

مدیریت و برنامه ریزی راهبردی شهری: تحولی در راستای مشارکت محوری مدیریت شهری

فرهاد محمدرضا زاده^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۰۳/۰۱

چکیده

برنامه ریزی شهری به عنوان ابزاری برای ساماندهی توسعه شهرها، در قرن بیستم تحولات عمیقی را تجربه کرده است. این پژوهش به بررسی سیر تحول برنامه ریزی شهری از الگوی جامع به الگوی ساختاری-راهبردی، با تأکید بر ضرورت های توسعه پایدار و مشارکت محوری در ایران، پرداخته است. یافته ها نشان می دهد که الگوی طرح های جامع، به دلیل تأکید بیش از حد بر کالبدگرایی و فقدان انعطاف پذیری، نتوانسته به پیچیدگی های شهرهای مدرن پاسخ دهد. در مقابل، الگوی ساختاری-راهبردی با تمرکز بر جامع نگری، انعطاف پذیری و مشارکت شهروندان، چارچوبی مؤثر برای مدیریت شهری ارائه می دهد. این مطالعه پیشنهاد می کند که ایران با بهره گیری از این الگو، تقویت نقش شوراهای محلی و تدوین سیاست های مبتنی بر توسعه پایدار، به سمت شهرهایی کارآمد و عادلانه حرکت کند. هدف این پژوهش، ارائه راهکارهایی برای بهبود نظام برنامه ریزی شهری در ایران با الهام از تجربیات جهانی است.

واژگان کلیدی

برنامه ریزی شهری، طرح جامع، برنامه ریزی ساختاری-راهبردی، توسعه پایدار، مشارکت شهروندان

۱. شهردار میمند.

مقدمه

افزایش تقاضا برای زیرساخت‌ها، خدمات شهری و منابع طبیعی، ضرورت بازنگری در رویکردهای سنتی برنامه‌ریزی شهری را برجسته کرده است. برنامه‌ریزی شهری، به‌عنوان فرآیندی برای هدایت توسعه پایدار شهرها، در قرن بیستم از الگوهای کالبدگرایی جامع به سمت الگوهای ساختاری-راهبردی تحول یافته است. این تحول، با تأکید بر جامع‌نگری، انعطاف‌پذیری و مشارکت شهروندان، پاسخی به پیچیدگی‌های شهرهای مدرن بوده است. در ایران که با مسائل متعددی از جمله ناهماهنگی نهادی، کمبود منابع و نابرابری اجتماعی مواجه است، اتخاذ رویکردهای نوین برنامه‌ریزی شهری امری ضروری است. این پژوهش با هدف بررسی سیر تحول برنامه‌ریزی شهری و ارائه راهکارهایی برای بهبود نظام مدیریت شهری در ایران، به تحلیل الگوهای جامع و ساختاری-راهبردی و کاربرد آن‌ها در زمینه ایرانی پرداخته است.

مبانی نظری

علل و روند تحولات برنامه ریزی شهری

برنامه ریزی شهری، به مفهوم امروزی خود در اوایل قرن بیستم در اروپا و آمریکا بنیاد گذاشته شد، ولی از آن زمان تاکنون تغییرات وسیع و عمیقی را به خود دیده است. برنامه ریزی شهری، با توجه به ماهیت شهری بودن تمدن معاصر، همواره تحت تأثیر عوامل سیاسی، اجتماعی و فکری بود و از این رو بررسی نظریه‌ها و روش‌های مربوط به آن، جدا از این زمینه‌ها، به درستی قابل شناخت و تبیین نیست. به طور کلی عوامل مؤثر در نحوه عمل و تحول برنامه ریزی شهری را در طول قرن بیستم به سه گروه به شرح زیر تقسیم بندی کرد:

الف- عوامل سیاسی - اقتصادی

- جنگ‌های جهانی و افزایش نقش مداخله دولت در اداره جامعه
- شکل‌گیری نظام دو قطبی در جهان و تقویت تمرکزگرایی
- فروپاشی شوروی و کاهش برنامه ریزی متمرکز
- پیدایش لیبرالیسم اقتصاد بازار
- گسترش دموکراسی و مفهوم جامعه مدنی

ب- جریان‌های فکری و فلسفی

- خودگرایی تحلیلی و نقد اثبات‌گرایی عملی
- پدیدارشناسی و نقد شناخت عملی
- نظریه عمومی سیستم‌ها و گسترش کل‌نگری
- نظریه‌های اجتماعی توسعه (کیفیت زندگی)
- جنبش محیط زیست و توسعه پایدار
- جنبش پسامدرنیسم و نفی اقتدارگرایی

پ- نظریه‌ها و تجارب برنامه ریزی شهری

- تبدیل برنامه ریزی شهری به روندهای قانونی و رسمی در اوایل قرن بیستم
- استفاده از انواع نظریه‌های علوم مختلف در برنامه ریزی شهری

- تأیید نظریه‌های سیاسی در برنامه‌ریزی شهری
- گسترش نقش مدیریت برنامه‌ریزی شهری

در واقع دو گروه اول و دوم، از جمله عوامل بیرونی محسوب می‌شوند که بر روند توسعه شهرنشینی و نحوه ساماندهی آن تأثیرگذار بود و گروه سوم در ردیف عوامل درونی قرار دارند، که به طور مستقیم در تحول و تعامل برنامه‌ریزی شهری دخالت داشته‌اند.

می‌توان گفت سراسر قرن ۲۰ عرصه آزمون و خطای برنامه‌ریزی شهری بود، اما نکته بسیار مهم و درس آموز این است که میان دو نیمه اول و دوم قرن بیستم، تفاوت‌های اساسی در عرصه برنامه‌ریزی شهری مشاهده می‌شود. در نیمه اول قرن بیستم، اساس برنامه‌ریزی عمومی و برنامه‌ریزی شهری بر اولویت نقش دولت، برنامه‌ریزی متمرکز، تأکید بر مسائل اقتصادی و کالبدی استوار بود و روش‌های اصلی آن از خردگرایی و علوم طبیعی و کاربردی بهره می‌گرفت.

این شیوه برنامه‌ریزی، بنا به محتوا و روش‌های خود به برنامه‌ریزی جامعه یا برنامه‌ریزی عقلایی معروف شد، که الگوی عملی آن به صورت طرح‌های جامع رواج جهانی پیدا کرده است اما در دهه ۱۹۶۰، نظریه برنامه‌ریزی سیستمی در غرب رواج پیدا کرد و الگوی طرح‌های ساختاری-راهبردی جانشین طرح‌های جامع سنتی گردید. ولی خیلی زود همراه با شتاب گرفتن تحولات جامع غربی این شیوه برنامه‌ریزی نیز به سرعت در معرض تغییر و اصلاح قرار گرفت، به طوری که در طول دو دهه پایانی قرن بیستم و آستانه قرن ۲۱ اینک نظریه‌ها و روش‌های نوینی در عرصه شهرسازی پدید آمد. که محورهای اصلی آن به سمت برنامه‌ریزی محلی، توسعه مشارکت، اعتلای کیفیت محیط، گسترش عدالت و روش‌های دموکراتیک معطوف شده است.

