

تحلیلی بر مؤلفه‌های گرایش به رویکرد استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی شهری در ایران

مهناز حسینی سیاه‌گلی* - کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران
مصطفی قدمی - دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۵/۳/۱۲

وصول: ۱۳۹۴/۱۱/۳۰

چکیده

رویکرد استراتژیک، رویکردی نوین در راستای نظریه‌پردازی در برنامه‌ریزی شهری است که از اوایل دهه هفتاد قرن بیستم، جایگزین رویکردهایی چون برنامه‌ریزی متمرکز و سیستمی شده است. رهیافتی چرخه‌ای، فرایندی و مشارکتی که به عنوان الگوی مناسب می‌تواند جایگزین رویکرد برنامه‌ریزی جامع متمرکز با ویژگی‌های غیر قابل انعطاف و غیر واقع‌گرایانه آن در کشورهای در حال توسعه، از جمله کشور ما، قرار گیرد. برای جمع‌آوری پیشینه و مبانی نظری موضوع مورد مطالعه، از اسناد کتابخانه‌ای و مراجع اصیل مرتبط با موضوع مورد پژوهش، استفاده شده است؛ همچنین جهت سنجش افکار و نظرات کارشناسان پژوهش از روش پیمایشی به دو صورت پرسشنامه و مصاحبه استفاده شده است. شایان ذکر است که برخی از نظرسنجی‌ها به صورت کتبی (استفاده از پست الکترونیک) و برخی نیز به صورت حضوری انجام شد. پس از مرحله نظرسنجی و ویرایش آنها، نظرات مختلف دسته‌بندی و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. جهت تحلیل داده‌های پژوهش، از آزمون آماری t تک‌نمونه‌ای و تحلیل‌های رگرسیونی خطی و لگاریتمی استفاده شده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد عامل نگرشی - دانشی بر مبنای نظر کارشناسان، با توجه به میزان اختلاف، از میانگین مبنای پایین به دست آمده برای آن از اولویت بیشتری جهت گرایش به سمت برنامه‌ریزی استراتژیک دارد و ثانیاً هر ۴ مؤلفه نگرشی - دانشی، هنجاری - رفتاری، ارتباطی و نهادی - رسمی تأثیر مستقیم و معناداری بر فرایند تغییر و پذیرش رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری ایران دارند.

واژگان کلیدی: شهرنشینی، طرح‌های توسعه شهری، برنامه‌ریزی استراتژیک، موانع، فرایند برنامه‌ریزی شهری ایران.

مقدمه

گسترش شهرنشینی و به دنبال آن مشکلات خاص شهرنشینی، بیش از پیش توجه به راهبرد و چاره‌های سودمند برای بهینه‌سازی زندگی شهروندان را ضروری ساخته است (ضرابی و قنبری، ۱۳۸۹). در همین راستا، طرح جامع شهری بیشتر به منظور ترویج ضوابط شهرسازی، کنترل توسعه شهرها، گرایش به نظام هماهنگ‌سازی بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، با توجه به کیفیت محیط‌زیست و بر اساس شناخت حوزه‌های نفوذ طبیعی، اجتماعی، اقتصادی شهرها مطرح شد (شیعه، ۱۳۸۵: ۹۵)؛ ولی متأسفانه این طرح، در رسیدن به اهداف خود موفق نبوده است، چراکه الگوهای اولیه تمامی این طرح‌ها، برداشتی از الگوها و تجربیات کشورهای دیگر است (رهنمایی و شاه‌حسینی، ۱۳۸۶: ۸۲)؛ هرچند این طرح‌ها با مقدمات فنی و تخصصی و نیز صرف هزینه‌های زیادی تهیه گردیده‌اند و البته تأثیرات مثبتی در منطقه‌بندی کاربری‌ها، رعایت ضوابط و مقررات ساختمان و بهبود نسبی حیات شهرها داشته‌اند، اما به دلایل متعددی نتوانسته‌اند به تمام اهداف خود برسند. چنان‌که بررسی‌های موجود، حاکی از آن است که طرح‌های جامع در اغلب شهرها، به کمتر از ۶۰٪ از اهداف خود رسیده‌اند (قدرتی، ۱۳۸۱: ۱).

با توجه به ضرورت‌ها و مسائل یادشده در کشور ما نیز، هم در بعد طرح‌ریزی توسعه شهری و هم در بعد مدیریتی، نیاز به تغییرات جدی در راستای پذیرش تحول به سمت رویکردهای انعطاف‌مند، مشارکتی و استراتژیک وجود دارد. با توجه به رویکرد از بالا به پایین، فرایند بسته سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی و عدم تصمیم‌گیری توسط نهادهای مستقیم مدیریتی در فرایند تحولات و توسعه شهری، وجود چشم‌اندازهای بلندمدت مبتنی بر پیش‌بینی برای طرح‌های توسعه شهری و حالت انحصارگرایی برنامه‌ریزی و مدیریت که هرگونه مشارکت محلی در پایین‌ترین سطح را نیز در خود ندارد، باعث گردیده است تا ضرورت تغییرات رویه‌ای و عملکردی و نگرشی را در راستای گرایش به برنامه‌ریزی استراتژیک در کشور ما نیز، بیش از پیش حس گردد. با این وجود، در مطالعه حاضر سعی گردیده هست به تحلیل مؤلفه‌های گرایش به رویکرد استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی شهری کشور پرداخته شود.

پژوهش حاضر ضمن ارزیابی چالش‌ها و موانع پیش روی فرایندی برنامه‌ریزی شهری در ایران سعی دارد بر ضرورت به‌کارگیری رویکرد استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی شهری در ایران بپردازد. بدین معنی در وهله اول مؤلفه‌های کلیدی برنامه‌ریزی استراتژیک مشخص شده و سپس نقش این عوامل در تحقق و پیاده‌سازی برنامه‌ریزی استراتژیک مورد ارزیابی و واکاوی قرار گرفته تا از این منظر برنامه‌ریزان شهری بتوانند با اجتناب از نگرش‌های سنتی برنامه‌ریزی شهری رویکرد جدید را فضاهای شهری بکار گیرند.

اولین طرح جامع شهری در ایران از سال ۱۳۴۵ شکل گرفت و این خود نشان می‌دهد که شهر به عنوان عنصری مستقل مورد توجه قرار گرفته است (حبیبی، ۱۳۸۵: ۲۱۸). ولی سابقه تهیه طرح‌های توسعه شهری در سطح جهان به انقلاب صنعتی بازمی‌گردد، به طوری که بعد از رشد سریع شهرنشینی، طرح‌های توسعه شهری برای حل معضلات و مشکلات شهری و استفاده از زمین برای فعالیت‌های مختلف شهری در قالب برنامه‌ریزی جامع، ابتدا در اوایل قرن بیستم توسط کسانی چون پاتریک گدس^۱ و لوئیز مامفورد^۲ بنیان نهاده شد و در کشورهای انگلستان و آمریکا جنبه قانونی و رسمی پیدا کرد و سپس، از طریق جنبش شهرسازی مدرن (منشور آتن - ۱۹۳۳) به صورتی فراگیر در جهان به کار گرفته شد (تقوایی و موسوی، ۱۳۸۶)؛ اما این طرح‌های تهیه‌شده،

1- Patrick Geddes

2- Lewis Mumford

بعد از مدتی و از اواخر دهه ۵۰ هجری شمسی و اوایل دهه ۶۰، انتقاداتی را متوجه خود ساخت. طرح‌های جامع، از آنجا که با افق نگاه بلندمدت تعریف می‌شوند با تنگناهایی مواجه هستند. تغییر در هنجارها و ارزش‌های اجتماعی ناشی از تغییر انسان و جامعه در گذر زمان، از اعتبار و اهمیت طرح‌های جامع و اصولاً برنامه‌ریزی بلندمدت شهری می‌کاهد. جایلز کلارک^۱، ایرادهایی که بر این نوع برنامه‌ریزی بلندمدت وارد می‌آید را چنین می‌نویسد که این طرح‌ها و این نوع برنامه‌ریزی، بسیار ایستا است و با سناریوهای متکی بر رشد آهسته شهری سازگار شده است. از دیگر سو، اشاره می‌کند که سیستم برنامه‌ریزی با ابزارهای نامناسبی نظیر جداسازی مناطق برحسب کاربری زمین، مقررات تراکم و استانداردهای شهرسازی و ساختمان متکی است و در این گونه برنامه‌ریزی‌ها، تأکید بیش از حد بر تهیه طرح اعمال شده و توجه چندانی به اجرای آن نشده است (امکچی، ۱۳۸۲).

