

بررسی و امکان‌سنجی جایگزینی الگوی برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی با الگوی برنامه‌ریزی جامع شهری در ایران: مطالعه‌ای تطبیقی-مقایسه‌ای

تاریخ دریافت: ۹۰/۱/۲۵

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۰/۳/۲۷

نصرالدین الیاس زاده مقدم*

چکیده

الگوی برنامه‌ریزی جامع که پایه‌های نظری و تئوریک آن بر اساس نظریات پاتریک گدس^۱ و ابرکرامبی^۲ در اوایل قرن بیستم بنا نهاده شده است، پس از جنگ جهانی دوم و در پی نیاز به گسترش بی‌رویه و نیز بازسازی ویرانی شهرهای پس از جنگ مطرح شد. اما، از همان اوایل به دلیل مبنای فلسفی ثابت، انعطاف‌ناپذیری و عدم شفافیت در نظر و گرایش بیش از حد به اندیشه هندسی و کالبدی و عدم توجه به مسائل اقتصادی و اجتماعی-فرهنگی در عمل مورد انتقاد جدی در خاستگاه خود یعنی اروپا و آمریکا قرار گرفت. طولی نکشید که این الگو توسط رویکردها و الگوهای جدید از جمله رویکرد سیستمی و سپس برنامه‌ریزی راهبردی جایگزین شد. در حالی این جایگزینی در دهه ۱۹۶۰ میلادی اتفاق افتاد که در کشور ما هنوز بعد از گذشت بیش از نیم قرن از اتمام این الگوی برنامه‌ریزی در غرب، پارادایم اصلی در تهیه طرح‌های توسعه شهری محسوب می‌شود. هدف اصلی این مقاله امکان‌سنجی جایگزینی طرح‌های ساختاری-راهبردی با طرح‌های جامع شهری با رویکردی تطبیقی است. روش تحقیق در این مقاله توصیفی-تحلیلی است و تحقیق با استفاده از مطالعات اسنادی، مرور متون جهانی و یافته‌های حاصل از بررسی نتایج عینی و کالبدی-فضایی طرح‌های جامع شهری انجام شده است. نتایج نشان می‌دهند که اولاً الگوی برنامه‌ریزی جامع با توجه به نقص‌های اساسی که هم در مبانی نظری و هم در عرصه عمل توسعه شهری دارد فاقد کارایی و کفایت لازم برای هدایت تحولات توسعه شهری است و دوماً رویکرد راهبردی بر اساس انعطاف‌پذیری، مبانی مشارکتی و آینده‌نگری، توان و ظرفیت لازم برای برنامه‌ریزی مطلوب و بهینه توسعه شهری در کشور را داراست.

واژگان کلیدی: الگوی برنامه‌ریزی جامع شهری، الگوی برنامه‌ریزی راهبردی، امکان‌سنجی، مطالعه تطبیقی، ایران.

مقدمه

افزایش روند شهرنشینی که امروزه به معضلی برای کشورهای در حال توسعه مانند ایران تبدیل شده است، توجه ویژه به تدوین الگوی بهینه طرح‌های توسعه شهری را دوجندان می‌سازد. طرح‌های جامع شهری که خطوط و اصول کلیدی توسعه شهر را در گذشته مشخص می‌کردند، هم‌اکنون کارایی لازم را برای مواجهه با تحولات جدید شهرها و شهروندان از دست داده‌اند. از سوی دیگر در طول چند دهه اخیر در سطح جهانی، برنامه‌ریزی شهری از حالت مجموعه‌ای از روش‌ها و فنون کاربردی به سطح یک دانش میان‌رشته‌ای ارتقاء پیدا کرده است که رابطه‌ای تنگاتنگ با نظریه‌های فلسفی و علوم اجتماعی دارد. در اوایل قرن بیستم، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای تحت تأثیر شرایط عمومی آن زمان و زیر نفوذ اندیشه برنامه‌ریزی عقلانی به صورت "الگوی طرح‌های جامع-تفصیلی" در اروپا و آمریکا شکل گرفت که تا حدود دهه ۱۹۶۰ نقشی فراگیر و مسلط در جهان داشت. در واقع تا آن زمان تصور می‌شد که شهر و مسائل آن نیز مانند هر پدیده دیگر به کمک تعقل و علوم شناختی قابل کنترل است. اما، با گذشت زمان، پیچیدگی شهرها، محدود بودن ابزارهای شناختی و حساس بودن میزان و نوع مداخله در ساختار و عملکرد شهرها، موجب پدید آمدن نظریه‌های جدیدی در این عرصه گشت که الگوی برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی یکی از محصولات اصلی این تغییر تفکر است.

در برنامه‌ریزی جدید، اهداف ثابت و تغییر ناپذیر پنداشته نمی‌شوند. بنابراین اهداف در طول دوره برنامه قابل تعریف و دست‌یابی مجدد هستند. از این رو فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برای اهداف در یک ارتباط چرخه‌ای قرار می‌گیرند و یکدیگر را بازسازی می‌کنند. این مقوله ضرورت تحول در رویکرد طرح جامع و تلاش در تغییر تهیه و تدوین برنامه‌ها، موضوعات مهمی را روشن ساخت. از جمله مسائل مورد بحث در این زمینه، برداشت جدید از برنامه‌ریزی است که آن را به صورت یک فرآیند می‌بیند که برنامه‌ها از طریق آن جرح و تعدیل و تنظیم می‌شدند (غمامی، ۱۳۸۴: ۲۱). در حالی این رویکردهای جدید در برنامه‌ریزی توسعه شهری در کشورهای مختلف جهان به کار گرفته می‌شود که در ایران با وجود تلاش‌های زیاد و پاره‌ای اقدامات در راستای تعدیل و اصلاح الگوی برنامه‌ریزی جامع، هنوز این الگو با تمام نقایص و ضعف‌های ساختاری، الگوی غالب و حاکم بر تهیه طرح‌های توسعه شهری است. با توجه به اینکه بخشی از فرآیند استفاده و به‌کارگیری الگوها و پارادایم‌های جدید در عرصه برنامه‌ریزی شهری ضرورتاً شناخت ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های آنها بر اساس ویژگی‌های بومی و ملی است، این مقاله در یک حالت مقایسه‌ای به معرفی این ظرفیت‌ها بر اساس ضعف‌های الگوی برنامه‌های جامع و امکان‌سنجی جایگزینی آن با طرح‌های ساختاری-راهبردی می‌پردازد.

۱. روش تحقیق

با توجه به ماهیت پژوهش حاضر، روش تحقیق توصیفی-تحلیلی است. مطالعه با استفاده از مطالعات اسنادی، مرور متون جهانی و یافته‌های حاصل از بررسی نتایج عینی و کالبدی-فضایی طرح‌های جامع شهری انجام شده است. همچنین به منظور بررسی تطبیقی، از جداول تطبیقی وضعیت طرح‌های جامع شهری و طرح‌های ساختاری-راهبردی از لحاظ مبانی نظری، نظام تهیه و اجرا، نظام تصویب، نحوه رویکرد به طرح‌های بالادست و نظام ضوابط و مقررات در آنها استفاده شده است.

۲. اهداف تحقیق

- هدف اصلی
- امکان‌سنجی جایگزینی طرح‌های ساختاری-راهبردی با طرح‌های جامع شهری با رویکردی تطبیقی.
- اهداف فرعی
- بررسی ضعف‌های اساسی الگوی برنامه‌ریزی جامع در نظام تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری.
- امکان‌سنجی جایگزینی این الگو توسط الگوی برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی در نظام برنامه‌ریزی شهری با تأکید بر پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های آن.

۳. فرضیه‌های تحقیق

- فرضیه اول: به نظر می‌رسد الگوی تهیه طرح‌های جامع شهری به علت نقایص عدیده و همه‌جانبه در تهیه و اجرا، نتوانسته خود را با تحولات توسعه شهری هماهنگ کند و فاقد کارایی لازم در این زمینه است.
- فرضیه دوم: به نظر می‌رسد الگوی برنامه‌ریزی راهبردی، انعطاف‌پذیری و کارایی لازم جهت برنامه‌ریزی بهینه و مطلوب توسعه شهری را داراست.

