



ضرورت اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران

جواد مهدیزاده

کارشناس ارشد علوم اجتماعی

و پژوهشگر مطالعات شهری

طرح مسأله

تمدن بشری در آغاز قرن بیست و یکم با شتاب به سمت نوعی «تمدن شهری» پیش می‌رود که بارزترین نمود آن شهری شدن جهان و جهانی شدن شهرها است. اصولاً رشد پدیده جهانی شدن رابطه تنکاتنگ با توسعه شهرنشینی و به ویژه کسترش کلان شهرها و شهر منطقه‌ها دارد. این وضعیت منحصر به کشورهای توسعه یافته نیست، بلکه فرایندی است که در سراسر جهان (کشورهای شمال و جنوب) مشاهده می‌شود. اقتصاد نوین جهانی و جامعه اطلاعاتی شکل جدیدی از سکونتگاه‌های بزرگ انسانی و شیوه زندگی شهری را پدید آورده است، که خوب یا بد، بیشترین جمعیت جهان را به سمت خود جذب می‌کند و به نظر می‌رسد که شکل اصلی زندگی جوامع انسانی را در آینده تشکیل می‌دهد. این چشم‌انداز نه‌چندان روشن بیم و امیدهای زیادی را برای آینده شهرنشینی و شهرسازی در جهان ایجاد کرده است.

یکی از چالش‌های گسترش شهرنشینی در جهان، رشد سریع شهرنشینی و کلان شهرها در جهان سوم است. طبق برخی بررسی‌ها میزان رشد شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه، سه تا پنج برابر کشورهای توسعه یافته است. در دوره ۱۹۵۰-۱۹۹۰ جمعیت شهری جهان از ۷۲۰ میلیون به حدود ۲/۲ میلیارد نفر رسید، یعنی بیش از سه برابر افزایش یافت. برآورد شده است که بین سال‌های ۱۹۸۵-۲۰۱۰ میلادی این اتفاق خواهد

قرن یست و یکم با شتاب به سمت شهری شدن جهان و جهانی شدن شهرها پیش می‌رود. به ویژه رشد شهرنشینی و شهرهای بزرگ در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران از شتاب بیشتری برخوردار است. این وضعیت به یک بحران بزرگ در نحوه مدیریت توسعه شهرنشینی و شهرسازی منجر شده است. از مهمترین چالش‌های توسعه شهرنشینی در ایران باید به مسئله مسکن و اسکان غیررسمی، رشد ناموزون کلان شهرها، انحطاط مراکز شهری و بافت‌های قدیمی، و بهره‌برداری بسیاری از منابع زمین اشاره کرد. در این شرایط مدیریت توسعه شهری نیز با انواع چالش‌های اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی و نارسایی طرح‌های توسعه و عمران شهری روبرو است. مجموعه این شرایط ایجاب می‌کند که نظام مدیریت توسعه شهری در ایران متتحول گردد، اما این تحول به آسانی و به سرعت ممکن نیست. به نظر می‌رسد که این فرایند به یک «دوره گذار» نیاز دارد. محتوای اصلی این دوره گذار عبارت است از تغییر الگوی رایج برنامه‌ریزی جامع - تفصیلی و حرکت به سمت «پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی» که از پویایی، انعطاف‌پذیری و انطباق‌پذیری زیادی برخوردار است.

در این مقاله براساس پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی و با استفاده از تحقیقات انجام شده، برخی از مهمترین راهبردها و راهکارهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران، به طور خلاصه معرفی شده است.

محورهای برنامه‌ریزی توسعه و آمایش سرزمین در مقیاس ملی بدل شده است. آثار این وضعیت علاوه بر حوزه‌های پژوهشی و کارشناسی در استاد مهندس برنامه‌ریزی ملی مثل سند چشم‌انداز توسعه بیست ساله، برنامه‌های توسعه سوم و چهارم کشور و ضوابط ملی آمایش سرزمین به وضوح تجلی پیدا کرده است. در اینجا به برخی از مهمترین مسائل شهرنشینی ایران اشاره می‌شود.

به طور خلاصه جهان بیشتر و بیشتر در حال تبدیل شدن به دنیایی از شهرهای بزرگ است و این شهرها به طور فزاینده‌ای در کشورهای در حال توسعه قرار دارند. طبق آمار سازمان ملل متحده در سال ۱۹۹۵ تعداد ۱۰ شهر از ۱۴ کلان شهر جهان در کشورهای کمتر توسعه یافته قرار داشتند و پیش‌بینی می‌شود که تا سال ۲۰۱۵ میلادی ۲۲ شهر از ۲۶ شهر بزرگ جهان در مناطق کمتر توسعه یافته واقع باشند.^(۱)

به طور خلاصه جهان بیشتر و بیشتر در حال تبدیل شدن به دنیایی از شهرهای بزرگ است و این شهرها به طور فزاینده‌ای در کشورهای در حال توسعه قرار دارند. این گونه توسعه شهری با عوارضی مثل بی‌نظمی فضایی، گسترش فقر و نابرابری، فرسایش و آلودگی محیط‌زیست، و نامنی اجتماعی همراه است.