با این وجود، از دهه ۷۰ قرن بیستم، گرایش به سمت برنامه‌ریزی استراتژیک در دستور کار برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در غرب قرار گرفت. برنامه‌ریزی استراتژیک تلاشی است سازمان‌یافته و منظم برای اتخاذ تصمیمات بنیادی و انجام اقدامات اساسی که سرشت و سمت‌گیری فعالیت‌های یک سازمان با دیگر نهادها را در چارچوب قانونی شکل می‌دهد (برایسون^۲، ۱۳۶۹: ۱۴). در حقیقت، یک برنامه استراتژیک می‌تواند نه تنها درک اعضا از اهداف را بیشتر کند، بلکه تفکر آینده‌گرا را بر مبنای درک مشترکی از رسالت سازمان تحریک و ایجاد کند. همکاری بین اعضای یک سازمان، وقتی با مفروضات مشترکی نسبت به اهداف مشترک فعالیت کنند، بسیار مؤثر و اثربخش می‌شود و آنچه در این فرایند باعث جایگزینی برنامه‌ریزی استراتژیک با طرح‌های ناکارآمد جامع شده است، عبارتند از: مسیر حرکت آتی سازمان و در مفهوم کلانشهر را روشن ساخته و چشم‌اندازی برای آینده فراهم می‌سازد، اولویت‌هایی را جهت اجرا و به کارگیری منابع برقرار می‌سازد؛ تصمیمات امروز را برحسب تبعات آتی آن اتخاذ می‌نماید؛ پایه‌های منسجم و قابل دفاع برای تصمیم‌گیری فراهم می‌سازد؛ مشکلات عمده سازمانی را حل می‌کند؛ عملکرد سازمانی را بهبود می‌بخشد؛ با شرایط بسیار متحول و کارا روبه‌رو می‌شود؛ شناخت جامعی از زمینه برنامه‌ریزی فراهم می‌سازد؛ موجب صرفه‌جویی در پول و هزینه می‌گردد؛ موجب ارتقای راهبردی و تصمیم‌گیری فعال و نیز موجب ارتقای مصالحه و تعهدات مشترک در خصوص مقاصد و فعالیت‌ها می‌شود (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴: ۶).

از سوی دیگر، باید پذیرفت که برای گرایش به برنامه‌ریزی استراتژیک، بایستی تغییراتی را در رویکردهایی که سنتی و در قالب فرایند نگرش جامع و متمرکز به کار می‌رود، اعمال کرد. به اعتقاد بانک جهانی، ضعف فرهنگی، عدم اعتماد به نگاه مشارکتی و مردمی و وجود نهادهای با ساختار متمرکز و عدم استقبال جوامع مدنی، به علت شکل قدرت، از موانع اصلی تغییر رهیافت در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در شهرهای جهان سوم است (بانک جهانی^۳، ۲۰۰۰: ۲۹).

در این راستا، یکی از موانع موجود در راه پذیرش رهیافت‌های مشارکتی همچون، برنامه‌ریزی استراتژیک مانع نگرشی یادشده است. از آنجا که تغییرات شامل حرکت از قلمرویی آشنا به قلمرو نآشنا است، بسیاری از مردم تغییر را دوست ندارند. افزون بر این، افرادی که خود را جزئی از سازمان نمی‌دانند، به احتمال زیاد بر نتایج تغییرات (حقوق و دستمزد، هزینه و...) تمرکز می‌کنند. در مقابل، افرادی که خود را جزئی از سازمان می‌دانند به احتمال بیشتری بر فرایندهای تغییر نسبت به نتایج تغییر متمرکز می‌شوند. با بسط این مثال در عرصه مدیریتی به فرایند

1- Jaylzklark

2- Braysvn

3- World Bank

مدیریت در شهرها، می‌توان متوجه شد که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مانع عمده بر سر راه تحقق مدیریت مشارکتی، جامعه‌محور و انعطاف‌مند، ضعف نگرش یا مانع نگرشی است (رفعیان و حسین‌پور، ۱۳۹۰: ۳۳).

باور و فرهنگ پذیرش تمرکززادگی و فرهنگ مشارکت‌مندی، خود می‌تواند راهگشای بسیاری از مشکلات موجود در عرصه مدیریت و برنامه‌ریزی در شهرهای جهان سوم باشد (سازمان ملل متحد^۱، ۲۰۰۹). یکی دیگر از این موانع را بایستی مانع رفتاری عنوان کرد. در حقیقت، در این مؤلفه که یکی از ابزارهای اصلی تحقق مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک و پایدار است، دارای فرهنگ پذیرش عملکرد خرده مقیاس و محلی است که از پذیرش رهیافت‌های سرمایه اجتماعی و ارتقای فرهنگ فکری و همبستگی جمعی نیز بهره‌مند است. در واقع، پذیرش رفتار مشارکتی، توجه به اعتقادات و علایق جامعه در طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی‌ها، ایجاد حس مسئولیت برای شهروندان با افزایش اعتماد و مشارکت آنها در سیاست‌گذاری‌ها و تغییرات رفتاری مدیریت چنانچه انعطاف‌پذیری و نقدپذیری در برابر خواست‌ها و مشکلات جامعه شهری، کلیدواژه تحولات رفتاری در راستای تغییرات مدیریت سنتی به استراتژیک است (فریدمن^۲، ۱۹۹۸: ۲۴).

در کنار این موانع نگرشی-دانشی و هنجاری-رفتاری، مانع نهادی و ارتباطی نیز وجود دارد که می‌تواند در نوع خود باعث پیچیدگی در فرایند تحقق و گرایش به سمت برنامه‌ریزی استراتژیک باشد. نهادها، سیستم‌های قدرت و کنترل را ارائه می‌دهند و بنابراین، به طور معمول، منافع غالب در جامعه یا سازمان را بازتاب می‌دهد. نقش عمده نهادها در یک جامعه، کاهش عدم اطمینان از طریق ایجاد یک ساختار پایدار برای تعامل انسان است. وجود قوانین و مقررات گسترده، از جمله موانع نهادی بر سر راه تغییر است و از سوی دیگر، تعامل و پذیرش ارتباطات دوسویه در جریان هرگونه تصمیمی برای ارائه یک راه‌حل بهینه با تمامی ذی‌نفعانی که این راه‌حل در محیط زندگی و کاری آنها ساری و جاری خواهد بود، مفهوم تغییرات ارتباطی از شکل بسته و آمرانه را به صورت ارتباطات باز و پویا مورد تأیید قرار می‌دهد (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۳، ۲۰۰۸: ۱۷).

در ادامه، به ضرورت به کارگیری برنامه‌ریزی استراتژیک در ایران می‌پردازیم که توجه به آن بسیار حائز اهمیت است. طرح‌های توسعه شهری در ایران به عللی چون عدم توجه به محرک‌های حرکات جمعیتی (که تحت مکانیزم جاذبه‌های شهری و دافعه‌های روستایی صورت می‌گیرد)، دخالت‌های بی‌اساس مسئولان در تهیه طرح‌ها؛ طولانی بودن زمان تصویب طرح‌ها؛ فقدان نگرش منطقه‌ای در تهیه طرح‌های توسعه شهری؛ عدم تعریف و تثبیت جایگاه شهر در نظام سلسله‌مراتبی و عدم توجه به عملکرد غالب شهرها (جهت تعیین گره‌های قابل توسعه)؛ ضعف ضوابط قانونی و... نتوانسته‌اند راهگشای مناسبی برای حل معضلات شهری باشند. در بسیاری موارد، طرح‌های شهر محصولی وارداتی بوده و برای بومی‌سازی آنها کوششی انجام نگرفته است. در یک نگاه کلی، می‌توان چنین استنباط کرد که مهم‌ترین دلایل تغییر نگرش از برنامه‌ریزی شهری سنتی (غالب بودن طرح جامع) به برنامه‌ریزی شهری معاصر (رویکرد استراتژی) سه فاکتور زیر هستند:

الف: محتوای طرح‌ها (عدم همخوانی با شرایط ایران، عدم توجه به امکانات تولید خدمات، مشخص نبودن سیاست‌های ملی و منطقه، عدم ارتباط میان مطالعات و طراحی، یکسان بودن شرح خدمات و...).