۴. برنامه‌ریزی جامع در ایران

با تأسیس سازمان برنامه در ایران در سال ۱۳۲۷ شمسی، اندیشه برنامه‌ریزی جامع به کمک مشاوران خارجی در ایران صورت عملی به خود گرفت. این الگوی برنامه‌ریزی تحت تأثیر الگوهای رایج در آمریکا به ویژه پس از کودتای سال ۱۳۳۲ شمسی، نفوذ گسترده‌ای در کشور یافت و رویکرد جامع در برنامه‌ریزی به عنوان یک دیدگاه رسمی و قانونی در شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری به کار گرفته شد. در فاصله سال‌های

۱۳۳۵ تا ۱۳۴۰ طرح‌های جامع توسط مشاوران خارجی برای چند شهر تهیه شد، که طرح آلتون برای سنندج، طرح گیبین برای شیراز و طرح کوکس برای اصفهان از آن جمله‌اند. در تهیه و اجرای این طرح‌ها مانند سایر کشورها ضرورتی احساس می‌شد، چرا که در اثر تغییر و تحولاتی که در شهرها به وقوع پیوسته بود جمعیت شهرها به طور سرسام‌آوری افزایش یافته بود و مهاجرت روستاییان به شهر روز بروز گسترش یافته بود. شهرهای بزرگ کشور دچار رشد فیزیکی بی‌رویه و بدون برنامه شده بودند و مشکلات اقتصادی و اجتماعی شهرها رو به فزونی بود. در نتیجه، تدوین طرح‌هایی برای کنترل و هدایت رشد و گسترش شهرها الزامی بود (دهاقانی، ۱۳۸۳: ۴۶۸).

در برنامه پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۶-۱۳۵۲) پیش‌بینی شد که برای تمام شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر جمعیت، طرح جامع تهیه شود. با تصویب قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۵۱، طرح‌های جامع شهری شامل دو مرحله طرح جامع و تفصیلی شد و وزارت مسکن و شهرسازی عهده‌دار تهیه این طرح‌ها گردید. همچنین طرح‌های هادی شهر که به منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارائه راه حل‌های کوتاه مدت برای شهرهایی که دارای طرح جامع نمی‌باشند از سال ۱۳۵۳ توسط وزارت کشور تهیه شدند. بدین شکل از برنامه پنجم عمرانی، دستگاه‌های دولتی به طور کامل عهده‌دار تهیه طرح‌های توسعه شهری شدند و در نتیجه شهرسازی آمرانه در ایران صورت عملی به خود گرفت. بعد از انقلاب نیز تغییرات و اصلاحاتی پیرامون طرح‌های جامع آن هم نه در محتوا و مفهوم بلکه در روش و مراحل تهیه و همچنین تصویب آن به عمل آمد و با عنوان "طرح‌های توسعه، عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها" در سال ۱۳۶۳ شمسی صورت قانونی و اجرایی پیدا کرد. علاوه بر این، تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی زمین و احداث شهرهای جدید و اقماری در پیرامون شهرهای بزرگ از جمله اقداماتی است که در کنار طرح‌های جامع در دستور کار قرار گرفت (مرادی‌مسیحی، ۱۳۸۴: ۱۴۳).

۵. مسائل و مشکلات طرح‌های جامع شهری و نظام برنامه‌ریزی شهری کشور

در این بخش مشکلات و کاستی‌های به کارگیری الگوی برنامه‌ریزی جامع به ترتیب از نظام تهیه تا نظام اجرا با هدف شناسایی مهمترین نقایص این الگو در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور تشریح می‌شود.

الف) نحوه تهیه و تدوین

الگوی طرح‌های شهری به ویژه طرح‌های جامع و تفصیلی در ایران، در اصل اقتباسی است از الگوی طرح‌های شهری که پس از جنگ دوم جهانی در اروپا و ایالات متحده آمریکا باب گردید. پایه نظری این الگو مبتنی بر رویه‌ای (ساخت-تحلیل-طرح) بود که به جای "جامع نظری" مستلزم مطالعات مفصل و جامع در زمینه‌های گوناگون، با تأکید بر عوامل کالبدی می‌باشد. محصول نهایی طرح‌ها نیز، عبارت است از طرح کاربری زمین و شبکه که در چارچوب منطقه‌بندی و در قالب مرحله‌بندی (کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت) تنظیم و به عنوان سند قانونی توسعه شهری تصویب و برای اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ می‌گردد. در این شیوه برنامه‌ریزی، نظام حاکم بر روند تهیه طرح‌ها، بیش از اتکاء به نیازها، اهداف و امکانات شهرداری‌ها و شهروندان، بر خواست‌ها و امکانات و سیاست‌های دولت مرکزی استوار است و به عنوان سندی غیرقابل تغییر و کاملاً مطابق نظرات کارشناسی (در تهیه) و نظرات دولت مرکزی (در تصویب)، به نهادهای محلی ابلاغ می‌شود. بنابراین سرشت این گونه طرح‌ها، بیشتر مطالعاتی، صلب، سلسله مراتبی (از بالا به پایین) و نو کالبدی است و در مقابل خواست‌ها، گرایش‌ها، تحولات و امکانات محلی، و به ویژه خواست شهروندان، ایستادگی می‌نماید.

ب) نظام اجرایی-مدیریتی

طرح‌های توسعه شهری (جامع و تفصیلی کنونی) بنابه ماهیت ذاتی خود، به عنوان یک فعالیت مستقل با اهداف و وظایف خاص و شرح خدمات همسان (تیپ) و جدا از شرایط و امکانات مدیریت اجرایی (مدیریت شهری) تهیه و تصویب می‌شوند. این رویکرد موجب می‌شود که میان روند برنامه‌ریزی و تهیه طرح و روند مدیریت و اجرای طرح، جدایی و شکاف به وجود آید. زیرا تدوین طرح و اجرای طرح با دو نظام متفاوت انجام می‌شود. از یک طرف تهیه طرح به عهده مجموعه تیم کارشناسان و برنامه‌ریزان خارج از نظام اجرایی است و از طرف دیگر اجرای طرح به عهده تشکیلات اداری و اجرایی است، که کمتر با اهداف برنامه‌ریزی و روش‌های مطالعاتی به کار رفته در طرح همخوانی دارند. همچنین ضعف نهادهای اجرای محلی و محدودیت اختیارات و مسئولیت آنها در روند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌ها، باعث رشد برنامه‌ریزی متمرکز و آمرانه شده است و نهایتاً چنین روندی مانع جلب همکاری و مشارکت نهادها و نیروهای محلی مؤثر در توسعه شهری شده است.

ج) نظام تدوین ضوابط و مقررات

مسائل مربوط به ضوابط و مقررات اگرچه تاکنون کمتر به عنوان یک بخش مجزا مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است، اما واقعیت آن است که بدون وجود ضوابط مشخص در نحوه اجرای طرح‌های توسعه شهری، عملاً هر یک از پیشنهادات با عدم اجرا و یا ضعف در انطباق با شرایط قانونی جامعه قرار می‌گیرند. ارتباط طرح‌های توسعه شهری با ضوابط مربوط به مالکیت اراضی، بیش از هر ضابطه‌ای، نیازمند بازنگری و تغییر است. واقعیت این است که عملاً به دلیل مغایرت‌های موجود در خصوص مالکیت و نحوه استفاده از اراضی مختلف شهری، یکی از دلایل عدم تحقق طرح‌های جامع شهری معضل اراضی شهری است و این امر تا زمانی که در قالب ضوابط قانونی مصوب ارائه نگردد، عملاً هرگونه طرح و یا برنامه توسعه شهری را با عدم تحقق مواجه می‌سازد. بنابراین برای حذف عوامل محدودکننده فوق‌الذکر، طرح جایگزینی توسعه شهری باید این موارد را مورد بازنگری قرار دهد.

