

# مدیریت شهری

مجله علمی پژوهشی تحلیل، آموزش  
مدیریت و برنامه ریزی شهری  
سال چهارم تابستان ۱۳۸۲، ۱۱۶ صفحه، ۵۰۰۰ ریال

- ◆ سرشت استراتژیک برنامه ریزی و مدیریت شهری
- ◆ برنامه ریزی راهبردی و برنامه ریزی اختیار راهبردی
- ◆ پیچیدگی مسائل در برنامه ریزی شهری
- ◆ امکانات و محدودیتهای کاربرد برنامه ریزی راهبردی در ایران
- ◆ مطالعه رابطه بین محیط، ساختار سازمانی و اثر بخشی سازمانی شهرداریها

موضوع ویژه: برنامه ریزی و مدیریت استراتژیک شهری



صاحب امتیاز: سازمان شهرداریهای کشور  
مدیر مسئول: محمد حسین مقیمی  
سردبیر: غلامرضا کاظمیان  
مشاور علمی این شماره: احمد سعیدنیا

ناوران علمی این شماره: اصغر ارجمندنیا، جهانشاه پاکزاد، زهره دانشپور، نوید سعیدی رضوانی، احمد سعیدنیا، محمدحسن شهیدی، مظفر صرافانی، کوروش گلکار، ناصر میرسپاسی و فرشاد نوریان

## هیأت تحریریه:

- ۱- ارجمندنیا، اصغر؛ دکتر در شهرسازی
- ۲- پاکزاد، جهانشاه؛ دانشیار گروه شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی
- ۳- پیران، پرویز؛ استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبایی
- ۴- سعیدنیا، احمد؛ استادیار گروه شهرسازی دانشگاه تهران
- ۵- شهیدی، محمدحسن؛ کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
- ۶- سعیدی رضوانی، نوید؛ هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین
- ۷- درکوش، سعید عابدین؛ دانشیار گروه اقتصاد دانشگاه شهید بهشتی
- ۸- صرافانی، مظفر؛ استادیار گروه جغرافیای دانشگاه شهید بهشتی
- ۹- کاظمیان، غلامرضا؛ کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
- ۱۰- میرسپاسی، ناصر؛ استاد گروه مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی تهران
- ۱۱- نوریان، فرشاد؛ استادیار گروه شهرسازی دانشگاه تهران



# مدیریت شهری

فصلنامه پژوهشی، تحلیلی، آموزشی  
مدیریت و برنامه ریزی شهری  
سال چهارم، تابستان ۱۳۸۲، ۱۶ صفحه، ۵۰۰۰ ریال

## یادداشت

### بخش ویژه، برنامه ریزی و مدیریت استراتژیک شهری

- ۴ - سرشت استراتژیک برنامه ریزی و مدیریت شهری / احمد سعیدنیا
- ۶ - برنامه ریزی راهبردی و برنامه ریزی اختیاری راهبردی: ویژگی ها، تفاوتها و پیش شرطها / زهره دانشپور
- ۱۴ - پیچیدگی مسائل در برنامه ریزی شهری و رویکردهای مواجهه با آن / ایرج اسدی
- ۲۲ - امکان سنجی استفاده از طرح های ساختاری - راهبردی در نظام برنامه ریزی شهری ایران / رضا احمدیان
- ۲۴ - امکانات و محدودیت های کاربرد برنامه ریزی راهبردی در ایران / جواد مهدیزاده
- ۳۶ - مطالعه رابطه بین محیط، ساختار سازمانی و اثربخشی سازمانی شهرداری ها و ارائه الگوی پیشنهادی / ناصر میرسپاسی - مهرداد گودرزوند چگینی
- ۴۸ - تحلیل استراتژیک کارآمدی ماده ۱۵ قانون توسعه سازی و عمران شهری / اسماعیل صالحی

### برنامه ریزی و طراحی شهری

- ۵۴ - فضاهای عمومی شهر / علی مدنی پور
- ۵۶ - برنامه ریزی کاربری اراضی شهری، با استفاده از سیستم پشتیبانی برنامه ریزی [what if?] / علی عسگری - اسد رازانی
- ۶۲ - اثر دسترسی و محدودیت دسترسی بر ساختار فضایی - کالبدی شهر / مهناز بوالحسنی
- ۶۴ - دانشنامه مدیریت شهری / ناصر برگرپور
- ۶۶ - بررسی کتاب
- ۷۰ - برنامه ریزی در شرایط بحرانی، رویکرد انتخاب راهبردی / محمدرضا معینی

چکیده انگلیسی / محمدرضا معینی

فهرست انگلیسی

- ۱- مطالب مطرح در فصلنامه لزوماً بیانگر دیدگاههای مدیریت شهری نیست.
- ۲- مدیریت شهری، در ویرایش و تطبیق مطالب آزاد است.
- ۳- مطالب ارسالی بازگویی نمی شود.
- ۴- استفاده از مطالب فصلنامه تنها با ذکر منبع مجاز است.
- ۵- مقاله های درج شده پس از تأیید ناظران، منتخب فصلنامه و ناشر توسط مسئولین در فصلنامه درج خواهد گردید.
- ۶- ارائه چکیده مقاله در صورت دوستی کلمه و کلید واژه ها ضروری است.
- ۷- بروج نبدانی پشت الکترونیک توسعه داده در ذیل مقالات الزامی است.

مدیر همایشکی: علی صفاوی

ویراستار: محمد خادمی

مدیر هنری: جمشید یاری شیرمراد

همکاران این شماره: جواد علی آبادی، ماندانا قنبری

حرو و چگینی: اکرم تهرانی

نمونه خوان: عباس جلالی، وین جلالی

ناشر: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور

شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه

تلفن: دورنگار: ۸۷۷۲۶۳۵ - ۸۷۷۲۶۳۴

E-Mail: nrbmang@hotmail.com

## یادداشت

شهرها امروز با سرعتی بیش از تمام ادوار تاریخ در حال تغییرند. امواج تحول در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جهان در شهرها منتشر می‌شوند و مؤلفه‌های آنها از مرز شهرها می‌گذرند و مناطق شهری را فرا می‌گیرند. منشأ این تحولات را بایستی در پیشرفت تکنولوژی، افزایش جمعیت، افزایش سرمایه‌گذاری و بحران محیط زیست جستجو کرد.

دو عامل جمعیت و تکنولوژی بیش از سایر عوامل در دگرگون کردن چهره شهرها و بروز بحران‌های شهری سهیمند. منابع محیط زیست بیش از همه از این عامل آسیب می‌پذیرند. گسترش سرمایه‌گذاری در ساخت‌وساز و به‌طور کلی نوزایی و نوسازی شهری نیز تحت تأثیر دو عامل تکنولوژی و جمعیت رخ می‌دهد. جالب است که جمعیت و تکنولوژی در تضاد با یکدیگر عمل می‌کنند و آینده شهرها را رقم می‌زنند و بحران‌های شهری را پدید می‌آورند.

در فرایند این تحول، مدیریت و برنامه‌ریزی شهری بیش از سایر حرفه‌ها درگیر مسئله و بیش از همه آنها مدعی هدایت و کنترل شهرها است. واژه هدایت و کنترل دارای بار مفهومی سنگینی است که نیاز به بحث جداگانه‌ای دارد، اما روشن است که مدیریت آگاه و هوشمند می‌تواند سیستمی بحرانی را سامان‌دهی کند، و به همان دلیل، مدیر آگاه نیز می‌تواند سیستم کارا را از کار بیندازد. این دسته از مدیران ناتوانی خود را به نداشتن برنامه یا داشتن برنامه بد نسبت می‌دهند؛ حال آنکه به تجربه ثابت شده است که برنامه به تنهایی و بدون مجری و مدیر شایسته چنان سندی بی‌معناست. به‌وضوح معلوم است که این دو طبیعتاً لازم و ملزوم یکدیگرند. مدیر شایسته در تعیین اهداف و تهیه برنامه و سپس اجرای درست آنها اقدام می‌کند و آگاهانه زمینه‌های مساعد را برای رشد مهارت‌ها و خلاقیت‌ها در تهیه برنامه‌های خوب فراهم می‌آورد. معکوس این رابطه صادق نیست زیرا هیچ برنامه خوب بدون مدیر خوبه اولاً تولید نمی‌شود تا با اجرا نمی‌گردد و از همه مهم‌تر اصلاح نمی‌گردد.

در این شماره فصلنامه مدیریت شهری سعی شده است تا متعلق دو سوبه برنامه‌ریزی و مدیریت در سامان‌دهی شهرها در میان گذاشته شود.

چهار مفهوم مندرج در گزاره برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک شهری "هر یک موضوع یک 'علم' کاربردی‌اند. تعریف تک‌تک آنها کمک به روشن شدن منظور ما نمی‌کند. آنچه در اینجا مورد نظر است، بیان رابطه میان این چهار مفهوم است که دوبعدی عبارات یا مفاهیم جدیدی را به وجود می‌آورد: برنامه‌ریزی شهری، مدیریت شهری، برنامه‌ریزی استراتژیک، مدیریت استراتژیک.

از ترکیب سه مفهوم بالا دو گزاره بیخنده‌تر پدید می‌آید:

برنامه‌ریزی استراتژیک شهری و مدیریت استراتژیک شهری.

از مجموع این چهار مفهوم، گزاره بعرض "برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک شهری" ساخته می‌شود. منطقاً این عبارت گویای رابطه درونی و مفهومی بین این چهار مفهوم است. توضیح و توجیه محتوای این روابط کار آسانی نیست و در حوصله این یادداشت نمی‌گنجد. این تحلیل صرفاً به منظور بیان رابطه‌هاست و نه محتوای مفاهیم. برای ورود

به بحث ضروری است فرخیهای زیر را بپذیریم:

سین برنامه‌ریزی و مدیریت رابطه کارکردی و منطقی وجود دارد و یکی بدون دیگری کارایی ندارد و اینها در عمل لازم و ملزوم یکدیگرند.  
سین مفهوم برنامه‌ریزی و مدیریت با مفهوم شهر رابطه کارکردی و منطقی برقرار است. بدین معنی که ساماندهی شهر و اداره شهرها به برنامه‌ریزی و مدیریت خاصی نیاز دارد و شروط لازم برای بهبود نظام شهری، دانش مدیریت کارآمد و برنامه قابل اجراست.  
در ضرورت روابط منطقی و کارکردی بین سه مفهوم برنامه‌ریزی و مدیریت شهر، تردید چندانی وجود ندارد و با توجه به دانش و تجربه شهرسازی نیاز به اثبات آنها نیست، مگر آنکه تصور شود شهرها بدون برنامه‌مدیریت بهتر توسعه می‌یابند و خوب‌تر کار می‌کنند. اثر حالی که اصولاً مدیریت و برنامه‌ریزی مدعی کارایی و شکل‌گیری مناسب شهرها هستند. حال چنانچه بدون توجه به استدلال صاحب‌نظران ضد برنامه‌ریزی و مدیریت، این گزاره را بنا به قواعد عقلی و تجربی به عنوان پیش فرض و مقدمه استدلال خود قرار دهیم، پاسخ به یک سوال اساسی باقی می‌ماند:

آیا برنامه‌ریزی و مدیریت هر یک مشروط به داشتن استراتژی هستند؟ آیا رویکردهایی مانند رویکرد جامع، اندک‌افزا، حمایتی، اقتصادی و مانند اینها به عنوان گزینه‌های رقیب بهتر از گزینه استراتژیک شهرها را ساماندهی نمی‌کنند؟

برای پاسخ به این سوالات لازم است اصل زیر مورد توجه قرار گیرد:

"رویکرد استراتژیک، مجموعه‌ای از مفاهیم، رویه‌ها و ابزارهایی است که به کمک آنها می‌توان بدیده‌های پیچیده و آشفته و بحرانی را در شرایط عدم اطمینان به درستی هدایت کرد."

برای تحلیل این اصل مهم، باید توضیح بدهیم که مفهوم تصمیم‌گیری اضافه‌شود:

"انتخاب استراتژیک" به معنی قدرت یا راه‌تصمیم‌گیری برای انتخاب یک گزینه کارایی نسبتاً مناسب در شرایط عدم اطمینان برای هدایت و کنترل شهری یا بهبود بخشی به نظام شهری است.

هنگامی که نگرش استراتژیک به عنوان نوعی رویکرد به گزاره مدیریت و برنامه‌ریزی افزوده می‌شود (هم به معنی روش و هم به معنی نگرش)، شیوه مدیریت و برنامه‌ریزی به کلی دگرگون می‌گردد و حتی تحول ساختاری سازمان مدیریت شهری را می‌طلبد. زیرا:

برای ساماندهی و هدایت شهرها با استی از روش خلاق، انعطاف‌پذیر و عملیاتی و فواکیر و مدبرانه پیروی شود. در حالی که مفهوم "جامع" برای ساماندهی و هدایت شهری از روش عقلایی، محافظه کارانه، بلندمدت و ثابت و با پیش‌بینی خوش‌بینانه شرایط آینده بهره‌می‌جوید. این امری است که با سرشت بنوایی جوامع پیچیده شهری در اوضاع تحول عصر حاضر، یا به بیانی دیگر وضعیت‌های بحرانی و عدم اطمینان و پیش‌بینی ناپذیری، ناسازگاری نظری و عملی ندارد.

مسائل شهری در شرایط پیش‌بینی ناپذیری نیازمند نگرش استراتژیک و عملیات فراگیری است، که از یک سو به هوشمندی، خلاقیت، فعالیت، مهارت‌مدیران و برنامه‌ریزان نیاز دارد و از سوی دیگر متضمن مشارکت و خرد جمعی و برخورد دموکراتیک است. البته در شرایطی که این زمینه فراهم نباشد و یا برنامه‌ریزان و مدیران شهری فاقد هوشمندی و خلاقیت و مهارت کافی و عزه‌وار ادله لازم برای تصمیم‌گیری باشند، مسلماً برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک شهری مفهومی تو خالی و پوچ خواهد ماند.

بحث در این زمینه بسیار گسترده و بس مهم است و مسلماً برای آگاهی از گستره موضوع با بستی به کتاب‌های اصلی رجوع کرد؛ اما در این شماره برخی از مسائل و مفاهیم استراتژیک موضوع مقالاتی است که نویسنده گان و صاحب‌نظران مدیریت و برنامه‌ریزی به تحلیل آن پرداخته‌اند و تلاش کرده‌اند تا زمینه‌ها، ایجاد و روابط برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک را در مقاله شهرسازی بکشایند و محدودیت‌ها و موانع آن را در کشور ما آشکار سازند و آنها را با توجه به برنامه‌ها و طرح‌های شهری مورد بحث و بررسی قرار دهند.

ورود به این مباحث اجاب می‌کند که زمینه‌های "پسیدگی"، "اشتبکی" و "بهران" شهری در عصر ما مورد تحلیل بیشتری قرار گیرد. زیرا بدون طرح این مباحث و تنها با بیان الزامات تکنولوژی که در آغاز این مقدمه بدان‌ها اشاره شد، ضرورت‌های بنیادی رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به خصوص در کشورمان نمایان نخواهد گردید.

از سوی دیگر، به رغم فراگیر شدن (انتشار) فکر و عمل استراتژیک در جهان، هنوز اشکالات مفهومی و ابهامات عملیاتی در این زمینه وجود دارد. پذیرفتن بدون شک کردن در مفاهیم و رویه‌های جدید خلاف نگرش علمی است. به نظر "بوری"، به رغم فواید و مزایا و کارایی رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی و مدیریت، هیچ تضمینی وجود ندارد که چنین چیزی همواره مفید باشد زیرا تمامی رویکردهای موجود در این زمینه سودمندی یکسان ندارند و در واقع برای کاربرد موفق هر رویکرد شرایط خاص حاکم است.

از سوی دیگر، برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک مجموعه‌ای از مفاهیم، رویه‌ها و ابزارهایی است که در پرداختن به آنها بایستی مراقب اشتباهات و خطاهای مفهومی و نظری بود. تا زگی روش، تفاوت‌های محیط و شرایط اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی به ویژه در کشورهای در حال توسعه، این هشدارها را ضروری نمی‌سازد. با وجود این، به علت تحولات وسیع در عصر جدید، راه بازگشت به روش‌های کهن بسته شده و چاره‌ای جز پذیرفتن و عمل کردن به شیوه‌های نو نمانده است. موفقیت برنامه‌ریزان و مدیران شهری ایران مستلزم ایجاد تعویلاتی است که بایستی در روش‌ها اعمال کرد و آنها را با ساختارهای بومی و محلی انطباق داد؛ یا برعکس، ساختارها را با روش همساز ساخت.

پرسش اینجاست: کدام یک از این دو تغییر با موفقیت همراهتر و انجام آن امکان‌پذیرتر است؟

احمد سعید نیا



## چکیده

از ابتدای دهه ۱۹۸۰ تاکنون مفهوم استراتژی در برنامه‌ریزی و مدیریت همانند مفهوم کیفیت و فرایند در مهندسی مجدداً گسترش و بهبود یافته است. امروزه استراتژی مهارتی است که در کانون مدیریت، برنامه‌ریزی، آینده‌نگری و نظام بخشی سازمان قرار می‌گیرد و موجبات موفقیت سازمان را فراهم می‌آورد. این تئوری در برنامه‌ریزی و مدیریت بر پایه مفهوم سودمندی استوار است. انتخاب یک گزینه تصمیم‌گیری در میان گزینه‌های مختلف، با توجه به شرایط محیط به وسیله اهداف عینی مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. بنابراین تصمیم‌گیری مفهوم کانونی انتخاب استراتژیک به شمار می‌آید. برنامه‌ریزی استراتژیک کلیه فعالیتهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری را همراه یکدیگر به صورت کامل و بویا در نظر می‌گیرد. انتخاب استراتژیک باید بتواند بین پنج عامل تعادل برقرار کند:

- ۱- دامنه انتخاب؛ ۲- پیچیدگی؛ ۳- ناسازگاری؛ ۴- عدم اطمینان؛ و ۵- یسرفقت.

این مقاله مباحثی از این دست را شامل می‌شود: ماهیت متناقض استراتژی، انتخاب استراتژیک، الگوی استراتژی‌پردازی، فرایند استراتژی‌پردازی و تحقق استراتژی

کلید واژه‌ها: مدیریت استراتژیک، برنامه‌ریزی استراتژیک، فرایند‌گرایی، مدیریت بحران، مدیریت شرکتی

## سرشت استراتژیک برنامه‌ریزی و مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۴ تابستان ۱۳۸۲

## مقدمه

برنامه‌ریزی و مدیریت به طور بنیادی به یکدیگر مرتبطند و لازم و ملزوم همدیگر محسوب می‌شوند. نگرش و روش استراتژیک از دهه ۶۰ به این سو، به ویژه در دهه ۱۹۸۰ میلادی، وارد عرصه مدیریت و برنامه‌ریزی گردید و تحولی بزرگ در این زمینه پدید آورد. اساس این تحول به فرایند تصمیم‌گیری و انتخاب استراتژیک (به عنوان مغز برنامه‌ریزی و مدیریت) باز می‌گردد.

'رویکرد استراتژیک' در گستره روابط ناگسستنی مدیریت و برنامه‌ریزی به عنوان عامل پیوند دهنده و برهمکنش عمل می‌کند و در هدایت هر دو مؤثر است. بنابراین مفهوم استراتژیک به صورتی فرارشته‌ای، گسترده‌تر از خصائل درونی برنامه‌ریزی و مدیریت عمل می‌کند و آن دو را متحول می‌سازد و هدایت می‌کند و پیوند می‌دهد. نمودار شماره ۱ نشان دهنده این رابطه و پیوند است و جایگاه فراتر آن را در روابط بین مدیریت و برنامه‌ریزی مشخص می‌سازد.

نمودار شماره ۱: پیوند استراتژی با برنامه‌ریزی و مدیریت



مفاهیم کلی 'مدیریت' و 'برنامه‌ریزی' شهری دارای رابطه منطقی و کارکردی به هم پیوسته‌ای هستند که در قالب مفهومی کلی‌تر به نام 'تصمیم‌گیری' درک می‌شوند. موضوع برنامه‌ریزی و مدیریت و تصمیم‌گیری عمومی به اندازه تاریخ تمدن بشر - یا به عبارتی گویاتر، 'شهری‌گری' - سابقه دارند.

شروع برنامه‌ریزی شهری جدید در آغاز قرن بیستم با رویکردهای علمی (نظریه گدیس) شکل گرفت. جالب توجه است که همزمان با آن مفاهیم جدید 'مدیریت علمی' (تیلوریزم) نیز با رویکردی نو پدیدار گشت. هر چند این تحولات جدا از هم رخ داد و ظاهراً ارتباط نظری و عملی بین مدیریت و برنامه‌ریزی 'علمی' مورد نظر هیچ کدام از واضعان این دو جریان فکری وجود نداشت، با این حال محیط اجتماعی / اقتصادی و فرهنگی آغاز قرن بیستم زمینه‌های این تحولات را بی‌ریزی کرد.

در دهه‌های پایانی قرن بیستم به موازات 'انقلاب اطلاعاتی' برنامه‌ریزی و مدیریت شهری نیز مانند سایر زمینه‌های زندگی، دستخوش تحولات ژرف گردید. به کارگیری فناوری اطلاعات 'IT' به صورتی کارآمد در این عرصه‌ها مؤثر افتاد. در ابتدای دهه ۱۹۸۰ میلادی، به کارگیری هر دم افزون کامپیوتر در چرخه برنامه‌ریزی و کاربرد این فناوری در GIS، انقلابی در برنامه‌ریزی شهری پدید آورد و همزمان با آن کاربرد فناوری MIS نیز انقلابی را در مدیریت شهری پایه‌ریخت و در حقیقت 'پردازش اطلاعات در مغز و فرایند تصمیم‌گیری' موجب تحول در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری گردید و الگوهای سنتی - و حتی الگوی ساختاری - که مسیری ثابت [۱] را طی می‌کردند، به چرخه 'فرایند‌گرایی' افتادند و به سوی برنامه‌ریزی و مدیریت 'نظام‌مند' سوق یافتند (Batty, 1995). مدیریت علمی با بی‌اعتنایی به فرایند‌گرایی، سازمان کار را به وظیفه‌های تخصصی تقسیم می‌کرد و هر یک از وظایف را جدا از هم به‌سازمی می‌کرد. اما مهندسی مجدد [۲] (به دست مایکل همپر، ۱۹۹۵) با دیدگاه فرایند‌گرا، نظام سازمان‌ها و ساختار آنها را به کلی دگرگون ساخت و مدیران را واداشت تا به جای سازمان عمودی، به سازمان افقی یعنی به فرایند کار بیندیشند.

فرایند گروهی از وظیفه‌های هم‌پیوند است که در تعامل یا یکدیگر نتیجه مطلوب را فراهم می‌آورند. در واقع وظیفه‌ها و فعالیت‌های مستقل به تنهایی کارایی ندارند، بلکه کارایی و بهره‌وری هر سازمان در چگونگی پیوند دادن وظایف به یکدیگر و ایجاد کنیتی یکپارچه - یعنی 'فرایند' - نهفته است.

دومین تحول بنیادی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در دهه‌های پایانی قرن بیستم، تضعیف سلطه فکری و عملی طرح‌های جامع در عرصه برنامه‌ریزی شهری، و مدیریت مرکزی در عرصه مدیریت شهری بوده است. طرح‌های درازمدت و ثابت برای شهرها و مدیریت بوروکراتیک و فنی / محبوبیت و مشروعیت خود را در عمل و نظر، به تدریج از دست داد و به جای آن تحت تأثیر مفاهیمی چون 'جامعه مدنی'، 'توسعه پایدار'، 'مدیریت مشارکتی'، 'طرح‌های کوتاه مدت و عملیاتی در چارچوب 'مدیریت بحران' برای حل مشکلات شهری قرار گرفت و 'رویکرد برنامه‌ریزی

رویکرد استراتژیک دارای خصلت متناقض نماست. این بدان معنی است که از یک سو، کلی نگر با نگرش فراگیر است و از سوی دیگر، عمل گراست و به عنوان نوعی روش یا تکنولوژی کاربردی عمل می کند. به بیان دیگر، از یک سو 'راهبردی' است و از سوی دیگر 'راهکاری' یا تاکتیکی

استراتژیک\* جایگزین رویکرد برنامه ریزی جامع گردید.

حلی دهه ۷۰ و ۱۹۸۰ مدیریت شهری تحت تأثیر نگرش مدیریت شرکتی به مشتری (در شرکت های بازرگانی) به منظور بهره مندی از مشارکت شهروندان، رویکرد مشارکتی را برای اداره شهرها برگزید. از این دیدگاه، اجرای طرح های شهری بدون بهره مند شدن از مدیریت مشارکتی در شهرها امکان پذیر نیست. بدین سان، مدیریت استراتژیک از خاستگاه خود یعنی 'مدیریت شرکتی' یا به عرصه مدیریت عمومی و یا شهری نهاد.

در نتیجه، در پایان قرن بیستم با طلیعه عصر اطلاعات، در تمام جوامع جهانی - به علت پیوندهای زنجیرهای و شبکه های قوی مابین - الگوهای تصمیم گیری راهبردی (استراتژیک) در فرایند برنامه ریزی و مدیریت شهری به صورت الگوی مناسب برای توسعه پایدار پذیرفته شد. در شرایط امروزین جهانی که به شدت دستخوش پیچیدگی و آشفتگی و بحران است، تنها رویکرد استراتژیک توان روبهرو شدن با مسائل بحرانی این عصر و دست یافتن به راه حل های مناسب عملیاتی را دارد.

### ماهیت متناقض استراتژی

از ابتدای دهه ۱۹۸۰ تاکنون مفهوم استراتژی در 'برنامه ریزی و مدیریت' همانند مفهوم کیفیت و فرایند\* در مهندسی مجدد، گسترش و بهبود یافته است. امروز استراتژی مهارتی است که در کانون مدیریت، برنامه ریزی، آینده نگری و نظام بخشی سازمان قرار می گیرد و موجبات موفقیت سازمان را فراهم می آورد. با این حال، رویکرد استراتژیک دارای خصلت متناقض نما [۳] است. این بدان معنی است که از یک سو، کلی نگر یا نگرش فراگیر است و از سوی دیگر، عمل گراست و به عنوان نوعی روش یا تکنولوژی کاربردی عمل می کند. به بیان دیگر، از یک سو 'راهبردی' است و از سوی دیگر 'راهکاری' یا تاکتیکی. نمودار شماره ۲ ابعاد این تناقض در ماهیت استراتژی را بیان می کند.

نمودار شماره ۲. پایگاه موفقیت استراتژیک

<ul style="list-style-type: none"> <li>● چشم انداز دورنگر از آینده</li> <li>● خلق یک سازمان و سلفقار آن</li> <li>● گسترش سازمان، تا جای ممکن به فراتر از وضعیت فعلی</li> <li>● خلق چشم انداز (جایگزین) شریک برای آینده به وسیله اختیار دادن به مردم (یا کارکنان) در سراسر سازمان</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● پای در واقعیت داشتن نگاه</li> <li>● دقت در بهره گیری از توان های سازمان برای استفاده از فرصت های محیطی</li> <li>● بنیاد نهادن هسته مهارت ها (شایستگی) به عنوان کلید تحصیل قدرت به وسیله روابط توسعه و سازمان فرا زمان</li> <li>● رهبری کارمندان (فره مند)</li> <li>● توجه به جزئیات</li> </ul>
---	---

Resource: Middleton, J. and B. Gorzyski (2002:5)

این مقایسه نشان می دهد که با نگاه گسترده باید به اقدامات عملی پرداخت. در چارچوب این تناقض می توان به پیچیدگی و آشفتگی شهرهای امروز اندیشید و به کنش گیری پرداخت. لازمه این کار، توانایی در انتخاب استراتژیک و حتی تغییر نظام و ساختار و سازمان مدیریتی است. در شرایط دنیای کنونی، جامعه شهری مملو از کنش گران متعددی است که هر یک بنا به مصالح و منافع خود تدبیر می کنند، ترفند می زنند و به عمل می پردازند. در عرصه شهر و صحنه جامعه شهری که افراد و گروه های ذی نفع و ذی نفوذ به عنوان بازیگران صحنه در جهت اهداف و مقاصد خود عمل می کنند، در صورت فقدان قدرت کارگردانی بازیگران، مدیریت شهری خود بازیچه بازیگران صحنه شهر خواهد شد.

### انتخاب استراتژیک

تصمیم گیری، مفهوم کانونی انتخاب استراتژیک و قدرت عمل به شمار می آید. امر تصمیم گیری به اندازه عمر انسان قدمت دارد. مفهوم تصمیم گیری\* در قالب مقولات فلسفی جبر و اختیار می گنجد. از تصمیمات ساده زینتی انسان نخستین گرفته تا سازوکارهای فرهنگی حاصل از رشد تمدن بشری، همه اینها فرایند تصمیم گیری را روز به روز دشوارتر ساخته اند.

پیشرفت تمدن شهری انسان را به سوی مشکلات تصمیم گیری هدایت کرده و او را ملزم ساخته است که روش ها و رویه های خاصی را برای تصمیم گیری ابداع کند و به کمک آنها به تصمیم گیری بپردازد. در پس سازوکارهای فرهنگی و فرامادی 'عقل' و 'شعور انسانی'، سرانجام مفهوم علمی و سازوکار ذهنی دانش کاربردی به انسان یاری می کند تا



تصمیمات مناسب بگیرد.

تئوری تصمیم در واقع متشکل از مجموعه‌ای از اطلاعات و مهارت‌ها و ابزارهای تحلیلی است که برای تصمیم‌گیری به کار بسته می‌شود. انسان به کمک آنها گزینه‌های مناسب و میزان اثربخشی آنها را تحلیل می‌کند و سرانجام گزینه مطلوب را برمی‌گزیند. مهم‌ترین عنصر در مفهوم تصمیم‌گیری، مشخص کردن میزان اطمینان‌پذیری و خطرپذیری (ریسک) انتخاب یک گزینه است. تصمیم همراه با عدم اطمینان، یعنی اینکه هر گزینه ما را تنها به سوی یک نتیجه خاصی سوق می‌دهد و به عبارتی معادل یک انتخاب از میان نتایج گوناگون است (Cybernetic, 1999).

این تئوری در برنامه‌ریزی و مدیریت بر پایه مفهوم "سودمندی" استوار است؛ و در این میان گزینه‌هایی به عنوان بهترین گزینه اختیار می‌شوند که بالاترین سودمندی را داشته باشند. انتخاب و اختیار یک گزینه (تصمیم‌گیری) در میان گزینه‌های مختلف با توجه به محیط فرهنگی (اجتماعی و اقتصادی) به وسیله اهداف عینی مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. مدل‌های مختلف (به خصوص مدل‌های ریاضی) برنامه‌ریزی و یا مدیر را به سوی گزینه مناسب راهنمایی می‌کنند. در

**جامعه شهری صملو از کنش گران متعددی است که هر یک بنا به مصالح و منافع خود تدبیر می‌کنند، ترغیب می‌زنند و به عمل می‌پردازند. در عرصه شهر، گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ به عنوان بازیگران صحنه در جهت اهداف و مقاصد خود عمل می‌کنند، در صورت فقدان قدرت کارگردانی بازیگران، مدیریت شهری خود بازبچه بازیگران صحنه شهر خواهد شد.**

عصر اطلاعات برنامه‌ریزی به معنی راهیابی برای خروج از مشکل تلقی می‌شود. امروزه چیزی که اهمیت بیشتر یافته است، تشریح مساعی و همکاری در انتخاب‌های استراتژیک در فرایند تصمیم‌سازی است.

برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در عرصه عمومی (زندگی شهری) با اهداف کلان مانده رفاه، عدالت، توسعه پایدار، امنیت و سلامت جامعه سروکار دارند. این در حالی است که شرایط زندگی شهری در حال و در آینده اغلب مبهم و غیر شفاف است. از سوی دیگر، مجموعه‌ای از عوامل ذی‌نفع و ذی‌نفوذ با منافع گروهی یا خصوصی در تقابل با برنامه‌ریزی و مدیریت شهری قرار می‌گیرند. همین چندگانگی و تناقض و تضاد منافع موقعیت را پیچیده‌تر و بیش‌بینی ناشدنی‌تر می‌سازد. هنگامی که در این شرایط انتخاب گزینه مناسب پیش روی قرار می‌گیرد، این وضعیت با موقعیت حساس به معنی قدرت اتخاذ تصمیم در انتخاب استراتژیک تلقی می‌شود. به همین دلیل است که سرانجام در وضعیت‌های بحرانی پس از آزمون و خطاهای بسیار، طرح‌های جامع اختیار خود را از دست می‌دهند و طرح‌های استراتژیک به عنوان شیوه کارآمد برنامه‌ریزی و مدیریت انتخاب می‌شود.

برنامه‌ریزان امروزه اعتقادی به پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های بلندمدت سیستمی - و از جمله طرح جامع - ندارند. در مقابل، برنامه‌های کوتاه‌مدت محلی اعتبار بیشتری یافته‌اند؛ به صورتی که حتی در زمینه برنامه‌ریزی استراتژیک گاهی تاکتیک‌ها از استراتژی‌ها فراتر می‌روند. تفاوت عمده طرح‌های استراتژیک با طرح‌های جامع، در قابلیت اجرایی فراوان این طرح‌هاست که در آنها، در هر زمان و بنا به هر ضرورت می‌بایست برای انتخاب گزینه‌های مناسب دیگر آمادگی داشت. این نگرش در عرصه‌های حفظ سلامت محیط، حمل و نقل، ساخت و ساز و سرمایه‌گذاری عمرانی و توسعه‌های بی‌رویه، کارایی بیشتری از خود نشان می‌دهد و فعال‌تر و سازنده‌تر عمل می‌کند. به همین جهت طرح‌های استراتژیک که از دهه ۱۹۷۰ بسیار مورد توجه شرکت‌های سرمایه‌گذار بخش خصوصی قرار گرفته و به موقعیت‌های بسیاری دست یافته بودند، در دهه ۱۹۸۰ وارد عرصه مدیریت عمومی شدند (برایسون، ۱۳۷۲، ص ۹۸).

از دهه هشتاد به این سو، عده‌ای از متفکران برنامه‌ریزی - به ویژه 'برایسون' و همکاران او - توانستند برنامه‌ریزی استراتژیک را با برنامه‌های دولتی و عمومی همراه سازند و انطباق دهند و در این عرصه نیز آن را قابل اجرا سازند و برنامه‌ریزی را از اتهاماتی همچون تغییرناپذیری، محافظه‌کاری و جهت‌گیری سیاسی و ضعف اجرایی طرح‌ها رهایی بخشند. انتخاب‌های استراتژیک مستلزم روی آوردن به خرد جمعی، مشارکت عمومی و شیوه‌های دموکراتیک‌اند. انتخاب‌های استراتژیک بر اساس تحلیل امکانات و محدودیت‌های درونی و بیرونی یعنی تحلیل نقاط قوت و ضعف

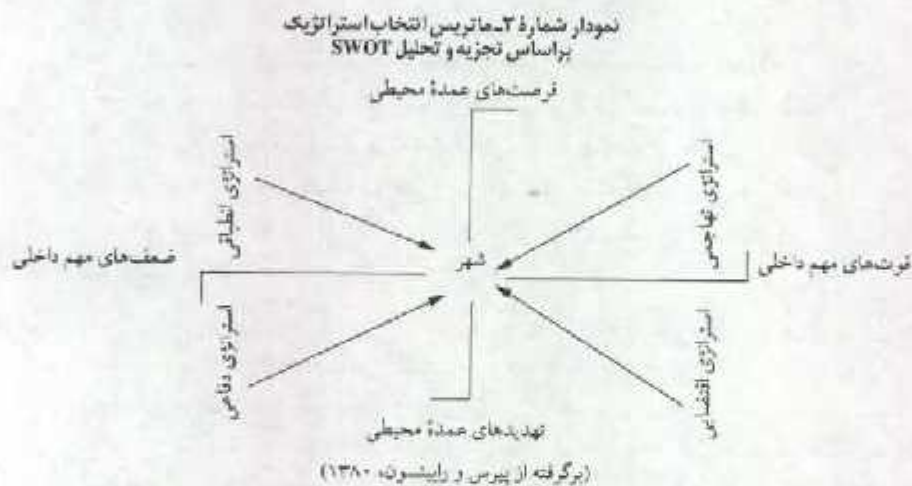
استراتژی پردازش حاصل  
تعامل چهار عامل است:  
مطالعات محیطی،  
سازمان دهی، طراحی  
سیستم و برنامه‌ریزی  
اجرایی

## انتخاب‌های استراتژیک مستلزم روی آوردن به خرد جمعی، مشارکت عمومی و شیوه‌های دموکراتیک‌اند

درونی و تهدیدها و فرصت‌های بیرونی انجام می‌پذیرند. این شیوه اسکان انتخاب گزینه‌های سودمند را در شرایط مناسب در هر زمان اسکان‌پذیر می‌سازد. بدین ترتیب، برنامه‌ریزی فرایندی است سرشار از موشکافی و تیزبینی و مهارت، که در آن به مردم اجازه داده می‌شود تا با قدرت تفکر خود در آن سهیم شوند و با خلاقیت خود در شرایط پیچیده و خطیر به باری برنامه‌ریزی و مدیریت شهری بشتابند (Kammeier, 1998, 108).

برنامه‌ریزی با رویکرد "انتخاب استراتژیک" [۴] کلیه فعالیت‌های تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری را همراه با یکدیگر به صورت کامل و یویا در نظر می‌گیرد. یک انتخاب استراتژیک باید بتواند بین پنج عامل زیر تعادل برقرار کند:

۱- دامنه انتخاب؛ ۲- پیچیدگی؛ ۳- ناسازگاری؛ ۴- عدم اطمینان؛ و ۵- پیشرفت.  
برای این منظور، براساس تحلیل‌های بیرونی و درونی سازمان، اهداف عینی که با صراحت بیان می‌شوند، ملاک سیاست‌گذاری قرار می‌گیرند. این شرایط محالی برای عملکرد وضعیت‌های پیش‌بینی ناشدنی باقی نمی‌گذارد.

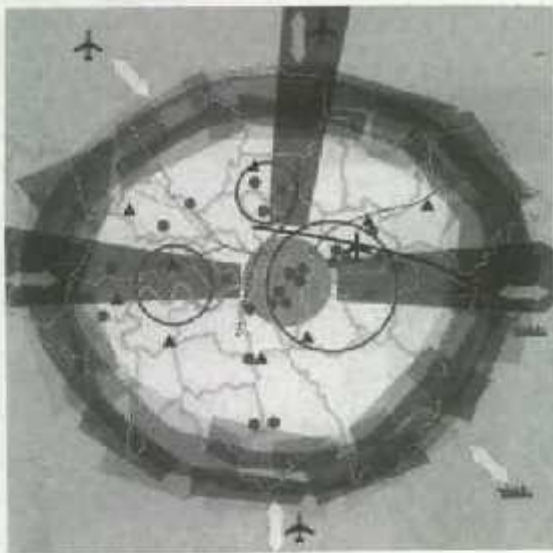


همان‌طور که نمودار شماره ۳ نشان می‌دهد، در ماتریس انتخاب استراتژیک، دو متغیر درونی و بیرونی (یا محیطی) نقش کلیدی دارند. در صورت وجود قوت‌های داخلی و فرصت‌های بیرونی، بهترین شرایط برای نیل به اهداف پدید می‌آید؛ در حالی که با وجود تهدیدهای بیرونی و ضعف‌های درونی شرایط بسیار نامطلوبی ظهور می‌کند. فکر اصلی در انتخاب استراتژیک حداکثر کردن قوت‌ها و غلبه بر ضعف‌های درونی است. پایگاه این قوت‌ها و ضعف در سازمان دهی و مدیریت شهری و نظام بخشی (طراحی سیستم) قرار دارد.

### الگوی استراتژی‌پردازی

چگونه تصمیمات برای تدوین استراتژی با یکدیگر مرتبط می‌شوند؟ کتاب‌ها و مقالات مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک، مملو از دیدگاه‌های کلی درباره این موضوع است و رویه سیستماتیک این فرایند پراهمیت به اشکال مختلف مطرح شده است. در این دیدگاه‌ها به طور کلی به چهار عامل اصلی به عنوان عناصر اصلی مدیریت و برنامه‌ریزی اشاره شده است. براساس آن داده‌ها و الگوی کلی تعامل بین عوامل اصلی تشکیل دهنده نظام مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک را با اقتباس از نگرش (ر. آزاد، ۱۳۷۹) به شرح نمودار شماره ۴ می‌توان چنین مطرح ساخت.

سیاست‌گذاری استراتژیک - یا به معنی وسیع‌تر آن، استراتژی‌پردازی - حاصل تعامل چهار عامل است: مطالعات محیطی، سازمان دهی، طراحی سیستم و برنامه‌ریزی اجرایی. این چهار عامل با روابط چند جانبه خود عملکرد مشترک برنامه‌ریزی و مدیریت را هماهنگ می‌سازند. این چهار عامل هر یک یا دیگری دارای روابط دو طرفه‌اند و کل روابط میان آنها به وسیله "استراتژی" انتخابی برقرار می‌گردد. این الگو به منزله مجموعه‌ای چهارسویه در نظر گرفته شده که استراتژی در کانون آنها قرار گرفته است. برای روشن شدن مطلب به برخی ویژگی‌های مهم این چهار عامل اشاره می‌شود:

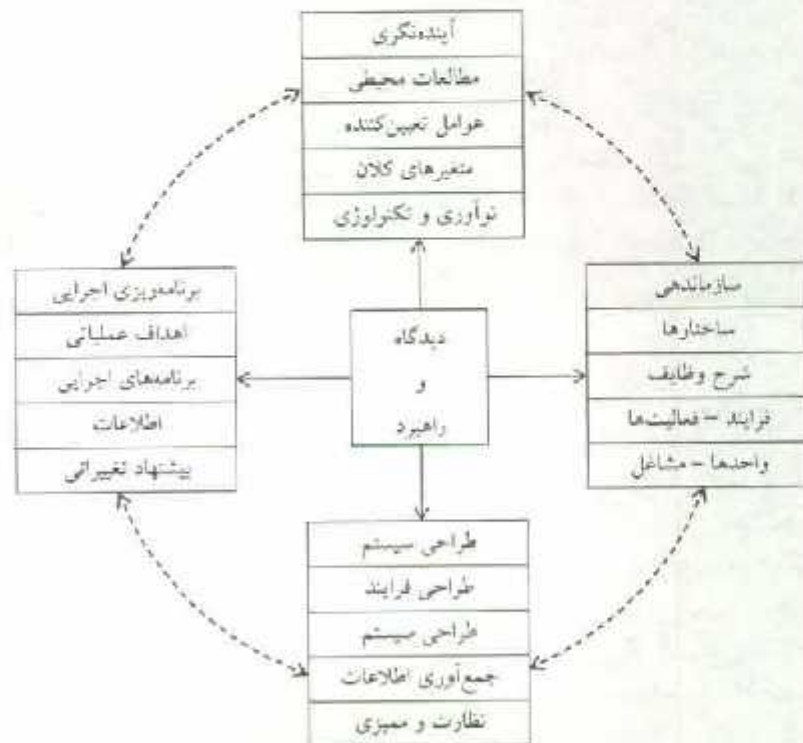


### ۱- آینده‌نگری

مطالعات محیطی یا شناخت وضعیت حال و آینده و تشخیص نقاط قوت، ضعف درونی و فرصت‌ها و تهدیدهای بیرونی SWOT. استراتژی براساس آگاهی هوشمندانه از شناسایی عوامل تعیین‌کننده و متغیرهای اصلی در آینده‌نگری شکل می‌گیرد. با این حال فرایند کسب اطلاع از محیط درونی و بیرونی به طور مستقل و جدا از اهداف برنامه‌ریزی و وظایف سازمان فاقد کارایی است. در واقع ارزش‌ها، مأموریت‌ها و چشم‌اندازها که اهداف بلند یک نظام مدیریت و برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهند، ضرورت‌های مطالعات محیطی و آینده‌نگری را مشخص می‌سازند.

رابطه دو طرفه‌ای بین آینده‌نگری و چشم‌اندازهای استراتژیک (یعنی اهداف راهبردی) برقرار است و همین طور رابطه‌ای دو طرفه‌تیز بین اهداف برنامه‌ریزی و ساختار سازمان وجود دارد. آنها هم هر یک اطلاعات مؤثر در زمینه مدل کلی فرایند، تکنولوژی و نوآوری را از فرایند مطالعات محیطی با آینده‌نگری دریافت می‌کنند، که در مأموریت سازمان و اهداف برنامه‌ریزی مؤثر می‌افتد.

نمودار شماره ۴- مدل کلی تعامل بین عوامل اصلی تشکیل‌دهنده نظام مدیریت و برنامه‌ریزی



### ۲- برنامه‌ریزی

روش برنامه‌ریزی استراتژیک در دو سطح انجام می‌پذیرد: نخست، برنامه‌ریزی راهبردی یا برنامه‌ریزی کلان؛ و دوم، برنامه‌ریزی اجرایی.

الف- برنامه‌ریزی راهبردی کلان: براساس مطالعات محیطی که شامل بررسی نقاط قوت و ضعف درونی و فرصت‌ها و تهدیدهای بیرونی است، عوامل تعیین‌کننده محیطی و متغیرهای کلان مشخص می‌گردد. اهداف استراتژیک و

کلان شامل مأموریت‌ها، ارزش‌های بنیادین و چشم‌اندازها بر مبنای مطالعات و تحلیل‌های درونی و بیرونی شکل می‌گیرند و چارچوب برنامه‌ریزی کلان را تشکیل می‌دهند. برنامه‌ریزی کلان نیز پایگاه برنامه‌ریزی اجرایی یا عملیاتی را به وجود می‌آورد.

ب - برنامه‌ریزی اجرایی: برای رسیدن به اهداف راهبردی کلان (شامل چشم‌اندازها و مأموریت‌ها) لازم است راهکارها یا سیاست‌های مناسب عملیاتی تنظیم گردد. تحقق استراتژی مستلزم داشتن راهکارها، برنامه‌ها و پروژه‌های اجرایی مناسب و سپس کنترل و نظارت بر آنهاست.

برنامه‌ریزی رکن اصلی مدیریت و رمز اساسی موفقیت است و به رغم یارادوکسی که در برنامه‌ریزی استراتژیک بین راهبرد و راهکار وجود دارد، شرط موفقیت آن نیز در توانایی تبدیل راهبرد به راهکارهای اجرایی به وسیله برنامه‌ریزان و اقدام براساس راهکارها به وسیله مدیران اجرایی تهفته است.

فرایند برنامه‌ریزی اجرایی از فرایندهای آینده‌نگری (مطالعات محیطی) و سازمان‌دهی و طراحی سیستم (نظام بخشی) خط‌مشی‌ها و اطلاعات لازم را دریافت می‌کند و یا نظام مدیریت کنترل و ممیزی می‌شود.

### ۳- سازماندهی

سازماندهی هسته اصلی مدیریت را تشکیل می‌دهد و شامل طبقه‌بندی فعالیت‌ها و سامان‌دهی فرایندهاست که در قالب ساختار کلی سازمان و طراحی واحدهای سازمان و تدوین مأموریت و وظایف و روابط موجود میان واحدها و مشاغل شکل می‌گیرد. ساختار سازمانی، ابزارهای اجرایی و تشکیلات تفصیلی را تا سطح شرح وظایف کلیه مشاغل سازمان در بر می‌گیرد. در رویکرد استراتژیک بنا به سرشت راهبردی آن، تحت تأثیر مأموریت‌ها و مطالعات محیطی، سازمان می‌بایست انعطاف بیشتری برای تغییرات در خود داشته باشد.

وضعیت ثابت و یکسان بوروکراتیک توانایی انطباق‌پذیری با شرایط نو و اعمال راهبرد متناسب با آن را ندارد و قادر به ایفای مأموریت‌های نو نیز نخواهد بود. بنابراین در مدیریت استراتژیک ساختارهای سازمانی با پیروی از استراتژی‌ها تغییر می‌کند. بنا به گفته "چندلر"، ساختارها از راهبردها پیروی می‌کنند [۵] (Middleton, 2002, 15). بنابراین به دنبال تصمیم‌های استراتژیک، می‌بایست ساختارهای موجود بازنگری گردد و به تناسب آن بازسازی شود، تا از عهده مأموریت‌های نو برآید (آزاد، ۱۳۷۹، ص ۵۹).

### ۴- طراحی سیستم

طراحی سیستم هسته مرکزی نظام بخشی مدیریت نظام‌مند است. فرایند طراحی شامل پیاده کردن و نگهداری سیستم‌هایی است که مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و چرخه حیات سیستم را تشکیل می‌دهند. فرایند طراحی سیستم از یک سو متناسب با نظام سازماندهی و به ویژه شرح وظایف واحدهاست، و از سوی دیگر از اهداف عملیاتی و عینی برنامه‌ریزی اجرایی تأثیر می‌پذیرد. در عین حال، به پیروی از استراتژی‌های کلان، با مأموریت‌های نو انطباق می‌یابد! مطالعات محیطی و آینده‌نگری از طریق استراتژی‌های کلان بر فرایند طراحی سیستم بنیادی می‌بخشد. در مقابل این تأثیرات، اطلاعاتی از فرایند نظام بخشی یا طراحی سیستم به عوامل سازماندهی و برنامه‌ریزی داده می‌شود که عمده‌ترین‌شان عبارتند از:

- روش‌های اجرایی فرایندها، راهنماها، دستورالعمل‌های استفاده از سیستم.

- اطلاعات لازم برای کنترل و ممیزی برنامه‌ها، بودجه‌ها و عملکردها. (آزاد، ۱۳۷۹، ص ۴۷).

فرایند استراتژی‌پردازی

فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک شامل پنج مرحله به شرح نمودار شماره ۵ است:

### شرط لازم برای تحقق

استراتژی‌ها، وجود ظرفیت

اجرای پروژه‌ها به وسیله سازمان

مجری است و لازمه وجود

سازمان مجری کارآمد، شرایط

زیر است: انتخاب مدیر واجد

شرایط؛ تفویض اختیارات کافی به

مدیر پروژه؛ تخصیص بودجه کافی

به پروژه؛ و کنترل و ارزیابی

پیشرفت پروژه.

### نمودار شماره شش فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک



### تحقق استراتژی

- برای تحقق استراتژی، لازم است راهکارهایی برای تیل به اهدافی بنیادین، از این دست، تنظیم شود:
- اجرای مأموریت، تحقق چشم‌انداز و رعایت ارزش‌های بنیادین؛
- استفاده مؤثر از فرصت‌ها و اجتناب از تهدیدها؛
- تدوین اقدامات، لازم در قالب پروژه‌ها یا برنامه‌های اجرایی؛

### در مدیریت استراتژیک ساختارهای سازمانی با پیروی از استراتژی‌ها تغییر می‌کند. بنا به گفته "چندلر"، "ساختارها از راهبردهای پیروی می‌کند"

- سازماندهی پروژه‌های مشخص و تخصیص منابع مورد نیاز؛
  - پیشرفت فعالیت‌ها در برنامه‌های اجرایی؛ و
  - نظارت و کنترل پیشرفت برنامه.
- شرط لازم برای تحقق استراتژی‌ها، وجود ظرفیت اجرایی پروژه‌ها به وسیله سازمان مجری است و لازمه وجود سازمان مجری کارآمد، شرایط زیر است:
- انتخاب مدیر واجد شرایط؛
  - تفویض اختیارات کافی به مدیر پروژه؛
  - تخصیص بودجه کافی به پروژه؛ و
  - کنترل و ارزیابی پیشرفت پروژه.
- نقش مدیریت در اجرای برنامه‌های کلان و برنامه‌های اجرایی در سازماندهی سازمان و مدیریت کارآمد نهفته است. ساختار سازمان باید بتواند به تناسب استراتژی‌ها و برنامه‌ها تغییر کند. تغییرات، اینها هستند:
- طراحی مجدد تشکیلات، تفصیلی تا سطح شرح وظایف کلیه مشاغل سازمان و طراحی؛ و
  - طراحی مجدد سیستم‌های اطلاعاتی و ابزارهای اجرایی.

(ادامه)

سازماندهی، سازماندهی ساختاری و غیره در مدیریت نظامی، انتشارات نیست، ۱۳۷۰.

۲- براینسون، جان. ام. برنامه‌ریزی استراتژیک، برای سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی، ترجمه علی سرول، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۷.

۳- بریسون، دنیس و نیکولسون، پروفرانسیس و موریس استراتژیک، ترجمه شهراب علی شوری، انتشارات دفتر کتاب، چاپ دوم، ۱۳۸۰.

۴- حکیمی، پور. ابوالقاسم، تصمیم‌گیری در مدیریت، انتشارات آستان قدس، چاپ دوم، ۱۳۷۷.

۵- شکیبایی، جلیل. وین، و. واری، استراتژی و برنامه‌ریزی، مدیریت استراتژیک، نظریات استراتژی، ترجمه محمد صفایی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران، ۱۳۷۲.

۶- سیدورن، دنیل، سیستم‌های اطلاعات مدیریت (MIS)، شرکت خدمات حسابداری و سیستم‌های شاپس، ۱۳۷۸.

1- Alford, D., and Michael Chapman  
 Training Beyond 2000. John Wiley & Sons, 1999.

2- Bruce, M. and D. Nicholson Strategic and  
 Planning: The British Development Plan System,  
 IPB, 1989.

3- Bruce, M. and D. Nicholson Local Planning  
 in Practice, Hutchinson, 1982.

4- Bryson, J. M. and R. C. Eisenwiler (eds) Strategic  
 Planning, Theories and Opportunities for the Planner,  
 The Planner Press of the American Planning  
 Association (APA), 1988.

5- Bryson, J. M. and W. D. Boone "Applying Private  
 Sector Strategic Planning to the Public Sector," Journal  
 of the American Planning Association (APA), 1987.

6- Colclough, H. K. Policy, Open University Press,  
 Buckingham, Philadelphia, 2002.

7- "Decision Making in Urban Planning Process",  
 e.g. Google, Com: Org: Viz: info: 2002, Alfordman,  
 PDF (pdf)

8- Fitzgibbon, Stephen P. Decision Making, Capstone  
 Publishing (a Wiley company), 2002.

9- Harvey, M. and K. Jenner "A Public  
 Perspective on Strategic Planning," JAP, Vol. 53,  
 No. 1, 1987.

10- Mulliken, J. and Bob Gorrissen Strategic  
 Express, Capstone Publishing (a Wiley company),  
 2002.

- 1- routine
- 2- n - engineering
- 3- parabolic
- 4- the strategic decision approach
- 5- Alfred Chandler structure follows strategy

## چکیده

گاهی از بیش فرض‌ها و شرایط پایه برای راه‌اندازی سازوکار برنامه‌ریزی در هر جامعه، از آن‌رو ضروری است که در صورت فراهم نبودن شرایط لازم برای بنیان‌گذاری تفکر و راه‌اندازی عمل و کاربست برنامه‌ریزی، امکان به‌کارگیری رهیافت‌های مبتنی بر تفکر راهبردی نیز وجود ندارد. بنابراین، در این نوشتار با هدف تبیین ویژگی‌ها و محدودیت‌های به‌کارگیری رهیافت‌های راهبردی در برنامه‌ریزی شهری (و منطقه‌ای)، نخست به تعریف برنامه‌ریزی پرداخته شده است تا بتوان بر آن مبنا، زمینه‌های گوناگون انتقاد از برنامه‌ریزی را مرور و به شرایط کارایی سیستم برنامه‌ریزی اشاره کرد.

رهیافت برنامه‌ریزی "راهبردی" را نیز همچون برنامه‌ریزی به مفهوم کلی نمی‌توان به خوبی درک کرد، مگر آنکه بتوان از پایه‌های نظری، ویژگی‌ها و انتقادهایی که بر آن وارد آمده است آگاه شد. برنامه‌ریزی "اختیار راهبردی"، با اشتقاق از دو رهیافت "پیشابندی" و "سازمانی" و با تعریف برنامه‌ریزی همچون فرایندی ممتد از "اختیار راهبردی"، با این فرض که دشواری برخورد با مشکلات تصمیم‌گیری جاری را می‌توان از طریق جای دادن آنها در چارچوب راهبردی و تلقی اختیارهای جاری و آتی کاهش داد، شکل گرفت.

با توجه به تفاوت مفهوم برنامه‌ریزی راهبردی و رهیافت اختیار راهبردی، و ویژگی‌ها و محدودیت‌های به‌کارگیری آنها، و تفاوت میان جوامعی با سابقه طولانی به‌کارگیری فرایندهای تکرار شونده فرایینی و اصلاح تفکر و عمل برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی راهبردی با جوامعی که با تأخیر طولانی و در چارچوب نهادینه نشده برنامه‌ریزی به تفکر راهبردی روی آورده‌اند، در این نوشتار به عنوان جمع‌بندی برخی از پیش‌شرط‌های لازم برای استقرار تفکر راهبردی اشاره می‌شود.

کلید واژه‌ها: برنامه‌ریزی / رهیافت راهبردی، رهیافت جامع - ساده، رهیافت جامع - عقلانی، رهیافت سیستمی - چرخه‌ای، برنامه‌ریزی فضایی، رهیافت پیشابندی، برنامه عملیاتی، رهیافت اختیار راهبردی

## برنامه‌ریزی "راهبردی" و برنامه‌ریزی "اختیار راهبردی": ویژگی‌ها، تفاوت‌ها و پیش‌شرط‌ها

زهرا دانشپور  
دکتر در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای  
و دانشیار گروه شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی  
E-mail: z-abdi@CC.Sbu.ac.ir

## ۱- طرح مسئله

برپایی یک سیستم برنامه‌ریزی کارآمد، موفقیت در اجرای برنامه‌ها و به کارگیری شوه‌ها و رهیافت‌های پیشرو و فرهیخته برنامه‌ریزی، در گرو درک درست پایه‌های نظری، سیر تحول نظری و کاربرستی [۱]، فرصت‌هایی که برنامه‌ریزی، به طور کلی، فراوی جوامع قرار می‌دهد و مهم‌تر از همه آگاهی از شرایط لازم برای پایه‌گذاری و دوام آن سیستم است.

در چارچوب ویژگی‌ها و ملزومات برنامه‌ریزی به مفهومی کلی است که چارچوب "برنامه‌ریزی راهبردی" شکل می‌گیرد و اگر شرایط لازم برای برنامه‌ریزی در جامعه‌ای فراهم نیامده باشد، به طور حتم شرایط لازم برای به کارگیری رهیافت "راهبردی" نیز فراهم نمی‌آید. به این منظور است که باید ابتدا به تعریف برنامه‌ریزی به مفهومی کلی و برنامه‌ریزی در سطح شهر (برنامه‌ریزی شهری) پرداخت. سپس شرایط و پیش‌فرض‌های برنامه‌ریزی را بیان کرد، تا بتوان در مورد ویژگی‌ها و شرایط لازم پایه‌گذاری "برنامه‌ریزی راهبردی" و استفاده از رهیافت "انتخاب راهبردی" به گفت‌وگو پرداخت.

## ۲- هدف و روش کار

هدف این نوشتار تبیین ویژگی‌ها و محدودیت‌های به کارگیری رهیافت راهبردی در برنامه‌ریزی در چارچوب سیستم برنامه‌ریزی شهری است. در دستیابی به این هدف، ضمن آگاهی از- و تأکید بر- وجود تفاوت در سیستم‌های شهری و سازوکارهای برنامه‌ریزی در جوامع بیشتر و کمتر توسعه‌یافته، از یک دیدگاه، و از دیدگاهی دیگر بین جوامع سرمایه‌داری در مراحل اولیه و پیشرفته، در این نوشتار ابتدا پایگاه نظری برنامه‌ریزی، سیر تحول و اشکال گوناگون تعریف "برنامه‌ریزی" [۲] بررسی می‌گردد و سپس به طرح موضوع "راهبردی" و "انتخاب راهبردی" [۳] در برنامه‌ریزی پرداخته خواهد شد. در نهایت، از یک سو محدودیت‌ها و تنگناهای برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی شهری و به ویژه برنامه‌ریزی راهبردی و از دیگر سو شرایط لازم برای شکل‌گیری سازوکار برنامه‌ریزی، به کارگیری تفکر راهبردی و رهیافت انتخاب راهبردی؛ مورد بحث قرار خواهد گرفت.

اشکار است که اصولی که در پایه‌گذاری و راه‌اندازی یک سازوکار برنامه‌ریزی راهبردی باید رعایت شود، جدا از اصول و شرایط پایه سیستم برنامه‌ریزی نیست. سیستم برنامه‌ریزی، به عنوان بازوی بخش عمومی، در چارچوب کلان اجتماعی، اقتصادی، سیاسی قرار می‌گیرد. بنابراین این نوشتار در جهت دستیابی به هدف خود؛ با توجه ضمنی به این نکته که ساختارهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی گوناگون دارای تفاوت‌هایی اند که آن تفاوت‌ها بر سیستم برنامه‌ریزی شکل گرفته در آن جوامع اثر گذار است، بر این باور است که باید نخست با اصول و شرایط پایه و لازم برای پایه‌گذاری و راه‌اندازی سیستم برنامه‌ریزی آشنا شد، آنها را رعایت کرد و آن‌گاه "سازوکار برنامه‌ریزی راهبردی" را در آن چارچوب از پیش آماده‌جای داد.

## ۳- تعریف برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی را یک فعالیت اجتماعی یا سازمانی آگاهانه برای توسعه راهبردهایی بهینه از فعالیت‌های آنی در جهت دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف مورد نظر برای گشودن مشکلات برنامه‌ریزی [۴] در زمینه‌های پیچیده‌ای که با "قدرت" و "تعهد" به تخصص منابع لازم در جهت اجرای راهبرد انتخاب شده همراه است، تعریف کرده‌اند [۵]. با این تعریف، برنامه‌ریزی یا "انتخاب" راهی از میان راه‌حل‌های مختلفی که برای آینده گشوده است و سپس حصول اطمینان از "اجرای" آن راه، که این امر مستلزم تخصیص منابع است، سروکار دارد. حال چون برنامه‌ریزی فعالیتی است که از یک سو به "تصمیم‌گیری" مربوط می‌شود و از سوی دیگر به "تخصیص منابع"، بنابراین فعالیتی سیاسی است.

در صورتی که برنامه‌ریزی را انتظامی به شمار آوریم که به سوی تصمیم‌های اجتماعی و سیاست‌های عمومی جهت گرفته است، بنابراین می‌توان بین فعالیت‌های "برنامه‌ریزی" و "نابرنامه‌ریزی" [۷] تمایز قائل شد و از این طریق جنبه‌های دیگری از برنامه‌ریزی را تعریف کرد. در دستیابی به این مقصود می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

● "برنامه‌ریزی" فعالیتی کاملاً فردی نیست، چرا که برای اثرگذاری بر اعمال افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها و دولت‌ها انجام می‌گیرد.

● "برنامه‌ریزی" صرفاً تصور آینده‌ای دلخواه نیست و تشخیص تفاوت بین برنامه‌ریزی و تفکر (آرمان باور [۷] و [۸]) بسیار اهمیت دارد. برنامه‌ریزی وضعیت امور دلخواه در آینده را در نظر می‌گیرد و - برخلاف آرمان باوری - ابزارهای

اگر شرایط لازم برای  
برنامه‌ریزی در جامعه‌ای  
فراهم نیامده باشد، به  
طور حتم شرایط لازم  
برای به کارگیری رهیافت  
"راهبردی" نیز فراهم  
نمی‌آید

دستیابی به آن را نیز مشخص می‌کند. تفکر در مورد راهبردهای تغییر اجتماعی بدون قصد اجرای آنها، یا بدون دارا بودن قدرت برای پیشبرد آنها، هر چند مفید باشند اما به هر حال "برنامه‌ریزی" به شمار نمی‌رود.

● "برنامه‌ریزی" رو به سوی زمان حال ندارد، هر چند که تا چه زمانی در آینده وارد شود نیز جای گفت‌وگو دارد. به هر حال، "برنامه‌ریزی" با "عمل در آینده" (که خود با عنصر مهم [۹] سروکار دارد) رو به رو است؛ یعنی به پیش بینی و مهار اعمال و فعالیت‌های انسانی می‌پردازد.

● "برنامه‌ریزی" هیچ وجه مشترکی با رویکردهای مبتنی بر "آزمون و خطا" ندارد، البته این بدان معنا نیست که "برنامه‌ریزی" نمی‌تواند شامل تجربه باشد، بلکه اصول پایه برنامه‌ریزی ایجاب می‌کند که کسب تجربه در بستری راهبردی آگاهانه انجام گیرد. بنابراین تصمیم‌گیری بر پایه تجارب "اندک افزا" [۱۰] از بسیاری "برنامه‌ریزی" به شمار نمی‌آوردند و آن را برابر با "نابرنامه‌ریزی" بر می‌شمارند.

● "برنامه‌ریزی" محدود به تولید "برنامه" [۱۱] نیست. با توجه به اهمیت "اجرای" برنامه‌ها، اتصال بین "برنامه‌ریزی" و "عمل" بسیار مهم است.

بنابراین "برنامه‌ریزی" باید در برگزیده "قدرت" و "تعهد" باشد تا بتواند راهبردهای برنامه را که به زبان عملیاتی ترجمه می‌شود و آن گاه به سیاست‌ها، پیشنهادها، پروگرام‌ها و پروژه‌ها تبدیل می‌گردد، به نتیجه‌ای موفقیت‌آمیز - یعنی اجرا (و در بهترین حالت به اجرایی موفقیت‌آمیز) - برساند.

با وجودی که ارائه تعریفی کامل از "برنامه‌ریزی" به دلیل ماهیت چند انتظامه، دورنمای جامع و ویژگی‌های تغییر یابنده آن بسیار دشوار است، اما می‌توان برخی از زمینه‌های مشترک روایت‌های گوناگون از "برنامه‌ریزی" (ابه مفهومی عام) را بدین صورت بیان کرد:

● برنامه‌ریزی یا آینده‌سروکار دارد. به آینده - گرا [۱۲] بودن برنامه‌ریزی باید در چارچوب ناسازنمایی [۱۳] بین این ویژگی (که به معنای کوشش برنامه‌ریزی در جهت افزایش اطمینان در مورد آینده است) و ویژگی آینده (که به طور ذاتی پیشگویی ناشدنی است و با احتمالات سروکار دارد)، توجه کرد.

● برنامه‌ریزی یا انتخاب از میان اختیارهایی که برای آینده گشوده است، سروکار دارد. در واقع به دلیل پیچیده و احتمالاتی بودن رفتار سیستم‌های زیستی انسان، به تولید مسیرها یا برنامه‌های گزینه‌نیار است، تا مناسب‌ترین و

**برنامه‌ریزی با "انتخاب" راهی از میان راه‌حل‌های مختلفی که برای آینده گشوده است و سپس حصول اطمینان از "اجرای" آن راه، که این امر مستلزم تخصیص منابع است، سروکار دارد**

ممکن‌ترین آنها برای اجرا انتخاب گردد.

● برنامه‌ریزی یا تخصیص منابع سروکار دارد. چون "برنامه‌ریزی" نوعی فعالیت تخصیص دهنده منابع و فعالیت تصمیم‌گیری است، پس فعالیتی سیاسی به شمار می‌رود. با این تعریف، "برنامه‌ریزی" با هدف به کارگیری یا کفایت منابع جامعه، جلوگیری از زیاده‌روی‌های بخش خصوصی و کاهش تنش و کشمکش بین نیازها و اعمال افراد، گروه‌ها و سازمان‌های موجود در جامعه، کوشش در گشودن مشکلات و تسکین نابرابری‌ها داشته است.

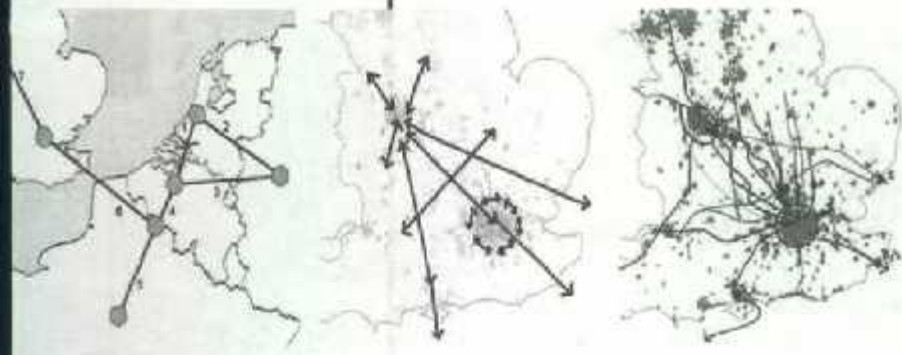
● برنامه‌ریزی کوششی آگاهانه است. این کوشش از طریق نهادهای مردم‌سالار (دموکراتیک) [۱۴] و در جهت دستیابی به اهدافی مشخص یا گشودن مشکلاتی ویژه انجام می‌گیرد.

**۴- تنگناهای شیوه‌های رایج برنامه‌ریزی**

برنامه‌ریزی مرسوم، که به عنوان راهنمای عمل و کارست برنامه‌ریزی عمل می‌کند [۱۵]، در آغاز سده بیستم میلادی همچون یاسخی حرفه‌ای به نارضایتی از فرایندهای سیاسی و اقتصادی - که خود را در ویژگی‌های کالبدی و انواع مشکلات اجتماعی - اقتصادی، فرهنگی و سیاسی شهرهای صنعتی کشورهای بیشتر توسعه یافته نمایان ساخته بود - شکل گرفت. بنابراین ریشه سیاسی "برنامه‌ریزی"، به اصلاحات اجتماعی اوایل سده بیستم میلادی باز می‌گردد. این ریشه‌گیری، برنامه‌ریزی را به صورت قدرت چهارم دولت‌ها که مروج منافع عمومی (در برابر منافع متضاد افراد و گروه‌ها) است، تعریف می‌کند. تفکر پایه چنین تعریفی پاور به این است که به کارگیری آگاهانه "تخصیص حرفه‌ای"، عقلانیت‌ابزاری [۱۶] و "روش‌های علمی"، بیش از نیروهای برنامه‌ریزی نشده بازار و رقابت‌های سیاسی، قادر به ترویج رشد اقتصادی و توسعه سیاسی‌اند.