مسئله مسکن و اسکان غیررسمی
رشد سریع شهرنشینی در جهان موضوع تأمین مسکن، با ویژگیها و الزامات زندگی شهری را، به یک معضل انسانی و جهانی تبدیل کرده است. این وضعیت باعث ظهور و گسترش پدیده حاشیه‌نشینی یا اسکان غیررسمی، به‌ویژه در جهان سوم شده است که با انواع اسباب‌های اجتماعی، فضایی و زیستمحیطی همراه است. طبق برآورد مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحده، بیش از ۵۰ درصد ساکنان شهرهای کشورهای کم درآمد و ۳۰ درصد کشورها با درآمد متوسط در سکونتگاههایی زندگی می‌کنند که از حداقل امکانات لازم یک زندگی انسانی محروم‌اند.

در ایران نیز به موازات رشد شهرنشینی در دهه‌های اخیر، سکونتگاههای خودرو درون یا مجاور شهرها - به‌ویژه در کلان شهرها و مجموعه‌های شهری - به سرعت ایجاد شده و رشد یافته است. برآورد می‌شود حداقل یک هشتاد هزار شهری کشور (حدود چهار و نیم میلیون نفر) در این سکونتگاههای غیررسمی مستقر باشند و تداوم روند موجود، نسبت آن را در ابتدای دهه آینده به یک چهارم جمعیت شهری و تعداد آن را به بیش از دو برابر خواهد رساند. البته به‌طور متوسط در مقایسه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه، سکونتگاههای غیررسمی در ایران از کمیت و کیفیت مسکن و زیربنایی بهتری برخوردارند. اما با توجه به جهانی شدن اقتصاد با پیامدهایی همچون شهری شدن فقر و دو سطحی شدن جامعه و در صورت تداوم این شرایط و چاره نکردن آن، می‌تواند به شکاف بیشتر انتظارات و واقعیات در اجتماعات غیررسمی بینجامد و آنها را محل عصیان و آسیب‌های بیشتر کند.^(۲)

www.fekrebozorg.ir/paper
www.fekrebozorg.ir/blog
www.fekrebozorg.ir/shop

و به بیش از ۴/۶ میلیارد نفر بررسد. همین برآوردها نشان می‌دهد بیش از ۹۰ درصد این افزایش جمعیت متعلق به کشورهای در حال توسعه خواهد بود که عمدتاً آنها در شهرهای بزرگ زندگی خواهند کرد. در سال ۱۹۵۰ حدود ۸۲ شهر در دنیا با جمعیتی بالای یک میلیون نفر وجود داشت که تقریباً دو سوم آنها متعلق به کشورهای پیش‌رفته بود. در سال ۱۹۷۰ تعداد این شهرها به ۱۶۵ و در سال ۱۹۹۰ به ۲۷۲ شهر رسید که دو سوم آنها در کشورهای در حال توسعه قرار دارند. طبق آمار سازمان ملل متحده در سال ۱۹۹۵ تعداد ۱۰ شهر از ۱۴ کلان شهر جهان در کشورهای کمتر توسعه یافته قرار داشتند و پیش‌بینی می‌شود که تا سال ۲۰۱۵ میلادی ۲۲ شهر از ۲۶ شهر بزرگ جهان در مناطق کمتر توسعه یافته واقع باشند.^(۱)

در کشورهایی از شهرهای بزرگ است و این شهرها به طور فزاینده‌ای در کشورهای در حال توسعه قرار دارند. این گونه توسعه شهری با عوارضی مثل بی‌نظمی فضایی، گسترش فقر و نابرابری، فرسایش و آلودگی محیط‌زیست، و نامنی اجتماعی همراه است. به همین دلیل موضوع رشد و گسترش کلان شهرها و نحوه برنامه‌ریزی و مدیریت آنها به یک مسئله مهم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح جهان بدل شده و ادبیات مربوط به آن روندی فزاینده پیدا کرده است. در حال حاضر بحران شهرنشینی و شهرسازی در جهان موضوع بازنگری در گوهای برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری را، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، به یک ضرورت عمومی تبدیل کرده است.