ب: روش بررسی و تصویب (عدم توجه کافی به روند بررسی و تصویب، تأکید در ارزشیابی کالبدی، عدم توجه کافی

1- United Nations (UN)

2- Friedman

3- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

به امکانات اجرایی، فقدان یک نظام مدون در نظارت و عدم مشارکت شهروندان).
ج: نارسایی و مشکلات اجرایی (عدم هماهنگی طرح‌های شهری با برنامه‌های عمرانی بخشی، کمبود کارکنان فنی و اجرایی و...). گروهی از پژوهشگران، مهم‌ترین مصادیق ناکارآمدی طرح‌های جامع را در مطالعات خود مورد کند و کاو قرار دادند.

آنها ضمن تشریح نارسایی‌های موجود در فرایند طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی شهری کشور که عمدتاً متوجه ناکارآمدی در عرصه هدف‌شناسی، روش‌شناسی و ضعف در ساختارهای نظری طرح‌های جامع می‌گردد بر چالش‌ها و ضعف‌های کشور در پذیرش رویکرد استراتژیک به عنوان رویکرد متعالی و مشارکت‌مند در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور اشاره کرده‌اند (غمامی، ۱۳۷۱؛ اطهاری، ۱۳۷۵؛ سعیدنیا، ۱۳۷۹؛ مهدیزاده، ۱۳۸۲؛ پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۵؛ حسین‌زاده دلیر و همکاران، ۱۳۸۷؛ حاتمی‌نژاد و فرجی ملایی، ۱۳۹۰؛ رهنما و همکاران، ۱۳۹۱ و فیروززی و همکاران، ۱۳۹۵). این مطالعات، لزوم دستیابی و پذیرش رویکرد استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی شهری کشور را لزوم پذیرش تغییرات و اصلاح در نظام برنامه‌ریزی شهری متمرکز کشور دانسته‌اند.

معرفی منطقه مورد بررسی

ایران یکی از کشورهای آسیای جنوب غرب (خاورمیانه) در شرق با افغانستان و پاکستان، در شمال شرقی با ترکمنستان، در بخش میانی شمال با دریای خزر، در شمال غربی با جمهوری آذربایجان و ارمنستان، در غرب با ترکیه و عراق و سرانجام، در جنوب با آب‌های خلیج فارس و دریای عمان همسایه است. از مهم‌ترین عوامل افزایش میزان شهرنشینی در ایران، تبدیل نقاط روستایی به شهری است. در سال ۱۳۳۵ (۳۱/۴٪ شهرنشینی) در مجموع در کشور، ۱۹۹ نقطه شهری وجود داشته است که در سال‌های ۱۳۴۵ (۳۹٪ شهرنشینی)، ۱۳۵۵ (۴۷٪ شهرنشینی)، ۱۳۶۵ (۵۴٪ شهرنشینی)، ۱۳۷۵ (۶۱/۳٪ شهرنشینی) و ۱۳۸۵ (۶۸/۳٪ شهرنشینی)، به ترتیب، به ۲۷۲، ۳۷۳، ۴۹۶، ۶۱۲ و ۱۰۱۶ نقطه شهری افزایش یافته است. افزایش تعداد شهرها تا سال ۱۳۷۵ روندی ملایم داشته است و به یکباره در سال ۱۳۸۵ به شدت افزایش می‌یابد (۶۶٪ افزایش از سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵). از دلایل مهم افزایش سریع میزان شهرنشینی در سال ۱۳۸۵، افزایش تعداد شهرهای کشور است. بر اساس سالنامه آماری سال ۹۰، تعداد شهرهای ایران به ۷۱/۴٪ رسیده است. باید با ابراز نگرانی این پرسش را مطرح ساخت که مدیریت شهری چگونه می‌خواهند مسئله رشد جمعیت را مدیریت کنند تا اینکه نیازهای رشد جمعیتی را برطرف ساخته و رشد اقتصادی پایدار و شمول اجتماعی را ایجاد کنند؟ چراکه برای دست یافتن به بهترین شیوه مدنظر، هنوز چالش‌ها و موانع زیادی وجود دارند با نگرش فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک به روند وضعیت موجود شهرهای ایران به طور عام و کلانشهرهای آن به طور خاص در ابعاد سرمایه‌های اقتصادی، اجتماعی و طبیعی این واقعیت را باید قبول کنیم که بین وضعیت موجود و فعلی تا رسیدن به وضعیت مطلوب (حداقل مقایسه با شهرهای توسعه‌یافته کشورهای در حال توسعه) فاصله زیادی ملاحظه می‌شود به همین سبب، تلاش و فعالیت بیشتری برای از بین بردن این فاصله به عنوان ضروریات و ملزومات مدیریت و برنامه‌ریزی شهری معاصر، می‌طلبد.

مواد و روش‌ها

در مطالعه حاضر، در مرحله اول، برای جمع‌آوری پیشینه و مبانی نظری موضوع مورد مطالعه، از اسناد کتابخانه‌ای و مراجع اصیل مرتبط با موضوع مورد پژوهش استفاده شده است. در مرحله دوم، جهت سنجش افکار و نظرات ۳۱ نفر از کارشناسان مرتبط با حوزه مورد پژوهش از روش پیمایشی به دو صورت پرسشنامه و مصاحبه استفاده شده است که شایان ذکر است برخی از نظرسنجی‌ها به صورت کتبی (استفاده از پست الکترونیک) و برخی نیز به

صورت حضوری انجام شد؛ همچنین، به منظور روایی ابزار تحقیق از نظرات کارشناسان برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی استفاده شد و از آنها خواسته شد نظرات خود را در خصوص روایی شاخص‌های پژوهش بیان نمایند و در مرحله آخر، پس از نظرسنجی و ویرایش آنها، نظرات مختلف دسته‌بندی و با استفاده از نرم‌افزار SPSS مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت که در این پژوهش، به منظور به دست آوردن و سنجش دیدگاه کارشناسان نسبت به مؤلفه‌های ذکر شده (نگرشی - دانشی، هنجاری - رفتاری، ارتباطی (روابط) و نهادی (رسمی)) در پژوهش و ارزیابی میزان اولویت مؤلفه‌های گرایش به رویکرد استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی شهری ایران از آزمون آماری T تک‌نمونه‌ای استفاده شده است.

همچنین، جهت تشخیص و آگاهی و تحلیل میزان تأثیرگذاری مؤلفه‌های منتخب بر روی پذیرش رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری ایران با استفاده از مدل برازش رگرسیونی به این مهم پرداخته شده است؛ و در آخر، بر اساس نتایج به دست آمده از تحلیل پرسشنامه، پایایی آن با مقدار آلفای کرونباخ، رابطه ۱ مورد تأیید قرار گرفت؛ بنابراین، در مجموع روایی و پایایی پرسشنامه در سطح بالایی قرار داشته و قابل اعتماد برای پژوهش میدانی است. مقادیر آلفای کرونباخ جهت سنجش پایایی برای شاخص‌ها و متغیرهای تشکیل‌دهنده آن در جدول ۱ آمده است.

$$r_{\alpha} = \frac{j}{j-1} \left(1 - \frac{\sum s_j^2}{s^2}\right) \quad \text{رابطه ۱}$$

افزون بر این، جهت ارزیابی «موانع تغییر طرح جامع به برنامه‌ریزی استراتژیک در ایران»، با توجه به مطالعات صورت گرفته در این زمینه، از ۴ شاخص کلی نگرشی - دانشی، هنجاری - رفتاری، ارتباطی (روابط) و نهادی (رسمی)، در قالب ۵۱ متغیر استفاده شده که در جدول ۲ نشان داده شده است. برای تحلیل داده‌های به دست آمده نیز، از مدل‌های آماری T تک‌نمونه‌ای و تحلیل‌های رگرسیونی خطی و لگاریتمی استفاده شده است.

نتایج

جهت ارزیابی و شناسایی مؤلفه‌های مؤثر بر برنامه‌ریزی استراتژیک و میزان اولویت مؤلفه‌های گرایش به رویکرد استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی شهری بر مبنای نظرات یک سری از کارشناسان به صورت کتبی (استفاده از پست الکترونیک) و برخی نیز به صورت حضوری با استفاده از آزمون آماری T و رگرسیونی خطی و لگاریتمی به تحلیل پرداخته شده است. نتایج مربوط به مؤلفه نگرشی و دانشی در جدول ۳ نشان داده شده است.