از دیدگاه ناظران، "برنامه‌ریزی" دارای محدودیت‌ها و تنگناهایی است که بر کل سیستم برنامه‌ریزی و بر تفکر





راهبردی در برنامه‌ریزی اثرگذار بوده است. به این معنا که تشکیل یک سیستم برنامه‌ریزی به عنوان عنصری پیوندی (الحاقی) [۱۷] به دولت و بخش عمومی، نیازمند شرایط پایه، ابزارها و تدارکاتی است که در صورت فقدان آنها، عمل و کاربست برنامه‌ریزی واقعیت پیدا نمی‌کند و به تهیه برنامه‌های شهری، که حتی قادر به برقراری ارتباط با روند موجود فعالیت‌های مدیریت شهری نیست، محدود می‌ماند.

تأثیر دیدگاه‌های مختلف (چون جامعه‌شناسی) بر برنامه‌ریزی، منجر به آشکار شدن کاستی‌های

برنامه‌ریزی کالبدی و حرکت برنامه‌ریزی مرسوم از رهیافت جامع - ساده [۱۸] به رهیافت‌های جامع - عقلانی [۱۹] و سیستمی - جزئی [۲۰] و پذیرش تفکر "برنامه‌ریزی فضایی" (به معنای توجه به جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، سازمانی و مدیریتی در کنار جنبه‌های کالبدی پدیده مورد برنامه‌ریزی) و "برنامه‌ریزی راهبردی" شد. کاستی‌های مشاهده شده در برنامه‌ریزی مرسوم را، چه به وسیله ناظران بر رهیافت‌های سنتی و چه ناظران بر رهیافت‌های تکامل یافته برنامه‌ریزی، می‌توان به صورت فشرده این گونه بیان کرد:

- درک برنامه‌ریزان از فرایند توسعه و تغییر شهری از نظر سیاسی، ساده‌انگارانه است.
- راه‌حل‌های فنی موجود در برنامه‌ها، بازتاب دیدگاه‌های محافظه کارانه برنامه‌ریزان به شهر است.
- کوشش برنامه‌ریزان در جهت ترویج منافع عمومی بیشتر در جهت برآوردن نیازهای تحکمان سیاسی و اقتصادی بوده است.
- هماهنگی جامع و دموکراتیک ادعا شده برنامه‌ریزان از نظر سازمانی و سیاسی ناممکن است.
- مفهوم اثباتی [۲۱] آزادی از ارزش [۲۲] و حتی بودن برنامه‌ریزی، و به کارگیری فرایند عقلانی تشخیص و تعیین مشکلات، تعیین اهداف.

**"برنامه‌ریزی" باید در برگیرنده "قدرت" و "تعهد" باشد تا بتواند راهبردهای برنامه را که به زبان عملیاتی ترجمه می‌شود و آن‌گاه به سیاست‌ها، پیشنهادها، پروگرام‌ها و پروژه‌ها تبدیل می‌گردد، به نتیجه‌ای موفقیت آمیز - یعنی اجرا - برساند**

تحلیل، تعیین راه‌حل‌های گزینه، ارزش‌گذاری و اجرا که شکل دهنده مدل عقلانی برنامه‌ریزی [۲۳] است، ناتوان از تشخیص قیود اساسی تصمیم‌گیری در بخش‌های عمومی و خصوصی، ماهیت سیاسی کاربست برنامه‌ریزی و واقعیت‌های سازمانی، اجتماعی و روانی فعالیت برنامه‌ریزی است.

- با وجود سال‌ها تجربه در برنامه‌ریزی [۲۴] و با وجود دستوردهای مثبت، از یک سو "کاربست برنامه‌ریزی" (حتی در کشورهای بیشتر توسعه یافته) به تهیه "برنامه‌های شهری" محدود شده است و از سوی دیگر با کوشش در پرهیز از جدال‌های سیاسی، همواره میل به سمت امور عادی اداری و تدوین مقررات محافظه کارانه و غیرمتعطف وجود داشته است.
- پیچیدگی فرایند برنامه‌ریزی در چند هدفه بودن و وجود سازمان‌هایی با ربط دو سویه است که در جهت خلاف مدیریت کارآمد و هماهنگ سیستم و دستیابی کامل به هم‌رایی [۲۵] عمل می‌کند.

**۵- انتقاد از برنامه‌ریزی**

برنامه‌ریزی به عنوان نوآوری و فعالیتی در عرصه بخش عمومی، همواره مورد بحث، تحلیل و انتقاد قرار داشته است [۲۶] زمینه‌های گوناگون مخالفت با برنامه‌ریزی را، در سه مفهوم کلی و یا مصداق در سطوح شهری و فراشهری، می‌توان به صورت فشرده این گونه بیان کرد [۲۷]:

- دسته‌ای از منتقدان برنامه‌ریزی، از یک سو خواهان حداقل دخالت حکومت در امور اقتصادی و موافق کاهش نقش بخش عمومی و کاهش مقررات و از سوی دیگر منافع بخش خصوصی و نیروهای رقابتی بازار هستند.
- دسته‌ای دیگر از منتقدان برنامه‌ریزی با وجود پیروی از نظریات اقتصاددانان کلاسیک و نئوکلاسیک [۲۸] با دفاع از اصول پیش گفته، نیاز به دخالت بخش عمومی برای اصلاح شکست و زیاده‌روی‌های بازار - یعنی نیاز به برنامه‌ریزی در سیستم مبتنی بر اقتصاد بازار - را پذیرفته‌اند.

● دسته دیگر را مخالفان برنامه ریزی مرسوم، یعنی شیوه برنامه ریزی جامع - عقلانی تشکیل می دهند. این دسته، با ناکید بر فرایندهای سیاسی و چانه زنی [۲۹]، شناساننده و پیرو تفکر "اندک افزایش" در برنامه ریزی بوده اند و بر این باورند که پیاده کردن مدل های سنتی هماهنگی مرکزی در جامعه دموکراتیک ناممکن است. در مدلی که این دسته از برنامه ریزان ارائه کرده اند، دولت [۳۰] هیچ نقش مستقلی جز تدوین و اجرای قواعد بازی و تأیید مصالحه های سیاسی بین گروه های رقیب ندارد؛ رقابت سیاسی موازی رقابت بازار در نظر آمده است.

● دسته ای دیگر نیز در مخالفت با برنامه ریزی مرسوم، برنامه ریزی را محدود به کارکردهای پیشابندی [۳۱] (چون تأمین اطلاعات، تحلیل سیاست های عمومی گزینه و تشخیص پایه های کنش متقابل گروه ها) می دانند. این دسته در چارچوب رهیافت های پیشابندی به برنامه ریزی و مدیریت، پدیده مورد برنامه ریزی را به صورت سیستم های پیچیده از اجزای مرتبط به هم که در درون یک محیط یا فرا - سیستم کار می کنند، مشاهده می کنند و پیشابندهای مختلف را سطوح مختلف تصمیم گیری به شمار می آورند (یعنی سطوح راهبردی، عملیاتی و اجرایی [۳۲]).

● شاخه دیگر مخالفت با تفکر و رهیافت های مرسوم برنامه ریزی را برنامه ریزان و تحلیل گران انتقادی و مارکسیست [۳۳] مطرح کرده اند.

### ع- شرایط کارایی یک سیستم برنامه ریزی

کارایی سیستم برنامه ریزی شرایطی دارد که برخی از مهم ترین آن شرایط را می توان به صورت فشرده چنین بیان کرد [۳۴]:

● زمینه های گوناگون سیاست گذاری و نقش و سهم هر کدام شناسایی گردد.  
● ماهیت فعالیت های گوناگون برنامه ریزی، به ویژه از نظر ربط دو سوبه فعالیت ها، درک شود و بر این مبنا برنامه ریزی به صورت فعالیتی هماهنگ و مبتنی بر همپایی عمل کند.

● برای تبدیل موفقیت آمیز سیاست های بخش عمومی به برنامه ها (شامل برنامه های راهبردی و عملیاتی) و اجرای برنامه ها (شامل تغییرات رفتاری، مکانی و توسعه کالبدی بر روی زمین، و جز آن)؛ نیاز به چارچوب راهتمای روشنی است که تضمین کننده پیوستگی و یکدستی وقوع رویدادهای بیایی باشد. بدون چنین چارچوبی، نقش برنامه ریزی به برنامه ریزی کاربرد زمین [۳۵] محدود باقی می ماند و توان دخالت در حیطه های اجتماعی، اقتصادی و جز آن را نخواهد داشت.

● تغییر نقش برنامه ریز، از "تولید کننده برنامه ها" به "مدیر تغییرات". چنین شرطی به معنای به کارگیری اصول و فرایندهای پایه مدیریت در برنامه ریزی شهری، و یا به بیانی دیگر بسمودن مراحل زیر در فرایند تصمیم گیری، است [۳۶]:

- برنامه ریزی: بنیان نهادن اهداف کلان و خرد و تصمیم گیری در مورد راه های دستیابی به این اهداف.
- سازماندهی: تأمین منابع (انسانی و جز آن) مورد نیاز برای دستیابی به اهداف برنامه.
- تصمیمات راهبردی: تعیین کننده رابطه بین پدیده مورد برنامه ریزی و محیط آن.
- تصمیمات سازمانی: تعیین کننده ساختار سازمانی، حقوقی و جز آن، که برای مدیریت تغییر لازم است.
- تصمیمات عملیاتی: تعیین کننده راه حل های دقیق و قطعی اجرای برنامه.
- قائل شدن تفاوت بین تصمیمات راهبردی و تصمیمات عملیاتی در درون چارچوب سلسله مراتبی تصمیم گیری.

### ۷- برنامه ریزی راهبردی

برنامه ریزی راهبردی و مفاهیم "راهبرد" و "تاکتیک" در واقع در کوششی برای توسعه رهیافت های عملی به مدیریت و تصمیم سازی به نحوی که قادر به رویارویی با محیط های بسیار پیچیده، نامعلوم و پیش بینی ناپذیر [۳۷] باشد، شکل گرفت [۳۸]. برنامه ریزی راهبردی را نیز چون برنامه ریزی به مفهومی کلی، نمی توان به خوبی درک کرد و آن را همچون راهتمای عمل به کار برد، مگر زمانی که آگاهی از پایه های شناختی، نظری [۳۹]، ویژگی ها و انتقادهایی که بر آن وارد شده است، وجود داشته باشد.

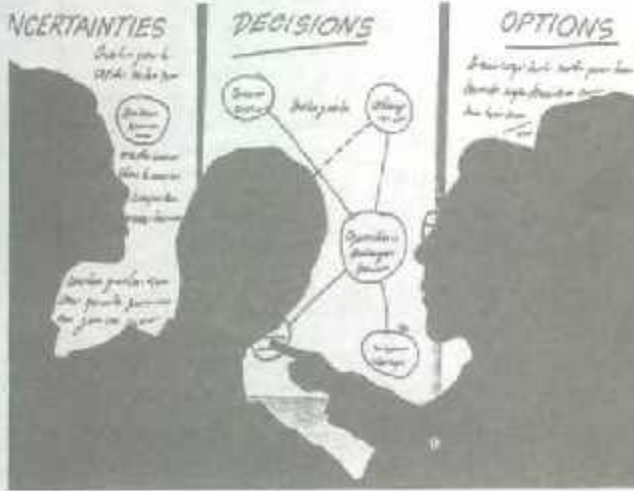
### ۷-۱- تعریف راهبرد و برنامه ریزی راهبردی

"راهبرد" و "تفکر راهبردی" با سازماندهی و هدایت مجموعه ای از عملیات و تدبیر و تقبل تدارکات یا هدف پیروزی - و در صورت امکان ناپذیر بودن پیروزی، فراهم ساختن موجبات تحمل کمترین شکست - سروکار دارد.

"برنامه ریزی" با هدف به کارگیری با کفایت منابع جامعه، جلوگیری از زیاده روی های بخش خصوصی و کاهش تنش و کشمکش بین نیازها و اعمال افراد، گروه ها و سازمان های موجود در جامعه، کوشش در گشودن مشکلات و تسکین نابرابری ها داشته است

برنامه‌ریزی راهبردی\* در سطوح شهری و منطقه‌ای (۴۰ و ۴۱) دارای ویژگی‌هایی است که به صورت فشرده، عباوتند از:

- برنامه‌ریزی راهبردی بیشتر "فعالیت - گرا" [۴۲] است تا "کاربرد زمین - گرا" [۴۳] و یا صراحتی بیش از برنامه‌های سنتی [۳۳] با "تصمیم‌گیری" و "اجرای" برنامه‌ها سروکار دارد.
- در این رهیافت از برنامه‌ریزی خواسته می‌شود که چند تفکر "هنجارین"، تحلیلی، آینده‌نگر، بازگرد کننده [۴۵] و راهبردی را همزمان دارا باشد.
- در برنامه‌ریزی راهبردی به کارگیری قنون برنامه‌ریزی در مراحل مختلف فرایند برنامه‌ریزی (چون عمیزی، پردازش و تحلیل داده، تعیین اهداف، آینده‌نگری، طراحی برنامه و ارزش‌گذاری) اهمیت دارد.
- برنامه‌ریزی راهبردی فرایند مدیریت گونه و مستند مرور و جرح و تعدیل سیاست‌گذاری است، به دور از محدودیت‌های رهیافت‌های سنتی که یک "وضعیت نهایی" را برای آینده دور در نظر می‌گرفتند.
- یک عنصر مهم برنامه‌ریزی راهبردی، فرایندی [۴۶] است که کارکرد گسترده آن ارزیابی تغییر و اندازه‌گیری تأثیراتی است که در نتیجه اجرای برنامه‌ها نمود می‌یابد و بدین ترتیب نیاز به "مرور برنامه" آشکار می‌شود.



● در رهیافت برنامه‌ریزی راهبردی بر "مشارکت" تأکید شده است. خردمآیه "مشارکت" در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی آن است که گروه‌های مختلف ناظر بر موضوعات راهبردی نه تنها می‌توانند داده‌های اطلاعاتی با ارزشی را وارد فرایند کنند، سهم بیشتری در درک موضوعات داشته باشند و تصمیم‌های مهمی بگیرند، بلکه می‌توانند به پیامدهای ممکن اختیار مسیرهای مختلف عمل نیز اشاره کنند.

● برنامه‌ریزی راهبردی نیاز به ساختار سازمانی و "چارچوب‌های روند کاری" [۴۷] ویژه خود دارد که بتواند از طریق آنها سلسله‌مراتی از سیاست‌هایی را که در چارچوب برنامه‌ریزی راهبردی و برابر با ویژگی‌های آن تهیه شده‌اند، به اجرا برساند. به کارگیری رهیافت پیشابندی، که شهرها و مناطق را به صورت سیستم‌های پیچیده متشکل از اجزای به هم مرتبط در درون زمینه‌ای محیطی یا فرا-سیستمی در نظر می‌آورند، کوشش بر ترک برخورد ساده‌انگارانه در برنامه‌ریزی راهبردی در سطوح شهری و منطقه‌ای داشته است.

● یک ویژگی مهم و شرط موفقیت سیستم برنامه‌ریزی مبتنی بر رهیافت راهبردی، نرسش پذیری و توان تطابق با شرایط ویژه مورد برنامه‌ریزی است. این ویژگی بر پایه این اصل قرار دارد که رویکرد درست در هر موقعیت به شرایط ویژه‌ای که در درون آن تصمیم‌ها گرفته می‌شوند، به اجرا در می‌آیند و بسته است، به کارگیری این اصل در برنامه‌ریزی راهبردی، بدون پیش‌زمینه در برنامه‌ریزی سنتی، منجر به شکل‌گیری تفکر و رهیافت پستاندنی در برنامه‌ریزی راهبردی شد.

● یک ویژگی مهم دیگر برنامه‌ریزی راهبردی، سلسله‌مراتب سطوح سیاست‌گذاری و رابطه بین سطوح مختلف است. به این ترتیب، نه تنها در هر سطح، سیاست‌ها دارای ارتباط متقابل اند، بلکه بین سطوح مختلف سیاست‌گذاری نیز ارتباط (عمودی) وجود دارد. هر سطح برنامه‌ریزی دارای کارکردی و راهبردی برای سطح پایین‌تر از خود است و بر عکس، هم به وسیله "برنامه‌ریزی راهبردی" سطح بالاتر از خود عقید می‌شود. به این ترتیب است که در برنامه‌ریزی راهبردی هم امکان نیان‌گذاری نگاهی اجمالی (اما جامع و فراگیر) از موضوعات و سیاست‌ها در هر سطح فراهم می‌آید، و هم در سطوح پایین‌تر امکان تولید سیاست‌های تفصیلی (تاکتیک‌ها) یا برنامه عملیاتی، همچون رهنمون‌تهادهای مجری برنامه، مهیا می‌گردد.

● چون برنامه‌ریزی راهبردی نیاز به درک و تفسیر محیط‌های درون و بیرونی دارد و این امر متکی است بر فرایندهای گردآوری، پردازش و تحلیل اطلاعات، بدین ترتیب این رهیافت با آگاهی از وجود این و قیود [۴۸] در برنامه‌ریزی، در پی کاهش و یا غلبه بر آنهاست.

### ۷-۲- تحلیل برنامه‌ریزی راهبردی

"برنامه‌ریزی راهبردی" نیز همچون "برنامه‌ریزی"، همواره در معرض تحلیل قرار داشته است. موارد اشاره شده را می‌توان به صورت زیر برشمرد:

● برنامه‌ریزی راهبردی در بخش عمومی و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دارای اصول پایه و ویژگی‌ها و اهداف متفاوتی با برنامه‌ریزی در عرصه‌های بازرگانی، صنعتی و جز آن در بخش خصوصی است. اهداف بخش عمومی متفاوت

[ادامه دارد]

منابع: ۱- پرونده پرونده (۱۹۸۸) به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۲- در مورد گسترش بیومست در این زمینه در این نوشتار کوشش بر آن بوده است که مسائل بسیار مطرح‌شده شوند. ۳- approach ۴- مشکلات برنامه‌ریزی (planning problem) آن است مشکلاتی است که گاه در این حوزه پیشتر سایر کارشناسان برنامه‌ریزی (planning) قرار می‌دهند. ۵- دانشپور (۱۳۸۱) ۶- Alexander, L.K. (1991) ۷- استعاره‌ای است که از "برنامه‌ریزی" به معنای "تصمیم‌گیری" به‌کار برده شده است که در این مقاله به چند مورد از آن اشاره می‌گردد. ۸- در این مقاله ۹- برنامه‌ریزی شهری در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۱۰- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۱۱- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۱۲- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۱۳- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۱۴- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۱۵- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۱۶- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۱۷- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۱۸- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۱۹- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است. ۲۰- در این زمینه به‌دست‌آمده از (IBRD) است.

## تغییر نقش برنامه ریز، از "تولید کننده برنامه‌ها" به "مدیر تغییرات"، به معنای به کارگیری اصول و فرایندهای پایه مدیریت در برنامه ریزی شهری، و پیچودن مراحل فرایند تصمیم گیری، است.

و گاه متضاد با اهداف بخش خصوصی است - که مبتنی بر بیشینه کردن سود است، بسیاری از تجارب به کارگیری برنامه ریزی راهبردی در بخش عمومی نشان از کم توجهی - و حتی بی توجهی - به این گونه تفاوت ها دارد.

● برنامه ریزی راهبردی، چون رهیافتی در چارچوب یک سیستم برنامه ریزی، با وجود ناکید بر خاصیت، محدود مانده است به سیاست ها و پیشنهادهایی برای تغییر و توسعه کالبدی؛ و این متضاد با هدف پایه گذاران "جشن برنامه ریزی شهری" است، که اصلاح شرایط اجتماعی و اقتصادی را همگام با شرایط کالبدی مدنظر داشته اند.

● فرایند برنامه ریزی راهبردی توان تولید سیاست های راهبردی را - به آن معنا که بتواند بر فرایند وقایع موجود اثرگذار باشد - ندارد و در بیشتر موارد این سیاست ها با تصمیم های رایج و معمول نادیده گرفته شده است.

● اجرای برنامه راهبردی مستلزم وجود نهادی مسئول و متعهد به اجرای آن است. در بیشتر موارد چنین نهادهایی موجود نبوده اند.

● برنامه های راهبردی دارای نقش روشن و مشخص نبوده اند؛ به ویژه آنکه فقدان سازوکار مشخص برای پشیمان نهادن چارچوب اجتماعی - اقتصادی که راهبردهای کالبدی از درون آن تولید شوند، حیطه وظایف این برنامه ها را به جنبه های کالبدی برنامه ریزی محدود ساخته است.

### ۱- برنامه ریزی اختیار راهبردی

در عرصه مدیریت بخش عمومی و برنامه ریزی شهری و منطقه ای (همچون شاخه ای از آن) انگاره های مشتق از دو رهیافت پیشابندی و سازمانی [۴۹] منجر به شکل گیری دیدگاهی شد که برنامه ریزی را فرایندی معتد از "اختیار راهبردی" [۵۰] تعریف کرده است. در این دیدگاه، فرض بر آن است که دشواری بز خوردن با مشکلات تصمیم گیری جاری را از طریق جای دادن و بررسی آنها در چارچوب گسترده تر "راهبردی" می توان کاهش داد.

منظور چارچوبی است که در عین حال، سایر مشکلات مرتبط با "اختیارهای" جاری و آتی را نیز در بردارد.

### ۱-۱ اصول پایه

رهیافت اختیار راهبردی برای مقابله با مشکلات ناشی از نامعلومی، دانش ناکامل و نتایج پیش بینی ناشدنی سیاست گذاری بخش عمومی طراحی شده است. تولید کنندگان برنامه با مشکل نامعلومی روبه رویند، که نه فقط به دلیل سروکار داشتن فعالیت برنامه ریزی با "آینده" (که دشوار بتوان آن را مهار و پیشگویی کرد) بلکه به آن دلیل وجود دارند

رهیافت پیشابندی، که شهرها و مناطق را به صورت سیستم های پیچیده مشکل از اجرای به هم مرتبط در درون زمینه ای محیطی یا فرا-سیستمی در نظر می آورد، کوشش بر ترک برخورد ساده انگارانه در برنامه ریزی راهبردی در سطح شهری و منطقه ای داشته است.

که زمان حاضر نیز دارای عوامل ناشناخته و نامعلوم است و همین امر بر موفقیت، امکان پذیری و ماندگاری برنامه ها اثر می گذارد. وجود نامعلومی هایی که در سایه آنها فعالیت برنامه ریزی انجام می شود، در بیشتر موارد به برنامه هایی منجر شده است که یا به "اجرا" نمن رسند یا به طور کلی برنامه هایی "کم توان" به شمار می روند.

رهیافت اختیار راهبردی با تشخیص "نامعلومی" و اهمیت آن در یک فعالیت برنامه ریزی، در زمینه ای سه گانه با آن برخورد کرده است:

- کاهش نامعلومی
  - نروخس پذیری کردن سیستم هدایت و مهار؛ و
  - ناکید بر عمل کوتاه مدت [۵۱]
- اصول پایه این روش را می توان به صورت فشرده چنین بیان کرد:
- مشکلات تصمیم گیری به هم مرتبط اند.
  - سلسله مراتبی از سیاست ها و اختیارهای مربوط به هر عرصه سیاست گذاری را می توان تعیین کرد.
  - در فرایند تصمیم گیری می توان رویکردی اختیار کرد که وجود این "نامعلومی" را تشخیص دهد و با اختیارهای

۱- KENNEDY (که آن را عدم نظردر "عدم نظردر" نیز ترجمه کرده اند) به معنی عمومی آن دانش و همچنین یادکردن خصوصیات آن، خواندن لحظه عینی و خواندن لحظه لغوی، پیش بینی یعنی کلمه رهبر که همگام است "یک کلمه" - و کتاب وی، بر اساس روشی مبتنی بر [۱۳۷۴] (ص ۷۵۸).

۲- دانشکده ای (incremental) در رهافت انتخاب فرایند گسترده (incremental economic approach) به عنوان نوعی رهافت برنامه ریزی، در واقع به عدم مذاکره با بخش عمومی و حکایت طرز یافتن بخش خصوصی بر دانش عمومی برای نارد ویژگی دارد. این رهیافت جفا و وضعیت موجود بر وارد تربیت تغییرات اندک به سیاست های موجود است. (K. P. Mohan, 1973) و (Mohan, 1980) (ص ۱۲۸۰) و (۱۳۸۲).

۳- P. ۱۱۰ - "از رهافت" تعریف کرده اند، در مورد کتاب "کوچک و سلفی" در کتاب "برنامه ریزی و منطقه کالبدی" ص ۱۱۰-۱۱۱. کتاب "شماره های انتخابی مدیریت شهری" از چارچوبی تعریف شده به تصمیم گیری است.

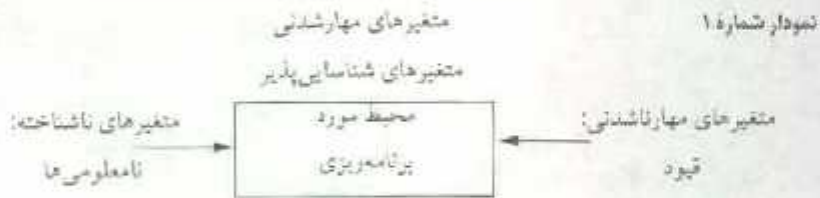
۴- P. ۱۲۰ - "رهافت" (perceptual) یعنی اینکه که نظر بر رویه هستی، دانش و رهافت، در اینجا یک مفهوم دیگر است و در عین حال دارای خصوصیات حقیقت نیز باشد.

۵- P. ۱۲۰ - "رهافت" (perceptual) یعنی اینکه که رهافت، در اینجا یک مفهوم دیگر است و در عین حال دارای خصوصیات حقیقت نیز باشد.

ساست‌گذاری مناسبی را در جهت برخورد با مشکلات پیچیده تصمیم‌گیری، شناسایی و پی‌گیری کند.

### ۲-۱- نامعلومی‌ها و قیود برنامه‌ریزی

روال رایج برنامه‌ریزی در نظر گرفتن جنبه‌ها از محیط مورد برنامه‌ریزی است که شناسایی پذیر و مهارشدنی باشد (یا تصور بر آن باشد)، نقش اختیار و اهرم‌دردی در برنامه‌ریزی به دنبال تشخیص متغیرهای ناشناخته (یا نامعلومی‌ها) و متغیرهای مهارناشدنی (یا قیود) بوده است (نمودار شماره ۱).



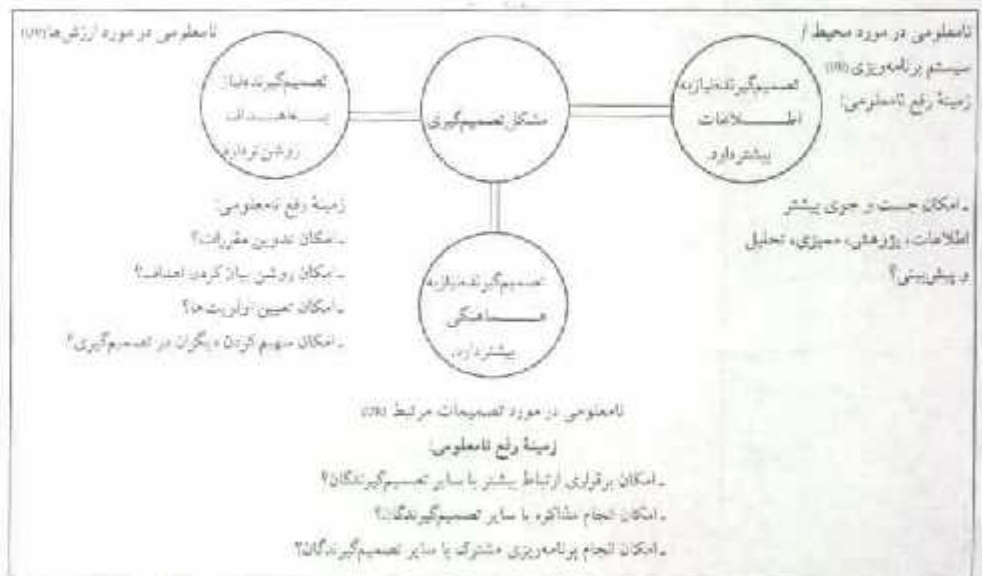
اهمیت تشخیص وجود "نامعلومی‌ها" و "قیود" در برنامه‌ریزی آن است که بر چگونگی رفتار انسان برنامه‌ریز یا تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیرنده در دو حالت زیر اثر می‌گذارد:

- هرگاه متغیرهای شناسایی پذیر و مهارشدنی غلبه داشته باشند، می‌توان برای برخورد با "مشکل" برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری کرد.
- هرگاه متغیرهای ناشناخته (نامعلومی‌ها) و مهارناشدنی (قیود) غلبه یابند، زمینه فعالیت برنامه‌ریزی محدود و کم‌ثواب می‌گردد.

قیود مجموعه عواملی اند که فعالیت برنامه‌ریزی را محدود می‌سازند و در فشار می‌گذارند. عوامل ایجاد قیود در برنامه‌ریزی، گوناگون و موردی‌اند؛ هر چند که از دیدگاهی آنها را به قیود طبیعی، قیود ناشی از فعالیت‌های انسان، قیود مربوط به وجود قوانین و مقررات، قیود ناشی از نبود قوانین و مقررات، قیود مربوط به کمبود منابع، قیود ناشی از وجود فعالیت‌های انسانی و قیود مربوط به نبود ارتباطات لازم می‌توان دسته‌بندی کرد.

نامعلومی‌هایی که بر برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری شهری اثر می‌گذارند، بنا بر رویافت اختیار راهبردی، به سه دسته تقسیم و تعریف شده‌اند: نامعلومی در مورد محیط [۵۲]، نامعلومی در مورد ارزش‌های هدایت‌کننده برنامه‌ریزی [۵۳] و نامعلومی در مورد تصمیم‌های سایر عواملان تصمیم‌گیری [۵۴]. (نمودار شماره ۲)

### نمودار شماره ۲



منبع: Friend, J. (1997)

شخصی‌نگار برای اطلاعات بیشتر در خصوص این مقاله می‌توانید به آدرس زیر مراجعه کنید.  
 پ. ۱۲۷۰، ج. ۵، پ. ۸۲، تهران.  
 وکیل پور، ۱۳۶۶، ج. ۱، پ. ۲۸۴.  
 ۱۵- آیدان‌نوشته‌ها و یادداشت‌ها در مورد برنامه‌ریزی شهری (Urban Planning) و شهرسازی و مباحثات در این زمینه که به عنوان یکی از منابع گوناگون به شیوه رایج برنامه‌ریزی تبدیل گردیده و به عمل برنامه‌ریزی (Planning) امریکایی تبدیل شده است.  
 (۱۳۸۰) (۱۳۸۲)  
 ۱۶- Environmental sustainability برای اطلاعات بیشتر، نکات را در شماره ۱۳۸۰، (۱۳۸۲) (۱۳۸۲) ببینید.

17- adaptive  
 18- simple - comprehensive approach  
 19- evident - comprehensive approach  
 20- system - logical approach  
 21- positive  
 22- value - form  
 23- value - form  
 24- value - form  
 25- value - form  
 26- value - form  
 27- value - form  
 28- value - form  
 29- value - form  
 30- value - form  
 31- value - form  
 32- value - form  
 33- value - form  
 34- value - form  
 35- value - form  
 36- value - form  
 37- value - form  
 38- value - form  
 39- value - form  
 40- value - form  
 41- value - form  
 42- value - form  
 43- value - form  
 44- value - form  
 45- value - form  
 46- value - form  
 47- value - form  
 48- value - form  
 49- value - form  
 50- value - form  
 51- value - form  
 52- value - form  
 53- value - form  
 54- value - form  
 55- value - form  
 56- value - form  
 57- value - form  
 58- value - form  
 59- value - form  
 60- value - form  
 61- value - form  
 62- value - form  
 63- value - form  
 64- value - form  
 65- value - form  
 66- value - form  
 67- value - form  
 68- value - form  
 69- value - form  
 70- value - form  
 71- value - form  
 72- value - form  
 73- value - form  
 74- value - form  
 75- value - form  
 76- value - form  
 77- value - form  
 78- value - form  
 79- value - form  
 80- value - form  
 81- value - form  
 82- value - form  
 83- value - form  
 84- value - form  
 85- value - form  
 86- value - form  
 87- value - form  
 88- value - form  
 89- value - form  
 90- value - form  
 91- value - form  
 92- value - form  
 93- value - form  
 94- value - form  
 95- value - form  
 96- value - form  
 97- value - form  
 98- value - form  
 99- value - form  
 100- value - form



در نتیجه در صورت اختیار تفکر 'راهبردی' و به کارگیری رهیافت 'اختیار راهبردی' در تولید برنامه، همچون بخشی از فرایند برنامه‌ریزی، توجه به پیش شرط‌هایی ضرورت می‌یابد؛ زیرا بدون آماده‌سازی شرایط برای استقرار تفکر راهبردی در سیستم برنامه‌ریزی، به کارگیری این تفکر ابزاری باقی خواهد ماند.

شرایط لازم برای شکل‌گیری سازوکار برنامه‌ریزی، به کارگیری تفکر 'راهبردی' و 'اختیار راهبردی' را می‌توان به صورت فشرده چنین بیان کرد:

تختست - شرایط لازم برای بنیادگذاری سیستم برنامه‌ریزی:

- آشنایی بنیان گذاران با زمینه‌های نظری، تجربی و فنی برنامه‌ریزی.

- بنیان گذاری یک سیستم به طور کامل و شامل تمامی عناصر لازم (تسهیلات لازم، ابزارهای حقوقی و جز اینها).

- تحکیم ارتباط میان 'برنامه' و 'اجرا': امکان‌پذیر کردن و اجرایی کردن فعالیت تولید برنامه.

- توجه به تعهد سیاسی در پیشبرد برنامه‌های شهری.

- روشن ساختن وظایف و رسالت برنامه‌ریزی و تعیین زمینه‌های اصلی و محوری سیاست گذاری که در هر جامعه به سازوکار برنامه‌ریزی شهری سپرده می‌شود.

دوم - شرایط لازم برای پذیرش و نهادینه کردن تفکر 'راهبردی' در سیستم برنامه‌ریزی:

- آشنایی با چارچوب‌های نظری، تجربی و فنی برنامه‌ریزی راهبردی.

- تعیین دورنما و رسالت برنامه‌ریزی راهبردی و به ویژه تعیین رابطه بین راهبردهای کالبدی و راهبردهای اجتماعی - اقتصادی.

### تفکر اختیار راهبردی در برنامه‌ریزی به دنبال تشخیص متغیرهای ناشناخته (یا نامعلومی‌ها) و متغیرهای مهار ناشدنی (با قیود) بوده است

- تعیین منابع در اختیار برنامه‌ریزی راهبردی.

- برقراری ارتباط بین زمینه‌های مختلف سیاست گذاری (بین - بخشی) و ارتباط بین سطوح مختلف (رابطه بین برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی).

- تعیین چارچوب‌های سازمانی مناسب با وظایف روشن راهبردی و تدقیق ارتباطات بین سازمانی در جهت دستیابی هر چه بیشتر به هم‌رایی.

- توجه به تعهد سیاسی لازم برای به اجرا رساندن برنامه‌های راهبردی.

- برنامه‌ریزی راهبردی هر چارچوبی داشته باشد، آن چارچوب می‌بایست دارای 'نرمش پذیری' لازم و کافی در تمام سطوح (راهبردی، عملیاتی) باشد، تا توان برخورد با گسترده‌ای از عوامل پیش‌بینی نشده داشته باشد.

سوم - شرایط لازم برای به کارگیری رهیافت 'اختیار راهبردی':

- آشنایی با چارچوب‌ها و اصول نظری، تجربی و فنی این رهیافت.

- آماده کردن سیستم برنامه‌ریزی از نظر پذیرش داخل‌های کوتاه مدت، در عین تعیین مسیرهای عملی ممکن در آینده.

- در اختیار داشتن اطلاعات از منابع در اختیار عمل برنامه‌ریزی در کوتاه مدت، داده‌های اطلاعاتی معلوم و توان تشخیص و برخورد با نامعلومی‌ها و قیود برنامه‌ریزی.

- به کارگیری تمهیداتی در جهت نرمش‌پذیر کردن سیستم برنامه‌ریزی.

#### منابع

- آکسیری، د. 'اندیشه‌های سیاسی و فرهنگ اصلاحات و مکتب‌های سیاسی' تهران نشر مروارید، ۱۳۷۸.  
 - بروی، آ. (ترجمه)، 'طراحی‌های برنامه‌ریزی و سیاست‌های اقتصادی' انتشارات گنجین، ۱۳۷۰.  
 - عطایی، عبد. 'ترویج مفهومی تصمیم‌ها از اطلاعات تا حوزه مدیریت' تهران نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۷۵.  
 - رفیعی، حسن. 'رابطه‌های دولت، شرکت‌ها و بخش خصوصی' تهران نشر حکمت، ۱۳۷۷.  
 - سائلمن، ز. 'معماری نظری و مفاهیم معماری در شهرهای پراکنده ویژه بر برنامه‌ریزی شهری، گزارش‌های نظری طرح تحقیقاتی دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۸۰.  
 - سائلمن، ز. 'مطالعه‌ای نظری بر راهبردی شهری حوزه عربی' تهران نشر مروارید، چاپ دوم، شهری، دوره کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۸۱.  
 - سائلمن، ز. 'نظریه‌های معماری و شهرسازی' تهران نشر مروارید، چاپ دوم، شهری، دوره کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۸۱.  
 - سائلمن، ز. 'نظریه‌های معماری و شهرسازی' تهران نشر مروارید، چاپ دوم، شهری، دوره کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۸۱.  
 - سائلمن، ز. 'نظریه‌های معماری و شهرسازی' تهران نشر مروارید، چاپ دوم، شهری، دوره کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۸۱.  
 - سائلمن، ز. 'نظریه‌های معماری و شهرسازی' تهران نشر مروارید، چاپ دوم، شهری، دوره کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۸۱.

- Alexander, E.L. 'Planning in a very long, not to be forgotten', *TPR*, Vol 57, (2), 1981.  
 - Alexander, E.L. 'Approaches to planning, introducing current planning theories, concepts and issues' (2nd ed), Prentice-Hall (USA), Gordon and Breach Science Publishers, 1992.  
 - Beckson, J. 'Urban planning methods - research and policy analysis' London and New York, Methuen, 1981.  
 - Fainstein, M. and Nishitani, E. 'Strategic land-use planning and the British development plan system', *TPR*, no 56 (1), 1985.  
 - Fried, J. and Joseph W.N. 'Local government and strategic choice' (2nd ed), Oxford, Pergamon press, 1976.  
 - Fried, J. 'Planning in a multi-spatial context', *TPR*, no 53 (3), 1980.  
 - Fried, J. and Hickling, A. 'Planning under pressure', Oxford, Butterworth - Heinemann, 1991.  
 - Hickling, A. 'AID and the levels of choice in strategic plan', *TPR*, no. 59 (3), 1976.  
 - Kadono, J. ed. 'A public planning perspective on strategic planning', *JAPA*, vol. 23 (1), 1997.  
 - Lachlan, G. 'The science of muddling through', in A. Fishall (ed.), 'A Reader in planning theory', Oxford, Pergamon, 1983.  
 - McLiam, M.G. 'Strategic planning in Hong Kong', *TPR*, vol 64 (3), 1993.  
 - Roberts, J.H. 'An introduction to town planning techniques', London, Hutchinson, 1977.  
 - Thomas, K. and Roberts, E. 'Metropolitan strategic planning in England - strategies in transition', *TPR*, no 72 (1), 2000.



چکیده

مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی لزوماً همان سادگی مسائل علوم تجربی را ندارند. پیچیدگی سازمان یافته (نهادینه) این دسته مسائل آنها را از مسائل دیگر عرصه‌ها متمایز می‌سازد. سه رویکرد سیستمی، استراتژیک و اقتضایی نتیجه تلاش‌های سازمان یافته‌ای هستند که در مسیر تحول تفکر و عمل برنامه‌ریزی و مدیریت، هر یک از طریق ابزارها و روش‌هایی در پی جبرگی بر این دسته از مسائل برآمده‌اند و هر کدام کمابیش موفقیت‌هایی نیز به دست آورده‌اند. اما پیچیدگی، عدم قطعیت، ابهام، وجود پیوندهای درونی و چیزهایی از این دست در بین مسائل برنامه‌ریزی، یافتن راه‌حل برای آنها را بسیار دشوار ساخته است. در آغاز قرن جدید به نظر می‌رسد انگاره‌هایی چون برنامه‌ریزی مبتنی بر همکاری و برنامه‌ریزی مبتنی بر تشریک مساعی و نیز ایده حکمرانی خوب، مکمل برنامه‌ریزی استراتژیک و به دنبال آن برنامه‌ریزی هماهنگ‌ساز شده‌اند.

کلید واژه‌ها، پیچیدگی سازمان یافته، مسائل شهری، برنامه‌ریزی استراتژیک و اقتضایی، حکمرانی خوب.

## پیچیدگی مسائل در برنامه‌ریزی شهری و رویکردهای مواجهه با آنها

ایرج اسدی  
کارشناس ارشد شهرسازی  
E-mail: Yraj.asadi@yahoo.com



## طرح مسئله و هدف

اگر چه برنامه‌ریزی شهری سابقه‌ای در حدود یک قرن دارد اما هنوز ابعدی از آن تاگشوده باقی مانده است. پرسش‌های زیادی وجود دارد که هم نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی و هم برنامه‌ریزان حرفه‌ای تلاش کرده‌اند تا به آنها پاسخ دهند. اما به نظر می‌رسد هیچ پاسخ مشخصی برای این دست پرسش‌ها در دست نیست و با اگر پرسیده شوند چه بسا پاسخ‌های گوناگون برای آنها یافت شود. برخی از آنها عبارتند از:

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

فرضیه‌ای که در این مقاله در برابر این قبیل پرسش‌ها قرار داده شده، این است که در بسیاری مواقع نزد برنامه‌ریزان شهری رویکردها، تلقی‌ها و تبیین‌های ساده‌انگارانه‌ای از مسائل شهری و راه‌حل‌های آن وجود دارد. در حالی که مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی با پیچیدگی نهادینه و سازمان یافته‌ای که حاصل شبکه‌های اجتماعی زمینه آنهاست، از مسائل دیگر عرصه‌های علوم تجربی متمایز می‌شوند. به دلیل شکافی که بین تبیین و تجویز برنامه‌ریزان شهری و آنچه مسائل و واقعیت‌های سیستم‌های اجتماعی پیچیده نامیده می‌شود وجود دارد، برنامه‌ریزی از اثربخشی مورد انتظار خارج می‌شود.

هدف این مقاله جست‌وجو و طرح ویژگی‌های است که مسائل برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در قلمرو عمومی و سیستم‌های پیچیده اجتماعی در مقایسه با مسائل عرصه‌های دیگر در برادرند آن است؛ و نیز تلاش‌هایی که در سوی دیگر سازمان‌ها و سیستم‌های برنامه‌ریزی که با آن مسائل پیچیده رویه‌رویند برای چیرگی بر آنها انجام شده است.

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

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

## تلقی ساده از مسائل و راه‌حل‌های برنامه‌ریزی

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

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

تلقی ساده‌انگارانه و مکانیستی از دنیای بیرونی و روابط علی و معلولی بین پدیده‌های مختلف می‌تواند شیوه‌ای چون برنامه‌ریزی، کلیشه‌ای (۶) یا تپیه طرح‌های جامع و بستنی را موجه سازد. مسائلی که برنامه‌ریزان شهری در اوایل شروع نهضت برنامه‌ریزی مدین با آن مواجه بودند، ماهیتی نسبتاً ساده داشته‌اند. "اولین برنامه‌ریزان شهری می‌توانستند در مواجهه مستقیم با مسائل، علل و راه‌حل‌هایی برای آنها بیابند. بیماری خصیسه در آب حامل سالمونلا، هجوم میکروب نتیجه آبناشت زباله و رفعت و آمد بسیار مشکل نتیجه وجود خیابان‌های گل‌آلود و بدون کف‌سازی است" (Faludi, 1973, 137).

اگر بتوان یا قطعیت کامل چنین تبیین‌هایی ارائه داد، یعنی اگر این چنین شرایطی در جهان واقعی وجود داشته باشد، البته برنامه‌ریزان کلیشه‌ای و یا طرح‌های جامع اثربخشی خواهند داشت. به عبارت دیگر، اگر مسائل در برنامه‌ریزی شهری ساده بود، امکان داشت بتوان آنها را به تعداد محدودی از رابطه و متغیر - مشابه علوم تجربی - تقلیل داد. در این صورت می‌شد به تعریف جامع و مانعی از آنها رسید و اهداف و وسایل تحقق آنها را با قطعیت کامل طراحی کرد. در صورت عدم تحقق چنین شرایطی و با فرض شبکه‌های پیچیده، برنامه‌ریزی بستنی و کلیشه‌ای ساده‌پنداری خامی بیش نخواهد بود.

اگر مسائل برنامه‌ریزی شهری ساده بود، امکان داشت بتوان آنها را به تعداد محدودی از رابطه و متغیر تقلیل داد. در این صورت می‌شد به تعریف جامع و مانعی از آنها رسید و اهداف و وسایل تحقق آنها را با قطعیت کامل طراحی کرد

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

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

در حوزه برنامه‌ریزی شهری همین تلقی ساده از مسائل و علل موجب آن به دیگر انواع مسائل شهری نیز تسری پیدا کرد. بدین ترتیب، این فرض پدید آمد که اگر شیوع یک بیماری همه گیر علت مشخصی داشته باشد که بتوان آن را با اعمال برخی کنترل‌های خاص مهار کرد، پس می‌توان نتیجه گرفت که دیگر مسائل شهری نیز این گونه‌اند. نتیجه نهایی این گونه تفکر این بود که با شناخت و مداخله در علل ریشه‌ای مسائل می‌توان آنها را با ارائه برنامه‌های مشخصی و کالبدی برای همیشه رفع کرد.

تاریخ برنامه‌ریزی شهری شاهد شمار زیادی از این گونه تبیین‌ها و ردیابی ریشه‌های علی و راه‌حل‌های صرفاً کالبدی بوده است. در جایی که نواحی آلوده و فرسوده درون شهری ناشی از وجود واحدهای مسکونی زیر استاندارد و کثیف است و یا فقدان حس مشترک اجتماعی [۲] حاصل زندگی در نواحی شهری بسیار بزرگ بدون فرم است، لابد فقدان حس همسایگی نیز ریشه در قصور در ایجاد مراکز و معارف‌های خرید و فروش سطحی در واحدهای همسایگی دارد. به این ترتیب، با تخریب واحدهای مسکونی زیر استاندارد، دیگر نواحی آلوده درون شهری وجود نخواهند داشت. تقسیم بافت شهری به واحدهای همسایگی در حقیقت به نوعی احیای همان شیوه زندگی اجتماعات روستایی قلمنداد می‌شود. با ایجاد واحدهای تجاری در کنج خلوت نواحی مسکونی جدید، افراد ساکن در آنها روابط بسیار ضمیمی و دوستانه‌ای پیدا خواهند کرد. جوهره و روح این نوع برخورد با مسائل شهری را یل دیویوفا [۳] در اظهار نظری که درباره برنامه ریزان کالبدی داشته است، این گونه بیان می‌کند (ibid, 133-4):  
"برنامه‌ریز کالبدی شخصی است که با ایجاد شرایطی در جهت کاهش زمان مسافرت از خانه به محل کار در پی رفع مسئله از خود بیگانگی ساکنان شهری است."

بسیاری از این گونه تصورات و تبیین‌های ساده‌انگارانه و تجویزهای غالباً کالبدی برای مسائل دنیای بیرونی و سیاست‌های مبتنی بر آن، در نتیجه پیشرفت‌های رشته‌هایی چون سایبرنتیک، تحلیل سیستمی و مدیریت استراتژیک بعد از دهه ۱۹۶۰، از سوی عالمان اجتماعی مورد انتقادات شدیدی قرار گرفتند. در نتیجه این انتقادات، برنامه ریزان شهری به آثار جانبی ناخواسته مداخلات خود آگاهی پیدا کردند و برنامه‌ریزی شهری مقوله‌ای بسیار فراتر از قلمرو دگرگونی کالبدی و جبرگرایی برخاسته از آن شناخته شد. برنامه ریزان شهری به این ادراک از محیط برنامه‌ریزی رسیدند که مسائل آن، با مسائل ساده علوم تجربی همسان نیست بلکه ماهیتی پیچیده و درهم تنیده دارد که رویکردهای متفاوتی را از آنچه تا دهه ۱۹۶۰ اعمال می‌شد طلب می‌کند. اما چه ویژگی‌های مشخصی در مسائل و محیط و سیستم برنامه‌ریزی در قلمرو و عمومی وجود دارد که برنامه ریزان را به حساسیت و درک و شناخت عمیق‌تر از مسائل و راه‌حل‌های متناسب با آن سوق می‌دهد؟

### ویژگی‌های مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی

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

دومین دسته مسائلی هستند که بی‌نهایت پیچیده‌ها یا غیر نهادینه و سازمان نیافته‌اند. اینها شامل مسائلی هستند که اگر چه شمار متغیرهای آن بسیار زیاد است ولی تقریباً از هم مجزا هستند و ارتباطی با یکدیگر ندارند. در چنین موقعیت‌هایی نمونه‌گیری و روش‌های تجزیه و تحلیل آماری می‌تواند راه‌حلی فراهم کند (Bruton and Nicholson, 1987, 65-75).

مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی همانند مسائل علوم تجربی یا مسائل پیچیده سازمان نیافته نیستند. آنها مسائلی با پیچیدگی نهادینه یا سازمان یافته [۴] محسوب می‌شوند. بیشتر دشواری برنامه‌ریزی نیز به علت همین واقعیت است که شیوه شناختی و حرفه‌ای غالب بر آن متأثر از شیوه شناختی علوم تجربی و حرفه مهندسی است که برای شبکه‌های سیستم‌های پیچیده مفید و کارگر نیست. این شیوه صرفاً برای مسائل سیستم‌های بسته کارگر است که در آن مسائل قابل تفکیک و تعریف پذیرند و ممکن است راه‌حل‌هایی قطعی برای آنها وجود داشته باشد. اما مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی که حاصل پیچیدگی ساختار اجتماعی است راه‌حل‌ها و تعریف‌های روشن و دقیق را بر نمی‌تابد. آنها هرگز برای همیشه حل نمی‌شوند. در این نوع مسائل راه‌حل‌های مقبول به قضاوت‌های

ارزش وابسته است. نه به دلایل تکرارپذیر. برای این ادعا چند دلیل وجود دارد (Albrecht, 1986, 25):

- ۱- برای هر مسئله در علوم تجربی می توان صورت بندی کاملی با تمام اطلاعات ضروری برای درک و حل مسئله فراهم ساخت. در مورد مسائل برنامه ریزی اطلاعات مورد نیاز برای درک آن به ایدۀ ما از حل مسئله بستگی دارد. بنابراین درک مسئله و حل آن فرایندی همزمان و یکپارچه هستند. به زبان دیگر، نمی توان مسئله را بدون شناخت زمینه آن، که در حقیقت زمینه حل مسئله نیز هست، درک کرد.
- ۲- در برنامه ریزی شهری حتی زمانی که یک راه حل یافت شد نیز معیار قطعی برای شناخت دقیق وجود نخواهد داشت. این حال برنامه ریزی به دلیل مواجهه با محدودیت منابع و زمان به جست و جوی راه حل "درست" پایان می دهد و از آن پس معیار و راه حل خوب - کافی [۵] به کار برده می شود.
- ۳- هیچ آزمون غایی و فوری برای راه حل های برنامه ریزی - برخلاف مسائل علوم تجربی - در دسترس نیست. نتایج راه حل های برنامه ریزی بعد از طی دوره زمانی طولانی آشکار می شود و علاوه بر این بر مسائل حوزه های دیگر نیز نقش تعیین کننده ای دارد. در این حوزه هیچ رودخانه کم عمقی برای یادگیری از طریق آزمون و خطا وجود ندارد.
- ۴- هر یک از مسائل برنامه ریزی اساساً منحصر به فرد هستند؛ یعنی اینکه به رغم وجود شباهت های بین مسائل حال و گذشته، تفاوت های مهم و اجتناب ناپذیری بین آنها به چشم می خورد. هیچ گروه از مسائل وجود ندارند که راه حل های به کار رفته برای آنها در موقعیت های دیگر نیز کاربرد داشته باشد. در زمینه اجتماعی پیچیده کنونی، هر مسئله ای احتمالاً منحصر به فرد است. شد در علوم تجربی راه حل ها برای مسائل صرفاً به عنوان فرضیه های هستند که در برابر رد ابطال قرار می گیرند. هر چه فرضیه ای در برابر ابطال ها بیشتر دوام آورد به همان نسبت بیشتر تأیید می شود. بر عکس آن، رویکردهای برنامه ریزی سازنده اند؛ به این معنی که هدف در آنها ابطال راه حل ها نیست بلکه یافتن راه حل های عملی برای مسائل موجود است. در زمینه سیاست گذاری عمومی، همان گونه که پیش تر تشریح شد، برنامه ریزان شهری با مسائل ساده یا سازمان نیافته مواجه نیستند. مسائلی که در این قلمرو در برابر آنان قرار می گیرد، مسائل پیچیده و سازمان یافته ای هستند که رقیب و ویر [۶] از آنها با عنوان مسائل شریو [۷] یاد می کنند. ابزارهای شناخته شده بس مختصری برای مواجهه با این دسته مسائل وجود دارند. مسائل شریو در مفهوم ذاتی خود شر نیستند. به این دلیل این نام بر آنها اطلاق می شود که وقتی کسی سعی در حل و فصل آنها می کند، پیچیده تر می شوند. برای مسائل شریو ۸ ویژگی عنوان شده است (Bruton and Nicholson, 1987, 65-75):

مسائل برنامه ریزی در قلمرو عمومی که حاصل پیچیدگی ساختار اجتماعی است راه حل ها و تعریف های روشن و دقیق را بر نمی تابد. آنها هرگز برای همیشه حل نمی شوند. در این نوع مسائل راه حل های مقبول به قضاوت های ارزشی وابسته است - نه به دلایل تکرارشدنی

- ۱- برای مسائل شریو مدل و فرمول بندی مشخص و قطعی وجود ندارد؛ ۲- فرمول بندی و فهم مسئله ای شریو، مترادف با حل آن است.
- ۳- برای مسئله راه حل درست با غلط وجود ندارد. راه حل ها فقط می توانند نسبت به یکدیگر و سیستم ارزشی که در آن به کار رفته اند، به جلور نسبی "خوب" یا "بد" باشند.
- ۴- زمانی که مسئله شریو حل شد، دیگر راهی برای شناخت آن وجود نخواهد داشت. در نتیجه به شناخت و آگاهی دائم از این گونه مسائل نیاز است و همیشه برای بهبود راه حل های پیشنهادی قلمرو وسیعی وجود دارد.
- ۵- تعداد روش های ممکن دارای کاربرد برای حل مسائل شریو نامحدود است.
- ۶- تفاسیر زیادی از مسائل شریو وجود دارد که بسته به تفاسیر انتخاب شده راه حل ها نیز تغییر می کند.
- ۷- وقتی یک بار راه حل برای مسئله شریو آزمایش شد، آن راه حل دیگر تکرارشدنی [در موقعیت های مشابه دیگر] نخواهد بود. چیزی که انجام شده، به هر حال انجام شده است. بدون شباهت به علوم تجربی، روش آزمون و خطایی که بتوان دنبال کرد وجود ندارد.
- ۸- آنچه مشخص و بارز می نماید، این واقعیت است که مشکلات در عرصه برنامه ریزی شهری بیشتر ناشی از ماهیت درهم تنیده و پیچیدگی سازمان یافته مسائل است؛ به طوری که مسئله ای در حوزه ای خاص ممکن است آثار بازخارنده ای در حوزه های دیگر در اجرا داشته باشد. این آثار نیز می توانند به گونه ای تغییر و تکثیر شوند که سیستم را از حالت پیش بینی شدنی و پایدار خارج کند. عده ای از محققان از این وضعیت و شرایط با عنوان "پیوندهای محیطی" [۸] یاد می کنند و اوضاع این چنین محیط های را در هم ریخته و آشوبناک [۹] می انگارند. به یک نمونه از این گونه تأثیر و آثارها اشاره می شود (Ibid).

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

ماسون و میتروف (۱۰) با تأیید این دسته‌بندی‌های مسائل شریک معتقدند که برنامه‌ریزی با سیاست‌گذار کسی است که یا تغییر سیستم اجتماعی به وضعیت بهتر سعی در کمک به آن دارد. به نظر این دو محقق، سیاست‌گذاری عمومی در برابر این دست مسائل دربردارنده مشخصه‌هایی است که - آن گونه که از عبارات آنان بر می‌آید - متضمن مشکلات زیادی برای برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران عمومی است. مشخصه‌های اصلی سیاست‌گذاری در قلمرو عمومی از این قرارند (Ibid):

- ۱- پیوندهای داخلی (۱۱): زمانی می‌توان از این ویژگی بحث کرد که هر مسئله واحدی به شدت با مسائل دیگر مرتبط باشد. به طوری که گاهی این پیوندها چرخهای بازخوردی می‌سازند هزینه‌فرصت‌های از دست رفته یا آثار جانبی سیاست‌ها که در بررسی مسئله‌ای خاص مطرح می‌گردند، اغلب به حوادث و عوامل خارج از قلمرو آن مسئله خاص مربوط می‌شوند؛ یعنی عوامل احتمالی.
- ۲- پیچیدگی: به خاطر وجود عناصر و ارتباطات بیشماری که در مسائل شریک وجود دارد. در این حوزه موضوعات متعددی به چشم می‌خورند که تجزیه و تحلیل‌ها و مداخلات می‌تواند به سوی آنها جهت‌گیری شوند. در ضمن، راهبردها و سیاست‌های متعددی نیز در عمل می‌تواند اتخاذ شوند.
- ۳- عدم قطعیت: محیطی که مسائل شریک در آن واقع اند، محیطی دائماً پویا و متحول است. بنابراین از عوامل ضروری در برنامه‌ریزی و قواعد سیاست‌گذاری این است که برنامه‌ریزی باید خطر جو، احتمال‌پذیر و در عین حال انعطاف‌پذیر باشد.

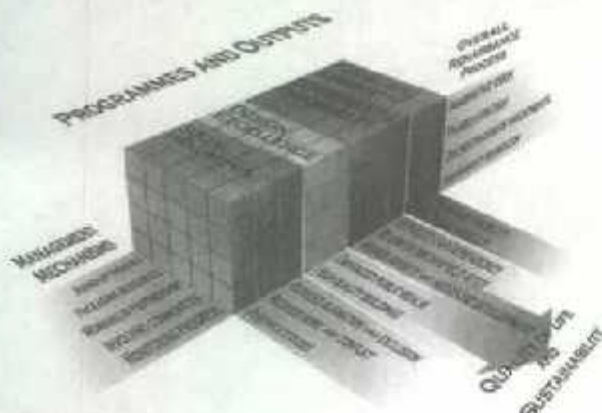
**در سیستم‌های مکانیکی هدف کاملاً شناخته شده است و مسئله اگرچه بفرنج است ولی تمام فرایندها تقریباً فیزیکی است اما در مورد برنامه‌ریزی شهری شرایط بسیار پیچیده‌تر است. اول اینکه هدف پایه در آن به خوبی شناخته شده نیست و گروه‌ها و افراد در سازمان‌های مختلف منافع متفاوتی دارند. دوم اینکه اهداف بسیار بیشتر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

۴- ابهام (۱۲): تبیین درست و یا راه‌حل صحیحی در مورد مسائل شریک وجود ندارد. نوع مسئله و جواب را سیستم ارزش فردی یا بیش افراد تعیین می‌کند.

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

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

- ۱- هر برنامه و یا سیاستی باید با توجه به حل تعداد مشخصی از مسائل و موضوعات مطرح شود.
- ۲- این مسائل بدون تردید با هم تا حدی مرتبط اند؛ در نتیجه سامتی که برابری حل مسئله‌ای اتخاذ می‌شود، نوعاً باید با سیاست‌های تکمیلی دیگر همراه گردد تا از عهده همه مسائل برآید.
- ۳- تعداد کمی از مسائل وجود دارند که می‌توان جداگانه به بررسی و حل و فصل آنها پرداخت، علاوه بر این، هر راه‌حل سیاستی ممکن است به دیگر مسائل مرتبط و یا حتی همان راه‌حل سیاستی که برای حل مسئله اتخاذ شده است، ایجاد جدیدی بدهد. آنچه از همه این بحث‌ها می‌توان برای برنامه‌ریزان شهری نتیجه گرفت، این است که پیچیدگی مسائل این قلمرو را به رسمیت بشناسند و از طریق اصلاح و بهبود رویکردهای موجود یا اتخاذ رویکردهای جدید شناخت و تحلیل عناصر تشکیل



دهنده پیچیدگی را مدنظر قرار دهند و در نهایت با اعمال ابزارهایی به هدایت آنها بپردازند. در طول قرن بیستم برای چیرگی بر پیچیدگی مسائل، سه رویکرد سیستمی، استراتژیک و اقتضایی در سیر اندیشه برناصریزی در قلمرو عمومی ظهور پیدا کرده‌اند. در ادامه مقاله این سه رویکرد تشریح می‌گردند و نقاط قوت و ضعف آنها از هم باز شناخته می‌شوند.

### رویکرد سیستمی

این رویکرد با کمک گرفتن از سه حرکت فکری قرن بیستم - یعنی ساختارگرایی، سیر تکوین و نظریه اطلاعات شکل گرفت و توسعه پیدا کرد. از میان مفاهیم اصلی آن (تعامل، ارتباط با محیط، کلیت، سازماندهی و پیچیدگی) مفهوم آخر توجه دانشمندان علوم تجربی و

انسانی را به خود مشغول داشته است. بدین ترتیب، در سال‌های بعد از دهه ۱۹۸۰ مفهوم پیچیدگی در بطن بقدرات مربوط به تحلیل سیستم‌ها قرار گرفته است.

### ابزارهای رویکرد سیستمی برای چیرگی بر پیچیدگی

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

### الف: مدل‌سازی و شبیه‌سازی

مدل در معنای وسیع کلمه به هر نوع نمایش یا ارائه از یک سیستم اطلاق می‌شود. این ارائه می‌تواند اشکال مختلفی (ذهنی، فیزیکی، نقوشی، تصویری - ترسیمی یا ریاضی) داشته باشد. مدل‌ها برای اهداف مشخصی به کار می‌روند؛ معرفی قابل فهم‌تر سیستم‌های طبیعی پیچیده، کمک به حل مسائلی مشکل و کمک به جریان آموزش یا کاهش هزینه‌ها مانند آنچه در مدل‌های مصنوعی بروز وجود دارد. از جمله اهدافی است که از مدل‌سازی انتظار می‌رود.

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

**مدل شناختی یا توصیفی:** کار چنین مدلی معرفی سیستم به گونه‌ای است که ویژگی‌های مورد نظر سیستم را با کنار گذاشتن مواردی که مهم به نظر نمی‌رسند به وضوح نشان می‌دهد. از مدل‌های شناختی با توصیفی در ارائه وضع موجود ساختارهای محیط شهری و کاستن از پیچیدگی ظاهری آنها استفاده می‌شود. بیشترین کاربرد این مدل‌ها در تعریف سیستم و مسائل موجود آن است. **مدل پیش‌بینی‌کننده:** عمل مدل مذکور در این خلاصه می‌شود که طبق شناختی که از یک سیستم در موقعیت مشخص وجود دارد، رفتار آن در موقعیت‌های جدید پیش‌بینی می‌شود. مدل‌های پیش‌بینی رشد جمعیت یا پیش‌بینی رشد میزان مالکیت اتومبیل در دوره‌زمانی مشخص (متغیر وابسته) یا در نظر گرفتن متغیرهای مستقلی چون رشد درآمد (برای مثال) از جمله نمونه‌های این نوع مدل‌ها به شمار می‌آیند. این نوع مدل‌ها به جای شبیه‌سازی وضع کنونی به شبیه‌سازی آینده می‌پردازند. بیشترین کاربرد این مدل‌ها در تولید و تحلیل الترانویوهای پیشنهادی و به عبارت دیگر پیش‌بینی عملکرد سیستم در زمان‌های آن است.

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

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

### ب: فنون کمک به تصمیم‌گیری

به غیر از مدل‌سازی و شبیه‌سازی، برای کمک به تصمیم‌گیری در محیط‌های پیچیده و با وجود متغیرهای متعدد از روش‌هایی استفاده می‌شود که از آنها تحت عنوان فنون کمک به تصمیم‌گیری یاد می‌گردد. در پیجوه جنگ جهانی دوم، چند تن از دانشمندان آمریکایی و انگلیسی در جهت تصمیم‌گیری‌های استراتژیک یا در امر مطالعه مسائل و سازماندهی کمک‌های عملیاتی انجام دادند. موفقیت عملکرد آنها که تصمیماتی را که تا آن زمان به صورت شهودی گرفته می‌شد با عنصری عقلایی پیوند دادند، سبب توسعه بسیار تحقیقات و مطالعاتی شد که تحقیق عملیاتی [۱۶] نام گرفت. تحقیق عملیاتی عبارت است از کاربرد روش‌های علمی تحلیل و شیوه‌های محاسبه در سازماندهی عملیات انسانی. تحقیق عملیاتی در سه حوزه مطالعاتی مختلف امکان‌هایی را در اختیار تصمیم‌گیران قرار می‌دهد (دوران، ۱۳۷۶، ص ۶۱-۴۳).

**حوزه ترکیبی:** در این حوزه از روش مطالعات ترکیبی استفاده می شود و آن زمانی است که کلیه پارامترهای لازم برای محاسبه تصمیمی که باید گرفته شود به دقت شناخته شده باشد. در این حالت از دو روش الگوریتم و برنامه نویسی خطی استفاده می شود.

**حوزه اتفاق:** در این حوزه از روش انتخاب های تصادفی استفاده می شود و آن زمانی است که برای تصمیم گیرنده امکان سنجش دقیق عناصر وجود ندارد زیرا عناصر مذکور متغیرند و در حول ارزشی میانگین نوسان دارند. در این حالت حساب احتمالات اجازه می دهد تا راه حل مطلوب و حجم امکانات مورد نیاز مشخص شود.

**حوزه رقابت:** در این حوزه از نظریه بازی ها سود جسته می شود و آن زمانی است که تصمیم گیرنده به تهنایی در برابر حوادث قرار ندارد بلکه باید تصمیمات شرکا یا رقبای خود را که هر کدام دارای گرایش های کمابیش بیش بینی ناشدنی هستند به حساب آورد.

**پ: نمایش تصویری**

در بین ابزارهایی که در رویکرد سیستمی استفاده می شود، نمایش هندسی اهمیت ویژه ای دارد. این گونه نمایش همچون روش های دیگر ارائه تصویری، حالت نمایش ثانوی را دارد و تکمیل کننده نحوه دیگر ارائه با نمایش (منن) به حساب می آید. تمامی مشاهدات همگن می توانند از طریق تصویر به نمایش در آیند. نمایش تصویری به سه صورت انجام می گیرد: شبکه، نمودار و نقشه.

**رویکرد سیستمی در برنامه ریزی شهری**

این رویکرد با تحقیقات و آثار افرادی چون جی بین، چادویک، و مک لولین [۱۷] وارد حوزه برنامه ریزی شهری شد و برای چیرگی بر پیچیدگی سیستم های شهری - و به پیروی از بانیان آن - بیشترین تأکید خود را بر تخصص های فنی گذاشت. این تخصص ها عبارت بودند از تجزیه و تحلیل سیستم شهری، پیش بینی تغییرات آینده و شبیه سازی مدل های پیشهادی (Roberts, 1974, 19).

سیستم که قلب و موضوع اصلی مورد عمل برنامه ریزی به شمار می آید، در حقیقت ترکیبی است از انواع فعالیت های انسانی که با حرکت انسان ها، مواد، انرژی و اطلاعات به هم مرتبط می شود. به نظر مک لولین، خاستگاه و سرچشمه اصلی مطالعات شهری بر اساس رویکرد سیستمی عقیده ای شهودی است مبنی بر اینکه الگوهای سکونتگاهی انسانی می تواند به عنوان یکی از انواع سیستم ها در نظر گرفته شود (ibid., 20).

برنامه ریزی شهری از نظر شارحان رویکرد سیستمی، کاربرد روش علمی در مواجهه با مسائل جهان واقعی است. چارچوب ادراکی [۱۸] (عدل) به برنامه ریز اجازه می دهد تا در فرایندی ضروری به تنظیم و سازماندهی متغیرها بپردازد. به نظر چادویک با استفاده از مدل سازی و تحدید سیستم های بیرونی به وسیله آن می توان از تعداد متغیرها و تنوع آنها کاست و از این طریق فرایند تغییرات در جهان را درک کرد و در مراحل بعد به پیش بینی و ارزیابی آنها پرداخت. تنها از طریق فرایند هوشمند مدل سازی است که می توان سیستم های پیچیده یا متغیرهای نامحدود جهان واقعی را قابل فهم ساخت (Chadwick, 1978, 63-7). نظر به پردازان رویکرد معتقدند که متغیرهای موجود در راه حل مسئله باید با متغیرهای خود مسئله همخوانی داشته باشد. یک سیستم با تعداد متغیر معین، فقط می تواند به وسیله سیستم در خوری کنترل شود که حداقل شامل همان تعداد متغیر باشد (Solesbury, 1974, 13).

رویکرد سیستمی در برنامه ریزی شهری به رغم تمام ادعاهای برنامه ریزان سیستمی در ارائه یک نظریه یکپارچه و منسجم (هم محتوایی و هم رویه ای) برای تبیین و درک پدیده های مختلف و تجویز راه حل برای مسائل برنامه ریزی با انتقادات شدیدی مواجه شد (Healey et al., 1982, 6-21).