مسائل توسعه شهرنشینی در ایران

در ایران نیز همانند سایر کشورهای جهان، پدیده شهرنشینی در طول چند دهه اخیر با تغییرات عمیق کیفی و کمی روبرو شده است. روندهای کمی نشان می‌دهد که تحولات جمعیتی کشور در سه دهه گذشته با شهرنشینی شتابان و عوارض ناشی از آن روبرو بوده است. نسبت جمعیت شهرنشینی کشور از آن روبرو در سال ۱۲۲۵ به ۴۷/۳ درصد در سال ۱۳۵۵ و ۵۴/۲ درصد در سال ۱۳۶۵ و ۶۱/۳۲ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. در همین دوره تعداد شهرها (طبق تعاریف رسمی) از ۱۹۹ شهر در سال ۱۲۵۵ به ۶۱۴ شهر در سال ۱۳۷۵ رسیده است. در همین دوره تعداد شهرها (طبق تعاریف رسمی) از ۱۹۹ شهر در سال ۱۲۵۵ به ۶۱۴ شهر در سال ۱۳۷۵ رسیده است. در حال حاضر یعنی بیش از سه برابر، افزایش پیدا کرده است. در حال حاضر تعداد شهرهای ایران از مرز ۱۰۰۰ شهر گذشته است. طبق برخی برآوردها جمعیت ایران در سال ۱۴۰۰ به حدود ۹۰ تا ۱۰۰ میلیون نفر خواهد رسید که حدود ۷۰ درصد آن ساکن شهرها (حدود ۱۲۰۰ شهر) خواهد بود.

تحلیل وضعیت شهرنشینی ایران در حال و روندهای آتی آن نشان می‌دهد که توسعه شهری ایران با انبوی از مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، زیست‌محیطی، فرهنگی و کالبدی-فضایی روبرو است، که پاسخگویی به آنها به اساسی‌ترین



مجموعه‌های شهری ایران در افق سال ۱۴۰۰
جمعیتی در حدود ۴۵ میلیون نفر یا قریب نیمی
از جمعیت کشور را در خود جای خواهند داد.

مسئله بافت‌های فرسوده و انحطاط مراکز شهری
رشد سریع شهرنشینی همراه با تغییرات وسیع در شیوه زندگی شهری در ایران باعث ظهور و گسترش پدیده تداخل و تعارض میان توسعه‌های جدید شهری با بافت‌های کهن و مراکز تاریخی شهرهای قدیمی شده است. متأسفانه در روند شهرسازی جدید در بسیاری موارد اجرای طرح‌های توسعه شهری به تخریب بافت‌های کهن و از دست رفتن هویت فضایی و ارزش‌های اجتماعی محیط شهری، به‌ویژه مراکز تاریخی و هویتی منجر شده است. این وضعیت نیز به غلبه توسعه بی‌رویه کالبدی، اغتشاش در معماری و منظر، افزایش تراکم و تمرکز، غلبه حرکت سواره، افزایش انواع آلودگی‌های زیست‌محیطی، تخریب منابع بالارزش طبیعی و میراث فرهنگی و به‌طور خلاصه کاهش کیفیت محیط زندگی شهری انجامیده است. اینک احساس نیاز به هویت فضایی، تعلق مکانی و همبستگی اجتماعی به یک نیاز عمومی شهروندان بدل شده است و عموم مسئولان، مدیران و کارشناسان را به‌جست‌وجوی چاره و راه حل برانگیخته است. فعل شدن نهادهای جدید و گسترش مباحث مربوط به طراحی شهری، ساماندهی مراکز شهری، حفظ میراث فرهنگی و غیره، بیانگر حاد شدن مسئله بافت‌های شهری و نیاز مبرم به ساماندهی آنها است.

www.fekrebozorg.ir/paper
www.fekrebozorg.ir/blog
www.fekrebozorg.ir/shop

مسئله رشد کلان شهرها در ایران

طبق برآوردهای جمعیتی در سال ۱۴۰۰ در ایران ۹ شهر با جمعیت بیشتر از یک میلیون نفر وجود خواهد داشت که عبارت اند از تهران، مشهد، تبریز، کرج، اصفهان، شیراز، قم، کرمانشاه و اهواز. به علاوه می‌توان انتظار داشت که تا آن زمان حدود ۱۰ شهر دیگر با جمعیت بین ۵۰۰ هزار نفر تا یک میلیون نفر نیز به مجموعه شهری تبدیل شده و یا در شرف آن خواهند بود: زنجان، راهدان، کرمان، رشت، خرم‌آباد، اراک، همدان، یزد، ارومیه و اردبیل. علاوه بر اینها شهرهای کوچکتری نیز هستند که مثل سنتج، مهاباد و بوکان، قزوین، بندرعباس، آبادان و خرم‌شهر، مراغه و بناب، آمل و بابل که در سالهای آینده به سمت تشکیل مجموعه شهری حرکت می‌کنند. به این ترتیب کل مجموعه‌های شهری ایران در افق سال ۱۴۰۰، جمعیتی در حدود ۴۵ میلیون نفر یا قریب نیمی از جمعیت کشور را در خود جای خواهند داد.^(۳)