د) مشارکت‌ناپذیری نظام موجود برنامه‌ریزی شهری در ایران

علاوه بر کاستی‌هایی که الگوی برنامه‌ریزی جامع در کشور داراست، نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری در ایران نیز جوان و تمرکزگرا بوده و از نظر محتوای برنامه، تشکیلات، مدیریت طرح‌ها و ابزارهای حقوقی و مالی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی دارای انعطاف لازم برای جلب مشارکت مردمی و نهادهای محلی و سازمان‌های غیردولتی نمی‌باشد. اولین گام در جلب مشارکت مردم با نهادهای محلی است، زیرا اساس نگرش برنامه‌ریزی از پایین به بالا، انجام اصلاحات از پایین‌ترین سطوح است. البته این بدان معنا نیست که تغییر نگرش و رویه‌ها در سطوح بالاتر (ملی و منطقه‌ای) که عمدتاً در اختیار دولت مرکزی است ضرورت ندارد، زیرا یکی دیگر از پیش‌نیازهای انجام اصلاح و تغییرات، بازنگری در کل نظام برنامه‌ریزی به ویژه در سطوح فوقانی آن است. در نتیجه به منظور تحقق مشارکت مردمی در امر برنامه‌ریزی توسعه شهری، ضروری است تا موانع و محدودیت‌های موجود در این راه در سطوح چهارگانه ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و محلی از میان برداشته شود و از امکانات و ظرفیت‌های بالقوه بهره‌برداری گردد. مهم‌ترین مانع در ایجاد یک نظام برنامه‌ریزی مشارکت، تمرکز در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است. وجود چنین نظامی با عملکرد بخشی ناهماهنگ، تشکیلات متمرکز، عدم امکانات مالی و فنی و فقدان اختیارات لازم، عملاً مانع مشارکت مردم، نهادهای غیردولتی و بخش خصوصی در امر برنامه‌ریزی شهری می‌شود.

۱-۵- نتایج عینی و کالبدی-فضایی به کارگیری الگوی برنامه‌ریزی جامع در تهیه طرح‌های توسعه شهری

بر اساس نتایج طرح پژوهشی "ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران" که در سال ۱۳۷۲ و توسط سازمان برنامه و بودجه انجام شد، واقعیت‌های زیر در شهرهایی که برای آنها طرح‌های جامع تهیه و اجرا شده بود به دست آمد:

- در زمینه جمعیتی حدود ۷۰ درصد از پیش‌بینی‌های طرح جامع با اشتباه فاحش همراه بوده است.
- در زمینه اقتصادی (در سه بخش کشاورزی، صنعت و خدمات) عملاً هیچ‌یک از پیش‌بینی‌های طرح جامع تحقق پیدا نکرده است.
- در زمینه پیش‌بینی جهات گسترش، تقریباً ۴۰ درصد توسعه در جهات خلاف طرح اتفاق افتاده است.
- در زمینه تراکم ساختمانی تقریباً در هیچ‌یک از شهرها تراکم‌های پیشنهادی تحقق پیدا نکرده است.
- در زمینه شبکه ارتباطی نه تنها شبکه پیشنهادی شکل نگرفته بلکه اغلب شبکه‌های احداثی در مسیرهای دیگر ایجاد شده است. در حالی که ۸۲٪ سرانه‌های پیش‌بینی شده در بخش تجاری و خدمات انتفاعی شکل گرفته است؛ این نسبت برای فضای سبز و ورزشی تنها ۵۳٪ و خدمات ۶۰٪ است.
- در زمینه شکل‌گیری ساخت و بافت شهر به دلیل عدم تحقق شبکه و استقرار خدمات؛ ساختار پیشنهادی شهر در هیچ شهری صورت نپذیرفته است.

همچنین در طرح تحقیقاتی "شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری" که توسط وزارت کشور انجام شده، تجارب اجرای طرح جامع در چهار شهر اصفهان، قزوین، رفسنجان و ملکان مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت.

نتایج بررسی عملکرد طرح‌های شهری نمونه در ایران، نشانگر آن است که اجرای طرح‌ها در عمل با مسائل و مشکلات زیادی همراه بوده که در پنج مجموعه قابل دسته‌بندی می‌باشد. در جدول ۱ نقش این مجموعه مسائل و مشکلات در ناکامی طرح‌ها بیان شده است.

جدول ۱: مجموعه مشکلات مؤثر در عدم تحقق طرح‌ها

امتیاز عوامل	نقش عوامل			مجموعه مسائل و مشکلات مؤثر در عدم موفقیت طرح‌ها
۱۳	-	ملکان	رفسنجان	مشکلات بنیانی ^۲
۱۰	اصفهان	قزوین	رفسنجان	مشکلات نیروی انسانی (مانند عدم مشارکت مردم و مقاومت مردم در برابر طرح)
۶	ملکان- اصفهان	قزوین- رفسنجان	-	مشکلات فنی
۷	اصفهان	قزوین- ملکان- رفسنجان	-	مشکلات انسانی
۱۲	-	ملکان- قزوین	-	دیگر مشکلات

مأخذ: شارمند، ۱۳۷۸

در جدول بالا مشاهده می‌گردد که:

مشکلات بنیانی مانند عدم تمرکز قدرت و امکانات اجرایی در شهرداری‌ها، ناهماهنگی در برنامه‌های طرح و برنامه‌های بخشی و فقدان برنامه‌ریزی فرادست جهت ایجاد تفاهم در سطح ملی، با امتیاز ۱۳ از عوامل مؤثر در ناکامی طرح‌ها بوده‌اند.

از دیگر مشکلات، مشکلات نیروی انسانی مانند نداشتن کادر مشخص، عدم آگاهی کادر نسبت به محتوای طرح، نداشتن توان فنی لازم برای پیاده کردن طرح‌ها و کارا نبودن تشکیلات و سازمان‌های اجرایی بوده که با امتیاز ۱۰ در عدم موفقیت طرح‌ها تأثیر داشته است.

مجموعه مسائل و مشکلات فنی، مهمترین بخش از مشکلات مربوط به اجرای طرح‌های توسعه شهری می‌باشد که نقش مؤثر و تعیین کننده در اجرای طرح‌های توسعه شهری دارد. در بررسی‌های مربوط به این بخش طیف وسیعی از مشکلات و موانع مطرح بوده که در جدول ۲ به مهمترین آنها اشاره می‌شود.

جدول ۲: مشکلات فنی شهرداری‌ها در اجرای طرح

ردیف	مشکلات فنی در اجرای طرح	جمع موارد در شهرها	نام شهر
۱	تأخیر در تهیه طرح‌های تفصیلی و اجرایی	۴	ملکان-رفسنجان-قزوین-اصفهان
۲	کامل نبودن و اجرایی نبودن طرح‌ها	۳	رفسنجان-قزوین-اصفهان
۳	به هنگام نبودن طرح	۳	ملکان-رفسنجان-اصفهان
۴	ویژگی‌های خاص طرح	۴	ملکان-رفسنجان-قزوین-اصفهان
۵	عدم هماهنگی گسترش پیش‌بینی شده در طرح با واقعیات شهر	۲	ملکان-اصفهان
۶	ناهماهنگی دستگاه‌های دولتی و شهرداری	۲	رفسنجان-قزوین
۷	عدم وجود جزئیات کافی برای پیاده‌سازی طرح	۳	رفسنجان-قزوین-اصفهان
۸	تفکیک‌های فاقد ضابطه بر اساس مقررات ثبت	۳	رفسنجان-قزوین-اصفهان
۹	نبود مکانیزم‌های مناسب اجرایی	۲	قزوین-اصفهان

مأخذ: شامند، ۱۳۷۸

همانگونه که در جدول بالا مشاهده می‌شود، مشکلاتی مانند ویژگی‌های خاص طرح و تأخیر در تهیه طرح‌ها، از مهمترین مشکلات فنی دستگاه‌های اجرایی در اجرا بوده‌اند.

مشکلات مربوط به جنبه‌های انسانی، مسائلی مانند عدم مشارکت مردم، اعمال نفوذ مقامات محلی، مقاومت مردم در مقابل طرح و غیره را شامل می‌شد که در ناکامی طرح‌ها دخیل بوده‌اند.

بررسی صورت گرفته در مورد سایر مشکلات، علاوه بر چهار مجموعه مشکلات ذکر شده، نشان می‌دهد که عوامل بسیاری در این طیف قرار دارند. اما، مهمترین این عوامل، مشکلات مربوط به تملک زمین و عدم ارتباط بین تهیه‌کنندگان طرح و مجریان طرح می‌باشد.