اگرچه نمی توان نگرشی را که این رویکرد در شناخت جایگاه انسان و سیستم های مختلف در جهان ارائه می دهد نادیده گرفت، اما تناقضی منطقی در این بین وجود داشت. به رغم ادعای شارحان سیستمی، سیستم برنامه ریزی شهری بسیار متفاوت از - مثلاً - سیستم دفاع هوایی یا سیستم کنترل یک شاتل فضایی است (Hall, 1996, 367).

بر خلاف سیستم های مکانیکی که در آن عوامل و عناصر سیستمی به صورت جبری عمل می کنند و همه وقایع پیش بینی شدنی است، سیستم های اجتماعی، احتمالاتی اند و رفتار شهودی آنها را نمی توان به راحتی پیش بینی کرد. علاوه بر این، دور و پسخوراند چنین سیستم هایی پیچیده است - و این نیز مزید بر علت است. به نظر چادویک، در سیستم های اجتماعی گروه های فردی هر یک شاخص های خود را برای عمل تنظیم می کنند و سازمان می دهند. به عبارت دیگر، انسان به تغییرات خارجی با تصمیمی که از درون سیستم می گیرد واکنش نشان می دهد و در ضمن آنان می توانند باعث بروز تغییرات خارجی در تصمیمات خود شوند. در حقیقت آنها هم علت اند و هم معلول و هم فاعل اند و هم مقبول (Roberts, 1974, 24-25). حال این تفاوت را این گونه بیان می کند: کنترل در سیستم های مهندسی اساساً در داخل سیستم است، در حالی که در اینجا این سیستم - یعنی شهر و منطقه - در داخل سیستم کنترل خود قرار دارد (Hall, 1996, 368).

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

در طول قرن بیستم برای چیرگی بر پیچیدگی مسائل، سه رویکرد سیستمی، استراتژیک و اقتصادی در سیر اندیشه برنامه ریزی در قلمرو عمومی ظهور پیدا کرده اند

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

سرانجام در سال ۱۹۷۵ با انتقادات شدیدی که به رویکرد کاملاً علمی و سیاست‌زدانی شده از برنامه‌ریزی سیستمی وارد شد، پارِتون هاریس (۱۹)، نامدارترین برنامه‌ریز سیستمی، توانست اظهار کند که دیگر معتقد نیست مسائل بسیار مشکل برنامه‌ریزی را بتوان با روش‌های بهینه‌یابی حل کرد (Hall, 1996, 365).

### رویکرد استراتژیک

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

- ۱- از عهد محیط بسیار پیچیده پیش‌بینی ناشدنی برآیند؛ و
- ۲- رویافتی عملی برای مدیریت و تصمیم‌گیری تدوین کنند تا با تغییرات انطباقی یابد و از عدم قطعیت موجود بهره‌برداری کند. آنستفا [۲۰] از تمایز بین استراتژی و تاکتیک‌های نظامی بهره‌برده و یک چارچوب سلسله‌مراتبی تنظیم کرده است که سه سطح تصمیم‌گیری مدیریتی را درون خود جای داده است (آن شارل، ۱۳۷۱ و ibid):
  - ۱- تصمیمات استراتژیک که در صدد ایجاد ارتباط بین شرکت و محیط تجاری است.
  - ۲- تصمیمات اداری که مرتبط با تعیین اندازه، شکل و ساختار شرکت است.
  - ۳- تصمیمات اجرایی و عملیاتی که مرتبط با جنبه‌های عملیاتی و اجرایی شرکت است.

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

در حوزه ادارات دولتی و عمومی فرند و جی سیپا (۱۹۶۹) ایده‌های منشعب از رویکردهای سازمانی و استراتژیک را به کار بردند. این کاربرد همسو با توسعه و اثبات این نظر بود که برنامه‌ریزی فرایندی متوالی از انتخاب‌های استراتژیک است. این دیدگاه نشان می‌دهد مشکلاتی که در تصمیم‌گیری‌ها به چشم می‌خورد، ممکن است با ملاحظه آنها در زمینه استراتژیکی وسیع‌تر کاهش یابد، به این دلیل که زمینه استراتژیکی وسیع، دیگر مسائل مرتبط با تصمیمات حاضر و آینده را در برمی‌گیرد. بعدها پاور، فرند، هیک‌لینگ و باولت [۲۲] کاربرد این رویکرد را در قلمرو عمومی و برنامه‌ریزی شهری بسط بیشتری دادند. آنها اصول و روش‌هایی برای انتخاب استراتژیک و کنترل آن ارائه کردند که به صورت بندی و اجرای سیاست‌های استراتژیک کمک فراوانی می‌کند. مهم‌ترین این اصول به اختصار از این قرارند: (ibid) ۱- پذیرش این حقیقت که تصمیمات استراتژیک با هم ارتباط و پیوند درونی دارند؛ ۲- تدوین یک سلسله مراتب برای صورت بندی سیاست‌ها و انتخاب آنها؛ ۳- تدوین چارچوب و رهیافتی کلی برای تصمیم‌سازی که وجود عدم قطعیت را تأیید می‌کند و اجازه می‌دهد مسائل پیچیده و انتخاب سیاست‌های گزینه‌تواند در این چارچوب دنبال شود.

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

سالیسوری [۲۳] عناصر اساسی تفکر استراتژیک را به قرار زیر خلاصه کرده است (ibid):

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

۳- شناخت عدم قطعیت موجود هم در درون سازمان و هم در محیط بیرون آن؛ ۴- تدوین دیدگاهی بلندمدت که در آن بیاعد کامل تصمیمات روزانه قابل سنجش است؛ ۵- انجام ملاحظات و بررسی‌های وسیع‌تر و عمیق‌تر پیشنهادی گزینه، هم درباره اهداف گزینه و هم اقدامات ممکن؛ ۶- تدوین و ساخت سطوح سلسله‌مراتبی برای تصمیم‌گیری که در آن تصمیمات سطوح بالاتر، تصمیمات سطوح پایین‌تر را محدود می‌کند؛ و ۷- ایجاد هماهنگی بین اقدامات و تصمیمات عوامل و مراجع مختلف برنامه‌ریزی با اهداف تعیین شده.

رویکرد اقتضا اگر چه گذشتن از مکاتب کلاسیک و رفتاری، نظریه جهان شمول سیستمی، رویکرد استراتژیک و روی آوردن به واقعیت است اما در عین حال مغایرتی با رویکردهای مذکور ندارد بلکه مکمل آنهاست

در اینجا یک نکته هشدار دهنده از سالیسوری جای تأمل دارد. نتایج مطالعات وی در باره کاربرد رویکرد استراتژیک مابوس کتنده بوده است. از یک طرف، فرایند برنامه‌ریزی گاهی اوقات در ارائه سیاست‌های استراتژیک مشخصی شکست خورده است و از طرف دیگر، سیاست‌هایی که صورت بندی شده‌اند اغلب در تأثیر گذاری بر روی حوادث بعدی ناموفق بوده‌اند. به نظر وی در حقیقت اغلب سیاست‌های استراتژیک در اکثر تصمیم‌گیری‌ها، برخلاف تعهد رسمی که از سوی کارگزاران دولتی اظهار شده است، نادیده گرفته می‌شود. برای مواجهه با این مسئله، سالیسوری معتقد است که توجهات باید از برنامه‌ریزی استراتژیک به سوی اجرای آن معطوف شود و پیش شرط این جهت‌گیری جدید، وجود کارگزاران مشخص در هر سطح از برنامه‌ریزی است. در حقیقت وی معتقد است که احتمال اجرای سیاستی استراتژیک وجود ندارد، مگر با وجود قدرت استراتژیک مسئول که متعهد به اجرای سیاست‌هاست. در عمل، سالیسوری معتقد است که به جای برنامه استراتژیک، باید تصمیمات و اقدامات استراتژیک بر روی داده‌های نهایی فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک باشند.

با خفرو ض گرفتن نتایج تحقیقات درباره عدم موفقیت برنامه‌ریزی استراتژیک در عمل، هر چارچوب ایده‌آل در برنامه‌ریزی استراتژیک نباید نیازها و ضرورت کنترل فرایند تخصصی منابع را بر روی سهیل در فرایندهای اجرایی نادیده بگیرد. از این رو سه اصل برای تدوین چارچوب تصمیم‌گیری ایده‌آل برای تهیه برنامه‌های استراتژیک ضروری است (Bruton & Nicholson, 1984; Bruton, 1984):

۱- باید سطوحی از سلسله مراتب برنامه‌ریزی وجود داشته باشد، به طوری که سطح بالایی به نوعی برنامه‌ریزی سطح پایین را محدود کند و برعکس - خودش با برنامه‌ریزی سطوح بالاتر هدایت شود. تنها در این صورت است که سیاست‌های کلی برای تغییرات در آینده می‌تواند به صورت پیشنهادها تفصیلی‌تر برای اجرا درآید.

۲- باید ارتباط روشنی بین استراتژی و اجرا وجود داشته باشد. تنها در این صورت است که می‌توان استراتژی‌هایی را که از سطوح بالاتر به سطوح اجرایی در پایین سلسله مراتب ابلاغ می‌شوند و همچنین ارتباطات عمودی بین صورت بندی سیاست‌ها و اجرا را تشریح کرد و استحکام منطقی آنها را در سطوح مختلف تضمین کرد. برای تضمین کارایی و اعتبار سیاست‌ها ایجاد پیوندهای نیرومند در کل سلسله مراتب ضروری است.

۳- چارچوب ایده‌آل مورد نظر باید به قدر کافی قوی باشد و انعطاف لازم را برای پذیرش رویکرد اقتضای برنامه‌ریزی داشته باشد. چون این ویژگی در پیگیری تغییرات اقتصادی - اجتماعی در بخش عمومی اجتناب ناپذیر خواهد بود. علاوه بر این، هر نوع گزارش به پیچیده سازی سطوح سلسله مراتبی برنامه‌ریزی در سازگاری با پیچیدگی‌های مضاعف موجود در اهداف بخش عمومی (ضرورت توجه به اصل تنوع لازم) باید با دانش نظری ما در حوزه "اجرا" تعدیل شود. تحقیقات کان [۲۴] روشن می‌سازد که شمار و تعداد بیشتر پیوندها در فرایندهای صورت بندی سیاست‌ها و اجرای آنها، مساوی با ورود عوامل احتمالی بیشتر است که می‌تواند مانع اجرای موفق طرح‌های پیشنهادی گردد. پیش‌نیازهایی که گان برای اجرای موفق برمی‌شمارد، نشان از آن دارد که جلوگیری از تأثیر عوامل احتمالی چقدر دشوار است.

پیش‌نیازهایی چون وجود مرجعی نسبت مستقل و منفرد در هر سطح، درک کامل از اهداف عملیاتی که باید به آنها دست یابیم، نیاز به مشخصات کاملی از ویژگی‌های وظایفی که باید به وسیله هر یک از مراجع شریک در حرکت به سوی این اهداف انجام گیرد، و در نهایت ارتباط کامل بین این مراجع و هشت‌های برنامه‌ریزی و اجرایی. (ibid)

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

### رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری

درباره سرچشمه این رویکرد در برنامه‌ریزی کالبدی، می‌توان مدعی بود که هانی فیلد از دانشگاه شیکاگو اولین اظهار نظر منسجم را در این باره ارائه کرده است. در اواسط دهه ۱۹۵۰، رایتز با همکاری دیویداف مقاله نظریه انتخاب در برنامه‌ریزی [۲۵] را ارائه کرد که به نوعی پایه‌گذار این رویکرد در برنامه‌ریزی کالبدی بوده است (Faludi, 1982, 97). در بریتانیا، تفکر کاملاً مستقل مدارس آن ریشه در آثار و تحقیقات انستیتو تحقیق در عملیات [۲۶] داشت که اکنون نامش به مرکزی برای تحقیقات سازمانی و عملیاتی تغییر یافته است. تحقیق در مسائل عملی تصمیم‌گیری در شرایط عدم قطعیت آغاز کار این انستیتو بوده است. قسمتی از گزارش فریند و جی اسپ در حقیقت مهم‌ترین برهانی است که به نفع این رویکرد پرداخته شده است.

سالیسوری معتقد است که توجهات باید از برنامه‌ریزی استراتژیک به سوی اجرای آن معطوف شود و پیش شرط این جهت‌گیری جدید، وجود کارگزاران مشخص در هر سطح از برنامه‌ریزی است. در حقیقت وی معتقد است که احتمال اجرای سیاستی استراتژیک وجود ندارد، مگر با وجود قدرت استراتژیک مسئول که متعهد به اجرای سیاست‌هاست



و در حقیقت جهت گیری آن را به سوی فعالیت های عملی که ویژگی مشخص رویکرد استراتژیک است نشان می دهد (ibid).  
 "... اینکه هر نوع فعالیت برنامه ریزی تا چه اندازه برای آینده کار می کند اهمیتی ندارد. آن فعالیتی ارزشمند است که بتواند چارچوبی ارائه دهد که با توجه به آن بهترین مسیرهای عقلی در شرایط کنونی و برای رفع مسائل حاضر گزیده شود. قرایندها برنامه ریزی برای آینده در از مدت در اجتماعات محلی می تواند با گشتاور داخلی که در طول زمان پیدا می کند، از اعمال تأثیرات لازم برای حل و رفع مسائل کنونی عاجز بماند."

از دیگر نتایج تحقیقات این انستیتو می توان به روش تجزیه و تحلیل حوزه های تصمیم گیری هم پیوند (AIDA) اشاره کرد که اصلی ترین روش در رویکرد تصمیم گیری استراتژیک است که در تهیه طرح های ساختاری نیز به کار می رود. همبستگی در تحقیقات خود با ترکیب این روش و سطوح تصمیم گیری در طرح های ساختاری، چارچوب و روش ایده آلی را برای تصمیم گیری ارائه می دهد. کار روی مسائل پیچیده در برنامه ریزی شهری و نیز تلاش برای درک ساختار آنها در اولین گام برنامه ریزان را به این فکر وامی دارد که با استفاده از روش های مختلف پیچیدگی این حوزه را مدیریت کنند. همان گونه که در بحث های گذشته نیز تأکید شد، اولین روش در رویکرد استراتژیک برای چیرگی بر پیچیدگی ایجاد نوعی سلسله مراتب در ساختار تصمیم گیری است. روشی که همبستگی پیشنهاد می کند، ایجاد نوعی سلسله مراتب در قالب استراتژی، سیاست ها و پیشنهادها و نیز طبقه بندی موضوعات و عناوین مطرح مانند انتقال، حمل و نقل، جوسه ها و جز آن، بر اساس میزان اهمیت آنهاست. به نظر وی، چهار حوزه تصمیم گیری کلی در تهیه طرح های استراتژیک / ساختاری عبارتند از: توسعه، حمل و نقل، فرم (شکل) و حفاظت (Hickling, 1978, 459-475) مزیت این گونه صورت بندی سطح بالا در اینجاست که مسائل در شمار اندکی از حوزه های تصمیم گیری کلی جمع می شوند و بدین ترتیب امکان بازنگری جامع و کلی درباره همه مسائل فراهم می آید. اما برای تدوین سیاست های کاملاً تفصیلی و خاص که بتواند راهنمایی برای سازندگان و برنامه ریزان محلی باشد چه راه حلی وجود دارد؟ راه حل همانا ایجاد

سلسله مراتب تصمیم گیری است. وی برای سیاست گذاری و تصمیم گیری مطلوب بیش از دو سطح را لازم می داند. شمار این سطوح بستگی به اندازه و پیچیدگی نمودار تصمیم گیری دارد. لیکن وی چهار سطح متمایز از هم را ترجیح می دهد (ibid).

حوزه برخورد استراتژیک [۲۷] دو سطح اول تصمیم گیری را شامل می شود. بالاترین سطح نشانگر جهت گیری و تأکیدات استراتژیک است که می توان آن را معادل اهداف کلی با آرمان ها و اهداف عملیاتی دانست. انتخاب سیاست های استراتژیک در سطح دوم این حوزه امکان پذیر است. سطح سوم سطح گزینش سیاست های عملیاتی است که امکان می دهد سیاست ها بطور مشخص تر و تفصیلی تر تدوین گردند. این مرحله همراه با مرحله سیاست گذاری استراتژیک حوزه برخورد سیاستی [۲۸] را شکل می دهد. حوزه برخورد عملیاتی (اجرائی) [۲۹] شامل مرحله سیاست گذاری اجرایی است که با پایین ترین سطح تصمیم گیری که شامل انتخاب طرح های پیشنهادی برای اجراست همپوشی پیدا می کند. نمودار شماره ۱ روابط بین این چهار سطح از تصمیم گیری را نشان می دهد.

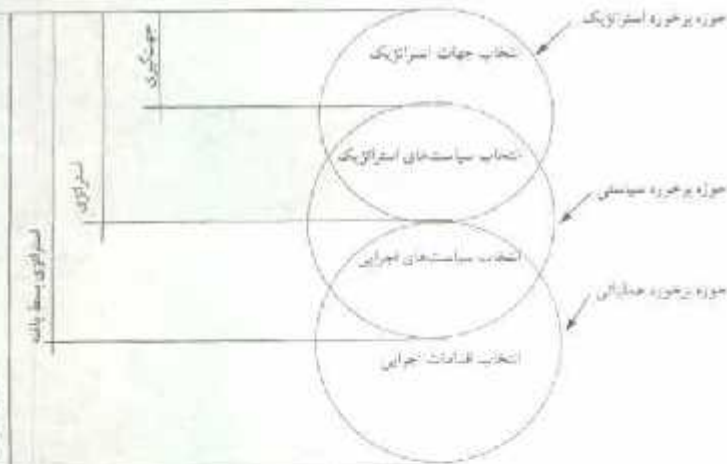
### رویکرد اقتضا [۳۰]

این رویکرد آخرین پدیده در مسیر پیشرفت علم مدیریت است و در واقع پلی است بین شکاف میان تئوری و عمل. رویکرد اقتضا اگر چه گذشتن از مکانب کلاسیک و رفتاری، نظریه جهان شمول سیستمی، رویکرد استراتژیک و روی آوردن به واقعیت است اما در عین حال مغایرتی با رویکردهای مذکور ندارد بلکه مکمل آنهاست (الوانی، ۱۳۶۸، ۲۸-۱).

این رویکرد سعی ندارد تا مجموعه اصولی کلی تهیه کند که برای بیشتر موقعیت ها قابلیت اجرایی داشته باشد، بلکه اصولاً استدلال آن این است که رویکرد درستی که در هر موقعیت باید در پیش گرفته شود به شرایط و حالات ویژه ای که تصمیمات در آن گرفته و اجرا می شود وابسته است. روش و راهبردی که برای یک موقعیت خاص مناسب است لزوماً برای موقعیت های دیگر مناسب نخواهد بود. برای مثال، برنامه ریزی و مدیریت یک دانشگاه یا حکومت محلی عملیات کاملاً متفاوتی نسبت به مدیریت یک شرکت صنعتی یا تجاری طلب می کند. مشابه همین، سازمان هایی که در محیط های متفاوت فعالیت می کنند ممکن است به خاطر تفاوت شرایط فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و قانونی که در آن مستقر هستند به مدیریت و برنامه های متفاوتی نیاز داشته باشند. آن چیزی که رویکرد اقتضا ارائه می کند، چارچوبی اندرکی همراه با تکنیک ها و روش هایی است که می تواند برای موارد زیر به کار رود (Bruton and Nicholson, 1987, 65-75).

نمودار شماره ۱، سلسله مراتب چهار سطحی تصمیم گیری

حوزه برخورد	سطوح انتخاب	عناصر برنامه
-------------	-------------	--------------



- 1- Blue-Print Planning
- 2- lack of community feeling
- 3- Pull Down/Off
- 4- organized complexity
- 5- enough-good
- 6- Rite and Worker
- 7- wack problems
- 8- environmental info
- 9- chaotic
- 10- Mission and Method
- 11- interconnectivity
- 12- ambiguity
- 13- descriptive model
- 14- predictive model
- 15- planning model
- 16- operational research
- 17- Chapin, Charlick and Mckoughlin
- 18- conceptual framework
- 19- Barbour/Leach
- 20- Asaf
- 21- Friends and Issues
- 22- Power, Politics, Marketing and Yawken
- 23- Selby
- 24- Gurn
- 25- a choice theory of planning
- 26- Institute for Operational Research
- 27- Area of Strategic Concern
- 28- Area of Policy Concern
- 29- Area of Operational Concern
- 30- Contingency Approach
- 31- coordination
- 32- co-ordinative planning

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۴ پاییز ۱۳۸۲

۱- تشخیص و شناخت پیش آمدهایی که ممکن است یک موقعیت خاص را تحت تأثیر قرار دهند.

۲- توسعه و تجزیه و تحلیل مسیرهای عمل و انتخاب مسیرهای عملی که به بهترین صورت بتوانند نیازمندی‌های سازمان و منافع گروه‌های ذی‌نفع را برآورده سازد. این رویکرد برای دست یافتن به هدف خود (یا گفتن مناسب‌ترین طرح‌های سازمانی برای شرایط محیطی مفروض) روش خاصی را به کار می‌گیرد و آن عبارت است از برقراری ارتباطی (نه علی و معلولی) بین شرایط محیطی و موقعیتی مشخص با مفاهیم و فنون مدیریتی مناسب. در این میان عوامل و شرایط محیطی معمولاً متغیر مستقل تلقی می‌شوند. و مفاهیم مدیریت متغیر وابسته. بنابراین سه عنصر اصلی رویکرد اقتضا عبارتند از: محیط، مفاهیم مدیریت و ارتباط منسوخ و مقتضی بین آن دو.

### رویکرد اقتضا در برنامه‌ریزی شهری

فرایندهای برنامه‌ریزی شهری از قبل معین نیستند و می‌توانند به‌عنوان فرایندی احتمالی پذیر در نظر گرفته شوند. در چنین شرایطی یک رویکرد فقط تا حدی ارزش کسب می‌کند که در اجرا موفق باشد. رویکرد پذیرفته شده برای برخورد با یک موقعیت خاص یا مسئله برنامه‌ریزی باید با نیازها و واقعیت‌های عملی همخوانی داشته باشد. کریستن سن، از نظریه پردازان برنامه‌ریزی شهری، از اتخاذ رویکرد اقتضا در برنامه‌ریزی شهری حمایت می‌کند. به نظر وی، برنامه‌ریزی به شرایط مسئله وابسته است و از قبل نمی‌توان رویکردی مشخص را در همه شرایط به طور یکسان به کار بست. خلاصه نتایجی که وی از مطالعات خود در زمینه پذیرش رویکرد اقتضا در برنامه‌ریزی شهری به دست آورده است از این قرارند (Christensen, 1985, 66-71):

"فرایند برنامه‌ریزی می‌تواند به‌عنوان سازماندهی شرایط مختلف عدم قطعیت به حساب آید. بنابراین برنامه‌ریزان باید شرایط واقعی عدم قطعیت را که از ویژگی‌های مسائل برنامه‌ریزی است ارزیابی کنند و شیوه مناسب برنامه‌ریزی یا شرایط آن مسئله را برگزینند. با برنامه‌ریزی متناسب با شرایط واقعی، برنامه‌ریز به صورت اقتضایی عمل می‌کند و اگر چنین کند، به طور عقلایی خواهد توانست بر عدم قطعیت چیره شود."

### یک ترکیب

اگر چه رویکرد اقتضا آخرین تحول در نظریه پردازی مدیریت محسوب می‌شود، اما در حرکت کامل به طرف آن خطری بالقوه وجود دارد و آن اینکه امکان دارد اهدافی که استراتژی کلی سازمان یا نظام برنامه‌ریزی را قوام می‌بخشد در عین سازگاری با عوامل احتمالی متغیر و متعدد، در سطح محلی و بعد تاکتیکی، به فراموشی سپرده شوند و از بین بروند. در این شرایط آن چیزی که نیاز است، نگرشی به برنامه‌ریزی است که در داخل چارچوبی استراتژیک، رویکردی اقتضایی را در پیش گیرد. این رسالت را، همان گونه که پیش‌تر اشاره شد، پژوهشگرانی چون فرند و جی‌لپ، هیک‌لینگ، باولت و پاور در پژوهش‌هایی که درباره به‌کارگیری اصول تفکر استراتژیک در برنامه‌ریزی اجتماعات محلی به انجام رسانده‌اند، تحقق بخشیده‌اند.

برنامه‌ریزی استراتژیک، اگر چه با ایجاد سلسله‌مراتبی نیرومند (عمودی) در صورت بندی و تدوین سیاست‌های یکپارچه و متسجم بسیار مفید است، اما پیچیدگی ارتباطات بین سازمانی و نیز ارتباطات افقی در برنامه‌ریزی سازمان‌های سلسله‌مراتبی یک حلقه گم شده در این نوع برنامه‌ریزی بوده است. در این زمینه آنچه اهمیت بسیار می‌یابد، مسئله ایجاد هماهنگی [۲۱] است. اگر چه لیندبلوم اعتقاد دارد که این هماهنگی در بین بازیگران در بازار سیاسی و اقتصادی از طریق تعدیلی دو سویه صورت می‌پذیرد اما زمانی که تصمیم‌گیری جمعی ویژگی سلسله‌مراتبی بیشتری به خود می‌گیرد و سازمان بزرگ و پیچیده‌تر می‌شود، باید سازوکار دیگری برای ایجاد هماهنگی نظام‌مند (سیستماتیک) بین واحدهای سازنده سیستم، به منظور تضمینی‌کاری آن تمییه کرد (Alexander, 1994, 343-5).

ابزارهای مختلفی برای ایجاد هماهنگی وجود دارد. اما دو دسته از آنها بیشتر شناخته شده‌اند. یکی از آنها هماهنگی از طریق برنامه‌ریزی و کنترل است و دیگری آن چیزی است که در زمان و مکان واقعی انجام می‌گیرد و آن هماهنگی از طریق سخوراند و انطباق است.

همه انواع برنامه‌ریزی به ایجاد هماهنگی نمی‌پردازند. در این میان برنامه استراتژیک و برنامه‌ریزی هماهنگ ساز [۲۲] متمایز از یکدیگرند.

برنامه‌ریزی استراتژیک در پی نشان دادن جهت حرکت کلان سازمان است و به عبارت دیگر با شناخت عدم قطعیت و تلاش برای پیش‌بینی و پرداختن به طیف وسیعی از اقتضات ممکن در پی تحقق اهداف خود است. در جایی که برنامه‌ریزی استراتژیک

هر سطح از برنامه‌ریزی، کارکردی استراتژیک برای سطوح پایین‌تر ایفا می‌کند و برعکس، به وسیله سطح استراتژیک فراتر از خود محدود می‌شود. این ترتیب سلسله‌مراتبی از صورت‌بندی سیاست‌ها و گزینش آنها اجازه می‌دهد تا ارتباطات بین انتخاب سیاست‌ها در هر سطح بتواند به‌طور جداگانه‌ای دنبال شود

سازمان را قادر می‌کند در پاره آنچه که می‌خواهد در آینده اقتصادی انجام دهد تصمیم‌گیری کند، برنامه‌ریزی هماهنگ ساز، برای سازمان یا شبکه‌های بین سازمانی مشخص می‌سازد که چگونه می‌توان به آنچه تصمیم گرفته شده است نائل آمد (ibid).

برنامه‌ریزی هماهنگ ساز در عمل بعد از انجام برنامه‌ریزی استراتژیک صورت می‌گیرد. این نوع برنامه‌ریزی در پی تعریف و تعیین واحدهای سازمانی مرتبط، سازمان‌ها و عوامل اجرایی و نهادها و اجزای مشارکت کننده در فرایند اجراء و نقش و تعاملات هر یک از آنها را در زمینه برنامه‌ها و پروژه‌هایی که از جمله اجزای عناصر استراتژی منتخب محسوب می‌شوند نشان می‌دهد. این نوع برنامه‌ریزی مستلزم تدوین برنامه‌های تفصیلی و طراحی پروژه است که در آن به منابع و مداخلات ضروری (تخصصی بودجه، انگیزش‌ها، قوانین و مقررات و جز آن) برای فراهم آوردن بستری مناسب برای اقدامات مشارکت کنندگان - که برای تحقق اهداف استراتژی ضروری است - می‌پردازد. این مداخلات ممکن است مستلزم ایجاد سازمان‌های جدید و یا ساختار بندی مجدد سازمان‌های موجود باشد. با انجام این نوع برنامه‌ریزی، برنامه ریزان شهری نقش فعال‌تری در اجرا به عهده می‌گیرند. برنامه ریز در یک سازمان یا در یک نظام بین سازمانی باید با عوامل مؤثر و بازیگران اجرایی تعامل داشته باشد و دیدگاه‌ها، محدودیت‌ها، ارزش‌ها و انگیزه‌های آنها را مورد ارزیابی قرار دهد و در نظر گیرد، با ترکیب این شرایط در برنامه‌ها، پروژه‌ها یا طرح‌های سازمان و برای مشارکت مؤثر واحدها، عوامل نامحسوس و جزئی در اجرا داخل می‌شوند که این امر می‌تواند نقش تعیین کننده‌ای در موفقیت استراتژی کلی سازمان داشته باشد.

انگاره هماهنگی و برنامه‌ریزی مبتنی بر هماهنگی اگر چه بسیاری از کاستی‌های شیوه برنامه‌ریزی رایج را در اجرا برطرف ساخت، اما در اواخر دهه ۸۰ و ۹۰ به دلیل ماهیت تکنوکراتیک و بالا به پایین آن باز هم مورد تردیدهای فراوانی قرار گرفت. در این موقعیت این پرسش مطرح شد که آیا صرف هماهنگی برای اجرای موفق کافی است یا نه. نیز آیا فرایند موجود در برنامه‌ریزی شهری کافی و کامل است؟ هماهنگی و سازگاری از طریق تصمیم‌گیری بالا به پایین دیگر انگاره‌ای پذیرفتنی نبود بلکه بر اساس پذیرشی دوسویه و اختیاری و از طریق مذاکره به انجام می‌رسید. در این دوره ایجاد و قایق و رسیدن به توافق در تصمیم‌گیری‌ها شعار جدیدی به حساب می‌آمد. اگر چه بعدها با گسترش این انگاره، برنامه ریزان دریافته‌اند که همیشه نمی‌توان به اجماع قطعی و کامل میان صاحبان منافع مختلف در شهر دست یافت، اما انواع طبیعی و ناسازگاری ذاتی در جوامع تکثرگرا اجتناب‌ناپذیر است.

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

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

هماهنگی شد، به طوری که اکنون نظریه برنامه‌ریزی ارتباطی و یا نظریه برنامه‌ریزی مبتنی بر تشریک مساعی وجهه‌ای قوی‌تر نسبت به بقیه رویکردها در نظر و عمل پیدا کرده‌اند.

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

شفافیت، در برگیرندگی و شراکت از جمله شعارها و اصول شکل جدید برنامه‌ریزی و مدیریت (حکمرانی خوب) محسوب می‌شود. ایده حکمرانی خوب ممکن است تا اندازه‌ای شبیه به نظریه برنامه‌ریزی مبتنی بر تشریک مساعی به نظر آید ولی مقداری از آن به ایجاد ارتباطات در سطح شهری (شبکه‌سازی) و بین افراد و سازمان‌ها و گروه‌های داخل در آن بر می‌گردد، به نحوی که هم‌رنگ رایشناسند و آماده همکاری با یکدیگر گردند. برای این همکاری باید چارچوب‌هایی وجود داشته باشد. زمانی که این چارچوب وجود نداشته باشد عملکرد افراد و سازمان‌ها برآکنده، شکنسته و ناکارآمد خواهد بود. ضرورت برنامه‌ریزی مبتنی بر تشریک مساعی آنجا مطرح می‌شود که مسائل برنامه‌ریزی به دلیل پیچیدگی بسیار بالای آن که دارند و افراد و گروه‌های متعددی در آن داخل‌اند، نمی‌توانند به وسیله سازمانی واحد حل و فصل گردند.

در این میان نقش برجسته برنامه‌ریزان ایجاد چنین چارچوب‌های سازمانی، قانونی، تکنیکی برای وارد کردن سهامداران شهر در آن، و نیز ایجاد بستری برای همکاری و تعاون و تشریک مساعی کلیدی نقش‌ها در توسعه شهری است.

شماره

در فرانس، هیئت‌های اقتصادی و محیطی هر خط‌کشی شهری همگی "فرانس مدیریت" بود. ۱۳۶۸  
 ۲. یوزف، ارنست، "نظریه سیستم‌ها، ایدئولوژی و مدیریت"،  
 شرکت انتشارات نشر و فرهنگ، ۱۳۶۹.  
 ۳. مارتین، ارن شتول، "کتابخانه مدیریت: مفاهیم، فرآیندها،  
 استراتژی"، ترجمه: بهرام‌سین شمس، مجله دانش  
 مدیریت، شماره ۱۸، ۱۳۷۷.

1- Alexander, ER, To plan or not to plan, The little question transaction cost theory and its implications for planning, *Environment and Planning B: Planning & Design*, Vol. 21, pages 341-352, 1994.  
 2- Brian M. and Nicholson D. *Strategic Land Use Planning and the British Development Plan System*, TSI Vol. 56, No. 1, 1984.  
 3- Brian M. *Spirit and Purpose of Planning*, 2nd ed., Geographical Environment, 1984.  
 4- Brian M. and Nicholson D., *Local Planning in Practice*, Hutchinson, London, 1984.  
 5- Cartwright, JG, *Problems, Solutions and Strategy*, JAPA, Vol. 39, No. 3, 1973.  
 6- Chadwick G., *A System View of Planning*, 2nd ed., Pergamon Press, Oxford, 1978.  
 7- Christenson, *Coping with Uncertainty in Planning*, JAPA, Vol. 57, No. 4, 1985.  
 8- Eyal, A., "The paradoxes of planning theories", in Hensley and (eds.), *Planning theory, progression*, Praeger, 1989.  
 9- Hall P., *Urban and Regional Planning*, 3rd ed., Arnold, London, 1989.  
 10- Hall P., "The city of theory" in Richard T. Le Gass and Pierre Sorel, (eds.) *The City Reader*, Blackledge, pages 362-375, 1996.  
 11- Hensley P. and Mc Donnell G. and Thomas M., *Theoretical Urban Planning: Towards a Coherent Dialogue*, in Hensley (eds.), *Planning theory, progression*, Praeger, 1989.  
 12- Hurling, A., *AIDA and the urban choice in structure plan*, 1990, Vol. 40, 364, 1978.  
 13- Loeb, *Models in planning*, Pergamon Press, Oxford, 1973.  
 14- Roberts M., *An Introduction to Town Planning Techniques*, the Built Environment, 1974.  
 15 - Selensky, W., *Pelley in Urban Planning*, Pergamon Press, 1974.

## چکیده

این مقاله بخشی از رساله دکتری نگارنده در رشته شهرسازی، با عنوان امکان‌سنجی 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 می‌شود و نقایص موجود در طرح‌های توسعه شهری که در قالب ۵ مقوله عمده‌شناسایی شده‌اند، معرفی می‌گردد. در ادامه اجزای اصلی برنامه‌ریزی توسعه شهری تحت عنوان چارچوب‌های اصلی (بررسی ساختارها) و کاربرد ابزارها برای وصول اهداف (تعیین راهبردها) ارائه می‌شود. به منظور بررسی اجمالی تجارب سایر کلان‌شهرها در زمینه کاربرد برنامه‌ریزی راهبردی، ۵ برنامه استراتژیک از شهرهای لندن، پاریس، سنول، استانبول و دوربان گنجانده شده، و در انتها نیز امکان‌سنجی اجرای طرح ساختاری-راهبردی در ایران و پیش شرط‌های لازم برای تحقق این نگرش ذکر گردیده است.

کلید واژه‌ها: برنامه‌ریزی شهری، نگرش راهبردی، طرح‌های ساختاری-راهبردی، ایران.

## چارچوب نظری

از آنجا که برنامه‌ریزی راهبردی به عنوان نگرش و برداشتی متفاوت با الگوی جامع شناخته می‌شود، تعیین نظریه‌ای واحد برای معرفی مبانی برنامه‌ریزی راهبردی و یا شیوه مورد عمل در این الگو امکان‌پذیر نیست. اما به تناسب نوع نیازهای اصلی الگوی برنامه‌ریزی راهبردی و مباحث بنیادین آن می‌توان بنیان‌های نظری این الگو را تدوین کرد.

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

الف: توجه به شناخت و تحلیل در قالب روش سیستمی و نگرش مبتنی بر آن (نگرش سیستمی)؛ ب: لحاظ کردن برنامه‌ریزی در قالب فرایند مرحله‌ای و هدایت شده مبتنی بر هدف (نگرش فرایندی-راهبردی)؛ ج: تأکید بر نگرش‌های اجتماعی، مقوله مشارکت و حضور عناصر مؤثر در برنامه‌ریزی از مطلق پائین به بالا (نگرش اجتماعی-مشارکتی).

## الف: نگرش سیستمی

از عمده‌ترین نظریه پردازان حوزه نگرش سیستمی که

## امکان‌سنجی استفاده از طرح‌های ساختاری-راهبردی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران

رضا استیلا  
دکتر در شهرسازی  
عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی  
Email: rahmadian2001@yahoo.com

بیشترین تاثیر را در الگوی ساختاری-راهبردی به جای گذاشته و موجب تغییر در دیدگاه‌های سنتی شده‌اند. می‌توان به چادویک اشاره کرد که اعتقاد به عدم کارایی الگوی برنامه‌ریزی جامع به دلیل پیچیدگی جامعه شهری و دخالت 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 مؤثرترین 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 به وسیله پترهال، لیندبلوم، فالویدی و راسل ایکاف اشاره کرد که هر یک به نوعی نقش هدایت‌گر و نظام‌مند برنامه‌ریزی را عتوان 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 دخالت آگاهانه و مؤثر آنها در مراحل مختلف برنامه‌ریزی، از جمله دستاوردهای نظری مهمی بود که به وسیله پل دیویدوف، سوزان و نورمن فین‌اشتان و دیوید هاروی عنوان شد و در حوزه نظری، تأثیر بسیاری در الگوی ساختاری-راهبردی ایجاد کرد.

در جدول شماره یک، نگرش‌های سه‌گانه پیش گفته با توجه به نظریه‌های مطرح شده به وسیله نظریه‌پردازان مورد بررسی و مقایسه تطبیقی قرار گرفته‌اند و سعی شده است تا مهم‌ترین وجه هر نظریه که به نوعی در تدوین شیوه‌هایگزین 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	نظریه پرداز	کاربرد در الگوی راهبردی
نگرش سیستمی	چادویک (Chadwick)	چادویک در کتاب نگرش سیستمی نحوه 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 بیشتری دارد. به اعتقاد چادویک، با توجه به پیچیدگی جامعه شهری و دخالت عوامل متعدد فردی و جمعی، الگوی طرح‌های جامع که به شیوه‌های منطقی و عقلی تکیه می‌شوند با واقعیت تعارض دارند و اجرا شدنی نیستند.
نگرش فرایندی-راهبردی	پترهال (Peter Hall)	پترهال دو انتقاد از برنامه‌ریزی جامع، به صورت به کارگیری اصول برنامه‌ریزی راهبردی اشاره دارد. به نظر وی، برنامه‌ریزی شهری قبل از پرداختن به جزئیات، به تمرکز بیشتر بر روی اصول کلی نیاز دارد و باید بر فرایند با توانی زمانی در جهت رسیدن به اهداف تأکید کند.
	لیندبلوم (Lindblom)	لیندبلوم در نقد برنامه‌ریزی جامع و روش‌های جایگزین آن به مقوله برنامه‌ریزی تفک افزایش اشاره دارد. در این شیوه، توصیه می‌شود که به جای تعیین برنامه‌ها و سیاست‌های درازمدت از اهداف کوتاه مدت و مرحله‌ای با توجه به تغییرات استفاده شود.
	فالویدی (Faludi)	به اعتقاد فالویدی، یکی از راه‌های غلبه بر محدودیت برنامه‌ریزی جامع، و تکیه به برنامه‌ریزی فرایندی و راهبردی است. از نظر وی راهبردهای برنامه‌ریزی، رویکردهایی هستند که امکان می‌دهد روند برنامه‌ریزی بر پایه شناخت‌های معین و امکانات واقعی استوار گردد و روند تصمیم‌گیری به جای تعیین تکلیف قطعی و نهایی، در جهت اصلاح واقعی و مرحله‌ای قرار گیرد.
نگرش اجتماعی-مشارکتی برنامه‌ریزی	راسل ایکاف (Russel Aaoff)	با توجه به تغییر و دگرگونی مداوم در پدیده‌های جهان و پیچیدگی آنها، باید با آشننگی جامع به طور کلی برخورد شود و برای حل آن نباید تعامل بین بخش‌های مختلف مشخص گردد. اصول عملیاتی برنامه‌ریزی تعاملی عبارتند از مشارکت، مداومت و کل‌نگری میشل بر برنامه‌ریزی هدف‌ها.
	پل دیویدوف (Paul Davidoff)	دیویدوف با آگاهی کامل از محدودیت‌های شیوه برنامه‌ریزی جامع، سعی در اصلاح این شیوه و واقع بین کردن آن از طریق ساختن مشارکت مردمی و دخالت مردم و تأکید بر نقش نظریتی مردم دارد. وی حتی به تدوین برنامه به وسیله مردم برای تقاضای برنامه‌های ارائه شده از طرف برنامه‌ریزان و جایگزینی آن اشاره دارد (برنامه‌ریزی وکالتی).
نگرش اجتماعی-مشارکتی برنامه‌ریزی	نورمن و سوزان فین‌اشتان (Norman & Susan Fainstein)	تأکید بر نقش اجتماعات محلی و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری مسائل شهری و ارتباط بین دموکراسی سیاسی و میزان موفقیت در برنامه‌ریزی شهری
	دیوید هاروی (David Harvey)	از نظریه هاروی، شهرنشینی را باید به صورت مجموعه‌ای از روابط اجتماعی در نظر گرفت که روابطی را که جامعه به طور کلی در آن دارد، منعکس می‌کند. این مجموعه روابط اجتماعی باید دارای قوانینی باشد که طبق آنها ساختار شهر شکل می‌گیرد. در حقیقت واقعیت‌های فضایی و اجتماعی، هر دو در ارتباط متقابل تحقق می‌یابند که برای ترکیب آنها باید زبان مشترکی در نگرش متکثر و موجود آید.

## 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 مابنی و چارچوب بازنگری شرح خدمات طرح‌های شهری به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی عنوان شد، اگر چه 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 تغییر نگرش سنتی و اعتراف به ناکارآمدی روش مبتنی بر طرح جامع از طرف دستگاه اجرایی متولی تهیه طرح‌های توسعه شهری و بدین ترتیب، برای نخستین بار چارچوب جایگزین روش قدیمی با الگوی جدیدی تحت عنوان طرح ساختاری-راهبردی (structural-strategic) ارائه شد [۱]. دوازه "ساختاری" و "راهبردی" که هر یک معطوف به ویژگی‌ای از نظر تعریف و مفاهیم است، برای نخستین بار در نظام شهرسازی ایران در کنار یکدیگر قرار گرفتند و الگوی ترکیبی جدیدی از دو شیوه (یکی عمدتاً در انگلستان و کشورهای پیرامون آن، تحت عنوان طرح‌های ساختاری؛ و دیگری در آمریکا و کشورهای پیرامون آن، تحت عنوان طرح‌های ساختاری) ارائه گردید [۲]. هم‌پوشانی مطالعات و روش‌ها در این دو شیوه حائز اهمیت است. به عبارتی، اگر در قالب طرح ساختاری و 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 اولین تعریف موجود از طرح ساختاری [۳] که به طور مشخص به وسیله ویتیک [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 دایره المعارف برنامه‌ریزی شهری درج گردیده، طرح ساختاری چنین تعریف شده است (نکته در خور توجه اینکه طرح راهبردی در این دایره المعارف تعریف مجزایی ندارد):

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

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

- ۱- تعیین و تفسیر سیاست‌های ملی و منطقه‌ای؛
- ۲- تدوین اهداف، سیاست‌ها، و پیشنهادها کلی؛
- ۳- تهیه چارچوب برای تهیه برنامه‌های محلی؛
- ۴- مشخص کردن نواحی قابل اجرایی طرح؛
- ۵- تدوین راهنما برای گسترش توسعه آبی؛
- ۶- تهیه مابانی مشخص برای ایجاد ارتباط بین سطوح مختلف تصمیم‌گیری؛ و
- ۷- تهیه برنامه‌ریزی پایه برای هماهنگی بخش دولت مرکزی و بخش عمومی.

### نواقص طرح‌های جامع در ایران و دلایل توجه به نگرش راهبردی

از اوایل 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. اگر چه دلایل عدم تحقق متعددی، ولی آنچه را که می‌توان به عنوان محورهای عمده و اصلی نقصان معرفی کرد، در پنج مقوله عمده اصلی زیر می‌گنجد. به عبارتی، هر طرح جایگزین باید بتواند پاسخگوی مناسبی برای این موارد تقصیه، که زنجیر وار متصل به یکدیگرند، باشد. این پنج مورد عبارتند از (احمدیان، ۱۳۸۱، ص ۹۶):

۱- مسائل و مشکلات نظری و مباحث تئوریک در تهیه طرح‌های توسعه شهری، شیوه رسم در مطالعات طرح‌های جامع شهری، روش استقرار است که طی آن اطلاعات جزئی متعدد در مورد اجزای شهر جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل می‌شود، بدون آنکه به ارتباط یا روح حاکم به هر بخش توجه شود. به طور مثال، اطلاعات مختصری مربوط به شبکه حمل و نقل و ترافیک مانند تعداد و عرض خیابان‌ها، نوع و حجم وسایل نقلیه، میزان تردد و امثال آن - جمع‌آوری می‌شود، بدون آنکه جایگاه نظام حمل و نقل یا 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 بسترهای شکل گرفته خود ناگزیر از بررسی حوزه‌های فرا دست 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 تمرکزگرای نظام تصمیم‌گیری در ایران و عدم استقلال بخش‌های مختلف جغرافیایی، درخور 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 امکان‌ناپذیر. نتیجه چنین مطالعاتی این است که کلیت شهر، که صورت کاملی از تقابل نمودها و ابعاد مختلف چندوجهی است، به مجموعه‌ای از شاخص‌های کمی تقلیل می‌یابد، بدون آنکه ساختار مفهومی رابطه بین آنها لحاظ شوند. به عبارتی، «غنی‌ترین وجه شناخت (بررسی روح حاکم بر اجزا) در مطالعات توسعه شهری انجام نمی‌شود» [۷].

**۴- مسائل و مشکلات نظام اجرایی:** مدیریت طرح‌های توسعه شهری، ضعف‌نهادهای اجرایی محلی و محدودیت اختیارات و مسئولیت آنها (خصوصاً شهرداری) در روند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری ایران، باعث توجیه وجود برنامه‌ریزی متمرکز و آمرانه 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 مجموعه‌تیم کارشناسان و برنامه‌ریزان خارج از نظام اجرایی است؛ و از طرف دیگر اجرای طرح به عهده تشکیلات اداری - اجرایی گذاشته شده است، که کمترین همخوانی را با اهداف برنامه‌ریزی و روش‌های مطالعاتی دارند.

**۵- مسائل و مشکلات نظام تدوین ضوابط و مقررات:** محدودیت‌های ناشی از فقدان ضوابط و مقررات مدون، اگر چه تاکنون 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، عملاً هر یک از پیشنهادها با عدم اجرا و یا ضعف در انطباق با شرایط جامعه مواجه گردیده است. در این بین ضوابط مربوط به نظام مالکیت زمین بیش از هر ضابطه‌ای، نیازمند بازنگری و تغییر است؛ زیرا یکی از دلایل عمده عدم تحقق طرح‌های شهری، موانع 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 [۸] مورد شناسایی و عمل قرار گرفته است، صرفاً بیانی

جدید در عنوان طرح‌ها و برنامه‌ها نیست، بلکه محتوای طرح‌های توسعه است که موجب تفاوت بین ایده و کاربرد هر یک از آنها می‌شود. به همین دلیل، اگر چه مثلاً طرح توسعه شهر سانفرانسیسکو در سال ۱۹۸۶ به نام طرح جامع [۹] تهیه گردید، 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 [۱۰]. این می‌تواند به طرح راهبردی لندن (۱۹۹۸) اشاره کرد که به بیان ساختارهای شهر در ۸ عرصه مختلف می‌پردازد.

بنابراین واژه‌های ساختاری، راهبردی و حتی جامع، تعیین‌کننده 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 روانست، قبل از آنکه مناقشه بر سر عنوان و یا لفظ 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 آینده در قسیم 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 همه‌متغیرهای آتی بود. به همین دلیل از برآورد جمعیت و اشتغال به فضاهای کالبدی متعدد و تخصیص کمیت‌های مختلف در قالب نیازهای مطلوب آتی می‌پرداخت و سعی در کشف همه نیازهای آینده داشت. اما نگرش جدید، هم در شناخت وضع موجود و هم آینده‌نگری آن دارای تفاوت دیدگاهی عمیقی است. این تفاوت از یک سو به شناخت ساختارهای اصلی شهر به جای بررسی‌های جزئی و غیرمرتبط با بخش‌های دیگر مربوط است و از طرف دیگر در نگاه به آینده است که آن را در فضای رقابتی و تعیین موقعیت و جایگاه شهر در مقایسه با سایر عناصر مورد بررسی قرار می‌دهد.

**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 متمرکز و آمرانه شده است و چنین روندی مانع جلب همکاری و مشارکت نهادها و نیروهای محلی مؤثر در توسعه شهری شده است**

شاید بتوان گفت چنین نیازی به برنامه‌ریزی 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 [۱۱] (احمدی، ۱۳۸۱، ص ۲۷). راهبرد نیز عبارت است از هنر تخصیص و کاربرد ابزارهای مختلف برای تحویل اهداف [۱۲] (بیلیس، 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 دهنده ترکیب 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 وجه بیرونی شهر دارند و با توجه به تعیین جایگاه نقش شهر در آینده، به بررسی ساختارهای درونی می‌پردازند. به عنوان مثال، در این خصوص می‌توان به برنامه‌های زیر اشاره کرد [۱۱]:

#### ۱- برنامه راهبردی لندن [۱۲]

پس از انحلال شورای لندن بزرگ [۱۳] در سال ۱۹۹۸، سازمان جدیدی به نام حکومت لندن بزرگ به وجود آمد که به همراه اولین شهردار منتخب (از طریق referendum عمومی) تشکیلات انتخابی دیگری به نام هیئت لندن [۱۴] را در درون حکومت لندن و به عنوان سازمان ناظر بر فعالیت‌های شهرداری لندن به وجود آورد. از این مقطع به بعد، شهردار لندن، ارائه راهبردهایی 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- کیفیت هوا؛
- ۲- تنوع زیست محیطی؛
- ۳- توسعه اقتصادی؛
- ۴- انرژی؛
- ۵- حمل و نقل؛
- ۶- توسعه قضایی؛
- ۷- مواد زائد؛
- ۸- آلودگی صوتی.

### واژه‌های ساختاری، راهبردی و حتی 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

در هر یک از زمینه‌های پیش گفته، کلیته‌هایی 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 قضایی [۱۵] را نیز به عهده دارد، به طوری که طی آن استراتژی‌های شهر یا اهداف و برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای در نحوه استفاده از اراضی هماهنگ می‌شود.

به این ترتیب، استراتژی بزرگ [۱۶] 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 بر سابقه‌ترین شهرها در زمینه تدوین برنامه‌های توسعه است [۱۷]، نکات اساسی زیر را در بر دارد:

- 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 وجهه موزکرتیک، 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 برنامه‌هایی است که به توسعه اقتصادی نگاه ویژه‌ای دارد و در حقیقت مجموعه‌ای سلسله‌مراتبی 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 می‌گردد. برنامه اول جنبه کلی دارد ولی برنامه‌های مرحله دوم و سوم در قالب اهداف و اقدامات تدقیق یافته برای برنامه اول، تدوین می‌شود. این برنامه در حقیقت راهنمای عملیاتی برای طبقه بندی اقدامات اجرایی در قالب تکرار راهبردی است [۱۸]. شیوه تهیه طرح راهبردی در مراحل مختلف به این صورت است که در ابتدا با تشکیل جلسات متعددی، میان شخصیت‌های مطرح از تمامی محافل اجتماعی - حرفه‌ای و همچنین سازمان‌های دیگر و با استفاده از روش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک، خطوط کلی برنامه استخراج می‌گردد و نهایتاً سه هدف اصلی به عنوان چارچوب برنامه راهبردی اعلام می‌شود:

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

برای انجام برنامه‌های مورد نیاز طرح راهبردی بارسلون، یک کمیته اجرایی با حضور کلیه دست‌اندرکاران اصلی نظام توسعه شهری و منطقه‌ای که قابلیت اجرای چارچوب برنامه راهبردی سه گانه را داشته باشند، تشکیل می‌گردد و وظیفه انجام برنامه را عهده‌دار می‌شوند. اعضای کمیته اجرایی عبارتند از:

- شورای شهر بارسلون (مدیر اجرایی)
- شورای اقتصاد شهر؛
- سازمان بندر بارسلون و
- اتاق بازرگانی؛
- انجمن منطقه کلان شهر بارسلون؛
- جادگاه بارسلون.

### نکات شایان توجه در برنامه راهبردی بارسلون (۱۹۹۰)

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

## 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

قضایی همچون دادگاه بارسلون و نهادهای مدیریتی همچون شورای شهر؛ ۳- تدوین برنامه‌های چند مرحله‌ای و گام به گام برای هدایت توسعه شهری و تدوین برنامه در قالب نظم سلسله مراتب اهداف راهبردی؛ ۴- تدوین برنامه با هماهنگی و رأی‌گیری با محافل اجتماعی - حرفه‌ای و سازمان‌های اجرایی دست‌اندرکار مسائل شهری؛ و ۵- تأکید بر جنبه‌های غیرکابردی و توجه به ارتقای سطح زندگی و رفاه از طریق تقویت نقش اقتصادی و جایگاه شهر در شبکه اقتصاد جهانی.

## ۳- برنامه راهبردی سنول (۱۹۹۸)

نظام برنامه‌ریزی توسعه سنول تا حدود زیادی با نظام برنامه‌ریزی ملی ایران که در قالب برنامه‌های توسعه پنج ساله تهیه می‌شود، مشخص دارد. این برنامه از دو بخش عمده محورهای اصلی و محتوای برنامه تشکیل شده است. در بخش اول محورهای اصلی مورد توجه نظام مدیریت شهری، تعیین و انتخاب شده و در مرحله دوم بر اساس محورها، محتوای برنامه راهبردی تنظیم گردیده است. کلیت این دو بخش در قالب بودجه و اعتبارات مورد نیاز که در واقع نشانگر اولویت‌های در نظر گرفته شده برای کلان شهر سنول است تنظیم می‌گردد و بودجه سالیانه مورد نیاز و نحوه هزینه کردن آن را مشخص می‌سازد. نکته درخور توجه در خصوص برنامه راهبردی، تنظیم برنامه‌های مدون برای ساختار مدیریتی شهر است. در این ساختار شهردار رئیس حکومت کلان شهر است و شورایی تحت عنوان حکومت کلان شهری سنول برای انجام وظایف قانونگذاری انتخاب شده است.

### اهداف و محورهای برنامه راهبردی سنول (۱۹۹۸)

- کوچک کردن تشکیلات حکومت (خصوصی سازی)؛
- مبارزه وسیع با فساد در دستگاه اداری - حکومتی؛
- کاهش تولید مواد زائد و تشویق بازیافت.
- تأکید بر کارایی در مدیریت شهری؛
- حفاظت از طبیعت و گسترش فضای سبز؛ و

### محتوای برنامه راهبردی

برنامه راهبردی که در قالب اولویت‌های مورد نظر در اهداف خود در چارچوب بودجه کلان‌شهر طبقه‌بندی می‌شود، شامل موارد زیر است:

- تأمین امنیت شهروندان؛
- تأمین زندگی بهتر شهروندان؛
- تشویق رقابت میان صنایع؛
- تشویق و توجه به فعالیت‌های فرهنگی؛
- مسکن و توسعه شهری.

### نکات درخور توجه در برنامه راهبردی سنول (۱۹۹۸)

- ۱- تنظیم یک نهاد قانون‌گذاری با عنوان شورای کلان‌شهر؛
- ۲- انتخاب یک رئیس حکومت کلان‌شهری تحت عنوان شهردار؛
- ۳- تأکید بر نظام هزینه‌ای برنامه راهبردی و عملیات اجرایی مرتبط با آن؛
- ۴- توجه به جنبه‌های غیرکالبدی و نگرش مثبتی بر تأمین زیرساخت‌های اجتماعی-فرهنگی (مثل مقوله امنیت).

### ۴- برنامه راهبردی استانول (۱۹۹۸)

برنامه توسعه استانول به عنوان یکی از نمونه‌های شایان توجه در برنامه‌ریزی استراتژیک شناخته می‌شود که ویژگی آن نگرش مستنی بر هویت بخشی و حفاظت از میراث تاریخی-فرهنگی و ملیعی 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 اجنبی را در گذشته خود جست‌وجو کند. برای نیل به این مقصود، شهردار در معرفی برنامه راهبردی خود چنین می‌گوید:

«استانول، شهری جهانی است که قلب ترکیه در آن می‌تپد. 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 شهروندان متمدن است. لازمه تمدن، رفاه اجتماعی و اقتصادی است. امروزه استانول 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 تفکر استراتژیک هویت بخشی است، مهم‌ترین اهداف برنامه راهبردی این شهر به شرح زیر تنظیم می‌شود:

- ۱- ارتقای استانول در حد شهری جهانی با حفظ هویت تاریخی-فرهنگی و حفاظت از ارزش‌های تاریخی-فرهنگی و طبیعی آن؛
- ۲- کاهش فشار متعلقه کلان‌شهری استانول بر مراکز قدیمی‌تر و حفاظت از بافت این گونه مراکز؛
- ۳- جلوگیری از رشد تک قطبی که در زمان حاضر بزرگ‌ترین خطری است که هویت تاریخی شهر استانول را تهدید می‌کند؛
- ۴- گسترش مراکز علمی و بین‌المللی، هنری و تفریحی و ارتقای کیفیت سازمان‌یابی آنها.

در قالب برنامه راهبردی مذکور، پروژه‌های کلان استانول تا سال ۲۰۲۳ (در قالب برنامه‌های ۲۵ ساله) تنظیم شده است و توجه همه آنها به پروژه‌های احیا و بهسازی شهری، ابنیه و محوطه‌های تاریخی، طراحی شهری و مسائل آن است.

### نکات درخور توجه در برنامه راهبردی استانول (۱۹۹۸)

- ۱- توجه و تأکید مؤثر بر عناصر هویت بخش تاریخی-فرهنگی شهر استانول و محوریت آن در تدوین استراتژی توسعه شهر؛
- ۲- هدایت برنامه‌های توسعه در قالب استراتژی اصلی و اولویت‌بندی اقدامات اجرایی بر اساس آن؛
- ۳- معرفی میراث تاریخی شهر به عنوان سرمایه اصلی و دارای بازده در جذب توریست و ارزش افزوده اقتصاد شهری؛
- ۴- توجه به ساختارهای تشکیلاتی و سازمانی مرتبط با جذب سرمایه‌گذاری و حفاظت از میراث تاریخی-فرهنگی شهر؛
- ۵- تنظیم پروژه‌های عمرانی شهر در قالب برنامه راهبردی اصلی و هدایت عملیات اجرایی به اهداف استراتژیک.

### ۵- برنامه‌ریزی راهبردی دوربان (افریقای جنوبی) ۱۹۹۶

تجارب مربوط به تدوین برنامه‌های راهبردی، مختص کشورهای پیشرفته و یا شهرهای آنها نیست، بلکه در زمان حاضر، بیشتر 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 دوربان است که در افریقای جنوبی حکم قطب اقتصادی منطقه کوازولو-ناتال را دارد. در این شهر به دلیل وجود میراث آپارتاید، بی‌عدالتی‌هایی در توزیع خدمات، توسعه مسکن غیررسمی و سکونتگاه‌های پرآکنده 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 دوربان، 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 شش‌شورای کلان‌شهری و ۶ شورای محلی، ضوابط و

مقرراتی برای انتقال و واگذاری مسئولیت به حکومت محلی تدوین می‌گردد و ظرفیت اجرایی آن را افزایش می‌دهد. از بعد روش شناختی، شیوه برنامه‌ریزی استراتژیک دوریان، ساختار منظمی را برای تصمیم‌سازی، برای شکل‌دهی به سیاست‌های منطقی فراهم می‌کند تا بر اساس آن جهت‌گیری آینده‌شهر تعیین شود و فرایندهای مناسبی برای اجرا طراحی گردد. بر این اساس، برنامه‌ریزی راهبردی، شامل تدوین گزینه‌ها 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، کمیته‌مدیریت یکپارچه‌ای با ترکیب اعضای حکومت محلی، نمایندگان کارگری و تجاری به منظور هدایت و رهبری اداره‌شهر 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 دوریان 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 درصد بیکاری، که بیش از ۹۰ درصد مردم آن در مسکن‌هایی با خدمات مناسب همراه با کیفیت بالای سکونت و دموکراسی و آزادی زندگی خواهند کرد.

#### نکات شایان توجه در برنامه راهبردی دوریان (۱۹۹۶)

- ۱- تأکید بر ضوابط و مقررات و ایجاد حکومت محلی؛
- ۲- تدوین فرایندی از مشارکت بین اجزای مؤثر در برنامه‌ریزی؛
- ۳- توجه به نهادهای اجتماعی-اقتصادی در برنامه‌ریزی راهبردی؛ و
- ۴- تشکیل مدیریت یکپارچه با حضور نمایندگان کارکردی-تجاری و اعضای حکومت محلی.

#### عزتجارب حاصل از نگرش ساختاری-راهبردی در شهرهای مختلف جهان

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

۱- تشکیل ساختار مدیریتی مقتدر و حتی 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 یا همزمان با تدوین برنامه، نظام اجرایی مرتبط با آن نیز مشخص می‌شود و بر اساس آن برنامه اجرایی اعلام می‌گردد. نکته‌ای که در هر یک از برنامه‌های توسعه در شهرهای مهم جای توجه دارد، وجود یک نهاد مقتدر محلی برای اجرای برنامه است که عموماً از بالاترین سطوح اجرایی شهر، شهرستان و یا فدرال برای عضویت در آن دعوت می‌شود و مجموعه‌های را موجود می‌آورد که ضریب اجرای طرح را از همان ابتدا بالا می‌برد و قابلیت‌های آن را برای انجام فراهم می‌آورد.

۲- تدوین هدف کلان و مشخص برای ایجاد چشم‌انداز توسعه شهری؛ وجود هدفی اصلی که مبنای تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های 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 فرصت‌ها و امکانات جامعه شهری تدوین می‌گردد، عموماً بر گرفته از ساختارهای اصلی شهر و ویژگی‌هایی است که می‌تواند در اجرای بهتر راهبرد، مدنظر قرار گیرد و تعیین‌کننده توسعه شهری باشد.

۳- تأکید بر جنبه‌های غیرکالبدی و توجه به نیازهای اجتماعی مردم؛ رویکرد جدید برنامه‌ریزی توسعه شهری، حدانتظارات 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 بنیان می‌گردند، از جمله مشترکات برنامه‌های توسعه شهری است که در آن به تأمین نیازهای مختلف شهروندان توجه ویژه‌ای می‌شود.

۴- تشکیل نهادهای قانون‌گذار و تدوین قوانین مورد نیاز شهری تحت عنوان شورای کلان‌شهر و یا مجلس محلی؛ در برخی برنامه‌های توسعه شهری، به دلیل ویژگی‌های نظام برنامه‌ریزی و ضرورت ایجاد قوانین و ضوابط مدون، تشکیل نهادهای قانون‌گذار

نگرش جدید، هم در شناخت وضع موجود و هم آینده‌نگری آن دارای تفاوت دیدگاهی عمیقی است. این تفاوت از یک سو به شناخت ساختارهای اصلی شهر به جای بررسی‌های جزئی و غیرمرتبط با بخش‌های دیگر مربوط است و از طرف دیگر در نگاه به آینده است که آن را در فضای رقابتی و تعیین موقعیت و جایگاه شهر در مقایسه با سایر عناصر مورد بررسی قرار می‌دهد

نکته مهم و اساسی در طرح دوربان، 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 پیش بینی می شود. وظیفه اصلی این نهاد، تصویب قوانین و ضوابط مورد نیاز برنامه توسعه شهری در کوتاهترین زمان و با حداکثر کارایی است، تا از این طریق خلأهای قانونی موجود برای توسعه شهری نیز تکمیل گردد.

۵- تأکید بر مشارکت محلی و حضور نیروهای با نفوذ محلی در برنامه توسعه شهری؛ دیدگاه جدید 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 سنتجی اجرای طرح ساختاری-راهبردی در ایران

با توجه به وجود تجربه جهانی و طیف گسترده شهرهای مختلف استفاده کنند از برنامه ریزی راهبردی آن اعم از کشورهای امریکایی، اروپایی، آسیایی و حتی افریقایی، باید گفت که شاید نظام برنامه ریزی ایران، جزو معدود 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 و با طرح مجموعه شهری تهران به استفاده از مبانی نظری این الگو اقدام شده، اما هنوز چنین چارچوبی به طور کامل مورد استفاده قرار نگرفته و عملاً نیز طرحی با این الگو به تصویب عالی ترین مرجع تصویب یعنی شورای عالی معماری و شهرسازی ایران نرسیده است.

بنا به این ضرورت، ایجاد تغییر در شیوه تهیه طرح‌های توسعه شهری اقدامی حتمی است که انجام آن در اولین زمان اجتناب ناپذیر است؛ ولی در مقابل باید دید که نظام برنامه ریزی شهری کنونی کشور تا چه اندازه توانایی پذیرش چنین تحولی - و به عبارتی آمادگی لازم برای انجام آن - را دارد.

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

##### - امکانات و فرصت‌های موجود

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

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

- انعطاف پذیری 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 مسجرح 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 تهیه 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 آمایش شهری منجر به حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی شده است؛ - وجود بحران مسکن و فقدان حداقل‌های 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؛

- ناهماهنگی 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 تصمیم گیرنده 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 تهیه طرح توسعه شهری در قالب ساختاری-راهبردی، ضروری است که الگوی ایده‌آل

چنین شیوه‌های مورد دقت قرار گیرد. به عبارتی، اگر روش مرسوم ماکس وبر مورد نظر باشد [۲۰]، نخست باید شکل ایده‌آلی از این الگو ترسیم کرد و سپس بر اساس آن به بیان شرایط و امکانات نظام برنامه‌ریزی کنونی توسعه شهری برای رسیدن به آن پرداخت. بدیهی است که هدف از این قیاس، رسیدن به کمال مطلوب نیست بلکه صرفاً نشان دادن خلاهای موجود و مشکلات دستیابی به نظام مورد 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 شکل‌گیری طرح توسعه شهری به شمار می‌آیند:

- نظام مدیریت مقتدر محلی (حکومت محلی)؛
- وجود سیاست‌های مصوب در طرح‌های بالادست و اهداف روشن برای سطوح شهری؛
- وجود نظام اطلاعاتی مدون و به‌نگام با جزئیات قابل استناد و تأیید شده از سوی مراجع رسمی؛
- وجود نظام آمایش سرزمین و تدوین استراتژی‌های توسعه شهری (خصوصاً در زمینه استقرار جمعیت و فعالیت)؛
- وجود نیروهای متخصص و کارآموزده 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 توسعه نامتوازن شهری (همانند نیروهای مؤثر بر ساخت و ساز شهری)؛
- قبول اصل مشارکت در برنامه‌ریزی و اجرا برای همه سطوح تصمیم‌گیری؛
- تأمین منابع مالی مکفی برای اجرای طرح از طریق منابع معین؛
- ایجاد ثبات در تصمیم‌گیری و عدم دخالت سلیبی در تصمیمات؛
- برنامه‌ریزی همزمان در نظام توسعه‌رسانی به منظور کنترل تأثیرات سوء ناشی از ایجاد عدم تعادل‌های منطقه‌ای و مهاجرت؛
- وجود برنامه‌ریزی مداوم و هماهنگ با جریان‌ها، برای حفظ یوایی کامل طرح؛
- پذیرش طرح از جانب ذی‌نفعان و مخاطبان (دستگاه‌های اجرایی مرتبط و مردم) به عنوان سند برنامه لازم‌الاجرا؛ و
- واقعی دیدن پیش‌بینی‌های طرح و ارائه الگوهای ساده برای دستیابی به اهداف.

#### [ادامه]

۱- وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت شهرسازی و معماری، «مطرح و چارچوب طرح‌های شرح خدمات طرح‌های شهری» (مطابق با تصویب شورای تخصصی شهرسازی ۱۳۷۸).

۲- همان‌جا، ص ۱۵.

3- structure plan  
4- White

۵- شرح آیینی طرح‌های جامع شهری در ایران، مؤلف: حسین‌نورانی، ۱۳۷۱.

۶- شرح‌های تعلق طرح‌های توسعه شهری، مرکز مطالعه برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۸.

۷- شرح‌های تخصصی مطالعاتی از این‌جا تا این‌جا، مؤلف: مرکز مطالعات شهری، ۱۳۷۸.

۸- همان‌جا، ص ۱۵.

9- development plan  
10- master plan

11- Master plan, City and County of San Francisco, Department of city planning, 1966.

۱۲- همان‌جا، ص ۱۵.

13- Strategic Plan for London  
14- London Department Agency (LDA)

15- Spatial Development Strategy (SDS)  
16- Grand Strategy

۱۷- اولین برنامه توسعه شهر لندن در سال ۱۹۲۵ به دست فرکرانس براساس الگوی برنامه‌ریزی جامع تهیه شد که با توجه به شرایط شهر لندن، از ساخت چهلی نوع سخن مازوی بر سه‌گانه‌های شهری داشت: توسعه زمین شهری، توسعه مسکن و توسعه خدمات شهری.