سه الگوی اصلی برنامه‌ریزی شهری غرب، از آغاز تا امروز به ترتیب زیر است:

الف- الگوی برنامه‌ریزی جامع و طرح‌های جامع

ب- الگوی برنامه‌ریزی سیستمی و طرح‌های ساختاری-راهبردی

ج- الگوی برنامه‌ریزی فرآیندی و دموکراتیک

ویژگی‌های برنامه‌ریزی جامع

برنامه‌ریزی جامع اصولاً بر خودگرایی و مبانی منطقی استوار است و در عرصه شهرسازی بیش از پیش به سمت اندیشه هنری و کالبدی گرایش دارد. در این گونه برنامه‌ریزی، اهداف و مقاصد برنامه‌ریزی از قبل توسط نمایندگان سیاسی و مدیران جامعه تعیین می‌شود و بنابراین در فرآیند برنامه‌ریزی جامع، موضوع تعمیم‌سازی و تعیین اهداف و سیاست‌ها اصولاً مطرح نیست. در این شکل از برنامه‌ریزی، طبق موازین عقلی و عملی (یعنی از طریق استقرا و قیاس) اطلاعات لازم در مورد شهر جمع‌آوری و مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

حاصل کار طرح جامع است که به صورت کامل و جزئی وضعیت کاربری زمین را به حال و آینده به صورت نقشه‌های تفصیلی و ضوابط دقیق اجرایی معلوم می‌کند. این طرح جامع (Comprehensive plan) یا طرح اصلی (Master plan) تقریباً به صورت قطعی و تغییرناپذیر، به عنوان سند قانونی و الزام‌آور، مبنای اقدامات بخش خصوصی و عمومی شهر قرار می‌گیرد.

به طور کلی مجموعه نقایص و مشکلات طرح های جامع شهری را در سه عرصه نظریه، روش شناسی و اجرایی تقسیم کرد.

الف- مشکلات نظری در طرح های جامع

الگوی طرح های جامع، اصولاً بر مبنای نظری اثبات گرایی، کارکردگرایی و مطلق گرایی استوار است و بنابراین ذاتاً دارای محدودیت هایی است که نمی تواند شناخت درستی از شهر و راه های اصلاح آن نشان دهد. اهم این مشکلات نظری به قرار زیر است:

- عدم توجه کافی به ماهیت پیچیده و پویای شهر و مشکلات آینده نگری برای آن
- سردرگمی دانش شهرسازی میان رشته های مختلف علوم مهندسی، طبیعی و اجتماعی
- تعلیل برنامه ریزی جامع، برنامه ریزی کالبدی و عدم توجه به طراحی شهری
- عدم توجه کافی و روندهای تصمیم سازی و تعیین اهداف و سیاست ها
- عدم توجه کافی به اهرم های لازم برای نظارت و هدایت توسعه شهری
- عدم توجه کافی به اهداف کیفی، عدالت اجتماعی و ارزش های بومی

ب- مشکلات روش شناسی در طرح های جامع

- انجام مطالعات تفصیلی، پراکنده، غیرمنسجم و بی هدف
- تأکید بیش از حد بر روش های عملی، تجدیدی و ایستا
- ناپیوستگی میان مراحل برنامه ریزی، طراحی، اجرا و مدیریت
- تأکید بیش از حد بر معیارهای عملی، تقسیمات مصنوعی و یکسان سازی الگوها
- محصور کردن توسعه آتی شهر در چارچوب خشک و بی انعطاف نقشه کاربری زمین
- عدم توجه کافی به ویژگی های اجتماعات محلی و نیازهای آنها

ج- مشکلات اجرایی و مدیریتی

- عدم مشارکت شهروندان و گروه های ذی نفع در روند تهیه و اجرای طرح
- تبدیل طرح و توسعه شهری به مجموعه ای از ضوابط خشک اداری و رسمی
- عدم توجه کافی به امکانات اجرایی (مالی، فنی و سازمانی)
- ضعف اهرم های نظارت، پیگیری و اصلاح
- عدم استفاده از امکانات مردمی و محلی

رویکرد سیستمی در برنامه ریزی شهری (ساختاری- راهبردی)

با انتشار و رواج نظریه عمومی سیستم ها، نظریه سیرنیتیک و نظریه اطلاعات در دهه ۱۹۶۰ و بروز ناکامی ها و انتقادات جوی در مورد برنامه ریزی جامع، توسل به نظریه سیستم ها در زمینه برنامه ریزی به مرحله عمل درآمد. برای نخستین بار در سال ۱۹۶۴ از طرف وزارت مسکن انگلستان، با تشکیل یک گروه مطالعاتی ویژه، موضوع بازنگری در الگوی طرح های جامع شهری در دستور کار قرار گرفت. گزارش گروه برنامه ریزی (planning advisory group) با عنوان (آینده طرح های توسعه و عمران) انتشار یافت که نظرات و تصمیمات آن، که مبتنی بر رویکرد سیستمی بود، به تصویب (قانون برنامه ریزی شهری و روستایی) (۱۹۶۸) منجر شد بر اساس این قانون (الگوی

طرح‌های ساختاری) به طور رسمی در انگلستان جانشین الگوی طرح‌های جامع سنتی گردید و از آن پس به سایر کشورهای جهان هم راه یافت.

در همین، در کشور ایالات متحده نظرات و تجارب جدیدی در زمینه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری مطرح گردید که با اهداف و مفاهیم دیگر، با نقد و رو الگوی طرح‌های جامعه سنتی و گرایش به نوعی برنامه‌ریزی منعطف‌تر، متنوع‌تر و پویاتر همراه بود. مجموعه این تحولات، در نهایت، دوری از برنامه‌ریزی متمرکز و تأکید بر برنامه‌ریزی محلی و مشارکت و توجه به روند تصمیم‌سازی و تحلیل اهداف و سیاست‌ها و نیز اتخاذ روش‌های اجرایی کارآمدتر در روند برنامه‌ریزی شهری، منجر گردید. این شیوه جدید با عنوان «برنامه‌ریزی استراتژیک» معروفند.