بنابراین عوامل مؤثری که دارای بیشترین فراوانی در نمونه‌های مورد مطالعه بوده‌اند در جدول ۳ آورده شده‌اند.

جدول ۳: مسائل و مشکلات مؤثر در عدم موفقیت اجرایی طرح‌ها

ردیف	مشکلات مؤثر	فراوانی
۱	عدم تمرکز قدرت و امکانات اجرایی در شهرداری‌ها	در ۱۰۰ درصد نمونه‌ها
۲	تأخیر در تهیه طرح‌های تفصیلی و اجرایی	در ۱۰۰ درصد نمونه‌ها
۳	ویژگی‌های خاص طرح	در ۱۰۰ درصد نمونه‌ها
۴	برخورد انفعالی با طرح و کارا نبودن تشکیلات و سازمان‌ها	در ۷۵ درصد نمونه‌ها
۵	عدم مشارکت محلی	در ۱۰۰ درصد نمونه‌ها
۶	مشکلات مربوط به تملک زمین	در ۱۰۰ درصد نمونه‌ها

مأخذ: شامند، ۱۳۷۸

بنابراین با توجه به ساختار نظام شهرسازی در ایران، تهیه و اجرای طرح‌های شهری، به ویژه در مورد کاربری زمین، همواره با مشکلات حقوقی، اقتصادی و اجتماعی "مالکیت اراضی شهری" و تعارض آن با اهداف توسعه پایدار روبه‌رو بوده است. به همین دلیل سرنوشت طرح‌های شهری و تحقق عملی آنها، تا حدود زیادی به امکانات مداخله و تصمیم‌گیری در مورد نحوه استفاده از اراضی شهری وابسته است. به طور خلاصه می‌توان گفت که تجربه اجرای طرح‌های جامع ایران، علاوه بر مسائل و تنگناهای بنیادی و عام آن در جهان، با برخی مشکلات و تنگناهای خاص کشور روبه‌رو بوده که ناکامی آنها را تشدید کرده است. در شکل ۱ دلایل عدم تحقیق طرح‌های توسعه شهری در ایران جمع‌بندی شده‌اند.

شکل ۱: جمع‌بندی دلایل عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری در ایران



۶. الزامات رویه‌ای-فرآیندی و محتوایی الگوی جایگزین الگوی رایج برنامه‌ریزی جامع شهری

با توجه به محرز شدن عدم کارایی الگوی برنامه‌ریزی جامع در ایران، بر اساس ضعف‌های اساسی در مبانی نظری و تجارب عملی حاصل شده از به‌کارگیری این الگو در شهرهای مختلف کشور، اتخاذ رویکرد جدید در مدار توسعه شهری نیازمند ویژگی‌ها و مشخصه‌هایی در مراحل مختلف تهیه تا اجرای طرح است. این ویژگی‌ها به تفکیکی در برگزیده موارد زیر هستند:

۶-۱- مشخصات الگوی جایگزین از حیث نحوه تهیه و تدوین

با عنایت به وجود تجارب جهانی در خصوص نظام تهیه و تدوین و تصویب طرح، موارد زیر باید توسط هر شیوه جایگزین مطالعات توسعه شهری در ایران مطرح گردد:

- جایگزینی تفکر برنامه‌ریزی به جای طراحی در تدوین طرح توسعه شهری (مزینی، ۱۳۷۹)
- شناخت هدفمند مسائل شهری و تدوین اهداف برنامه شهری در سه سطح تدوین اهداف عمومی یا دوردست، تدوین اهداف اجرایی و کوتاه‌مدت، تدوین راه‌حل‌های اجرایی برای تحقق اهداف (شارمند، ۱۳۷۸)
- جایگزینی شرح خدمات غیریکسان (تیپ) و انجام مطالعات با توجه به شرایط هر شهر
- عدم برنامه‌ریزی صلب (ایستا) و توجه به جنبه‌های پویایی شهر (مشهودی، ۱۳۸۰)
- توجه به اصل عدم قطعیت در پیش‌بینی‌ها و سیال دیدن نظام تحولات شهری (فرنهاد، ۱۳۸۰)
- توجه به بازتاب‌های اقتصادی برنامه‌های آتی شهر و توجه به پیامدها و تأثیرات نظام پیشنهادی (مشهودی، ۱۳۸۰ و شارمند، ۱۳۷۸)
- تدوین سامانه مناسب برای توزیع عادلانه منافع و مضار حاصل از برنامه‌های پیشنهادی شهر
- توجه به نقش مردم در مراحل تهیه و تدوین طرح و هماهنگی برنامه‌های پیشنهادی با خواست‌های اصلی مردم (مشهودی، ۱۳۸۰؛ شارمند، ۱۳۷۸ و فرنهاد، ۱۳۸۰)
- عدم تدوین سرانه‌های بلندپروازانه و غیرواقعی و ملموس در پیشنهادات
- توجه به نیازها، اهداف و امکانات شهرداری‌ها به عنوان مجریان طرح
- اصلاح فرآیند بررسی و تصویب با لحاظ نمودن مسائل زیر:
- ایجاد نقش فعال برای نهادهای محلی (شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها)
- کاهش زمان بررسی و تصویب طرح‌های شهری (احمدیان، ۱۳۸۰)
- تفکیک تصمیمات بخشی از غیربخشی
- کاهش نقش نهادهای دولتی در تهیه و تصویب طرح‌های محلی

۶-۲- مشخصات الگوی جایگزین برای حل مشکلات نظام اجرایی-مدیریتی

- تقویت بنیه مالی-تجهیزاتی-تشکیلاتی شهرداری‌ها به عنوان ابزارهای اجرای طرح (شارمند، ۱۳۷۸)
- کمک به شهرداری‌های ضعیف و تقویت آنها از طریق اعطای کمک‌های مالی (شارمند، ۱۳۷۸)
- ارتباط طرح توسعه شهری با سایر مجموعه‌های مرتبط و حذف بخشی‌نگری در عرصه شهری (شارمند، ۱۳۷۸)
- پذیرش طرح از طرف دستگاه‌های اجرایی و الزام به رعایت مصوبات طرح‌های توسعه شهری (فرنهاد، ۱۳۸۰ و شارمند، ۱۳۷۸)
- ایجاد ابزارها و روش‌های اجرایی محلی با توجه به تجارب سایر کشورها (قریب، ۱۳۸۰)
- اعطای اختیارات به نهادهای محلی (شهرداری‌ها و شوراهای) با توجه به تجارب سایر کشورها (فرنهاد، ۱۳۸۰)
- ایجاد نهادهای نظارتی منتخب مردم (شوراهای) با کنترل اجرای برنامه‌های توسعه شهری
- تقویت و اعطای اختیارات به انجمن‌های تخصصی غیردولتی (NGO) برای کنترل بر کیفیت اجرای پیشنهادات طرح توسعه شهری

۶-۳- مشخصات الگوی جایگزین برای رفع نواقص مربوط به ضوابط و مقررات

- تدوین قانون مشخص در خصوص مالکیت اراضی بایر و موات و نحوه مداخله در آن از طریق طرح‌های توسعه شهری
- تدوین ضوابط هماهنگ و یکسان در خصوص باغات و اراضی مزروعی حاشیه شهرها (ثابتی، ۱۳۷۳)
- تعیین تکلیف مالکیت اراضی دولتی و متعلق به سازمان‌های مختلف با نگرش‌های متفاوت همچون منابع طبیعی، سازمان ملی

زمین و مسکن، سازمان اوقاف و امور خیریه (شارمند، ۱۳۷۸)

- تجدید نظر در قوانین مربوط به حق سرقفلی و مال‌التجاره در طرح‌های توسعه شهری (شارمند، ۱۳۷۸)
- تدوین ضوابط اجرایی در خصوص، امکان جذب اضافه ارزش ناشی از طرح‌های توسعه شهری (مشهودی، ۱۳۸۰)
- تدوین قانون جامع شهرسازی به منظور هماهنگی فعالیت‌های مختلف نظام شهرسازی.