۱۸- همان‌جا، ص ۱۵.

۱۹- همان‌جا، ص ۱۵.

۲۰- همان‌جا، ص ۱۵.

۲۱- همان‌جا، ص ۱۵.

۲۲- همان‌جا، ص ۱۵.

۲۳- همان‌جا، ص ۱۵.

۲۴- همان‌جا، ص ۱۵.

۲۵- همان‌جا، ص ۱۵.

۲۶- همان‌جا، ص ۱۵.

۲۷- همان‌جا، ص ۱۵.

۲۸- همان‌جا، ص ۱۵.

## 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

### انتطابق بین الگوی مطلوب و وضع موجود نظام برنامه‌ریزی شهری

در صورتی که شرایط و ویژگی‌های موجود نظام برنامه‌ریزی شهری ایران و خصوصاً محدودیت‌های موجود در راه توسعه شهری با ایده‌آل‌های مطلوب آن مقایسه شود، شکاف عمیقی بین این دو مشاهده می‌گردد. ولی از آنجا که حل هر مشکلی نیازمند حرکت گام به گام و تدریجی برای رفع آن است، ضروری است که برای پر کردن این شکاف نیز به روند تدریجی متوسل شد؛ زیرا اصولاً انجام هر تحول و تکاملی در نظام طبیعت، مستلزم حرکت بطئی و آهسته است.

در این روند تدریجی باید به اولویت بندی پیش شرطها و راه‌های اقدام برای حل آنها، فکر شود. به عبارتی، انبوه بیش شرطها با انبوه اقدامات مرتبط، عملاً تناقضی را به وجود می‌آورد که حل آن در کوتاه‌مدت امکانی پذیر نیست و حتی بعضاً 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 پنج‌گانه پیش گفته) و همچنین مقایسه این شرایط با الگوی طرح ساختاری - راهبردی (تجارب شهرهای جهانی) ضروری است. براساس مطالعات قبلی، پنج عنوان عمده به عنوان مقولات اصلی طرح گردیده‌اند. نخست ضروری است که از بین عناوین پنج‌گانه، 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 قاعدتاً تصمیم‌گیری بموقع و سریع هر چند هم دقیق نباشد به مراتب بهتر از این است که تصمیم صحیحی یا تاخیر 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.

### ج: اولویت بندی اقدامات لازم در جهت تغییر نظام برنامه‌ریزی شهری

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

1. پایستد، بیک، سیاستمدار و هم‌عنوانش، نشر گنجینه، تهران، ۱۳۸۱، چاپ دوم.
2. احمدیان، رضا، ۱۳۸۱، فصلنامه «فرهنگ راهبردی»، شماره ۲۲، سال ۱۳۸۰.
3. آرمین، رضا، امکان‌سنجی کاربرد طرح ساخت‌وساز و راهبردی بر مبنای توسعه شهری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۱.
4. آرمین، رضا، مرکز علوم و اطلاعات دانشگاه تهران، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۹.
5. اسکریوت، ریچ، اسرار جهان فوکتومی، ترجمه کمال قدین‌سید، انتشارات مینوس، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۹.
6. علی‌نظر، اسماعیل، برنامه‌ریزی شهری، مدیریت جمعیت‌شناختی، تحول برای مناطق آینده، تهران: ترجمه سروان خانی شیری، انتشارات توسعه شهری، ۱۳۷۵.
7. فریدون، جان‌ام، برنامه‌ریزی استراتژیک برای شهرهای دولتی و غیردولتی، ترجمه عباس موریان، مرکز آموزش و پژوهش‌های تهران، چاپ اول، ۱۳۷۲.
8. میس جان و نیپلر، استوارتی، معاصر، ترجمه سیرتانی، دفتر مطالعات سیاسی و راهبردی وزارت امور خارجه، تهران، ۱۳۶۸.
9. مریک، سیدعلی، و انبساط، چرا از این روش‌ها استفاده می‌کنیم؟ ترجمه سید علی محمد آرام، نشر گنجینه، تهران، ۱۳۵۲.
10. مکی، محمد، وضعیت حقوقی اراضی باغ و موات، سازمان زمین و مسکن، تهران، چاپ اول، ۱۳۶۶.
11. سازمان برنامه و بودجه، پیش‌بینی راهبردی برای تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهری، تهران، ۱۳۶۲.
12. سیدمحمدی، اسد، تجدید نظر در تعریف، مقیاس و محتوای طرح‌های توسعه شهری، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهری، تهران، ۱۳۷۸.
13. سیدمحمدی، حمید، از همکاران، مسکن و خارج‌جوب، بازنگری شرح خدمات طرح‌های جامع شهری، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، ۱۳۷۸.
14. سید محمد، تقی، برنامه‌ریزی در ایران، بر اساس نیازهای گروه و مشارکت‌های گروه، مؤسسه پژوهشی برنامه‌ریزی شهری، تهران، ۱۳۸۰.
15. سیدمحمدی، تقی، برنامه‌ریزی شهری، تهران، ۱۳۸۰.

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

تبدیل انگوی خطی فراتر سه گانه ساخت، تحلیل، طرح به انگوی چرخشی مبتنی بر اهداف، راهبرد و سیاست در برنامه‌ریزی؛ استفاده از نظریات سیاسی و اجتماعی، خصوصاً برنامه‌ریزی دموکراتیک و مشارکت اجتماعی، نیازهای اجتماعی و فرهنگی مردم؛ تهیه برنامه‌ها و رویکرد از پایین به بالا، براساس تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری؛ تکا به اصول توسعه پایدار و توجه به مفاهیم آن؛ هدف گرا بودن برنامه‌ریزی شهری در زمینه تدوین اهداف، روش و جمع‌آوری اطلاعات پایه؛ و تأکید بر اهداف اجتماعی و فرهنگی و مفاهیم کیفیت زندگی و عدالت اجتماعی.

### اقدامات لازم در خصوص تهیه و تدوین طرح‌های توسعه شهری:

شناسایی عناصر اصلی ساختار شهری و تهیه طرح بر اساس و تعیین روابط متقابل بین هر یک از مجموعه نظام شهری؛ تدوین طرح در چارچوب اهداف و سیاست‌های طرح‌های بالادست؛ 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)؛ سازا نه طرح به اقتضای میزان (امکان) مداخله، موضوع مداخله، مکان مداخله (موضوعی، موضوعی)؛ تأکید بر انعطاف‌پذیری، یویایی و اصلاح‌پذیری طرح‌های توسعه شهری و یا تجدیدنظر در طرح به وسیله مسئولان محلی؛ توجه به طراحی شهری با هدف اعتلای کیفیت محیط شهری، پایداری محیط و ارزش‌های استفاده‌کنندگان؛ تمرکز بر گرفتن کلیت شهر و بررسی ارتباط بین اجزا و عناصر اصلی آن؛ تدوین چشم‌انداز به جای پیش‌بینی در خصوص آینده‌نگری و تحلیل؛ تهیه طرح بر اساس الگوهای کلی و عام‌مورد نیاز شهر؛ و نه صرفاً بر اساس 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 آنها؛ تأکید بر نظام سکونت محلی و برنامه‌ریزی بومی به عنوان پایه تقسیمات کالبدی و اجتماعات محلی؛ و بررسی تعیین تأثیر گروه‌های ذی‌نفع محلی مؤثر در طرح؛

تدوین طرح و راهبرد‌های آن بر اساس نیازها، مشکلات و امکانات واقعی؛ انعطاف‌پذیری در عطاات تهیه طرح بر اساس راهنمای کلی یا حفظ انعطاف‌پذیری در تعیین موضوعات مطالعاتی؛ دست‌نبدی ارائه طرح‌ها بر اساس محدوده‌های مورد نیاز مثل طرح محلی، موضوعی، طرح ناحیه مداخله؛ سنجش تحقق‌پذیری طرح‌ها و امکان‌سنجی اجرای آنها با توجه به تأمین منابع مالی برنامه‌های پیشنهادی؛ تدوین طرح بر اساس الگوهای کلی و عام همانند: الگوی کلی ساختاری و پیکربندی شهری، الگوی عمومی کاربری زمین و فضا، الگوی استخوان‌بندی شبکه ارتباطی، فضای سبز و باز، مراکز فرازشی، فرهنگی، تفریحی؛ ارائه الگوهای کلی نظام سلسله مراتب توزیع تسهیلات و خدمات رفاهی شهری بر اساس نیاز؛ و نه روابط هندسی خشک؛ و اولویت بندی اقدامات به همراه بودجه بندی و تأمین منابع مالی و امکان‌سنجی 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 برنامه‌ریزی برای گسترش نظام اجرایی خارج؛ 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 تفکیک زمین، عوارض زمین و ساختمان؛ ج: اقدامات اداری؛ ایجاد تشکیلات کارآمد برای اجرا و نظارت. تدوین نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت اجرای طرح برای هماهنگی لازم بین اجزای مختلف طرح ساختاری، راهبردی؛ تفکیک روند برنامه‌ریزی به دو سطح راهبردی و اجرایی و تلفیق عوامل برنامه‌ریزی با عوامل اجرایی و مشارکت عمومی؛ و تقویت سازمان‌های اجرایی و مؤسسات حرفه‌ای برنامه‌ریزی برای گسترش نظام اجرایی طرح توسعه شهری.

### اقدامات لازم در خصوص رفع مشکلات نظام تصویب طرح‌های توسعه شهری

تفکیک نظام تصویب به دو سطح مرکزی و محلی بر اساس مقیاس و مشخصات طرح توسعه؛ افزایش اختیارات نهادهای محلی از طریق تشکیل سازمان‌های برنامه‌ریزی محلی و اعطای اختیارات به آنها؛ تدوین راه‌نماهای تکمیلی برنامه‌ریزی برای مشخص شدن مراحل تهیه و تصویب طرح و تسریع در مراحل تأیید طرح؛ و ساده کردن مراحل تصویب طرح‌های محلی و واگذاری اختیارات به نهادهای محلی.

### اقدامات لازم در خصوص تهیه طرح‌های فرادست

تهیه و تصویب سیاست‌های کلان، سرزمین و تدوین چارچوب نظام اسکان جمعیت و فعالیت؛ تهیه طرح بر اساس سیاست‌های ملی؛ منطقه‌ای و تقسیمی و تشریح طرح به اقتضای شرایط ناحیه مورد نظر؛ و تهیه طرح توسعه در دو سطح ساختاری و محلی با توجه به چارچوب مصوبات رسمی نظام برنامه‌ریزی کشور.

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۲

## اقدامات لازم در خصوص تدوین ضوابط و مقررات

تدوین قوانین پایه در خصوص نحوه استفاده از اراضی شهری و تدقیق قوانین روش کاربری اراضی - تدوین قوانین و ضوابط متنوع و متعدد بر اساس نیاز طرح‌های ساختاری - راهبردی، همچون ضوابط زیست محیطی - استفاده بهینه و پایدار از اراضی شهری در جهت حفظ منافع عمومی از طریق:

واگذاری مالکیت اراضی شهری به شهرداری‌ها و نهادهای عمومی؛ و  
جذب بخشی از اضافه‌ارزش زمین به منظور تأمین رفاه عمومی.

استفاده از روش‌های منطقه‌بندی متعطف به جای منطقه‌بندی ثابت در مواردی همچون؛  
منطقه‌بندی تقصاتی، منطقه‌بندی قراردادی، و منطقه‌بندی خوشه‌ای (۲۱).

### د اولویت‌بندی اقدامات بر اساس نیاز دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط

همان گونه که بیان شد، انجام همزمان و یکباره کلیه موارد مطرح شده در خصوص رفع مشکلات موجود نظام برنامه‌ریزی شهری ایران امکان‌پذیر نیست و عملاً هیچ نظامی یکباره توان حل همه مشکلات خود را ندارد. به همین دلیل، اولویت‌بندی اقدامات و ایجاد سلسله مراتب در آنها ضروری است.

برای نيل به این منظور باید متولیان و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط هر بخش مشخص گردد و بر اساس آن، شرایط و مقتضیات مربوط به هر یک، برای انجام پیشنهادها تعیین شود. در صورتی که هر یک از شش مقوله بررسی شده با توجه به مسئولان مرتبط بررسی شوند، موارد زیر به دست می‌آید:

- مبنای نظری طرح و نظام تهیه و تدوین طرح به عهده مشاوران تهیه‌کننده طرح است.

- نظام اجرای طرح به عهده شهرداری و مجموعه دستگاه‌های اجرایی مرتبط در امر توسعه شهری است.

- نظام تصویب طرح به عهده ۱۲ عضو اصلی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است.

- تهیه و تدوین طرح‌های بالادست به عهده وزارت مسکن و شهرسازی (طرح کلیدی ملی ایران) و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (طرح توسعه اقتصادی - اجتماعی) است.

تدوین ضوابط و مقررات به عهده دورکن اصلی نظام، یعنی دولت - به عنوان پیشنهاد دهنده نواحی - و مجلس شورای اسلامی - به عنوان تصویب‌کننده قوانین در سطح ملی است. تدوین ضوابط محلی نیز به عهده شوراهای اسلامی شهر است. از بین موارد یاد شده، تنها بند اول در اختیار نهادهای غیردولتی است (مبانی نظری و تهیه و تدوین طرح). اگر چه انجام آن نیز باید بر اساس مصوبات مراجع دولتی باشد، اما به هر حال به دلیل تولید بخش خصوصی در آن، ضریب سرعت بالاتری دارد. در عین حال، زمینه‌های اولیه برای طرح مسائل جدید در خصوص تدوین مبانی نظری و نظام تهیه و تدوین طرح از سال‌های گذشته به وجود آمده و به نوعی امکان ایجاد تغییر و تحول فراهم شده است.

### نتیجه‌گیری

- بیش از سه دهه است که شیوه تهیه طرح‌های جامع به روش سنتی که سعی در شناسایی و تحلیل همه متغیرهای شهری و آینده‌نگری مبتنی بر مطلق‌اندیشی داشت، در نظام برنامه‌ریزی جهانی منسوخ شده است.

- نگرش سیستمی مبتنی بر روش ساختاری و راهبردی واجد ویژگی انتطاف‌پذیری و انطباق با شرایط و نیازهای گوناگون نظام شهری است.

- شهرها به عنوان سیستم‌های پویا و در عین حال پیچیده که ذاتاً از وجوه مختلف تشکیل شده‌اند، نیازمند استفاده از نگرش سیستمی در شناسایی اجزای درونی و نگرش بیرونی در نظام برنامه‌ریزی است.

- نگرش ساختاری، بنا به ماهیت به‌عنوان شناسایی اجزای درونی می‌پردازد و روابط بین اجزای شهر را به صورت روابط متقابل و متعامل بررسی می‌کند.

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

- تجارب مربوط به تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه در کلان‌شهرهای مختلف نشان دهنده ترکیب متناسب از دو جزء اصلی مطالعات (ساختاری، راهبردی) برای رسیدن به برنامه مدون است که بنا به نیاز و نگرش نظام برنامه‌ریزی هر کشور، یکی از وجوه و یا هر دوی آنها مبنای بررسی و تحلیل قرار می‌گیرند.

- شهرهای ایران به دلیل وجود تفاوت‌های اساسی در کمیت و کیفیت مسائل و مشکلات جامعه شهری، نمی‌توانند از شرح خدمات واحدی بیرونی کنند و برای تهیه طرح‌های توسعه شهری از شرح خدمات تیب استفاده کنند، بلکه باید به تناسب نیاز و ویژگی‌های هر شهر، ضرورت کاربرد مطالعات ویژه در حوزه‌های ساختاری (اجزای درونی) و راهبردی (اجزای بیرونی) دنبال گردد تا بتوان در قالب ویژگی‌های شهری به انجام مطالعات مورد نیاز پرداخت.

۱۴- مهندس مشاور فریاد: برنامه‌ریزی منطقه‌ای - راهبردی توسعه شهری، نشر پیمان‌های جهانی و جایگاه آن در ایران، جلد اول، زمینه‌ها و مدل‌های طراحی منطقه‌ای - راهبردی، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، زمستان ۱۳۷۹.

۱۵- مهندس مشاور ارباب: برنامه‌ریزی منطقه‌ای - راهبردی توسعه شهری، نشر پیمان‌های جهانی و جایگاه آن در ایران، جلد چهارم، چگونگی برنامه‌ریزی منطقه‌ای - راهبردی، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، زمستان ۱۳۸۰.

۱۶- مهندس مشاور باوند - گوی طرح توسعه تفهین بزرگ، برنامه‌ریزی برای توسعه تفهین، مسقط کبیله برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲.

۱۷- مؤسسه برنامه‌ریزی و طراحی شهری، طرح جامع شهری و اولویت‌بندی مناطق، زمستان ۱۳۷۹.

۱۸- مؤسسه برنامه‌ریزی و طراحی شهری، شیوه‌نامه طراحی فضای شهری، توسعه شهری در ایران، چگونگی توسعه شهری، تهران، تابستان ۱۳۷۹. تهیه طرح‌های شهری در ایران، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران، ۱۳۷۹.

۱- Apocynus, Steve, "The strategic management model": A prescription for the CEO, International journal of public management, Volume 4, No. 1, 1994.

2- Campbell, Scott and Susan Fineman, "Reading in Planning Theory", U.I, 1996.

3- Carver, Aynsda Urban Planning - And from Hill, 1985.

4- Chudovick, Gerson, Concept of Systems Planning, 2002.

(<http://www.fhp.com.au/fhpreport/pld.htm>) /Finalsch2/planning theory 4.htm.)

5- Chudovick, Alfred, Strategy and Structure, Chapter in the History of the American Institute, M.I, June 1992.

6- Chudovick, Alfred, Thomas Hauer, "A Choice Theory of Planning", Journal of the American Institute planners, 1962.

7- Davidoff, Paul, Metropolitan Strategic Planning, 2002.

(<http://www.aiaa.org>)

8- Department of city planning, Master Plan, City and County of San Francisco, Objectives and Policies, 1984.

9- Durbun Structure Plan, General Overview, In file site <http://www.durbun.gov.au/city/citystrategy/publications/structureplan/structureplan.pdf>.

10- Fineman, Susan and Norman Fineman, "City Planning in a Global Village", in Reading Planning Theory, chapter 11, 1996.

11- Strategic Plan for Barcelona, In file Site <http://www.cityofbarcelona.com/barcelona/html/adj11>.

12- Strategic Plan for Istanbul, In file Site <http://www.cityoftehran.com/tehran/html/adj12>.

13- Strategic Plan for London, In file site <http://www.cityoftehran.com/tehran/html/adj13>.

14- Wilbur, Arnold, Encyclopedia of Urban Planning, N.C. Geary, Hill, Inc., 1974.



## امکانات و محدودیت‌های کاربرد برنامه‌ریزی راهبردی در ایران

چکیده:

به دنبال تحولات وسیع و عمیق در حیات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه بشری در چند دهه اخیر و آغاز «عصر پسادرون»، اینک دانش و تجربه برنامه‌ریزی نیز وارد دوران بحران، ابهام و چالش جدی شده است. در این میان انبوهی از نظریه‌ها و پارادایم‌های جدید، از جمله رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی، در کشورهای پیشرفته - و به تبع آن در سراسر جهان و از جمله ایران - مطرح شده است که به نوبه خود انبوهی از مسائل و مشکلات جدید نظری و عملی را به همراه آورده است. در این مقاله با نظری کوتاه به تجارب جهانی، سعی شده است که امکانات و محدودیت‌های کاربرد برنامه‌ریزی راهبردی در ایران به اختصار بررسی و معرفی گردد.<sup>۱</sup>

چراغ مهتاب  
کارشناس ارشد علوم اجتماعی  
و پژوهشگر مطالعات شهری  
Email: Contact us @farnahad.com



## ۱- تحولات نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری

دانش برنامه‌ریزی شهری در اوایل قرن بیستم در انگلستان و آمریکا پا گرفت که اولین نظریه پردازان مهم آن اینرز هاوارد و پاتریک گندیس بودند. این دو نظریه پرداز هر دو در اصل زیست‌شناس بودند، و با استفاده از اصول بوم‌شناسی و زیست‌شناسی نظریه شهرسازی آرگانیک را مطرح ساختند که تحت تأثیر شرایط آن زمان با نظریه کارگردگرای شهرسازی مدرن (منشور آتن - ۱۹۳۳) در هم آمیخت و به عنوان الگوی برنامه‌ریزی جامع یا برنامه‌ریزی عقلانی در سراسر جهان به کار گرفته شد. در واقع مبانی نظری برنامه‌ریزی جامع (به صورت طرح‌های جامع - تفصیلی) کمتر از نیم قرن بر تفکر علمی شهرسازی جهان حاکم بود و تا حدود دهه ۱۹۶۰ در خاستگاه خود دوام آورد.

در یک جمع‌بندی تاریخی می‌توان گفت که «برنامه‌ریزی مدرن» یکی از دستاوردهای «عصر مدرنیسم» محسوب می‌شود که مبانی فلسفی و اجتماعی آن بر چند مفهوم اصلی یا «فراروایت» استوار است:

- خریدگرای و بورژوازیسم علمی اساس شناخت جهان و تغییر آن است.
- پیشرفت اقتصادی اساس پیشرفت جامعه بشری است.
- دولت‌ها مسئولیت و حقانیت [۱] اداره جوامع را به عهده دارند.

بر پایه این پیش فرض‌ها چنین تصور می‌شود که انسان، دانش و ابزار کافی برای مداخله در روندهای طبیعی و اجتماعی را دارد، هر نوع بهره‌گیری از منابع زمین برای توسعه و پیشرفت انسان مجاز است و مدیران سیاسی جامعه بر اساس «حق حاکمیت انحصاری» و «حقانیت دولت» می‌توانند خیر و صلاح جامعه را به کمک برنامه‌ریزان تأمین کنند. از نیمه دوم قرن بیستم به تدریج تمام دعاوی و آموزه‌های بنیادی دوران مدرنیسم به چالش کشیده شده، به طوری که اعتبار آنها به شدت مورد تردید قرار گرفته است. در آستانه قرن بیست و یکم همراه با روند جهانی شدن، جامعه بشری وارد عصر جدیدی شده است که از آن به عنوان عصر ارتباطات و جامعه شبکه‌ای یاد می‌شود. اینک تمام مظاهر بزرگ حیات بشری خصلت تازه‌ای پیدا کرده است که معمولاً با پیشوند «پسا» [۲] از دوران قبل متمایز می‌گردد؛ که از آن دست‌اند:

جامعه پسا صنعتی در برابر جامعه صنعتی؛ اقتصاد پسا فوردیسم در برابر فوردیسم؛ فرهنگ پسا مدرن در برابر فرهنگ مدرن؛ و جز اینها.

در چنین شرایطی است که مفاهیم، آموزه‌ها و روایت‌های جدیدی جانشین مبانی نظری و دعاوی عصر مدرنیسم شده که اساس برنامه‌ریزی و مدیریت را زیر و رو کرده است. عمده‌ترین این تحولات بنیادین، که انقلابی در برنامه‌ریزی محسوب می‌شوند، از این قرارند:

**الف- در عرصه شناخت‌شناسی:** رواج و گسترش پارادایم‌های پدیدارشناسی، هرمنوتیک، خود ارتباطی، نسبی‌گرایی، نوپراگماتیسم و جز اینها.

**ب- در عرصه اقتصاد و توسعه:** رواج و گسترش پارادایم‌های توسعه پایدار، زیست بوم‌گرایی، کیفیت زندگی، شاخص‌های اجتماعی، اقتصاد زیست‌محیطی و نظایر اینها.

**پ- در عرصه سیاست و جامعه:** رواج و گسترش تأکید بر جامعه مدنی، کثرت‌گرایی، عرصه عمومی، اجتماعی محلی، مشارکت عمومی، و جز آن.

به دنبال این تحولات بنیادین به تدریج در طول چند دهه اخیر مجموعه‌ای از نظریه‌ها، دیدگاه‌ها و پارادایم‌های جدید در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری جهان مطرح شده است که مهم‌ترین شان عبارتند از:

- برنامه‌ریزی اندک افز [۳] (آمریکا - لیندبلوم - ۱۹۶۵)
- برنامه‌ریزی حمایتی [۴] (آمریکا - داویدوف - ۱۹۶۵)
- برنامه‌ریزی عدالت خواه [۵] (آمریکا - ۱۹۶۵)
- برنامه‌ریزی سیستمی [۶] (انگلستان - چادویک - ۱۹۶۵)
- برنامه‌ریزی راهبردی [۷] (آمریکا - دهه ۱۹۶۰)
- برنامه‌ریزی فرآیندی [۸] (انگلستان - فالودی - ۱۹۷۳)
- برنامه‌ریزی دادوستدی [۹] (آمریکا - فریدمن - ۱۹۷۲)
- برنامه‌ریزی پاسخگو [۱۰] (انگلستان - مک گونل - ۱۹۸۱)
- برنامه‌ریزی دموکراتیک [۱۱] (آمریکا - فین‌اشناین - ۱۹۸۵)
- برنامه‌ریزی مشارکتی [۱۲] (بریتانیا - هیلی - ۱۹۹۰) [۱۳]

می‌توان تحول نظریه‌های  
برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در  
کشورهای پیشرفته جهان را در  
طول قرن بیستم به سه مرحله  
اساسی تقسیم کرد:  
الف - پارادایم برنامه‌ریزی جامع یا  
برنامه‌ریزی عقلانی؛  
ب - پارادایم برنامه‌ریزی سیستمی؛  
ج - پارادایم برنامه‌ریزی  
دموکراتیک.

هر یک از این نظریه‌ها و دیدگاه‌ها بر جنبه‌ها و ابعاد خاصی از برنامه‌ریزی شهری (شناختی، اجتماعی، اجرایی و جز آن) نظر دارند که به جای خود آسوزنده و سفید هستند. اما در چشم‌انداز کلی می‌توان تحول نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در کشورهای پیشرفته جهان را در طول قرن بیستم به سه مرحله اساسی تقسیم کرد. در واقع می‌توان از سه پارادایم یا نظریه اصلی نام برد که هر کدام در محدوده زمانی معینی نقش غالب و فرگیر داشته‌اند. این سه پارادایم به ترتیب و تکامل عبارتند از:

الف- پارادایم برنامه‌ریزی جامع یا برنامه‌ریزی عقلانی؛

ب- پارادایم برنامه‌ریزی سیستمی؛ و

ج- پارادایم برنامه‌ریزی دموکراتیک.

در جدول شماره یک مشخصات اصلی این سه پارادایم به اختصار معرفی شده است.

جدول شماره ۱: تحول پارادایم‌های شهرسازی در قرن بیستم

پارادایم	دوره نفوذ	مبانی فکری و اجتماعی	اهداف کلان	الگوی طرح‌ها و برنامه‌ها
برنامه‌ریزی جامع	۱۹۶۰-۱۹۴۰	- خردگرایی و بورژوازیسم علمی	- توسعه کلان اقتصادی - سازماندهی کالبدی	- طرح‌های کالبدی ملی - منطقه‌ای - طرح‌های جامع - تفصیلی
برنامه‌ریزی سیستمی	۱۹۸۰-۱۹۶۰	- نگرش سیستمی به جهان - مدیریت علمی سیستم‌ها	- بهسازی سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی - هدایت و نظارت سیستم شهر	- مدل‌سازی سیستم‌های شهری - طرح‌های بلندمدت - طرح‌های ساختاری - محلی
برنامه‌ریزی دموکراتیک	۲۰۰۰-۱۹۸۰	- نگرش راهبردی - دموکراسی و خرد جمعی - ارزش‌های بومی و محلی	- تأمین توسعه پایدار - تأمین عدالت اجتماعی - مدیریت مشارکتی	- سلسله مراتب طرح‌ها - تنوع طرح‌های محلی - پروژه‌های طراحی شهری

## ۲- آغاز عصر پسامدرن در برنامه‌ریزی

به نظر برخی از نظریه‌پردازان معاصر، پسامدرنیسم فقط جنبشی فکری و هنری نیست، بلکه بیانگر پیدایش عصر جدیدی در تاریخ بشری نیز هست که بر جهانی شدن، سیاست، اقتصاد و فرهنگ، تنوع و تکثر فکری و فرهنگی، و تغییر نحوه کار، سکونت و زندگی استوار است.

در زمان حاضر، با رواج و نفوذ اندیشه‌های پسامدرن در تمام عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی موضوع برنامه‌ریزی پسامدرن نیز به محور پژوهشی و نظری گسترده‌ای تبدیل شده است. در کتاب برنامه‌ریزی در عصر پسامدرن تألیف «فیلیپ الوندینگر» (۱۴) بسیاری از مباحث و موضوعات جدید در عرصه برنامه‌ریزی شهری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و افق‌های جدیدی در این زمینه گشوده شده است.

برخی از متفکران و فیلسوفان اجتماعی معاصر مانند یورگن هابرماس تری ابلکتون (۱۵)، دیوید هاروی و آنتونی گیدنز بر این باورند که هنوز عصر مدرنیسم و وظایف تاریخی آن، در مقیاس جهانی، به پایان نرسیده است و نفی و رد مطلق آن در واقع نفی برخی دستاوردهای عام بشری همچون آزادی، دموکراسی و حقوق بشر است. از نظر این متفکران از طریق بازنگری در دستاوردهای مدرنیسم و اصلاح و پیگیری ارزش‌های مثبت آن می‌توان به فرایند اصلاح جوامع انسانی و کاهش مشکلات آنها کمک کرد. از این دیدگاه می‌توان پسامدرنیسم را نوعی تحلیل و نقد مدرنیسم و تلاطم خلاق آن تلقی کرد.

در چنین شرایطی دانش و نظریه‌های برنامه‌ریزی در کشاورزی و کشاورزی و گداز میان مدرنیسم و پسامدرنیسم، دچار سردرگمی و ابهام شده است و مجموعه‌ای از عناصر متفاوت و گاه متضاد را در خود دارد: کل‌نگری و جزه‌نگری، آزادی اقتصادی و نظارت اجتماعی، یکپارچگی و تنوع، جمع‌گرایی و فردگرایی، جهانی شدن و محلی گرایی و جز آن.

در اندیشه‌ها و نظریه‌های جدید فلسفی و اجتماعی به طور کلی دو نوع رویکرد نسبت به برنامه‌ریزی دیده می‌شود: نخست - نقد تجارب برنامه‌ریزی رایج و کشف نواقص آن؛ و دوم - ارائه چشم‌اندازهایی برای آینده برنامه‌ریزی.

پسامدرنیسم بنا به خصلت خود اصولاً مخالف با دعاوی و نظریه‌پردازی‌های بزرگ (فرارواست‌ها) است و از این نظر مبانی



برنامه‌ریزی به عنوان نوعی «آمریت عقلانی سازمان یافته» مورد حمله شدید دیدگاه‌های ساختارشکنی «ژاک درینا» و قدرت‌سنجی «میشل فوکو» قرار گرفته است. از دیدگاه نیچه و مکتب انتقادی، که مندرنسم را شمشیری دوله و امیزهای دوگانه می‌دانند، برنامه‌ریزی در «طرف تاریک» قرار می‌گیرد، چرا که برنامه‌ریزی می‌تواند هم به مقاصد مترقی کمک کند و هم به اهداف ارتجاعی؛ در برخی جوامع عامل تحرک و تنوع است و در برخی دیگر به عامل مقاومت در برابر تغییر و تحول تبدیل می‌شود. به نظر «ایفناجل» [۱۶] برنامه‌ریزی می‌تواند از چهار نظر نقش ضدیشرفه ایفا کند: جدایی قضایی و قومی، خدمت به منافع اقلیت، نفی مشارکت اکثریت و تقویت فرهنگ حاکم (Allmendinger, 2001, 157).

وجه مشترک پارادایم‌های جدید برنامه‌ریزی براساس بازنگری در مفهوم «خردتاب» «مطلق بودن دانش» و دوری از اقتدارگرایی، خزم‌گرایی و یکسان‌سازی استوار است. برخی از رهنمودها و توصیه‌ها درباره برنامه‌ریزی پس‌مدرن، که از نتایج مطالعات جدید حاصل شده است، در ادامه به اختصار نقل می‌شود:

□ زمینه‌های برنامه‌ریزی پس‌مدرن، در واقع، می‌بایست آگاهانه در مقیاس‌های خرد و متوسط، غیرخطی، بدون دعوی جامعیت، فوق‌العاده بودن و حتی الزام آور برای مسئولان باشد.

□ سه اصل کلی موردنظر در برنامه‌ریزی پس‌مدرن از نظر ادوارد سوژا [۱۷] عبارتند از:

- قبول دیدگاه معرفتی باز و انعطاف‌پذیر به جای جست‌وجوی راهی واحد و کامل - تأکید بر شناخت واقعیت اجتماعی از جمله نکش، جدایی‌ها، تفاوت‌ها و جز آن - و بازنگری در سیاست‌های محیطی، مکان‌یابی، کاربری اراضی و نظایر آن (Ibid, 159-160).

□ ساندرو کوک [۱۸] از دیدگاهی کاربردی‌تر، پنج موضوع محوری برنامه‌ریزی برای شهر پس‌مدرن را به شرح تشخیصی داده است (Ibid, P.162-163):

- ۱- عدالت اجتماعی: در تمام زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زنان و جز اینها؛
- ۲- سیاست تنوع: حفظ تفاوت‌ها با توجه به تجانس‌ها و هویت‌ها؛
- ۳- شهروندی: تقویت هویت اجتماعی و همبستگی؛
- ۴- اجتماع محلی: تأکید بر اجتماعات محلی و هویت محلی؛ و

۵- حرکت از منافع عمومی به فرهنگ مدنی: توافق جمعی بر اساس همکاری، گفت‌وگو و تفاهم.

در پرتو این تحولات و نظریات می‌توان گفت که در عرصه حیات اجتماعی و سیاسی موضوع تفکر راهبردی، برنامه‌ریزی راهبردی و مدیریت راهبردی، در طول دو سه دهه اخیر، روز به روز غنی‌تر و پویاتر شده است. در واقع به نظر می‌رسد که رویکرد راهبردی، در مفهوم وسیع و پویای خود، دارای کیفیات و ویژگی‌هایی است که به طور نسبی امکان بیشتری را برای نزدیک شدن و پاسخ‌گویی به نیازها و الزامات برنامه‌ریزی و مدیریت جوامع کنونی فراهم می‌سازد.

### ۳- الگوی برنامه‌ریزی راهبردی به عنوان یک پارادایم جهانی

الگوی برنامه‌ریزی راهبردی، تا حدود زیادی از نظریه‌ها و دانش‌های عام فلسفی و علمی همچون نظریه سیستم‌ها، نظریه تصمیم، نظریه مشارکت، نظریه کثرت‌گرایی و دموکراسی، نظریه توسعه پایدار، نظریه عدالت اجتماعی و مانند اینها تأثیر پذیرفته است و بنابراین خصایل عام علوم فلسفی و اجتماعی را در خود دارد. با توجه به این ملاحظات، الگوی برنامه‌ریزی راهبردی فقط شیوه‌ای فنی و راهکاری عملی برای تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در کشور یا کشورهای خاص نیست، بلکه نوعی پارادایم جدید در برنامه‌ریزی از جمله برنامه‌ریزی قضایی، محسوب می‌شود که تا حدود زیادی محصول خرد جمعی و تجارب جامعه بشری است و هدف نهایی آن نیز تأمین توسعه پایدار و اعتلای کیفیت زندگی برای تمام شهروندان جهان است. از این نظر، الگوی برنامه‌ریزی راهبردی دارای خصیلت جامعیت، انطباق‌پذیری و تعمیم‌پذیری نسبی است. با وجود همه اینها، لازم به یادآوری است که هرگونه استفاده درست از این الگو مستلزم انطباق مابین آن با شرایط ویژه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر کشور است و هرگونه گریز برداری و تقلید سطحی از کاربردهای عملی آن در سایر کشورها، با ماهیت نگرش راهبردی منافات دارد. البته به کارگیری الگوی برنامه‌ریزی راهبردی کاری ساده و آسان نیست. اولاً کاربرد آن مستلزم فراهم بودن و فراهم کردن پیش‌شرطها و

به کارگیری الگوی  
برنامه‌ریزی راهبردی اولاً  
مستلزم فراهم بودن و فراهم  
کردن پیش‌شرطها و  
زیرساخت‌های مناسب است،  
و ثانیاً به آگاهی عمومی، اراده  
سیاسی و آموزش همه جانبه و  
مستلزم نیاز دارد

زیرساخت‌های مناسب است، و ثانیاً به آگاهی عمومی، آراذه سیاسی و آموزش همه‌جانبه و مستمر نیاز دارد.

مجموعه تجارب شهرسازی جهان در قرن بیستم حاوی درس‌های بسیار مهم و ارزنده‌ای است که بنیان‌های برنامه‌ریزی راهبردی بر آنها استوار شده است. از مهم‌ترین این آموزه‌ها می‌باید به موارد زیر اشاره کرد:

- ماهیت شهرها و زندگی انسان‌ها بسیار پیچیده‌تر از آن است که بتوان تحولات و تقلم فضایی آن را در چارچوب طرح‌های ساده توسعه شهری مورد شناسایی کامل قرار داد. علاوه بر این، مسئله مهم شهرسازی فقط شناخت سیستم شهر و اجزای آن نیست بلکه تأثیرگذاری در روندها و نیروهای واقعی مؤثر در توسعه و عمران شهر است که بخش مهمی از آنها به عوامل ناشناخته و پیش‌بینی‌ناپذیر طبیعی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و جز اینها مربوط می‌شود.

- امکانات شناختی، فنی، اقتصادی و سازمانی ما برای دخالت در حیات شهرها و تغییر و اصلاح آنها بسیار محدودتر از آن است که در انگوی طرح‌های جامع - تفصیلی یا مدل‌سازی سیستمی برای شهرها تصور و تصویر شده است.

- شهرها بستر اصلی زندگی و فعالیت انبوه شهر و نندان محسوب می‌شوند که نیازها، باورها، منافع و رفتارهای گوناگون و متعارض دارند و بنابراین برنامه‌ریزان و مدیران حق

ندارند و نمی‌توانند به جای همه آنها تصمیم بگیرند. هر گونه اقدام در توسعه و عمران شهری به تأمین حداقل توافق و همکاری شهر و نندان و تأمین منافع مشترک همگانی نیاز دارد.

- هر گونه دخالت در ساختار و عملکرد شهرها امری بسیار حساس و تأثیرگذار است و به احتمال زیاد با عوارض و مسائل جدید پیش‌بینی نشده همراه خواهد بود. این ویژگی ایجاب می‌کند که مداخله در روند توسعه و عمران شهر با احتیاط تمام و به صورت تدریجی و ارزیابی مستمر صورت گیرد.

#### ۴- امکانات کاربرد الگوی برنامه‌ریزی راهبردی در ایران

الگوی برنامه‌ریزی راهبردی افق‌های جدیدی را در سه عرصه - مبانی نظری، برنامه‌ریزی، روش‌های تهیه طرح‌های توسعه، و مدیریت اجرایی طرح‌های توسعه شهری - گشوده است. بر این اساس می‌توان امکانات استفاده از این الگو را به صورت زیر مورد بررسی و ارزیابی قرار داد.

##### الف- امکانات نظری و روش‌شناسی

روش تهیه طرح‌های جامع - تفصیلی اصولاً بر روش خطی و مراحل سه‌گانه سنتی (بررسی و شناخت، تحلیل، طرح) استوار است که ماهیتاً با محدودیت‌های نظری روبه‌روست و یویایی و انعطاف کافی را در نحوه برخورد با موضوعات پیچیده شهری ندارد. در حالی که در الگوی برنامه‌ریزی راهبردی، فرایند تهیه برنامه به صورت چرخه‌ای است و سیر پیچیده‌تر و یویاتری دارد. در شیوه‌های جدید حداقل سه مرحله جدید به مراحل سنتی سه‌گانه افزوده شده است، که عبارتند از:

- تعریف و تعیین اهداف و سیاست‌ها؛

- آرازه و ارزیابی گزینه‌های مختلف در پیشنهاد؛ و

- سازماندهی اجرا، نظارت و اصلاح.

این رویکرد، امکانات زیادی را برای انعطاف فرایند تهیه طرح با نیازها و امکانات واقعی فراهم می‌آورد و از بروز شکاف میان مراحل تصمیم‌گیری، تهیه طرح و اجرای آن جلوگیری می‌کند.

##### ب- امکانات سطوح تصمیم‌گیری و سلسله مراتب برنامه‌های توسعه شهری

از دیدگاه برنامه‌ریزی راهبردی، نمی‌توان تمام حیات شهر را در چارچوب طرحی واحد تحت نظارت و هدایت در آورد. از این نظر برنامه‌ریزی برای توسعه و عمران هر شهر، به سطوح مختلف تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از یک طرف، و تهیه و اجرای انواع طرح‌ها و پروژه‌های توسعه و عمران در مقیاس‌ها و موضوعات مختلف، از طرف دیگر - نیاز دارد. در نظام جاری طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای کشور، انواع مختلفی از طرح‌های منطقه‌ای، ناحیه، جامع شهر، هادی شهر، شهرهای جدید و جز اینها وجود دارد که با نیت مختلف و در زمان‌های مختلف، شکل گرفته‌اند و به همین دلیل هماهنگی و انسجام کافی ندارند. با وجود این، از طریق بازنگری در محتوا و شکل این طرح‌ها می‌توان آنها را براساس نگرش راهبردی به صورت سلسله‌مراتب معینی تحت انتظام و هماهنگی در آورد.

در زمان حاضر با توجه به تعاریف و شرایط قانونی موجود در کشور، می‌توان مجموعه برنامه‌های توسعه و عمران شهری را،



با توجه به اصول و معیارهای برنامه‌ریزی راهبردی، به دو نوع اصلی تقسیم کرد:

۱- طرح‌های جامع (راهبردی)

۲- طرح‌های تفصیلی (تفصیلی پایه - موضوعی - موضعی)

این رویکرد کمک می‌کند که وظایف طرح‌های جامع و تفصیلی به صورت هماهنگ و انعطاف‌پذیر تعریف گردد و مشکلات ناشی از تداخل و خلا میان این دو به حداقل کاهش یابد. در زمان حاضر طرح‌های جامع بیش از حد وارد جزئیات می‌شوند و طرح‌های تفصیلی فاقد ویژگی‌های اجرایی کافی اند. بنابراین، در تدوین شرح خدمات طرح‌های توسعه شهری می‌بایست برای هر کدام از انواع طرح‌های شهری، شرح خدمات جداگانه ولی هماهنگ و مرتبط با طرح‌های دیگر تهیه شود. این امر، از یک سو، به حفظ انسجام منطقی و پیوستگی میان طرح‌های مختلف کمک می‌کند و از سوی دیگر، به حفظ یوایی و انطباق‌پذیری طرح‌ها و برنامه‌های مختلف بازی می‌رساند.

**ب- امکانات اجرایی و تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری**

اصولاً قوانین و تشکیلات شهرسازی کشور به تدریج و تحت شرایط مختلف شکل گرفته و فاقد نظام هماهنگ و جامع است. از جمله، مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های آمایش ملی و منطقه‌ای و انواع طرح‌های توسعه و عمران شهری به عهده نهاد‌های مختلف واگذار شده است. با وجود این، در قوانین و مقررات موجود کشور برخی راهکارهای مفید در جهت اجرایی کردن طرح‌های توسعه شهری و تحقق‌پذیری آنها پیش‌بینی شده است که در عمل بنا به علل مختلف کمتر مورد توجه قرار گرفته و در

مواردی به دست فراموشی سپرده شده است. در صورتی که از طریق بازنگری در این مقررات و تکمیل آنها به صورت قانون جامع شهرسازی کشور می‌توان بسیاری از مسائل و مشکلات موجود بر سر راه اجرای طرح‌های شهری را از میان برداشت. از جمله می‌توان به مقررات مربوط به سلسله مراتب اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، اختیارات شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر، مصوبات قانونی برنامه سوم در زمینه عمران شهری و مقررات مربوط به استفاده از اضافه‌ارزش زمین در جهت توسعه و عمران شهر (مصوبه ۱۳۶۶) اشاره کرد.

شرط اساسی دیگر برای تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری، ضرورت استقرار و عملکرد مؤثر نظام یکپارچه مدیریت شهری در سطح محلی است. منظور نظامی است که بتواند با اتکا بر وحدت و هماهنگی هدفمند بین عناصر و دست‌اندرکاران مختلف حیات شهری، بستر لازم را برای تحقق برنامه‌های توسعه شهری در قالب مدیریت شهری راهبردی فراهم آورد.

**ت- امکانات تلفیق برنامه‌ریزی شهری با طراحی شهری**

یکی از نقایص و کمبودهای اساسی الگوی طرح‌های جامع - تفصیلی، جنایی و شکاف عمیق میان دو محور اصلی شهرسازی یعنی برنامه‌ریزی شهری و طراحی شهری است. در الگوی برنامه‌ریزی راهبردی، به دنبال نضی برنامه‌ریزی صرفاً کالبدی و قبول تنوع در انواع طرح‌های تفصیلی (پایه، موضوعی و موضعی) این امکان پدید آمده که مباحث و مسائل مربوط به کیفیت محیط، ارزش‌های فرهنگی و معیارهای زیبایی‌شناختی بیش از پیش در دستور کار طرح‌های توسعه شهری قرار گیرد و بدین ترتیب نقش بیشتری به عهده‌دانش طراحی شهری گذاشته شود.

**ث- موانع و مشکلات استفاده از الگوی برنامه‌های ساختاری-راهبردی در ایران**

پیدایش و رواج الگوی برنامه‌ریزی راهبردی در کشورهای پیشرفته جهان، محصول تجارب طولانی و تحولات مستمر سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی و فنی در این کشورهاست. در واقع امکانات این گونه برنامه‌ریزی، مبتنی بر وجود زیرساخت‌ها و پیش‌شرط‌هایی است که به مرور زمان در این کشورها شکل گرفته و به صورتی درون‌زا خصلت کاربردی پیدا کرده است. مجموعه این زیرساخت‌ها و پیش‌شرط‌ها را می‌توان به چند گروه مختلف تقسیم کرد:

- زیرساخت‌های اقتصادی - اجتماعی (ثبات نظام سیاسی، تعادل اقتصادی، رشد متوازن جمعیت، تعادل شهرنشینی و روستانشینی و نظایر آنها).

- زیرساخت‌های حقوقی، اداری و مالی (قوانین جامع شهرسازی، مقررات زمین، سلسله مراتب حکومت‌های ملی و محلی، منابع مالی و سازمانی و جز آن).

- زیرساخت‌های علمی و فنی (رشد دانش‌های برنامه‌ریزی و طراحی شهری، روش‌ها و تجهیزات تولید و پردازش اطلاعات و نظایر آن).

زیرساخت‌های مشارکت و اجرا (آگاهی عمومی، تشکل‌های حرفه‌ای، تشکل‌های اجتماعی، نهاد‌های اجرایی و جز اینها).

**در واقع در کشورهای پیشرفته دو روند برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری به نحوی مرتبط و هماهنگ رشد کرده است. در این کشورها اکنون فعالیت برنامه‌ریزی صورتی نهادینه پیدا کرده و نقش نهادهای برنامه‌ریزی و طراحی شهری بیشتر معطوف به ایجاد هماهنگی، بهبود کیفیت و اصلاح روش‌ها و رویه‌ها شده است.**

در طول نیم قرن اخیر، تمام ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل درون‌زا و برون‌زا، به شدت در معرض تغییرات سریع قرار گرفته است. این وضعیت هرگونه آینده‌نگری برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت در امر توسعه و عمران شهری را با انبوهی از مجهولات، تعارضات، احتمالات و اتفاقات ناسازگار مواجه می‌سازد

۱- شهری، مورد اشاره شهرداریها و مدیریت شهری، منطقه شهر (شماره ۱۳۷۸)

۲- امین جلیلی، حسین، شمولات ترکیبی قانون شهرها، منطقه شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۳- حسینی، سعیدعلی، بررسی فنی از عملکرد کمی و کیفی طرح‌های شهرداریها و مدیریت شهری، فصلنامه علمی-پژوهشی مدیریت شهری، شماره ۱۳۷۸، ۱۳۷۸

۴- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۵- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۶- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۷- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۸- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۹- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۱۰- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۱۱- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۱۲- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۱۳- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۱۴- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۱۵- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۱۶- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۱۷- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۱۸- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۱۹- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۲۰- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۲۱- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۲۲- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۲۳- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۲۴- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

۲۵- خواجه‌نوری، سعیدعلی، شهرها، شماره ۱۳۷۸، آذر و دی ۱۳۷۸

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۴ تابستان ۱۳۸۲

در واقع در کشورهای پیشرفته دو روند برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری به نحوی مرتبط و هماهنگ رشد کرده است. در این کشورها به دلیل شکل‌گیری زیرساخت‌های لازم در زمانی طولانی، اکنون فعالیت برنامه‌ریزی صورتی نهادینه پیدا کرده و نقش نهادهای برنامه‌ریزی و طراحی شهری بیشتر معطوف به ایجاد هماهنگی، بهبود کیفیت و اصلاح روش‌ها و رویه‌ها شده است. اما در کشورهای جهان سوم و از جمله ایران، هنوز بسیاری از این پیش شرطها تحقق پیدا نکرده است. به همین دلیل برنامه‌ریزی در این کشورها با تیره‌ی از مسائل حل نشده پیشین و انبوهی از تغییرات و پدیده‌های ناشناخته و پیش‌بینی‌ناپذیر روبه‌روست که فعالیت شهرسازی را به حرف‌های پر مشغله، پر مخاطره، نامعین و دنباله‌رو تحولات روزمره سیاسی و اقتصادی تبدیل می‌کند. از این نظر اگر چه استفاده از الگوی برنامه‌ریزی راهبردی در کشورهای پیشرفته امری طبیعی و آسان تلقی می‌شود ولی در کشورهای جهان سوم و از جمله ایران، با موانع عدیده‌ای روبه‌روست که به اقدامات دراز مدت و تلاش‌های همه‌جانبه نیاز دارد. در این کشورها، معمولاً طرح‌های توسعه و عمران شهری به جای پرداختن به اعتلای کیفیت محیط شهری و بهبود مدیریت و مشارکت ناگزیرند به ایجاد زیرساخت‌ها و تأمین خدمات اولیه لازم و پاسخگویی به نیازهای مردم روزمره شهر و نمان پیردازند. بدیهی است که این وضعیت معمولاً به برنامه‌ریزی و دنباله‌روی از روندهای جاری منجر می‌شود و میان اهداف واقعی برنامه‌ریزی و اقدامات انجام شده فاصله و شکاف ایجاد می‌کند.

با توجه به این مقدمه، می‌توان مهم‌ترین موانع و تنگناهای موجود در کاربرد الگوی برنامه‌ریزی راهبردی در کشور را بدین شکل معرفی و خلاصه کرد.

الف - ناپایداری زیرساخت‌های اقتصادی - اجتماعی شهر: در طول نیم قرن اخیر، تمام ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل درون‌زا و بیرون‌زا، به شدت در معرض تغییرات سریع قرار گرفته است. در زمان حاضر دگرگونی وسیعی در کل ساختار جمعیت کشور همراه با تحرک وسیع اجتماعی و فضای مشاهده می‌شود که سراسر کشور و تمام کانون‌های فعالینی و سکونت‌های آن را دچار توسعه، بازسازی و نوسازی کرده است. این وضعیت ناپایدار و در حال گذار با چنان تغییرات سریع و پیش‌بینی‌ناپذیری در عرصه حرکات جمعیت، شیوه سکونت و فعالیت، و تغییر مقررات و تشکیلات مدیریتی همراه بوده است که هر گونه آینده‌نگری، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت در امر توسعه و عمران شهری را با انبوهی از مجهولات، تعارضات، احتمالات و اتفاقات ناسازگار مواجه می‌سازد. از جمله می‌توان به رشد و جابه‌جایی سریع جمعیت، کمبود و گران‌زمین و مسکن، رشد اسکان و سکونتگاه‌های غیرمتعارف، آلودگی محیط زیست، رشد سریع نیازهای خدماتی و رفاهی اشاره کرد که در زمان حاضر امکانات کافی (قانونی، مالی، فرهنگی و اجرایی) برای ساماندهی و پاسخگویی به آنها وجود ندارد.

ب- ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و عمران: در طول پنجاه سال گذشته به تدریج انبوهی از قوانین و مقررات و مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با توسعه و عمران شهری در ایران به صورت مجزا و موازی شکل گرفته است که هر کدام به نحوی در سر نوشت تحولات شهرسازی و مدیریت شهری کشور دخالت دارند. از جمله می‌توان به قانون شهرداریها (۱۳۲۴)، قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۵۱)، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۵۱)، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۲)، قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی (۱۳۶۴)، قانون راضی شهری (۱۳۶۶)، آیین‌نامه ایجاد شهرهای جدید (۱۳۷۱)، قانون سازمان ملی زمین و مسکن (۱۳۷۲)، آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران (۱۳۷۸) و قانون برنامه سوم (۱۳۷۹) اشاره کرد. آن گونه که کم و کیف این قوانین و تشکیلات ناظر بر آنها نشان می‌دهد، وظایف مربوط به توسعه و عمران شهری و مطلقه‌ای، در اختیار نهادها و سازمان‌های مختلفی قرار دارد که اغلب تابع وظایف بخشی هستند و هماهنگی لازم میان آنها وجود ندارد و بسیاری موارد با تعارض و اختلاف رویه‌رو می‌شوند.

پ- مشکلات حقوق مالکیت و مقررات کاربردی زمین، نارسایی، کمبود و ناهماهنگی در قوانین و مقررات مربوط به حقوق مالکیت و نحوه نظارت بر اراضی شهری، به ویژه اشکال مختلف مالکیت و انواع متولیان مختلف، یکی از عوامل اساسی در ناکامی طرح‌های جامع - تفصیلی و عدم تحقق کاربری‌ها و سرانه‌های پیشنهادی آنها به شمار می‌آید. در طرح‌های توسعه شهری ایران، به تبع پیروی از الگوی منسوخ برنامه‌ریزی جامع، محتوای کاربری زمین معمولاً به تهیه نقشه کاربری زمین، «جدول سرانه‌های کاربری» و «صوابط منطقه‌بندی» محدود می‌گردد و کمتر به ایجاد اقتصادی، محیطی، حقوقی و اجتماعی استفاده از زمین و فضا توجه می‌شود. این در حالی است که تحقق توسعه پایدار شهری در درجه اول به وجود قوانین محکم در زمینه استفاده بهینه از اراضی شهری در جهت منافع عمومی و نظارت بر اقتصاد زمین و ساختمان نیاز دارد.

اینک برنامه‌ریزی و مدیریت قضایی به یک فعالیت رسع جمعی و همگانی بدل شده است که می‌باید به عنوان یکی از نهادهای اساسی جامعه در نظر گرفته شود و جایگاه آن در ساختار مدیریت کلان کشور تقویت و تثبیت گردد



## چکیده

اثر بخش گردن [۱] شهرداری‌ها از طریق طراحی ساختار سازمانی [۲] متناسب با اندازه شهرها، برای ارائه خدماتی مطلوب و تأمین منافع و حقوق شهروندان هدف اصلی این تحقیق بوده است. از آنجا که بین مأموریت و استراتژی و ساختار سازمانی می‌بایست رابطه‌ای منطقی وجود داشته باشد و ساختار سازمانی ابزاری است که مدیریت با استفاده از آن به هدف‌های سازمانی دست می‌یابد، در این مطالعه سعی شده است از طریق آزمون آماری رابطه بین ساختار سازمانی، اندازه شهر و اثربخشی سازمانی شهرداری‌ها مورد بررسی قرار گیرد. جامعه آماری این تحقیق، ۴۵ شهرداری در استان گیلان را در بر می‌گیرد و اطلاعات آن مربوط به سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۰ است. پرسش اصلی تحقیق این است که چه نوع ساختاری با توجه به اندازه شهرها موجب افزایش اثربخشی سازمانی در شهرداری‌ها خواهد شد. در این پژوهش با سنجش ابعاد ساختار سازمانی (تمرکز، پیچیدگی و رسمیت) و تعیین رابطه آن با اثربخشی سازمانی شهرداری‌ها با توجه به ویژگی‌های محیطی (اندازه و حجم خدمات شهری)، شهرداری‌ها در سه سطح دسته‌بندی می‌شوند و در هر سطح براساس جمعیت شهری (مصرف‌کنندگان خدمات شهری) و تعداد کارکنان شهرداری‌ها (ارائه‌کنندگان خدمات) ساختار متناسب با آن معرفی می‌گردد.

با جمع‌آوری اطلاعات و استفاده از آزمون‌های آماری که در هر سطح از شهرداری‌ها انجام شده، نتایج ذیل به دست آمده است:

نخست آنکه ساختار شهرداری‌ها در سطوح مختلف با توجه به اندازه شهرها و حجم ارائه خدمات باید متفاوت باشد. دوم، مدل اصلی تحقیق (فرضیه اصلی) در سطح اطمینان مناسبی پشتیبانی شده است. سوم، با استفاده از روش دلفی نیز الگوهای پیشنهادی در سه سطح شهرداری‌های کوچک، متوسط و بزرگ در جامعه مورد مطالعه تحت پشتیبانی خبرگان قرار گرفته است.

کلید واژه‌ها: شهرداری، اثربخشی سازمانی، طراحی ساختار سازمانی، اندازه شهرها، ساختار ساده، ساختار بخشی و ساختار ماتریسی - پیوندی.

## مطالعه رابطه بین محیط، ساختار سازمانی و اثربخشی سازمانی شهرداری‌ها و ارائه الگوی پیشنهادی



## مقدمه

تغییرات سریع و مداوم در جوامع امروزی، انسان‌ها را نیازمند داشتن تشکیلاتی به نام «سازمان» کرده است که خود، ساخته و پرداخته دست انسان‌اند و برای رفع نیازها و فراهم کردن امکانات لازم برای انجام امور زندگی بشری به وجود آمده‌اند. شناخت سازمان از ابعاد مختلف، مربوط به زمان خاصی نیست و همیشه برای اثربخش کردن نتیجه فعالیت آنها و پاسخگویی به نیازهای محیطی، می‌بایست مورد بررسی قرار گیرند. اهمیت این امر به تغییرات سریع و دائمی عصر حاضر برمی‌گردد.

امروزه، بیشتر سازمان‌ها در محیطی پویا و متغیر واقع شده‌اند که برای ادامه حیات خود نیازمند انعطاف‌پذیری برای مواجهه با مشکلات و پاسخگویی به خواسته‌های محیطی‌اند. نیل به اهداف سازمانی مستلزم واکنش مناسب به تغییرات محیطی است و یکی از مهم‌ترین عواملی که در رسیدن به اهداف سازمانی مؤثر است، «ساختار سازمانی» است. لذا هیچ سازمانی، بدون داشتن ساختار مناسب نمی‌تواند به اهداف موردنظر خود دست یابد. از این دو نگارندگان این مقاله بر آن بوده‌اند تا با بررسی ویژگی‌های ساختار سازمانی شهرداری‌ها به عنوان یکی از سازمان‌هایی که در حوزه‌های شهری خدمات مربوط به شهروندان را ارائه می‌دهد، از لحاظ عناصر ساختار اصلی (پیچیدگی، رسمیت و تمرکز) الگویی را به دست دهند که در شرایط متفاوت محیطی (اندازه و حجم خدمات شهری)، پاسخگوی نیازهای شهروندان برای ارائه خدماتی مطلوب و بالا بردن سطح کیفیت و اثربخشی گردد.

## مسئله تحقیق و اهمیت آن

دستیابی به اثربخشی شهرداری‌ها، بدون در نظر گرفتن ساختاری متناسب که شهرداری را در جوابگویی لازم به تغییرات محیطی و همچنین نیازهای داخلی کمک کند، امکان‌پذیر نخواهد بود. این تحقیق در پی یافتن پاسخ به این سؤال است که چگونه ساختار سازمانی در شهرداری منجر به اثربخش شدن آنها می‌گردد. به عبارتی دیگر، چه نوع ساختاری در چه شرایط محیطی موجب افزایش اثربخشی سازمانی در شهرداری‌ها خواهد شد؛ زیرا هر سازمان زمانی با موفقیت از عهده مأموریت و استراتژی تعیین شده برمی‌آید که دارای این دو ویژگی باشد:

نیل به اهداف سازمانی مستلزم واکنش مناسب به تغییرات محیطی است و یکی از مهم‌ترین عواملی که در رسیدن به اهداف سازمانی مؤثر است، «ساختار سازمانی» است

۱- انعطاف لازم را برای پاسخگویی به شرایط متغیر محیطی داشته باشد؛ و ۲- دارای ثبات نسبی و یکپارچگی کافی که کارکنان در آن احساس امنیت کنند نیز باشد (میرسیاسی، ۱۳۸۰، ص ۵۷). از آنجا که تمام فعالیت‌های از پیش تعیین شده شهرداری‌ها در چارچوبی ساختاری انجام می‌گیرد، لزوم توجه به ساختار و تناسب آن در جهت جوابگویی به نیازهای متغیر مشتریان (اریاب رجوع) الزامی خواهد بود.

به دنبال پوسش اصلی، برخی سؤالات تفصیلی نیز مطرح شده که هر کدام در قالب یکی از فرضیه‌های قرعی مطرح در مدل اصلی تحقیق مطرح گردیده است.

درک ویژگی‌های محیطی (اندازه و حجم خدمات شهری) و انطباق آن با ویژگی‌های ساختاری شهرداری‌ها (پیچیدگی، رسمیت و تمرکز) برای رسیدن به اثربخشی در جهت ارائه خدمات مطلوب به شهروندان با توجه به رشد جمعیت شهرنشین، اجرای قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا، واگذاری بخشی از فعالیت‌های شهرداری به بخش خصوصی برای ارائه خدمات بهتر، جذب پرسنل (با درجه لیسانس و بالاتر)، تنوع مطالبات و خواسته‌های شهروندان و از طرفی دیگر اصلاح ساختار اداری و مدیریت به استناد قانون برنامه سوم توسعه و همچنین واگذاری دیگر وظایف اجرایی به شهرداری براساس ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه لزوم تحقیق در زمینه توجه به شرایط محیطی را برای داشتن ساختاری مناسب به منظور رسیدن به اثربخشی سازمانی شهرداری‌ها ضروری می‌سازد.

اهداف ذیل در انجام این تحقیق مدنظر قرار گرفته‌اند:

- درک و شناخت ویژگی‌های اصلی ساختار سازمانی شهرداری‌ها.
- درک و شناخت خصوصیات اصلی محیط اثرگذار بر عملکرد شهرداری‌ها.
- کشف ساختار سازمانی مناسب با توجه به ویژگی‌های محیط برنامه ریزی شهرداری‌ها و معرفی آن.
- بررسی رابطه ساختار سازمانی و اثربخشی سازمانی شهرداری‌ها.

## پیشینه و مبانی نظری تحقیق

اثربخشی مبحثی است که حدود شصت سال پیش یتر دراکر [۳]، صاحب نظر بلند مرتبه مدیریت، آن را به طور علمی مطرح کرد و در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ در مورد آن مطالعات وسیعی آغاز شد که تاکنون ادامه یافته است. هوج در کتاب تئوری سازمان، و رابینز در کتاب تئوری سازمان از دیدگاه کمبل [۴]، می‌معیار را در زمینه اثربخشی و

عملکرد سازمان معرفی کرده‌اند که از جمله این معیارها می‌توان به نهادینه کردن اهداف سازمانی، اثربخشی کل، اجماع در هدف، انعطاف پذیری/ انطباقی، سازگاری نقش و هنجارها و جز اینها اشاره کرد (Hoge, 1993, P.67) و رایبیز، ۱۳۷۶، ص ۱۸۵).

اثربخشی سازمان به توانایی آن در بهره‌وری از محیط خود در جهت تأمین منابع ارزشمند و کسب بستگی دارد. در حقیقت سازمان برای حفظ کیفیت اثربخشی، بایستی در جهت استفاده بهینه از منابع محیطی به عنوان بخشی از متغیرهایی که می‌توانند سازمان را به اهدافش نزدیک‌تر سازند، گام بردارد (ذفت، ۱۳۷۴، ص ۹۶).  
بارنی و همکارانش معتقدند که ساختار سازمانی چارچوب و روابط حاکم بر مشاغل، سیستم‌ها و فرایندهای عملیاتی و افراد و گروه‌هایی است که برای نیل به هدف تلاش می‌کنند (Barney, 1992, P.316). در تعریف دیگری، لیری و همکارانش به نقش‌های ساختار توجه کرده‌اند و اشاره داشته‌اند که ساختار سازمانی روشن می‌سازد که وظایف چگونه تقسیم شوند، چه کسی به چه کسی گزارش می‌دهد و سازوکارهای هماهنگی رسمی و همچنین الگوهای تعاملی سازمان که باید رعایت شود کدامند (Fry, 1984, P.225). به قول هال، ساختار سازمانی سه وظیفه اصلی به عهده دارد: نخستین و مهم‌ترین آنها این است که ساختار سازمان باید در خروجی یا بازده سازمان و در نیل سازمان به اهدافش نقش داشته باشد. سپس اینکه می‌بایست در به حداقل رساندن یا نهایتاً هماهنگی نقش افراد مختلف در سازمان مؤثر باشد (Hall, 1996, P.46).

برای کشف رابطه بین ساختار سازمانی مناسب و اثربخشی سازمانی شهرداری‌ها، توجه به ویژگی‌های محیطی شهرداری‌ها (اندازه و حجم خدمات) و میزان تغییرات آن بسیار اهمیت دارد. از این رو چارچوب نظری این تحقیق مکتب اقتصادی [۵] است که به عنوان راهنمای گام‌های بعدی تحقیق انتخاب می‌شود. طبق این دیدگاه، بهترین ساختار برای سازمان، وابسته و مشروط به محیطی است که سازمان در درون آن قرار گرفته است.  
در پاره محیط و چگونگی تأثیرپذیری سازمان‌ها از آن، وابسته بودن ساختارهای سازمانی به شرایط محیطی و اینکه سازوکارهای هدایت، تصمیم‌گیری و جز اینها چه تفاوت‌هایی با هم دارند، تحقیقات متعددی صورت گرفته است. از آن

### درک ویژگی‌های محیطی (اندازه و حجم خدمات شهری) و انطباق آن با ویژگی‌های ساختاری شهرداری‌ها (پیچیدگی، رسمیت و تمرکز) برای داشتن ساختاری مناسب به منظور رسیدن به اثربخشی سازمانی شهرداری‌ها ضروری است

جمله می‌توان به تحقیق برنز و استالکر [۶]، امری و تریست [۷] و لارنس و لورش [۸] اشاره داشته که همگی بر توجه به ویژگی‌های محیطی و تناسب آن با ساختار سازمانی تأکید داشته‌اند.

اصلاح ساختار سازمانی و شفاف سازی و مشخص کردن مسئولیت‌های محول شده برای عملکرد در بهینه سازی ساختار مؤثر است (Mann & Biscuits, 1995, P.78).

در طراحی ساختار باید به میزان مکانیکی یا بویا بودن سازمان توجه داشت. در واقع، سازمان‌های مکانیکی نیاز چندانی به تغییر ندارند؛ و در مقابل، سازمان‌های بویا در محیط متغیر قرار دارند و باید ساختاری انعطاف‌پذیر داشته باشند (تجف بیگی، ۱۳۷۹، ص ۹۰). مینتسبرگ فعالیت‌های سازمان را به پنج بخش اصلی تقسیم کرده است که با توجه به نوع ساختار و ماهوریت اصلی سازمان یک یا چند بخش به عنوان محور اصلی ساختار سازمانی در نظر گرفته می‌شود. به عبارت دیگر، در هر سازمان با توجه به نوع فعالیت آن، از حالت مکانیکی تا بویا، این پنج بخش تغییر می‌یابند. پنج بخش اساسی که مینتسبرگ (۱۳۷۱) شناسایی کرده است عبارتند از (مینتسبرگ، ۱۳۷۱، ص ۱۳):

- ۱- بدهنده اصلی عملیات [۹] (مرکز عملیات)؛
- ۲- بخش استراتژیک (عالی) (سازمان) [۱۰]؛
- ۳- بخش میانی [۱۱]؛
- ۴- ستاد تخصصی (فن سالاران) [۱۲]؛ و
- ۵- ستاد پشتیبانی [۱۳].

امروزه ساختارها به این سمت گرایش دارند که بدون هرم باشند، دارای کارکنان و سیستم‌های کاری قدرتمند و همچنین دارای واحدهای مستقل و خودانکا باشند. چنین ساختارهایی انعطاف و سرعت بیشتری در پاسخ به نیازهای مشتریان و ارباب رجوع را موجب می‌گردند (Plunkett, 1995, P.99).

برای تعیین اثربخشی سازمان، سه متغیر شناسایی شده است که عبارتند از: علی، میانجی و نتیجه نهایی. در این میان، ساختار سازمانی به عنوان متغیر علی، متعهد به اهداف متغیر میانجی و بازدهی متغیر است (هرسی و بلانچارد، ۱۳۷۳، ص ۱۹۶-۷). به طور کلی، تعیین اثربخشی سازمان بستگی به میزان شناخت تغییرات عمده ساختار سازمانی، نحوه جریان کار و الگوهای ارتباطات و اطلاعات سازمان، و آثار ضمنی دارد.

از این رو ساختار سازمانی و تعامل آن با محیط، دارای نقش اساسی در اثربخشی سازمان است و بقای هر سازمان بستگی به میزان توجه به شرایط محیطی دارد. در شهرداری‌ها حجم خدمات شهری و اندازه سازمان شهرداری‌ها به عنوان عوامل اثرگذار شرایط محیطی مورد بررسی قرار گرفته است.

### متغیرهای اصلی تحقیق

اندازه سازمانی شهرداری‌ها: به میزان تعداد جمعیتی که به آنها خدمات ارائه می‌گردد و تعداد کارکنانی که خدمات ارائه می‌دهند اطلاق می‌شود و به وسیله مقیاس فاصله‌ای در سه سطح تعریف شده است: سطح A، شهرداری‌های با جمعیت بالای دویست هزار نفر و کارکنان بالای پانصد نفر؛ سطح B، شهرداری‌های با جمعیت شهری بین پنجاه هزار تا مرز دویست هزار نفر و مجموع کارکنان بین یکصد و پنجاه نفر تا مرز پانصد نفر؛ و سطح C شهرداری‌های با جمعیت شهری زیر پنجاه هزار نفر و مجموع کارکنان شهرداری زیر ۱۵۰ نفر.