به طور کلی می‌توان گفت که در طول دو دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ مجموعه نظریه‌ها و تجارب شهرسازی در کشورهای غربی، به سمت رویکردی متمایل شد که می‌توان آن را رویکرد سیستمی و برنامه‌ریزی نامید. این رویکرد، اگرچه از نظام واحد و یکپارچه‌ای برخوردار نبود، ولی محتوای اصلی و اهداف نهایی آن، در مجموع به سمت از برنامه‌ریزی برنامه‌ریزی جامع- عقلی و برنامه‌ریزی صرفاً کالبدی و پیگیری اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تلفیق برنامه‌ریزی و مدیریت بوده است. به طور خلاصه می‌توان گفت که رویکرد سیستمی به ۳ صورت تأثیر اساسی در توسعه و تکامل برنامه‌ریزی شهری به جای نهاده است.

الف- رویکرد سیستمی به عنوان نظریه پایه برنامه‌ریزی

ب- رویکرد سیستمی به عنوان برنامه‌ریزی راهبردی

ج- رویکرد سیستمی به عنوان مدل سازی برنامه‌ریزی

یکی از مظاهر رویکرد سیستمی در برنامه‌ریزی شهری، به عنوان برنامه‌ریزی راهبردی (استراتژیک) معروف شد که بیشتر در ایالات متحده آمریکا رواج یافته است. اساس پیدایش برنامه‌ریزی راهبردی به دو منشأ متمایز نظری و عملی و مرتبط با هم برمی‌گردد.

مبانی نظری برنامه‌ریزی راهبردی، در واقع از نظریه سیستم‌ها و نظریه تعمیم‌سازی در مدیریت اخذ شده است، ولی تجارب عملی آن به (برنامه‌ریزی راهبردی شرکتی) مربوط می‌شود که در دهه ۱۹۶۰، ابتدا در بخش خصوصی به ظهور رسید و سپس به برنامه‌ریزی در بخش عمومی، به ویژه برنامه‌ریزی شهری راه پیدا کرد.

نخستین بار منتقدان برنامه‌ریزی جامع و متمرکز، در دهه ۱۹۶۰ این اندیشه را مطرح ساختند که محدودیت شناختی و محدودیت اطلاعات در عرصه برنامه‌ریزی ایجاب می‌کند که برنامه‌ریزان از رفتن به سوی مجهولات و پیش‌بینی جزئیات پیش‌بینی ناپذیر پرهیز کنند و تلاش خود را بیشتر بر موضوعات روشن‌تر و اساسی‌تر متمرکز سازند. به نظر فالودی یکی از راه‌های غلبه بر محدودیت‌های برنامه‌ریزی جامع، توسط به راهبردهای برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی راهبردی است. از نظر وی راهبردهای برنامه‌ریزی، رویکردهایی است که امکان می‌دهد، روند برنامه‌ریزی بر پایه شناخت معتبر و امکانات واقعی استوار گردد و روند تصمیم‌گیری، به جای تعیین تکلیف قطعی و نهایی، در راستای هدایت و اصلاح روندهای واقعی و به صورت گام به گام انجام پذیرد. بنابراین برنامه‌ریزی استراتژیک، از یکسو به ارتباطات متقابل میان سطوح و مراحل مختلف برنامه‌ریزی نظر دارد و از سوی دیگر، توجه به خود را بر مسائل و منابع اصلی متمرکز می‌سازد و از درگیر شدن با انبوه جزئیات پرهیز می‌کند و بخشی از وظایف مربوط به تصمیم‌گیری را به عهده نهادهای محلی وامی‌گذارد (فالودی، ۱۹۷۳، ص ۲۰۷-۲۱۸).

در همین زمینه (پیتروال)، نیز در انتقاد از برنامه ریزی جامع، به ضرورت بکارگیری اصول برنامه ریزی راهبردی اشاره می کند. به نظر وی، برنامه ریزی شهری، بیش از پرداختن به جزئیات به تمرکز بیشتر بر روی اصول کلی نیاز دارد و باید بر فرآیند یا توالی زمانی در جهت رسیدن به اهداف تأکید کند. علاوه بر این، به جای ارائه حالت مطلوب به صورت دقیق، می باید از یک چشم انداز نموداری و کاملاً عمومی از آرایش فضایی در هر نقطه از زمان آغاز کرد و به تدریج و فقط نیاز به پر کردن آن به صورت جزء به جزء و گام به گام پیش رفت (میتروال، ۱۹۶۴، ص ۴).

به یک اعتبار می توان گفت که رویکرد راهبردی بر اعتقاد به نسبت اعتبار علم و اطلاعات و نسبت قدرت تصمیم گیری برنامه ریزان و مدیران استوار است و از این رو برنامه ریزی راهبردی، بیشتر نقش هماهنگی کند. میان برنامه های مختلف و نهادهای اجرایی را به عهده دارد. در همین چهارچوب است که نظریه ها و روش های مختلف برای تصمیم سازی و تصمیم گیری، تحلیل سیستم ها، تعیین راهبردها و انتخاب گزینه ها به وجود آمده است. از جمله می توان به روش هایی مانند (تحقیق در عملیات) (researche operational) و فرآیند برنامه ریزی / طرح / بودجه بندی (P.P.B) و (تحلیل سیاست ها Policy anqlysis) اشاره کرد، که در عرصه های مختلف سیاسی و نظامی، مدیریت و برنامه ریزی رواج پیدا کرده است.

به طور کلی می توان گفت که از اواخر دهه ۱۹۶۰ به بعد، تقریباً در سراسر اروپا، ایالات متحده، کانادا و سایر کشورهای توسعه یافته مثل ژاپن، الگوی برنامه ریزی ساختاری- راهبردی با اشکال و عناوین مختلف به صورت الگوی مسلط درآمد. این الگو، اگرچه در کشورهای مختلف، از نظام واحد و یکسانی برخوردار نبود، ولی محتوای اصلی و اهداف نهایی آن، در مجموع، به سمت دوری از الگوی برنامه ریزی جامع- تفصیلی و اصلاح و تکمیل دیدگاه ها و روش های برنامه ریزی و اجرا معطوف بوده است. در یک جمع بندی کلی می توان ویژگی های برنامه ریزی ساختاری- راهبردی را به صورت زیر خلاصه کرد:

- تفکیک روند برنامه ریزی به دو سطح (برنامه راهبردی- طرح های اجرایی)
- ایجاد نظام سلسله مراتبی در تصمیم سازی، تصمیم گیری و اجرا
- تلفیق اهداف کالبدی طرح های شهری با اهداف اقتصادی و اجتماعی
- تلفیق عوامل برنامه ریزی با عوامل اجرایی و مشارکت عمومی
- تأکید انعطاف پذیری، پویایی و اصلاح پذیری طرح های توسعه شهری

رویکرد سیستمی با توجه به نقش مسلط برنامه ریزی جامع- تفصیلی که بر اصول برنامه ریزی، کالبدی و قطعی استوار بود، تغییری بنیادی در مبانی طرح های شهری به وجود آورد و چشم اندازی تازه در برابر آینده شهرسازی کشور، در زیر برخی از مهمترین نتایج رویکرد سیستمی در برنامه ریزی شهری اشاره می شود.