رشد پدیده کلان شهرها در ایران، مثل سایر نقاط جهان و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه، فرایندی اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد که با آثار و عوارض متصاد همراه است. کلان شهرها اگرچه موتورهای رشد و توسعه ملی در شرایط جهانی شدن هستند، اما در عین حال هزینه‌های اجتماعی زیادی مثل رشد بی‌رویه، کسترش فقر و نابرابری، فرسایش محیط‌زیست، ناامنی و تبهکاری و ازدحام به بار می‌آورند. فرایند توسعه کلان شهرها معمولاً فراتر از مرزهای رسمی و ضوابط قانونی عمل می‌کند و از این نظر برنامه‌ریزی و مدیریت آنها با چالش‌های جدیدی روبرو است که به رویکردها و راهکارهای دیگر نیاز دارد.^(۴)

چالش‌های نظام مدیریت توسعه شهری در ایران

در حال حاضر نظام برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت توسعه شهری در ایران با انواع چالش‌ها و تکنگاه‌های متعدد روبرو است که شناسایی آنها لازمه تلاش برای کاهش مسائل و یافتن راهکارهای مناسب برای اصلاح روندهای جاری است. چالش‌های اساسی در این زمینه به قرار زیر است:

الف - چالش‌های اقتصادی - اجتماعی و بازتاب آن

در شهرنشینی و شهرسازی در طول نیم قرن اخیر، تمام ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل درون‌زا و برون‌زا، به شدت در معرض تحولات بنیادی و سریع قرار گرفته است. در حال حاضر دلگوچی وسیعی در ساختار و ترکیب کل جمعیت کشور همراه با تحرک وسیع فضایی و اجتماعی مشاهده می‌شود که تمام سکونتگاههای شهری، روستایی و عشايري را در سراسر کشور چهار تغییر، بازسازی و نوسازی کرده است. این وضعیت ناپایدار و در حال گذار با چنان تغییرات سریع و پیش‌بینی‌ناپذیری در عرصه حرکات جمعیت، شیوه سکونت و فعالیت و تغییر مقررات و تشکیلات مدیریتی همراه است که هرگونه آینده‌نگری و برنامه‌ریزی برای هدایت و نظارت توسعه کالبدی - فضایی و ساماندهی سکونتگاههای شهری و روستایی را با انبوهی از

مسئله بهره‌برداری بی‌رویه از منابع زمین

زمین بستر اصلی هر نوع توسعه و عمران شهری است، اما زمین منبعی کمیاب و تجدیدناپذیر است که در برابر توسعه سریع شهری و افزایش تقاضاهای خدمات شهری به کالایی گران و سودآور بدل می‌شود و در نتیجه مورد سوداگری و سوءاستفاده قرار می‌گیرد. در حال حاضر همراه با رشد شتابان شهرنشینی در ایران منابع زمین شهری به شدت در معرض بهره‌برداری بی‌رویه و ناپایدار قرار دارد. به همین دلیل در حال حاضر سوداگری زمین به یکی از موانع اصلی بر سر راه توسعه موزون و پایدار شهری بدل شده است. در نظامهای پیشرفتة برنامه‌ریزی فضایی و طبق اصول توسعه پایدار، زمین، نوعی کالای عمومی و ثروت همگانی محسوب می‌شود که باید در جهت تأمین نیازهای عامه مردم و انتلاعی کیفیت زندگی شهری به کار گرفته شود. تحقیق این امر به پشتونهای قانونی نیرومند و مشارکت همه گروههای ذی‌نفع در بهره‌برداری عادلانه از منابع زمین نیاز دارد. تا زمانی که اقتصاد زمین شهری تابع منافع بخش خصوصی و گروههای ذی‌نفوذ است، توسعه شهری نمی‌تواند در جهت پایداری اقتصادی، اجتماعی و محیطی حرکت کند و تا زمانی که ارزش افزوده ناشی از عمران زمین به نفع شهر و شهروندان به کار گرفته نشود، مدیریت توسعه شهری ناتوان و کم‌تأثیر باقی خواهد ماند.