۷. برنامه‌ریزی راهبردی و طرح‌های ساختاری-راهبردی

برای اولین بار منتقدین برنامه جامع در اوایل ۱۹۶۰ میلادی اظهار کردند که به دلیل محدود بودن شناخت و اطلاعات راجع به موضوعات مختلف شهری، برنامه‌ریزان باید کمتر به جزئیات و موضوعات غیرقابل پیش‌بینی بپردازند و بیشتر بر روی مسائل مشخص و حیاتی تمرکز کنند. برای غلبه بر کاستی‌های موجود در برنامه‌ریزی جامع، استفاده از برنامه‌ریزی راهبردی ضروری است، چرا که توسط آن برنامه‌ریزی بر پایه شناخت‌های واقعی و مسائل حیاتی استوار می‌گردد و همچنین این فعالیت به صورت گام به گام صورت می‌پذیرد. بنابراین برنامه‌ریزی راهبردی هم به ارتباط بین سطوح برنامه‌ریزی و مراحل آن توجه دارد و هم به مسائل اصلی و کلیدی و لذا از پرداختن به انبوهی از جزئیات اجتناب کرده و همچنین نقش بیشتری به نهادهای محلی و مشارکت آنان می‌دهد (Faludi, 1973). به نظر فالودی یکی از راه‌های غلبه بر محدودیت‌های برنامه‌ریزی جامع، توجه به راهبردهای برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی راهبردی است. از نظر وی راهبردهای برنامه‌ریزی، رویکردهایی است که امکان می‌دهد روند برنامه‌ریزی بر پایه شناخت‌های 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. پیتز هال نیز با انتقاد از برنامه‌ریزی جامع، ضرورت به کارگیری اصول برنامه‌ریزی راهبردی را مطرح می‌کند. به نظر وی برنامه‌ریزی 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 کرد (جمهیری و دیگران، ۱۳۸۷: ۸۹). علاوه بر این به جای ارائه حالت مطلوب به صورت دقیق، می‌باید از یک چشم‌انداز نموداری و کاملاً عمومی از آرایش فضایی در هر نقطه از زمان آغاز کرد و به تدریج و فقط در حد نیاز به پر کردن آن، به صورت گام به گام پیش رفت (Hall, 1994: 4).

از نظر پیتز هال در طرح‌های توسعه شهری به جای پرداختن به جزئیات غیرضروری، باید بر موضوعات اساسی و همچنین یک فرایند چرخه‌ای جهت رسیدن به اهداف تمرکز شود. بنابراین برنامه‌ریزی باید به صورت یک فرآیند گام به گام برای رسیدن به اهداف باشد. در نتیجه برنامه‌ریزی راهبردی در پاسخ به ضعف‌های اساسی طرح‌های جامع در برآوردن نیازهای شهر و هدایت رشد و توسعه آتی آن بوجود آمد. در مقایسه با طرح جامع که بر یک خروجی کالبدی به نام نقشه کاربری زمین تأکید می‌کند، برنامه‌ریزی راهبردی تمرکز بر فرآیندی بودن برنامه‌ریزی و ارتباط بخش‌های محلی با همدیگر و مشارکت محلی است (Panahandehkhah et al, 2009: 335; Wu, 2007).

بنابراین برنامه‌ریزی راهبردی صرفاً یک رویکرد نوین نسبت به برنامه‌ریزی نیست، بلکه یک شیوه نوین تفکر نیز می‌باشد. این الگوی برنامه‌ریزی که ابتدا به شکل استراتژی‌های خاص نظامی در جنگ‌ها کاربرد داشته در دهه ۱۹۲۰ میلادی با الگویی که مدرسه تجاری هاروارد ارائه داد در زمینه‌های تجاری و بازرگانی رواج یافت. بعد از دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی، همزمان با مورد انتقاد قرار گرفتن الگوی برنامه‌ریزی جامع، در زمینه برنامه‌ریزی شهری نیز رواج پیدا کرد و به دلیل چرخه‌ای، انعطاف‌پذیری و گام به گام بودن این الگوی برنامه‌ریزی، از توجه ویژه‌ای در دنیا برخوردار گردیده است. به طوری که به ویژه در دو دهه اخیر بسیاری از شهرهای مهم در کشورهای مختلف دنیا دارای طرح راهبردی بوده‌اند (Steinberg, 2005; Pincetly, 2006; Halla, 2007). مرادی‌مسیحی، ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱).

برنامه‌ریزی راهبردی، بسیاری از نارسایی‌ها و نواقص برنامه‌ریزی جامع را هم در ابعاد نظری و هم در روش‌های تهیه و اجرا برطرف کرده و امروزه در عمل نیز مورد پذیرش بسیاری از نهادهای مدیریت و برنامه‌ریزی شهری قرار گرفته است (Panahandehkhah et al, 2009: 335). در جدول ۴ روند تحولات پارادایم‌های شهرسازی در قرن بیستم و سیر تحول گذار از برنامه‌ریزی جامع به سمت برنامه‌ریزی راهبردی آورده شده است.

جدول ۴: روند تحول پارادایم‌های شهرسازی در قرن بیستم

پارادایم	دورهٔ نفوذ	مبانی فکری و اجتماعی	اهداف کلان	الگوی طرح‌های توسعه
برنامه‌ریزی جامع	۱۹۲۰-۱۹۶۰	- خردگرایی و اثبات‌گرایی - مدیریت متمرکز دولتی	- توسعهٔ کلان اقتصادی - سازماندهی کالبدی	- طرح‌های کالبدی ملی-منطقه‌ای - طرح‌های جامع-تفصیلی
برنامه‌ریزی سیستمی	۱۹۶۰-۱۹۸۰	- نگرش سیستمی به جهان - مدیریت علمی سیستم‌ها	- بهسازی سیستم‌های اقتصادی-اجتماعی - هدایت و نظارت سیستم شهر	- مدل‌سازی سیستم‌های شهری - طرح‌های بلندمدت - طرح‌های ساختاری-محلی
برنامه‌ریزی راهبردی	۱۹۸۰-۲۰۰۰	- نگرش راهبردی و تصمیم‌سازی - دموکراسی و خرد جمعی - حفظ ارزش‌های بومی و محلی	- تأمین توسعهٔ پایدار - گسترش عدالت اجتماعی - تقویت مشارکت همگانی	- سلسله‌مراتب طرح‌ها - انواع طرح‌های محلی و کوتاه‌مدت - پروژه‌های طراحی شهری

همچنین در جدول ۵ طی یک مقایسهٔ تطبیقی نحوهٔ نگرش، اهداف و فرایند برنامه‌ریزی، مشارکت گروه‌های ذی‌نفع و امکانات اجرایی در دو الگوی برنامه‌ریزی جامع و استراتژیک تشریح شده‌اند.

جدول ۵: مقایسهٔ الگوی برنامه‌ریزی استراتژیک و برنامه‌ریزی جامع (سنتی)

پارادایم ویژگی‌ها	پارادایم برنامه‌ریزی جامع-تفصیلی	پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی
مبانی فکری و اجتماعی	- خردباوری علمی و اثبات‌گرایی - قطعیت و تمامیت‌گرایی - اقتدار دولت و مدیریت متمرکز	- خرد جمعی و تجارب بشری - نسبییت‌گرایی و انعطاف‌پذیری - دموکراسی و مشارکت
اهداف کلان	- پیشرفت اقتصادی - سازماندهی کالبدی - کارایی شهری (کارکردگرایی)	- توسعهٔ پایدار شهری - اعتدالی کیفیت محیط زندگی - تأمین منافع عمومی
الگوی طرح‌های توسعه	- طرح واحد و کامل: جامع-تفصیلی	تنوع طرح‌ها از نظر: - سطح مداخله - مقیاس مداخله - موضوع مداخله
رویهٔ اجرایی	- جدایی تصمیم‌سازی و اجرا - محوریت دولت مرکزی - مدیریت عمودی و بخشی	- یکپارچگی تصمیم‌سازی و اجرا - محوریت نهادهای محلی - مدیریت افقی و میان‌بخشی

۸. مطالعهٔ تطبیقی و مقایسهٔ محتوای طرح جامع و طرح ساختاری-راهبردی

به منظور مقایسهٔ متناسب از اجزاء و محتوای طرح‌های جامع و ساختاری-راهبردی، طبقه‌بندی مشخصی بر اساس ۵ محور اصلی انجام گرفته است و در قالب هر یک تفاوت‌های دو طرح تعیین شده است. لازم به ذکر است که چارچوب اولیه برای طبقه‌بندی، بر اساس نتایج مطالعات ارزیابی طرح‌های جامع شهری است که به طور مشخص در همین مقاله تعیین و انتخاب شده است. هدف اولیه از این طبقه‌بندی، پاسخ به این سوال است که با توجه به مشکلات مشخص شده در نظام طرح‌های جامع شهری کنونی ایران، طرح‌های ساختاری-راهبردی چه پاسخی به آنها داده‌اند و این الگو به چه میزان توان پاسخگویی به آنها و رفع مشکلات یاد شده را دارد، تا در صورت امکان پاسخ مناسب به نقایص موجود، نحوهٔ اجرای آن در شرایط کنونی نظام شهرسازی ایران بررسی شود.