الف- از دیدگاه نگرش سیستمی، برنامه ریزی برای یک شهر نمی تواند به مجرد و جدا از روابط آن با نواحی و شهرهای همجوار انجام پذیرد. بنابراین برنامه ریزی شهری مستلزم بر ایجاد یک نظام یکپارچه از سطوح مختلف برنامه ریزی قضایی است که نحوه پیوستگی و هماهنگی متقابل میان سیستم های فراداد و فروداد را نشان می دهد و راه های ایجاد تعادل و توازن میان آنها را معلوم می کند. بر پایه این نگرش است که فرآیند حرفه ای و ارتباط دو سویه میان نهادهای برنامه ریزی مرکزی و نهادهای برنامه ریزی و مدیریت محلی، به عنوان یک اصل پایه ای، پذیرش عام پیدا کرده است.

ب- تحلیل سیستمی بیانگر آن است که شهر فقط یک سیستم کالبدی یا طبیعی نیست، بلکه بستر اصلی زندگی فردی و جمعی انبوه انسان هاست و بنابراین مکانی برای تحقق آرمان‌ها، بروز خلاقیت و جستجوی سعادت و رضایت آنان محسوب می‌شود. از این نظر برنامه ریزی شهری می‌باید فراتر از اهداف کالبدی و کارکردی، به نیازهای اجتماعی، فرهنگی و روانی مردم پاسخ گوید. این امر ضرورتاً برنامه ریزی شهری را با عرصه‌های دیگر مانند کیفیت محیط، رفاه عمومی، عدالت اجتماعی، مشارکت شهروندان و غیره مرتبط می‌سازد و راه‌های وصول به آنها را در دستور کار خود قرار می‌دهد.

پ- از نظر رویکرد سیستمی، برنامه ریزی شهری به جای مطالعات جامع به جامع‌نگری یعنی در نظر گرفتن کلیت و تمامیت شهر و ارتباطات اساسی آن نیاز دارد و به همین دلیل نمی‌توان تمام حیات آن را در چارچوب یک (طرح جامع) در مفهوم سستی خود، شناسایی کرد و روند دقیق تحولات آن را طبق نقشه‌ها و جداول کاربری زمین تحت نظارت و هدایت درآورد. از این نظر، برنامه ریزی برای توسعه و عمران شهر به سطوح مختلف تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و تهیه و اجرای انواع طرح‌های توسعه شهری، در مقیاس‌های مختلف و موضوعات متفاوت نیاز دارد.

ت- یکی از مظاهر رویکرد سیستمی در برنامه ریزی شهری، گرایش، برنامه ریزی راهبردی است. در واقع پیچیدگی سیستم شهرها و محدودیت‌های شناخت کامل آنها ایجاب می‌کند برنامه ریزان از رفتن به سوی تحولات و پیش‌بینی جزئیات پیش‌بینی ناپذیر پرهیز کنند و تلاش خود را بیشتر بر موضوعات روشن‌تر و اساسی‌تر متمرکز سازند. این رویکرد امکان می‌دهد که روند برنامه ریزی بر پایه شناخت‌های معتبر و امکانات واقعی استوار گردد و اقدامات اجرایی به صورت گام به گام همراه با اصلاح و بازنگری انجام پذیرد.

جایگاه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در برنامه ریزی راهبردی

- مفهوم تصمیم‌سازی در فرآیند برنامه ریزی

در دهه ۱۹۶۰ تغییرات چشمگیری در مبانی نظری برنامه ریزی و مدیریت به وجود آمد که به تجدیدنظر اساسی در اصول برنامه ریزی جامع و عقلایی منجر گردید. در این دوره این اندیشه قوت پیدا کرد که برنامه ریزی و مدیریت نوعی دانش (تصمیم‌سازی) است و بنابراین برنامه ریزان فقط مجری تصمیمات مدیران بالا دست نیستند، بلکه کارشناسانی هستند که با تحلیل نیازها و شرایط، راه‌های مناسب و مطمئن تری برای حل مشکلات موجود و نیل به شرایط بهتر، در آینده راه، به مدیران و مسئولان جامعه نشان می‌دهند. بر پایه این نگرش تغییری کیفی بر مفهوم برنامه ریزی و تحولات پایه‌ای آن پدید آمد. از جمله این نظریه مورد قبول قرار گرفت که هر نوع برنامه ریزی و مدیریت از دو روند متمایز و مرتبط با عناوین (تصمیم‌سازی) و (تصمیم‌گیری) تشکیل شده است.

بر همین اساس وظایف برنامه ریزی و مدیریت به دو بخش اصلی تقسیم می‌شود:

بخش اول- شامل فرآیند تصمیم‌سازی (برنامه ریزی راهبردی) است که تعیین اهداف راهبردها و سیاست‌ها مربوط می‌شود.

بخش دوم- شامل فرآیند تصمیم‌گیری و اجرا (برنامه ریزی اجرایی) است که به اجرای تصمیمات، نظارت و بازنگری مربوط می‌شود.

از آنجایی که تفکیک دو مفهوم تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در انطباق کامل با رویکرد سیستمی در برنامه ریزی قرار دارد، این نظریه از همان آغاز جایگاه مهمی در الگوی برنامه ریزی ساختاری- راهبردی پیدا کرد.

مفاهیم کلیدی در فرآیند تصمیم سازی

در مورد فرآیند تصمیم سازی در برنامه ریزی (تعیین اهداف، راهبردها و سیاست ها)، در دو سه دهه اخیر پژوهش های نظری و عملی وسیعی صورت گرفته و انواع تعاریف و روش ها درباره آنها ارائه شده است. برخی از صاحب نظران برنامه ریزی شهری، روند تدوین اهداف را به سه مرحله به شرح زیر تقسیم کرده اند:

اهداف کلان: اهداف کلان، اساساً کلی و بسیار مجردند، آنها را می توان در مقولات بسیار وسیعی مثل مقولات اجتماعی، اقتصادی، زیباشناختی و... قرار داد. آنها ممکن است حاوی کیفیات خود فرآیند برنامه ریزی، نظیر انعطاف پذیری می باشند.