مرکز تحقیقات کمپتوئر علوم زمینی



نحوی در تحولات شهرسازی و مدیریت توسعه شهری و روستایی دخالت دارند. از جمله باید به تأسیس سازمان برنامه و بودجه (۱۳۲۷)، قانون شهرداری (۱۳۲۴)، قانون تأسیس وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۵۱)، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۲)، قانون تأسیس شهرکهای صنعتی (۱۳۶۶)، قانون اراضی شهری (۱۳۶۸)، اساسنامه شرکت عمران شهرهای جدید (۱۳۶۷)، لایحه قانونی طرح آمایش سرزمین (۱۳۷۱)، قانون سازمان ملی زمین و مسکن (۱۳۷۲)، قانون طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای (۱۳۷۵)، آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران (۱۳۷۸)، قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۸۲)، قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۲-۸۸) و ضوابط ملی آمایش سرزمین (۱۳۸۳) اشاره کرد. اساسی‌ترین مسئله در نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور تقسیم وظایف آن میان دو نوع برنامه‌ریزی (آمایشی- کالبدی) و واگذاری آنها به عهده دو نهاد جدگانه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی - وزارت مسکن و شهرسازی) است. با توجه به تداخل وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه تهیه و اجرای طرحهای توسعه و عمران سرزمین، تصمیم‌گیری در این زمینه از طرف هیأت دولت به عهده شورای عالی اداری واگذار گردید. این شورا طبق مصوبه ۱۳۷۱/۲/۹ طرح جامع سرزمین را به دو قسمت یکی طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای و دیگری طرح آمایش سرزمین تقسیم کرد و وظیفه تهیه آنها را به ترتیب به عهده وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی واگذار کرد. این مصوبه اکرچه سعی کرده است که وجود اختلاف و ناهمانگی میان دو نهاد اصلی مسؤول برنامه‌ریزی در کشور را حل کند. ولی واقعیت این است که معضل و چالش اصلی در این زمینه همچنان حل نشده باقی مانده است.

به طوری که از مفاد این مصوبه برミ آید، هنوز در کشور یک رویکرد مشخص و تعریف رسمی روشن از مفهوم علمی «برنامه‌ریزی فضایی» یا «برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای» وجود ندارد. تفکیک وظایف برنامه‌ریزی فضایی به دو نوع طرحهای آمایشی و طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای و واگذاری آنها به نهادهای مختلف سرمنشأ پیدایش مجموعه‌ای از مشکلات نظری و اجرایی مثل ابهام در محتوا، وظایف و سلسه مراتب طرحهای توسعه و عمران و ناهمانگی و تداخل در وظایف دستگاههای اجرایی مختلف است که به طور فراخشنی، میان‌بخشی و بخشی در فرایند مدیریت توسعه و عمران سرزمین دخالت دارند. طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای دارای چهار سطح ملی (کل کشور)، سطح منطقه‌ای (۱۰ منطقه شامل یک یا چند استان) سطح ناحیه‌ای (۸۵ ناحیه شامل یک یا چند شهرستان) و سطح محلی (طرحهای جامع و تفصیلی) شهری است. بررسی روندیهای جاری نشان می‌دهد که روال تهیه و اجرای طرحهای کالبدی بر این سطوح اتفاق نماید. همان‌گ در

جمهولات، تعارضات، احتمالات و اتفاقات ناسازگار مواجه می‌سازد. از جمله می‌توان به رشد سریع مهاجرت و توسعه شهرنشینی، کمبود و گرانی زمین و مسکن، انحطاط بافت‌های تاریخی، رشد اسکان غیررسمی، رشد کلان شهرها و روستا - شهرها، تغییر محیط‌زیست و افزایش انواع آلودگی‌ها اشاره کرد. علاوه بر اینها باید از تاثیرات وسیع پدیده جهانی شدن یاد کرد که با تغییرات کسترده در شیوه زندگی و سکونت، ارتباطات، فراغت و تفریح، فناوری، نوع مصرف، استفاده از خودرو، وسائل جدید و غیره همراه شده است. دگرگونی در شیوه معيشیت، مصرف، رفت و آمد، تفریح و غیره به سهم خود ضرورت‌های جدیدی را در تحول فضاهای کار، سکونت و زندگی مطرح ساخته است که نوعی شهرنشینی نوین محسوب می‌شود و در نتیجه گوها، روشهای و اشکال جدیدی از توسعه کالبدی- فضایی را به همراه آورده است. بارزترین نمود پدیده جهانی شدن در حوزه شهرنشینی و شهرسازی کشور ما، حاد شدن چالش‌ها میان ارزش‌ها و دستاوردهای جهانی، از یکسو و ارزش‌ها و دستاوردهای بومی و سنتی، از سوی دیگر است. این وضعیت باعث فراگیر شدن پدیده بحران هویت در شهرسازی و معماری کشور شده است.