ساختار سازمانی شهرداری‌ها: این ساختار براساس میزان پاسخگویی به سؤالات پرسشنامه - که از ۱ تا ۵ مربوط به تمرکز، از ۶ تا ۱۰ مربوط به رسمیت، و از ۱۱ تا ۱۵ مربوط به پیچیدگی است - در یک مقیاس پنج فاصله‌ای لیکرت اندازه‌گیری می‌گردد.

در سؤالات مربوط به تمرکز، میزان گرفتن تصمیمات، تفویض اختیار، میزان دخالت شهردار در جمع آوری اطلاعات و نظایر اینها مطرح شده است.

در سؤالات مربوط به رسمیت، میزان داشتن شرح وظایف مدون، میزان خلاقیت و نوآوری، میزان داشتن دستورالعمل‌ها و ضوابط در سطح مدیریت شهرداری‌ها بیان گردیده است.

در سؤالات مربوط به پیچیدگی، سطح تخصصیات، درصد کارکنان در ساختمان اصلی و میزان هماهنگی، سطوح ارتباطی مراجعه کنندگان و ارائه کنندگان خدمات، و تعداد مکان‌های جغرافیایی مطرح شده است.

اثربخشی سازمانی شهرداری‌ها: میزان دستیابی به اهداف از قبیل تعیین شده است، که از دو طریق مورد بررسی قرار می‌گیرد:

الف) پرسشنامه، با ۲۰ سؤال که پاسخ آنها در مقیاس پنج فاصله‌ای لیکرت اندازه‌گیری می‌شود.

ب) روش دوم نسبت هزینه‌های جاری (۴۰ درصد) به عمرانی (۶۰ درصد) است که از طریق اسناد و مدارک، با توجه به فرمول زیر استخراج می‌شود:

$$\frac{A_1}{B} \times 100 = S_1$$

$$\frac{A_2}{B} \times 100 = S_2$$

$$EF = \frac{(S_1)(S_2)}{2400}$$

A<sub>1</sub>: هزینه‌های جاری مربوط به سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۸۰

B: بودجه کل مربوط به سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۸۰

A<sub>2</sub>: هزینه‌های عمرانی مربوط به سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۸۰

2400: نسبت‌های ۴۰ به ۶۰ در نسبت‌های جاری و عمرانی شهرداری‌ها، که چنانچه ۴۰ درصد هزینه‌های جاری و ۶۰

درصد هزینه‌های عمرانی صورت گرفته شده باشد، در واقع شهرداری‌ها به اهداف پیش بینی شده خود رسیده‌اند و عدد ۲۴۰۰

از ضرب عدد‌های ۴۰ در ۶۰ به دست آمده است، که با توجه به S<sub>1</sub> و S<sub>2</sub> در حالت کامل - ۲۴۰۰ خواهد بود و پاسخ آن عدد ۱

است. به عبارت دیگر، اثربخشی سازمانی شهرداری‌ها در حالت کامل عدد ۱ است؛ یعنی ۱۰۰ درصد اثربخشی دارد.

و S<sub>1</sub> و S<sub>2</sub> نسبت‌های تحقق یافته و برنامه‌های سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۸۰ هستند و EF عملکرد اثربخشی را نشان

می‌دهد.

### قلمرو تحقیق (جامعه و نمونه آماری)

شهرداری‌های استان گیلان جامعه آماری این تحقیق را تشکیل می‌دهد. شهرداری‌های استان گیلان در ۴۵ شهر استقرار یافته‌اند و تعداد کارکنانی که به صورت رسمی ثابت، قراردادی، کارگری و خدماتی در آنها به فعالیت اشتغال دارند ۴۱۲۸ نفرند؛ که از این تعداد ۸۱۰ نفر نیروی رسمی و ثابت شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهند.

امروزه ساختارها به این سمت گرایش دارند که بدون هرم باشند، دارای کارکنان و سیستم‌های کاری قدرتمند و همچنین دارای واحدهای مستقل و خود اتکا باشند. چنین ساختارهایی انعطاف و سرعت بیشتری در پاسخ به نیازهای مشتریان و ارباب رجوع را موجب می‌گردند

با مشخص کردن جامعه مورد بررسی از نمونه‌گیری طبقه‌ای استفاده شده است. برای تعیین اندازه حجم نمونه از طریق جدول (کهن، مورگان و کربسای)، تعداد نمونه مورد نیاز با توجه به جامعه مورد تحقیق مشخص شده است. براساس این جدول و حجم جامعه نمونه، نسبت حجم نمونه به حجم جامعه برای تعیین حجم هر یک از طبقات به شرح زیر تعیین گردیده است:

$$\frac{B}{N} = \frac{262}{810} = 32\%$$

سپس حجم نمونه هر یک از طبقات بدین شرح مشخص شده است:

$$\text{سطح A: } 262 \times 32\% = 84/16 \approx 85$$

$$\text{سطح B: } 138 \times 32\% = 44/16 \approx 28$$

$$\text{سطح C: } 209 \times 32\% = 67/88 \approx 13$$

$$\text{نفر } 259/2 = 261$$

در جدول شماره یک حجم نمونه مربوط به هر یک از طبقات شهرداری‌ها آورده شده است:

جدول شماره ۱- حجم نمونه آماری

حجم نمونه	شهرداری سطح A	حجم نمونه	شهرداری سطح B	حجم نمونه	شهرداری سطح C
	رشت و مناطق آن	انزلی و مناطق آن	۱۱ نفر	سایر شهرداری‌های استان (۴۱ شهرداری)	۱۳۱ نفر و به طور متوسط هر شهرداری ۳/۲ نفر
		لامیجان	۱۹ نفر		
		لنگرود	۱۵ نفر		
	جمع	۸۵ نفر	۲۵		۱۳۱
	جمع کل				۲۶۱

### روش‌شناسی تحقیق و روش گردآوری اطلاعات

نوع این تحقیق، کاربردی و روش آن توصیفی-همبستگی [۱۲] است. برای جمع‌آوری اطلاعات در سطح شهرداری‌ها از روش میدانی استفاده شده است. برای این منظور با استفاده از ابزارهای گردآوری اطلاعات در قلمرو مکانی و زمانی تحقیق، محدوده مشخص شده مورد مشاهده قرار گرفته و از طریق روش تحقیق همبستگی، رابطه میان متغیرها تحلیل شده است.

اطلاعات مورد نیاز برای سنجش میزان اندازه‌های متغیرها را به طرق مختلف می‌توان جمع‌آوری کرد. در این تحقیق، پژوهشگران با توجه به روش تحقیق، از ابزارهای ذیل برای جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز استفاده کرده‌اند:

۱- پرسشنامه: به منظور تشخیص و طراحی ساختار سازمانی شهرداری‌ها، از پرسشنامه و برای طراحی سوالات آن از روش دلفی استفاده شده است.

۲- اسناد و مدارک: به منظور تعیین اندازه سازمان شهرداری‌ها و سنجش میزان اثربخشی عملکرد شهرداری‌ها از این ابزار استفاده شده است.

۳- مصاحبه: به منظور شناخت نیازهای محیطی، تنوع خواسته‌ها، میزان تأمین مالی و انسانی، حجم خدمات و نظایر اینها از این ابزار استفاده می‌شود.

۴- فرایند تجزیه و تحلیل اطلاعات: محققان برای پاسخگویی به مسئله تدوین شده و یا تصمیم‌گیری در مورد رد یا قبول فرضیه‌های مطرح شده، از روش‌های مختلف تجزیه و تحلیل بدین شرح استفاده می‌کنند:

۱- به منظور تعیین درجه همبستگی بین متغیرها از آزمون ضریب همبستگی رتبه‌ای اسپیرمن [۱۵] استفاده می‌شود. از طریق آماره آزمون استیوونت و محاسبه آن و مقایسه با جدول، رابطه معنا دار بودن آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲- از طریق آزمون فرضیه یکسان بودن میانگین‌ها در چند جامعه (تجزیه واریانس) رابطه معنی دار بودن هر یک از متغیر در هر سه سطح شهرداری‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در آزمون اول ارتباط بین متغیرهای ابعاد ساختاری و اثربخشی مورد سنجش قرار می‌گیرد. میزان تأثیر ابعاد

ساختاری (تمرکز، پیچیدگی و رسمیت) بر اثربخشی در هر سه سطح آزمون می‌گردد.  
در آزمون دوم متغیرهای اثربخشی، تمرکز، پیچیدگی و رسمیت در بین هر سه سطح رابطه معنادار بودن آنها مورد آزمون قرار می‌گیرد.

### نتیجه‌گیری و الگوهای پیشنهادی

ساختار سازمانی از سهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر عملکرد هر سازمانی است و برای پویایی و پایداری هر سازمانی، داشتن ساختاری مناسب با ویژگی‌های محیطی، اصلی‌ترین عامل مؤثر بر اثربخشی سازمانی نیز هست. با توجه به فرضیات تحقیق نتایج زیر حاصل شد:

- ۱- در شهرداری‌های کوچک: نتایج آماری مندرج جدول شماره ۲ نشان دهنده آن است که در شهرداری‌های کوچک:
  - الف) تمرکز در حد بسیار بالا قرار می‌گیرد؛
  - ب) رسمیت در حد بسیار پایین است؛
  - ج) پیچیدگی بسیار کم است؛
  - د) حجم ارائه خدمات در حد کم اما با کیفیت بالاست؛ و
  - ه) واحدهای ارائه‌کننده خدمات در این دسته از شهرها محدود است.

جدول شماره ۲- نتایج آزمون در شهرداری‌های کوچک

اثربخشی	تعداد نمونه	ضریب همبستگی	T	sig. (2-Tailed)
پیچیدگی	۱۳۲	-.۰۰۸۶	-.۰/۹۸	۰/۳۲۷
تمرکز	۱۳۲	۰/۲۵۳	۴/۲۸	۰/۰۰۰
رسمیت	۱۳۲	۰/۰۳۲	۰/۳۶۵	۰/۷۱۴

- ۲- در شهرداری‌های متوسط: با استناد به جدول شماره ۳، نتایج زیر به دست آمد:
  - الف) تمرکز در حد پایین قرار دارد؛
  - ب) رسمیت در حد بالا قرار می‌گیرد؛
  - ج) پیچیدگی کم وجود دارد؛
  - د) ارائه خدمات نسبت به شهرداری‌های متوسط بیشتر است؛ و
  - ه) واحدهای ارائه‌کننده خدمات نسبت به شهرهای کوچک همچون، انوبوسرانی، تاکسیرانی، فضای سبز، خدمات شهری و جز اینها حد بالایی دارند.

جدول شماره ۳- نتایج آزمون در شهرداری‌های متوسط

اثربخشی	تعداد نمونه	ضریب همبستگی	T	sig. (2-Tailed)
پیچیدگی	۲۵	-.۰۰۳۵	-.۰/۲۳	۰/۸۱۸
تمرکز	۲۵	-.۰/۱۸۰	-۱/۲۰	۰/۲۳۶
رسمیت	۲۵	-.۰/۲۶۰	-۲/۵۲	۰/۰۱۵

- ۳- در شهرداری‌های بزرگ، شرایط زیر حاکم است (جدول شماره ۴):

جدول شماره ۴- نتایج آزمون در شهرداری‌های بزرگ

اثربخشی	تعداد نمونه	ضریب همبستگی	T	sig. (2-Tailed)
پیچیدگی	۸۵	۰/۳۲۸	۳/۱۷	۰/۰۰۵
تمرکز	۸۵	۰/۰۱۰	۰/۰۹	۰/۹۳۹
رسمیت	۸۵	۰/۲۹۲	۲/۷۷	۰/۰۰۷

لذا

الف) رسمیت در حد بسیار بالا را دارند؛

ب) پیچیدگی در حد بالایی قرار می گیرد؛

ج) تمرکز در سطح پایین قرار می گیرد؛

د) زمان صرف انجام امور نسبت به شهرداری های کوچک و متوسط بسیار زیاد است؛ (حجم ارائه خدمات نسبت به شهرداری های کوچک و متوسط در سطح بالا قرار دارد؛ و) واحدهای ارائه کننده خدمات متنوع اند؛  
 ز) تنوع تخصص در این دسته از شهرداری ها نسبت به شهرداری های کوچک و متوسط وجود دارد؛ و  
 ر) تنوع خواسته ها در قسمت های مختلف شهری وجود دارد.

**پیشنهاد می شود به منظور انریختی کردن ساختار سازمانی شهرداری ها با توجه به ویژگی محیطی:**

الف) در شهرداری های کوچک، از ساختار ساده (نمودار شماره ۱) استفاده شود. از مزایای این نوع ساختار این است که سازوکار اصلی هماهنگی به وسیله سیررستی مستقیم صورت می گیرد، به محیط های ساده و بویا پاسخ می دهد و در طبقه بندی ساختاری ارگانیک است. در چنین ساختاری، لایه های زائد وجود ندارد، مسئولیت های افراد مشخص است، و چون اعضای سازمان به راحتی از رسالت سازمان آگاهی دارند، لذا به آسانی می توان به فعالیت ها و نقش تک تک افراد در تحقق هدف های سازمان پی برد. میزان ابهام در هدف در چنین ساختاری حداقل است. محیط های بویا و ساده با سازمان های تخت دارای ساختار ساده، با تمرکز تصمیم گیری و دارای بودن هسته عملیاتی ارگانیک سازگاری دارند.

ب) در شهرداری های متوسط، از ساختار بخشی (نمودار شماره ۲) استفاده شود. از مزایای این نوع ساختار، وجود متخصصان رشته های مختلف برای ارائه خدمات متنوع و مطلوب است. در ساختار بخشی چند واحد مستقل وجود دارد که هر یک از آنها به وسیله یک واحد مرکزی هماهنگ می شود و قدرت در دست مدیریت میانی قرار دارد و واحدهای مرکزی خدمات پشتیبانی را برای بخش ها فراهم می کنند و نقش هماهنگ کننده بین آنها را به عهده دارند. سازوکار اصلی هماهنگی در این نوع ساختار، استاندارد کردن بازده است. ساختار بخشی به مدیران دامنه وسیعی از تجربه با واحدهای مستقل اعطا می کند. این مسئولیت و استقلال انفرادی، فرصتی به مدیران می دهد که یک سازمان را با تمام معایب و محاسن آن اداره کنند. در این نوع ساختار، واحدها همچنین از مزایای صرفه جویی ناشی از مقیاس در برنامه ریزی، جذب سرمایه و توزیع ریسک بهره می جویند، برای تسریع در امور عمرانی و خدمات شهری و پاسخگویی سریع به نیازهای محیطی این ساختار مناسب است.

ج) در شهرداری های بزرگ، از ساختار ماتریسی- پیوندی (نمودار شماره ۳) استفاده شود. از مزایای این نوع ساختار، صرفه جویی در هزینه ها، و بالا رفتن کیفیت ارائه خدمات و استاندارد شدن رویه ها، به دلیل انجام امور به دست متخصصان همان شهرداری است. از دیگر مزایای این نوع ساختار، پاسخگویی سریع، جلوگیری از اتلاف وقت و تطبیق پذیری سریع به تغییرات محیطی نیز هست.

طرح ماتریسی از طریق تجهیز سازمان به بهترین منابع و به کارگیری انریختی ترین روش استفاده از منابع، صرفه جویی های ناشی از مقیاس را محقق می سازد. دیگر مزیت های طرح ماتریسی عبارتند از: (رابینز، ۱۳۷۶، ص ۲۸۵).

۱- افزایش توانایی سازمان برای واکنش سریع نسبت به تغییرات محیطی.  
 ۲- ابزاری انریختی برای توازن احتیاجات تکمیل پروژه و کنترل هزینه با نیاز سازمان به کارایی اقتصادی و توسعه ظرفیت های فنی برای آینده.

۳- افزایش انگیزه از طریق ایجاد محیطی با هنجارهای آزادمنشانه که باب طبع افراد حرفه ای و علمی است.  
 با استفاده از روش دلفی، الگوهای پیشنهادی مورد بررسی قرار گرفت. محققان به نظر خواهی از خبره ها در جامعه مورد مطالعه که از شهرداران با سابقه بیش از پنج سال فعالیت هستند و حداقل ده سال سابقه در عرصه های امور شهری دارند، پرداختند - که نتایج آن از این قرار است:

الف) در شهرداری های کوچک، حداقل بیش از ۹۶ درصد موافق الگوی ساختار ساده اند.

ب) در شهرداری های متوسط، حداقل بیش از ۹۲ درصد موافق الگوی ساختار بخشی هستند.

ج) در شهرداری های بزرگ، حداقل بیش از ۹۶ درصد موافق الگوی ساختار ماتریسی- پیوندی هستند.

نمودار شماره ۱: مدل پیشنهادی برای شهرداری های با جمعیت تا ۵۰ هزار نفر و کارکنان ۱۵۰ نفر (ساختار ساده)

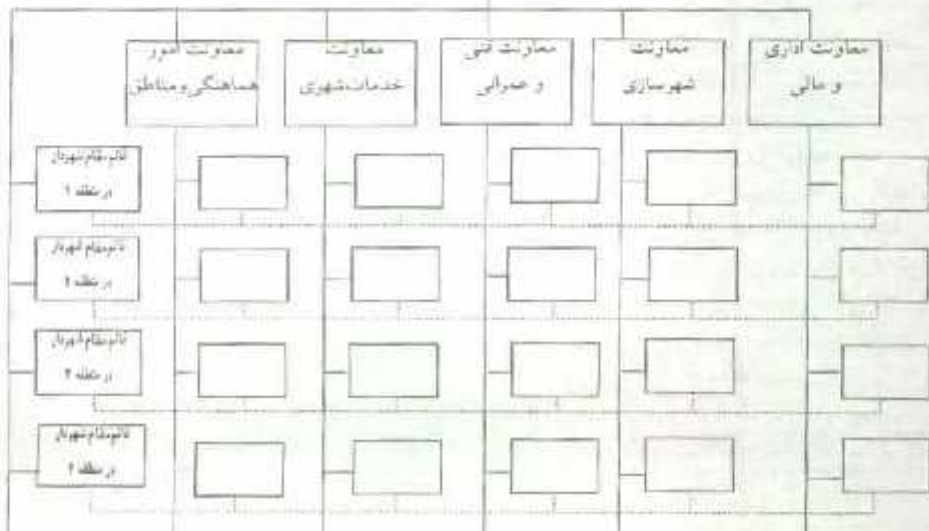


نمودار شماره ۲: مدل پیشنهادی برای شهرداری های با جمعیت ۵۰ هزار نفر تا ۲۰۰ هزار نفر و داشتن کارکنان یا ۱۵۰ نفر تا ۵۰۰ نفر (ساختار بخشی)



□ به ازای هر پنجاه هزار نفر یک قائم مقام شهردار و مدیر منطقه تشکیل شده است.

نمودار شماره ۳: مدل پیشنهادی برای شهرداری های بزرگ (ساختار ماتریسی - نهادی)

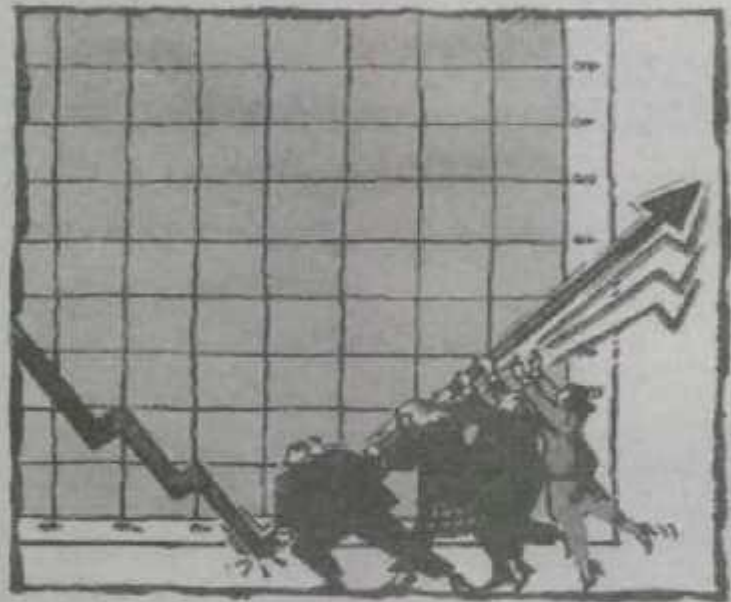


اینستا

- 1- effectiveness
- 2- design of organization structure
- 3- P.D. Ducker
- 4- I.P. Caswell
- 5- contingency
- 6- T. Burns and G.M. Stalker
- 7- Proficiency and fine Tun
- 8- Paul Lawrence & Jay Lorsch
- 9- opening row
- 10- strategic apex
- 11- middle line
- 12- professionalization
- 13- common staff
- 14- descriptive, axiological
- 15- quantitative method coefficient

منابع

- ۱- بانک ملی، ریویژن و بریندایر و انبار، امنیت تحول و نوآوری، ترجمه دکتر سید علی حسینی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۷.
- ۲- اسفندیار، دکتر، روش های سازمان و طراحی ساختار سازمان، چاپ دوم، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش های برنامه ریزی، تهران، ۱۳۷۴.
- ۳- کوانین، استیون، برنامه ریزی سازمان، ترجمه سید علی حسینی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۷۱.
- ۴- مینیس، ناصر، مدیریت ساختار، ترجمه سید علی حسینی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۷۰.
- ۵- سید علی حسینی، برنامه ریزی سازمان، ترجمه سید علی حسینی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۷۱.
- ۶- سید علی حسینی، مدیریت ساختار، ترجمه سید علی حسینی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۷۱.
- ۷- سید علی حسینی، مدیریت ساختار، ترجمه سید علی حسینی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۷۱.
- ۸- Barney, Jay B. & others, The Management of Organization, Houghton, Mifflin, 1992.
- 9- Fry, Louis & others, Technology structured work group effectiveness, Academy of Management Journal, Vol. 27, No. 2, 1984.
- 10- Hage and W.P. Ahrbry, on an S-C-L Tool and St. Carr's Management Objectives, London, Macmillan Ltd., 1981.
- 11- Nam, Kook & Banta's, Burns LTD & Dorn, Nancy, International Journal of Quality & Reliability Management, Vol. 12, No. 1, 1995.
- 12- Parker, Walter F. & others, Management, International Thomson publishing, LTF, 1996.
- 13- K. H. Hill, Organization, Structures, Processes and Outcomes, London, Prentice - Hall, 1996.



## چکیده

در این مقاله برنامه‌ریزی استراتژیک به مثابه تلاشی منظم و سازمان یافته در جهت تصمیمات و مبادرت به اقدامات بنیادی تعریف شده است، که به موجب آن مشخص می‌شود که سازمان‌ها چیستند، چه می‌کنند و چه اموری را انجام می‌دهند.

کل مقاله به دو قسمت تقسیم می‌شود: قسمت اول، تحت عنوان لزوم برنامه‌ریزی استراتژیک در نظام مدیریت شهری، به این مسئله می‌پردازد که نقش مدیریت شهری در چارچوب تلاش برای برطرف کردن نیازهای فعلی و آینده شهر و شهروندان، تحقق اهداف استراتژیکی است که برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از: عقلانی کردن اقدامات، برقراری تعادل بین عرضه و تقاضا، گسترش دامنه انتخاب و ایجاد مصالحه بین منافع جامعه.

در بخش بعدی این مقاله، تحت عنوان تحلیل کارآمدی ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران، هریک از شرایط و مؤلفه‌های مذکور در حیطه نظام مدیریت شهری در ایران مورد بررسی قرار گرفته است. مهم‌ترین بحث این بخش ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۷ آذر ۱۳۴۷ است که در نظام مدیریت شهری حاضر تنها منبع قانونی است که نظام مدیریت شهری را مکلف به تهیه برنامه کرده است. با این حال، نظام مدیریت شهری کشور تاکنون از بهره‌مندی مطلوب از این نظام محروم بوده است. هر چند که عوامل مختلفی در این زمینه نقش داشته‌اند، لیکن این تنها مرجع قانونی نیز به دلایلی که در این قسمت به آنها پرداخته شده است، برای تأمین چنین بستری فاکارآمد ارزیابی شده است.

کلید واژه‌ها: استراتژی، برنامه‌ریزی استراتژیک، مدیریت شهری، نیازهای شهری، قانون نوسازی و عمران شهری

(ماده ۱۵)

## تحلیل استراتژیک کارآمدی ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری

اسحاق صالحی  
دکتر مر شهرسازی  
E-mail: Salehi\_sw@yahoo.com



جان ام. برایسون برنامه استراتژیک را تلاشی منظم و سازمان یافته در جهت اتخاذ تصمیمات و مبادرت به اقدامات بنیادی تعریف می کند که به موجب آنها مشخص می گردد که: سازمان چیست؟ چه می کند؟ چه اموری را انجام می دهد؟ برنامه ریزی استراتژیک در بهترین شکل خود نیازمند جمع آوری و تحلیل اطلاعات، جست و جوی گزینه های مختلف و تأکید بر مدل های آینده تصمیماتی که امروز اتخاذ می شوند، خواهد بود. برنامه ریزی استراتژیک، ارتباطات و مشارکت را سهولت می بخشد، علائق و ارزش های نامشکرا را با یکدیگر همسو و منطبق می سازد، و تصمیم گیری منظم برای اجرای موفقیت آمیز را ترویج و تشویق می کند. اگر استراتژی به درستی تنظیم یافته باشد، در تخصیص و هدایت منابع سازمانی به صورتی یگانه و بانده و بر پایه توانمندی ها و نارسایی های نسبی درون سازمانی، دگرگونی های محیطی پیش بینی شده و حرکت های اقتضایی عوامل هوشمند، مؤثر خواهد بود.

### ۱- لزوم برنامه ریزی استراتژیک در نظام مدیریت شهری

در مورد نظام مدیریت شهری، این سؤال مطرح می شود که: آیا اساساً نظام مدیریت شهری به استراتژی نیاز دارد؟ به تعبیر دیگر، آیا تدوین استراتژی برای این حوزه لازم است؟

به اعتقاد اینگور انزاف، مفید بودن تدوین استراتژی را می بایست به صورت نوعی ابزار مدیریت مورد بررسی قرارداد... (براین کوپین و همکاران، ۱۳۷۳، ص ۲۹)؛ چرا که در صورت فقدان استراتژی، هیچ نوع دستور عملی برای کاوش فرصت های تازه وجود ندارد - چه در داخل نمازمان مدیریت شهری چه در خارج آن و محیط شهر.

بررسی نقش مدیریت شهری را در دنیای معاصر می توان مرتبط با مفهوم، ضرورت و نقش برنامه ریزی استراتژیک بررسی کرد. اساساً مدیریت شهری کارآمد خود ماهیتاً سازوکار برنامه ریزی مبتنی بر استراتژی است. از این دیدگاه، شهرسازی نیز آن بخش از فرایند این برنامه ریزی را تشکیل می دهد که با کیفیت کالبدی محیط سروکار دارد. (Shirvani, 1985, P.11).

لذا نقش مدیریت شهری تلاش برای برطرف کردن نیازهای فعلی و آینده - اعم از نیازهای کیفی و کمی - شهر و شهروندان و تحقق اهداف استراتژیکی است که برخی از مهم ترین آنها عبارتند از:

۱- کارآمدی و عقلانی کردن اقدامات؛ تخصیص بهینه منابع محدود به صورتی کارآمد و براساس ارجحیت ها و اولویت ها، به صورتی که هرچه بیشتر بتواند به اهداف مدنظر جامعه در تأمین نیازها نزدیک تر شود.

۲- برقراری تعادل بین عرضه و تقاضا (به منظور تأمین عادلانه تر نیازها) - ۳- گسترش دامنه انتخاب؛ مدیریت استراتژیک می تواند دامنه انتخاب را گسترش دهد و متناسب با هدف های نهایی، راه حل های متفاوت و مفاهیم برنامه ریزی به آن جهت بکشد، به عبارت دیگر، با داشتن ابتکار عمل و حق انتخاب،

این امکان را می دهد که بتوان به استقبال از حوادث رفت و آینده شهر را ساخت و در صورت لزوم سرنوشت آن را تغییر داد.

۴- ایجاد مصالحه بین نفع جامعه و منافع گروه های خاص؛ در فرایند مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک امکان سازگاری و مصالحه و هماهنگی بین منافع متباین فراهم می گردد و هنر برنامه ریزی این است که بتواند تعامل و تعادلی بین همه گروه های ذی نفع ایجاد کند (Davidoff and Riner, 1962, P.105).

قدر مسلم هنرمند این جریان، مدیریت استراتژیک شهری است.

عمده اهداف و ابزارهای حوزه مدیریت شهری برای جامعه مقبولیت زیادی دارد. برخی از فیلسوفان به مانند ما تهابیم، مامفورد، هایک (۱) و پوپر جذابیت این موضوع را در مقبولیت شدید ایدئولوژیک آن می دانند و هدف های زیر را برای آن قائل اند (Friedman, 1987, 105):

- اصلاح اجتماعی؛ این به ویژه برای آنهایی جالب است که آگاهی بسیار زیادی از مسائل اجتماعی و مسائل ناشی از فقر و نابرابری دارند. آنها می خواهند جامعه از وضعیت و پیامدهای ناشی از آسیب های اجتماعی همچون حاشیه نشینی و فقر شهری، جرایم، بیکاری و سست شدن بنیاد خانواده به وسیله برنامه ریزی عمومی رهایی یابد. عواملی چون سیاست های رشد اقتصادی، اشتغال، حفظ منابع، مسکن و جز اینها سبب می شوند تا این اطمینان حاصل آید که برنامه ریزی روشی مؤثر و شاید تنها روش - برای دست یافتن به پیشرفت هایی در اعمال نظم اجتماعی است.

- تفکر اومانی؛ دقیقاً با جنبه اصلاح گرایانه ایدئولوژی مرتبط است، شامل تعابلی به رهایی از قالب های موجود تفکر و ترسیم وضعیت آینده به شکل بنیادی و با مفاهیمی متفاوت از ارزش های اجتماعی فعلی.

- هنجار گرایی؛ به نظر می رسد از این طریق امکان تعیین هنجارها برای جامعه با نظام های اجتماعی فراهم می شود. در این دیدگاه "برنامه ریزی استراتژیک" ضرورتاً فرایندی هنجاری است.

- بسط دامنه عقلانیت؛ برنامه ریزی استراتژیک شکلی از عقلانیت اجتماعی است. به هر دلیلی، اعتقاد بر این است که

ماده ۱۵ قانون نو سازی  
و عمران به عنوان تنها  
مرجع ملاک عمل برای  
ایجاد فرهنگ  
برنامه ریزی در  
شهرداری ها ناکارآمد  
ارزیابی می شود

تصمیم‌ها و اقدام‌ها باید عقلانی باشند. برای معتقدان به این دیدنولوژی، برنامه‌ریزی شهری نیروی واقعاً عقلانی در قبال بی‌نظمی و بی‌منطق زمانه است.

- **نظم در جامعه:** برنامه‌ریزی شهری می‌تواند به عنوان سازمان‌دهنده محیط اجتماعی و نیز انسان در نظر گرفته شود. و این مفهوم است که به عنوان نظم فضایی یا توسعه منطقه‌ای تبیین می‌گردد.

- **سهیم شدن در قدرت:** یکی از جاذبه‌های برنامه‌ریزی، نزدیکی آن به مراکز تصمیم‌گیری است و این تصور را به وجود می‌آورد که قدرت با نفوذ انسان در اقدام‌های دیگران مسر است. با دید نتیجه‌ای می‌توان گفت: میل زیاد برای قرحان زانند بر دیگران طمع برانگیز است. تعیین نیروهای اجتماعی بزرگ مقیاس به منظور ایجاد منافع نهایی برای بشریت، این جرئت را به برنامه‌ریز و مدیر شهری می‌دهد تا خود را هم جزء تصمیم‌گیران و قدرتمندان سیاسی جامعه بدانند (ibid)

با این شرایط می‌توان نقش و فلسفه مدیریت شهری را تنظیم و برنامه‌ریزی شرایط کمی و کیفی فعالیت‌های شهری تبیین کرد. این تنظیم و برنامه‌ریزی رویه کلی فضای و عملکردی، پس از شکل‌گیری شهر به منظور استمرار حیات آن ضروری است. لیکن سازوکار و شرایط آن در هر برهه زمانی و مکانی با توجه به شرایط اجتماعی، طبیعی و اقتصادی می‌تواند تا حدودی متفاوت باشد.

لایه زیرین ضرورت برقراری چنین نظامی "نیاز" است؛ به طوری که برخی از فیلسوفان کلاسیک از جمله ارسطو و افلاطون با تأکید بر اینکه انسان برای تأمین کثرت حوائج خود به شهر می‌پیوندد، بر این موضوع تأکید می‌کنند. این نیاز می‌تواند ابعاد مختلف بیولوژیکی، اجتماعی، فرهنگی و مذهبی، اقتصادی، سیاسی، نظامی و جز اینها داشته باشد.

در جدول شماره یک گونه‌شناسی نیازهای شهری ارائه شده است. بر اساس این تقسیم‌بندی، از طرفی نیازهای بیولوژیکی با تأمین محل سکونت، کالاهای اساسی و جز آنها تأمین می‌شوند؛ و از طرف دیگر - و در مرتبه بالاتر - نیازهای مربوط به شناخت از طریق فراهم کردن تسهیلات آموزشی و فرهنگی برآورده می‌گردند (Walmsley, 1990, P.5). همه این موارد در عرصه شهر می‌توانند از جمله اهداف استراتژیک مدیریت شهری محسوب شوند.

جدول شماره ۱ - گونه‌شناسی نیازهای شهری

نیاز	توضیح	نمونه‌هایی از محیط شهری مرتبط با تأمین نیازها
۱- بیولوژیکی	تهی غذا، پناهگاه و مراقبت بهداشتی (سلامت)	- نظام‌های عرضه آبروش: توزیع غذا، لباس و ملزومات بهداشتی
۲- ایمنی، امنیت	- محافظت از آسیب فیزیکی و مزاحمت‌ها - خلوت و عدم ازدحام - محافظت از اموال	- خدمات حفاظتی (حفاظتی، پلیس و آتش‌نشانی) - ایمنی خانه - فقدان عناصر زیان‌آور محیطی - تأمین مناسب تراکم مسکونی و خلوت، عدم اشغال
۳- دوستی، محقق	- ارتباطات سازگار با دیگر اعضای جامعه - شناسایی در گروه‌ها و پذیرش با آنها در درون جامعه	- امکان عبور در سازمان‌ها و تشکیلات اجتماعی (مکان‌های اجتماع) - جامع‌های بیرونی مختلف، به طوری که همکاری و ارتباطات درون بستگان سازگار را برقرار دهد - هفت بیرونی - محله‌ها
۴- احترام	- شناسایی قدر و منزلت همسایه دیگران در جامعه	- فرصت‌های مانکنیت خانه - اختیار محله‌ها
۵- فردشناسی (اقتضای نفس)	- آگاهی نقش در تعامل با دیگران - ترک توانایی ترویج - خلاقیت / بیان شخص	- شرایط مساعد امکانات (خلاقیت و بیان شخص در محیط مصنوع فرصت‌های شغلی و اجتماعی) - سازمان‌هایی که شکل‌گیری توسعه مهارت‌ها را مقدر می‌سازند
۶- شناختی (آموزش)	- تهیه (بیشتر) تجربه آموزشی، انگیزش معنوی و تجربیات - جلب احساسات زیبایی‌شناسی روندها و پدیده‌ها	- امکانات آموزشی و فرهنگی - امکانات تفریحی - کار به زیبایی‌شناسی مصنوع و محیط طبیعی

Ref: Walmsley, D. J "Urban Living the Individual in the City", Hong Kong (1990)

با وجود این، تأمین چنین وضعیت مطلوبی مستلزم تأمین شرایط زیر است:

- ۱- یکپارچگی و انسجام نظام مدیریت شهری؛
  - ۲- لزوم وجود دستگاه‌های بلندمدت [۲] (نیات در فرایند برنامه‌ریزی)؛
  - ۳- وجود نظام جمع‌آوری اطلاعات و پهنه‌سازی آمار؛
  - ۴- لزوم وجود تعامل پایدار دستگاه برنامه‌ریزی و محیط (اعم از شهروندان)،
- در بخش بعدی این مقاله تحت عنوان «تحلیل کارآمدی ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران» هریک از شرایط و مؤلفه‌های مذکور، با توجه به نظام مدیریت شهری در ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۲- تحلیل کارآمدی ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران

در نظام مدیریت شهری حاضر کشور، تنها منبع قانونی که نظام مذکور را مکلف به تهیه برنامه کرده است، ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۷ آذر ۱۳۴۷ است. براین اساس، شهرداری‌های مشمول ماده ۲ این قانون مکلف‌اند با راهنمایی وزارت کشور برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت پنج سال، براساس نقشه جامع شهر و در صورتی که فاقد نقشه جامع باشند براساس احتیاجات ضروری شهر و با رعایت اولویت آنها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری، تنظیم کنند و پس از تصویب شورای شهر و تأیید وزارت کشور طرح‌های مربوط را براساس آن به اجرا در آورند.

باین حل، نظام مدیریت شهری کشور تاکنون از بهره‌مندی مطلوب از این نظام محروم بوده است. با آنکه عوامل مختلفی در این زمینه نقش داشته‌اند، لیکن این تنها مرجع قانونی نیز به دلایل زیر برای تأمین چنین بستری ناکارآمد ارزیابی می‌شود:

۱- هرچند که طبق ماده ۱ قانون پیش گفته، نوسازی، عمران و اصلاحات اساسی و تأمین

نیازمندی‌های شهری... از وظایف اساسی شهرداری‌ها تلقی می‌گردد و شهرداری‌ها برای این وظایف مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی شده‌اند [۲]... ولی در زمان حاضر تهیه نقشه‌ها (طرح‌های) جامع براساس قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن برعهده وزارت مسکن و شهرسازی است و شهرداری، سازمان مسئول اجرایی و نظارتی طرح جامع و تفصیلی مصوب و ضوابط و مقررات شهرسازی به شمار می‌رود. از این رو، طرح‌های توسعه شهری به‌همراه ضوابط و مقررات اجرایی آنها پس از تصویب به شهرداری ابلاغ می‌شوند [۴] این در حالی است که به استناد مصوبه مورخ ۷/۱۴/۶۱ شورای عالی شهرسازی و معماری، نظر دستگاه اجرایی در بررسی و تصویب ضوابط و مقررات اجرایی طرح‌ها نادیده نگاشته شده و حتماً به آن اشاره نگردیده است.

حال آنکه «تعداد ضوابط و استانداردهای حاکم بر ساخت و سازهای شهری به اندازه‌ای است که تمرکز در سازمان اداری متصدی این کار را ضروری می‌سازد. از آنجا که امر ساختمان جزء ابتدایی‌ترین امور شهری است، طبیعی است که شهرداری مهم‌ترین و اصلی‌ترین نهادی است که می‌تواند این مسئولیت را برعهده گیرد. این وظیفه شهرداری محدود به مرحله احداث نمی‌شود و به مراقبت در حفظ کاربری مصوب زمین قبل از احداث و پس از آن نیز ادامه می‌یابد» (مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران، ۱۳۸۰، ص ۱۱۲).

بنابراین، شهرداری با این فلسفه و ترتیب، نهاد اجرایی و نظارتی ضوابط کلی طرح توسعه شهری مصوب و ضوابط و مقررات اجرایی آنهاست. با وجود این، هرچند که طرح‌ها و ضوابط و مقررات مذکور مربوط به کل مجموعه شهر است و تکلیف قضایی و کالبدی شهر را به صورت یکپارچه تعیین می‌کند، ولی وظایف و اختیارات شهرداری در مدیریت شهری محدود است. در زمان حاضر در نظام مدیریت شهری سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری و دولتی متعددی با وظایف بخشی خود عهده‌دار بخشی از وظایف مدیریت شهری هستند. در واقع نظام مدیریت شهری موجود متشکل از نظامی یکپارچه نیست. به عنوان نمونه، بخش مسکن، آب، فاضلاب، برق و برخی دیگر در زمره وظایف شهرداری قرار ندارند.

اختیار شهرداری از بعد قضایی و قلمرو نیز، به‌سایر جزیرهای محدود به داخل حرمه شهری است. این در حالی است که همه شهرها از جمله شهر تهران، نظامات و روابط چشم‌ناپوشدنی با محیط بلافاصله به ویژه با مجتمع‌های روستی و شهرهای اقماری خود دارند، و هرگونه سیاست و اجرای هر نوع ضابطه و مقرراتی در شهر تهران، مناطق مجاور و بلافاصله این شهر را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. در زمان حاضر شهر تهران و تعداد زیادی از مجتمع‌های روستی و شهرهای اقماری اطراف این شهر مجموعاً از نظر اقتصادی، اجتماعی، محیطی و حتی فرهنگی مجموعه‌ای واحد تلقی می‌شوند. به طوری که دیگر نمی‌توان عرصه شهر تهران را فقط محدوده قانونی فعلی آن دانست، بلکه تهران امروز مجموعه‌ای است از ده‌ها شهر و کانون جمعیتی بزرگ و نزدیک به هم که دارای ارتباط و زمزمه و متقابل و سرنوشت مشترک هستند و جملگی اجزای مجموعه‌ای واحد را تشکیل می‌دهند. اما توسعه و رشد این مجموعه، جز در برخی از نقاط آن، که دارای طرح جامع بوده، تابع هیچ نوع سیاست و راهبرد و برنامه‌ای نبوده است (مرکز

**نظام مدیریت شهری موجود انسجام و یکپارچگی لازم را برای تهیه و اجرای برنامه جامع استراتژیک ندارد و به هر شیوه و روشی که چنین برنامه‌ای تدوین گردد، تابع مؤلفه‌هایی می‌گردد که چه از نظر محدوده وظایف و یا قلمرو قضایی در حوزه اختیارات نظام مدیریت شهری قرار نمی‌گیرد**

از دیگر تنگناها و محدودیت‌های دستگاه اجرایی، محدودیت‌های مالی است، چرا که شهرداری می‌بایست به استناد ماده ۹۶ قانون شهرداری برای احداث تأسیسات مورد نیاز همگانی اقدام به تحصیل اراضی (از طریق پرداخت پهنای زمین به مالک) کند. در این خصوص، بر طبق قانون زمین شهری، کلیه زمین‌های موات شهری در اختیار دولت قرار دارد (ن.ک. قانون زمین شهری، مصوب شهریور ماه ۱۳۶۶). حال آنکه «زمین شهری» کالایی محلی است و قدر مسلم می‌بایست در اختیار حکومت محلی و یا به تعبیر بهتر در اختیار شهرداری قرار داشته باشد. از طرف دیگر، «زمین» مهم‌ترین و اساسی‌ترین منبع هدایت توسعه شهری تلقی می‌شود که با این ترتیب در اختیار دستگاه اجرایی طرح‌های توسعه شهری و ضوابط و مقررات قرار ندارد و شهرداری به منظور تحصیل آن ناچار است برای اجرای مقررات در برابر زمین‌های دایره متعلق به مردم و چه زمین‌های موات متعلق به دولت، پهنای زمین را پرداخت کند.

همچنین به استناد بندهای ۱ و ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری، و ماده ۱ «قانون نوسازی و عمران»، تقریباً بخش اعظم اجرای طرح‌های توسعه شهری مصوب که خود بخش از ضوابط و مقررات محسوب می‌شوند و ماهیت حقوقی دارند، در زمره وظایف شهرداری محسوب می‌شود. چنین وظیفه‌های عملاً بار مالی بسیار سنگینی را بر این نهاد تحمیل می‌کند. از طرفی، «قانون تعیین تکلیف املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹ مقرر داشته است که شهرداری می‌بایست ظرف مدت ۱۸ ماه پس از اعلام وجود طرح، نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت پهنای یا عوض ملک اقدام کند و چنانچه اجرای طرح تا پنج سال انجام نشد، باید پروانه ساخت داده شود و مالک از کلیه حقوق مالکانه خود

### زمینه‌های موجود در نظام مدیریت شهری برای ایجاد تلاشی منظم و سازمان یافته در جهت اتخاذ تصمیمات و مبادرت به اقدامات بنیادی کافی نیست

بهرمند گردد. اجرای این قانون در بیشتر موارد ناممکن است، زیرا محدودیت بودجه شهرداری چنین امکانی را نمی‌دهد. این در حالی است که شهرداری سوای وظایف اجرایی و عمرانی، به استناد ماده ۵۵ «قانون شهرداری» دارای وظایف متنوع و گسترده خدمات شهری نیز هست. لیکن منابع مالی شهرداری برای اجرای همه این وظایف بسیار محدود و ناکافی است. بنابراین، اساساً اختیارات نظام مدیریت شهری موجود انسجام و یکپارچگی لازم را برای تهیه و اجرای برنامه جامع استراتژیک ندارد و به هر شیوه و روشی که تدوین گردد، هریک از مؤلفه‌های آن تابع مؤلفه‌هایی می‌گردد که چه از نظر محدودیت وظایف و یا قلمرو فضایی در حوزه اختیارات نظام مدیریت شهری قرار نمی‌گیرد ولی به لحاظ سیستمی با آن مؤلفه‌ها مرتبط می‌گردد و در نتیجه نظام اجرایی برنامه با تنگنا و محدودیت مواجه می‌شود از حرکت باز می‌ماند.

۲- نارسایی دیگر در این زمینه، نبود تأکید لازم بر دیدگاه‌های بلندمدت در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است؛ حال آنکه اساساً وجود دیدگاه‌های بلند مدت برای تدوین برنامه‌ریزی استراتژیک بسیار اهمیت دارد. این امر موجب شکل‌گیری نوعی ثبات در نظام برنامه‌ریزی می‌گردد که بر آن اساس برنامه‌های میان مدت و کوتاه مدت را می‌توان تهیه کرد و به اجرا گذاشت. ماده ۱۵ قانون نوسازی صرفاً به تهیه برنامه پنج‌ساله اشاره دارد، حال آنکه همین امر نیز با مدت مذکور در طول دوره چهار ساله انتخاب شهردار و شوراهای اسلامی انطباق ندارد.

در عمل آنچه که تاکنون صورت گرفته، برنامه یک ساله است، آن هم در قالب نظام بودجه‌ریزی شهرداری‌ها با تقریباً معدود برنامه‌های تهیه شده پنج‌ساله نیز (از جمله در شهر تهران، تحت عناوین «تهران ۸۰» و برخی دیگر) به دلیل تغییر مدیریت کمتر مورد توجه واقع گردیده است. این گونه است که زمینه‌های موجود در نظام مدیریت شهری برای ایجاد تلاشی منظم و سازمان یافته در جهت اتخاذ تصمیمات و مبادرت به اقدامات بنیادی فراهم نمی‌آید؛ بلکه نظام برنامه‌ریزی موجود در عرصه مدیریت شهری به لحاظ مشکلات اشاره شده نظام برنامه‌ریزی نامنظمی را به وجود آورده است که نمی‌توان با توسل به آن به اقدامات بنیادی پرداخت. ۳- همان طور که در تعریف برنامه‌ریزی استراتژیک اشاره شد، برنامه‌ریزی استراتژیک در بهترین شکل خود نیازمند جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات داده‌ها و روندهاست. حال آنکه نظام مدیریت شهری در ایران فاقد نظام کارآمد جمع‌آوری، بهینه‌سازی و تحلیل اطلاعات است. این موضوع حتی در کلان شهرها و شهری همچون تهران نیز کاملاً محرز است، به طوری که غالباً اطلاعات موجود به لحاظ بهنگام نبودن و نیز عدم انسجام در گردآوری داده‌های اولیه، تصویر کاملی را از وضع موجود و نیز پیش‌بینی روندها ارائه نمی‌کند.

۴- نارسایی دیگر در این زمینه مربوط به عدم پیش‌بینی سازوکارهای مشترک است. همان طور که ذکر شد، می‌بایست ارتباطات و مشارکت در برنامه‌ریزی استراتژیک تسهیل شده باشد؛ حال آنکه در هیچ یک از قوانین مملکت عمل از جمله قانون نوسازی و عمران شهری و قانون شهرداری سازوکار کارآمدی برای ارتباط و مشارکت شهروندان پیش‌بینی نشده است. در این زمینه یافته‌های پژوهشی و تحلیلی موجود حاکی از آن است که در همه قوانین مملکت عمل از جمله قانون نوسازی و عمران شهری (به عنوان مرجع اصلی مکلف کننده تهیه برنامه در نظام مدیریت شهری)، ارتباط و تعامل پایدار دستگاه‌های برنامه‌ریزی و محیط آن، به ویژه شهروندان، پیش‌بینی نشده است.



قانون مذکور و محتوای کلی آن راجع به فرایند توسعه شهری و نحوه کنترل و نظارت شهرداری‌ها بر ساخت و سازهای شهری (به ویژه) و تمهیدات قانون پیش‌بینی شده برای رسیدگی به تخلفات ساخت و سازهای شهری، نحوه پرداخت عوارض نوسازی و عمران شهری به شهرداری‌ها و مانند آن است. در این قانون به شکل منطقی می‌بایست به حقوق و نقش شهروندان در حوزه‌های مختلف از جمله در حوزه برنامه‌ریزی تصریحاً اشاره می‌شد. اما بررسی محتوایی این قانون چنین چیزی را نشان نمی‌دهد. آنچه قانون مذکور باز می‌تاباند، به طور کلی شامل موارد زیر است:

الف - تنظیم حقوقی رابطه افراد و شهرداری‌ها به صورت رابطه اقتصادی صرف که با استفاده از واژه مؤدی مالیاتی - عوارضی بیان شده است.

ب - وظیفه مؤدی عوارض شهری و شهرداری‌ها به ترتیب پرداخت عوارض، تقسیم و دریافت عوارض است. ج - مفصل بندی حقوقی در این قانون به صورت رابطه میان مؤدیان، مالکان زمین‌ها، متصرفان زمین‌ها، مأموران وصول عوارض، میزان، صادرکنندگان اجرائیه‌های حقوقی، متولیان موقوفه‌های شهری، ارزیابان، اعضای کمیسیون ماده ۸ (رسیدگی به اعتراضات راجع به ممیزی املاک و زمین‌های شهری) و مانند آن است.

د - روح گفتمان حقوقی مذکور در حیطه موضوع شهروندی بدین صورت است که شهرداری دریافت کننده عوارض (حقوق شهرداری) و مؤدی پرداخت کننده عوارض (وظایف افراد در قبال شهرداری) است. در مجموع این قانون مهم هماهنگی و همخوانی لازم را با روح شهروندی ندارد... (نجاشی حسینی، ۱۳۸۰، ص ۷۹) و بنابراین نمی‌توان به ایجاد زمینه‌های تعامل پایدار دستگاه برنامه‌ریزی [نظام مدیریت شهری] و محیطا عم از شهروندان در شهر خوشبین بود.

علاوه بر کلیه موارد ذکر شده (در بندهای ۱ تا ۴)، وزارت کشور نیز در ابتدای نقشی که قانون در این زمینه برای آن پیش‌بینی کرده تا شهرداری‌ها با راهنمایی این دستگاه نسبت به تهیه برنامه اقدام کنند، به نحو کافی و مؤثر عمل نکرده است.

اقدام وزارت کشور در این زمینه محدود است به تهیه دو دستورالعمل تهیه برنامه میان مدت و ابلاغ آن به شهرداری‌ها. هر چند که اهمیت موضوع و ضرورت تهیه و اجرای برنامه‌های استراتژیک در نظام مدیریت شهری از سوی هیچ یک از مسئولان نادیده گرفته نمی‌شود ولیکن با وجود این، نحوه عمل و پیگیری‌های انجام شده در این زمینه تاکنون مؤثر واقع نشده است.

تحت این شرایط انتظار می‌رود که با تشکیل سازمان شهرداری‌ها، فرصت و مجال بیشتری برای ابتدای نقش پیش‌بینی شده در ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران ایجاد شود و از این طریق تهیه و اجرای برنامه استراتژیک در نظام مدیریت شهری به فرهنگی عدول نماید بر تبدیل گردد.

### ۳- نتیجه گیری

با توجه به مطالب مذکور، می‌توان چنین نتیجه گرفت:

- ۱- برنامه‌ریزی استراتژیک برای نظام مدیریت شهری ضرورتی اجتناب ناپذیر محسوب می‌شود.
- ۲- ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران به عنوان تنها مرجع ملاک عمل برای ایجاد فرهنگ برنامه‌ریزی در شهرداری‌ها تا کارآمد ارزیابی می‌شود.
- بنابراین پیشنهاد می‌شود:
  - ۱- قانون نوسازی و عمران مورد بازنگری قرار گیرد و قانون جامعی برای برنامه‌ریزی در نظام مدیریت شهری به تصویب برسد، به نحوی که تلاشی منظم و سازمان یافته را در نظام مدیریت شهری برای تهیه و اجرای برنامه‌ریزی استراتژیک فراهم سازد.
  - ۲- قانون شهرداری و سایر قوانین مرتبط از جمله قانون شوراهای اسلامی در جهت انطباق با نظام برنامه‌ریزی مطلوب مورد بازنگری قرار گیرد.
  - ۳- سازمان شهرداری‌ها به عنوان نهاد پشتیبانی شهرداری‌ها، حاکم ساختن فرهنگ برنامه‌ریزی را در نظام مدیریت شهری به عنوان هدای استراتژیک در اولویت قرار دهد، به نحوی که کلیه وجوه در اختیار صرفاً در قالب برنامه‌های توسعه شهری و منطقه‌ای توزیع شود.

### منابع

- رایسون، جان، امریکای نوین: استراتژی‌های توسعه برای سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی، ترجمه حسن خورشید، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۲.

- براین گریتر و متکلان، مدیریت شهرسازی، اولیاد استراتژی، ترجمه محمد صالحی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۲.

- محسنی، اسماعیل، تحلیل فرآیند ضوابط و مقررات شهرداری، مقاله علمی، رساله دکتری، شهرداری، مشهد، دانشگاه شهرداری، ۱۳۸۰.

- حوسا، سلفه، تحقیقاتی در زمینه مستعدان نیروی قانون شهرداری، ۱۳۷۶.

- نجاشی حسینی، محمدحسین، بررسی مفهوم و چینه شهروندی در قانون شهرداری، انتشارات سلسله شهرداری‌ها، ۱۳۸۰.

- ویس دادیسون، برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک، ترجمه سید علی‌اشرفی، ۱۳۷۷.

- جسی، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری، انتشارات نیروی، ۱۳۷۸.

1- Davidoff et. Alines A Choice Theory of Planning, JA, 1962

2- Friedman Planning in the Public Domain, from Knowledge to Action, Princeton University Press, 1962

3- Nugenton, H Human Needs and Regional Development, Marzan, Asia, Nigeria, 1982.

4- Wainley, D J Urban Living the Individual in the City, Longman Group, Hong Kong, 1980.

### یادداشت

۱- Hines

۲- برنامه‌ریزی استراتژیک فرایند که پیش از تدوین یک سند استراتژی برای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری است. یا گامی برای برنامه‌ریزی در جهت تعیین اهداف بلندمدت و اولویت‌ها و تدوین راهبردها و برنامه‌ریزی استراتژیک است. این فرایند شامل تعیین چشم‌انداز، مأموریت، اهداف، برنامه‌ریزی و نظارت است.

۳- طبق ماده ۱ قانون شهرداری، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۲.

۴- شورای، عمران و اصلاح اساسی توان فرهنگی شهری و نهاد اصلاح و توسعه شهر و ایجاد فرهنگ و برنامه‌ریزی استراتژیک است. میان‌مدت و بلندمدت را یکجا با هم می‌بیند و تعیین می‌کند. محور نیاز عمومی، نوسازی، مطابقت با نیازهای مردم، مدیریت شهرها از وضعیت اساسی شهرها و سیاست شهرداری‌ها و اولویت‌های مختلف به توجه به اهداف اساسی و تدابیر جامع‌منصف (جسی، ۱۳۷۷، ص ۱۰۰).

۵- نظام مدیریت شهری تهران در این بررسی به عنوان نمونه انتخاب شده است.

پژوهش‌های طراحی شهری



سیاری از تلاش‌های اخیر در زمینه طراحی شهری، بر روی تولید و مدیریت فضاهای عمومی شهرها متمرکز شده است. در این پژوهش دیدگاه‌های مختلف طراحی شهری نسبت به فضاهای عمومی شهری مورد بررسی قرار گرفته و اهمیت این فضاها در مابول تاریخ و مفاهیم چندگانه و متعارض آن، و همچنین نقش این فضاها در جوامع شهری دوره مدرن بررسی شده‌اند. در تمام شهرها، در هر نقطه‌ای از جهان و در هر مقطعی از تاریخ که باشند، یکی از مشخصه‌های اصلی سازمان سیاسی و اجتماعی آنها و تفاوت زندگی مردم در عرصه‌های عمومی و خصوصی شهر است. حضور مردم در عرصه شهری به نحوه سازماندهی و مدیریت فضا بستگی دارد و نوع این سازماندهی و مدیریت می‌تواند تعیین کننده الگوهای رفتاری در فضای شهری و زندگی اجتماعی در شهرها باشد. یکی از روش‌های معمول در سازماندهی فضا، تعریف برخی از مکان‌های خاص به عنوان فضاهای خصوصی و تعریف بقیه فضاها به عنوان فضاهای عمومی است.

بعضی از مکان‌ها در سیستم‌های پیچیده [موجود در فضاهای شهری] اهمیت بیشتری می‌یابند و از بقیه فضاها جدا و متمایز می‌گردند. عناصر فضایی همچون تابلوها، حصارها، دیوارها و دروازه‌ها، با عوامل موقت همچون ساعت‌های مشخص فعالیت در یک فضا از جمله عوامل مؤثر در این مقوله به شمار می‌آیند. این سیستم پیچیده در گذاری فضا که از طریق عناصر فیزیکی و فعالیت‌های اجتماعی بیان می‌شوند، می‌تواند به مکان‌هایی اهمیت بخشد و یا آنها را خصوصی سازد، به گونه‌ای که غریبه‌ها نتوانند بدون اجازه وارد شوند. از طرف دیگر، فضاهای عمومی اصولاً در دسترس هر کسی قرار دارند. این فضاها جاهایی هستند که شهروندان و بازدیدکنندگان می‌توانند همچون یکدیگر و با محدودیتی کمتر نسبت به دیگر فضاها، وارد آن فضا شوند. این نظام اهمیت‌دهی و تمایزبخشی فضایی یا زمینه‌های اجتماعی خاص محیط ادغام می‌شوند، به نحوی که این نظام را غریبه‌ها و افرادی که با معانی و کدهای آن محیط آشنا نیستند، نمی‌توانند شناسایی کنند.

سیاری از فضاهای مهم نیز در شهرها وجود دارند که نمی‌توانند به صورت خاص فضای عمومی یا خصوصی نامیده شوند. ولی به رغم این موضوع حجم نوده فضای شهری به ترتیب

## فضاهای عمومی شهر

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۴ تابستان ۱۳۸۲

علی مدنی پور  
استاد طراحی شهری دانشگاه تبرکات تبرکات  
ترجمه: علی مدنی پور

خاصی به فضاهای عمومی و خصوصی تقسیم شده‌اند که به راحتی ترک‌شدنی نیز هستند. بهترین مثال در این زمینه فضاهایی هستند که شخص احساس می‌کند رفت و آمد عمومی در آن فضا جریان دارد و هر کس می‌تواند به آنجا دسترسی داشته باشد و یا اینکه مکان‌هایی که ورود به آنجا شدیداً کنترل می‌شود. بنابراین، بررسی وضعیت عمومی و خصوصی فضاها یکی از راه‌های گذرگاری و تشخیص سازمان فضایی و اجتماعی شهرهاست.

توضیحات لغتنامه‌ای برای واژه "عمومی" نشان می‌دهند که این کلمه در مقابل کلمه خصوصی قرار می‌گیرد. در تفسیر لغتنامه آکسفورد از کلمه "عمومی" چنین آمده است: "تعلق داشتن به همه مردم؛ تعلق داشتن، تأثیر گذاشتن یا مربوط بودن به جامعه؛ انجام داده یا ساخته شده از طرف کل جامعه، منتخب از طرف کل مردم، قابل دسترسی، استفاده یا مشارکت از طرف کل جامعه، محدود نشده به استفاده خصوصی، تهیه شده به وسیله حکومت محلی یا مرکزی برای جامعه یا حمایت‌های مالیاتی." براین اساس، فضای عمومی به دست مسئولان امور عمومی ساخته می‌شود و توجه آن به همه مردم به صورت کلی است و برای همه در دسترس است و به علاوه، همه مردم می‌توانند از آن استفاده و در آن مشارکت کنند.

بیشتر تفسیرها از فضای عمومی بر لزوم دسترسی به آن مکان و به همان نسبت به فعالیت‌های درون آن مکان تأکید دارد، حتی زمانی که مکانی در مالکیت نهادهای خصوصی باشد، دسترسی عمومی به آن می‌تواند از طریق قانونی حمایت شود.

### فضای عمومی به عنوان محصوریت فضایی

یک قرن پیش کامپو سیت با این موضوع که میدان عمومی فضایی تپه است که از تقاطع چهار خیابان که قطعه زمینی را احاطه کرده‌اند تشکیل شده است، مخالفت کرد. او پس از مطالعه سازمان فضایی چند شهر اروپایی، به نتایجی در مورد چگونگی سازماندهی فضاهای عمومی شهر رسید.

در نظر سیت مهم‌ترین شاخصه فضای عمومی، محصوریت فضا است، به نحوی که دیدهای درون فضای عمومی در هر نقطه‌ای بسته شود. مرکز فضای عمومی باید آزاد نگاه داشته شود و با ساختمان‌های اطراف ارتباط مناسبی داشته باشد (سیت، ۱۹۸۶، ۱).

طراحی مدرنیستی که قرن بیستم را تحت تأثیر قرارداد و شکل دهنده اصلی کالبد بسیاری از شهرهای معاصر بود، نگرشی مخالف با نگرش سیت به فضاهای عمومی شهر داشت.

حرکت عامل اصلی در جهان‌بینی مدرنیستی بود (گیدین [۲]، ۱۹۶۷). عملکردگرایی افراطی مدرنیست‌ها باعث شد که در فضاهای شهری اولویت به ماشین و حرکت سریع داده شود. این موضوع باعث تضعیف رابطه بین فضاهای باز و ساختمان‌های اطراف آن شد. محصوریت موجود و مناسب در فضاهای شهری، به ویژه در خیابان‌ها و میدان‌ها، باید به خاطر توسعه فضاهای گسترده باز، تخریب و نابود شوند و به این ترتیب فضاهایی گسترده و باز برای استقرار آزاد بناها فراهم آید.

آنها همچنین به رسمیت تأکیدشان بر اولویت دادن به جاذبه‌های عمومی در شهر، که در منشور آن مورد توجه قرار گرفته بود، توجه چندانی به فضاهای عمومی تاریخی در شهرها نکردند.

آنها شهرها را به مثابه میراث دوره صنعتی شدن سریع در قرن نوزدهم می‌نگریستند و مسائل آن را موضوعاتی چون جمعیت‌زاد، آلودگی، بیماری و جرم جنایت می‌دانستند. چیزی که آنها به دنبال آن بودند، تعریفی مجدد از ارتباط بین فضای عمومی و خصوصی بود، که باعث تغییر شکل فضای شهری و تولید مقدار زیادی از فضای باز می‌شد که دلیل عمده آن ایجاد شهرهای بهداشتی بود. در شهر آلمانی مدرنیست‌ها هیچ نوع محصوریت یا گوشه تاریکی وجود ندارد و این امکان برای شهروندان فراهم است که بیشترین تماس را با هوای پاکیزه و آفتاب داشته باشند.

نتیجه این نگرش تولید فضاهایی گسترده و باز بوده است که ارتباط ضعیفی با دیگر فضاهای شهری داشته باشند. این فضاها معمولاً مورد استفاده قرار نمی‌گیرند و از نظر ادراکی نیز فقط از بالای ساختمان‌های بلند و یا از پنجره‌های متشین‌هایی که با سرعت در حال حرکت هستند، قابل فهم‌اند. برای آنهایی که حس مطلوبی نسبت به این گونه تصور انتزاعی در مورد فضا در محیط شهری که به صورت روزانه در آن زندگی می‌کردند نداشتند، تمایل بازگشت به اندیشه‌های تاریخی نسبت به فضاهای شهری، اجتناب‌ناپذیر می‌نمود. به این ترتیب بود که دوباره خلق محصوریت فضایی یکی از پیش‌فرض‌های اصلی طراحی شهری شد. گردها، نشانه‌ها و فضاهای عمومی شهری به ابزاری برای ترکیب‌بندی مناسب شهرها بدل شدند. خیابان‌ها و میدان‌های شهری به عنوان القای شهر شناخته شدند که با آنها می‌شد فضاهای شهری را خواند و طراحی کرد. ایجاد ایتم‌های فعال و سرزنده برای این فضاها به عنوان یکی از شرط‌های مهم موفقیت در این امر مطرح شدند. کاربری‌های مختلط و کوچک مقیاس که باعث ایجاد ارتباطی قوی بین فضاهای عمومی و ساختمان‌های اطراف آن می‌شدند، ارتقا پیدا کردند. یکی از ضروریات طراحی شهری نیز تولید فضاهای شهری مثبت شد. طراحی شهری اقدام به ایجاد فضاهایی که با دیگر بناها محصور شده بودند، کرد. این فضاها جایگزین فضاهای پس‌مانده‌ای که باقی مانده ساخت و سازهای شهری دوره مدرن بودند (الکساندر [۳]، ۱۹۸۷).

حرکت عامل اصلی در جهان‌بینی مدرنیستی بود. عملکردگرایی افراطی مدرنیست‌ها باعث شد که در فضاهای شهری اولویت به ماشین و حرکت سریع داده شود. این موضوع باعث تضعیف رابطه بین فضاهای باز و ساختمان‌های اطراف آن شد.

از آنجا که فناوری های حمل و نقل، زندگی و کار در بیرون از محیط شهری را امکان پذیر کرده بود، فضاهای مرکزی شهر اهمیت خود را برای بسیاری از مردم از دست دادند. علاوه بر آن امکان عبور سریع از میان فضاهای شهری باعث شد که تعامل فیزیکی بین مردم شهر و محیط کالبدی اطراف شان، ضعیف شود

بنابر این طراحان شهری به دنبال خلق فضاهای شهری و گرهمانی با محصوریت مناسب و سرزنده بودند که باعث جذب مردم به کنار یکدیگر برای مقاصد و فعالیت های مختلف شود. رسیدن به این هدف نه تنها از طریق اهمیت به ابعاد زیبایی شناختی محیط بلکه از طریق توجه به مسائل اقتصادی و سیاسی میسر می شد، تولید چنین نقاشی در محیط انسانی شهر می توانست به عنوان چارچوبی برای زندگی اجتماعی مطرح شود.

**از شهری منسجم به شهری یا عملکردهای گسسته**

امروزه در مقایسه با بیشتر دوره های تاریخی در گذشته، اهمیت فضاهای عمومی در شهرها به روندی رو به زوال داشته است. این امر ناشی از تقسیمی منتج از مرکززدایی شهرها و حذف مؤلفه فضا از ارتباطات عمومی است، به نحوی که دیگر تعاملات چهره به چهره برای بسیاری از فعالیت های اجتماعی مورد نیاز نیست. در این زمینه نوعی گذار یا انتقال، از زمانی که موقعیت فضایی - اجتماعی فضاهای عمومی مرکزی در شهر دارای اهمیت خاصی بود، تا زمانی که مکان ها و فعالیت ها در شهرها دارای الگوهای فضایی پراکنده شوند، ایجاد شده است. در این انتقال فضاهای عمومی بسیاری عملکردهای خودشان را در زمینه زندگی اجتماعی در شهرها از دست داده اند.

مهمترین نمونه فضاهای عمومی شهری در یونان باستان، آگوراها بوده اند، که در واقع میدان عمومی کل شهر به شمار می آمدند و تمام مردم در آنجا با یکدیگر ملاقات می کردند. در عین حال، این مراکز، محل خرید عموم و محل برگزاری جشن های عمومی نیز بودند. بنابر این آگوراها مکانی بودند که ترکیب مناسب فعالیت های فرهنگی، سیاسی و اقتصادی در آنجا وجود داشت.

اصولاً این مکان، فضایی باز بوده که در نزدیکی مرکز هندسی شهر شکل می گرفته است.

فضاها و فعالیت های ویژه بناهای عمومی مختلف از قبیل شورای شهر، دفاتر حکومتی، معابد، دادگاهها و سالن های ویژه تاجران و شهروندان نیز در اطراف آن قرار می گرفتند. حتی اگر با رشد شهر و نیاز به مکان های عمومی بزرگتر، برخی از این فعالیت ها، در جایی دیگر در شهر ایجاد می شدند، آگوراها به عنوان قلب اصلی شهر برای پوشش دادن فعالیت های شهری، موقعیت خود را حفظ می کردند (وارد - سیرکینز [۴]، ۱۹۷۴).

انسجام اجتماعی که در این حوزه های شهری وجود داشت و یا در قالب نهاد های اطراف آن و فعالیت های جمعی موجود شکل می گرفت، دارای وضعیتی انحصاری و سلسله مراتبی بود. زن ها، برده ها و غریبه ها در جایی خاص نگاه داشته می شدند. فرمانداری شهر، مردان آزاد را به عنوان تنها عوامل مؤثر در سیاست برمی شمرد. انسان ها می توانستند در مالکیت بخش خصوصی باشند - مانند برده ها و زنان - و یا در مالکیت بخش عمومی باشند، که در این بخش امور شهر مورد بحث قرار می گرفت و تصمیم گیری ها در آن حیطه انجام می شد. در حالی که بسیاری از فعالیت های گروهی می توانست در هر جایی از شهر اتفاق بیفتد، آگورا [۵] کانون اصلی شهر در شبکه مکان های عمومی و فعالیت های جمعی برای این گونه فعالیت ها محسوب می شود. این نوع ترکیب جامع مسائل روحی و جسمی در دوران باستان، به دلایلی نتوانست چندان دوام بیاورد و سپس عبارت فضاهای عمومی شهر جایگزین آن شد.