اهداف خود (عملیاتی): اهداف خود برعکس نسبتاً خاص ترند. آنها در قالب طرح های عملی که بتوان به اجرا گذاشت، تعریف می شوند، اگر چه فاقد توصیفات تفصیلی کمی هستند. بنابراین اگر «حمل و نقل» را یک هدف کلان بدانیم، اهداف خود حاصله می توانند شامل کاهش زمان سفر، بهبود کیفیت حمل و نقل عمومی، یا تهیه طرحی برای احداث بزرگراه ها به منظور تأمین نیاز رشد فزاینده اتومبیل شخصی باشند.

اهداف مشخص: اهداف مشخص، به صورتی دقیق، زمان و مکان انجام یک اقدام را معلوم می کنند، مثل تعیین احداث یک خط راه آهن زیرزمینی ظرف مدت ۱۰ سال برای کاهش زمان سفر در بخش شمال غربی شهر به میزان متوسط بیست درصد.

با توجه به نظرات و پیشنهادات مختلف در زمینه مفاهیم و فرایند تصمیم سازی در برنامه ریزی شهری، می توان اصطلاحات کلیدی آن را به صورت زیر تعریف کرد:

تصمیم: عزم راسخ در جریان یک اقدام، که در طرح های توسعه شهری، معمولاً به عنوان (هدف)، (راهبرد) و (سیاست) یا (پیشنهاد) بیان می شود.

اهداف کلان: اهداف کلان، آن مقصد و وضعیت نهایی مطلوب است که از ارزش ها و آمال جامعه منشأ می گیرد و تمام فرآیند برنامه ریزی به دست تحقق و وصول آن به سازمان داده می شود. اهداف کلان معمولاً جنبه کلی، کیفی و بلند مدت دارد که بیانگر ارزش ها و خواسته های اساس جامعه است. از اهداف کلان، اهداف فرد استنتاج می شود.

اهداف خرد: اهداف خرد در واقع اهداف عملیاتی و کاربردی هستند که برای دستیابی به اهداف کلان و در مسیر رسیدن به آنها تعیین می شوند. بنابراین اهداف خود، بیشتر جنبه مشخص، کوتاه مدت و کمی دارند. از این نظر، اهدافی ملموس، قابل دست یابی و قابل اندازه گیری است.

راهبردها: برنامه ریزی قومی تصمیم سازی و تصمیم گیری است. راهبردها آن دسته از تصمیمات هستند که اهداف یک برنامه یا طرح را هماهنگ نمود و راه های اصلی وصول به آنها را تعیین می کنند، در واقع راهبردها جهت گیری و شرایط مناسب برای حرکت به سمت اهداف را نشان می دهد.

سیاست ها: سیاست ها نوعی از تصمیمات برنامه ریزی هستند که در یک سطح پایین تر از راهبردها قرار می گیرند. سیاست هدایت کننده تصمیمات اجرایی و اقدامات کوتاه مدت است که اهداف فرد موردنظر را تعقیب می کنند.

سطح برنامه ریزی راهبردی و برنامه ریزی اجرایی

پذیرش رویکرد فزاینده‌ای در برنامه‌ریزی شهری و لزوم ایجاد پیوستگی میان اهداف واحد، مفهوم قدیمی و سنتی برنامه‌ریزی جامع - تفضیلی را به عنوان یک اقدام، یکباره و قطعی، به کلی بی اعتبار ساخت و نشان داد که تهیه و اجرای هر نوع طرح توسعه و عمران شهری در وهله‌ی اول نیاز به شناخت نیازها و امکانات و تعیین اهداف، راهبردها و سیاست‌ها دارد. قبول این مفاهیم به دنبال خود مستلزم رعایت اصول امکان‌سنجی، مشارکت، انعطاف‌پذیری در روند برنامه‌ریزی است. بنابراین طرح‌های توسعه و عمران شهری، نیز می‌باید در دو سطح (راهبردی) و (اجرایی) تهیه و به مرحله اجرا گذاشته شود. این همان الگویی است که در انگلستان طبق قانون ۱۹۶۸ زیر عنوان (طرح‌های ساختاری) و (طرح‌های محلی) جنبه‌ی رسمی پیدا کرده است. در ایالات متحده آمریکا نیز، طرح‌های جامع شهری با خصلت راهبردی تهیه می‌شوند که در چارچوب آنها، انواع طرح‌ها و پروژه‌های اجرایی به مرحله عمل درمی‌آید. در واقع طرح‌های ساختاری یا راهبردی، طرح‌های توسعه کالبدی در مفهوم قدیمی نیستند، بلکه اسنادی هستند برای تصمیم‌سازی که مجموعه‌ای از اهداف، راهبردها و سیاست‌ها را برای توسعه و عمران شهر تعیین می‌کنند و سپس مسئولان و برنامه‌ریزان محلی برای عملی ساختن آن اهداف و سیاست‌ها به تهیه و اجرای پروژه‌های مختلف توسعه و عمران اقدام می‌کنند، بنابراین برنامه توسعه و عمران شهری نمی‌تواند در قالب یک طرح جامع - تفضیلی واحد ارائه گردد.

در نظام جدید برنامه‌ریزی شهری در انگلستان تأکید زیادی بر موضوع تصمیم‌سازی و تعیین اهداف‌ها مبذول شده است و بر همین اساس (طرح‌های توسعه و عمران شهری) به دو نوع تقسیم شده است: طرح ساختاری (راهبردی): شامل یک گزارش کتبی، توضیحات تصویری، سیاست‌های نهادهای برنامه‌ریزی محلی و پیشنهادات اصلی در زمینه تغییرات مهم. طرح‌های محلی: طرح‌هایی هستند که با تفضیل بیشتر، زمینه اجرای سیاست‌ها و پیشنهادات اصلی طرح ساختاری را فراهم می‌سازند.

به موجب راهنمای رسمی تهیه و اجرای طرح‌های توسعه و عمران در انگلستان، هم طرح ساختاری و هم طرح‌های محلی، در درجه اول برای تصمیم‌گیری در مورد موضوعاتی محسوب می‌شوند که برنامه‌ریزی می‌باید در آنها مداخله یا نظارت داشته باشد. توجه طرح‌ها باید متمرکز بر این باشد که مقاصد و تصمیمات مسئولان را، نه به صورت احکام کلی مطلوب یا فقط اطلاعات فنی، بلکه به صورت مشخص یعنی اهداف، سیاست‌ها و پیشنهادات برای مداخله، تغییر و نظارت در محدوده برنامه‌ریزی معلوم کنند.