هنوز فرهنگ مناسب شهری و شهروندی
در عرصه‌های مهم زندگی شهری مثل فرهنگ زیست محیطی، فرهنگ ترافیک، فرهنگ گردشگری، فرهنگ آپارتمان نشینی، فرهنگ گردشگری، فرهنگ ورزش و تفریح، فرهنگ مشارکت، فرهنگ برنامه‌ریزی و... پدید نیامده است.

یکی دیگر از نمودهای مهم چالش شهرنشینی و شهرسازی در ایران معاصر پس از تاریخی فرهنگ شهری از تحولات کالبدی - فضایی است. تقریباً در سراسر شهرهای کشور نهادهای، تأسیسات و فعالیتهای جدید شهری شکل گرفته است، ولی هنوز فرهنگ مناسب شهری و شهروندی در عرصه‌های مهم زندگی شهری مثل فرهنگ زیست محیطی، فرهنگ ترافیک، فرهنگ خودرو، فرهنگ آپارتمان نشینی، فرهنگ گردشگری، فرهنگ ورزش و تفریح، فرهنگ مشارکت، فرهنگ برنامه‌ریزی و... پدید نیامده است.

ب - چالش‌های سازمانی و مدیریتی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری
در طول پنجاه سال گذشته به منظور پاسخگویی به نیازهای برنامه‌ریزی و مدیریت سرزمین به تدریج انبوهی از قوانین و مقررات و مجموعه‌ای از سازمانها و نهادها در زمینه توسعه و عمران ملی، منطقه‌ای و شهری شکل گرفته است که هر کدام به

عمرانی شهری صورت گرفته است، ولی هنوز نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در یک حالت بی‌ثبات و بحرانی به سر می‌برد و پاسخگوی نیازها و تحولات جدید نیست.

مسئله اصلی این است که اصولاً الگوی رایج طرحهای توسعه شهری در ایران (جامع - تفصیلی) مبتنی بر الگوهایی است که مبانی آنها سالها است که در خاستگاه خود (اروپا و آمریکا) به‌طور کلی بی‌اعتبار و منسخ شده است. در کشورهای غربی از دهه ۱۹۷۰ به بعد رویکرد برنامه‌ریزی جامع - عقلانی، به عنوان یک رویکرد آمران، ایستاده است که کالبدی و مهندسی، جای خود را به رویکردهای نوینی داده است که گرایش به تفکر راهبردی، تنوع طرحها و روشها، اهداف اجتماعی، توسعه پایدار، مدیریت محلی و معیارهای کیفی دارد.

اساسی ترین مسئله در نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور تقسیم وظایف آن میان دو نوع برنامه‌ریزی (امايشي - کالبدی) و واگذاری آنها به عهده دو نهاد جداگانه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت مسکن و شهرسازی) است.

برخلاف برخی برداشت‌ها، مشکلات طرحهای جامع - تفصیلی رایج در کشور فقط ناشی از کمبودها و نارسانی‌های روش‌شناسی و مدیریت اجرایی نیست، بلکه تا حدود زیادی ریشه در ماهیت رویکرد برنامه‌ریزی جامع - عقلانی دارد. رویکرد برنامه‌ریزی جامع و الگوی عملی آن به صورت طرحهای جامع - تفصیلی به دلیل اینکه از جهت نظری بر اصول عقلانی و تحلیل منطقی و از جهت کاربردی بر نگرش کالبدی استوار است، ضرورتاً گرایش به رویکرد آمرانه، اندیشه هندسی و معیارهای کمی دارد. حاصل این رویکرد این است که سرنوشت تمام حیات پیچیده شهر و نیازهای متتنوع ابود شهر وندان در چارچوب نقشه‌های کاربری زمین و جدولهای خشک سرانه‌ها و ضوابط یکنواخت منطقه‌بندی محدود و محصور می‌گردد. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که اساس الگوی طرحهای جامع - تفصیلی و طرحهای مشابه آن مبتنی بر پیش‌فرضها و نظراتی است که اصولاً مغایر با طبیعت پیچیده و پویای شهر و شهر وندان است و به همین دلیل نمی‌تواند در عمل به تحقق در آید. به‌طور خلاصه می‌توان مشکلات و کمبودهای الگوی طرحهای جامع - تفصیلی رایج در ایران را به سه گروه تقسیم کرد:

- ۱- مسائل و مشکلات نظری طرحهای جامع - تفصیلی
- ۲- مشکلات روشهای تهیه و تصویب طرحهای جامع - تفصیلی
- ۳- مسائل و مشکلات اداری اجرایی طرحهای جامع - تفصیلی

چارچوب وظایف تعریف شده در سطوح چهارگانه برخوردار نیست، به طوری که در غیاب طرح آمایش سرزمنی فقط دو سه طرح کالبدی منطقه‌ای تهیه شده و همچنین بدون وجود طرحهای منطقه‌ای بالادست (۱۰ منطقه در کشور) تعداد زیادی طرحهای ناحیه تهیه شده و یا در دست تهیه است.