نتایج حاصل از ارزیابی شاخص‌های مربوط به مؤلفه نگرشی و دانشی نشان از دغدغه اصلی در این مرحله و دست و پنجه نرم کردن این مقوله با رهیافت متمرکز و آمرانه‌ای است که مبنای نظام برنامه‌ریزی شهری ما را تا به حال تشکیل می‌دهد. غالب بودن رویکرد جامع و کالبدمحورانه در کنار ابهام در اثربخشی این رویکرد در برابر مسائل و چالش‌ها، نشان از دغدغه‌های نگرشی و دانشی رویکرد برنامه‌ریزی شهری کشور ما در پذیرش رهیافت استراتژیک است.

جدول ۱. میزان پایایی شاخص‌های منتخب پژوهش بر مبنای آلفای کرونباخ

شاخص	نگرشی	هنجاری	ارتباطی	نهادی	پرسشنامه
تعداد گویه	۱۵	۱۵	۱۲	۹	۰/۸۶۹
میزان آلفا	۰/۷۰۸	۰/۷۵۷	۰/۷۱۰	۰/۷۱۳	

جدول ۲. مؤلفه‌های اصلی گرایش به سمت برنامه‌ریزی استراتژیک^۱

شاخص	مؤلفه‌ها
دانشی، نگرشی و رفتاری	آمادگی تغییر سازمان‌های مرتبط با مدیریت و برنامه‌ریزی شهری (X1)؛ ممانعت نگرش مدیران، مجریان و کارفرمایان نسبت به تغییر رویکرد استراتژیک (X2)؛ پذیرش تغییر و امکان‌پذیری از نگرش متمرکز (تمرکزگرا) به نگرش مشارکتی (X3)؛ غالب بودن و اثربخشی نگرش کالبدی (X4) و نهایتاً نگرش قطعی‌نگرانه در مسائل شهری در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور (X5).
هنجاری و رفتاری	پاسخگویی نظام فعلی برنامه‌ریزی شهری کشور به مسائل شهری (X1)؛ آمادگی تغییر نظام برنامه‌ریزی شهری کشور به سمت رویکرد استراتژیک (X2)؛ شفافیت (X3)؛ پاسخگویی (X4)؛ انعطاف‌پذیری و کارایی بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری کشور (X5).
ارتباطی (روابط)	تحقق هنر مذاکره و مصالحه بین جامعه مدنی و بخش خصوصی با سازمان‌های ذی‌ربط (X1)؛ ارتباط بین مسئولین مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در سیستم برنامه‌ریزی کشور (X2)؛ تسهیل فناوری نوین ارتباطی و اطلاعاتی میان ذی‌نفعان (X3)؛ آمادگی تغییر مردم در سیستم برنامه‌ریزی شهری (X4)؛ بسترسازی توسط نهادهای سیاست‌گذار برای عضویت داوطلبانه مشارکت‌کنندگان در عرصه برنامه‌ریزی؛ پذیرش نقش گروه‌های اجتماعی (غیر دولتی) در سلسله‌مراتب قدرت و تصمیم‌گیری در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور (X5).
رسمی (نهادهی)	انعطاف‌پذیری تغییر سیستم برنامه‌ریزی شهری کشور (X1)؛ انعطاف‌پذیری تغییر قوانین (X2) و پیچیدگی تغییر قوانین با توجه به مجموعه قوانین و مقررات (X3)؛ اثربخشی قوانین و مقررات برنامه‌ریزی شهری در گذشته (X4)؛ کارآمد بودن اجرای قوانین و مقررات در کشور و نظارت بر سطح قوانین در نظام برنامه‌ریزی کشور (X5)

جدول ۳. ارزیابی میزان میانگین و انحراف معیار شاخص‌های مربوط به مؤلفه نگرشی - دانشی

تعداد	انحراف استاندارد	فاصله اطمینان ۹۵٪		میانگین اختلاف	مقدار t	درجه آزادی	سطح معنی‌داری
		حد پایین	حد بالا				
۳۱	۰/۶۴۵	۰/۵۹۳۹	۱/۰۶۶	۱/۸	۶/۹۷	۲۹	۰/۰۰۰
	۰/۶۲۹	۱/۰۹۰	۰/۹۸۷	۲/۰۶	۳/۳۲	۲۹	۰/۰۰۱
	۰/۹۶۰	۲/۰۰۹	۱/۲۳۰	۲/۴۵	۴/۸۹	۲۹	۰/۰۲۰
	۱/۰۰۳	۰/۹۹۸	۲/۴۳۲	۲/۸۳	۲/۹۰	۲۹	۰/۰۰۳
	۰/۶۶۰	۱/۲۷۸	۱/۸۹۰	۱/۶۴	۲/۸۷	۲۹	۰/۰۰۰

در این بین، همان‌طور که مشاهده می‌شود شاخص امکان‌پذیری تغییر از نگرش متمرکز (تمرکزگرا) به نگرش مشارکتی، در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور، با بالاترین انحراف استاندارد بیشترین سهم را در عدم رغبت به برنامه‌ریزی استراتژیک به خود اختصاص داده است که نیازمند توجه جدی و واکاوی در این حوزه است. این مقوله، نشان از تردیدها درباره پذیرش رویکرد استراتژیک و دغدغه در پذیرش تغییرات در رفتار سازمانی و در فرایند هدایت و راهنمایی طرح‌ها در زمینه گرایش به رهیافت استراتژیک است. مقوله هنجاری-رفتاری در کشور ما نیازمند اصلاح در خط‌مشی‌ها و نگرش به مقوله مشارکت به طرح‌ریزی توسعه شهری و برنامه‌ریزی شهری است. همان‌طور که در جدول ۴، نیز ارزیابی این مؤلفه نشان داده شده است.

جدول ۴. ارزیابی میزان میانگین و انحراف معیار شاخص‌های مربوط به مؤلفه هنجاری - رفتاری

تعداد	انحراف استاندارد	فاصله اطمینان ۹۵٪		میانگین اختلاف	مقدار t	درجه آزادی	سطح معنی‌داری
		حد پایین	حد بالا				
۳۱	۱/۵۵	۰/۵۹۳۹	۰/۹۹۷	۳/۳۳	۷/۱۲	۲۹	۰/۰۰۰
	۱/۲۳۳	۱/۰۹۰	۱/۲۳۷	۲/۲۵	۲/۰۹	۲۹	۰/۰۰۰
	۲/۰۰۹	۲/۰۰۹	۱/۰۹	۳/۹۰	۴/۲۹	۲۹	۰/۰۰۰
	۱/۲۷۹	۰/۹۹۸	۱/۷۸۶	۲/۹۹	۲/۸۷	۲۹	۰/۰۰۰
	۰/۹۹۵	۱/۲۷۸	۲/۹۹	۳/۰۱	۳/۲۳	۲۹	۰/۰۰۵

۱- منابع مورد استفاده در تدوین شاخص‌ها و متغیرهای پژوهش عبارتند از: مهدیزاده (۱۳۸۵)؛ پیرزاده (۱۳۸۷)؛ برک‌پور (۱۳۸۹) و فاینشتاین (۱۳۸۹)

نتایج به دست آمده از تحلیل شاخص‌های مربوط به مؤلفه رفتاری و هنجاری نشان می‌دهد که در بین شاخص‌ها، آمادگی تغییر نظام برنامه‌ریزی شهری کشور به سمت رویکرد استراتژیک با کسب بیشترین میزان میانگین، دارای اهمیت بسزایی در مواجهه با مانعی به نام مؤلفه رفتاری و هنجاری است. در کنار این مسئله، پاسخگوی بدنه اجرای نظام برنامه‌ریزی شهری کشور نیز، به بعد دیگری از قضیه که همان مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی است، اشاره دارد. در حقیقت، تغییر رویکرد به سمت رهیافت استراتژیک بایستی به یک هنجار پذیرفته‌شده تبدیل گردیده و در رفتار عملکردی سازمان‌ها و نظام برنامه‌ریزی شهری کشور خود را بروز دهد. این مسئله‌ای است که میزان آمادگی برای پذیرش تغییر را می‌توان با توجه به اهمیت آن مورد آزمایش قرار داد؛ چراکه انعطاف‌پذیری، پاسخگویی و کارایی جزو مباحثی است که در فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک و در قالب مشارکتی آن می‌توان پیدا کرد که در شاخص‌های مربوط به مؤلفه هنجاری رفتاری نیز، بیشترین وزن‌ها را به خود اختصاص داده‌اند؛ یعنی امر پاسخگویی نظام برنامه‌ریزی فعلی کشور بایستی در زمینه حل مسائل متکی به کارایی و خلاقیت در کنار انعطاف‌پذیری و نقدپذیری باشد که رویه‌های هنجاری متعالی در رویکرد استراتژیک به شمار می‌آیند. در جدول ۵، ارزیابی میزان میانگین و انحراف معیار شاخص‌های مربوط به مؤلفه ارتباطی نشان داده شده است.