در شهرهای دوره رنسانس ایتالیا، دو یا سه میدان اصلی در شهر وجود داشت و هر کدام برای برخی فعالیت های خاص تعریف شده بود. میدان کلیسای جامع دارای عملکردی متفاوت از میدان تشریفات و میدان داد و ستد بود. به رغم این اختصاصی کردن فضایی و تمکیک عملکردی میدان ها، زندگی عمومی در این میدان ها جریان داشت. میدان های شهر به وسیله آبنماها، بادمان ها، مجسمه ها و دیگر اجزای هنری تزئین می شدند و برای مراسم عمومی و میانه کالا و خدمات مورد استفاده قرار می گرفتند. اما این موضوع در دوره مدرن متحول شد و تغییر کرد. میدان های اصلی اهمیت ویژه خود را از دست دادند و ارتباط آنها با بناهای اطراف خودشان تقریباً به صورت کلی از بین رفت (سیت، ۱۹۸۶).

در عصر مدرن، ترکیب عملکردی شهرهای دوره باستانی تقریباً به ظهور کامل از بین رفته بود. توسعه و رشد روزافزون شهر منجر به اختصاصی شدن فضاهای شهر شد، که این موضوع ارتباط بین مؤلفه های عملکردی و نمادین را، چه در فضاهای عمومی و چه در فضاهای خصوصی، سست کرد.

مادامی که مکان های کار و زندگی از یکدیگر به واسطه فرایند صنعتی شدن جدا می شدند، زندگی در فضاهای خصوصی نیز به طور کلی تغییر می کرد. قبل از دوره صنعتی شدن، کل افراد خانواده به عنوان یک واحد اقتصادی منسجم مشغول فعالیت بودند. صنعتگران و کشاورزان در یک محل زندگی می کردند و در همان محل نیز به کار می پرداختند. اما در جوامع صنعتی، کار در شهرها جدا و حتی دور از محل زندگی مردم واقع شده بود. مردان و زنان در خانواده ها دیگر نمی توانستند به صورت

از آنجا که مناطق مختلف در جهان اقتصاد باهم رقابت دارند و هر نقطه تلاش دارد تا سرمایه های سیال بیشتری را به سوی خود جذب کند، ایجاد محیط های امن و جذاب برای سرمایه گذاران و کارکنان شان اهمیت ویژه ای دارد و لذا بازگشت ابعاد زیبایی شناختی به برنامه ریزی شهری برای جذب سرمایه به شهر حائز اهمیت است





مشترک یا یکدیگر به عنوان یک گروه تولید کار کنند. این امر باعث ایجاد نوعی رابطه جدید بین زنان و مردان شد و مردان به عنوان نان آور اصلی در خانواده مطرح گردیدند. از آنجا که فناوری های حمل و نقل، زندگی و کار در بیرون از محیط شهری را امکان پذیر کرده بود، فضاهای مرکزی شهر اهمیت خود را برای بسیاری از مردم از دست دادند. علاوه بر آن امکان عبور سریع از میان فضاهای شهری (به صورت سواره) باعث شد که تعامل فیزیکی بین مردم شهر و محیط کالبدی اطرافشان، ضعیف شود و نسبت به آنچه که در دوره های گذشته سابقه داشت کاهش پیدا کند.

سرعت حرکت ناشی از حمل و نقل جدید و فناوری های ارتباطی، باعث فشاردایی از فعالیت های شهری شد و در ادامه شبکه ارتباطی و حمل و نقل امروزی باعث ایجاد فضاهای عمومی فاقد مکان گردید و در نتیجه اهمیت فرهنگی، اقتصادی و سیاسی فضاهای عمومی شهر را شدیداً تحت تأثیر قرار داد. در زمان حاضر بسیاری از فضاهای عمومی به چشم می خورند که به هیچ وجه از نظر زمانی و مکانی با یکدیگر ارتباط و تلاقی ندارند. مباحث سیاسی، مبادلات کالا و خدمات و مشارکت در تشریفات و جشن ها می تواند به وسیله افراد مختلفی در مکان های گوناگون و از طرق متنوع که در آن ارتباط چهره به چهره وجود ندارد، اتفاق بیفتد. در نتیجه نقش عملکردی فضاهای عمومی که در زمانی تمام این نوع فعالیت ها را در خود جای می دادند، دیگر ضرورت یسین را ندارد. فضاهای عمومی شهرها با تبدیل به فضاهای جانبی از قبیل محل پارکینگ اتومبیل ها شده اند و یا در شرایطی بهتر، به فضاهای تک عملکردی برای جذب گردشگر یا خرده فروشی بدل گردیده اند. بسیاری از مکان های عمومی و نیمه عمومی، از کلیساهای قدیمی تا کتابخانه های عمومی و موزه های دورمدرن، تحت چنین فشارهایی دچار تغییر شده اند. بنابراین شهرهای دورمدرن تحت تأثیر این تحولات با پراکندگی فضایی عملکردها و فشاردایی بسیاری از فعالیت ها رو به رو گردیدند. شبکه های چند لایه و غیرهمگرا در زمینه فعالیت های شهری باعث کاهش انسجام و تضعیف نقش اجتماعی فضاهای عمومی شهر شد.

### باز انسجام بخشی به گسست فضایی - اجتماعی

پراکندگی در شهرها، نتایج اجتماعی ناگواری داشته است. افزایش صنعتی شدن شهرها در قرن نوزدهم جمعیت بسیاری از روستاها و شهرهای کوچک را به شهرهای بزرگتر یعنی به جایی که صنایع مستقر شده بودند، جذب کرد. اما از همان بنو امر این موضوع باعث ایجاد تجزیه های فضایی و اجتماعی بین اقشار کارگر و بیانی جامعه بود. همان طور که فریدریش انگلس [۶] از شهر منچستر در دهه ۱۸۴۰ گزارش داده است، این موضوع امکان نداشت که فرد در شهری زندگی کند و هر روز از میان آن گذر کند، بدون آنکه با اقشار کارگر ارتباط یابد (انگلس، ۱۹۹۲). از همان ابتدا، این افشاک، مطلوب به نظر نمی رسید و باعث ایجاد نگرانی در میان متولیان امور فرهنگی و سیاسی شده بود. لذا گسستگی فضایی - اجتماعی یکی از شاخصه های شهرهای مدرن شناخته شد، که تا کنون نیز به این موضوع معروف هستند.

بر خورد با طراحی شهری به عنوان تأمین کننده تجارب زیبایی شناسانه شهر، ناشی از نگاه سود جویانه به شهرها و توجه به این مکان ها به عنوان بازارهای سرمایه است. اما فضاهای عمومی شهر هنوز در نظر بسیاری از مردم معنی و مفهوم عمیق تری دارد و در عمل می تواند نقش فعالی در زمینه پویایی زندگی شهری ایفا کنند

هنوز هم برای اقشار متوسط شهری این احتمال وجود دارد که در حومه شهر زندگی و کار کنند، بدون اینکه نیازی به ارتباط با مرکز شهر داشته باشند.

در عین اینکه تفکیک فزادگی و اجتماعی در شهرهای آمریکایی معروف است، شهرهای اروپایی نیز به تهدیدهای روزافزون تجزیه و تفکیک اجتماعی دچارند (مدنی پور، کارز، آلن، ۱۹۹۸). شهرهایی که بر اثر صنعتی شدن متحول شدند و تغییر هویت دادند، در زمان حاضر نیز یار دیگر بر اثر صنعت زدایی و حرکت به سوی اقتصاد خدماتی در حال تغییر و تحول اند. چنین تحولات و تغییراتی باعث ایجاد ترس و اضطراب به واسطه ناپایداری در الگوهای فضایی - اجتماعی شده است.

بازسازی فضاهای عمومی به عنوان یکی از استراتژی های مقابله با این تجزیه و مدیریت این اضطراب مطرح شده است. ارتقای برخی از فرم های تعامل اجتماعی می تواند در تعریف جدید از فضاهای عمومی دیده شود. به عنوان مثال، در مقابل کلمه فضای عمومی آمده است: محل عمومی و جایی که مردم فعالیت های تشریفاتی و عملکردی را که موجب تقویت همبستگی می شود، انجام می دهند. (کار و دیگران [۸]، ۱۹۹۲) و یا فضایی که

ما با افراد نا آشنا در آن مشترک هستیم، فضا برای همزیستی آرام و مواجهه های غیر شخصی (والز [۹]، ۱۹۸۶) با ایجاد فضاهایی که در آنها مردم مختلف با یکدیگر ارتباط پیدا می کنند. این امید می رود که مردم مختلف می توانند در کنار یکدیگر قرار گیرند و ماهیت اجتماعی شهر را تقویت کنند. این امر در این برهه از زمان که فضا اجتماعی در معرض تهدید قرار گرفته و تجزیه اجتماعی در حال تشدید است، اهمیت ویژه ای دارد. سازمان فضا اجتماعی نیز برای حمایت از افرادی که در شرایط سخت به سر می برند و نیاز به کمک دارند، تأسیس شده است. در عین حال، تغییرات تکنولوژیکی و جهانی شدن، مجالش های مهم را پیش رو قرار داده است که سازمان رفاه اجتماعی آن را دائماً در حال ساختن و پیچیده تر شدن دانسته است. به دنبال راهکارهایی برای مقابله با آن است. آزادی فعالیت های

اقتصادی و کاهش نقش دولت، در جهت رفاه اجتماعی از جمله پاسخ‌ها به این چالش بوده است؛ گویانکه این پاسخ باعث افزایش شکاف عمیق بین فقیر و ثروتمند در جامعه نیز می‌شود.

پس در این زمینه، میزان فضاهای عمومی شهر می‌تواند بر اساس فلسفه‌های سیاسی و اجتماعی نیز مورد مباحثه قرار گیرد. یکی از این مباحث ارتباط بین فردگرایی و کل‌نگری است. با آن‌طور که در مباحث سیاسی معروف است، بین آزادی گرایان و جامعه‌گرایان، به معنی آزادی افرادی یا رفاه کل جامعه.

بهبود وضعیت فضاهای عمومی به عنوان مکان‌های ملاقات افراد با یکدیگر، بر اهمیت با هم بودن افراد تأکید می‌کند. بحث دیگر جدا کردن حیطه‌های عمومی از حیطه‌های خصوصی است که یکی از اصول نظریه‌های آزادی‌گرای سیاسی به شمار می‌آید و همچنین در نظریه‌های فضای عمومی همچون دیدگاه‌های هابز (۱۶۰۰) و بورگن هابز (۱۶۱۱) نیز دیده می‌شود. آنها معتقدند که حوزه عمومی قوی، جایی است که در آن زندگی عمومی جریان دارد و به صورت مشخص از حیطه خصوصی نیز جدا شده است و معتقدند که این نوع فضای عمومی برای حفظ سلامت جامعه ضروری است. اما این خط فکری را مارکسیست‌ها مورد انتقاد قرار داده‌اند. آنها تأثیر این نوع جنایی را در مالکیت خصوصی

مورد بررسی قرار دادند و این ایده را رد کردند. فمینیست‌ها (۱۶۲) نیز این ایده را این‌گونه تصحیح کردند که در این جنایی فضایی، بیشتر فضای خصوصی در اختیار زنان قرار خواهد گرفت تا فضای عمومی؛ و این امر نقش اجتماعی زنان را در جامعه کم رنگ خواهد ساخت. به علاوه، این ایده مورد انتقاد پسا مدرنیست‌ها نیز که با تمایلات جهانی شدن مخالفت‌ها و جدا شدن از عرصه عمومی را نشان‌دهی از خوداتکایی افراد و کاهش پویایی جامعه به دلیل توسعه گونه‌های جدیدی از جوامع اجتماعی می‌دانند، قرار گرفته است.

### فضای عمومی و بازار مکان‌ها

حرکت به سوی ارتقای فضاهای عمومی شهر در جهت انسجام بخشی به شهرهایی از هم گسیخته ما از تمایلات اخیر در جوامع جدید است. این موضوع بر روی بازار مکان‌های شهری نیز تأثیر می‌گذارد. از آنجا که مناطق مختلف در جهان اقتصاد باهم رقابت دارند و هر نقطه تلاش دارد تا سرمایه‌های سیال بیشتری را به سوی خود جذب کند، ایجاد محیط‌های امن و جذاب برای سرمایه‌گذاران و کارکنان شان اهمیت ویژه‌ای دارد و لذا بازگشت ابعاد زمانی شناختن به برنامه‌ریزی شهری برای جذب سرمایه به شهر حائز اهمیت است (پوپر [۱۳]، ۱۹۹۰).

بخش جدید خدمات و بعضی از صنایع 'های تک' (یا فناوری پیشرفته) نیاز کمتری به موقعیت مکانی مناسب نسبت به صنایع سنگین یا تکنولوژی سنتی دارند. تغییر پایه‌های اقتصادی از صنایع دشتی به بخش خدمات، بیانگر متأثر بودن تحولات شهرها از تغییرات تکنولوژیکی است. در این تحولات در شهرهای خدماتی که کارگران خدماتی در آن تمرکز دارند، نسبت به شهرهای

مراکز خرید، و پیاده‌راه‌های مسقف از جمله فضاهای عمومی جدید هستند که به وسیله نهادهای خصوصی که هدف شان جذب بخش‌های خاصی از مردم است، ایجاد می‌شوند. این نهادهای خصوصی از ابزار امنیتی خاصی برای کنترل دقیق و هدفمند فضاهای شهر استفاده می‌کنند

صنعتی که کارگران صنعتی در آن تمرکز داشتند، نیازها و توقعات متفاوتی به وجود آمده است. این گونه تغییر در پایه‌های اقتصادی شهر تأثیرات زیادی بر روی قسمت عمده‌ای از نیروهای کار در شهر - به ویژه کارگران مرد غیرماهر - گذاشته است.

عمده‌ترین این تأثیرات بر روی اختلاف درآمد و افزایش تمایزات در الگوهای فضایی و اجتماعی در زندگی شهری است. در واقع این عامل آنها را به نوعی از دیگر اقشار جامعه جدا کرده است (مدنی، پور، کارز، آرن، ۱۹۹۸). این موضوع باعث دسترسی بیشتر بعضی گروه‌های خاص و متمول جامعه به بیشتر منابع شهر شده که طبعاً علایق جدیدی برای افراد با درآمد بالا در شهرها به وجود آمده است و آنها سعی در احیای شهرها از طریق معاصر سازی و عمومی سازی شهرها دارند.

علاوه بر آن، برای جذب سرمایه‌گذاران و کارکنان آنها، بعضی از مسئولان محلی سعی در بهبود کیفیت محیطی و جذب گردشگر دارند. شهرهایی که در ابتدا به عنوان شهرهای صنعتی مطرح بودند و سپس به خاطر فضاهای شهری و مکان‌های عمومی رو به زوال شدن مطرود شدند، اکنون به عنوان اهداف مسافرت‌های گردشگری مطرح‌اند. اما داشتن چند بتای مهم و ایجاد برخی فعالیت‌های سرگرم کننده در شهرها برای این موضوع کافی نیست.

فضاهای عمومی که ساختمان‌ها و فعالیت‌ها را به یکدیگر مرتبط می‌کنند نیز در تصمیم‌گیری‌های گردشگران اهمیت دارد. لذا تولید فضاهای عمومی جدید نیز قسمتی از فرایند جذاب‌سازی شهرهاست. برای مثال، توسعه آبنماها گامی در جهت محو بیشتر خاطره شهرهای صنعتی است. فضاهای عمومی جدید یا بازسازی شده شهر نیز ابزاری برای تغییر سیمای



شهرها در رقابت جهانی مکان‌ها در جهت بازآوری سهم مشخصی از کالا و زمین به بازارهای محلی به شمار می‌آیند. بین عملکردهای مختلف فضاهای عمومی شهر، تعارض‌های خاصی وجود دارد. انسجام بخشی مجدد به بافت گسسته فضایی و اجتماعی شهرها در جهت تقویت سیمای شهری به اندازه موضوعات اقتصادی جذاب و خوشحال کننده نیست؛ لذا تنها تمایل اصلی در این زمینه موضوع خصوصی سازی فضاست (لوکینوس، سیدریس، ۱۹۹۳، ۱۴).

### خصوصی سازی فضا

زمینه اصلی حرکت‌های مربوط به خصوصی سازی فضا را می‌توان در برخی از تحولات مربوط به توسعه شهر پیدا کرد. در طول قرن بیستم تعداد شرکت‌ها بیشتر شدند و از نظر اندازه و پیچیدگی توسعه پیدا کردند. تولید کنندگان کوچک و محلی با مدیریت نیروهای محلی، جای خود را به تولید کنندگان بزرگ دادند که اغلب مدیران این شرکت‌های تولیدی خارج از حوزه محلی تولیدشان هستند و دستورات خودشان را برای تولید با ظرفیت‌های انبوه، از دور صادر می‌کنند. این تغییرات تکنولوژیکی در ساخت و ساز تأثیرات عمده‌ای بر روی فرم شهری داشته است (وایت هند [۱۵]، ۱۹۹۳). علاوه بر آن، پشتیبانی مالی توسعه پروژه‌ها و مالکیت‌ها تحت تأثیر تغییرات ماهوی قرار گرفت و بانک‌ها و مؤسسات مالی شروع به انجام اقداماتی در سطح ملی و بین‌المللی به جای فعالیت‌های محلی کردند. کفایت‌های مختلف با بازارهای سرمایه‌ای بزرگ‌تری مرتبط شدند و در ادامه افتراق و بی‌ارتباطی عمده‌ای بین توسعه و موفقیت مکانی ایجاد شد.

اگر توسعه‌های خاصی ارزش تمدن و غیرمادی نیز برای صاحبان آن در گذشته داشته است، در زمان حاضر ارزش مبادلات در بازار بیشتر مورد علاقه فعالان این حوزه است. در این میان فضاها نیز ارزش فرهنگی و احساسی خود را از دست داده و صرفاً به عنوان کالا مطرح شده‌اند. یعنی تنها عاملی که باعث ارزشمند شدن مکان‌هاست، بازگشت امن سرمایه‌گذاری به آنهاست. در همین زمان، ترس از جرم و جنایت دلایل اصلی فرار مردم از فضاهای عمومی نیز شده است. با تضعیف نقش دولت در کنترل رفاه جامعه، نقش مسئولان عمومی نیز در شهرها تحت تأثیر قرار گرفت و تمام مؤسسه‌های جدید در فضاهای عمومی غالباً به وسیله سرمایه‌گذاران خصوصی، مدیریت و ایجاد می‌شوند. از طرفی، مسئولان بخش عمومی نیز خود را برای پرداخت چنین هزینه‌هایی و بی‌انگیزه برای نگهداری از فضاهای عمومی می‌بندارند. آمیزه‌ای از نیاز به مکان‌هایی برای بازگشت امن سرمایه‌ها و محیط‌های امن عمومی باعث شکل گرفتن مدیریت جامع فضا شده است و این در حالی است که بعد عمومی تحت تأثیر بعد اقتصادی قرار می‌گیرد. مراکز خرید تا مجموع همسایگی‌های محصور و پیاده‌راه‌های مستقیم از جمله فضاهای عمومی جدید هستند که به وسیله نهادهای خصوصی که هدفشان جذب بخش‌های خاصی از مردم است، ایجاد می‌شوند. این نهادها خصوصی از ابزار امنیتی خاصی برای کنترل دقیق و هدفمند فضاهای شهر استفاده می‌کنند. بدون فضاهای عمومی که برای ورود تمام شهروندان آزاد باشد و بین تمام افراد و گروه‌های جامعه مشترک باشد [ و در مالکیت شخص نباشد ]، شهرها چه بسا به مجموعه‌هایی که اجزای آن قابل دسترسی نیستند و از طریق موانع فیزیکی و نمادین محدود شده‌اند، تبدیل شوند. این نتیجه تمایلات خصوصی سازی فضاهای عمومی است که اخیراً بسیار مورد توجه قرار گرفته است. به جای تشدید تجزیه فضایی و اجتماعی شهرها از طریق ایجاد گره‌های انحصاری حرکت، به سوی توسعه فضاهای عمومی به معنای واقعی که برای همه قابل دسترسی باشد، می‌تواند انسجام اجتماعی جامعه را افزایش دهد و باعث غنای تجزیه‌های شهری شود.

### نتیجه‌گیری

در طول تاریخ فضاهای عمومی شهر، نقش اساسی در زندگی اجتماعی شهرها داشته‌اند. اما آنها اهمیت خودشان را از دست داده‌اند و دیگر کانون‌های اصلی در شبکه اجتماعی شهرها محسوب نمی‌شوند. تغییرات تکنولوژیکی، افزایش جمعیت و تخصصی شدن فعالیت‌ها باعث ایجاد گسستگی در عملکردها و فضازنایی از حیطه‌های عمومی شده است. برخورد کالاگونه به مقوله فضا و دل‌بندی اجتماعی در جامعه، خود به گسستگی فضایی-اجتماعی و خصوصی سازی فضا انجامیده است. برخورد با طراحی شهری به عنوان تأمین کننده تجارب زیبایی‌شناسانه شهر، ناشی از نگاه سودجویانه به شهرها و توجه به این مکان‌ها به عنوان بازارهای سرمایه‌ای است. اما فضاهای عمومی شهر هنوز در نظر بسیاری از مردم معنی و مفهوم عمیق‌تری دارد و [ با این پیشوند ] در عمل می‌توانند نقش فعالی در زمینه بویایی زندگی شهری ایفا کنند. طراحان شهری محصوریت‌های فضایی را بهبود می‌بخشند. این فضاها، هویتی مثبت‌خارند و فعالیت‌ها و افراد مختلف و متنوعی را در خود پذیرا هستند. ایجاد این کانون‌های اجتماعی می‌تواند گامی مثبت باشد در جهت کاهش برخوردهای بالقوه که ناشی از تقاسیر گوناگون و توهمات مختلف از فضاهای شهری است؛ می‌تواند در بهبود شهرسازی و انسجام اجتماعی شهرها نیز مؤثر واقع شود.

میرزا علی‌رضا علی‌پور

Design professionals and the built environment, Edited by Paul R. Kohn and Peter Ozolinis, John Wiley, All Media Services, New York, 2000, pages 117-125

مادین

Alexander, C., H. S. Lee, A. Antoniou, A. J. King, A. New Theory of Urban Design, New York, Oxford University Press, 1987

Bose, M. C., "The nature of aesthetics in city planning," in Dennis Coon, ed., *Philosophical Streets: New approaches to urbanism*, Washington, DC, Massachusetts Press, 1990, pp. 93-112

Co., S. M. Francis, J. L. Rivlin & A. Stone, *Public Space*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990

Griggs, F., "The Condition of the Working Class in England," Edited by David McLaughlin, Oxford University Press, Oxford, 1969 (originally in 1844)

Gieddon, S., *Space, Time and Architecture: the growth of a new tradition*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1967, 36 edition (first edition 1941)

Landman, Sierens, A., "Evolution of public open space," *Urban Planning Review*, Vol. 64, No. 2, 1993, pp. 126-67

Makropoulou, A., *Design of Urban Space: an inquiry into a socio-spatial process*, Wiley, Chichester, 1996

Mahapatra, A., C. M., G. K. Allen, J. Ash, *Social Evolution in European Cities, India, Kingdom and Regional Studies Association*, London, 1998

Sains, E., *City Planning: Aesthetics and Artistic Principles*, in George Collins & Christine Collins, Cambridge: The birth of modern city planning, Kuzak, New York, 1988 (originally 1869)

Waller, M., P. P. Penzance in *Ecology of urbanity: Design, Public space: a discussion on the shape of our cities*, (Ed. 1986), pp. 470-75

Ward - Perkins, J. B., *Climate of Ancient Greece and Italy: Planning in Classical Antiquity*, George Braziller, New York, 1974

Whitford, J. W. S., *The Making of the Urban Landscape*, Blackwell, Oxford, 1992

ایرفرست

- 1- Site
- 2- Garden
- 3- Alexander et al
- 4- Ward-Perkins
- 5- Agam
- 6- English
- 7- Mahapatra, Coon & Allen
- 8- Caruth
- 9- Waller
- 10- Harman Arnold
- 11- Jürgen Habermas
- 12- Gieddon
- 13- Boyer
- 14- Landman-Sierens
- 15- Whithard

### چکیده

استفاده بهینه از زمین و برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، از نکات مهم و اساسی در نظام برنامه‌ریزی شهری به‌شمار می‌آید. ضروری است که نظام توسعه‌آتی شهرها با فرایند برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری هماهنگ گردد و با هدایت آگاهانه توسعه شهر، از رشد بی‌رویه شهرها و اتلاف بی‌پهلو زمین‌های کشاورزی جلوگیری شود. با توجه به اهمیت و ضرورت برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری و مشکلات فراوان شهرهای امروزی، لازم است از روش‌ها و ابزارهای جدیدی که بتوانند در تصمیم‌گیری به برنامه‌ریزان کمک کنند، استفاده کرد. از جمله این روش‌ها، روش‌های مبتنی بر سیستم‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی اند.

سیستم‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی بازوهای تصمیم‌گیری اند و جنبه حمایتی در قضاوت دارند. "if-What" یکی از این روش‌هاست که به صورت سیستم پشتیبانی برنامه‌ریزی پویا بر پایه GIS طراحی شده است و به منظور ارزیابی تأثیر عوامل مختلف در زمینه سیاست‌های عمومی بر شهر، پایگاه‌های داده‌ای GIS را به کار می‌گیرد. در سیستم "What-if" سه مرحله تحلیلی قابلیت سنجی اراضی، پیش‌بینی تقاضای کاربری‌های شهری و تخصیص زمین به تقاضاهای کاربری زمین در نظر گرفته می‌شود و شکل‌های مختلف آینده هر منطقه از طریق سناریوهای مختلف تخصیص مد نظر قرار می‌گیرند.

دورود شهر مورد مطالعه با جمعیت ۱۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۸۰ است که سه مرحله تحلیلی "What-if" بر روی آن اجرا شد. نتایج به دست آمده نشان می‌دهند که از بین جهات مختلف توسعه آتی شهر، محور ارتباطی بر وجود بهترین جهت است.

کلید واژه‌ها: برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، GIS، سیستم‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی، What-if، دورود

## برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، با استفاده از سیستم پشتیبانی برنامه‌ریزی "What-if?"

نمونه موردی: شهر دورود

سید وصال  
کارشناس ارشد شهرسازی  
علم حسگر  
دکتر برنامه‌ریزی شهری، عضو هیئت علمی دانشگاه تهران - کابل  
E-mail: sngarya@brandwin.ca

## ۱- مقدمه

برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری به معنای استفاده بهینه و مطلوب از اراضی برای فعالیت‌ها و عملکردهای مختلف شهری، همواره از مقوله‌های اساسی در برنامه‌ریزی شهری بوده است، به طوری که در «متون و پژوهش‌های شهری بسیاری از کشورها - از جمله انگلستان - در خیلی از مواقع برنامه‌ریزی شهری را مساوی برنامه‌ریزی کاربری اراضی می‌دانند. امروزه رشد روزافزون شهرهای کشورمان که متأثر از رشد جمعیت و مهاجرت است، منجر به ساخت و سازهای بدون برنامه و تغییرات زیاد در ساختار فضایی، به خصوص گسترش شهر در زمین‌های کشاورزی شده است. این امر لزوم هدایت آگاهانه و سازماندهی اساسی و طراحی فضایی زیست‌مناسب را، همراه با جلوگیری از اتلاف بی‌مورد زمین‌های کشاورزی، افزایش داده‌است (صابری فر، ۱۳۸۱).

یکی از مسائل مهم و اساسی در برنامه‌ریزی شهری، استفاده بهینه از زمین و برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری است و می‌بایست تخصیص اراضی به کاربری‌های گوناگون در سطح شهر به نحوی باشد که دسترسی به آنها برای تمامی افراد ساکن در شهر به بهترین شکل و کمترین هزینه امکان‌پذیر گردد (مهدیزاده، ۱۳۷۹، ص ۷۲).

در حقیقت برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری شالوده‌شکل‌گیری برنامه‌ریزی شهری به شمار می‌آید و لازم است که به گونه‌های دقیق و موثکافانه مورد بررسی قرار گیرد. مسلماً با توجه به اهمیت و جایگاه این مقوله در نظام برنامه‌ریزی شهری و مشکلات دو چندان شهرهای امروزی، نمی‌توان با تأکید بر روش‌های سنتی و جزئی‌نگر جوابگوی نیازهای جامع‌امروزی بود و لازم است برای انجام این فرایند از روش‌ها و ابزارهای جدید استفاده کرد. از جمله این روش‌ها که در طی دهه آخر قرن بیستم به سرعت جایگاه ویژه‌ای در نظام برنامه‌ریزی شهری پیدا کرده است، روش‌های مبتنی بر سیستم‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی (۱) است.

سیستم‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی در واقع سیستم‌هایی هستند که با توجه اثر احتمالی نظریات برنامه ریزان و سیاست‌گذاران را در فرایند برنامه‌ریزی آشکار می‌کنند. علاوه بر این، سیستم‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی غالباً به سیاست‌گذاران کمک می‌کنند تا فعالیت‌هایشان را مورد ارزیابی و سنجش واقعی قرار دهند.

سیستم‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی بازوهای تصمیم‌گیری هستند و در تمامی زمینه‌های تجزیه و تحلیل‌های علمی در حال گسترش‌یافتن و به تصمیم‌گیران در انجام وظایف‌شان کمک می‌کنند و جنبه حمایتی در قضاوت دارند. مفروضات یک سیستم پشتیبانی برنامه‌ریزی بر این است که برای یک مسئله فقط یک پاسخ وجود ندارد؛ و به کاربران اجازه می‌دهد که تخصص خودشان را برای حل مسئله به کار بندند. در این رهگذر کاربران قادر خواهند بود قضاوت تخصصی و فیزیکی خود را درباره پدیده‌هایی که قابل تبدیل به مدل نیستند به کار بندند. علاوه بر این، چون در هر مرحله یک نحوه بیان از مسئله ارزیابی می‌شود، بنابراین در فرایند مذکور به گروه‌ها اجازه داده می‌شود که راه‌حل‌ها را ارزیابی و در خصوصیات مسئله تجدیدنظر کنند.

What-if یکی از سیستم‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی است که در این مقاله ضمن معرفی آن، به تشریح مراحل مختلف به کارگیری آن در شهر دورود (شهر مورد مطالعه) پرداخته می‌شود. شهر دورود با جمعیت ۱۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۸۰ دارای رشدی معادل ۲/۶۶ درصد در طی دهه گذشته بوده، که این خود ناشی از رشد طبیعی جمعیت و مهاجرت از روستاهای اطراف به این شهر بوده است. ساخت و سازهای بدون برنامه‌ریزی و تغییرات زیاد در ساختار فضایی، به خصوص گسترش شهر در اراضی کشاورزی پیرامونی شهر، لزوم هدایت آگاهانه و سازماندهی و طراحی فضایی زیست‌مناسب همراه با جلوگیری از اتلاف بی‌مورد اراضی کشاورزی را افزایش داده است. موارد ذکر شده به عارضی بدل گردیدند تا شهر دورود به عنوان شهر مورد مطالعه انتخاب شود. سوالات اصلی که این مقاله به دنبال پاسخگویی به آنهاست، عبارتند از:

چگونه می‌توان نظام توسعه‌آتی شهر دورود را با فرایند برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری هماهنگ ساخت؟ و سیستم پشتیبانی برنامه‌ریزی کاربری اراضی «What-if» تا چه حد می‌تواند ما را در پاسخگویی به سؤال اول یاری رساند؟ به این ترتیب هدف این مقاله عبارت است از: تعیین اراضی مناسب برای استقرار کاربری‌های شهری متناسب با خصیصه‌های عملکردی کاربری‌های مختلف و ارائه انگویی برای تخصیص فضا به فعالیت‌های مختلف شهری در توسعه‌آتی شهر دورود. در این مقاله، روش‌شناسی انجام کار و تجزیه و تحلیل اطلاعات دارای مراحل زیر است:

- جمع‌آوری داده‌های فضایی و غیرفضایی مورد نیاز، همچون نقشه کاربری اراضی، شیب، جنس خاک، داده‌های جمعیتی و نظایر آن؛ - تحلیل قابلیت اراضی با استفاده از «What-if»؛

- تحلیل تقاضای زمین با استفاده از روش‌های محاسبه تقاضای زمین در آینده؛ - تحلیل تخصیص یا استفاده از روش سلسله مراتبی تخصیص اراضی؛ و - ارزیابی نتایج با استفاده از روش‌های ارزیابی برنامه‌ریزی کاربری اراضی.

## ۲- معرفی سیستم پشتیبانی برنامه‌ریزی «What-if»

«What-if» یک سیستم پشتیبانی برنامه‌ریزی پویا بر پایه GIS است که پایگاه‌های داده‌های GIS را - که قبلاً به منظور پشتیبانی از اقدامات شهری و محله‌ای ساخته شده‌اند - به کار می‌گیرد، تا تأثیر گزینه‌های مختلف در زمینه سیاست‌های عمومی را ارزیابی کند. بر مبنای این سیستم، نرم‌افزار یکپارچه‌ای ارائه شده است که وظایف برنامه‌ریزی را، که به صرف

در "What-if" سه مرحله تحلیلی قابلیت سنجی اراضی، پیش بینی تقاضای کاربری های شهری و تخصیص زمین به تقاضاهای کاربری زمین در نظر گرفته می شود

هفته ها و یا ماه ها وقت نیاز دارند، با سرعت و سادگی بیشتر انجام می دهد.

این سیستم را می توان در جهت داده های موجود GIS، مسائل و خواسته های جامعه مورد مطالعه تطبیقی قرار داد و خروجی هایی به صورت نقشه ها و گزارش هایی که به راحتی قابل فهم باشند و بتوان آنها را برای تلاش های برنامه ریزی مشارکتی شهر به کار بست، استخراج کرد. این سیستم به مشارکت داتن مستقیم مردم در فرایند برنامه ریزی کمک می کند، تا اختلاف متخصصان و سیاستمداران محدود گردد، تفاوت دانش بین متخصصان و اشخاص عادی کاهش یابد و مردم نسبت به برنامه ها و پیشنهادهای ارائه شده نوعی احساس تعلق پیدا کنند.

این سیستم با آگاهی از محدودیت های دانش، اطلاعات و منابع در دسترس برنامه ریزان، اهداف غیر واقعی و پیش بینی واحد را برای آینده کمتر می گذارد و به جای آن به ارائه تعدادی پیش بینی ستاریو مانند - که بیانگر دامنه ای از بزرگی های بالقوه آینده اند - می پردازد. در این سیستم پذیرفته شده است که مدل ها فقط زمانی مفید هستند که سیاست گذاران آن را درک کنند و زیربنای روابط و فرضیه ها تا آنجا که ممکن است واضح و روشن تهیه شوند. (Klosterman, 1987, P.441-432)

به همین ترتیب، فرضیه های بنیادی سیستم کاملاً مشخص و به راحتی اصلاح شدنی است و به استفاده کنندگان امکان تعیین اثری را که این فرضیه ها بر نتایج مدل دارند می دهد.

### ۲-۱ چارچوب کلی سیستم پشتیبانی برنامه ریزی "What-if"

همان گونه که نام سیستم نشان می دهد، "What-if" در تلاش برای پیش بینی دقیق وضعیت آینده نیست. بر عکس، نوعی ابزار برنامه ریزی است برای تعیین اینکه اگر سیاست های خاصی به کار گرفته شوند و فرضیه های مربوط به وضعیت آینده صحیح باشند، آن گاه چه اتفاقی رخ خواهد داد؟ سیاست های انتخابی که می توانند در این سیستم در نظر گرفته شوند، شامل توسعه مرحله ای زیرساخت های عمومی و اجرای گزینه های مختلف کاربری زمین با مقررات منطقه بندی است. فرضیه های مربوط به آینده که می توانند در مدل در نظر گرفته شوند، شامل روندهای آبی جمعیت و اشتغال، ویژگی های خانوار و تراکم هاست.

مدلی که سیستم پشتیبانی "What-if" بر مبنای آن ساخته شده، مدلی از پایین به بالاست که با واحدهای زمین یا مناطق تحلیلی همگن (UAZ) شروع می شود، سیاست های انتخابی مختلف را برای این واحدها اعمال می کند، و تقاضاهای کاربری زمین پیش بینی شده را به آنها تخصیص می دهد.

UAZها پلی گن های ایجاد شده به وسیله GIS هستند که از کلیه جهات همگن در نظر گرفته می شوند. بنابراین، به عنوان مثال، همه نقاط درون یک UAZ شیب مشابه دارند، در یک منطقه شهری دارای واقع شده اند، دارای یک منطقه ای واحدند، در فاصله مشابه از بزرگراه پیشنهادی قرار دارند، و مانند آن.

UAZها برای محل مورد مطالعه از طریق انطباق لایه های مختلف که در ادامه مقاله به آنها اشاره خواهد شد - در GIS ایجاد می گردند.

### ۳- مراحل کاربرد سیستم پشتیبانی برنامه ریزی "What-if" در شهر دورود

اگر چه "What-if" بسیاری از مفاهیم سیستم های مبتنی بر GIS - نظیر CUEM [۲] - را با خود به همراه دارد، ولی از جهت توانایی آن در تطبیق خود با بانک های اطلاعاتی GIS و با ملاحظات سیاست گذاران برای یک یا چند منطقه مطالعاتی، منحصر به فرد است (Klosterman, 1997, P.45-54).

این قابلیت ها از طریق فایل های UAZ ایجاد شده به وسیله GIS، راه اندازی و برنامه های مدیریتی [۴] ارائه می گردند.

#### ۲-۱ ایجاد فایل های UAZ

قبل از اینکه سیستم پشتیبانی "What-if" مورد استفاده قرار گیرد، لازم است تا لایه UAZ برای شهر مورد نظر (شهر دورود) به وسیله عملیات استاندارد ترکیب لایه ها در GIS تهیه شود (نقشه شماره ۱). لایه UAZ از طریق ترکیب لایه های GIS که شامل اطلاعات موقعیت طبیعی (از قبیل جنس خاک، شیب و جز آن)، کاربری اراضی وضع موجود، زیرساخت های موجود و پیشنهادی، کنترل های کاربری زمین، و مرزهای تقسیمات سیاسی منطقه مورد مطالعه است، به وجود می آیند.

تصویر شماره ۱- لایه UAZ ایجاد شده

UAZ



Uaz.shp



دستورات Union در GIS برای ترکیب این لایه‌ها، به لایه واحد UAZ منجر می‌شود. تنها لایه GIS که برای "What-if" کاملاً ضروری است، کاربری زمین موجود است. استفاده از انواع مختلف لایه‌های دیگر بستگی به موجود بودن داده‌های GIS، نیازهای تحلیلی و سیاست‌گذاری کاربر و نیازهای هر نوع استفاده بعدی از خروجی‌های "What-if" دارد، که حسب مورد می‌توان آنها را اضافه کرد. در اغلب حالات مطلوب است که حداقل ۳ لایه اطلاعات طبیعی برای تحلیل قابلیت زمین، ۲ تا ۴ لایه کنترل کاربری زمین و زیرساخت‌ها و تعدادی لایه نمایش مرزها وجود داشته باشد.

### ۲-۳ لایه‌های مورد نیاز برای تولید UAZ شهر دورود [۵]

#### ۱-۲-۳ لایه شیب

این لایه با استفاده از لایه توپوگرافی منطقه و تحلیل Derive Slope در نرم‌افزار Arcview تولید شد. در این لایه اراضی مورد مطالعه در چهار طبقه تقسیم‌بندی شدند:

الف) کمتر از ۷ درصد؛ ب) ۷ تا ۱۵ درصد؛ ج) ۱۵ تا ۳۰ درصد؛ د) بیشتر از ۳۰ درصد.

#### ۲-۲-۳ لایه جنس خاک

در این لایه، خاک‌های اراضی محدوده مورد مطالعه به پنج گروه طبقه‌بندی شده‌اند:

الف) اراضی با جنس خاک مرغوب؛ ب) اراضی با جنس خاک مرغوب تا متوسط؛ ج) اراضی با جنس خاک متوسط؛ د) اراضی با جنس خاک متوسط تا ضعیف؛ و) اراضی سنگلاخی و صخره‌ای.

#### ۳-۲-۳ لایه حریم رودخانه

این لایه با استفاده از لایه رودخانه‌های تیره و ماربره و تحلیل Buffering در نرم‌افزار Arcview تولید شد. اراضی محدوده مورد مطالعه با توجه به فاصله‌شان از رودخانه به دو بخش کمتر یا مساوی ۶۰ متر و بزرگ‌تر از ۶۰ متر تقسیم شده‌اند.

#### ۴-۲-۳ لایه حریم برق فشار قوی

این لایه با استفاده از لایه مسیر عبور برق فشار قوی و تحلیل Buffering در نرم‌افزار Arcview تولید شد. اراضی محدوده مورد مطالعه با توجه به فاصله‌شان از خط عبور برق به دو بخش کمتر یا مساوی ۶۰ متر و بزرگ‌تر از ۶۰ متر طبقه‌بندی شدند.

#### ۵-۲-۳ لایه حریم سیل ۲۵ ساله

این لایه با استفاده از لایه‌های شیب، رودخانه تیره و حداکثر دبی آب رودخانه تیره در طول ۲۵ سال تولید شد. براساس مطالعات انجام شده به وسیله مشاور مهاب قدس بر روی رودخانه تیره، مشخص شد که در طول ۲۵ سال ممکن است آب رودخانه حداکثر ۴ متر از اراضی اطراف بالاتر بیاید و با توجه به اینکه شیب رودخانه در حاشیه شرقی ۳ درصد و در حاشیه غربی ۴ درصد است، بنابراین آب در شرایط حداکثر دبی در حاشیه شرقی ۳۳۳ متر و در حاشیه غربی ۲۵۰ متر پیشروی می‌کند.

#### ۶-۲-۳ لایه کاربری اراضی وضع موجود

این لایه با استفاده از لایه بلوک‌های ساختمانی که از نقشه‌های ۱/۲۵۰۰۰ برگرفته شده بود، تهیه گردید. بدین ترتیب که با استفاده از برداشت‌های میدانی که از شهر صورت گرفت، تک‌تک بلوک‌ها برای کاربری خاص خود تعریف شدند. در این لایه کاربری‌های محدوده مورد مطالعه در ۱۵ گروه طبقه‌بندی شده‌اند.

#### ۶-۲-۳ لایه کنترل کاربری اراضی

با توجه به وجود اراضی حاصلخیز کشاورزی دشت سیلاخور در شمال شهر دورود، لازم است برای حفاظت از آنها تفابیری اندیشیده شود. به همین منظور اراضی محدوده مورد مطالعه به سه گروه تقسیم شدند: الف) اراضی حاصلخیز کشاورزی؛ ب) اراضی توسعه‌پذیر برای شهرسازی؛ و ج) اراضی توسعه‌ناپذیر.

#### ۷-۲-۳ لایه طرح شبکه آبرسانی در حال و آینده

برای تولید این لایه از لایه شبکه فعلی آب شهر دورود استفاده شد؛ بدین طریق که با توجه به شبکه موجود آب و محدوده خدماتی شهر، اراضی محدوده به سه دسته تقسیم شدند: الف) محدوده فعلی سرویس‌دهی؛ ب) اراضی بین محدوده فعلی و محدوده خدماتی؛ و ج) اراضی خارج از محدوده خدماتی.

#### ۸-۲-۳ لایه محدوده‌های سرشماری

با استفاده از محدوده‌های تعیین شده مرکز آمار ایران برای سرشماری سال ۱۳۷۵، شهر دورود به دو ناحیه تقسیم شده است: الف) ناحیه جنوبی شهر؛ و ب) ناحیه شمالی شهر.

#### ۹-۲-۳ لایه رشد متمرکز حول هسته مرکزی

برای تولید این لایه از لایه کاربری اراضی وضع موجود و مرکز فعلی شهر استفاده شد. در این لایه فرض بر این است که اگر شهر دورود رشد متمرکز حول هسته مرکزی شهر داشته باشد، به چه صورت رشد می‌کند. برای این منظور ابتدا محدوده مرکزی شهر یا میدان مرکزی (فرمانداری) مشخص شد، سپس در سه مرحله با استفاده از تحلیل Buffer، Buffering، Buffer

سیستم های پشتیبانی برنامه ریزی  
سیستم هایی هستند که با لقره اثر  
احتمالی نظریات برنامه ریزان و  
سیاست گذاران را در فرایند  
برنامه ریزی آشکار می کنند. علاوه بر  
این، سیستم های پشتیبانی برنامه ریزی  
غالباً به سیاست گذاران کمک  
می کنند تا فعالیت هایشان را مورد  
ارزیابی و سنجش واقعی قرار دهند

هایی به شعاع ۱۵۰۰ متر ایجاد کردید.

۳-۲-۱۰ لایه رشد شعاعی

در این لایه فرض بر آن است که شهر دورود در آینده حول محورهای اصلی ارتباطی رشد می کند. برای تولید این  
لایه با استفاده از لایه راه های اصلی در سه مرحله محدوده هایی به شعاع ۱۰۰۰ متر حول آنها ایجاد می شود.

۳-۲-۱۱ لایه های نمایشی

از این لایه ها برای گویا کردن لایه های خروجی استفاده می شود.

لایه های نمایشی که در اینجا تولید شده اند، عبارتند از: ۱) مسیر رودخانه؛ ۲) مسیر برق فشار قوی؛ ۳) راه های اصلی؛ ۴) همه راه ها؛ و ۵) UAZ.

۳-۳ برنامه Setup

"What-if" دارای برنامه Setup است که فایل های سیستم را ایجاد می کند و آن را برای نوع خاصی از  
پایگاه داده های GIS و غیر GIS آماده می سازد.

در این مرحله کلیه انتخاب ها برای تعریف طبقات کاربری زمین، عوامل قابلیت زمین و نوع عواملی که در تحلیل، عناوین  
و سایر اطلاعاتی که در فرم های تناسب، رشد و سناریوهای تخصیص زمین وجود دارند، برای شهر دورود به کار گرفته شد.  
در این مقاله سال پایه ۱۳۸۰ در نظر گرفته شده است و سال های ۱۳۹۰، ۱۴۰۰ و ۱۴۱۰ به عنوان سه دوره  
برنامه ریزی مدنظر قرار گرفته اند.

۳-۴ مراحل تحلیلی کاربرد سیستم پشتیبانی برنامه ریزی "What-if"

۳-۴-۱ تعیین تناسب اراضی

اولین مرحله در فرایند تحلیلی "What-if"، تعیین تناسب اراضی شامل مراحل استاندارد وزن دهی و ارزش دهی است. فرایند  
تحلیل قابلیت اراضی با ایجاد سناریوهای تناسب اراضی شروع می شود. سناریوهایی که در این تحقیق مورد نظرند عبارتند از:

□ سناریوی حفاظت از اراضی کشاورزی

□ سناریوی گسترش شهر در حومه ها

در شهر مورد مطالعه برای ۸ گروه کاربری ها قابلیت اراضی سنجیده شد. برای تعیین فرضیه های تناسب اراضی لازم  
است چهار مرحله زیر طی گردد:

الف) تعیین عوامل تعیین کننده تناسب

در این مرحله عواملی که برنامه ریز احساس می کند باید در تعیین تناسب مکان های مختلف برای نوع خاصی از کاربری زمین  
مورد توجه قرار گیرند، تعیین می شوند. عوامل در نظر گرفته شده می توانند شامل کلیه عوارض طبیعی (شیب ها، خاک ها و حریم ها)  
باشند. عوامل تناسب باید برای ۸ نوع کاربری زمین مورد نظر برای شهر دورود تعیین شوند. برای کاربری های مختلف عوامل  
متفاوتی ممکن است در نظر گرفته شوند. در دو سناریوی مورد نظر کلیه عوامل برای هر ۸ گروه کاربری در نظر گرفته شده اند.

ب) تعیین وزن عوامل تناسب اراضی

در این مرحله به هر یک از عوامل وزن خاصی داده می شود. اینها اعدادی هستند که اهمیت نسبی عوامل مختلف را به  
منظور تعیین تناسب زمین ها برای کاربری های مورد نظر مشخص می سازند.

ج) تعیین ارزش یا نرخ عوامل تعیین کننده تناسب

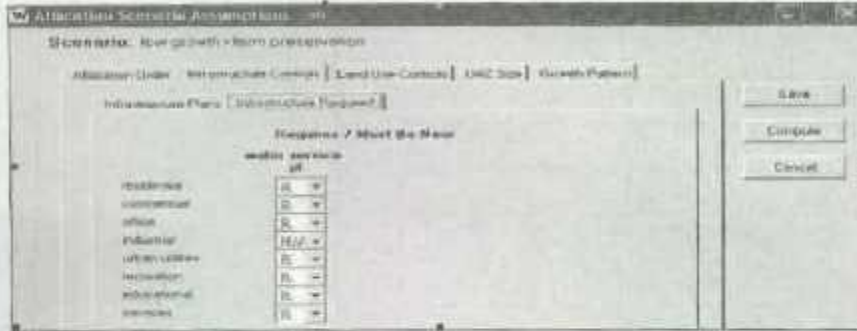
نرخ های عوامل مقادیر عددی هستند که قابلیت نسبی مکان ها را برای کاربری مشخص تعیین می کند. به عنوان مثال،  
قابلیت مکان های دارای شیب های مختلف برای مکان گزینی ساخت و ساز کاربری مسکونی در یک طیف ۶ تا ۱ (بالا)  
تا ۱ (پایین) و ۰ (خارج از شمول) نرخ گذاری شده است که طبق آن ساخت و ساز واحدهای مسکونی نباید در مکان هایی که  
شیب بالاتر از ۱۵ درصد دارند، صورت گیرد. یا در زمینه جنس خاک، به خاک های متوسط تا قوی ارزش بیشتری داده شده  
است تا ساخت و ساز در زمین های مرعوب کشاورزی کمتر صورت پذیرد.

د) تعیین جایگزین های مجاز کاربری ها

در این مرحله کاربری هایی که قابلیت تبدیل از وضع موجود (مانند کشاورزی، صنعتی و جز آن) به کاربری دیگری (مانند  
کاربری مسکونی) دارند، مشخص می شوند. اگر در اینجا هیچ نوع کاربری به عنوان کاربری تبدیل شدنی معین نگردد، فقط  
زمین هایی که در زمان حاضر ساخته شده اند برای پامخ به تقاضاهای کاربری زمین مورد نظر در اختیار خواهند بود.

بعد از طی این ۴ مرحله، مدل امتیاز عوامل را برای هر UAZ از طریق ضرب وزن های تعیین شده در ارزش و یا نرخ های عوامل،  
مجموع ارزش ها را محاسبه می کند. امتیازات تناسب اراضی به دست آمده، قابلیت نسبی هر UAZ را برای هر نوع کاربری زمین با  
در نظر گرفتن کلیه عوامل تعیین می کنند.





'What-if' تعدادی نقشه را که نشان دهنده تناسب نسبی مکان های مختلف برای هر نوع از کاربری زمین است، آن گونه که در تصویر شماره ۲ برای کاربری تجاری نمایش داده شده است، تولید می کند.

### ۲-۴-۳ پیش بینی تقاضاهای کاربری زمین (تحلیل تقاضا)

در حیطه پیش بینی تقاضاهای کاربری زمین، دو سناریوی رشد پایین و رشد بالا مدنظر است:

#### الف) محاسبه تقاضای مسکونی

در این مرحله ابتدا باید تعداد خانوار در سال های ۱۳۸۰، ۱۳۹۰، ۱۴۰۰ و ۱۴۱۰ برای سناریوهای مختلف پیش بینی شود. برای این منظور جمعیت شهر دورود در دوره های آتی طرح در قالب دو سناریو محاسبه می گردد و سپس با استفاده از بعد خانوار در هر دوره، تعداد خانوار محاسبه می شود (جدول شماره ۱).

جدول شماره ۱- پیش بینی جمعیت در طی دوره های آتی طرح

سال	بعد خانوار	جمعیت در گزینه حداقل	تعداد خانوار	جمعیت در گزینه حداکثر	تعداد خانوار
۱۳۸۰	۵/۳	۱۰۰۵۱۶	۱۸۹۶۵	۱۰۰۵۱۶	۱۸۹۶۵
۱۳۹۰	۵/۲	۱۱۶۶۵۳	۲۲۲۳۳	۱۲۸۶۶۰	۲۴۷۴۲
۱۴۰۰	۵/۱	۱۳۵۳۸۰	۲۶۵۴۵	۱۶۴۶۸۵	۳۲۲۹۱
۱۴۱۰	۵/۱	۱۵۷۰۴۱	۳۰۷۹۲	۲۱۰۷۹۷	۴۱۳۳۲

سیستم با استفاده از ۱) تعداد خانوار پیش بینی شده؛ ۲) تراکم مسکونی برای هر نوع مسکن؛ ۳) متوسط بعد خانوار برای هر نوع واحد مسکونی (۵/۲ نفر؛ ۴) میزان واحدهای تخلیه شده، تقاضای زمین برای کاربری مسکونی را در هر دوره محاسبه و پیش بینی می کند.

#### ب) محاسبه تقاضای بخش های صنعتی، تجاری و اداری

با استفاده از پیش بینی های انجام شده برای اشتغال کل در سطح شهر دورود برای هر سال پیش بینی در هر کدام از بخش های مذکور و همچنین میزان تراکم فعلی و آبی شاغلان و میزان خالی بودن هر کدام از کاربری های مذکور مقدار تقاضای آبی برای توسعه بخش های صنعتی، تجاری و اداری تعیین می شود.

جدول شماره ۲- میزان اشتغال در بخش های مختلف در دوره گذشته

نوع فعالیت	تعداد شاغلان ۱۳۶۵	تعداد شاغلان ۱۳۷۵	میانگین رشد (درصد)
صنعت	۴۱۷۱	۶۷۴۵	۲/۹
تجاری	۱۷۲۸	۲۳۵۰	۳/۱
اداری	۱۱۰۸	۱۵۰۸	۳/۰۱
کل اشتغال	۱۰۱۲۵	۱۵۰۰۶	۴

جدول شماره ۳- میزان اشتغال در بخش های مختلف در دوره های آبی در گزینه حداقل رشد

سال	صنعت	تجاری	اداری
۱۳۸۰	۸۵۶۷	۲۷۳۷	۱۷۴۵
۱۳۹۰	۱۱۳۰۰	۴۲۰۲	۲۲۳۳
۱۴۰۰	۱۵۹۴۰	۴۲۵۵	۲۸۵۸
۱۴۱۰	۲۲۴۸۵	۵۵۷۵	۳۶۵۸
تراکم فعلی	۱۶۳/۸	۳۱۳/۱۵	۱۵۸/۴
تراکم آبی	۱۸۰	۳۴۰	۱۷۰

جدول شماره ۴- میزان اشتغال در بخش‌های مختلف در دوره‌های آتی در گزینه حداکثر رشد

سال	صنعت	تجاری	اداری
۱۳۸۰	۸۵۴۷	۲۷۳۷	۱۷۴۵
۱۳۹۰	۱۵۰۵۷	۳۹۳۶	۲۴۶۱
۱۴۰۰	۲۵۷۲۰	۵۵۵۳	۳۲۷۰
۱۴۱۰	۳۳۹۳۳	۷۸۳۳	۴۸۹۲
تراکم فعلی	۱۶۳/۸	۳۱۳/۱۵	۱۵۸/۶
تراکم آتی	۲۱۰	۳۸۰	۲۰۰

برای پیش‌بینی میزان اشتغال در بخش صنعت دو گزینه رشد حداقل ۳/۵ درصد و رشد حداکثر ۵/۵ درصد و برای پیش‌بینی میزان اشتغال در بخش‌های تجاری و اداری رشد حداقل ۲/۵ درصد و رشد حداکثر ۳/۵ درصد در نظر گرفته شده و نتایج به‌دست آمده در جداول شماره ۴ و ۳ ارائه گردیده است.

### ج) محاسبه تقاضای کاربری‌های محلی

در این قسمت سیستم به کاربر امکان می‌دهد که مقدار زمین مورد نیاز را به ازای هر هزار نفر برای تأمین کاربری‌های موردنیاز محلی که مکان و اندازه آنها بستگی به جمعیت محل دارد، تعیین کند. این کاربری‌ها شامل پارک‌های محلی، مراکز فرهنگی-مذهبی، آموزشی، بهداشتی-درمانی، ورزشی و تجهیزات شهری اند. استانداردهای تعیین شده برای هر کاربری براساس جمعیت پیش‌بینی شده در هر محدوده تقسیماتی برای محاسبه مقدار زمینی که باید به هر کاربری تخصیص یابد، اعمال می‌گردند.

برای این منظور ابتدا تغییرات جمعیتی دو ناحیه شهر مورد، مطابق گزینه‌های رشد حداقل و رشد حداکثر با استفاده از جمعیت سال پایه ۱۳۷۵ پیش‌بینی و سپس مقدار زمین مورد نیاز برای جمعیت اضافه شده محاسبه می‌شود (جدول شماره ۵، ۶، ۷ و ۸).

جدول شماره ۵- جمعیت نواحی دوگانه در دوره‌های آتی در حالت حداقل رشد

سال	ناحیه ۱		ناحیه ۲	
	۱۳۸۰	۱۳۹۰	۱۴۰۰	۱۴۱۰
جمعیت	۵۰۳۷۷	۵۸۳۸۴	۶۷۷۱۵	۷۸۵۸۶
افزایش	-	۸۱۰۷	۹۳۳۱	۱۰۸۷۱

جدول شماره ۶- محاسبه کمبودهای فعلی کاربری‌های محلی در نواحی دوگانه

کاربری	ناحیه ۱		ناحیه ۲	
	سطح موردنیاز (م <sup>۲</sup> )	کمبود (م <sup>۲</sup> )	سطح فعلی (م <sup>۲</sup> )	کمبود (م <sup>۲</sup> )
کاربری	۱۳۸۰	۱۳۸۰	۱۳۸۰	۱۳۸۰
آموزشی	۱۲۷۸۲۴	۲۲۱۲۱۸	۹۳۳۷۲	۲۰۹۵۸۹
بهداشتی	۱۶۶۰۵	۶۲۸۲۰	۲۸۲۱۵	۵۲۳۹۷
اوقات فراغت	۴۳۷۵۵۴	۶۰۳۳۲۴	۱۶۵۷۷۰	۵۷۱۶۰۸
تأسیسات شهری	۵۵۰۶۰۲	۳۰۱۶۶۲	۰	۲۸۵۸۰۲

جدول شماره ۷- سطح مورد نیاز در دوره‌های آبی در حالت حداقل رشد اندک، برای نواحی دوگانه - متر مربع

۲-هکتار			۱-هکتار			-
۱۴۱۰	۱۶۰۰	۱۳۹۰	۱۴۱۰	۱۶۰۰	۱۳۹۰	کاربری
۲۵۴۱۵	۳۹۰۵۰	۳۳۴۴۶	۲۷۸۳۲	۴۱۰۵۶	۳۵۶۷۱	آموزش
۱۱۳۲۸	۹۷۴۲	۸۴۱۱	۱۱۹۵۸	۱۰۲۶۴	۸۹۱۷	پهداشتی
۱۳۳۵۸۸	۱۰۶۵۰۰	۹۱۷۶۴	۱۲۰۴۵۲	۱۱۱۹۷۲	۹۷۲۸۴	اوقات فراغت
۶۱۷۹۴	۵۳۲۵۰	۴۵۸۸۲	۶۵۲۲۶	۵۵۹۸۶	۴۸۶۲۲	تأسیسات شهری

جدول شماره ۸- سطح مورد نیاز در دوره آبی در حالت حداکثر رشد برای نواحی دوگانه - متر مربع

۲-هکتار			۱-هکتار			-
۱۴۱۰	۱۶۰۰	۱۳۹۰	۱۴۱۰	۱۶۰۰	۱۳۹۰	کاربری
۹۶۱۹۲	۷۵۱۲۷	۵۸۷۰۰	۱۰۱۵۳۰	۷۹۳۱۲	۶۱۹۵۶	آموزش
۲۴۸۲۸	۱۸۷۸۶	۱۲۹۷۵	۲۵۳۸۲	۱۹۸۲۸	۱۵۴۸۹	پهداشتی
۲۶۲۳۴۴	۲۰۲۹۲۸	۱۶۰۰۹۲	۲۷۶۹۰۰	۲۱۶۳۱۲	۱۶۸۹۷۲	اوقات فراغت
۱۳۱۱۷۲	۱۰۲۲۷۴	۸۰۰۴۶	۱۳۸۴۵۰	۱۰۸۱۵۶	۸۲۴۸۶	تأسیسات شهری

### ۳-۴-۳ تخصیص تقاضاهای کاربری زمین پیش بینی شده (تحلیل تخصیص)

قرابت تخصیص یا انتخاب فرم سناریوی تخصیص که به منظور ایجاد سناریوی تخصیص جدید، یا مرور یا حذف سناریوی موجود طراحی شده است، آغاز می‌گردد (تصویر شماره ۳).

در این تحقیق در مرحله تخصیص چهار سناریو مورد نظر است.

۱. حفاظت از اراضی کشاورزی با رشد اندک؛
۲. حفاظت از اراضی کشاورزی با رشد زیاد؛
۳. گسترش شهر در حومه‌ها با رشد اندک؛ و
۴. گسترش شهر در حومه‌ها با رشد زیاد.

بعد از انتخاب سناریوی مورد نظر، با فرم فرضیه‌های سناریوی تخصیص که در تصویر ۴ نشان داده شده است مواجه می‌شویم. این فرم

پنج قسمت دارد که برای تعیین فرضیه‌هایی که زیربنای سناریوی تخصیص رشد را تشکیل می‌دهند، به کار می‌روند.

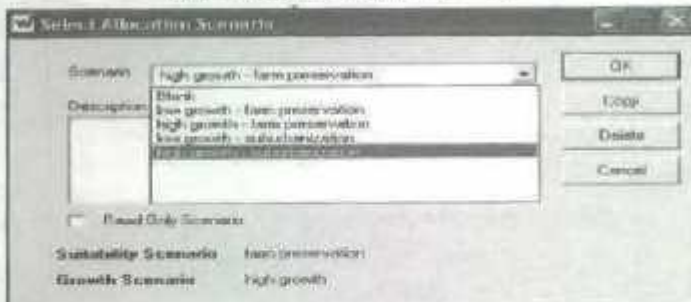
### ۳-۴-۳-۱ اولویت تخصیص

قسمت اول به مشخص کردن ترتیبی که بر اساس آن انواع مختلف تقاضاهای کاربری زمین پیش بینی شده باید تأمین شوند، اختصاص دارد. در شهر مورد مطالعه اولویت تخصیص با کاربری مسکونی است. سپس به ترتیب کاربری تجاری، اداری و صنعتی در اولویت‌های بعدی قرار دارند.

### ۳-۴-۳-۲ کنترل زیرساخت‌ها

این مرحله شامل دو قسمت است؛ قسمت طرح‌های زیرساخت‌ها برای انتخاب طرح‌های زیرساخت‌هایی که قبلاً تعریف شده‌اند و نیز برای هدایت فرایند تخصیص به کار گرفته می‌شوند. اگر هیچ طرح زیرساختی انتخاب نشود، همه کاربری زمین‌ها در مناسبترین مکان‌ها، صرف نظر از موجود بودن یا نبودن خدمات آب و فاضلاب یا نزدیکی به خیابان‌های اصلی یا تقاطع‌ها، مکان‌یابی می‌شوند. قسمت زیرساخت‌های مورد نیاز برای تعیین رابطه بین زیرساخت‌ها و الگوهای ساخت و ساز کاربری زمین به کار برده

تصویر شماره ۳- فرم مربوط به سناریوی تخصیص





می‌شود. این قسمت، کاربری زمین‌هایی را که باید تخصیص داده شوند فهرست می‌کند، و هر کاربری زمین یا زیرساخت‌های خاصی در قسمت طرح‌های زیر ساخت‌ها مرتبط می‌شود. فضاهای قرار داده شده در صفحه برای تعیین سه نوع انتخاب زیر مورد استفاده قرار می‌گیرند: اولین حالت، «متأثر نمی‌شود»، حالت دوم، «ضرورت»، حالت سوم، «شامل نمی‌شود».

### ۳-۴-۳ اندازه UAZها

این مرحله مربوط به کنترل اندازه UAZهاست و با عنوان UAZ Control مشخص گردیده است، که برای تعیین حداقل

اندازه UAZهایی که در درون آنها تقاضاهای مختلف کاربری زمین می‌توانند تخصیص داده شوند، به کار می‌رود.

### ۳-۴-۳ صفحه کنترل کاربری زمین

کاربر در این مرحله امکان می‌یابد که به انتخاب از میان طرح‌های کاربری زمین که قبلاً تعریف شده‌اند و مقررات منطقه بندی که مکان‌های رشد آنی را کنترل می‌کنند، بپردازد. اگر یک کنترل کاربری زمین یا طرح منطقه بندی انتخاب شود، سیستم اجازه می‌دهد که تقاضاهای پیش‌بینی شده کاربری زمین فقط به نواحی‌ای که کاربری زمین در آنها مجاز است، تخصیص داده شود. اگر هیچ کنترل کاربری زمین انتخاب نگردد، تقاضاهای کاربری زمین به مناسبترین مکان بدون هیچ محدودیتی تخصیص می‌یابند. در این تحقیق سعی بر آن است تا با در نظر گرفتن طرح حفاظت از اراضی کشاورزی از گسترش بی‌رویه شهر در اراضی مرغوب کشاورزی جلوگیری به عمل آید.

### ۲-۴-۳ الگوی رشد

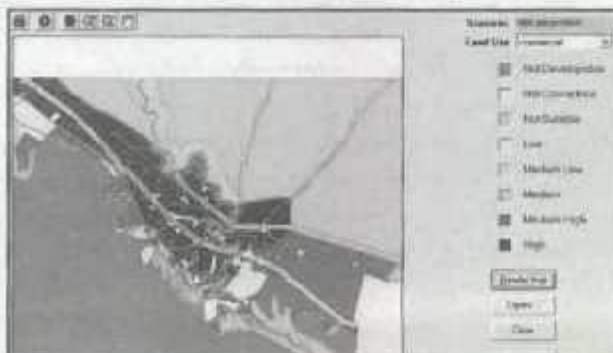
آخرین مرحله در مقوله تخصیص، مشخص کردن الگوی رشد است. در این قسمت کاربر امکان پیدا می‌کند که از میان انواع رشدی که قبلاً تعریف شده‌اند، یکی را انتخاب کند. در این تحقیق دو الگوی رشد در نظر گرفته شده است: الف) رشد متمرکز حول هسته مرکزی شهر و ب) رشد شعاعی حول محورهای اصلی ارتباطی شهر.

پس از طی مراحل مذکور، سیستم الگوی کاربری زمین آینده پیش‌بینی شده را از طریق تخصیص تقاضای پیش‌بینی شده کاربری زمین به مناسبترین مکان‌ها، یا در نظر گرفتن کلیه کنترل‌های کاربری زمین به مناسبترین مکان‌ها، یا در نظر گرفتن کلیه کنترل‌های کاربری زمین یا طرح زیرساخت‌های انتخاب شده به وسیله کاربر، محاسبه می‌کند. وقتی کاربری زمین پیش‌بینی شده برای هر سال پیش‌بینی تخصیص داده شد، آن گاه می‌توان نتایج را بر روی نقشه یا صفحه گزارش مشاهده کرد.

### ۴- جمع بندی و نتیجه گیری

در بخش تخصیص چهار سناریو پیشنهاد شده است. از بین این چهار سناریو، سناریوهای دوم و چهارم رد می‌شوند، چرا که حفاظت از اراضی کشاورزی مرغوب با رشد بالایی جمعیت در یک سناریو جمع‌شدنی نیست و محدودیتی که به وسیله طرح حفاظت از اراضی مرغوب کشاورزی ایجاد می‌شود اجازه چنین رشدی را نمی‌دهد که در طی سی سال جمعیت شهر دو برابر شود. بنابراین سناریوی دوم رد می‌شود. سناریوی چهارم نیز با توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های موجود امکان‌پذیر نیست، چرا که اگر شهر بخواهد با رشد بالا در حومه‌ها گسترش پیدا کند پس از چند دوره اکثر اراضی کشاورزی به زیرساخت و ساز می‌رود. و از طرفی هم امکانات و ظرفیت‌های شهر داری به هیچ وجه نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای شهروندان باشد. بنابراین این سناریو نیز رد می‌شود.

تصویر شماره ۵ گسترش شهر در صورت اجرای سناریوی سوم



بدین ترتیب سناریوهای پیشنهادی عبارتند از:  
 - حفاظت از اراضی کشاورزی با رشد اندک جمعیت؛  
 - گسترش شهر در حومه‌ها با رشد اندک جمعیت.  
 سناریوی اول با تراکم بالاتر از تراکم فعلی و سناریوی دوم با تراکم فعلی امکان‌پذیر است.  
 آنچه از دو سناریوی مورد پذیرش در این مقاله در مورد مناسبترین جهت برای توسعه آبی شهر دورود به دست می‌آید، این است که محور ارتباطی موجود (شمال غربی شهر) بهترین جهت توسعه است. در واقع مسیری که در طول این مقاله طی شد، می‌تواند پاسخگوی سؤال اول باشد. اینکه به چه



برنامه‌ریزی و طراحی شهری

## اثر دسترسی و محدودیت دسترسی بر ساختار فضایی - کالبدی شهر [۱]

چکیده  
ساختار فضایی شهر و مکان‌گزینی جمعیت و فعالیت در آن، تحت تأثیر عوامل مختلف اقتصادی، اجتماعی، تاریخی، ارتباطی، طبیعی و جز اینها به وقوع می‌پیوندد. وجوه مختلف ساختار فضایی و کالبدی شهر اعم از ساخت شهر، بافت شهر، اندازه شهر و نقش و اهمیت مرکز شهر، تماماً از عامل دسترسی تأثیر می‌پذیرند. اگر نقش عامل دسترسی بیشتر از سایر عوامل نباشد، بی‌گمان کمتر هم نیست. در واقع، از آنجا که همواره دسترسی عامل با ارزشی تلقی می‌گردد، استقرار فعالیت‌ها و اسکان جمعیت، به شدت تحت تأثیر این عامل قرار می‌گیرد و از این طریق، ساختار فضایی شهر هم تأثیر می‌پذیرد. این مقاله درصدد آن است که تأثیرگذاری وجوه محدودکننده عامل دسترسی را بر روی ساختار فضایی، مورد بررسی قرار دهد.