در حال حاضر براساس آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای منطقه‌ای و ملی (مصطفوی هیأت وزیران، ۷۸/۱۰/۱۲) تعداد سیزده نوع طرح توسعه و عمران در کشور، به‌طور رسمی و قانونی وجود دارد که عبارت‌انداز: ۱- طرح جامع سرزمنی - طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای ۲- طرح توسعه و عمران ناحیه‌ای ۴- طرح مجموعه شهری ۵- طرح ساماندهی فضای و سکونتگاههای روستایی ۶- طرح جامع شهر ۷- طرح هادی شهر ۸- طرحهای تفصیلی ۹- طرح هادی روستایی ۱۰- طرحهای ویژه ۱۱- طرح شهرهای جدید ۱۲- طرح شهرکهای مسکونی ۱۳- طرح سایر شهرکها.^(۵) این طرحها با انگیزه‌ها و اهداف مختلف و در شرایط زمانی متفاوت شکل گرفته‌اند و به همین دلیل از همبستگی و هماهنگی لازم و کافی برخوردار نیستند و حتی در برخی موارد با یکدیگر تداخل و همپوشانی دارند. در واقع این طرحها در مجموع خود فاقد یک پشتواط نظری جامع و رویکرد نظاممند است و به همین دلیل به یک بازنگری اساسی، از مقیاس کلان تا خرد، نیاز دارد.

ج- چالش‌های روشهای تهیه طرحهای توسعه و عمران با تأسیس سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۲۷ مبانی برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تحت تأثیر شرایط سیاسی، اقتصادی و فکری آن زمان، براساس رویکرد برنامه‌ریزی جامع - عقلانی استوار شد که به کمک مشاوران خارجی (دولت آمریکا و دانشگاه هاروارد) جنبه رسمی و قانونی به خود گرفت و در طول اجرای برنامه‌های عمرانی پنجساله به تدریج اساس قوانین و تشکیلات شهرسازی کشور، بنیاد گذاشته شد.^(۶) در واقع در طول دو دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ نظام شهرسازی کشور براساس نقش محوری دولت مرکزی و دخالت و نظارت مستقیم وراثت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور شکل گرفت و الگوی طرحهای جامع - تفصیلی و هادی در سراسر شهرهای کشور، به عنوان ابزار هدایت و نظارت توسعه و عمران شهری به کار گرفته شد.

بعد از انقلاب اسلامی ایران، اگرچه تغییرات بنیادی در ساختارهای سیاسی و اجتماعی کشور صورت گرفت، ولی بنا به علل مختلف، تغییر اساسی در نظام برنامه‌ریزی و شهرسازی کشور به وجود نیامد و همچنان رویکرد برنامه‌ریزی جامع و الگوی طرحهای جامع - تفصیلی، با وسعت بیشتر، ادامه پیدا کرد. در سالهای پس از انقلاب، اگرچه اقدامات اصلاحی متعددی در جهت بهسازی نظام مدیریت توسعه و

بعد از انقلاب اسلامی ایران، اگر چه تغییرات بنیادی در ساختارهای سیاسی و اجتماعی کشور صورت گرفت، ولی بنا به علل مختلف، تغییر اساسی در نظام برنامهریزی و شهرسازی کشور به وجود نیامد.

این نهادهای مختلف و تداخل وظایف و اقدامات آنها در سلسله مراتب عمودی و افقی مدیریت توسعه و عمران شهری و منطقه‌ای، یک از مشکلات ساختاری مدیریت توسعه شهری در ایران محسوب می‌شود. چرا که مدیریت توسعه شهری ماهیتاً یک فعالیت و فرایند میان‌بخشی است و قابل تجزیه به عناصر مجزا از یکدیگر نیست. از طرف دیگر ضعف نهادهای برنامهریزی و مدیریت محلی (شهرداری‌ها و شوراهای شهر) و محدودیت اختیارات و مسؤولیت‌های آنها در روند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری باعث تسلط برنامهریزی متمرکز و آمرانه و مانع جلب مشارکت و همکاری بخش خصوصی و نیروهای محلی مؤثر در توسعه و عمران است.