نتایج حاصل از ارزیابی شاخص‌های مؤلفه ارتباطی نشان می‌دهد که شاخص ارتباط بین مسئولین مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در سیستم برنامه‌ریزی کشور، با کسب بیشترین میزان میانگین، دارای رتبه اول اولویت در بین شاخص‌های ارتباطی شده است. تحقق هنر مذاکره و مصالحه بین جامعه مدنی و بخش خصوصی با سازمان‌های ذی‌ربط، یکی دیگر از شاخص‌های مهم در بین شاخص‌های مؤلفه ارتباطی است که وزن بیشتری را به خود اختصاص داده است. این نتایج نشان می‌دهد که اولویت اصلی در بُعد ارتباطی، ارتباط مفید و ارزشمند و دوسویه بین مسئولان در سیستم برنامه‌ریزی شهری با همدیگر و در مرحله بعدی، ارتباط دوسویه مشارکتی و مذاکره‌ای بین جامعه مدنی، بخش خصوصی و نهادهای مدیریتی، به عنوان سه رأس اصلی مدیریت توسعه و برنامه‌ریزی است. رویه‌های متعالی در فرایند ارتباطی، داشتن مشارکت، ارتباط دوسویه، پذیرش رهیافت‌های انتقادی مشورتی و آگاهی از نظرات حوزه‌ها و بخش‌های دیگر ذی‌نفع در مسائل و فرایند توسعه شهری است که می‌تواند در ارتباط مدیریت با برنامه‌ریزی و همچنین، مدیریت و برنامه‌ریزی با مردم و احزاب و بخش‌های خصوصی باشد که خود باعث پدیداری شفافیت و مسئولیت‌پذیری مدیریت و برنامه‌ریزی و ارتقای آنها به سمت حکمروایی خوب و برنامه‌ریزی استراتژیک است. در جدول ۶ ارزیابی میزان میانگین و انحراف معیار شاخص‌های مربوط به مؤلفه نهادی - رسمی نشان داده شده است.

جدول ۵. ارزیابی میزان میانگین و انحراف معیار شاخص‌های مربوط به مؤلفه ارتباطی

تعداد	انحراف استاندارد	فاصله اطمینان ۹۵٪		میانگین اختلاف	مقدار t	درجه آزادی	سطح معنی‌داری
		حد پایین	حد بالا				
۳۱	۱/۶۶۵	۰/۶۷۸۹	-۱/۷۶	۱/۹۹	-۴/۳۴۴	۲۹	۰/۰۰۰
	۲/۱۹	۲/۶۶۲	-۱/۶۸۷	۲/۶۷	۱/۰۴۵	۲۹	۰/۰۰۰
	۳/۶۷	۱/۸۹	۲/۹۸	۳/۰۱	۳/۹۹	۲۹	۰/۰۰۰
	۲/۸۸	-۰/۷۸۹	۳/۸۷	۲/۹۴	۴/۱۲۰	۲۹	۰/۰۰۰
	-۰/۹۸	-۲/۴۵	۱/۹۰	۱/۸۹	۳/۶۷	۲۹	۰/۰۰۰

جدول ۶. ارزیابی میزان میانگین و انحراف معیار شاخص‌های مربوط به مؤلفه نهادی - رسمی

تعداد	انحراف استاندارد	فاصله اطمینان ۹۵٪		میانگین اختلاف	مقدار t	درجه آزادی	سطح معنی‌داری
		حد پایین	حد بالا				
۳۱	۱/۳۳	۱/۷۸۹	-۱/۷۸	۰/۹۹۹	-۶/۸۷	۲۹	۰/۰۰۳
	-۰/۵۶۰	۰/۸۹۷	۲/۹۸	۱/۶۸	۲/۷۶۸	۲۹	۰/۰۰۰
	۱/۳۶	۱/۱۹۰	۳/۰۹	۲/۴۹	۳/۷۶۷	۲۹	۰/۰۰۰
	-۱/۸۸	-۰/۲۶۶	۱/۲۸	۲/۲۲۴	-۱/۹۸۰	۲۹	۰/۰۰۰
	-۰/۱۶۷	-۲/۳۳	۲/۲۲	۱/۹۰	-۲/۸۸	۲۹	۰/۰۱۰

نتایج حاصل از ارزیابی شاخص‌های مربوط به مؤلفه نهادی - رسمی نشان می‌دهد که اثربخشی قوانین و مقررات مربوط به ساختار طرح‌ریزی توسعه شهری کشور در فرایند برنامه‌ریزی شهری کشور، از جمله مهم‌ترین دغدغه‌های مربوط به مانعی به نام مؤلفه نهادی - رسمی است. از سوی دیگر، کارآمد بودن اجرای این قوانین از جمله چالش‌های یادشده در این مؤلفه است. فرایندی که به نظر می‌رسد با عدم تحقق پیش‌بینی‌ها در روال اجرا و تحقق طرح‌ها بیشتر خود را نشان می‌دهد و در این قسمت نیز، بنا به نظرات کارشناسان از مهم‌ترین دغدغه‌های حال حاضر مانع نهادی و رسمی است. در حقیقت، هدایت و راهنمایی که امری بسیار تأثیرگذار در کنار سیاست‌گذاری در فرایند برنامه‌ریزی شهری کشور است، بایستی طوری اقدام به گزاره‌نگاری و تعیین اهداف در این حوزه گردد که بتواند با واقعیات موجود جامعه که در اینجا شهرها و چالش‌ها و نیازهای مربوط به آنها است، همخوانی داشته و در کنار آن بتوان فرایندی را ترتیب داد که در صورت بروز مشکل بتوان به بازنگری و اصلاح آنها اقدام نمود که متأسفانه چنین فرایندی در برنامه‌ریزی توسعه کشور مشاهده نمی‌شود و از جمله موانع نهادی - رسمی در این زمینه است. با ارزیابی میزان اختلاف از میانگین مبنای برای ۴ مؤلفه پژوهش، می‌توان به ارزیابی اولویت و اهمیت این مؤلفه‌ها در فرایند گرایش به برنامه‌ریزی استراتژیک پی برد. همان‌طور که در جدول ۷ نشان داده شده است.

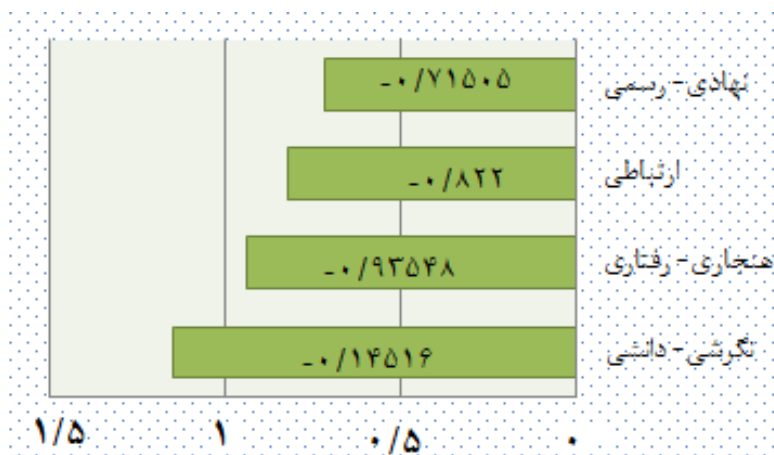
نتایج به دست آمده از تحلیل نهایی آماره t نشان می‌دهد که بر اساس اختلاف از میانگین مبنای مؤلفه نگرشی - دانشی با کسب بیشترین میزان اختلاف منفی از میانگین مبنای دارای شرایط نامناسب‌تری در فرایند پذیرش رویکرد استراتژیک است. مسئله‌ای که آگاهی در مورد هنجارها و رفتارشناسی سازمان‌ها و بدنه سیستم برنامه‌ریزی شهری ایران را گوشزد می‌کند؛ چراکه پذیرش رفتارهایی چون انعطاف‌مندی، مشارکت، پاسخگویی، نقدپذیری و نظارت مداوم و ارتباط دوسویه و چندسویه با ذی‌نفعان شهر، نیازمند نوعی هنجارشناسی استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک است که در برنامه‌ریزی متمرکز کمتر یافت می‌شود؛ بنابراین، می‌توان چنین نتیجه گرفت که برای پذیرش رویکرد استراتژیک، قدم اول در اصلاح هنجارها و رفتارهای سازمانی است. در حقیقت، پذیرش تغییر در