بنابراین، برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی بناء ماهیت نگرش سیستمی خود، در درجه اول، فقط کلیت شهر و ایجاد تعادل پویا میان روندهای اصلی توسعه‌ی کالبدی و روندهای اقتصادی - اجتماعی درازمدت نظر دارد و برنامه‌ریزی برای عرصه‌های فرعی و جزئی را به عهده طرح‌های مشخص و شرایط خاص زمانی و مکانی آنها و اجرای تدریجی واگذار می‌کند. بر این اساس هدف اصلی طرح‌های توسعه شهری، انجام مطالعات تفضیلی و ارائه نقشه کامل کاربری نیست، بلکه منظور این است که ابتدا اهداف، راهبردها و سیاست‌های مؤثر در توسعه و عمران شهر در موضوعات و محورهای اساسی مثل توسعه اقتصادی، رفاه اجتماعی، بهسازی محیط زیست، کاربری پایدار، کیفیت مشکن و... تدوین و توجیه گردد و سپس بر اساس آنها انواع طرح‌ها و پروژه‌های مناسب، به صورتی هدفمند و هماهنگ، تهیه و اجرا شود.

بررسی نحوه رویکرد به برنامه ریزی کاربری زمین

برنامه ریزی کاربری زمین، امروز برخلاف گذشته، فقط یک اقدام کالبدی برای تقسیم اراضی شهری و تسهیل عملکردهای آن نیست. بلکه هم به عنوان هدف و هم به عنوان وسیله، یکی از ارکان سامان بخشی به فعالیت های انسانی در عرصه فضای شهری محسوب می شود. در واقع برنامه ریزی کاربری زمین از طریق ار گذار بر تصمیمات عمومی و خصوصی و هدایت نحوه استفاده بهینه از اراضی شهری، نقش اساسی در تعیین الگوی توسعه و عمران شهر و دستیابی به اهداف توسعه ی پایدار و اعتلای کیفیت محیط شهر و حومه عهده دارد. بر اساس این ملاحظات، الگوی برنامه ریزی ساختاری- راهبردی اساساً رویکرد دیگری نسبت به موضوع کاربری زمین در پیش گرفته است. در واقع هدف نهایی برنامه ریزی کاربری زمین، ایجاد نوعی (تعادل اکولوژیک) و (عدالت اجتماعی) در روند توسعه و عمران شهر است. از این دیدگاه، برنامه ریزی کاربری زمین نوعی فرآیند است که فراتر از وظایف طرح های سنت- (تعیین نقشه و جداول سرانه کاربری زمین) به اهداف محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز نظر دارد.

نحوه رویکرد به برنامه ریزی کاربری زمین

برنامه ریزی کاربری زمین در گذشته فقط یک اقدام کالبدی برای تقسیم اراضی شهری و تسهیل عملکردهای آن بوده ولی امروزه هم به عنوان هدف و هم به عنوان وسیله، یکی از ارکان سامان بخشی به فعالیت های انسانی در عرصه فضای شهری محسوب می شود. وظایف طرح های سنتی- تعیین نقشه و جداول سرانه کاربری زمین هدف نهایی برنامه ریزی کاربری زمین- ایجاد نوعی تعادل اکولوژیک و عدالت اجتماعی در روند توسعه و عمران شهر- برنامه ریزی کاربری زمین نوعی فرآیند است که فراتر از وظایف طرح های سنتی، به اهداف محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز نظر دارد.

برنامه ریزی کاربری زمین در الگوی طرح های جامع

در الگوی طرح های جامع سنتی معمولاً برنامه ریزی کاربری زمین بر اساس اهداف صرفاً کالبدی استوار شد و سرانه های کاربری نیز به عنوان ابزاری برای محاسبه و تعیین تکلیف قطعی برای تمام اراضی شهری به کار رفته است. برای استفاده از این ابزار جامعه شهری را به افراد تقسیم می کنند، افرادی که هر کدام دارای (فعالیت) مشخص هستند و هر یک از این فعالیت ها به یک مقدار معین (زمین) در محل معین نیاز دارند. بنابراین برنامه ریزی کاربری زمین، چیزی نیست جز برآورد تعداد افراد، برآورد انواع فعالیت و توزیع زمین شهری میان آنها.

برنامه ریزی کاربری زمین در الگوی برنامه ریزی راهبردی- ساختاری

در این الگو، اهداف و سیاست های کاربری زمین در جهت تلفیق اهداف کالبدی با اهداف اقتصادی- اجتماعی ارتقا یافته و وظایف برنامه کاربری زمین از تهیه (نقشه کاربری زمین)، (جدول کاربری زمین)، (جدول سرانه ها) به سمت اهداف راهبردی یعنی ساماندهی فضایی فعالیت ها بر اساس (آمایش در زمین)، (توسعه پایدار)، (رفاه عمومی) و (کیفیت زندگی) معطوف شده است.

محصول نهایی طرح در طرح های جامع- طرح کالبدی و نقشه کاربری زمین

محصول نهایی طرح در طرح های راهبردی ساختاری- سامان دادن به کل (نظام محیطی، اقتصادی- اجتماعی و کالبدی) به منظور اعتلای کیفیت زندگی شهری.

مباحث و موضوعاتی جدید در برنامه ریزی ساختاری وارد شده، که در الگوی های پیشین یا اصولاً مطرح نبوده و یا به طور رنگ و فرعی مورد توجه قرار گرفته است. این رویکرد نوین، هم شامل موضوعات جدید (مثل برنامه ریزی فراغت و تفریح) و هم شامل تغییر کیفیت نگرش نسبت به موضوعات پیشین (مثل کیفیت کاربری مسکونی و کیفیت فضاها و راه های شهری) می شود.

برخی موضوعات جدید برنامه ریزی شهری که تحول اساسی در نحوه نگرش به کاربری زمین و نحوه توزیع آن پدید آورد. به ترتیب زیر است:

- ابعاد اجتماعی مسکن و کیفیت محیط مسکونی
- ساماندهی فضاها و گذران فراغت و تفریح
- توسعه پایدار شهری و حفاظت محیط (طبیعی و اجتماعی)
- توسعه و ساماندهی فضاها و باز و سبز (به عنوان یک عرصه مستقل و اصلی)
- گسترش و ساماندهی فضاها و پیاده و حرکت پیاده
- ساماندهی عوامل بصری و عناصر طراحی فضاها و شهری
- تأمین و هدایت مشارکت مردم در برنامه ریزی و مدیریت
- مکان یابی و ساماندهی صنایع و خدمات شهری

در طرح های ساختاری و راهبردی مقولات جدید در کاربری زمین مطرح شد که قبلاً توجه زیادی به آن مبذول نمی شد. اینک در کنار مقولات معدودی کاربری سنتی (مثل مسکن، صنعت، تجارت و ...) مقولاتی مانند (کاربری گردشگری، کاربری فضای باز، کاربری پیاده راه ها، کاربری تسهیلات حمل و نقل، کاربری مجامع عمومی و حتی کاربری کمپینگ ها) جایگاه مستقلی در طرح های شهری به خود اختصاص داده اند و روش ها و فنون زیادی برای برنامه ریزی و ساماندهی آنها ابداع شده است.