کلید واژه‌ها: دسترسی، محدودیت دسترسی، برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری، برنامه‌ریزی کاربری زمین، ساختار فضایی شهر، ساخت شهر.

مبارک بوالحسنی  
کارشناس ارشد شهرسازی  
E-mail: mahmudbolhassani@yahoo.com

فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۳

بررسی اثر دسترسی و محدودیت دسترسی بر روی ساختار فضایی شهر هدف اصلی این مقاله است. بر این اساس، مصالحه حاضر، در ابتدا به بررسی روند افزایش قابلیت دسترسی اشاره می‌کند و با استناد به فراروند تاریخی نقش عامل دسترسی در شهرها، بازتاب‌های فضایی و کالبدی دسترسی در شهر (ساخت، بافت و اندازه شهر) را مورد بررسی قرار می‌دهد. بدین منظور، نقش هر یک از مؤلفه‌های کاربری زمین و حمل و نقل و سازوکارهای عملی آنها (برنامه‌ریزی کاربری زمین و برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری) در این تأثیر گذاری فضایی در تعامل با یکدیگر مورد مطالعه قرار می‌گیرد. متعاقباً در فرجام مقاله، نقش اثر وجوه محدود کننده (اثر معکوس) عامل دسترسی نیز بر روی ساخت، بافت و اندازه شهر مورد استتاج قرار می‌گیرد.

### ۱- بررسی روند تاریخی افزایش قابلیت دسترسی

انسان در طول تاریخ تمدن، تلاش بسیاری به منظور افزایش قابلیت دسترسی خود به کالاها، اماکن و جز اینها داشته است. استفاده از نیروی حیوانات و اختراع چرخ از مصادیق این گونه تلاش‌ها به شمار می‌رود.

بررسی‌های تاریخی نیز حاکی از آن است که دسترسی، همواره نقش مهمی در شهر ایفا می‌کرده است. به طوری که نخستین قانونگذاری شهرسازی به خاطر لزوم حفظ قلمرو عمومی یا جلوگیری از تجاوزهای افراد به شبکه راه‌ها به وجود آمد. در پی آن، نهاد نگهداری راه شکل گرفت که سابق آن به دوران باستان بازمی‌گردد و وظایف عمده آن نه تنها مراقبت از وضع راه‌ها، بلکه وادار کردن افراد به رعایت ردیف بندی و نظم بخشیدن به پیش آمدگی‌های ساختمان‌ها بوده است\* (باستیه و درر، ۱۳۷۷، ص ۴۲۷).

در طول زمان، وابستگی به وسایل حمل و نقل و گسترش آن در شهرها در کنار سایر عوامل تعیین کننده، در شکل گیری شهرها مؤثر بوده است. در این باره می‌توان اذعان داشت که "شکل شهرها تا حد زیادی نشان دهنده تکنولوژی‌های حمل و نقل است که در دوره‌های مختلف توسعه خود بر شهرها چیره شده‌اند" (Barrett, 1992, P.171). ملوین ویر نیز اظهار می‌کند که تغییرات کثونی در وسایل ارتباطی مهم‌ترین عامل تعیین کننده در شکل گیری الگوهای شهری به شمار می‌آید.

"پیش تر شهرها برای بنیاده روی ساخته می‌شدند و لذا محل زندگی و محل کار نزدیک به هم بودند" (وگتر، ۱۳۸۱، ص ۸۶). در واقع شهرها، "چهار آنها که طبق برنامه دقیق بنا گشته بودند (شهرهای رومی در قرون وسطی)، چه آنها که به شکلی خودرو به وجود آمده بودند (شهرهای خاورمیانه)، نمی‌توانستند خارج از حدودی که پیاپی روی و استفاده از چهارپایان اجازه می‌داد گسترش پیدا کنند. از آنجا که برای پیاده چهارپا، مشکلات حمل و نقل در سطح شهر منحصرأ به موانع طبیعی بستگی دارد، موانع طبیعی تعیین کننده عمده فرم این شهرها بودند" (زریونی، ۱۳۵۵، ص ۵۱). از این رو وسعت شهرهای تک مرکزی محدود بود و شعاع دسترسی به مراکز خدماتی، تجاری، بازرگانی و جزآن به لحاظ ناتوانی افراد پیاده در طی کردن مسیرهای طولانی کم بود و با اینکه "هرگاه وسعت شهر ارتباط با یک مرکز را با توجه به وسیله حمل و نقل مشکل می‌ساخت، مرکز متعدد بوجود می‌آمدند. در شهرهای قدیمی ایران، هنوز می‌توان این مراکز را به صورت بازارچه‌ها تشخیص داد". (همان منبع، ۵۱) البته در کنار عامل دسترسی، عوامل دیگری مانند عامل دفاع هم در محدود کردن وسعت شهرها، نقش مؤثری داشت.

در بررسی فرایند تاریخی شهرها و عوامل مؤثر در توسعه افقی آنها، فناوری‌های جدید بسیار تأثیر گذار بودند، به طوری که با اختراع توپ عصر جدیدی آغاز شد و فرم شهرها را برای اولین بار تحت تأثیر قرار داد. اما تکنولوژی‌های جدید حمل و نقل، تأثیرات بسیار قاطع تری را به دنبال داشتند و به لحاظ اثر گذاری بر بافت و ساخت شهر، اهمیت بیشتری یافت. خطوط راه آهن، مصداق چنین تحولی بود. از ۱۸۲۵ به بعد، یعنی به دنبال اختراع لوکوموتیو، رشد و توسعه خطوط آهن آغاز گردید و چنین توسعه‌ای به طرز تعیین کننده‌ای بر دهه‌های بعدی اثر گذاشت\*. (بنجولو، ۱۳۵۴، ص ۲۱) متعاقباً "ایجاد خطوط حمل و نقل شهری نظیر قطارهای آسی، اتوبوس‌های برقی و سراجام راه‌آهن‌های زیرزمینی بافت شهرهای اروپایی را دگرگون ساخت. قطب جاذبه، همان مرکز شهر مانده بود؛ اما حوزه تأثیر این قطب را دیگر قاصه از قطب و موانع طبیعی، معلوم نمی‌کرد، بلکه شبکه حمل و نقل شهری نیز عامل عمده‌ای در تعیین فرم گسترش شهر شد. تأثیر مرکز شهر در اطراف شبکه حمل و نقل زیادتر بود، کارگران و افراد سعی می‌کردند که در نزدیکی شبکه ارتباطی زندگی کنند و بنابراین تراکم جمعیت بادوری از مرکز وهم بادوری از شبکه‌ها، کم می‌شد." (زریونی، ۱۳۵۵، ص ۵۱ و ۵۲)

دگرگونی بافت‌های شهری، به خصوص مراکز شهری که مکان تجمع فعالیت‌های اساسی و پایه‌ای - اعم از کاربری‌های تجاری، خدماتی، بازرگانی، آموزشی، بهداشتی و جز آن - پس از لوکوموتیو، با ظهور اتومبیل، نمود بیشتری پیدا کرد. در واقع، شهرها و اقتصاد شهری به شکل‌های گوناگون، تحت تأثیر عامل اتومبیل قرار می‌گرفتند. توانایی این وسیله نقلیه به حدی بود که توانست زندگی شهری و ریخت‌شناسی (مورفولوژی) شهر را به کلی دگرگون سازد\* (شکوئی، ۱۳۶۵، ص ۱۱۶). این تأثیر به حدی بود که برخی از صاحب نظران دگران و هراسناک از آن یاد می‌کنند. از جمله زیگفرد گیدلین در مورد تأثیر گذاری اتومبیل در ساخت و بافت شهر

شبکه راه‌ها در مقیاس‌های  
مختلف با عناصر عملکردی  
شهری در رده‌های مختلف ارتباط  
برقرار می‌کند و سهولت و بدیع  
بودن این نحوه ارتباط موجب  
ارتقای کیفی شهر از نظر استفاده  
کننده می‌شود و توسعه‌های آتی  
شهر را تضمین می‌کند

کمیت و کیفیت عامل  
دسترسی در طول زمان  
می تواند با اثر گذاری بر روی  
تراکم و چگونگی ترکیب و  
طرز قرار گرفتن اجزا و عناصر  
شهری، نسبت به همگون یا  
ناهمگون شدن بافت های  
شهری مؤثر افتد

می نویسد: "شهرهای معاصر را در تمام کشورها بدون استثنا خطری تهدید می کند: خطری که نه در خارج شهر بلکه در تزیون آن به وجود آمده است و آن تسلط ماشین بر زندگی عصر حاضر است. حضور همه جایی ماشین به صورت اتومبیل، بیش از هر عامل صنعتی دیگر شهر عصر حاضر را تهدید می کند و تاروپود آن را دگرگون می سازد. نیرویی که ماشین بر شهرها اعمال می کند، درست مانند سلاح جنگی تازه در روزگار گذشته، تغییر شهر را اجتناب ناپذیر می سازد، تاروپود شهر باید تغییر کند و گرنه ساختمان کنونی آن سبب نیستی و زوالش خواهد شد و تمدن کنونی را نیز به سستی خواهد کشاند" (کیدلین، ۱۳۶۵، ص ۶۴۱).

بدین ترتیب، به یکباره "با ورود اتومبیل به عرصه زندگی اجتماعی و به ویژه گسترش روز افزون تعداد آن در شبکه های شهری، این وسیله چنان تحولی را در سرعت جابه جایی ها و نقل و اتصالات بر جای گذاشت که امروزه اثر آن در بافت شهرها و الگو و جهت توسعه آنها، نقش تعیین کننده ای را به خود اختصاص می دهد." (پرنیان، ۱۳۷۵، ص ۷) اما از آنجا که شبکه های موجود، توان پذیرش این وسیله نقلیه جدید را نداشتند و همچنین به خاطر سطح وسیعی که این وسایل نقلیه اشغال می کنند، بافت مراکز شهری به شدت آسیب پذیر گردیده و ساخت و بافت شهرها به ویژه شهرهای ارگانیک قرون وسطایی دگرگون شده است.

## ۲- آثار و بازتاب های فضایی و کالبدی دسترسی بر روی شهر و مرکز شهر:

دسترسی به عنوان یکی از محورهای عملکردی برای شکل فضایی شهرها مطرح است. نظریه پردازان معاصر، دسترسی و ارتباطات را جزء امتیازات اصلی مناطق شهری دانسته و اغلب تئوری های مربوط به پیدایش و عملکرد شهر نیز، آن را مسلم برشمرده اند. دسترسی یکی از امتیازات اصلی سکونتگاه های شهری است و دستیابی و توزیع آن از شاخص های کیفیت سکونتگاه است (لینچ، ۱۳۷۶، ص ۲۶۲ و ۲۴۱).

از این رو، در همه شهرها با هر نوع ساخت، بافت و اندازه ای، فراهم شدن شرایط بالقوه و بالفعل دسترسی نیازی اجتناب ناپذیر به شمار می آید. به عبارت بهتر، شهرها "علاوه بر نیازهای اساسی و مراکز و فعالیت های عملکردی به پیوندهای ربط دهنده در شرایط مختلف نیاز دارند. این ابزار شامل کلیه انواع ارتباطات در وجوه ابعاد مختلف می گردند. ولی اساساً شهر نیاز به راه هایی دارد که جریان معاش - اعم از غذا، پول، جابه جایی کالاها و تماس های اجتماعی بین مردم - را میسر می سازد" (Duhl, 1986, P. 2).

بنابراین می توان این انتظار را داشت که جریان مذکور، هم بر روی شکل شهر اعم از ساخت، بافت و اندازه شهر تأثیر گذار باشد و هم عامل تأثیر پذیر از آن.

### الف: ساخت شهر

از آنجا که دسترسی پیدا کردن به افراد، مراکز اشتغال، فضاها و جز آن، کاری است که در شهر از طریق شبکه های ارتباطی میسر می گردد، راه یکی از مهم ترین و بنیادی ترین محورهای ارتباطی تلقی می شود و دسترسی های فیزیکی و جریان های اصلی بدین واسطه تأمین می گردند.

راه در شهر عبارت است از: معابر فرعی، خیابان ها و میدان ها که امکان بالقوه و بالفعل دسترسی های فیزیکی را فراهم می کنند. "مفهوم از ساخت، مهم ترین عناصر و اجزای تشکیل دهنده یک نظام است که در آن جامعیت و وحدت ایجاد کند. در خصوص شهر، اصلی ترین عناصر سازنده آن از جمله شبکه های اصلی رفت و آمد، فضا های اصلی و فعالیت های مهم روی هم رفته ساخت اصلی آن را به وجود می آورند." (بندزگر، ۱۳۷۷، ص ۱۱) بنابراین "عامل ارتباطات یکی از عواملی است که به قضا ساختار یا استخوان بندی می دهد" (حمیدی، ۱۳۷۶، ص ۱۶).

شرایط دسترسی از طریق شبکه راهها نمایانگر هماهنگی فضای کالبدی شهر با شرایط و عوامل طبیعی، اقتصادی، اجتماعی و نیز نشان دهنده اصلی چگونگی جریان ارتباطی فعالیت های شهری تلقی می شود. شبکه های ارتباطی در ساخت کالبدی شهر و زمینهای غالب فضاهای پر و خالی، نقش تعیین کننده ای در این میان ایفا می کنند. تعیین محورها، مراکز اصلی و فرعی در استخوان بندی شهر، بدون در نظر گرفتن محورهای آنها ممکن نیست. در واقع، "برقراری پیوند بین استخوان بندی شهری با مراکز فرعی مختلف شهر، گاه به صورت مستقیم و گاه با شبکه راهها صورت می پذیرد. شبکه راهها در معیاس های مختلف با عناصر عملکردی شهری در رده های مختلف ارتباط برقرار می کند و سهولت و بدیع بودن این نحوه ارتباط موجب ارتقای کیفی شهر از نظر استفاده کننده می شود و توسعه های آتی شهر را تضمین می کند" (مبیری، ۱۳۷۸، ص ۶۰).

در صورتی که شکل الگویی شهرها را از نظر گونه شناسی (تیپولوژی) مورد بررسی قرار دهیم، در هر یک از ساخت های شعاعی، شعرتیجی، ستارهای، حلقوی و شاخه ای و نظایر اینها، ملاحظه می شود که عامل دسترسی نقش تعیین کننده ای در نوع ساخت شهر دارد. به طور کلی اثر مستقیم و باز عامل دسترسی در ساخت شهر را می توان در خطی شدن شهرهایی که در طول مسیرهای جاده و مواصلاتی عمده ایجاد شدند و توسعه یافته اند تشخیص داد.

### ب- بافت شهر

کلود شالین معتقد است که در بین فناوری های متفاوتی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم روی فرم و ساختمان شهری تأثیر می گذارد، توسعه و سبب دسترسی، نقش بسیار مهمی را ایفا می کند. به نظر وی، توسعه وسایل دسترسی و بهبود شرایط دسترسی، بر





هم‌زدن تدریجی اتصال و به هم فشردگی بافت شهری را امکان‌پذیر کرده است. (شالین، ۱۳۷۲، ص ۸۱) از این رو شرایط دسترسی با بافت شهر که به معنی درجه ترکیب عناصر ریز و درشت است، کنش و واکنش متقابل دارند، به طوری که همگگون بودن و ناهمگگون بودن بافت را می‌توان با توجه به درجه ترکیب عناصر ریز و درشت و نیز اندازه شبکه معابر تعریف کرد. به عنوان نمونه، یک حوزه حومه شهری با خانه‌های کوچک در قطعات کوچک زمین و شبکه ارتباطی متناسب با آن را می‌توان دانه بندی ریز در بافتی همگون تعریف کرد. همین شرایط می‌تواند با خانه‌های کوچک در قطعات زمین، با اندازه‌های مختلف و شبکه‌های دسترسی یا عرض‌های ناهمگون مجاور، بافتی ناهمگون را به وجود آورد. (سازمان زیست‌سازي، ۱۳۷۷، ص ۲۱)

بافت هر شهر با دو خصوصیت «دانه بندی» و «تراکم» تعریف می‌شود. «دانه بندی» در واقع خصوصیات فضایی عناصر موجود شهر و چگونگی ارتباط و ترکیبات مختلف این عناصر گوناگون شهر در فضا است. تراکم، شدت استفاده از زمین به وسیله مردم و ساختمان‌هاست. فرم، اندازه و شکل و الگو عمدتاً با تراکم تغییر می‌پذیرند (حیب، ۱۳۷۲، ص ۶). از این رو تغییر در هر کدام از ویژگی‌های مذکور، شرایط دسترسی را دستخوش تغییر و تحول می‌سازد. بدین ترتیب، کمیت و کیفیت عامل دسترسی در طول زمان می‌تواند با اثر گذاری بر روی تراکم و چگونگی ترکیب و طرز قرار گرفتن اجزا و عناصر شهری، نسبت به همگگون یا ناهمگگون شدن بافت‌های شهری مؤثر افتد. به طوری که با افزایش تراکم و کاهش اندازه عناصر، عامل دسترسی نیز با افزایش تراکم واحدهای جذب و تولید کننده مسخر در واحد سطح مواجه می‌شود.

### ج- اندازه شهر

وسعت و اندازه شهر، کاملاً با شرایط و امکانات دسترسی ارتباط مستقیمی دارد. از یک سو، اندازه شهر از شاخص‌های مهم در شناخت قره‌های شهری است و از سوی دیگر هر چه توان بالقوه و بالفعل شرایط و امکانات دسترسی بیشتر فراهم باشد، در صورت همراه بودن عوامل مؤثر اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و عملکردی شهر، امکانی مثبت برای وسعت یافتن شهر به وجود می‌آید.

معمولاً این امکان بالقوه و بالفعل شرایط دسترسی، خود تابعی از وسایط حمل و نقل است. به طوری که در گذشته که انسان صرفاً با پای پیاده نقل مکان می‌کرد، معمولاً وسعت شهر عادل شمع دسترسی انسان با پای پیاده بود؛ ولی پس از اختراع لوکوموتیو و اتومبیل، شهرها با اتکا به فراهم شدن شرایط بالقوه و بالفعل دسترسی، گسترش یافتند و وجود شرایط دسترسی در این کانون‌های توسعه سبب گردید تا مراکز اشتغال، کیلومترها از یکدیگر فاصله یابند و توسعه فیزیکی شهر میسر گردد.

تحقیقات نیومن (۱۹۱۱) کنورثی (۱۹۲۱) ارتباط قوی میان کاربرد وسایل نقلیه شخصی و شاخص‌های وسعت شهر را نشان می‌دهد. کتاب «راه‌های مهندسی ترافیک و حمل و نقل» نیسن می‌کند که: «اگر چه عوامل دیگری وجود دارد که در پراکنش شهری نقش دارند، ولی میزان وابستگی به اتومبیل از مهم‌ترین عوامل بوده است.» (TDM, vol 9, 15)

### د- اهمیت مرکز شهر و تأثیر شبکه دسترسی

به لحاظ تاریخی شهرها اغلب متأثر از شعاع امکان دسترسی مردم، به صورت تک مرکزی ایجاد می‌شدند که این امر دسترسی آسان‌تر و متعادل‌تر همه مردم را به مراکز خدماتی، تجاری، بازرگانی و جز اینها میسر می‌ساخت. این بدان معنی است که تمام فعالیت‌ها و کاربری‌های مهم خدماتی در مرکز شهر متمرکز می‌شدند و به منظور برقراری ارتباط با این هسته، ساختار شبکه ارتباطی به صورت شعاعی شکل می‌گرفت و تمام راه‌ها به این مرکز ختم می‌شد. بنابراین مرکز شهر کانون شبکه‌های ارتباطی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی شهر به شمار می‌رفت و به عبارت دیگر مرکز شهر از مائثرترین و با اهمیت‌ترین بخش‌های ساختار فضایی شهر محسوب می‌شد.

همان‌طور که مطرح شد، با توسعه تکنولوژی و رواج یافتن استفاده از اتومبیل شخصی، شهرها دنیای خارج تماس پیدا کرد و در مسیر خطوطی که از جهات گوناگون جالب بروز می‌کرد و دارای حداقل موانع بود، به توسعه خود ادامه می‌داد. به تبع این امر اندازه شهرها بسیار بزرگ‌تر شد و مردم ترجیح دادند به منظور کسب آسایش و آرامش بیشتر، در حومه‌های شهری سکونت گزینند و این خود به مفهوم فاصله گرفتن محل کار و سکونت بود.

در این شرایط یکی از اقدام‌هایی که به منظور سهولت ارتباط بین مرکز و حومه و سایر نقاط شهری انجام گرفت و همچنان نیز ادامه دارد، احداث اتوبان‌ها و بزرگراه‌های شهری بود که سرعت دسترسی را افزایش بسیار داد. کلود شالین به نقش اتوبان‌ها و چگونگی تأثیر گذاری آنها بر بافت شهری به ویژه مرکز شهر تأکید می‌کند.

نکته‌ای که در این زمینه مهم به نظر می‌رسد، این است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم، ساختار این بزرگراه‌های شهری (به صورت



شعاعی یا شبکه‌ای (به مرکز شهر ختم می‌شوند) و یا خیابان‌های منشعب از آنها به مرکز شهر منتهی می‌گردند. بدین ترتیب، وسایط نقلیه متعددی از این طریق در زمان کوتاه و با سرعت زیاد، به مرکز شهر می‌رسند. این موضوع از یک سو می‌تواند موجب افزایش اهمیت عملکرد مرکز شهر شود ولی از سوی دیگر به لحاظ ساختار محدود شبکه از نقاطی، خود می‌تواند پیامدهای نامطلوبی به همراه داشته باشد و موجب گردد که مرکز شهر با ترافیک سنگین مواجه شود.

حال چنانچه امکانات پارکینگ و وسایل حمل و نقل عمومی و سایر تسهیلات مورد نیاز در مرکز شهر به نحو مطلوب فراهم شده باشد، این شرایط می‌تواند موجب افزایش قابلیت دسترسی مرکز شهر گردد و در نتیجه رونق عملکردها و فعالیت‌هایی را که در مرکز شهر مستقر است در پی داشته باشد.

پس از محرزشدن نقش قاطع انکارناپذیر عامل دسترسی بر روی ویژگی‌های فضایی شهر، و مشخصاً اهمیت عملکرد مرکز شهر، لازم است عوامل مؤثر بر دسترسی شناسایی و تحلیل شوند. مؤلفه‌های عامل دسترسی در این زمینه به دو بخش اصلی "حمل و نقل" و "کاربری زمین" تقسیم می‌شوند. با توجه به اینکه هرگونه آثار فضایی کالبدی دسترسی منتج از سازوکارهای این دو مؤلفه است. قسمت بعدی این مقاله به این موضوع اختصاص می‌یابد.

### ۳-۱ اثر متقابل کاربری زمین و حمل و نقل شهری و بازتاب‌های آن بر کیفیت دسترسی

با توجه به اینکه سنتز چندی و چونی رابطه "کاربری زمین" و "حمل و نقل"، تعیین کننده چگونگی دسترسی به فعالیت‌ها، اماکن و جز اینهاست.

نقش و رابطه این دو عامل با گسترده شدن و پیچیده شدن شهرها مورد توجه بیشتر قرار گرفت. دیگر سیستم شهر به‌طور خود تنظیم‌شده قادر به نظم و تسق دادن به این مقوله نیست و شدیداً دچار آنتروپی می‌شود. از این رو به تدریج، به دلیل ضرورت برقراری تعادل در سیستم، از طرفی نیاز به برنامه‌ریزی برای استقرار کاربری‌ها (انواع فعالیت‌ها) و از طرف دیگر نیاز به برنامه‌ریزی برای تنظیم و تسق جا به جایی محرز می‌گردد.

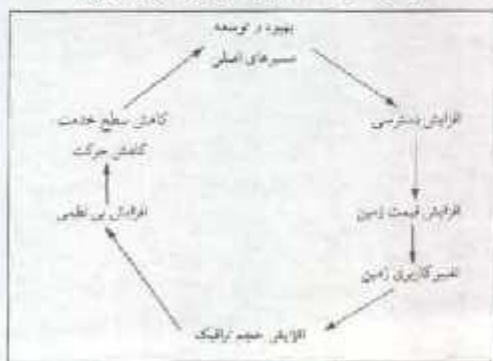
از نظر مفهومی، "کاربری زمین به معنای توزیع فضایی کارکردهای شهری است" (Chapin, 1963, P.3) و "برنامه‌ریزی برای کاربری زمین شهری، یعنی ساماندهی مکانی و فضایی فعالیت‌ها و عملکردهای شهری بر اساس خواست‌ها و نیازهای جامعه شهری. این برنامه‌ریزی در عمل هسته اصلی برنامه‌ریزی شهری است و انواع استفاده از زمین را طبقه‌بندی و مکان‌یابی می‌کند." (سعیدنیا، ۱۳۷۸، ص ۱۲). از طرف دیگر، برنامه‌ریزی حمل و نقل نیز همانند برنامه‌ریزی کاربری زمین با تکرار سیستمی به شهر، جزئی از برنامه‌ریزی سیستمی شهر محسوب می‌شود.

از آنجا که "سیستم‌های حمل و نقل شهر، با هدف ارتباط و حرکت بین فعالیت‌های مختلف انسانی با وسیله نقلیه - یعنی سواره - و یا بدون وسیله حمل - یعنی پیاده - شکل می‌گیرد. بنابراین حمل و نقل شهری، یکی از اجزای سیستم ارتباط شهری است که با هدف دسترسی بین کاربری‌های مختلف در محدوده یک شهر، کار عبور و مرور و جابجایی انسان و کالا را بین فضاهای انطباق یافته (= کاربری‌ها) بر عهده دارند" (شهیدی، ۱۳۶۹، ص ۴۵).

در خصوص چگونگی رابطه متقابل حمل و نقل شهری و کاربری زمین می‌توان اذعان کرد که در قالب شهرها به ویژه مناطق مرکزی، "از آنجا که کاربری‌های مختلف زمین و شبکه‌های معابر بر پایه قانون "تقاضا - عرضه" شکل گرفته‌اند، بنابراین ترکیب عمومی انواع کاربری‌ها و شبکه‌های تبدیه کننده آنها عموماً سیر تعادلی خود را حفظ کرده و تنها ترکیب نسبت‌های آنها از شهری به شهر دیگر، آن هم بر حسب عوامل گوناگونی چون سابقه تاریخی، توپوگرافی، موقعیت مکانی، جمعیت و جز آن فرق کرده است" (شهیدی، ۱۳۷۶، ص ۴۵۷). با ورود و گسترش روز افزون اتومبیل و فعالیت‌های اقتصادی به شهرها، تبعیت از قانون "عرضه - تقاضا" سیستم شهری را با مشکل مواجه کرد. در واقع رشد و توسعه

فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی باعث رشد تقاضا برای حمل و نقل گردید که متقابلاً برای پاسخگویی به تقاضای ایجاد شده، می‌بایست شبکه حمل و نقل توسعه می‌یافت. به دنبال گسترش شبکه دسترسی، فعالیت‌های انسانی در حریجهای شبکه‌های احداث شده، استقرار می‌یافتند و با تمرکز آنها، مجدداً نیاز به توسعه شبکه به وجود می‌آمد. به بیان دیگر، "ساخت خیابان می‌تواند قابلیت دسترسی منطقه را تغییر دهد. این اقدام منجر به توسعه و افزایش تقاضای رفت و آمد می‌شود و برای اینکه بهتر بتوان با افزایش تقاضای ترافیک مواجه شد، لازم است که بهبودهایی در سواره‌روها ایجاد گردد. بدین ترتیب چرخه رویدادهای به شکل نمودار شماره یک تکرار می‌شود." (G Stover, 1988, P.2)

نمودار شماره یک: حمل و نقل و چرخه توسعه زمین



مأخذ: (G Stover, 1988, P.2)

بدین ترتیب نوعی جریان تصاعدي مسابقه متقابل اتومبيل - راه اتومبيل\* به وجود آمد و تا دهه ۱۹۵۰، همواره داخل اين اختلال شنايان در خود همين مسابقه جستجو مي شد. لکن عدم امکان ادامه اين مسابقه بفرجام در مراکز محدود و شکل گرفته شهرهاي ارزشمند تاريخي و فرهنگي از سويي، و تضاد و حتی تناقض ذاتي اين فرآيند در بخش هاي پيراموني مناطق مرکزي شهرها و حتی در حومه شهرهاي نويياد از سويي ديگر، موجب گرديد که رابطه «کاربري اراضي» و «سيستم حمل و نقل» شهرها مورد مذاکره جدی قرار گیرد و بر پایه کشف رابطه متقابل اين دو واقعيت و تدوين مباني عيني و رياضي معادلات اين روايه، به جای اتخاذ سياست تبعيت محض عرضه سيستم ها و شبکه ها از تقاضاي روزافزون سفرها به ويژه در يافت ها و محدوده هاي محدود و شکل گرفته مرکزي شهرها نسبت به «مدريت تقاضا» به طرق گوناگون اقدام کنند. (شهیدی، ۱۳۷۶، ص ۱۳۵)

از سال ۱۹۵۰ به بعد با آغاز تلاش هايی که در زمينه برقراري رابطه متقابل حمل و نقل و اراضي شکل گرفت، به ويژه پس از انتظار يافته هاي مطالعاتي هانسن در واشينگتن چرخه بازخورد حمل و نقل و کاربري زمين، اثر خود را از طريق تغيير مکان فعاليتها و توليد و جذب سفر مکان ها بر روي ساخت و بافت شهر نمايان ساخت.

در اين ميان مجموعه روابطی به وسيله چرخه بازخورد حمل و نقل - کاربري زمين تعيين مي گردد و بازتاب هاي فضايي و کالبدی آن مي تواند به صورت زیر خلاصه شود:

- ۱) توزيع کاربري هاي زمين نظير مسکونی، صنعتی و تجاری تعيين کننده مکان فعاليتهاي انسان همچون محل زندگي، کار، خريد، آموزش و تفريح است.
- ۲) توزيع فعاليتهاي انسان در قضاهاي شهري، نيازمندي واکنش هاي مکانی (نجام سفرها) در سيستم حمل و نقل براي بر طرف ساختن مسافت بين مکان فعاليتهاست.
- ۳) توزيع زيربناها در سيستم حمل و نقل، باعث ايجاد فرصت هايی براي واکنش هاي مکانی مي شود که تحت عنوان «دسترسى» شکل مي گيرد.
- ۴) توزيع دسترسى ها در قضاهاي شهري متقابلاً تعيين کننده انتخاب کاربري، و در نتيجه ايجاد تغيير در سيستم کاربري زمين است (وگنر، ۱۳۸۱، ص ۸۶).

اثر هر نوع محدوديت دسترسى بر روي استقرار يا عدم استقرار فعاليتهاي جديد و نيز استمرار يا عدم استمرار فعاليتهاي قديم در ناحیه ای که اعمال محدوديت دسترسى صورت مي گيرد محرز است. بدین واسطه در دراز مدت و با یک تاخير زماني، بازتاب اين اثر بر روي فرم، بافت، ساخت و اندازه ها در ناحیه محدود شده منعکس مي گردد

اساساً پيش از پيدايش نگرش سيستمي، تهیه طرح هاي حمل و نقلی بر اين فرض استوار بود که چنانچه بتوان الگوي کاربري شهر را براي مدت زمان خاصی در آینده مشخص کرد، مسلماً مي توان الگوي ترافیک آن و سيستم حمل و نقلی متناسب آن را نيز پيش بيني کرد\* (بروتون، ۱۳۶۷، ص ۴۰) به اين مفهوم که رابطه يکطرفه ای وجود دارد و الگوي کاربري زمين، الگوي شبکه ارتباطی را شکل مي دهد. اما ما عملاً بعد از دهه ۱۹۶۰ اين نگرش با توجه به يافته هاي مطالعاتي هانسن مورد نقد قرار گرفت.

«صاحب نظرانی چون وینگو و پرلوف اظهار داشتند که لازم است شهر همچون سيستمي در نظر گرفته شود که کاربري هاي زمين و جريان هاي ترافیکي آن ارتباط متقابل دارند. آنها ادعا کردند که تعيين الگوي توزيع کاربري زمين براي مدت ۲۰ سال و از آن الگوي ترافیک مربوط به آن، اسري غير واقع بينانه است، چون به اين حقيقت مهم که جريان هاي ترافیکي به توبه خود الگوي کاربري اراضي را تغيير مي دهد و اين رابطه متقابل همچنان ادامه خواهد داشت، توجهی نمی شد» (همان منبع، ص ۴۱ و ۴۰).

تغييرات مذکور که ناشی از تصميمات حمل و نقل است به صورت مستقيم و غير مستقيم متجلی مي شود. «تأثيرات مستقيم شامل زمين مورد استفاده براي تسهيلات حمل و نقل از قبيل راهها، جاده ها، پارکينگ ها و پارانهاست و تأثيرات غير مستقيم شامل تغييرات در نوع، تراکم، طرح و مکان توسعه مي شود» (TDM, nd, p.2). مهم ترين اثر غير مستقيم حمل و نقل بر روي کاربري زمين از طريق تغيير در قابليت دسترسى مکان ها امکان پذير مي شود. قابليت دسترسى بالا، جذابيت مکان ها را براي استقرار انواع کاربري ها افزايش مي دهد و متعاقباً توسعه شهري را نيز تحت تأثير قرار مي دهد. (Wegener, nd p.7).

به طور کلي، فرآيند برنامه ريزی حمل و نقل بر اساس روش سيستمي، اين امکان را فراهم مي کند که بتوان طی آن نگرش جامعی از چرخه بازخورد حمل و نقل و کاربري زمين و تأثيرات کالبدی و فضايی اين چرخه به دست آورد.

#### ۴- نتیجه گیری؛ اثر محدوديت دسترسى بر بافت، ساخت و اندازه شهر

از مطالب ارائه شده پيشين مي توان استنتاج کرد که به لحاظ آنکه دسترسى منبعی با ارزش به شمار مي رود، فرم، ساخت، بافت و اندازه شهر در طول زمان کاملاً تحت تأثير ارزشمندی اين عامل قرار دارد. هر چند که، از تأثير عوامل ديگري نظير عوامل طبيعي، اقتصادي و جز اينها نيز بر روي فرم و ساير مؤلفه هاي فضايی و کالبدی شهر نمی توان چشم پوشی کرد، ليکن عامل دسترسى از مؤثر ترين عوامل به شمار مي رود، به طوري که هر چه اهميت عامل مورد نظر محدودتر گردد حتی اثرگذاري ساير عوامل به ويژه عامل اقتصادي نيز تضعيف مي گردد.

در قسمت هاي قبلي، اثر ايجايي انگارناپذير دسترسى مورد بررسي قرار گرفت. در اين قسمت، اثر سلسلي و يا اثر محدوديت هاي دسترسى بر روي شهر، مورد بحث قرار مي گيرد.

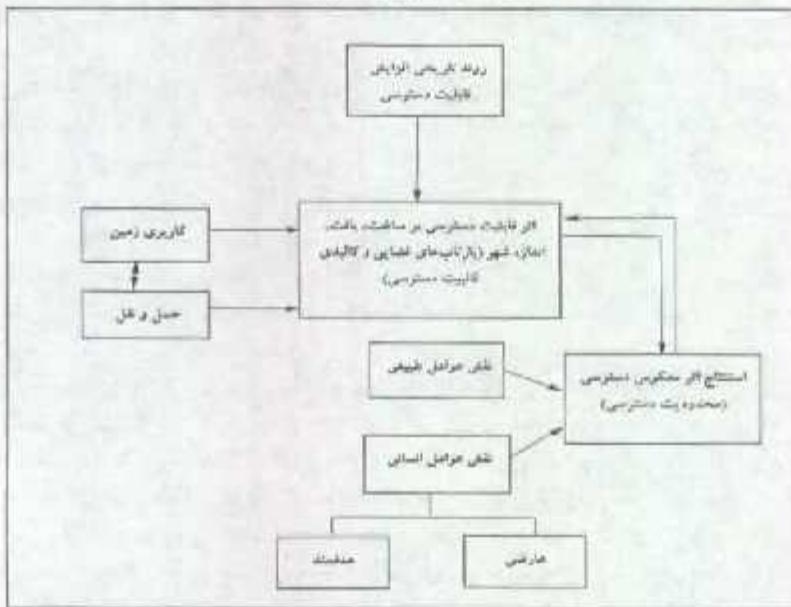
«پراکنش فضايی فعاليتهاي انسانی، نياز به سفر و حمل و نقل کالاها را به وجود مي آورد. اين موضوع از اصول بنيادی تجزيه و

دسترسی به عنوان مبنی  
ارزشمند، همچنان که  
می تواند توسعه را به ارمغان  
آورد، اعمال محدودیت  
دسترسی نیز می تواند به  
عنوان نوعی ابزار مدیریتی  
توسعه را هدایت و کنترل کند

تحلیل و پیش بینی حمل و نقل به شمار می رود. اگر چه اثر معکوس حمل و نقل روی کاربری زمین کمتری ساخته شده است ولی قدری تأمل در تحول بافت شهری فشرده در شهرهای قرون وسطایی که محدود به حرکت پیاده بوده است تا گسترش وسیع نواحی کلان شهری جدید با حجم وسیع ترافیک، نشانگر این است که تحول مذکور بدون کاربردی راه آهن و سپس اتومبیل شخصی امکان پذیر نبوده است. بنابراین، به طور قطع توسعه مستقیم حمل و نقل، تأثیر گذار روی تصمیمات مکانی سرمایه گذاران، شرکتها و خانوادهها و جز اینها بوده است (WEGNER, 1974, p.1) بنابراین، توسعه حمل و نقل به عنوان عامل تسهیل کننده دسترسی، روی توسعه فضایی و کالبدی شهر اثر می گذارد. اگر این عامل تسهیل کننده خود به عاملی بازدارنده تبدیل شود، در مناطق توسعه یافته موجب تغییر روندهای توسعه می گردد، و در مناطق توسعه نیافته به عنوان عامل بازدارنده توسعه عمل خواهد کرد.

به عنوان مثال، هرچند که انسان همواره برای افزایش قابلیت دسترسی به منظور تأمین نیازهای خود سعی در فائق آمدن بر طبیعت کرده است و حتی المقدور می کوشد از موانع طبیعی برای افزایش قابلیت دسترسی استفاده کند، لیکن موانع طبیعی خود می توانند عامل محدود کننده دسترسی نیز به شمار آیند.

شماره ۲، شماره ۴، چار چوب نظری مقاله



پایان  
این مقاله در دانشی است از پژوهشگاه کارشناس ارشد  
شهرسازی نگرده، که در دانشکده هنرهای زیور، دانشکده  
نورالدین و دهخدا مشهد است.

در واقع، ویژگی های طبیعی تا هنگامی که انسان قادر به فائق آمدن بر آن نباشد، عامل محدود کننده دسترسی محسوب می شوند. بدین صورت، مثلاً تا هنگامی که بر روی رودخانه پلی احداث نگردد، رودخانه عامل محدود کننده دسترسی دو سوی رودخانه است (سفرهایی که مبدأ و مقصد آن مستقیم عبور از عرض رودخانه باشد). در عین حال رودخانه می تواند عامل تسهیل کننده دسترسی در طول مسیر خود نیز محسوب شود.

ویژگی های توپوگرافی از جمله شیب زمین و ارتفاعات نیز عامل محدود کننده دسترسی است. به نحوی که در مناطق صعب العبور، کمتر امکان شکل گیری و استمرار حیات مجتمع های زیستی وجود دارد، مگر آنکه سایر عوامل از جمله عوامل اقتصادی نظیر وجود معادن و یا عامل دفاعی نسبت به عامل دسترسی در اولویت بیشتری قرار گیرند. در این صورت، انسان در مبارزه با طبیعت برای تسهیل دسترسی، با شرایط بسیار دشواری روبه روست.

«نقش عوامل طبیعی در بافت شهرها در زمان گذشته کاملاً تعیین کننده و قاطع بوده است و می توان گفت که بافت هر شهر در آن زمان نمایانگر وضع عوامل طبیعی منطقه و محیطی که شهر در آن شکل می گرفت بوده است» (سلطان زاده، ۱۳۶۷، ص ۲۹۹). در واقع گاهی اوقات محدودیت دسترسی به برخی از عوامل طبیعی، بافت شهرها را تحت تأثیر قرار می داد. به طور مثال، در اغلب نقاطی که آب به سادگی از طریق رودخانه یا چاه به دست می آمد، فضاهای کالبدی در حالت عادی بیشتر به صورت گسسته شکل می گرفتند، اما در نقاطی که دسترسی به آب به صورت فردی و مجزا برای هر یک از واحدها امکان نداشت و آب مورد نیاز اهالی از طریق قنات و کانال ها و مجراهای عمومی تأمین می شد، فضاهای کالبدی به طور پیوسته شکل می گرفتند (همان منبع ص ۳۰۰). بدین ترتیب، ملاحظه می شود که محدودیت هایی که طبیعت روی عامل دسترسی ایجاد می کند، بافت، ساخت و اندازه شهر را

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۲، تابستان ۱۳۸۲



## دانشنامه مدیریت شهری

نصفا، مدیریت شهری شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۶

### استراتژی (راهبرد) strategy

واژه استراتژی، ریشه در زبان یونانی دارد. این اصطلاح از واژه‌های قدیمی strategos به معنی ژنرال (سرلشگر) و strategia به معنی هنر یا وظیفه ژنرال گرفته شده است. به این ترتیب، استراتژی در اصل با علم لشکرکشی و اداره جنگ مربوط بوده است. در دانشنامه بریتانیکا و سایر فرهنگ‌های معتبر از قبیل آکسفورد و امریکن هریتیج، «هنر فرماندهی نظامی» به عنوان یکی از تعاریف استراتژی بیان شده است.

امروزه در حوزه مدیریت سازمان‌ها، برداشت‌ها و تعاریف گوناگونی از استراتژی وجود دارد؛ اما موضوعی که تقریباً در همه موارد مشترک است و آنها را به هم پیوند می‌دهد، تعیین جهت‌گیری آینده سازمان و انتخاب مسیری برای هدایت سازمان به سوی آن است. در واقع، استراتژی با سه محور اصلی زیر ارتباط می‌یابد (Middleton, 2002, P.10):

- موقعیت کنونی (کجا قرار داریم؟)
- آینده مطلوب (کجا می‌خواهیم قرار بگیریم؟)

زیر نظر ناصر برکات‌چو  
دکتر در شهرسازی

- مسیر هدایت سازمان از موقعیت کنونی به سوی آینده مطلوب (چگونه می‌خواهیم به آنجا برسیم؟)

### سیر تحول کاربرد استراتژی:

قدیمی‌ترین سند مربوط به استراتژی متعلق به سون تزو (۱)، متفکر و سردار چینی است که حدود ۲۵۰۰ سال پیش آن را نوشته است. سون تزو در سال‌های خود با عنوان هنر جنگ، استراتژی را هنر و فن طرح‌ریزی، ترکیب و تلفیق عملیات نظامی برای رسیدن به هدف جنگی مشخص تعریف می‌کند (مقدس، ۱۳۷۸، ص ۲۵). او همچنین ۱۳ اصل را به عنوان اصول راهنمای فرماندهان جنگی برای پیروزی در جنگ بر شمرده است. در دوره‌های بعد نیز اصولی از طرف سرداران و فرماندهان دیگر و با عناوین گوناگون ارائه شده است. اما برخی از اصول مشترک میان نویسندگان مختلف شامل مواردی همچون هدف، حمله، همکاری، و مدت فرماندهی، تمرکز، مانور، غافلگیری و امنیت است (Encyclopedia Britannica). یکی دیگر از متفکرانی که نوشته‌های او به اندیشه استراتژیک شکل داده، نیکولو ماکیاویلی (۱۴۶۹-۱۵۲۷) فیلسوف سیاسی ایتالیایی است.

ماکیاویلی در اثر مشهور خود به نام شهریار، هنر جنگ و نقش آن را در بقای پادشاهی بسیار پراهمیت می‌داند. او عقیده دارد نخستین علت از کف دادن پادشاهی، به فراموشی سپردن فن جنگاوری است و بالاترین ابزار به جنگ آوردن آن نیز استادی در این فن است. ماکیاویلی در فصلی از کتاب خود با عنوان «شهریار و فن جنگاوری» مفاهیم مرتبط با استراتژی نظامی را چنین بیان کرده است (۱۳۶۶، ص ۷۶).

شهریار نمی‌باید هیچ‌گاه از اندیشه کار آزمایی برای جنگ آسوده باشد و به هنگام صلح می‌باید سخت‌تر در اندیشه آن باشد تا به هنگام جنگ. این کار آزمایی بر دو گونه است: عملی و نظری... شهریاری که از چنین دانشی بی‌بهره باشد از نخستین ویژگی سپهسالاران بی‌بهره است، زیرا با این دانش است که می‌توان دانست چگونه باید بر دشمن ناختم و کجا اردو زد و چگونه سپاه را رهبری کرد و جنگ را آراست و شهرها را چنان که باید، در میان گرفت.

به تدریج مفهوم استراتژی از سرچشمه‌های جنگی و نظامی آن فراتر رفت. همگام با پیچیده‌تر شدن جوامع و جنگ‌های بین آنها، رابطه‌ای نزدیک بین جنگ و سیاست به وجود آمد و تفکیک عوامل نظامی از عوامل غیرنظامی در هدایت جنگ و برقراری صلح ناممکن شد. در واقع، در سیاست‌های ملی کشورهای مختلف، استفاده از عوامل سیاسی، اقتصادی، تکنولوژیکی و روانی در کنار عناصر نظامی اجتناب‌ناپذیر گردید. در قرن نوزدهم، عدم تمایز میان استراتژی به عنوان پدیده‌ای نظامی و استراتژی ملی کاملاً مشخص شد و بعدها با استقلال کشورهای مختلف، برجسته‌تر گردید (Encyclopedia Britannica).

کارل فون کلاوس ویتس (۱۸۲۱-۱۷۸۰)، محقق بروسی، بزرگ‌ترین متفکر و پدر مطالعات استراتژیک مدرن است. کتاب او به نام «در باره جنگ» (۱۳) که حاصل تحقیقات وی در زمینه جنگ‌های ناپلئون است هنوز هم به عنوان بهترین تحقیق عمومی درباره هنر جنگ شناخته می‌شود. نفوذ اندیشه و تأثیر کلاوس ویتس بر اندیشه استراتژیک به حدی است که کتاب او را انجیل استراتژی نامیده‌اند. کلاوس ویتس برای نخستین بار به شکلی روشن و دقیق میان جنگ و سیاست ارتباط برقرار کرد و استراتژی‌های جنگی را مکمل اهداف گسترده ملی دانست. او استراتژی را هنر کاربرد نیروهای نظامی برای دستیابی به اهداف جنگ تعریف می‌کند. گفته مشهور کلاوس ویتس که «جنگ چیزی جز ادامه سیاست نیست»، مبین این امر است که در زمان او استراتژی به عنوان ابزار مهمی در سیاست و امنیت ملی به رسمیت شناخته شد (همان منبع؛ براین گوین، ۱۳۷۲، ص ۸؛ مقدس، ۱۳۷۸، ص ۲۶).

تحول مهم دیگر در کاربرد استراتژی در نیمه قرن بیستم روی داد. بعد از جنگ جهانی دوم، یعنی زمانی که رهبران نظامی کشورهای بزرگ و پیروز جنگ تصمیم گرفتند تا کاربرد عناصر موفق در جنگ را در عرصه کسب و کار و تجارت بررسی کنند، استراتژی وارد زبان تجاری شد و به سرعت گسترش یافت (بورتون، ۱۳۸۰، ص ۴). از این رو در چند دهه اخیر سهم عمده‌ای از توسعه مفهوم استراتژی مدیون بررسی‌ها و تحقیقات بازرگانی و تجارت است. نویسندگان و نظریه پردازانی مانند آلفرد چندلر (۴)، ایکور آنسوف (۵)، هری میتسبرگ (۶)، مایکل پورتر (۷) و دیگران، نقش بزرگی در نظریه‌پردازی و تکامل مفهوم استراتژی در حوزه مدیریت بازرگانی داشته‌اند.

آلفرد چندلر، برنده جایزه پولیتزر و یکی از برنفوذترین نویسندگان استراتژی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، کتاب «استراتژی و ساختار» (۸) را در سال ۱۹۶۲ منتشر کرد. در این کتاب نتیجه‌گیری مشهور او مبنی بر اینکه «ساختار از استراتژی پیروی می‌کند» بیان شد و تا چند دهه به عنوان یکی از اصول سازمان‌ها پذیرفته همگان بود. ایکور آنسوف، الگوی عقلانی برنامه‌ریزی استراتژیک و مجموعه‌ای از ابزارهای تحلیلی و مفاهیم مرتبط با استراتژی را نظیر استراتژی صنفی (۹) هم‌اقرایی (۱۰) و جز اینها، در دهه ۱۹۶۰ ارائه کرد. برخی از گفته‌های او همچون «آبشار تصمیمات»، در توصیف فرایند تصمیم‌گیری استراتژیک و «فلج شدن در اثر تجزیه و تحلیل» زیان‌زد نویسندگان مدیریت است (P.15).

(Middleton, 2002).

هنری مینتسبرگ در دهه ۱۹۹۰ بررسی‌های دقیقی در زمینه تعاریف و معانی استراتژی (متمایز از تعاریف سنتی نظامی و بازرگانی) و همچنین الگوهای تدوین استراتژی ارائه کرد که اکنون مورد استناد نویسندگان دیگر قرار گرفته است (میتسبرگ، ۱۳۷۳، صص ۳۲ و ۱۳۳). در نهایت، به عقیده مینلتون [۱۱] و گریژینسکی [۱۲] (PP.16-119, 2002) در طول ۲۵ سال اخیر، مایکل پورتر بیشترین سهم را در توسعه و تکامل استراتژی، به ویژه با ارائه مفهوم استراتژی رقابتی [۱۳] داشته است. او در سال ۱۹۸۰ کتاب استراتژی رقابتی و در سال ۲۰۰۱ مقاله استراتژی و اینترنت را منتشر کرد. پورتر با تحلیل وضعیت نیروهای رقیب و عوامل مؤثر در بازار، الگویی عقلانی با عنوان استراتژی رقابتی عرضه کرد که مضمون و هدف آن بر هم زدن رقابت آزاد و آشکار در بازار بوده است.

### گونه‌شناسی تعاریف استراتژی:

تعاریف گوناگون و حتی متضادی از استراتژی وجود دارد. گاهی استراتژی، جزئی از برنامه‌ریزی و گاه نیز مقدم بر آن پنداشته شده است. در بعضی از تعاریف، اهداف در واقع جزئی از استراتژی هستند و در تعاریف دیگر، تمایز روشی بین آنها برقرار است. وجود این تنوع در تعاریف، با توجه به قدمت مفهوم استراتژی و کاربرد آن در حوزه‌های گوناگون، دور از انتظار نیست. از این رو، گونه‌شناسی تعاریف استراتژی به منظور سهولت درک آنها ضروری می‌نماید. با توجه به سیر تحول استراتژی، در مجموع چند برداشت کلی از استراتژی و تعاریف مربوط به آن راه می‌توان بدین شرح یکدیگر تشخیص داد:

۱) برداشت نظامی سنتی: در برداشت قدیمی و سنتی، استراتژی منحصر با جنگ و هنر جنگیدن سروکار دارد. بسیاری از تعاریفی که در فرهنگ‌ها و دانشنامه‌های گوناگون به چشم می‌خورد و یا از سرداران نظامی نقل شده است، در این مقوله از تفسیر استراتژی جای می‌گیرند. موارد زیر از جمله این تعاریف اند:

- علم و هنر فرماندهان نظامی برای مواجه شدن با دشمن در جنگ (Encyclopedia Britannica).

- علم و هنر فرماندهان نظامی که در برنامه‌ریزی و هدایت عملیات بزرگ جنگی به کار می‌رود (Heritage The American).

- از نظر ناپلئون، استراتژی برابر هنر جنگ است و مفهوم آن، بهره‌گیری از امکانات برای پیشبرد مقاصد نظامی است (مقدس، ۱۳۷۸، ص ۴۶).

- از نظر فون کلاوس ویتس، استراتژی در امور نظامی، عبارت است از تهیه پیش‌نویس طرح جنگ، شکل‌دهی مبارزات و اقدامات فردی در درون این طرح، و تصمیم‌گیری در مورد برخوردهای فردی (میتسبرگ، ۱۳۷۳، ص ۳۴).

۲) برداشت نظامی - سیاسی: در این تفسیر که در قرون اخیر و به طور مشخص از قرن هیجدهم به بعد متداول گردید، عوامل سیاسی و نظامی در تعریف استراتژی در هم آمیخته است. در تعاریف زیر که به برداشت نظامی - سیاسی تعلق دارند، استراتژی ابعاد امنیتی و ملی می‌یابد:

- علم و هنر به کارگیری قدرت‌های سیاسی، اقتصادی، روانی و نظامی کشور یا گروهی از کشورها برای فراهم کردن بیشترین حمایت و پشتیبانی از سیاست‌های ملی در زمان جنگ یا صلح (Encyclopedia Britannica).

- هنر به کارگیری همه عوامل و ارکان قدرت یک یا چند کشور برای تحقق اهداف آنها در زمان جنگ یا صلح (Burke, 2002).

- کارل فون کلاوس ویتس، استراتژی را در این معنا، هنر به کار بردن نیروهای نظامی در عملیات به منظور پیروزی در جنگ به عنوان ابزار سیاست‌های ملی تعریف می‌کند (بیان، ۱۳۷۸، ص ۳).

- باری بوزان، استراتژی را به عنوان کاربرد ابزارهای نظامی برای نیل به اهداف سیاسی تعریف می‌کند و لیدل هارت نیز، استراتژی را هنر توزیع و کاربرد ابزار نظامی برای نیل به اهداف سیاسی می‌داند (افتخاری، ۱۳۸۱، ص ۱۱).

۳) برداشت مینتیو مدیریت سازمان‌ها: در دهه‌های اخیر به دلیل افزایش پیچیدگی جامع و سازمان‌ها، اندیشه استراتژیک وارد قلمرو علم سازمان‌ها شد و زمینه‌گذار از مدیریت سنتی به مدیریت استراتژیک، فراهم کرد. مدیریت استراتژیک بر تدوین استراتژی و اجرای آن استوار است. موارد زیر، نمونه‌هایی از تعاریف استراتژی در حوزه مدیریت سازمان‌هاست:

- شناخت موقعیت کنونی، وضعیت مطلوب آینده و مسیری که سازمان می‌بایست از موقعیت کنونی به سوی وضعیت مطلوب طی کند (Middleton, 2002, P.119).

- طرح واحد و جامع و یکپارچه‌ای که برای اطمینان از دستیابی به هدف‌های اساسی مؤسسه تنظیم می‌شود (میتسبرگ، ۱۳۷۳، ص ۴۴).

- طرح جامع و مادر شرکت که نشان می‌دهد شرکت چگونه به مأموریت و اهداف خود دست می‌یابد (هانگر، ۱۳۸۱، ص ۲۲).

- الگو یا طرحی که هدف‌ها، سیاست‌ها و زنجیره‌های عملیاتی سازمان‌ها را در قالب کلینی به هم پیوسته با یکدیگر

تجربه‌های مدیریتی مشهور شماره ۱۴ تابستان ۱۳۸۲



ترکیب می‌کند. اگر استراتژی به درستی تنظیم شده باشد، در تخصیص و هدایت منابع سازمان به صورتی یگانه و بالنده و برپایه توانمندی‌ها و نارسایی‌های نسبی درون سازمانی، دیگر گونی‌های محیطی پیش‌بینی شده و حرکت‌های اقتصادی رفیقای هوشمند، مؤثر خواهد بود (براین کویین، ۱۳۷۳، صفحه ۵).

**۴) برداشت عام و متمایز از مفاهیم محض نظامی، سیاسی و بازرگانی:** یکی از جامع‌ترین بررسی‌ها را در زمینه تعریف استراتژی، هنری مینتسبرگ به دست داده است (۱۳۷۳، صص ۳۳ تا ۴۴ و Middleton, 2002, P.39). به عقیده او، طبیعت بشری غالباً ما را وامی‌دارد تا تلاش کنیم برای هر مفهوم تعریفی قائل شویم. اما مفهومی همچون استراتژی را نمی‌توان در قالب تعریف جای داد. براین اساس، مینتسبرگ پنج معنی و تعریف زیر را، که به پنج پی [۱-۳] معروف‌اند، برای استراتژی پیشنهاد می‌دهد:

**الف - استراتژی به معنای طرح و نقشه:** استراتژی نوعی نقشه است؛ یعنی نوعی مسیر اقدام آگاهانه و موردنظر، نوعی رهنمود، یا مجموعه‌ای از اینها برای برخورد با وضعیت خاص. بر مبنای این تعریف، استراتژی‌ها دو ویژگی اساسی دارند: یکی آنکه مقدم بر اقدامات‌اند و پیش از کار بردشان ایجاد می‌شوند؛ دوم آنکه به گونه‌ای آگاهانه و هدف دار به وجود می‌آیند. اینها اغلب به طور روشن و در قالب مدارک رسمی به نام طرح بیان می‌شوند و گاهی نیز رسماً بیان نمی‌شوند ولی به همان روشنی در ذهن وجود دارند. در این معنا، استراتژی عبارت است از طرح، شیوه یا سلسله‌ای از اقدامات یا برنامه‌ها برای دستیابی به هدف یا نتیجه‌ای خاص.

**ب - استراتژی به معنی حقه و ترفند:** استراتژی می‌تواند نوعی حقه و ترفند، یعنی تمهیدات ویژه‌ای برای جیرگی بر حریف یا رقیب، نیز باشد. به عنوان مثال، یک شرکت ممکن است برای متوقف کردن رقیب خود از ساختن کارخانه‌های جدید، تهدید به گسترش ظرفیت کارخانه خود بکند. در اینجا استراتژی واقعی صرفاً همان تهدید به گسترش کارخانه است - و نه واقعاً گسترش آن - و بنابراین نوعی ترفند است.

**ج - استراتژی به معنای الگو:** اگر قصد اجرای استراتژی‌ها وجود داشته باشد، پس می‌تواند تحقق هم نیابد. به عبارت دیگر، تعریف استراتژی صرفاً به معنای نقشه پیش از اقدام، کافی به نظر نمی‌رسد. در واقع به تعریفی نیاز است که در برگیرنده عمل باشد. استراتژی نوعی الگوست؛ به ویژه الگویی از یک سلسله اقدامات. با این تعریف می‌توان گفت که استراتژی تداوم رفتار است - چه موردنظر باشد و چه نباشد. به این ترتیب، تعاریف استراتژی به عنوان نقشه و الگو می‌توانند کاملاً مستقل از هم باشند، نقشه‌ها ممکن است تحقق نیابند و الگوها شاید بدون نقشه‌ای باشند که از پیش به آن فکر شده باشد.

**د - استراتژی به معنای موضع:** استراتژی چنان موضع است. به معنای دقیق تر، وسیله‌ای است برای مشخص کردن اینکه یک سازمان یا فرد در کجای محیط و در کجای بازار (به عنوان مؤسسه‌ای بازرگانی) قرار دارد. با این تعریف، استراتژی به گونه بیرونی و وسیله‌ای برای تطبیق دهنده میان سازمان و محیط، یعنی میان بافت داخلی و خارجی جلوه می‌کند. این تعریف از استراتژی با هر یک از تعاریف قبلی آن سازگار است. موضع را می‌توان با نقشه یا ترفند و شاید هم با الگویی رفتاری تعریف کرد و به آن دست یافت.

**هـ استراتژی به معنای دیدگاه:** استراتژی نوعی دیدگاه است که محتوای آن تنها از وضعیت مشخص تشکیل نمی‌شود، بلکه نوعی تصور ذهنی پایدار نسبت به جهان را در بر می‌گیرد. به طور مثال، برخی سازمان‌ها پیشروانی می‌فرازند، که فناوری‌های نو می‌آفرینند و بازارهای جدید را در چنگ خود می‌گیرند؛ و برخی دیگر جهان را به صورت مجموعه‌ای پایدار می‌نگارند و با تکیه بر بازارهای قدیمی دیواری حفاظتی به دور خود می‌کشند. در واقع، نسبت استراتژی به سازمان همان نسبت شخصیت به فرد است. نکته بسیار مهم در این تعریف آن است که استراتژی، دیدگاهی است مشترک میان اعضای یک سازمان یا گروه بر مبنای مقاصد و اقدامات آنان. در واقع، هنگام صحبت از استراتژی، قلمرو اندیشه جمعی به میان می‌آید - یعنی افرادی که با تفکر و رفتار مشترک با هم متحد شده‌اند.

**استراتژی و تاکتیک:**

تاکتیک از جمله اصطلاحاتی است که در موارد فراوان همراه با استراتژی به کار می‌رود. روشن شدن تفاوت معنایی این دو می‌تواند به درک بیشتر استراتژی کمک کند. در مفهوم سنتی نظامی، استراتژی یا کل صحنه جنگ و نبرد به منظور پیروزی در جنگ سروکار دارد، در حالی که تاکتیک با استفاده از نیرو و تجهیزات برای پیروزی در نبرد و آرایش سپاه در میدان جنگ مربوط می‌شود. به بیان دیگر، استراتژی با قواعد کلی جنگ قبل از آغاز نبرد سروکار دارد، ولی تاکتیک با عملیات جنگی واقعی مرتبط است و اقدامات ویژه‌ای را به منظور پیروزی در نبرد شامل می‌شود (نورتون، ۱۳۸۰، ص ۵). ژنرال اوارده هاملی فرق بین استراتژی و تاکتیک را خیلی ساده روشن کرده است. صحنه جنگ، حوزه عملیات استراتژیکی و میدان جنگ، حوزه عملیات تاکتیکی است. صحنه جنگ در جنگ جهانی دوم قاره اروپا بود و میدان جنگ، نواحی که

**منبع**

۱- استراتژی، اندیشه و روش‌های استراتژی‌های سازمانی، بهار شاکتا سلطنتی، تهران، ۱۳۸۱.  
 ۲- استراتژی: چون استراتژی، مدیریت از کتاب مدیریت استراتژیک (فرانک استراتی) ترجمه محمد صالح، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۳.  
 ۳- پین، حسام الدین، استراتژی‌ها از کتاب مدیریت استراتژیک (۱) مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۸.  
 ۴- استراتژی، نیکولو ماکیاوولی، ترجمه تهریز کشوری، نشر پوز، ۱۳۶۶.  
 ۵- استراتژی، وینستون چرچیل، ترجمه تهریز کشوری، نشر پوز، ۱۳۶۸.  
 ۶- استراتژی، مینتسبرگ، ترجمه تهریز کشوری، نشر پوز، ۱۳۸۱.  
 ۷- مکتب، جاک، (پس تحمل فکر استراتژی) از کتاب مدیریت استراتژیک (۱) مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۸.  
 ۸- مینتسبرگ، هنری، (تعریف استراتژی از کتاب مدیریت استراتژیک) مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۳.  
 ۹- استراتژی، وینستون چرچیل، ترجمه تهریز کشوری، نشر پوز، ۱۳۶۶.  
 ۱۰- استراتژی، وینستون چرچیل، ترجمه تهریز کشوری، نشر پوز، ۱۳۶۸.  
 11- Borch, A. Single strategy, *www. Encarta.com* version, Reference Library, 2002.  
 12- Encyclopedia Britannica, online version, 2003.  
 13- HMISO Development Plans, Department of Environment, UK, 1995.  
 14- McLean, John The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, 1996.  
 15- B.Gardner, John and Bob Gonyea, *Strategy Express*, Caprae Publishing, Inc, 2002.  
 16- The American Heritage Dictionary, online version, 2003.

واحدهای متخصص یا هم‌درگیر عملیات بودند و رویه‌روی هم‌قرار داشتند و با هم می‌جنگیدند (بیان، ۱۳۷۸، ص ۶). به این ترتیب، تفاوت اصلی میان استراتژی و تاکتیک نظامی در مقیاس و سطح اقدام نهفته است. در حوزه‌های دیگر نیز همین تمایز وجود دارد.

استراتژی یک شخص، تاکتیک شخص دیگری است و استراتژیک بودن چیزی بستگی به آن دارد که موضع آدم چیست و همچنین بستگی به آن دارد که آدم چه موقع آن را اتخاذ می‌کند. آنچه امروز تاکتیک جلوه می‌کند، شاید فردا استراتژیک باشد (استنسرگ، ۱۳۷۳، ص ۴۰). از دید براین کوین (۱۳۷۳، ص ۷۰) نیز تفاوت اولیه میان استراتژی و تاکتیک در مقیاس اقدامات و دیدگاه مدیر است. آنچه در چشم مدیر ارشد سازمان (یا امیر ارتش) تاکتیک جلوه می‌کند، شاید از نظر رئیس قسمت بازاریابی (یا ستوان ارتش) استراتژی تلقی شود. از این نظر، تاکتیک‌ها در واقع ترفندهایی کوتاه‌مدت، انطباقی، عملی و فاعلی‌اند که نیروهای متقابل آنها را برای دستیابی به هدف‌های محدود به کار می‌گیرند؛ حال آنکه استراتژی، مبنایی مستمر را برای جهت‌دهی آنها به سوی مقاصد گسترده‌تر مشخص می‌کند.

### استراتژی توسعه شهری:

همان گونه که در بخش گونه‌شناسی تعاریف استراتژی و به نقل از هنری مینفسبرگ بیان شد، استراتژی می‌تواند تعاریف و معانی متعددی داشته باشد که یکی از آنها طرح و نقشه رسیدن به هدف یا نتیجه‌ای خاص است.

در حوزه برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهری، استراتژی به معنای طرح و نقشه توسعه آینده شهر است. پس از وقوع تحولات عمده در نظام‌های برنامه‌ریزی شهری و گذار از برنامه‌ریزی جامع عقلانی به برنامه‌ریزی استراتژیک، اهمیت تدوین استراتژی در طرح‌های توسعه شهری افزایش یافت است. برای مثال، در نظام برنامه‌ریزی شهری انگلستان، طبق قانون برنامه‌ریزی شهری و روستایی سال ۱۹۹۰ [۱۵]، نظام برنامه‌ریزی شامل سه دسته طرح‌های توسعه یکپارچه [۱۶]، طرح‌های ساختاری [۱۷] و طرح‌های محلی است [۱۸] (HMSO, 1995, PP.xii-1-32).

همه طرح‌های توسعه طبق قانون یادشده می‌بایست دارای بیانیه روشن استراتژی [۱۹] باشند. در این بیانیه، استراتژی می‌بایست نشان دهد که چه چیز مهم است، چرا مهم است و چگونه تحقق می‌یابد. بر این اساس، استراتژی دارای این دو عنصر اصلی است:

۱) مجموعه‌ای از اصول راهنما که جهت‌گیری اصلی طرح را نشان می‌دهند. این اصول معمولاً اهداف کلی طرح را در بر می‌گیرد و نشان می‌دهد که چه چیز اهمیت دارد و چرا. در واقع، اصول راهنما یا اهداف کلی، پاسخگوی دو پرسش اول بیانیه استراتژی است.

۲) توصیف جغرافیایی از نحوه کلی توسعه جدید. این بخش، که استراتژی طرح را تشکیل می‌دهد، مضمون جغرافیایی و کالبدی دارد.

برای مثال، بیانیه استراتژی طرح ساختاری کلینتد [۲۰]، مصوب ۱۹۹۰، به شرح زیر تدوین شده است (ibid, P.33):

استراتژی طرح ساختاری کلینتد «رشد شهری فشرده» است. جوهر اصلی این استراتژی، توسعه غالب در مجموعه شهری به صورت توسعه‌های جدید در چند محوطه وسیع در حاشیه محدود ساخته شده است. فضاهای سبز از حومه شهر به درون نواحی ساخته شده گسترش می‌یابد و اراضی آن به کاربری‌های نیازمند فضای باز اختصاص پیدا می‌کند.

مثال دیگر، استراتژی توسعه فضایی لندن بزرگ در سال ۲۰۰۰ است (مرادی مسیحی، ۱۳۸۱، صص ۲۵۶ تا ۲۶۷). خلق قانون، استراتژی توسعه فضایی می‌بایست شامل خط‌مشی‌های کلی در زمینه توسعه و استفاده از اراضی شهر لندن باشد و در عین حال قالب فضایی داشته باشد؛ یعنی سیاست‌گذاری‌های جغرافیایی و تعیین مکان عناصر حمل و نقل، توسعه اقتصادی، عناصر زیست بومی و سایر سیاست‌گذاری‌های شهر لندن را در بر گیرد و همه آنها را در چارچوبی جامع یا یکدیگر تلفیق کند. استراتژی توسعه فضایی باید با رویکردی یکپارچه، کلیه جنبه‌های برنامه‌ریزی کلیدی، توسعه زیرساخت‌ها و سایر خط‌مشی‌های مؤثر بر توزیع فعالیت‌ها را در بر گیرد. این استراتژی باید در سطحی گسترده، راهنمایی برای توسعه‌های مهم استراتژیک باشد، ولی نباید به جزئیاتی بپردازد که بیشتر برای برنامه‌های توسعه سطوح پایین‌تر اهمیت دارد. به عبارت دیگر، ضمن آنکه لازم است استراتژی توسعه فضایی نواحی وسیعی را برای انواع توسعه‌های دارای اهمیت استراتژیک تعیین کند، ولی با توجه به ماهیت استراتژیک آن باید از پیشنهاد مکان‌های معین برای توسعه بپرهیزد. در مجموع، در این قانون ضرورت‌ها و ویژگی‌های متعددی برای استراتژی توسعه فضایی تعیین شده است که از جمله می‌توان شفافیت و سهولت فهم، انسجام، ماهیت فضایی، مقیاس کلان و استراتژیک، ارزیابی و نظایر آن را نام برد.