از آنجایی که تفکیک انجام شده برای ارائهٔ بهتر اطلاعات در هر دو طرح و قیاس مناسب بین اجزای اصلی و وظایف و اهداف دو طرح جامع و ساختاری-راهبردی تنظیم شده است، لذا جداول صفحات آتی بدون تشریح موارد بوده و بر اساس مقایسهٔ خلاصهٔ موارد تنظیم گردیده است. محورهای اصلی مقایسه‌ای عبارتند از:

- مقایسهٔ مبانی نظری در طرح‌های جامع سنتی و طرح‌های ساختاری-راهبردی (جدول ۶)
- مقایسهٔ نظام تصویب در طرح‌های جامع و طرح‌های ساختاری-راهبردی (جدول ۷)
- مقایسهٔ نظام تهیه و تدوین در طرح‌های جامع و طرح‌های ساختاری-راهبردی (جدول ۸)
- مقایسهٔ نحوهٔ رویکرد به طرح‌های بالادست در طرح‌های جامع و طرح‌های ساختاری-راهبردی (جدول ۹)
- مقایسهٔ رویکرد به نظام اجرایی در طرح‌های جامع و ساختاری-راهبردی (جدول ۱۰)
- مقایسهٔ نظام ضوابط و مقررات در طرح‌های جامع و ساختاری-راهبردی (جدول ۱۱)

جدول ۶: مقایسه مبانی نظری طرح جامع (سنتی) و طرح ساختاری-راهبردی

طرح ساختاری-راهبردی	طرح جامع سنتی
<ul style="list-style-type: none"> - الگوی چرخه‌ای مبتنی بر اهداف، راهبرد و سیاست و بازنگری و استفاده از رویکرد سیستمی، نظریه عمومی سیستم‌ها، نظریه سبیرنتیک - کاربرد نظریه‌های سیاسی و اجتماعی (خصوصاً برنامه‌ریزی دمکراتیک و مشارکت اجتماعی، نیازهای اجتماعی و فرهنگی و روانی مردم - توجه به نقش تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در روند نظام برنامه‌ریزی و ایجاد نظام سلسله مراتبی در تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرا - تأکید بر انعطاف‌پذیری، پویایی و اصلاح‌پذیری طرح‌های توسعه شهری و یا تجدیدنظر محلی در طرح - در نظر گرفتن کلیت و تمامیت شهر و ارتباط بین اجزای اساسی آن - گرایش به برنامه‌ریزی راهبردی و روشن ساختن موضوعات اساسی و تدوین چشم‌انداز به جای پیش‌بینی - اتکاء به اصول توسعه پایدار و توجه به مفاهیم جامعه مدنی، کثرت‌گرایی و مشارکت مردم و برنامه‌ریزی بر اساس امکانات "نهادهای محلی"، "جامعه محلی" و "مشارکت محلی" - تقویت هویت اجتماعی شهر از طریق عناصر فرهنگی، تنوع، سرزندگی و توجه به جنبه‌های هویت‌بخشی مردمی - مطالعات دانش شهرسازی به سمت یک دانش میان رشته‌ای با تأکید بر علوم اجتماعی و انسانی و ایجاد موضوعات جدید در شهرسازی - مثل: کیفیت محیط، ساماندهی فضاهای فراغتی، فضاهای باز جمعیتی - هدف‌گرایی و توجه به اهداف عملیاتی از قبل طراحی شده، گزیده و هدفمند بودن اطلاعات جمع‌آوری شده 	<ul style="list-style-type: none"> - الگوی خطی مبتنی بر فرآیند سه‌گانه شناخت، تحلیل و طرح - تسلط خردگرایی^۵ و نظریه کارکردگرایی و اثبات‌گرایی^۵ - مطالعه و جمع‌آوری اطلاعات جزئی در سطح شهر بدون توجه به ارکان اصلی شهر (ساختارهای اصلی) - مطالعه شهر براساس روش استقراء^۶ و بدون هدف و ارائه طرح کالبدی و برنامه‌ریزی مبتنی بر نیازهای صرفاً فیزیکی شهر - عدم استفاده از مبانی نظری علوم اجتماعی و افراط در جنبه‌های کالبدی و دو بعدی شهر - عدم امکان بازنگری در طول زمان اجرای طرح (۱۰سال) - مطالعات جامع^۷ و بررسی همه اجزای شهر بدون توجه به نیازهای درونی آن - سلطه منافع خصوصی بر نظام پیشنهادی طرح (متخصصان یا گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ) - برنامه‌ریزی و طراحی در مقیاس کلان بدون توجه به ابعاد محلی طرح - عدم توجه به دخالت و مشارکت مؤثر مداوم در فرآیند برنامه‌ریزی - تأکید بر قطعیت نظام شهری و نگاه مکانیکی به اجزای تشکیل‌دهنده شهر - اهداف صرفاً کالبدی و جنبه‌های معماری شهری و عدم تنوع و تعدد در موضوعات مورد نیاز شهری - ارائه شرح خدمات (وظایف) مشخص و ثابت برای مطالعات شهری - مسئله‌گرایی یکنواخت در مطالعات شهری و بررسی گسترده مسائل بدون هدف تعیین شده قبلی

جدول ۷: مقایسه نظام تصویب در طرح‌های جامع و ساختاری-راهبردی

طرح ساختاری-راهبردی	طرح جامع
<ul style="list-style-type: none"> - تفکیک نظام تصویب به دو لایه حکومت مرکزی و حکومت محلی شامل: <ul style="list-style-type: none"> • طرح ساختاری: تأیید و تصویب توسط نهادهای ملی و منطقه‌ای • طرح محلی: تأیید و تصویب توسط مسئولین محلی - افزایش اختیارات نهادهای محلی برای تصویب طرح و تشکیل سازمان‌های برنامه‌ریزی محلی و اعطای اختیارات به آنها - تدوین راهنماهای تکمیلی برنامه‌ریزی^۸ (SPG) برای مشخص شدن مراحل تهیه و تصویب طرح و تسریع در مراحل تأیید طرح - ساده نمودن مراحل تشریفات رسمی تصویب طرح خصوصاً در مقیاس محلی - جدا شدن طرح‌های محلی از مراجع تصویب ملی و واگذاری اختیارات به نهادهای محلی 	<ul style="list-style-type: none"> - عدم تفکیک بین سطوح مختلف نظام تصویب طرح - بی‌توجهی به نظام‌های محلی و عدم اعطای اختیار به آنها - فقدان دستورالعمل‌های نحوه تصویب طرح و چگونگی بازبینی و کنترل کیفیت طرح‌های تهیه شده - تعدد مراجع تصمیم‌گیری و تصویب طرح بدون تعیین سطح و عمق بررسی در هر یک از مراجع - تصمیم‌گیری متمرکز و ملی برای سطوح مختلف طرح‌های توسعه شهری