روش های توزیع و تقسیم کاربری ها

اساس الگوی برنامه ریزی راهبردی در (تصمیم سازی) و (تصمیم گیری) و ایجاد پیوستگی در مراحل مختلف فرایند برنامه ریزی میان هدف گذاری اجرا و نظارت است. از این رو، برنامه ریزی کاربری زمین، هم به عنوان (هدف گذاری) در طرح های شهری و هم به عنوان ابزار تحقق پذیری پیشنهادات طرح، نقش اساسی در تهیه و اجرای انواع طرح ها به عهده دار. از این نظر، وظایف برنامه ریزی کاربری زمین، میان طرح های ساختاری و طرح های محلی، به صورتی نظام وار و منطقی تقسیم شده است.

در طرح های راهبردی ساختاری معمولاً (برنامه کلی کاربری زمین) به صورت تدوین اهداف مورد نظر و تدوین راهبردها و سیاست های وصول به آنها تعیین می شود و تعیین جزئیات کاربری ها به عهده طرح های محلی (موضوعی و موضعی و موردی) واگذار می گردد. بنابراین در طرح های ساختاری به جای تعیین قطعی کاربری ها و ارائه جدول ها و نقشه های تفصیلی کاربری، مجموعه ای از اهداف، راهبردها، سیاست ها و معیارهای مختلف برای استفاده بهینه از اراضی و فضاها و شهری و نیز نظارت بر آنها ارائه می شود. بنابراین در طرح های ساختار، نقشه ی کاربری زمین به معنی دقیق کلمه وجود ندارد، بلکه در اسناد کتبی و تصویری طرح، الگوی کلی توزیع کاربری ها بر اساس مطالعات پایه و با توجه به اهداف اقتصادی، اجتماعی و کالبدی معلوم می شود و برآورد دقیق میزان کاربری ها

و مکان یابی مشخص آنها به عهده طرح های مختلف محلی واگذار می گردد. البته باید به طور تقریبی مکان و مقدار اراضی مورد استفاده و نیز معیارهایی انتخاب و مرحله بندی عمران آنها را تشریح کند. همچنین در مواردی که مشکلاتی برای استفاده از زمین وجود دارد، می باید راه های غلبه بر آنها، نیز بیان گردد. بنابراین در برنامه ریزی راهبردی، برنامه کاربری زمین به صورت یک بار و قطعی تعیین نمی شود، بلکه در یک فرآیند تدریجی و همکاری متقابل میان سطوح بالا و پایین برنامه ریزی و در نظر گرفتن نیازها و امکانات واقعی محلی و مشارکت نیروهای مؤثر در تحقق آن به اجرا در می آید.

معیارهای تعیین مهم کاربری ها در طرح های ساختاری شامل مجموعه ای از معیارهای محیطی، اقتصادی- اجتماعی و کالبدی است که بر اساس شاخص های کمی و کیفی تدوین می گردد. این شاخص ها حاصل مطالعات پایه طرح است که در آنها توجه زیادی به ابعاد اجتماعی و انسانی توسعه شهری مبذول می شود. در این مطالعات، علاوه بر شاخص های کمی مثل جمعیت و استانداردهای سرانه، عملکرد کیفی کاربری های مختلف از نظر توسعه پایدار، تأمین رفاه عمومی و گسترش عدالت اجتماعی و بهسازی سیمای شهری، نیز مورد بررسی و ارزیابی قرار می گیرد. برخی از معیارهای مهم در تعیین سهم کاربری های مختلف در طرح های ساختاری به قرار زیر است:

- راهبردها و سیاست های طرح های بالادست
- اهداف اقتصادی، اجتماعی، محیطی و کالبدی
- وضعیت و امکانات اراضی موجود
- مسائل و مشکلات موجود و آتی در کاربری زمین
- ابزارهای قانونی نظارت بر توسعه و عمران اراضی
- امکانات مالی و اداری برای تحصیل اراضی مورد نیاز
- معیارها و ضوابط طراحی شهری

نحوه رویکرد طرح های ساختاری- راهبردی به اهداف اقتصادی- اجتماعی

یکی از انتقادات اساسی به طرح های جامع- تفصیلی، تأکید بیش از حد آنها بر اهداف کالبدی- کارکردی و غفلت از اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده است. اصولاً تا حدود دهه ۱۹۶۰، مفهوم عام توسعه معمولاً بر مبنای محدود توسعه کمی (افزایش تولید ملی و درآمد ملی) به کار می رفت و در زمینه طرح های شهری، معمولاً شاخص های هزینه- منفعت اقتصادی، بیش از هر شاخص دیگر مورد توجه قرار می گرفت؛ اما از اواخر دهه ۱۹۶۰، تحت تأثیر نیازها و آگاهی های جدید، مفاهیم اجتماعی نوینی مثل (رفاه اجتماعی)، (کیفیت زندگی) و (عدالت اجتماعی) در قلمرو برنامه ریزی و توسعه ی عمومی مطرح شد که بازتاب گسترده ای در طرح های توسعه و عمران شهری و منطقه ای پیدا کرده است.

در الگوی طرح های ساختاری و راهبردی، اصولاً برنامه ریزی برای تمام ابعاد حیات شهر مورد نظر است. در رویکرد جدید ساختاری- راهبردی، برنامه ریزی برای توسعه و عمران شهر، در واقع برنامه ریزی برای سامان بخشیدن به مجموعه فعالیت ها و روابطی است که میان شهروندان و محیط زندگی آنان شکل می گیرد.

بنابراین برنامه ریزی شهری نمی تواند فقط به موضوعات کالبدی و عملکردی شهر بسنده کند و ناگزیر است در متن تمهیدات کالبدی- فضایی راه هایی برای تحقق نیازهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی شهر و شهروندان ارائه دهد.

سپس موضوعات جدیدی مانند (توسعه خدمات زیر ساختی و رفاهی)، (حفاظت محیط زیست)، حفاظت آثار تاریخی - فرهنگی، بهسازی محیط مسکونی، توسعه فضاهای شهری فراغت و تفریحی، زیبایی محیط شهری و... برنامه ریزی ساختاری - راهبردی مطرح شد. در راستای دستیابی به این اهداف جدید، دو تحول مهم و اساسی در نحوه تهیه و اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری صورت گرفته است.