ناصر برک‌پور

- 1- Sun-ou
- 2- Carl Von Clausewitz
- 3- Sun-tzu
- 4- Alford Chandler
- 5- Igor Ansoff
- 6- Henry Mintzberg
- 7- Michael Porter
- 8- strategy and structure
- 9- Capoen strategy
- 10- strategy
- 11- Middle-ton
- 12- Geary-Hold
- 13- Corporate strategy
- 14- SP's Plan, Play, Pattern, Position, perspective
- 15- Town and Country Planning Act 1990
- 16- strategy and development plan
- 17- structure plan
- 18- Area Plan
- 19- clear strategy statement
- 20- Clelland

## مدیریت استراتژیک strategic management

### مفهوم مدیریت استراتژیک

مدیریت استراتژیک که در فارسی با اصطلاح «مدیریت راهبردی» [۱] نیز معادل سازی شده است، از رویکردهای نو در مدیریت است که از طریق ایجاد هماهنگی میان عوامل متعددی چون بازاریابی، امور مالی (حسابداری)، مدیریت، تولید (عملیات)، تحقیق و توسعه و سیستم‌های اطلاعات رایانه‌ای سعی در دستیابی به موفقیت سازمانی دارد. از دید ورتمن [۲]، مدیریت استراتژیک به عنوان برنامه تغییر سازمانی که هدف آن تغییر دیدگاه و رفتار مدیریت در سراسر سازمان است، تلقی می‌شود. هانگر [۳] آن را مجموعه تصمیم‌ها و اقداماتی می‌داند که عملکرد بلندمدت سازمان را مشخص می‌سازد (مولوی، ۱۳۸۱). این مفهوم از کنار هم قرار دادن مقاصد و اقداماتی که منجر به تنظیم استراتژی می‌شود، و اجرای آن استراتژی برای دستیابی به اهداف سازمان تشکیل می‌گردد. در ادامه، برخی از تعاریف مدیریت استراتژیک ارائه می‌شوند.

مدیریت استراتژیک عبارت است از فرایند تضمین دستیابی سازمان به فواید ناشی از به کارگیری استراتژی‌های سازمانی مناسب. طبق این بیان، استراتژی مناسب، مطابق با نیازهای یک سازمان در زمانی مشخص تعریف می‌شود (داوری، ۱۳۸۰، ص ۴۱).

مدیریت استراتژیک، مجموعه تصمیمات و اقدامات مدیریتی است که عملکرد بلند مدت شرکت (سازمان) را تعیین می‌کند. مدیریت استراتژیک عبارت است از بررسی محیطی (هم محیط داخلی و هم محیط خارجی)، تدوین استراتژی (در برنامه‌ریزی بلندمدت یا استراتژیک)، اجرای استراتژی، ارزیابی و کنترل (هانگر، ۱۳۸۱، ص ۱۵).

مدیریت استراتژیک، گرفتن تصمیمات امروز با توجه به شرایط محیطی و از دیدگاه عملیاتی برای رسیدن به نتایج فرداست، به طوری که برنامه‌ریزی استراتژیک در ابتدای ظهور با نام «برنامه‌ریزی برون‌گرا» [۴] مطرح شد (داوری، ۱۳۸۰، ص ۲۹).

مدیریت استراتژیک عبارت است از هنر و علم فرمول بندی، اجرا و ارزیابی تصمیمات چندبعدی، با تأکید بر یکپارچه‌سازی عوامل مدیریت، بازاریابی، امور مالی، تولید یا خدمات، تحقیق و توسعه، سیستم‌های اطلاعاتی و جز اینها، به منظور رسیدن به اهداف سازمانی (داوری، ۱۳۸۰، ص ۴۳).

در حقیقت مدیریت استراتژیک نوعی فرایند تصمیم‌گیری است که جهت‌های درازمدت سازمان و همچنین اجرای آن تصمیمات را عین می‌سازد.

مدیریت استراتژیک فرایندی است که به وسیله آن مدیران سوگیری‌های درازمدت فعالیت‌های سازمان را تعیین می‌کنند، اهداف عملیاتی ویژه‌ای را مشخص می‌سازند و استراتژی‌های نیل به این اهداف را با توجه به شرایط داخلی و خارجی طراحی می‌کنند و برنامه‌های عملی برای اجرای استراتژی‌ها برمی‌گزینند.

### پیشینه و سیر تکوین مدیریت استراتژیک

تاریخ تحول مدیریت استراتژیک با یک رشته درسی دانشگاهی شروع شد. این امر در دهه ۱۹۵۰ و زمانی مطرح گردید که بنیاد فورد [۵] و بنیاد کارنگی [۶] برای تجزیه و تحلیل برنامه درسی دانشکده بازرگانی هزینه تحقیقاتی را بر عهده گرفتند. این تحقیقات موجب شکل‌گیری درس «سیاست بازرگانی» شد که معلومات دانشجویان را از دروسی مانند حسابداری، امور مالی، بازاریابی، مدیریت و اقتصاد به هم پیوند می‌زد. در قلمرو اداره امور بازرگانی، سیاست بازرگانی عبارت است از مطالعه وظایف و مسئولیت‌هایی که بر اساس آنها مدیریت رده بالای مؤسسه بر موفقیت و وجهه عمومی کل سازمان تأثیر می‌گذارد. در طول زمان پارامترهایی که این رشته درسی دنبال می‌کرد، به حوزه‌هایی همچون تجزیه و تحلیل رسمی محیط کلان اقتصادی، محیط صنعتی، رسالت و هدف، تدوین استراتژی، اجرای استراتژی و کنترل استراتژی نیز گشوده شد. این مفهوم گسترده تحت عنوان «مدیریت استراتژیک» - که عبارت گسترده‌تری از «سیاست بازرگانی» است - نامیده شد (ابراهیمی نژاد، ۱۳۷۹، ص ۶).

توجه به برنامه‌ریزی بلندمدت (در مفهوم ثانویه آن) نیز موجب گردید تا برنامه‌ریزی استراتژیک به عنوان رویکردی نو در برنامه‌ریزی اهمیت یابد و از ترکیب نظریات مفهوم ثانویه برنامه‌ریزی بلندمدت با رشته سیاست بازرگانی، مفهوم امروزین مدیریت استراتژیک شکل گیرد. در دنیای امروز، مدیریت خوب لزوماً به معنای مدیریت خوب استراتژیک است و بهره‌مندی از بینش استراتژیک در رویارویی با معضله مدیریت و فراگیری آن که چگونه می‌توان ابزار تجزیه و تحلیل استراتژیک را در تنظیم و اجرای استراتژی به کار گرفت، مدیران را با چشم اندازهای جدیدی برای رهبری سازمان‌های خود مواجه می‌سازد.

### فلسفه وجودی و مزایای مدیریت استراتژیک

«آینده را نمی توان پیش بینی کرد ولی می توان آفرید». سازمان ها نیز همانند انسان ها در محیط خراب حال تغییری به سر می یوند. هماهنگ ساختن سازمان با این تغییرات از یک سو و پاسخگویی به اهداف، نیازها و شرایط جدید سازمان (از سوی دیگر) نیازمند مدیریتی پویا، خلاق و متحول است که در مدیریت استراتژیک تجلی می یابد. در حقیقت توجه فزاینده نسبت به تأثیر عوامل داخلی و به خصوص خارجی بر مدیریت کل سازمان ها به توسعه دانش مدیریت استراتژیک منجر شده است. (داوری، ۱۳۸۰، ص ۳۵).

بزرگش های انجام گرفته، مزایای را برای تشکر استراتژیک و تعهد عمیق به فرایند مدیریت استراتژیک قائل است. از جمله این گونه است که تفکر و تعهد استراتژیک:

- ۱- سطوح مختلف مدیریت سازمان را در تعیین اهداف، هدایت و راهمایی می کند.
- ۲- شناسایی و پاسخگویی به موج تغییرات، فرصت های جدید و تهدیدات در حال ظهور را تسهیل می کند.
- ۳- منطق مدیریت را در ارزیابی نیاز به سرمایه و نیروی کار تقویت می سازد.
- ۴- کلیه تصمیم گیری های مدیران در زمینه استراتژی را در کل سازمان هماهنگ می سازد.
- ۵- سازمان را قادر می سازد که مواعیت واکنشی [۷] خود را به وضعیت کنشی و آینده ساز [۸] تبدیل کند.
- ۶- فرصتی برای مداخله کارکنان متخصصی در تعیین جهت گیری علمی- عملی و بلندمدت فراهم می آورد.
- ۷- سبب ایجاد هم افزایی سازمانی [۹] و روح صمیمیت در میان مدیران و کارکنان می گردد.
- ۸- مشکلات اساسی و استراتژیک سازمان را حل می کند و ضمن بهبود عملکرد، سازمان را در انجام بر خورد مؤثر با محیطی که با تغییرات سریع مواجه است یاری می کند.

مزایای مذکور به سازمان ها توانایی آن را می بخشد که به جای آنکه صرفاً پاسخگوی نیروهای رقابتی باشند و در مقابل شرایط متغیر حاکم بر خود واکنش نشان دهند، خود بر آنها تأثیر بگذارند. این سازمان ها [ابتکار] و [رهبری] را به [واکنش] و [دفاع] ترجیح می دهند.

موفقیت در رویکرد مدیریت استراتژیک، مستلزم مشارکت تمامی کارکنان رده بالا و رده پایین در فرایند تدوین برنامه های استراتژیک سازمان است.

به عبارت دیگر، می باید به این رویکرد به مثابه رویکردی مردمی نگاه کرد (داوری، ۱۳۸۰، ص ۳۹).

### تفاوت های مدیریت استراتژیک با سایر روش های مدیریتی

به طور کلی تفاوت های مهم مدیریت استراتژیک با سایر روش های مدیریتی را می توان به شرح ذیل بیان کرد (داوری، ۱۳۸۰، ص ۳۱):

تفاوت های مهم مدیریت استراتژیک با سایر روش های مدیریتی

ردیف	مدیریت استراتژیک	سایر روش های مدیریتی
۱	تأکید برون سازمانی	تأکید برون سازمانی
۲	جهت گیری پویا و متحول	جهت گیری ایستا و ثابت
۳	بزرگ گیری افکار نو	بزرگ گیری برنامه های جاری
۴	سیستم باز	سیستم بسته
۵	عملی بر اساس پیش بینی آینده	عملی بر اساس گذشته
۶	آینده نگری یا افق زمانی بلندمدت	حالت نگری، یا افق زمانی کوتاه مدت
۷	تأکید بر نوآوری و خلاقیت	تأکید بر روش های قطعی
۸	فعالیت های چند بعدی با تمامیت هم نیرویابی	فعالیت های تک بعدی
۹	منطق استدلالی	منطق استقرایی و تجلی
۱۰	تأثیر پذیری استراتژی ها از محیط بیرون	تأثیر پذیری استراتژی ها از درون سازمان
۱۱	در پیش گرفتن اقدامات اصلاحی پس از کنترل	کنترل پیش روگرایی
۱۲	تصمیم گیری مبتنی بر داده	تصمیم گیری انفعالی

### اصطلاحات محوری در مدیریت استراتژیک

استراتژی: استراتژی عبارت است از طرح ها و برنامه های مدیریت برای کسب نتایج منطبق با رسالت و اهداف سازمان (Wright, 1996, 4).

تدوین استراتژی: عبارت است از طراحی طرح های بلندمدت برای مدیریت مؤثر فرصت ها و تهدیدهای محیطی و بررسی نقاط قوت و ضعف سازمان، تدوین استراتژی شامل تعریف مأموریت شرکت، تعیین اهداف دست یافتنی، طراحی استراتژی ها و تعیین و هم نمود های مربوط به سیاست (خط مشی) است (هانگر، ۱۳۸۱، ص ۲۱).

ماموریت سازمان [۱۰]: مقاصد سازمان و یا در واقع فلسفه وجودی آن سازمان و به عبارتی دیگر، چشم‌انداز استراتژیک مدیریت درباره آینده سازمان است.

اهداف بلندمدت [۱۱]: هدف‌های بلندمدت را می‌توان به صورت نتیجه‌های خاصی که سازمان می‌کوشد در تأمین مأموریت خود به دست آورد، تعریف کرد. مقصود از دوره بلندمدت، دوره‌ای است که بیش از یک سال باشد (دیوید، ۱۳۸۰، ص ۳۷).

هدف‌های سالانه [۱۲]: هدف‌های سالانه، هدف‌های کوتاه مدتی هستند که سازمان برای رسیدن به هدف‌های بلندمدت باید به آنها دست یابد (دیوید، ۱۳۸۰، ص ۳۸). هدف‌های سالانه معمولاً در تخصیص منابع به کار گرفته می‌شوند.

اهداف خرد [۱۳]: عبارتند از نتایج پایانی فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده (هانگر، ۱۳۸۰، ص ۲۲). در حقیقت اهداف عملیاتی عموماً ویژگی کمی دارند و برای بیان شرایط مناسب به کار می‌روند و می‌باید به تفاوت آن با اهداف کلان [۱۴] که بیان کلی و غیر کمی آرمان‌هاست، توجه کرد.

اجرای استراتژی [۱۵]: فرایندی است که به وسیله آن استراتژی‌ها و سیاست‌ها در تمام مراحل تهیه برنامه‌ها، بودجه‌ها و رویه‌ها مورد توجه قرار می‌گیرند و اعمال می‌شوند. این فرایند ممکن است شامل اعمال تغییراتی در فرهنگ، ساختار یا سیستم مدیریت سازمان یا تغییر کل این حوزه‌ها شود (هانگر، ۱۳۸۱، ص ۲۷).

استراتژیست‌ها: استراتژیست‌ها افرادی‌اند که مسئول موفقیت یا شکست سازمان‌ها هستند و سه وظیفه را بر عهده دارند: ایجاد بستری برای تغییر، ایجاد تعهد و احساس مالکیت و ایجاد توازن بین ثبات و نوآوری.

بیانیه‌های مأموریت [۱۶]: بیانیه‌های مأموریت معمولاً سندهایی هستند که ضمن بیان طیف فعالیت‌ها، ارزش‌ها و اولویت بندی‌های هر سازمان، آن را از سایر سازمان‌های مشابه متمایز می‌سازند و به ترسیم مسیر آینده سازمان می‌پردازند.

سیاست‌ها: مقصود از سیاست‌ها همانا راه‌نمودها، مقررات و رویه‌هایی است که سازمان برای دستیابی به هدف‌های اعلان شده رعایت می‌کند. سیاست‌انزایی است که بیان وسیله می‌توان به هدف‌های سالانه دست یافت (دیوید، ۱۳۸۰، ص ۴۰).

واحدهای استراتژیک: واحدهای استراتژیک [۱۷]، کوچک‌ترین مجموعه‌هایی هستند که مدیریت آنها می‌تواند تصمیمات استراتژیک بگیرد و منابع را تغییر یا تخصیص دهد. هر یک از واحدهای استراتژیک (در صورتی که سازمان شامل چندین نوع از این واحدها باشد) وظیفه‌ای مستقل، محصول و یا محصولاتی خاص و بازارهای خاص خود را دارا هستند و از سوی دیگر، استقلال مدیریتی و مالی (حتی به صورت تصنی) دارند.

نقاط قوت و ضعف داخلی [۱۸]: نقاط قوت و ضعف داخلی، در زمره فعالیت‌های کنترل شدنی سازمان قرار می‌گیرد که سازمان آنها را به شیوه‌ای بسیار عالی یا بسیار ضعیف انجام می‌دهد. این موارد در سایه فعالیت‌های مدیریتی، بازاریابی، امور مالی (حسابداری)، تولید (عملیات)، تحقیق و توسعه و سیستم‌های اطلاعات رایانه‌ای به وجود می‌آیند.

فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی [۱۹]: منظور از فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی، رویدادهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بوم‌شناختی، محیطی، سیاسی، قانونی، دولتی، فناورانه و رقابتی است که می‌توانند به میزان زیادی در آینده به سازمان منفعته یا زیان برسانند (دیوید، ۱۳۸۰، ص ۳۵).

سوات [۲۰]: تجزیه و تحلیل موقعیت: تجزیه و تحلیل موقعیت عبارت است از پیدا کردن استراتژی یا موازنه استراتژیک بین فرصت‌ها (بیرونی) و نقاط قوت (درونی) یا توجه به تهدیدها (بیرونی) و نقاط ضعف (درونی) در جهت رفع آنها (هانگر، ۱۳۸۱، ص ۱۲۶).

### فرایند مدیریت استراتژیک

مدیریت استراتژیک فرایندی پویاست، زیرا هر بخش از این فرایند پرسش اساسی را به دنبال می‌آورد: آیا باید به همین ترتیب ادامه داد و یا نیاز به تغییر وجود دارد؟

تغییر در موقعیت سازمان‌ها (محیط داخل و خارج) و افت و خیز عملکرد مالی آنها، نیروهای مؤثر در تغییر و تنظیم مجدد استراتژی‌ها هستند.

مدیریت استراتژیک با تصمیم‌گیری راجع به استراتژی و برنامه‌ریزی چگونگی به اجرا درآوردن آن ارتباط دارد. می‌توان سه عنصر عمده برای آن در نظر گرفت: نخست، تجزیه و تحلیل استراتژیک که طی آن استراتژیست به دنبال درک موقعیت استراتژیک سازمان است؛ دوم، مرحله انتخاب استراتژیک است که با تدوین راه‌های عملی ممکن، ارزیابی و انتخاب بین آنها سروکار دارد؛ و در نهایت اجرای استراتژی است که به برنامه‌ریزی و چگونگی اجرای استراتژی برگزیده مربوط می‌شود. هر چند در عمل این مراحل شکل خطی ندارند و مرتبط با یکدیگر و به موازات هم انجام می‌گیرند. به عنوان مثال، ممکن است یک

۱. آبراهامز، ژاک، «مدیریت استراتژیک در بازارهای و منابع انسانی»، ص ۱۳۷.

۲. «تاریخ، تریاک» و «مختصر فلسفه مدیریت استراتژیک (از نظری تا عمل)»، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۸۰.

۳. دیوید، فردر، «مدیریت استراتژیک»، ترجمه علی‌اکبر سید محمدزایی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۰.

۴. «فلسفه مدیریت استراتژیک و استراتژی‌های صنعتی و تجاری»، مؤسسه آموزش عالی شهید بهشتی، تهران، ۱۳۸۰.

۵. «بررسی سیستمی و ارزیابی برنامه‌ریزی استراتژیک بر کلان‌شهرها»، شرکت پیدایش و برنامه‌ریزی شهری، تهران، ۱۳۸۱.

۶. «بررسی تطبیقی فرایند مدیریت استراتژیک به صورت تجربی در سازمان‌های تولیدی و خدماتی»، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۸۱.

۷. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۰.

۸. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۹. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۱۰. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۱۱. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۱۲. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۱۳. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۱۴. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۱۵. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۱۶. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۱۷. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۱۸. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۱۹. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۲۰. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۲۱. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۲۲. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۲۳. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۲۴. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۲۵. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۲۶. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۲۷. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۲۸. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

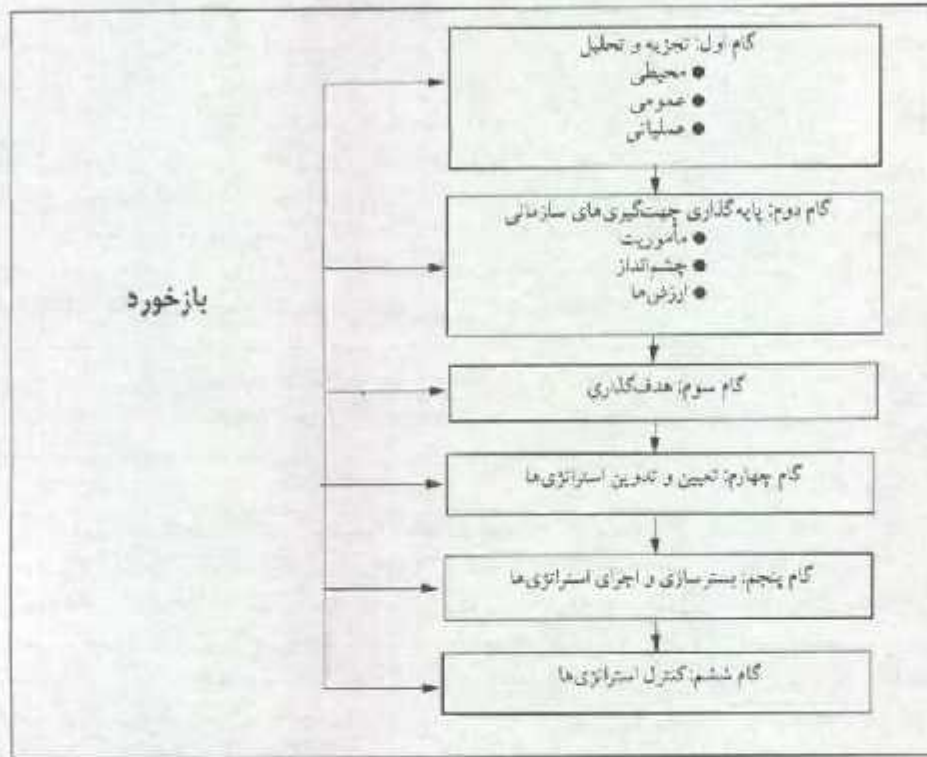
۲۹. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

۳۰. «فلسفه مدیریت استراتژیک»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی تهران، ۱۳۸۱.

- 2- Worthman
- 3- J. David Hanger
- 4- externally oriented planning
- 5- Ford Foundation
- 6- Kenagy Foundation
- 7- reactive
- 8- proactive
- 9- young
- 10- organization mission
- 11- long-term objectives
- 12- annual objectives
- 13- objectives
- 14- goals
- 15- strategy implementation
- 16- mission statement
- 17- Strategic Business Units - SBU
- 18- internal strengths and weaknesses
- 19- external opportunities and threats
- 20- SWOT

شیوه‌ارزیابی استراتژی با اجرای آن شروع شود. به این ترتیب است که انتخاب و اجرای استراتژیک توانمند صورت می‌گیرد. همچنین احتمال دارد تجزیه و تحلیل استراتژیک، فعالیتی مداوم باشد که در نتیجه با اجرای آن تداخل خواهد داشت. از نگاهی دیگر، مراحل اصلی فرایند مدیریت استراتژیک، شامل شش گام متوالی و مستمر به شکل نمودار شماره یک است:

نمودار شماره ۱- مراحل فرایند مدیریت استراتژیک (داوری، ۱۳۸۰، ص ۳۱)



### مدیریت استراتژیک و رابطه آن با برنامه‌ریزی استراتژیک

برنامه‌ریزی استراتژیک یکی از وظایف عمده مدیریت استراتژیک محسوب می‌شود و عبارت است از دوراندیشی سازمان یافته‌ای که مراحل زیر را در بر دارد:

- ۱- تعیین رسالت‌ها و مأموریت‌ها؛
- ۲- هدف گذاری یا تفکیک رسالت به هدف‌های کمی و کیفی کوتاه مدت؛
- ۳- تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها؛
- ۴- برنامه‌ریزی تاکتیکی (ابراهیمی نژاد، ۱۳۷۹، ص ۵۱).

اهمیت برنامه‌ریزی استراتژیک از آن جهت است که مدیر استراتژیک باید هم به برنامه‌ریزی بپردازد و هم به کنترل؛ چرا که تنها «نامدیران بدون برنامه‌ریزی سعی در کنترل فعالیت‌ها می‌کنند، از سوی دیگر، برنامه استراتژیک که بر ارزیابی محیط، تجزیه و تحلیل قابلیت‌های درونی و تنظیم برنامه‌ها تأکید دارد، به تنهایی کافی نیست؛ زیرا فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک قادر به تعیین و تبیین چگونگی تبدیل برنامه‌های استراتژیک به اقدامات و حرکات استراتژیک نیست و پیامد چنین امری ایجاد شکاف میان جهت استراتژیک تعیین شده از سوی استراتژیست‌ها و نتایج به دست آمده سازمان خواهد بود (مولوی، ۱۳۸۱).

از سوی دیگر، باید بین برنامه‌ریزی استراتژیک و مدیریت استراتژیک تفاوت قائل شد، چرا که مدیریت استراتژیک مفهومی وسیع‌تر از برنامه‌ریزی استراتژیک دارد. از یک دیدگاه برنامه‌ریزی استراتژیک و هدف گذاری، تنها بخشی از الگوی اهداف عقلایی است که آن نیز خود یکی از چهار الگوی چارچوب ارزش‌های رقابتی مدیریت استراتژیک، در ردیف الگوهای روابط انسانی، سیستم‌های باز و فرایند داخلی محسوب می‌شود (Chandler, 1995: p6).

### مدیریت شهری استراتژیک

امروزه با منسوخ شدن طرح‌های جامع و رواج طرح‌های راهبردی یا استراتژیک، مدیریت شهری استراتژیک نیز مورد توجه قرار گرفته است.

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۴ تابستان ۱۳۸۲

طرح‌های شهری راهبردی با دارا بودن ویژگی‌های برنامه‌ریزی استراتژیک، به تحولات شهر و متعاقب آن شرایط جدید زمانی و مکانی پاسخ می‌گویند و در فرایند تهیه و اجرا نیز از مشارکت شهروندان بهره‌مند می‌شوند. بدین‌سان تهیه و اجرایی کردن طرح‌های استراتژیک شهری بدون بهره‌مندی از «رویکرد استراتژیک به مدیریت شهری» ممکن نخواهد بود، چرا که براساس اصول، برنامه‌ریزی استراتژیک خود یکی از وظایف مدیریت استراتژیک محسوب می‌شود. بدین‌سان مدیریت استراتژیک از منشا اصلی آن یعنی سیاست‌بازرگانی به‌عرصه‌ی بویا و در حال تحول دیگری قدم می‌نهد و هر روز بر اهمیت و جایگاه آن در لفظ برنامه‌ریزی و مدیریت شهری افزوده می‌شود. این به‌گونه‌ای است که فعالان عرصه مدیریت شهری، می‌کوشند تا خود را به جایگاه استراتژیست ارتقا دهند و شهرشان را دارای طرح و برنامه استراتژیک سازند.

### میشم بصیرت

## برنامه و برنامه‌ریزی plan and planning

برنامه و برنامه‌ریزی واژه‌هایی اند که تعریف آنها به دلیل اطلاق بر هویت‌ها و فعالیت‌های بیرونی یا ویژگی‌های متفاوت از هم، مشکل است.

مراجعه به لغت نامه‌ها و دایرةالمعارف‌ها، این پیچیدگی و تنوع معنایی را نشان می‌دهد. در لغت‌نامه انگلیسی [آکسفورد] و یا فرهنگ امریکایی [ویستر]، برنامه (plan) به‌عنوان اسم و فعل برنامه‌ریزی (to plan) دارای چندین معنی مشخص و متمایز از هم است که برای برخی از آنها در زبان فارسی معادل طرح کالبدی و برای برخی معادل برنامه مناسب‌بیشتری دارد. به همین دلیل است که شاید برخی اوقات در معادل‌یابی برنامه‌ریزی یا طرح‌ریزی به جای واژگان پیش‌گفته مشکل به وجود می‌آید.

### برنامه

با مراجعه به دایرةالمعارف‌ها برای برنامه به‌عنوان اسم، معانی زیر دیده می‌شود:

۱- نمایش کالبدی اشیا [۱] (چیزها)، همچون رسم یا نقشه [۲]؛

۲- روشی برای انجام امور [۳] و

۳- مرتب‌کردن (ساماندهی) قاعده‌مند بخش‌های مختلف چیزی [۴].

از نظر پیتز هال (Hall, 1989)، تعریف اول (نمایش کالبدی اشیا) کاملاً متفاوت از تعاریف دیگر است. زمانی که صحبت از برنامه‌ی خیابانی در لندن یا نیویورک به میان می‌آید، مراد کاملاً متفاوت از زمانی است که درباره برنامه دیدار از لندن یا نیویورک صحبت می‌شود. مقصود از اولین کاربرد برنامه، نمایش دوبعدی خیابان بر روی کاغذ است (هرگونه رسم یا نقشه دو بعدی) که گاهی می‌تواند با افزوده شدن بعد ارتفاع از دیدهای مختلف تکمیل شود.

در کاربرد دوم برنامه، مقصود مجموعه منظم و مشخص فعالیت‌هایی است که در دیدار از این دو شهر و با توجه به هدف فرد به‌طور دقیق برای ساعت‌ها و مکان‌ها و افرادی که دیدار از آنها صورت خواهد گرفت، تدوین شده است. اما تعریف دیگری نیز وجود دارد که ترکیبی از تعاریف دیگر است و تمایز موجود بین تعاریف مذکور را در هم می‌ریزد و آن زمانی است که درباره برنامه (a plan) برای یک ساختمان جدید صحبت می‌شود. در این کاربرد به‌طور همزمان، هم طراحی کالبدی ساختمان و محصول آن یعنی پلان و نقشه بنا (تعریف اول از برنامه نمایش عینی اشیا) مورد نظر است و هم نحوه دستیابی و تحقق آن (چگونگی و فرایند ساخت بنا) و اینجاست که ابهام واقعی در تعریف این واژه نمایان می‌گردد.

### برنامه‌ریزی

فعل برنامه‌ریزی کردن (to plan) و اسب‌های برنامه‌ریزی (planning) و برنامه‌ریز (planner) که همگی از آن مشتق می‌شوند، در حقیقت تنها مشتق بر معانی کل‌دسته دوم هستند. به عبارت دیگر، مراد از آنها، هر ترمیم طرح‌های فیزیکی یا طراحی روی کاغذ نیست بلکه در واقع مرتب‌کردن (ساماندهی) اجزای... یا [تحقق بخشیدن دستیابی به...] و یا به‌شکلی میهم‌تر - [فصد انجام دادن کاری] [۵] است. (ibid) از یک دیدگاه، متعارف‌ترین معنی و تلفی از برنامه‌ریزی مشتق بر دو معنی اول تعریف برنامه‌ریزی است: [برنامه‌ریزی در حقیقت فعالیتی آگاهانه برای رسیدن به چند هدف است و این عمل با تعریف و انجام فعالیت‌هایی مشخص در توالی منظم و از پیش تعیین شده امکان‌پذیر می‌گردد].

### دوگانگی تعریف برنامه‌ریزی

در این دسته تعاریف، برنامه‌ریزی نوعی فرایند تفکر انگاشته می‌شود و با مد نظر قراردادن نقش ارشادی برنامه‌ریزی، بر شیوه‌های علمی تفکر و نیز دستکاری‌ها و دخالت‌های عقلایی به شیوه‌ای عملکردی تأکید می‌گردد. در این تلفی از برنامه‌ریزی، برنامه‌ریز در پی کاربرد روش علمی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و استفاده از ساختار علمی به منظور حل مشکلات و رسیدن به اهداف عمومی است. برنامه‌ریزی در این طرز تلفی نوعی علم است و

قواعد حاکم بر فعالیت‌های علمی را به کار می‌گیرد. توجیه برنامه‌ریزی و علم به اصول انتزاعی و کلی مشابهی نیاز دارد که خود آنها یا روابط مادی ارتباط می‌یابند. به ویژه با عقلانیت و نتیجه منطقی آن، یعنی عبیت (Combis, 1979). [تی، پارسونز [۶] برنامه‌ریزی را [کنشی عقلایی [۸] می‌پندارد که اهدافی را دنبال می‌کند... از طریق ابزارهایی که در دسترس کنش‌گران قرار دارد و به‌طور ذاتی به بهترین وجه برای دستیابی به اهداف مورد نظر مناسب است و دلایل آن را هم می‌توان از طریق علم تجربی اثبات گرایانه (پوزیتیویستی) تحقیق و درک کرد. بانی فیلد [۸]، برنامه‌ریزی را اساساً فرایند طراحی مسیرهای اقدام [۹] می‌پندارد که به‌طور عقلایی از آنها انتظار می‌رود تا به دستیابی به اهداف بینجامند. سومین تعریف او قائم‌دی است. برنامه‌ریزی برای وی، کاربرد روش‌های علمی در سیاست‌گذاری است و این فرایند مستلزم مداخله مشاوران - به عنوان عرضه‌کنندگان عقلانیت و هوشمندی علمی - و تصمیم‌سازان است (Albrecht, 1986, P.12).

به نظر آلبرشت، در تعریف پارسونز و بانی فیلد برنامه‌ریزی چنان مقدمه‌ای برای اقدام و انتخاب عقلایی به حساب می‌آید و تعاریف آنها بازتاب برنامه‌ریزی جامع عقلایی [۱۰] است. تعریف فالتودی نشانگر افزایش کاربرد روش‌های علمی - در طول دوره‌وی - برای اعتلای تصمیمات عقلایی و در همان حال تفکیک برنامه‌ریزی از تصمیم‌سازی است. به‌طور خلاصه، انواع برنامه‌ریزی که در این تعاریف آمد، در اساس به‌منزله کاربرد دانش علمی است و با تعریف عقلانیت مترادف است. این تعاریف همچنین نشان می‌دهند که برنامه‌ریزی، تصمیم‌سازی و اجرا، فعالیت‌هایی متمایز و تفکیک‌پذیر از یکدیگرند. اما تعریف دیگری نیز از برنامه‌ریزی به عنوان فرایندی اجتماعی (نقش فعال برنامه‌ریزی) وجود دارد که در شبکه‌ای از نقش‌ها و روابط اجتماعی اتفاق می‌افتد. در این تعریف، برنامه‌ریزی ضرورتاً با موضوعات محتوایی و اهداف مطلوب سر و کار دارد. نه صرفاً با ابزارهایی که مناسب حل این موضوعات و دستیابی به چنین اهدافی است. این تعریف کاملاً متفاوت از تعریفی است که هیلی و دیگران (Healey et al, 1982, 8) از برنامه‌ریزی نوع اول داشته‌اند. به نظر ایشان، برنامه‌ریزی رویه‌ای [۱۱] در پی اعتلای عقلانیت در انجام کنش اجتماعی است و ضرورتاً بدون محتوا و بدون زمینه است. شیوه تفکر این رویکرد (سنت اصلاحات) به برنامه‌ریزی می‌تواند در درون دسته‌ای از اندیشه‌های ملازم و متعهد به ملاحظات ارزشی قرار گیرد.

عقلانیتی که در این رویکرد به کار می‌رود، تنها کارکردی نیست بلکه محتوایی نیز هست. به عبارت دیگر، این تعریف از برنامه‌ریزی برخلاف برنامه‌ریزی نوع اول، هم محتوا را مورد توجه قرار می‌دهد و هم زمینه را. هواداران اصلی این جبهه در برنامه‌ریزی اتزیونی [۱۲] و فریدمن هستند.

برای دیگران چون ای دان [۱۳]، برنامه‌ریزی مداخله آگاهانه و از پیش تعیین شده در توسعه جامعه است. برای دیویداف، هم چشم‌انداز آینده برنامه‌ریزی، فرایندی است که در آن پرسش از ارزش‌های اجتماعی و سیاسی آزاد است و نقش از قبل تجویز شده برنامه‌ریز به عنوان تکلیف صرف رد می‌شود. (ibid) (Albrecht, 1986, 12). از نظر گانز [۱۴]، مخاطبان برنامه‌ریزی و متافع آن باید با تحقیقات اجتماعی دقیق و بحث و گفتگو با گروه‌های دیگر روشن گردد. از نظر دیویداف، عوامل اجرایی دولتی و رویکرد برنامه‌ریزی تکنوکراتیک توانایی انجام مطلوب این کار را ندارد. هم گانز و هم دیویداف - برخلاف رویکرد قبل - مدل تکنوکرات (پلورالیستی) از سازمان و ساختار اجتماعی را می‌پذیرند. این دیدگاه درصدد پیوند تخصص‌های فنی از یک سو و الگوی دموکراسی مشارکتی از سوی دیگر است (Healey et al, 1982, 14).

این تلقی از برنامه‌ریزی به عنوان فرایندی اجتماعی و نه عقلایی، اگر چه ریشه در فعالیت‌های اصلاح‌گرایان اجتماعی قرن نوزدهم دارد، لیکن طرح دوباره آن در قرن بیستم، بعد از نفوذ رویکرد سیستمی و تلقی اثبات‌گرایانه از برنامه‌ریزی از آغاز نهضت برنامه‌ریزی مدرن تا دهه ۱۹۶۰، حاصل انتقاداتی بود که از سوی نهضت حقوق بشر، جنگ برای از بین بردن فقر، نسبت به جنگ ویتنام و نهضت آزادی بیان صورت گرفت و بعد از این دوره تشدید شد.

اساس این انتقادات بر سه محور زیر استوار بود (Hall, 1996, 368-9):

- ۱- تنفر رو به رشدی از روش تصمیم‌گیری تکنوکراتیک و بالا به پایین وجود داشت؛ چه درباره جنگ و صلح و چه در برنامه‌ریزی شهری.
- ۲- دومین انتقاد ریشه در کوفه‌می در حال افزایشی داشت که از رویکرد سیستمی و برنامه‌ریزی رویه‌ای به وجود آمده بود؛ به این دلیل که تصور می‌شد ماهیت شبه علمی و زبان فنی دشوار فهم این رویکرد، فضای تیره و عمه‌آلودی را ایجاد کرده است که در پی آن چه بسا سیاست‌های متزجر کننده‌ای از لحاظ اخلاقی دنبال شود.
- ۳- سومین محور انتقادات، با اعتصابات و آشوب‌های شهری آمریکا بر پا شد. آغاز آن در بیرمنگام و آلاباما در سال ۱۹۶۳ بود که با آشوب دیترویت به پایان رسید. به نظر آشوب‌گران برنامه‌ریزی سیستمی و تکنوکراتیک هیچ کاری برای بهبود شرایط شهرها - به خصوص نواحی درون شهری - انجام نمی‌داد.



در نتیجه این انتقادات بود که برنامه‌ریزی سیستمی (تلقی اول از برنامه‌ریزی به عنوان فرایند تفکر علمی) کم‌کم برتری خود را از دست داد و سنت اصلاحات اجتماعی جایگزین آن گشت. استدلال‌هایی که در پی تعاریف این سنت نهفته است، از این قرارند (Albrecht, 1986, 12):

- ۱- تفکر انسانی حاصل فعالیت انسانی و زمینه اجتماعی است که فعالیت در آن روی می‌دهد.
- ۲- نتایج و عواقب برنامه‌ریزی در ذات خود ماهیتی اجتماعی دارند.
- ۳- اجرای برنامه مستلزم وجود رویه‌ها و تغییر و تعدیل ترتیبات و نظام اجتماعی موجود، و وجود کنال‌های ارتباطی متناسب و نیز شکل‌گیری و توسعه سازوکارهای همکاری و تشریک مساعی است.

### شیوه‌های برنامه‌ریزی

متون برنامه‌ریزی شهری طبقه‌بندی‌های متفاوتی را از شیوه‌های برنامه‌ریزی ارائه می‌کنند. مارگوت رابرنس (۱۵ | 20-15, 1986) در کتاب [مقدمه‌ای بر روش‌های برنامه‌ریزی شهری] اظهار می‌دارد که برنامه‌ریزان کاربری زمین مدن‌های طولانی بر سه دسته موضوع با هم به بحث و جدل پرداخته‌اند که پاسخ به هر یک از این سه پرسش، یک شیوه خاص برنامه‌ریزی را به دنبال داشته‌اند. این پرسش‌ها عبارتند از:

- ۱- آیا فرایند برنامه‌ریزی شهری کاملاً عقلایی است، می‌تواند و یا باید باشد؟
- ۲- آیا برنامه‌ریزی کاملاً بی‌طرف و آزاد از ارزش‌گذاری است، می‌تواند و یا باید باشد؟
- ۳- آیا بهترین طرح برای هر یک از موقعیت‌ها می‌تواند وجود داشته باشد؛ و یا به عبارت دیگر، آیا برنامه‌ریزان باید در جست‌وجوی بهینه‌یابی باشند؟

اردوگاه عقل‌گرایان، در بدو امر، مشتمل بر حامیان رهیافت سیستمی است (پرسش اول). از طرف دیگر، آرمان‌گرایان احتمالاً در اردوگاه برنامه‌ریزی عمل [۱۶] قرار می‌گیرند. برای این دسته، مسئله دیگر این نیست که چگونه تصمیم‌گیری‌ها عقلایی گردد؛ بلکه نکته مورد توجه در اینجاست که چگونه می‌توان کیفیت فعالیت‌ها و اعمال را بهبود بخشید (پرسش دوم). در سومین جایگاه، کسی که معتقد به [تعهد] است به برنامه‌ریزی حمایتی متوسل می‌شود، با این پیش‌فرض که هیچ امکانی برای بی‌طرف بودن وجود ندارد. فعالیت برنامه‌ریزی نمی‌تواند از موقعیتی کاملاً فارغ از ارزش تجویز شود، چرا که تجویز به هر حال مبتنی بر سلسله‌اهدافی است.

به نظر رابرنس برنامه‌ریزی سیستمی، برنامه‌ریزی ساختاری یا استراتژیک و برنامه‌ریزی حمایتی سه شیوه برنامه‌ریزی‌اند که از سه جایگاه مختلف با پرسش‌های مذکور برخورد می‌کنند.

دسته‌بندی دیگر را در این باره می‌توان از کار فلیپ کوک (۱۷) در کتاب [نظریه‌های برنامه‌ریزی و توسعه فضایی] پیدا کرد. به نظر وی، شیوه‌های برنامه‌ریزی را می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد: برنامه‌ریزی جامع - ساده [۱۸]، برنامه‌ریزی جامع عقلایی [۱۹]، برنامه‌ریزی سیستمی - چرخه‌ای [۲۰]، و در نهایت برنامه‌ریزی استراتژیک شرکی [۲۱]. اینها چهار شیوه برنامه‌ریزی‌اند که به ترتیب زمانی در سیر تحول برنامه‌ریزی ظهور پیدا کرده‌اند.

### برنامه‌ریزی استراتژیک

برنامه‌ریزی استراتژیک نوعی از برنامه‌ریزی است که بیشتر از برنامه‌ریزی سنتی کاربری زمین [عمل اسروکار دارد و با عوامل اجرایی و فرایند تصمیم‌سازی مرتبط است. برنامه‌ریزان استراتژیک بین دو سطح از برنامه‌ریزی تمایز قائل‌اند. سطح ساختاری و سطح توسعه که به تعبیر چدویک می‌توان آنها را به ترتیب سطح سیاست‌گذاری و سطح تکنیکی نامید. به عبارت دیگر، این دو سطح، تمایز بین دو گونه از برنامه‌ریزی است: برنامه‌ریزی به واسطه هدایت تغییرات در طول زمان و مطابق با سیاست‌گذاری‌های انجام شده و طراحی و تدوین طرح‌ها و برنامه‌های محدود برای تعریف تغییرات و اجرای آن در آینده نزدیک. به نظر هال، این تمایز بزرگ‌ترین تفاوتی است که بین نظام برنامه‌ریزی جامع و ساختاری بریتانیا وجود داشته است (Hall, 1989, 3-17).

به نظر صاحب‌نظران برنامه‌ریزی استراتژیک، این نوع برنامه‌ریزی نسبت به رویکرد برنامه‌ریزی سنتی یا جامع - که برای رفع نواقص آن مطرح شده است - تمایزات و تفاوت‌های عمده‌ای دارد که عبارتند از (Kaufman, 1987):

- ۱- برنامه‌ریزی استراتژیک بیشتر به سوی عمل، نتایج و اجرا سمت‌گیری شده است.
- ۲- این نوع برنامه‌ریزی مشارکت‌های بسیار متنوع و گسترده‌ای را در فرایند برنامه‌ریزی ترویج می‌کند.
- ۳- این نوع برنامه‌ریزی تأکید زیاد بر درک و فهم محیط خارجی اجتماعات محلی دارد.
- ۴- این رویکرد با مطالعه محیطی در پی شناخت امکانات، فرصت‌ها و محدودیت‌های موجود در اجتماعات محلی است.
- ۵- این نوع برنامه‌ریزی بیشتر بر این تأکید می‌کند که ارزیابی نقاط قوت و ضعف اجتماعات محلی باید در پستر امکانات و محدودیت‌هایش انجام پذیرد.

### ایرج اسدی

1- Hall, Peter. Urban and Regional planning, 1989  
 2- Hall, Peter. "The City of Theory", From The City Reader, Routledge, 1996  
 3- Cuthill, Martin. Planning Theory and Philosophy, Tavistock Publications, London & New York, 1970  
 4- Albrecht, Jeffrey. "Development, Content and Purpose of Planning", The Journal of The School of Architecture, University of Illinois, vol. 3, No 2, spring 1985  
 5- Halsey Peter & McDougall Glen & Thomas Michael. A Theoretical Debate in Planning: Towards a Coherent Dialogue, From Planning Theory, edited by Halsey et al, 1982, Pergamon Press.  
 6- Jensen, Kaufman and Halsey M. Jacobs. "A Public Planning Perspective on Strategic Planning", JAPA, Vol. 53, No 1, 1987.  
 7- Roberts, Margaret. An Introduction to Urban Planning Techniques, The Built Environment 1974  
 8- Oxford Dictionary.  
 9- Webster Dictionary.

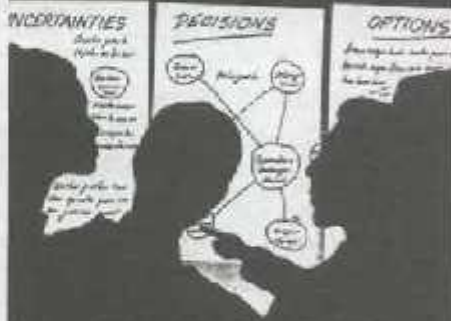
### پانویس

1- physical representation of something  
 2- drawing or map  
 3- method of doing something  
 4- orderly arrangement of parts of an objective  
 5- related  
 6- T. Pevsner  
 7- rational action  
 8- E. Barfield  
 9- systems of action  
 10- rational comprehension of planning  
 11- procedural planning  
 12- Ethical  
 13- E. Dunn  
 14- Gans  
 15- Margaret Roberts  
 16- actor planning  
 17- Philip Cooke  
 18- simple - comprehensive planning  
 19- rational - comprehensive planning  
 20- system - cyclical planning  
 21- supports strategic planning

بررسی کتاب

# Planning Under Pressure

THE STRATEGIC CHOICE APPROACH



John Friend & Allen Hickling

## برنامه ریزی در شرایط بحرانی، رویکرد انتخاب راهبردی

Planning Under Pressure, The strategic choice approach  
John Friend & Allen Hickling  
انتشارات: ۱۹۹۷، تعداد صفحات: ۳۷۲، قیمت: ۱۹۹۷  
Boklet Ltd, 1997

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ تابستان ۱۳۸۲

بیش از یک دهه از فروپاشی نظام اقتصاد سیاسی اتحاد جماهیر شوروی گذشته است و با این حال به نظر نمی‌رسد مفاهیم مرتبط با برنامه‌ریزی همچنان تازگی و مدخلیت خود را حفظ کرده‌اند. برواضح است که با فروپاشی شوروی سابق عصر برنامه‌ریزی‌های دولتی از بالا به پایین سپری شده است و دیگر نه‌تنها ای‌تولوژیک اقتصاد دولت سالار رنگی دارد و نه نظام بر قدرت جهانی اجازه چنین کاری را می‌دهد.

پس این سؤال مطرح می‌شود که: چرا برنامه‌ریزی، و با کدام منطبق و توجیه‌آ در پاسخ به این سؤال به سادگی می‌توان گفت که هرچند نظام‌های برنامه‌ریزی مرکزی فروپاشیده‌اند، اما فارغ از اینکه عامل یا کارگزار برنامه کیست، برنامه‌ریزی به مفهوم عام آن مهم است زیرا هیچ نظام خودجوش یا خودکاری را نمی‌توان سراغ گرفت که از عهده‌اندازه خود به خودی انواع و اقسام سازمان‌های ریز و درشت، از دولت گرفته تا بازار، و از جامعه گرفته تا خانواده به طور تام و تمام و بی‌عیب و نقص برآید. اکنون مشخص گردیده است که حتی در آزادترین سازمان‌ها، یعنی بازار به ظاهر کنترل نشده اقتصادهای سرمایه‌داری نیز به تحویق از انجا اهرم‌های قدرتی برای سوق دادن آن سازمان به سوی اهداف از پیش تعیین شده وجود دارند. اصولاً خصالت انسان، جامعه و سازمان مدرن آن است که اهدافش را تصریح می‌کند، از بین اهداف موجود آن را که نیل به آن ممکن است برمی‌گزیند، ابزارش را تشخیص می‌دهد و کارآمدترین آن را انتخاب می‌کند و از ارزان‌ترین مسیر به سوی هدف خویش می‌راند. حداقل آنکه، این نوع برقراری رابطه بین هدف و وسیله و مسیر یکی از ویژگی‌های نظری انسان‌ها، جوامع و سازمان‌های مدرن است. بسته به اینکه چه تعریفی را از برنامه‌ریزی انتخاب کنیم، فرایند مذکور کل یا بخشی از یک برنامه است، حتی شاید بتوان گفت که این فرایند نه برنامه و روش آن، بلکه روح حاکم بر هر برنامه‌ای است که هدف از آن، بنا به تعریف، نیل به هدفی مشخص است. با این حال، به‌زبان بسیار ساده باید گفت که این فرایند [خود به خود] حلی نمی‌شود بلکه باید آن را حلی کرد. به همین دلیل ساده است که برنامه‌ریزی توجیه‌یابا می‌کند.

اما برنامه‌ریزی همواره در شرایط عادی انجام نمی‌شود و چه بسا در چنین شرایطی اصلاً نیازی به برنامه‌ریزی احساس نشود! نقطه مقابل شرایط عادی، وضعیت بحرانی است. منظور از بحران، درهم‌ریختگی روابط قبلاً مستقر، تیره و نار شدن مفاهیم روشن، ظهور عوامل فشار، گنگ شدن تصویر آینده و در یک کلام مخاطره‌آمیز شدن وضعیت و کیفیت تصمیم‌گیری است. از بین عوامل پیش‌گفته متغیرهای فشار اهمیت ویژه‌ای دارند، چرا که معمولاً برون‌زا محسوب می‌شوند و بنابراین دستکاری آنها به راحتی امکان‌پذیر نیست. کتاب جان فرند و آلن هیک‌لینگ با عنوان اصلی Approach Pressure Planning Under

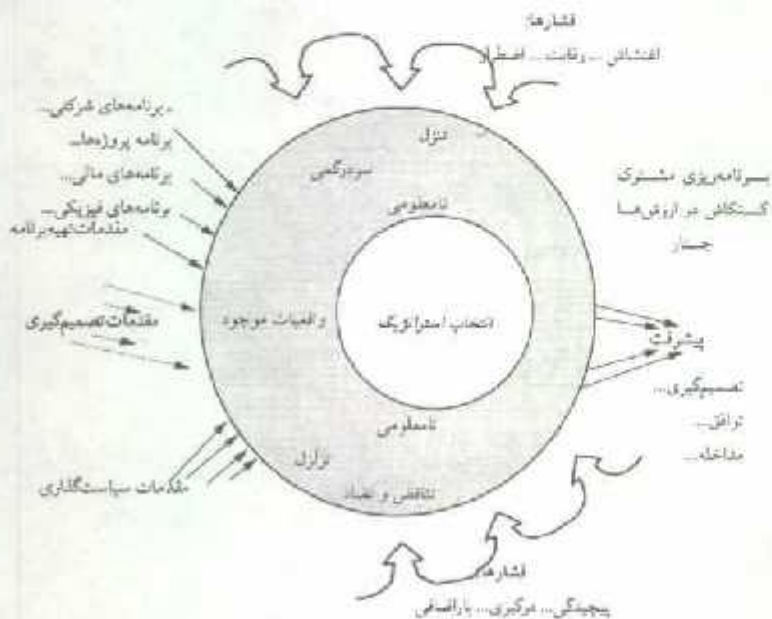
Strategic Choice مدخلی است بر برنامه‌ریزی در شرایط بحرانی از منظر رویکرد انتخاب راهبردی. کتاب در دو زده فصل تهیه و تنظیم شده است و به علاوه دارای دو مقدمه بر چاپ‌های اول و دوم، پیشگفتاری بر چاپ اول، راهنمای فشرده، راهنمای مطالعات تکمیلی، فهرست منابع و مآخذ، پاسخ به پرسش‌ها و البته نمایه است.

فصل اول کتاب دربارهٔ بنیان‌های برنامه‌ریزی در شرایط بحرانی است که با مقدمه‌ای در باب فلسفه برنامه‌ریزی آغاز می‌شود. در این فصل تأکید می‌شود که برنامه‌ریزی فقط با اتکا به تجربه میسر نیست و آشنایی نظری با مفاهیم آن نیز ضروری است. در همین مقدمه این نکته نیز مورد تأکید قرار می‌گیرد که با مطالعه کتاب می‌توان از دوراهی‌هایی آگاه شد که معمولاً برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران با آن مواجه می‌شوند. نویسندگان کتاب بر نکته مهم دیگری نیز تأکید می‌ورزند و آن اینکه منظور از برنامه‌ریزی به شیوه انتخاب راهبردی به هیچ وجه نفی اصول انتخاب عقلایی نیست.

بلکه منظور همان است که در مقدمه این معرفی به عنوان خصلت انسان‌ها، جوامع و سازمان‌های مدرن بدان اشاره شد، یعنی تصریح اهداف، انتخاب هدف ممکن الوصول، تشخیص ابزار و به کار بستن ارزان‌ترین ابزار برای نیل به هدف. با این حساب، برنامه‌ریزی به معنای دیگری غیر از انتخاب عقلایی، بلکه به معنای فرایند پیوسته انتخاب‌های راهبردی در پیوستار زمان معنا می‌شود.

در هیچ جای کتاب مفهوم راهبرد (استراتژی) و انتخاب راهبردی (استراتژیک) معنا نمی‌شود. نویسندگان به ذکر این نکته اکتفا کرده‌اند که با فرض روشن بودن مفهوم راهبرد - منظورشان انتخاب به روش راهبردی است و نه در سطح راهبردی، ایشان بلافاصله به این نکته مهم اشاره می‌ورزند که دلیل انتخاب روش به جای سطح آن است که سخن گفتن از سطح انتخاب راهبردی مستلزم آگاهی از سلسله مراتب اهمیت مسائلی است که در مورد آن‌ها تصمیم‌گیری می‌شود. بنابراین، از آنجا که هدف از نگارش این کتاب مشخص کردن ترتیب اهمیت مسائل فراروی برنامه‌ریزان نیست، بلکه نحوه برخورد با آن مسائل است، تعیین سطح راهبردی در دستور کار کتاب قرار نگرفته است. خواننده دقیق می‌تواند نتیجه بگیرد که کتاب برنامه‌ریزی در شرایط بحرانی نه فقط برای تصمیم‌گیران کلان در سطوح بالای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، بلکه برای همه کسانی نوشته شده است که به نحوی از آنجا با مسئله تصمیم‌گیری دست‌به‌گریبان‌اند.

شکل (۱) برنامه‌ریزی در شرایط بحرانی: تصویری از واقعیت‌ها



در ادامه، نویسندگان با رسم تصویری که می‌تواند برای خواننده ایرانی بسیار مفید باشد، منظور خود از شرایط بحرانی را بیان داشته‌اند.

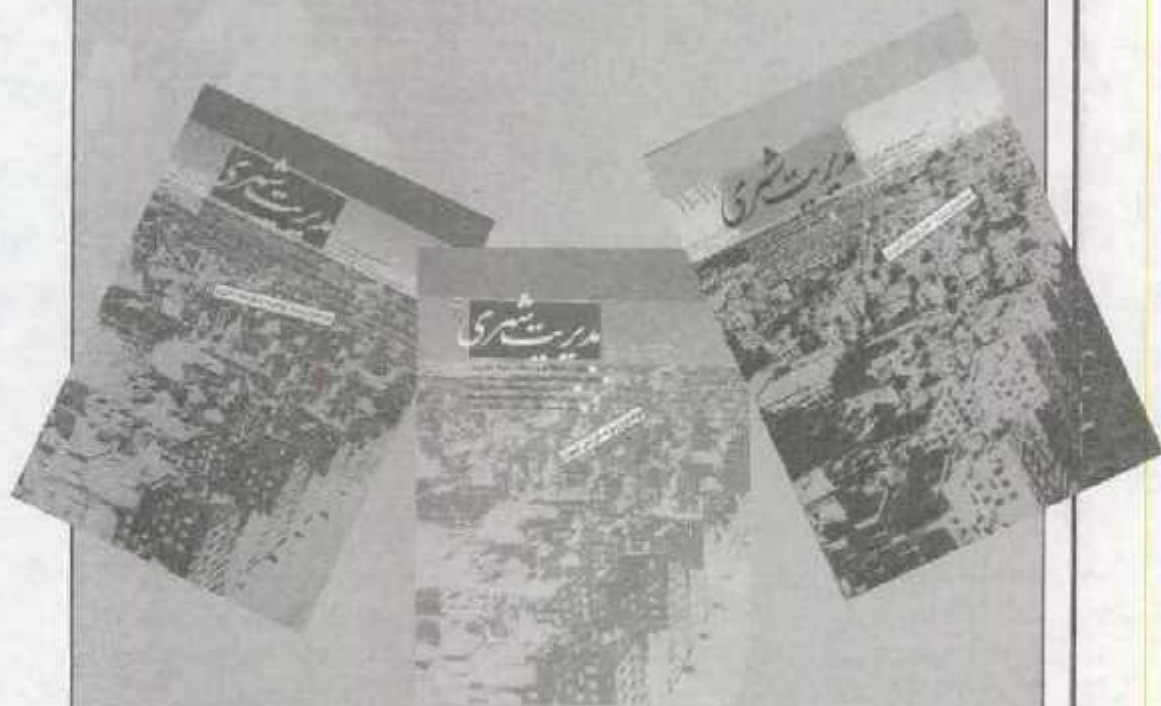
دو مفهوم محوری در برنامه‌ریزی در شرایط بحرانی، یکی نامعلومی و دیگری فرایند یا جریان است. نویسندگان با تفکیک انواع نامعلومی به سه سطح شرایط بی‌اموئی، سطح ارزش‌های راهتما و سطح تصمیمات مرتبط بر این نکته معرفت‌شناختی تأکید ورزیده‌اند که نامعلومی بیش از آن که ویژگی واقعیت عینی باشد، ویژگی شرایط خاص و انسان‌هایی است که در آن شرایط قرار می‌گیرند. اطلاعات بیشتر، اهداف روشن‌تر و هماهنگی دقیق‌تر می‌تواند در شرایط ایستا از میزان نامعلومی‌ها بکاهد. در شرایط پویا، سه متغیر هماهنگی، جستار و راهتمای سیاست با خطمشی در طول زمان به تدریج شکل می‌گیرند و با تأثیرگذاری نامعلومی مذکور ما را به [وضعیت تصمیم‌گیری] رهنمون می‌کنند.

در ادامه کتاب ضمن بسط مفاهیم پیش گفته از طریق گذر از مدل‌های ساده تصمیم‌گیری به مدل‌های پیچیده‌تر، [راهنمای عملیاتی] حل وضعیت‌های بحرانی ارائه می‌شود. اجزای این [راهنما] عبارتند از مفاهیم و روش‌های تبدیل ساختارهای پیچیده

به اجزا و ارکان به هم مرتبط ساده، تفکیک دو وضعیت مقایسه و انتخاب، چگونگی شکل دادن به تصمیمات پیچیده به عنوان متغیر مستقل و چگونگی انتخاب مسیرهای ممکن برای این تصمیمات، چگونگی مقایسه و بالاخره چگونگی انتخاب در کل می‌توان گفت کتاب برنامه‌ریزی در شرایط بحرانی دستورالعملی است برای عملیاتی کردن سرمشق انتخاب عقلایی که همان‌طور که پیش‌تر آمد - انتظار می‌رود انسان‌ها، جوامع و سازمان‌های مدرن با آن شناخته شوند.

محمد رضا معینی

## دعوت به همکاری فصلنامه مدیریت شهری



فصلنامه مدیریت شهری با هدف جلب مشارکت فکری جامعه علمی از صاحب نظران و دانش پژوهان حوزه های مختلف علوم شهری دعوت می نماید تا با ارسال مقالات علمی خود به غنی تر کردن محتوای علمی فصلنامه کمک نمایند.

### موضوعات ویژه:

- آموزش و پژوهش مدیریت شهری (شماره ۱۵)
- مدیریت کلانشهری (شماره ۱۶)
- حاکمیت شهری (شماره ۱۷)

## Urban Land Use Planning, Using "What-if" Planning Support System (Case-Study :Dorud City)

Asad Razani

All Asgari

The optimum Use of Land and Urban Land Use Planning are the basic and significant issues in urban planning. In this regard, we should prevent agricultural land of our cities from destroying. This can be done on the basis of planning criteria, particularly city planning knowledge. Considering the importance and necessity of urban land use planning, especially the contemporary present obstacles of our cities, the utilization of new methods and techniques is needed.

These planning support systems can assist planners in decision - making. They are effective as the agents of decision-making and process of judgement. "What if?" is one of these methods, which is designed based on GIS as a dynamic planning support

system. This system uses GIS database in order to evaluate various factors of general urban strategies. Land suitability, demand prediction of land use and allocation of lands are the three stages in analyzing of "What if?" model. By each of these stages, and using different scenarios, various forms of an area in the future can be predicted.

City of Dorud with a population of 100000 (in 2001) is the case-study in this research. Three stages of analysis of "What if?" model was carried out, on the city.

The results of the case-study research showed that the city of Boroojerd is located on the best direction towards the direct axes of the region for the future.

# The Study of Relations Between Organizational Structure and Effectiveness of Municipalities and Presenting Proposed Model

Naser Mirsepasi

Mehrdad Goodarzvand Chegini

This main purpose of this study has been the effectiveness of municipalities, by designing organizational structure proportionate to the size of cities for presenting desired services and securing advantages and the rights of citizens.

There is a rational relation between strategy and organizational structure.

**Organizational Structure** is a tool which can be used by urban management to achieve the organizational goals. This study researches the relation between organizational structure, the size of city and the municipalities organizational effectiveness by statistical test. The statistical society includes 45 municipalities in Gilan province and its data covers the interval between 1377 to 1380. The main question of this study considering the size and the largeness of cities, is, what kind of structure results to increase of municipalities effectiveness for these purpose.

(During this research, with evaluation of organizational structure dimensions (centralization, complexity, formality) and determining its relation with the municipalities organizational effectiveness considering environmental characteristics (size and volume of civic services), municipalities have been classified in 3 levels and in each level suitable structure is defined on the basis of city crowd (city services consumers) and municipalities staff (presenting services).

In the end, by using statistical tests in each level was concluded: Firstly, municipalities structure should be various in different levels; secondly, the main model of the study (main hypothesis) was supported in high confidence level; thirdly, by using of Delphi method also, suggested model in 3 levels of municipalities of small, average, big have been supported by experts.

## Feasibility of Structure - Strategic Approach to Urban Planning in Iran

R.Ahmadlan

This article is part of the authors Ph.D. dissertation on Studying the Applicability of the Structure - Strategic Approach to Urban Planning in Iran. After a brief introduction to the history of structure strategic approach in Iran, discussing common definitions, tracing the origins of Iranian planners attention to strategic approach, the flows of urban development plans has been recognized and categorized in five general items. Then, the basic elements of urban development planning have been introduced under the

title of Basic Frameworks (reviewing the structures) and applying the instruments to realize the goals (determining the strategies). To share other experience of the application of strategic planning, the strategic plans in five mega-Cities of London, Barcelona, Seoul, Istanbul and Durban has been introduced. In Final section of the article, the feasibility of implementing the strategically structural approach to Iranian cities has been studied and its preconditions have been discussed.

## The applicability of Strategic Planning and its Constraints in Iran

Javad Mehdzadeh

Following the great transformations in political, economical, social and cultural realms of human society in recent decades and the dawn of postmodern era, the theory and practice of planning is crossing the borders of crises, vagueness and serious challenges. A huge number of new theories and paradigms, including the

strategic planning approach, have arisen in developed countries and following them, in developing ones and Iran as well. This has led to newly born theoretical and practical problems in turn. Briefly reviewing global experiences, the article is an introductory review of the applicability of Strategic Planning and its Constraints in Iran.

## **"Strategic Planning" and "Strategic Choice Planning": Characteristics, Differences and Preconditions**

Zohreh Daneshpoor

It is obvious that a knowledge of presumptions and of basic conditions for application of planning mechanisms is necessary, obviously because in the absence of such a knowledge strategic-based approach is not applicable. The aim of this article is to discuss the characteristics of strategic approaches to urban (and regional) Planning, and the obstacles of these approaches confront in practice. A definition of Planning is given to enable the author criticizing various aspects of the activity of planning on one hand, and suggesting the conditions of efficiency on the other.

It is not easy to grasp the general idea of "strategic" planning approach without a pre-acquainted knowledge about its theoretical bases, its charac-

teristics and about criticisms to it. As a derivative of contingency and organizational approaches, and based on a definition of planning as a continuing process, strategic choice approach has been framed assuming that the problem of ongoing decision making can be solved in a strategic framework of now and future choices.

Discussing the differences between "strategic planning" and "strategic choice approach", their characteristics and the obstacles to their application; the gap between societies with a long record of strategic planning and those that delayed in resorting to planning and institutionalizing it, preconditions for establishing strategic approach mentality are being listed.



# Abstract

## The Strategic Character of Urban Planning and Management

Ahmad Saadnia

There is a fundamental link between planning and management. Essentially originated from War Sciences and Commerce, The introduction of strategic approach to Planning and Management, which shall be assessed as great transformation, dates back to 1960s specifically. The core of this transformation is the process of strategic choice and decision making (as the essential idea of planning and management).

There is a strong relationship between planning and management;

and the role of *strategic approach* is one of connector and interactor and director as well. Appearing as trans-disciplinary, the concept of strategy that acts beyond the indigenous characteristics of planning and management has modified these two concepts to a considerable extent, has redirected them to new areas, and has connected them to each other in a new sense. The following diagram shows this new relationship and its trans-disciplinary status.





A Quarterly Journal of  
Urban Management & Planning  
Vol.4.No.14.Summer 2003

# Modiriyat Shahri

14

Table of Contents

Coordinator: A. Safavi  
Editor: H. Khademi  
Art Director: J. Yari Shirmard  
Staff of This Issue: J. Altabadi, M. Ghanbari  
Sample Reading: A. Jalali, V. Jalali  
Type Setting: A. Tehrani  
I. M. O Publication  
Phone and fax: 8772634-8772635  
E-Mail: urbmanj@hotmail.com

Editor's Note

4

Special Issue: Strategic urban planning and Management

- The Strategic Character of Urban Planning and Management/A.Saeednia

6

- Strategic Planning and Strategic Choice Planning: Characteristics, Differences and Pre-conditions/Z. Daneshpoor

14

- Complexity of Problems in Urban Planning and the approaches to Interface them/I.Asadi

24

- Feasibility of Structure- strategic Approach to Urban Planning in Iran/ R. Ahmadian

36

- The Applicability of Strategic Planning and its Constraints in Iran/ J. Mehdizadeh

48

- The Study of Relations Between Organizational Structure and Effectiveness of municipalities and Presenting Proposed Model/ N.Mirsepussi- M.G.Chegini

56

- Strategic Analysis of the efficiency of Article-15 in Urban Renovation and Development Law/ E.Salehi

64

Urban Planning and Design

- Public Space Design / A.Madanipoor

70

- Urban Land Use Planning, Using "What - if?" Planning Support System/ A. Asgari- A. Razani

76

- The Impact of Accessibility and its limitations on Urban Spatial and Physical Structure/ M. Bolhasani

86

Encyclopedis of Urban Management/

N. Barakpoor

94

Book Review

- Planning Under Pressure/ M.R. Moeeni

106

Abstract in English

113

*License Holder: The Iranian Municipalities Organization (I.M.O)*

*Managing Director: M. H. Moghimi*

*Editor in chief: GH. Kazemian*

*Scientific Counsellor in this Issue: A. Saeednia*

*Referees: A. Arjomandnia, Z. Daneshpoor, K. Golkar, N. Mirsepasi, F. Noorian,  
A. Saeednia, M. Sarrafi, M. H. Shaheedi, N. Saeedi Rezvani, J. Pakzad*

### *The Editorial Board:*

*1- Arjomandnia, Asghor, Ph. D. Urban Planning*

*2- Dorkoosh, Saeed Abedin, Associate Prof. Economy Department Shahid Beheshti University*

*3- Kazemian, Gholamreza, M. S. Urban and Regional Planning*

*4- Mirsepasi, Nasser, Prof. Management Department, Azad University of Tehran*

*5- Noorian, Farshad, Assistant Prof. Urban Planning Department, Tehran University*

*6- Pakzad, Juhanshah, Associate Prof. Urban Planning Department, Shahid Beheshti University*

*7- Piran, Parviz, Assistant Prof. Sociology Department, Allameh Tabatabaie University*

*8- Saeedi Rezvani, Navid, Ph. D. Architecture Department, Azad University of Qazvin*

*9- Saeednia, Ahmad, Assistant Prof. Urban Planning Department, Tehran University*

*10- Sarrafi, Moza'ffar, Assistant Prof. Geography Department, Shahid Beheshti University*

*11- Shaheedi, Mohammad Hassan, M.S. Urban and Regional Planning*



14

# *Modiriyat Shahri*

A Quarterly Journal of  
Urban Management & Planning  
Vol.4, No.14, Summer 2003

◆ The Strategic Character of Urban Planning and Management

◆ Strategic Planning and Strategic Choice Planning

◆ Complexity of Problems in Urban Planning

◆ The Applicability of Strategic Planning and its Constraints in Iran

◆ The Study of Relations Between Organizational Structure and Effectiveness of Municipalities

**Special Issue: The Strategic Urban Planning and Management**