جدول ۸: مقایسه نظام تهیه و تدوین در طرح‌های جامع سنتی و ساختاری-راهبردی

طرح ساختاری-راهبردی	طرح جامع
- توجه به جنبه‌های کمی و کیفی کاربری‌ها مثل ابعاد اجتماعی مسکن و کیفیت محیط مسکونی، توسعه پایدار شهری، بهسازی سیمای شهری	- توجه به جنبه‌های کمی سرانه کاربری اراضی و تدوین یک سری استانداردهای عددی و تعیین قطعی کاربری زمین، ارائه جداول و نقشه‌های تفصیلی
- ارائه مجموعه‌ای از اهداف، راهبردها، سیاست‌ها و معیارهای مختلف برای استفاده از اراضی و فضاهای شهری	- تقسیمات کالبدی بر اساس الگوهای کمی جمعیت و نظام هندسی یکسان، منطقه‌بندی عملکردی کاربری‌ها و تهیه ضوابط خشک و غیرمنعطف
- گرایش به تنوع و اختلاط کاربری‌ها و ایجاد منطقه چند عملکردی و کاربری‌های مختلط شهری (منطقه‌بندی انعطاف‌پذیر)	- ارائه برنامه کاربری زمین بدون توجه به خواست گروه‌های محلی و مردم
- توجه به کاربری زمین به عنوان یک موضوع محلی و تعیین تأثیر گروه‌های ذی‌نفع محلی برای اعمال نظر	- تهیه طرح بدون نیاز به هماهنگی با طرح‌های بالادست و کلان منطقه
- تأکید بر نظام سکونت محلی و برنامه‌ریزی بومی	- بی‌توجهی به نظام اجرایی طرح و نامشخص بودن مراحل آن
- تهیه طرح به اقتضای میزان مداخله، موضوع مداخله، مکان مداخله	- وجود شرح خدمات همسان (تیپ)
- تهیه طرح در سطوح مختلف (منطقه شهری، نواحی مورد مداخله، طراحی محلی، طرح موضوعی و موضعی)	- برای کلیه شهرها (مشخصاً در ایران شرح خدمات قرارداد تیپ ۱۲)
- تهیه طرح در چهارچوب اهداف و سیاست‌های طرح فرادست و هماهنگی با آنها	- نگاه انتزاعی به طراحی شهری و صرفاً مبنی بر نگرش ظاهری شهر
- تهیه طرح بر اساس بررسی ساختارهای اصلی شهر (جمعیت، اشتغال، تفریح، آموزش) و روابط متقابل آنها	- تهیه برنامه عمرانی میان و کوتاه‌مدت (۵ ساله) شهرداری بدون اولویت‌بندی
- تدوین اهداف، راهبردها و سیاست‌هایی که برای توسعه و عمران شهر لازم است و ارائه امکانات و روش‌های اجرا، نظارت و اصلاح طرح	- عدم ارتباط با طرح‌های بعدی و خصوصاً تدقیق نوع طرح تفصیلی مورد نیاز
- ارائه اسناد و مدارک طرح به صورت مجموعه‌ای شامل اهداف راهبرد و برنامه‌های اجرایی قابل تغییر با توجه به شرایط زمان و مکان	
- عدم تدقیق مفاهیم کمی و تعیین مکان فعالیت‌ها مثل برآورد جمعیت، وسعت، توزیع، ظرفیت، مکانیابی قطعی نبودن موضوعات مورد مطالعه در طرح و عدم وجود فهرست قطعی و دستورالعمل مشخص برای مطالعه کل شهرها	
- ارائه طرح‌های مختلف توسعه و عمران (نه فقط صرفاً کالبدی) مثل طرح‌های مناطق شهری، موضعی، موضوعی	
- سنجش تحقق‌پذیری طرح‌ها و برنامه‌های پیشنهادی براساس مطالعات	

جدول ۹: مقایسه نظام بررسی طرح‌های بالادست (حوزه فراشهری) در طرح‌های جامع و ساختاری-راهبردی

طرح ساختاری-راهبردی	طرح جامع
- برنامه‌ریزی بر اساس نظام یکپارچه سطوح مختلف برنامه‌ریزی کالبدی میان نظام‌های فرادست شهری	- بررسی منطقه و حوزه نفوذ شهری بدون تأثیر جایگاه شهر در حوزه فراشهری
- تهیه طرح بر اساس سیاست‌های ملی و منطقه‌ای و تغییر و تشریح طرح به اقتضای شرایط ناحیه مورد نظر	- فقدان سیاست‌های آمایش سرزمین و توزیع نظام فضایی جمعیتی فعالیت برای تعیین جایگاه شهر مطالعاتی
- تهیه طرح توسعه در دو سطح ساختاری و محلی با توجه به تهیه طرح در چارچوب نهادهای محلی	- تمرکز تصمیمات و عدم تفکیک بین سطوح مختلف، تهیه طرح‌های کلان، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و شهری
- امکان عملی ساختن طرح محلی پس از تصویب طرح ساختاری در سطح ملی	- عدم وجود سطح محلی در طرح و برنامه پیشنهادی
- تدوین اهداف بر اساس سیاست‌ها و راهبردهای مراجع برنامه‌ریزی و طرح‌های بالادست	- ابهام در راهبردهای کلان و نامشخص بودن آنها

جدول ۱۰: مقایسه رویکرد به نظام اجرایی در طرح‌های جامع و ساختاری-راهبردی

طرح جامع	ساختاری-راهبردی
- عدم توجه به نحوه اجرای طرح و مشخصات آن	- تفکیک روند برنامه‌ریزی به ۲ سطح برنامه راهبردی و طرح‌های اجرایی و تلفیق عوامل برنامه‌ریزی با عوامل اجرایی و مشارکت عمومی
- عدم وجود و یا تأکید بر مفاهیم اجرایی و نظارت بر طرح پیشنهادی	- توجه به مفهوم بازنگری و اصلاح در فرآیند اجرایی و نظام پیشنهادی طرح برای تحقق‌پذیری پیشنهادات طرح
- عدم وجود امکان بازنگری در پیشنهادات طرح	- تقویت سازمان‌های اجرایی و موسسات حرفه‌ای برنامه‌ریزی و طراحی شهری برای گسترش نظام اجرای طرح‌های توسعه
- عدم اعتقاد به گسترش نظام اجرایی در سطوح پائین	- تقویت فرآیند مشارکت بخش عمومی، خصوصی و مردمی برای اجرای طرح‌های توسعه شهری و نهادهای برنامه‌ریزی محلی و شوراهای و تشکلهای محلی به عنوان وظیفه اجرا و مدیریت طرح‌های توسعه شهری
- نبودن الزام به فراهم شدن مشارکت عمومی در اجرای طرح	- تدوین نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت اجرای طرح برای هماهنگی لازم میان آنها
- بی‌توجهی به سطوح تصمیم‌گیری و اجرا در مراحل پائین نظام برنامه‌ریزی	- افزودن مفهوم مدیریت رشد ^۱ به وظایف برنامه‌ریزی و اجزا با اهداف تحقق‌پذیری طرح و ایجاد هماهنگی میان آنها
- وظیفه طرح، پس از ارائه طرح‌ها و برنامه‌ها پایان یافته و فرآیند کامل تلقی می‌شود	- چند مرحله‌ای نمودن نظام اجرای طرح شامل: الف- اقدامات مستقیم: تعیین بودجه، تحصیل زمین، طرح مداخله و...، ب- اقدامات غیرمستقیم: ضوابط منطقه‌بندی، مقررات تفکیک زمین و عوارض زمین و ساختمان، پ- اقدامات قانونی: ایجاد تشکیلات کارآمد برای اجرای نظارت اصلاح مستمر و مداوم در طرح خصوصاً در مورد شبکه ارتباطی و مقررات تراکم و ارتفاع نظارت بر اجرای طرح و بازنگری مداوم در امر برنامه‌ریزی
- بازنگری و تجدیدنظر در مصوبات طرح به عهده نهادهای دیگری از جمله کمیسیون ماده ۵ واگذار می‌شود.	