الف - توسعه دیدگاه‌ها و روش‌ها در برنامه ریزی کاربری زمین

ب - تقویت جایگاه و روش‌های طراحی شهری در طرح‌های شهری

در واقع بخشی از اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی طرح‌های ساختاری - راهبردی از طریق نحوه رویکرد به کاربری زمین و چگونگی توزیع و فعالیت‌های شهری در فضا تحقق پیدا می‌کند و بخشی دیگر از اهداف مربوط به حفظ ارزش‌های تاریخی و فرهنگی و اعتلای کیفیت محیط زندگی شهری، از طریق تقویت طراحی شهری و اجرای پروژه‌های طراحی شهری به مرحله عمل درمی‌آید.

جایگاه جامعه محلی

یکی از عوارض منفی الگوی طرح‌های جامع سنتی گرایش به کلیت‌گرایی و یکسان‌سازی روش‌ها و راه حل‌ها بوده و در نتیجه از پاسخگویی به تفاوت‌ها و تنوع نیازها در شهرها و اجتماعات مختلف بازمانده است. در واکنش نسبت به جریان این کمبود اساسی است که برنامه ریزی ساختاری - راهبردی به برنامه ریزی و طراحی در مقیاس‌های کوچک و موضوعات محسوس و مشخص انسانی در قلمرو اجتماعات محلی روی آورده است، یعنی جایی که زندگی واقعی و روزمره مردم جریان دارد و رفتارهای جمعی، ارتباطات عاطفی و رفتارهای فرهنگی گروه‌های مختلف سنی، جنسی، قومی و... ظهور پیدا می‌کند.

نقش مشارکت

رویکرد برنامه ریزی ساختاری - راهبردی ایجاب می‌کند که نقش تمام عوامل و نیروهای مؤثر در حیات شهر مورد توجه و ارزیابی قرار گیرد و نحوه حضور دخالت آنها در تحولات حال و آینده شهر به درستی در نظر گرفته شود. شهر در نهایت، عامه شهروندان تعلق دارد و هدف نهایی هر نوع برنامه ریزی و طراحی شهری، نیز به تأمین آسایش و رضایت آنان برمی‌گردد. بنابراین طبیعی و ضروری است که خود آنان در شکل‌گیری، توسعه، نظارت و چگونگی بهره‌گیری از امکانات شهر دخالت فعال و مؤثر داشته باشند. از این رو موضوع مشارکت شهروندان در روند توسعه و عمران شهر، یک پدیده فرعی یا یک تدبیر سیاسی و اخلاقی نیست، بلکه یکی از اقرارهای لازم برای موفقیت در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری محسوب می‌شود. در الگوی برنامه ریزی راهبردی، به ویژه با تحولات دو دهه اخیر در زمینه توسعه پایدار، جامعه و کثرت‌گرایی، موضوع مشارکت در امر برنامه ریزی و مدیریت توسعه و عمران، به یک موضوع محوری و اساسی تبدیل شده است.

یکی از نقاط عطف تحول الگوی طرح‌های جامع سنتی به الگوی طرح‌های ساختاری - راهبردی، گرایش از برنامه ریزی آمرانه به سمت برنامه ریزی دموکراتیک است که جوهر آن را فرایند چرخه‌ای و مشارکت تشکیل می‌دهد. در واقع جامعه مدنی و اصول دموکراسی اجتماعی ایجاب می‌کند که تصمیم‌گیری و اقدام درباره توسعه و عمران شهر یا منطقه باید توسط همه کسانی انجام گیرد که در آن مؤثر و ذی‌نفع هستند.

دستاوردهای برنامه ریزی ساختاری- راهبردی

اصولاً برنامه ریزی ساختاری- راهبردی در بستر نقد و اصلاح مشکلات الگوی طرح های جامع- تفصیلی به وجود آمده و به طور عمده بر نفی، قطعیت و یکسو نگری بر برنامه ریزی و ضرورت جامع نگری، انعطاف پذیری و اصلاح پذیری در فرآیند برنامه ریزی و مدیریت تأکید ورزیده است. با توجه به نقایص و کمبودهای الگوی طرح های جامع سنتی، می توان خصایص اصلی الگوی طرح های ساختاری- راهبردی را به صورت زیر خلاصه کرد:

- تفکیک روند برنامه ریزی بر دو سطح (برنامه راهبردی- طرح های اجرایی)
- ایجاد نظام سلسله مراتبی در تصمیم سازی، تصمیم گیری و اجرا
- تلفیق اهداف کالبدی طرح های توسعه شهری با اهداف اقتصادی- اجتماعی
- تلفیق عوامل برنامه ریزی با عوامل اجرایی و مشارکت
- تأکید بر تحقق پذیری، انعطاف پذیری و اصلاح پذیری طرح های توسعه شهری

جمع بندی و نتیجه گیری

برنامه ریزی شهری در قرن بیستم از الگوی جامع، با تمرکز بر کالبد گرایی و تصمیم گیری متمرکز، به الگوی ساختاری-راهبردی، با تأکید بر انعطاف پذیری، جامع نگری و مشارکت شهروندان، تحول یافته است. این پژوهش نشان داد که طرح های جامع، به دلیل محدودیت های نظری، روش شناختی و اجرایی، نتوانسته اند به نیازهای پیچیده شهرهای مدرن پاسخ دهند. در مقابل، الگوی ساختاری-راهبردی با تفکیک سطوح برنامه ریزی، تلفیق اهداف کالبدی، اقتصادی و اجتماعی و تقویت نقش جوامع محلی، چارچوبی مؤثر برای توسعه پایدار ارائه می دهد. در ایران که با چالش هایی نظیر تمرکز گرایی، ناهماهنگی نهادی و کمبود مشارکت عمومی مواجه است، اتخاذ این الگو می تواند به بهبود مدیریت شهری کمک کند. پیشنهاد های سیاستی شامل تقویت نقش شوراهای محلی، تدوین قوانین منسجم برای برنامه ریزی راهبردی و بهره گیری از تجربیات جهانی نظیر طرح های ساختاری انگلستان و برنامه ریزی راهبردی در ایالات متحده است. این اقدامات، زمینه ساز شهرهایی پایدار، عادلانه و مشارکت محور در ایران خواهد بود.

منابع و مأخذ

1. Faludi, A. (1973). *Planning theory*. Pergamon Press.
2. Hall, P. (1964). *Urban planning and design: A new approach*. Penguin Books.
3. Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Macmillan.
4. McLoughlin, J. B. (1969). *Urban and regional planning: A systems approach*. Faber & Faber.
5. UN-Habitat. (2009). *Global report on human settlements: Planning sustainable cities*. United Nations. <https://doi.org/10.18356/9789211322002>
6. United Kingdom Ministry of Housing. (1968). *The future of development plans: Report of the Planning Advisory Group*. HMSO.