جدول ۷. ارزیابی میزان اولویت مؤلفه‌های گرایش به رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری ایران

Test Value = 3							نگرشی - دانشی
%فاصله اطمینان ۹۵		میانگین اختلاف	سطح معنی‌داری	درجه آزادی	مقدار T	هنجاری - رفتاری	
حد پایین	حد بالا						
-۰/۸۶۹۹	-۱/۴۲۰۴	-۱/۱۴۵۱۶	۰/۰۰۰	۲۹	-۸/۵۲۲	ارتباطی	
-۰/۶۴۹۵	-۱/۲۲۱۵	-۰/۹۳۵۴۸	۰/۰۰۰	۲۹	-۶/۸۸۵	نهادی - رسمی	
-۰/۵۱۱	-۱/۱۳۳	-۰/۸۲۲	۰/۰۰۰	۲۹	-۶/۱۶۴		
-۰/۴۱۰۴	-۱/۰۱۹۷	-۰/۷۱۵۰۵	۰/۰۰۰	۲۹	-۵/۲۷۰		

نوع عملکردها سرآغازی بر تحول به سمت رویکرد استراتژیک است؛ اولویت مؤلفه‌های گرایش به رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری ایران نیز در شکل ۱ نشان داده شده است. بحث مهم بعدی در فرایند تحلیل داده‌های پژوهش، آگاهی از میزان تأثیر مؤلفه‌های چهارگانه پژوهش در فرایند پذیرش رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری ایران است. همان‌طور که در جدول ۸ نشان داده شده است.

تحلیل میزان تأثیر مؤلفه‌های منتخب بر فرایند پذیرش رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری ایران نشان از تأثیر مثبت و معنادار این مؤلفه‌های چهارگانه است. این تحلیل که به صورت رگرسیون خطی و لگاریتمی انجام شد، نشان می‌دهد در بین مؤلفه‌ها، مؤلفه نهادی و رسمی در قالب رگرسیون خطی و لگاریتمی، به ترتیب، با $0/602$ و $0/578$ میزان R تبیین شده، دارای بیشترین تأثیر در فرایند پذیرش رویکرد استراتژیک است. این نتایج، نشان می‌دهد که اصلاح و تقویت مبانی نهادی در بحث‌های هدایت، راهنمایی، سیاست‌گذاری و تدوین قوانین تا حدودی می‌تواند در پذیرش و داشتن رهیافت استراتژیک در متن برنامه‌ریزی شهری کشور تأثیرگذار و مفید باشد. این مقوله، نیازمند داشتن نگرش آمایش انسانی، یعنی به کار بست افراد متخصص و نخبه علمی در تمامی گرایش‌های تأثیرگذار در فرایند سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی شهری ایران است تا بتوان درک درستی از تغییرات و واقعیات موجود و پیچیده جوامع شهری، در راستای تدوین و ساخت چارچوب‌های قانونی - اداری و تدوین سیاست‌ها برای آنها داشت. در یک نگاه کلی می‌توان چنین پنداشت که عوامل متعددی در گرایش بر به کارگیری برنامه‌ریزی استراتژیک نقش دارند که مصداق‌ترین آنها در این حوزه در شکل زیر نمایش داده شده است.



شکل ۱. نمودار اولویت مؤلفه‌های گرایش به رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری ایران

جدول ۸. تحلیل میزان تأثیر مؤلفه‌های منتخب بر روی پذیرش رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری ایران

سطح معنی‌داری	درجه آزادی	میزان F	میزان رگرسیون		بعد
۰/۰۰۰	۲۹	۱۷/۰۰۸	خطی	۰/۳۷۰	نگرشی - دانشی
۰/۰۰۰	۲۹	۱۶/۲۳۳	لگاریتمی	۰/۳۵۹	
۰/۰۰۰	۲۹	۲۸/۰۳۷	خطی	۰/۴۹۲	هنجاری - رفتاری
۰/۰۰۰	۲۹	۲۵/۰۲۴	لگاریتمی	۰/۴۶۳	
۰/۰۰۰	۲۹	۲۴/۶۱۴	خطی	۰/۴۵۹	ارتباطی
۰/۰۰۰	۲۹	۲۱/۵۵۱	لگاریتمی	۰/۴۲۶	
۰/۰۰۰	۲۹	۴۳/۷۹۳	خطی	۰/۶۰۲	نهادی - رسمی
۰/۰۰۰	۲۹	۳۹/۷۵۴	لگاریتمی	۰/۵۷۸	

بحث

طرح‌های جامع شهری بیشتر به منظور ترویج ضوابط شهرسازی، کنترل توسعه شهرها، گرایش به نظام هماهنگ‌سازی بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، با توجه به کیفیت محیط‌زیست و بر اساس شناخت حوزه‌های نفوذ طبیعی، اجتماعی، اقتصادی شهرها مطرح شد؛ ولی متأسفانه این طرح‌ها با وجود منضبط‌سازی روند توسعه شهری در رسیدن به اهداف خود موفق نبود؛ چراکه الگوهای اولیه تمامی این طرح‌ها برداشتی از الگوها و تجربیات کشورهای غربی بود که در یک آزمون و خطا به ناکارآمدی این طرح‌ها پی برده و در نیمه قرن بیستم این شیوه برنامه‌ریزی و توسعه شهری را کنار گذاشته بودند. هرچند این طرح‌ها با مقدمات فنی و تخصصی و نیز صرف هزینه‌های زیادی تهیه گردیدند و البته تأثیرات مثبتی در منطقه‌بندی کاربری‌ها، رعایت ضوابط و مقررات ساختمان و بهبود نسبی حیات شهرها داشته‌اند، اما به دلایل متعددی نتوانسته‌اند به تمام اهداف خود برسند. چنانکه بررسی‌های موجود نشان می‌دهد که طرح‌های جامع در اغلب شهرها، به کمتر از ۶۰٪ از اهداف خود رسیده‌اند.

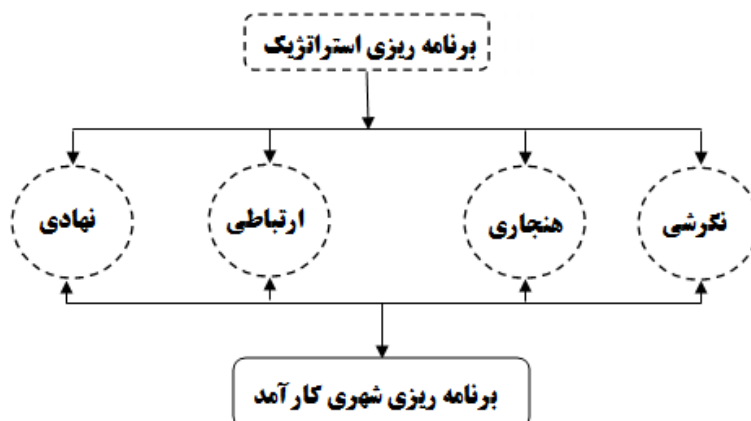
این در حالی است که بیش از ۵ دهه از عمر اولین طرح‌های جامع در ایران می‌گذرد، روند تهیه این طرح‌ها با تغییرات کم و بیش، هنوز ادامه دارد و در اکثر شهرهای کشور، نسل سوم و حتی چهارم طرح‌های جامع در حال تهیه یا اجرا است؛ بنابراین از آنجایی که طرح‌های توسعه جامع - تفصیلی به شکل فزاینده‌ای، به لحاظ فنی، از مقابله با چالش‌های جدید در عرصه شهر و شهرسازی ناتوان هستند و فرایند طولانی تهیه و تصویب آنها نیز کاستی‌ها را وخیم‌تر کرده است. این مسئله، لزوم جایگزینی روش جدید برنامه‌ریزی استراتژیک را روشن می‌نماید. ویژگی‌هایی که باعث شده در ایران طرح استراتژیک جایگزین طرح جامع شود این است که طرح استراتژیک می‌تواند عملکرد سازمان مدیریت شهری را بهبود بخشد. اعضای یک سازمان در لابه‌لای کارهای وظیفه‌ای ثابت و چالش‌های روزانه سردرگم می‌شود و ممکن است جهت اهداف سازمان را گم کنند و بینش خود را نسبت به آن از دست بدهند. همچنین برنامه‌ریزی استراتژیک می‌تواند، نه تنها درک اعضا از اهداف را بیشتر کند بلکه تفکر آینده‌گرا را بر مبنای درک مشترکی از رسالت سازمان تحریک و ایجاد کند. تفاوت عمده طرح‌های استراتژیک با طرح جامع، در قابلیت اجرایی فراوان این طرح‌هاست که در آنها، در هر زمان و بنا به هر ضرورت می‌بایست برای انتخاب گزینه‌های مناسب دیگری آمادگی داشت. این نگرش، در عرصه‌های حفظ سلامت محیط، حمل‌ونقل، ساخت و ساز و سرمایه‌گذاری عمرانی و توسعه‌های بی‌رویه، کارایی بیشتری از خود نشان می‌دهد و فعال‌تر و سازنده‌تر عمل می‌کند.