جدول ۱۱: مقایسه نحوه تدوین ضوابط و مقررات در طرح‌های جامع و ساختاری-راهبردی

طرح جامع	طرح ساختاری-راهبردی
- الزام به استفاده از قوانین و ضوابط قدیمی و فاقد کاربرد در شرایط کنونی شهرهای امروز	- تدوین ضوابط متنوع و متعدد براساس نیاز برنامه (نمونه طرح‌های راهبردی در ایالت‌های آمریکا)
- نبودن ارتباط بین قوانین مختلف شهرسازی و فقدان قانون جامع شهرسازی با لحاظ نمودن ارتباط بین اجزای مختلف قانون	- رعایت کامل ضوابط زیست محیطی و قانون ملی حفاظت محیط‌زیست ^{۱۰}
- توسل به ابزار منطقه‌بندی و سرانه‌های کاربری اراضی	- تهیه راهنماهای مختلف تحت عنوان راهنمای سیاست برنامه‌ریزی (PPG) ^{۱۱}
- محدودیت در وضع قوانین مربوط به مالکیت خصوصی اراضی شهری و کنترل آن	- تصویب قوانین جامع و پایه در خصوص نحوه استفاده از اراضی شهری و حومه‌ای و تدوین راهبردها و سیاست‌های مناسب از طریق قوانین روشن کاربری اراضی
- تدوین ضوابط و مقررات شهرسازی با عنوان شهرسازی ضابطه‌ای	- استفاده بهینه و پایدار از اراضی شهری در جهت منافع عمومی در حال و آینده از طریق:
- منطقه‌بندی غیرمنعطف و ثابت بر اساس عملکردهای قطعی و نظام ساده مقررات کاربری زمین	- واگذاری مالکیت بخش مهمی از اراضی شهری به شهرداری‌ها و نهادهای عمومی
- نادیده انگاشتن تدوین آیین‌نامه در طرح‌های پیشنهادی	- حفاظت شدید از منابع طبیعی، اراضی کشاورزی و محوطه‌های تاریخی
- ارائه حداقلی از ضوابط در خصوص تراکم و تفکیک اراضی	- جلب بخشی از اضافه ارزش زمین در جهت تأمین رفاه عمومی
- غفلت از مراحل اجرایی طرح و نحوه چگونگی انجام آن	

۹. جمع بندی

برنامه‌ریزی جامع و تفصیلی که بعد از جنگ جهانی دوم با الهام از نظریات گدس و ابرکرامبی به عنوان الگوی رسمی برنامه‌ریزی شهری در جهان رایج شد، به دلیل نواقصی که در مبانی نظری و اجرا داشت در دهه ۱۹۶۰ میلادی در کشورهای غربی مورد انتقاد قرار گرفت و سعی شد با الگوهای دیگر برنامه‌ریزی جایگزین شود. اما، در کشورهای در حال توسعه از جمله کشور ایران هنوز بعد از گذشت بیش از چهار دهه از رواج آنها، الگوی رسمی برنامه‌ریزی می‌باشد. این در حالی است که نتایج تحقیقات گسترده بسیاری نشان دهنده این واقعیت است که این اجرای طرح‌ها در شهر با موفقیت چندانی همراه نبوده و در مواردی نیز حتی مشکلاتی برای شهر به وجود آورده است.

همچنین یافته‌های حاصل از این تحقیق بیانگر این واقعیت است که در زمان حاضر به نظر می‌رسد گرایش عمومی برنامه‌ریزی و طراحی شهری در کشورهای پیشرفته جهان، به سمت دوری از برنامه‌ریزی دراز مدت و پیش‌بینی‌های قطعی حرکت کرده و بیشتر

تلاش خود را در جهت ایجاد هماهنگی میان برنامه‌های کوتاه مدت، بهبود مدیریت اجرایی، ارزیابی گزینه‌ها، اطلاع کیفیت محیط و جلب مشارکت همه نیروهای مؤثر معطوف و متمرکز کرده است. در همین راستا طرح‌های ساختاری-راهبردی به عنوان روش‌های جدید در عرصه برنامه‌ریزی به وجود آمدند و جایگزین روش‌های سنتی می‌گردند. دیدگاه ساختاری^{۱۲} در حکم چارچوب برنامه‌ریزی برای یک شهر تعریف می‌شود و دیگری دیدگاه راهبردی^{۱۳} است که بر اساس نظریه تصمیم‌گیری و تدوین استراتژی تعریف می‌شود. قوانین و مقررات شهرسازی و شرح خدمات تهیه طرح‌ها به علت عدم شناخت همه جانبه و دقیق از کل حیات شهر و تحولات آن نتوانسته توسعه موزون شهرها را فراهم نماید.

بر اساس آنچه در بخش مبانی نظری آمده است و همچنین جداول تطبیقی که به تفصیل آورده شده‌اند می‌توان گفت:
- الگوی تهیه طرح‌های جامع شهری به علت نقایص عدیده و همه جانبه در تهیه و اجرا، نتوانسته توسعه موزون شهرها را فراهم کند. لذا پاسخ به فرضیه اول مثبت به نظر می‌رسد (اثبات فرضیه اول).
- الگوی برنامه‌ریزی راهبردی، انعطاف‌پذیری و کارایی لازم جهت برنامه‌ریزی بهینه و مطلوب توسعه شهری را داراست (اثبات فرضیه دوم).

پی‌نوشت

- 1) Geddes
- 2) Abercrambie
- ۳) مشکلات اساسی و تمام مشکلات فنی، اقتصادی و اجتماعی جامعه شهری که با طرح حل نمی‌شوند. این عامل جدای از خوبی یا بدی طرح می‌باشد.
- 4) Rationalism
- 5) Positivism
- 6) Inductio
- 7) Comprehensive Survey
- 8) Supplementary Planning Guidance
- 9) Growth Management
- 10) NEPA (National Environmental Protection Act)
- 11) Planning Policy Guidance
- 12) Structural Approach
- 13) Strategic Approach

منابع

- احمدیان، رضا (۱۳۸۰): "اتلاف زمان در مرحله تصویب طرح‌های شهرسازی"، مجله شهرداری‌ها، شماره ۲۳.
- ثابتی، محمد (۱۳۷۳): "وضعیت حقوقی اراضی بایر و موات"، تهران، سازمان ملی زمین و مسکن.
- شارمند، مهندسین مشاور (۱۳۷۸): "شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری، جلد اول تا سوم، بررسی تجارب تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در ایران"، تهران، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری.
- غمامی، مجید (۱۳۸۴): "روش‌های شهرسازی"، تهران، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری.
- فرهنگ، مهندسین مشاور (تابستان ۱۳۸۰): "برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، جلد چهارم: جایگاه برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی در ایران"، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی.
- قریب، فریدون (۱۳۸۰): "بررسی تطبیقی نظام‌های شهرسازی (هلند، نروژ، فنلاند و دانمارک)"، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- مرادی مسیحی، وراز (۱۳۸۴): "برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران؛ نمونه موردی کلانشهر تهران"، تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری وابسته به شهرداری تهران.
- مزینی، منوچهر (۱۳۷۹): "آیا طرح‌های جامع تحقق‌پذیرند؟"، مجله شهرداری‌ها، شماره ۱۳ و ۱۴.
- مشهدی‌زاده دهاقانی، ناصر (۱۳۸۳): "تحلیلی از ویژگی‌های برنامه‌ریزی شهری در ایران"، تهران، انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران.
- مشهودی، سهراب (۱۳۸۰): "مبانی طرح‌های سیال شهری"، تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
- Faludi, A. (1973) "A reader Planning Theory", Pergamon Press.
- Hall, P. (1994) "Urban and Regional planning", Routledge, London .
- Halla, F. (2007) "A SWOT Analysis of Strategic Urban Development Planning: The Case of Dar es Salaam city in Tanzania", Habitat International, vol 31, Elsevier: 130-142.
- Panahandekhah, Musa.&Farhoodi, Rahmatolah.&Gharakhlu, Mehdi.&Ghadami, Mostafa. (2009) "A Critique of the Prevailing Comprehensive Urban Planning Paradigm in Iran: The Need for Strategic Planning", Journal of Planning Theory, Vol 8.No 4.

- Pincetly, S. (2006) "**Conservation Planning in the West, Problems, New Strategies and Entrenched Obstacles**", Geoforum, vol 37, Elsevier: 246 –255.
- Steinberg, F. (2005) "**Strategic Urban Planning in Latin America: Experiences of Building and Managing the Future**", Habitat International, vol 29, Elsevier.
- Wu, F. (2007) "**Re-orientation of the City Plan: Strategic Planning and Design Competition in China**", Geoforum38, Elsevier: 379–392.