با توجه به مطالعات موجود، تقریباً از اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ هجری شمسی انتقادات به شیوه طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی توسعه شهری کشور آغاز شده است (غمامی، ۱۳۷۱؛ اطهاری، ۱۳۷۵ و...). انتقاداتی که به چالش‌های موجود در هدف‌شناسی، روش‌شناسی و چهارچوب نظری ناکارآمد طرح‌های توسعه شهری در قالب جامع یا متمرکز آن وارد شده است و هم‌زمان تلاش برای معرفی رویکرد استراتژیک برای پذیرش آن در مطالعات متعددی صورت یافته است (سعیدنیا، ۱۳۷۹؛ مهدیزاده، ۱۳۸۲؛ مهدیزاده، ۱۳۸۵؛ پیرزاده، ۱۳۸۷ و...). از سوی دیگر، ذکر این نکته ضروری است که بستر لازم برای پذیرش رویکرد استراتژیک در کشور ما فراهم نیست و در این رابطه، سخن از نارسایی در زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی شهرسازی، ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور، ضعف بنیادهای مربوط به حکومت محلی و عرصه‌های مربوط به مشارکت‌گرایی و در نهایت، ضعف در دانش و رویکردهای مبتنی بر علوم پایه‌ای در عرصه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور می‌رود (مهدیزاده، ۱۳۸۲؛ فیروزی و همکاران، ۱۳۹۵) که این نتایج یادشده را می‌توان در یک نگاه همه‌جانبه و سلسله‌مراتبی به

صورت مؤلفه‌هایی بیان کرد که در مطالعه حاضر، عرصه‌هایی را دربر می‌گیرد که چالش‌های زیرساختی و روساختی پذیرش رویکرد استراتژیک را در کشور ما بیان می‌کند و می‌توان این‌گونه بیان کرد که نوعی مقاومت در برابر این تغییرات (مؤلفه‌های نگرشی، هنجاری، ارتباطی و نهادی) در کشور ما وجود دارد که با رفع این موانع، می‌توان به پذیرش رویکرد استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور امیدوار بود. آنچه در مطالعه حاضر تحت عنوان مؤلفه‌های پیش‌برنده رویکرد استراتژیک آمد حاصل نتایج مطالعاتی است که در حدود سه دهه اخیر بر فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور در قالب چالش‌ها و ناکارآمدی‌ها بیان و وارد شده است. در این بین، باید اذعان کرد که دیگر نمی‌توان به مانند گذشته با اتکا به شیوه‌های سنتی، طرح‌های دستوری و تجویزی به مدیریت شهرها و ساماندهی چالش‌های فراروی آن پرداخت. از این رو، برنامه‌ریزی استراتژیک پیشنهاد مناسبی برای جایگزینی طرح‌های جامع است. اصلاح نظام برنامه‌ریزی کشور از روند متمرکز به نظام غیرمتمرکز در جهت ایجاد سازوکارهای مشارکت مردم، نهادهای محلی و متخصصان در تهیه و اجرای طرح‌ها به جهت آشنایی مسئولین محلی و مردم با ویژگی‌های محیطی، توانمندی‌ها و اولویت‌ها، سناریوسازی، تصمیم‌سازی و... را از طریق ۴ معیار نگرشی و دانشی، هنجاری و رفتاری، ارتباطی و مدیریتی و نهادی برای طرح‌های توسعه شهری در ایران می‌داند که طرح‌های جامع از این پتانسیل برخوردار نبودند. برای نهادینه‌سازی برنامه‌ریزی استراتژیک باید زمینه‌سازی لازم فراهم گردد؛ تا بتوان همگام با استراتژی‌های جهانی، شاهد شهرهای کارآمد و پایدار باشیم که عوامل مؤثر بر گرایش به برنامه‌ریزی استراتژیک در شکل ۲ نیز نشان داده شده است.

نتیجه‌گیری

برنامه‌ریزی استراتژیک می‌تواند ابزاری کلیدی در رویارویی با معضلات شهری و دستیابی به آینده بهتر (از جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، زیست‌محیطی و...) محسوب گردد. امروزه کلانشهرهای کشورهای پیشرفته همچون لندن، نیویورک، سانفرانسیسکو، تورنتو، توکیو، لیسبون و... به نوعی از رویکرد نوین برنامه‌ریزی و یا برنامه‌ریزی استراتژیک بهره می‌گیرند. با وجود توجه جدی مجامع علمی و سازمان‌های کشور به مبحث ارائه راه‌حل‌های یکپارچه و ایجاد نگرش سیستمی در برنامه‌ریزی‌ها و خصوصاً برنامه‌ریزی استراتژیک، در شهرها و شهرداری‌های ایران و به‌ویژه مراکز استان‌ها، اقدام عملی قابل توجهی در این خصوص صورت نگرفته است. تدوین فرایند انجام کار یکی از اقدامات مقدماتی و اصلی در فرایند طرح‌ریزی و پیاده‌سازی یک برنامه است به همین دلیل است که در تدوین برنامه استراتژیک نیز می‌باید در ابتدای امر در پی کسب یا تدوین فرایندی مناسب برای برنامه‌ریزی استراتژیک بود؛ از این رو، پژوهش حاضر با در نظر گرفتن شرایط و مقدمات یادشده سعی دارد ضرورت



شکل ۲. عوامل مؤثر بر گرایش به برنامه‌ریزی استراتژیک

گرایش به رویکرد استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی شهری در ایران را مورد واکاوی قرار دهد؛ زیرا پیچیدگی ساختار شهری از نظر دانش برنامه‌ریزی و مدیریت در درجه اول اهمیت قرار دارد؛ از این رو، لازم است توجه دقیق‌تری به خصوصیات سیستم‌های شهری معطوف گردد. در رویکرد سیستمی میان تمام پدیده‌های شهری ارتباط هدفمند و قانونمند وجود دارد و ایجاد هر نوع تغییر یا اصلاح در هر سیستم بدون در نظر گرفتن روابط آن با سیستم‌های دیگر عملی نخواهد بود. تفکر سیستمی بیانگر این حقیقت است که حفظ تعادل درازمدت در سیستم‌های پیچیده مانند سیستم‌های اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی و... تنها از طریق همکاری متقابل زیرسیستم‌ها ممکن است؛ بنابراین، دخالت آمرانه و تصمیم‌گیری متمرکز و از بالا، با طبیعت سیستم‌های شهری در تضاد است. یکی از مظاهر رویکرد سیستمی در برنامه‌ریزی شهری، به عنوان «برنامه‌ریزی استراتژیک» معروف شده است و به طور کلی مبانی نظری برنامه‌ریزی استراتژیک در واقع از نظریه سیستم‌ها و نظریه تصمیم‌سازی در مدیریت اخذ شده است. برنامه‌های استراتژیک ابزاری هستند که با تحلیل شرایط محیطی و ایجاد هماهنگی، همسویی و هم‌افزایی، سازمان را در ساختن آینده‌ای مطلوب مطابق نیازهای مخاطبین و ذی‌نفعان یاری می‌نماید. برنامه‌ریزی شهری با رویکرد استراتژیک فراتر از اهداف کالبدی به خواسته‌های اجتماعی و فرهنگی مردم نیز توجه می‌نماید بر اساس نتایج مطالعات انجام‌شده، هیچ‌یک از مدل‌های برنامه‌ریزی استراتژیک موجود، در ادبیات به صورت خاص و جامع به تمامی مؤلفه‌های لازم برای تدوین برنامه استراتژیک در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری پرداخته‌اند؛ لذا، هدف از ارائه این تجربه، تبیین قدم‌های برنامه‌ریزی استراتژیک جهت پیاده‌سازی و به کارگیری آن در سیستم مدیریت و برنامه‌ریزی شهری ایران است. نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد که پیاده‌سازی برنامه‌ریزی استراتژیک معیارهای نهادی و مدیریتی (با اختلاف میانگین ۰/۷۱۵۰۵-)، معیار ارتباطی (با اختلاف میانگین ۰/۸۲۲-)، معیار هنجاری و رفتاری (با اختلاف میانگین ۰/۹۳۵۴۸-) و نهایتاً معیار دانشی - نگرشی (با اختلاف میانگین ۱/۱۴۵۱۶) نقش مؤثری بر کارآمدی برنامه‌ریزی استراتژیک دارد که توجه به آن می‌تواند به توسعه پایدار شهری کمک نماید. این در حالی است که امروزه شاهد هستیم که در کشورهای توسعه‌یافته، طرح استراتژیک جایگزین طرح جامع شده است. داشتن چنین رویکردی، نیازمند غلبه بر موانعی است که رسیدن به این رویکرد مشارکتی و از پایین به بالا را با چالش مواجه می‌سازد. در پژوهش حاضر، چهار بُعد از مؤلفه‌ها و یا در واقع موانعی که بر سر مسیر گرایش به برنامه‌ریزی استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی شهری قرار دارد، مورد مطالعه قرار گرفت. این چهار مؤلفه، به صورت نگرشی و دانشی، هنجاری - رفتاری، ارتباطی و نهادی رسمی، به صورت ارزیابی میزان اولویت آنها در مسیر گرایش به رویکرد استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی شهری ایران و همچنین، میزان تأثیر آنها بر پذیرش رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری ایران، مورد ارزیابی و تحلیل قرار گرفت. نتایج پژوهش نشان داد که اولاً رویکرد رفتاری - هنجاری، با بیشترین میزان اختلاف از میانگین مبنای منفی، دارای شرایط نامناسب‌تری در فرایند پذیرش رویکرد استراتژیک از دیدگاه کارشناسان است و متقابلاً، از اولویت بیشتری نیز برای این فرایند برخوردار است. از سوی دیگر، نتایج مربوط به تأثیر مؤلفه در فرایند پذیرش رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری ایران نشان داد که تمامی مؤلفه‌ها دارای تأثیر مستقیم و معناداری در این فرایند هستند.

منابع

- اطهری، کمال (۱۳۷۵) بحران اندیشه در شهرسازی معاصر ایران، معماری و شهرسازی، ۸ (۳۱-۳۲)، صص. ۲۱-۱۲.
- امکچی، حمیده (۱۳۸۲) برنامه‌ریزی شهری در چالش جهانی، شهرساز، ۱ (۱)، صص. ۵۱-۴۲.
- برایسون، جان. ام (۱۳۶۹) فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک برای سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی، ترجمه عباس

- منوریان، جلد ۱، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران.
- برک‌پور، ناصر (۱۳۸۹) **مدیریت و حکمروایی شهری**، انتشارات دانشگاه هنر تهران، تهران.
- پوراحمد، احمد؛ حاتمی‌نژاد، حسین؛ حسینی، سید هادی (۱۳۸۵) **آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور، پژوهش‌های جغرافیایی**، ۳۸ (۵۸)، صص. ۱۶۷-۱۸۰.
- پیرزاده، حسین (۱۳۸۷) **اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران**، انتشارات وزارت راه و شهرسازی، تهران.
- تقوایی، مسعود؛ موسوی، میرنجف (۱۳۸۶) **ارزیابی میزان تحقق‌پذیری طرح هادی شهر مهریز، تحقیقات جغرافیایی**، ۲۳ (۳ (پیاپی ۸۶))، صص. ۸۰-۶۳.
- حاتمی‌نژاد، حسین؛ فرجی ملایی، امین (۱۳۹۰) **امکان‌سنجی اجرای طرح‌های استراتژی توسعه شهری CDS در ایران، مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای**، ۳ (۸)، صص. ۷۷-۵۵.
- حبیبی، سید محسن (۱۳۸۵) **از شار تا شهر**، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هشتم.
- حسین‌زاده دلیر، کریم؛ پورمحمدی، محمد رضا؛ سلطانی، رضا (۱۳۸۷) **طرح‌های شهری ایران از قلمرو تهیه تا واقعیت اجرای آن مطالعه موردی: طرح جامع تبریز، مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای**، ۳ (۱۱)، صص. ۲۲۳-۲۰۹.
- رفعیان، مجتبی؛ حسین پور، سید علی (۱۳۹۰) **سیاست‌های مدیریت شهری در کشورهای مختلف**، چاپ اول، انتشارات طهران، تهران.
- رهنما، محمدرحیم؛ مافی، عزت‌الله؛ اسدی، روح‌الله؛ سلیمی، محمود (۱۳۹۱) **گذر از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی استراتژیک (نمونه موردی: شهر بانه)، مطالعات جغرافیایی مناطق خشک**، ۲ (۸)، صص. ۵۴-۳۹.
- رهنمایی، محمدتقی؛ شاه‌حسینی، پروانه (۱۳۸۶) **فرایند برنامه‌ریزی شهری در ایران**، چاپ چهارم، انتشارات سمت، تهران.
- سعیدنیا، احمد (۱۳۷۹) **تجدید نظر در تعاریف، مفاهیم و محتوای طرح‌های توسعه شهری**، مرکز تحقیقات و مطالعات شهرسازی و معماری ایران، تهران.
- شیعه، اسماعیل (۱۳۸۵) **مقدمه‌ای بر مبنای برنامه‌ریزی شهری**، چاپ هفدهم، انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران.
- ضرابی، اصغر؛ قنبری، محمد (۱۳۸۹) **شهر سالم، مجموعه مقالات دومین همایش ملی شهر سالم**، کد ۷۵، سبزواری.
- غمامی، مجید (۱۳۷۱) **بررسی و نقد اجمالی طرح‌های جامع شهری، آبادی**، ۲ (۷)، صص. ۴۴-۳۲.
- فاینشتاین، سوزان (۱۳۸۹) **نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری در قرن بیستم**، ترجمه عارف اقوامی‌مقدم، انتشارات بهمن برنا، تهران.
- فیروزی، محمد علی؛ سجادیان، ناهید؛ علیزاده، هادی (۱۳۹۵) **اولویت‌سنجی کاربست معیارهای نظریه برنامه‌ریزی غیر اقلیدسی جان فریدمن در برنامه‌ریزی شهری ایران، فضای جغرافیایی**، ۱۶ (۵۳)، صص. ۲۱-۱.
- قدرتی، مصطفی (۱۳۸۱) **ارزیابی طرح جامع شهر شیروان با تأکید بر ابعاد کالبدی - فضائی آن**، رساله کارشناسی ارشد رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، استاد راهنما: سیمین تولایی، دانشگاه تربیت‌معلم تهران، تهران.
- مرادی مسیحی، وراز (۱۳۸۴) **برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران، نمونه موردی کلانشهر تهران**، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری، وابسته به شهرداری تهران.
- مهدیزاده، جواد (۱۳۸۲) **امکانات و محدودیت‌های کاربرد برنامه‌ریزی راهبردی در ایران، مدیریت شهری**، ۴ (۱۴)، صص. ۴۸-۵۵.
- مهدیزاده، جواد (۱۳۸۵) **برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران**، چاپ سوم، انتشارات پیام سیماگران، تهران.

- Friedmann, J. (1998) The New Political Economy of Planning: The Rise of Civil Society, **In J. Friedmann (Ed)**, *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, 3 (5), pp. 19–35.
- OECD. Donor (2008) **Approaches to Governance Assessments, DAC Network on Governance**, June (final draft), pp. 17.
- UN (2009) **Draft Guidelines on Decentralization and the Strengthening of Local Authorities**, 2, pp. 16.
- World Bank (2000) **Cities in Transition: A Strategic View of Urban and Local Government Issues**. Infrastructure Group, Urban Development, Washington, DC: World Bank, pp. 29.