به سوی پارادایم برنامهریزی راهبردی
 اصطلاح پارادایم (Paradigm) یا انگاره که در دو سه دهه اخیر رواج عام پیدا کرده است، معمولاً در این معنا به کار می‌رود که هرگونه شناخت علمی فائد قطعیت و عینیت است و تابع نیازها، پرسش‌های اساسی و شرایط اجتماعی در هر دوره معین تاریخی است و بنابراین اعتباری نسبی و تغییرپذیر دارد. براساس این مفهوم دانش برنامهریزی نیز نمی‌تواند ادعای جامعیت، قطعیت و ثبات داشته باشد و در نهایت بیانگر نیازها و منافع و مصالحی است که جوامع انسانی، در شرایط کنونی با آن روبرو هستند. از این دیدگاه می‌توان گفت که با تغییر شرایط جهانی و وضعیت جوامع انسانی، از جمله جوامع شهری، دیگر نظریه برنامهریزی جامع عقلانی اعتبار و ارزش تاریخی خود را از دست داده است. به همین دلیل در طول چند دهه اخیر انواع رویکردها و جنبش‌های جدید در عرصه برنامهریزی و طراحی شهری پدید آمده است که برخاسته از نیازها، پرسش‌ها و امکانات جدید است. از مهمترین این رویکردها و کرایش‌ها می‌توان به برنامهریزی گام به گام، برنامهریزی حمایتی، برنامهریزی عدالت‌خواه، برنامهریزی سیستمی، برنامه‌ریزی فراییندی، برنامه‌ریزی پاسخگو، برنامه‌ریزی دمکراتیک، برنامه‌ریزی ارتباطی و برنامه‌ریزی مشارکتی اشاره کرد. هر یک از این رویکردها و کرایش‌ها بر جنبه‌ها و ابعاد خاصی از فعالیت برنامه‌ریزی شهری (شناسنگی، اجتماعی، سیاسی، اجرایی و غیره) نظر دارند که هر کدام به سهم خود علاوه بر نقد تجارب گذشت، چشم‌اندازهای تازه‌ای به سمت آینده گذرنگانند.

www.fekrebozorg.ir/paper
www.fekrebozorg.ir/blog
www.fekrebozorg.ir/shop



د- چالش‌های اجرایی طرح‌های توسعه شهری

در روال رایج کنونی، مراحل تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری یک فرایند واحد تلقی نمی‌شود و وظایف تهیه و اجرای طرح‌ها میان نهادهای مختلف تقسیم شده است. به همین دلیل میان فعالیتهای مربوط به تهیه و تصویب طرح، از یک طرف، و فعالیتهای مربوط به اجرای آنها، از طرف دیگر، همسنگی و هماهنگی لازم وجود ندارد. از جنبه دیگر تهیه طرح‌های توسعه شهری مبتنی بر مطالعات وسیع جغرافیایی، جمعیتی، کالبدی، حمل و نقل و غیره است که توسط مهندسان مشاور انجام می‌شود، ولی آنها نقشی در نحوه اجرای طرح‌ها به عهده ندارند و دستگاههای اجرایی نیز قادر امکانات کافی برای پیکری و تحقق طرح‌ها هستند. همچنین با اینکه طرح‌های توسعه شهری دارای ماهیت میان‌بخشی است، با توجه به نظام مدیریت اجرایی کشور هنوز سازوکار مناسب برای این منظور وجود ندارد. اگرچه طبق قانون «شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» از یک ترکیب میان‌بخشی برخوردار است، ولی در عمل وظایف دستگاههای اجرایی به صورت بخشی تعیین می‌شود و به همین دلیل تقسیم کار روشن و همکاری تعریف شده‌ای در این زمینه نداریم.

در حال حاضر وزارت‌خانه‌ها و نهادهای مختلف مثل وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، شرکت شهرک‌های صنعتی، شرکت عمران و بهسازی شهری و سایر دستگاههای اجرایی و بخشی هر کدام به نحوی در فرایند توسعه و عمران شهری دخالت دارند. تعدد قوانین و تشکیلات



ویژگیهای پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی

پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی به تبع خاستگاه نظری و اجتماعی خود از دانش‌های عام فلسفی و فکری و نیز جنبش‌های سیاسی و اجتماعی مثل نظریه سیستم‌ها، نظریه تصمیم، نظریه مشارکت، نظریه توسعه پایدار، نظریه عدالت اجتماعی، نظریه زیست بوم‌گرایی، نظریه جامعه و دولت مدنی، نظریه دموکراسی، نظریه شهر وندی و... تأثیر پذیرفته است و به همین دلیل تا حدود زیادی محصول خرد جمعی و تجارب جامعه بشتری است و هدف نهایی آن نیز تأمین توسعه پایدار و اعتلای کیفیت زندگی برای تمام شهروندان جهان است. با این ملاحظات مفهوم و گستره پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی بسیار فراتر از مفاهیم الگوی طرح‌های توسعه شهری و روشهای فنی و مطالعاتی است و از جامعیت، انطباق‌پذیری و تعیین‌پذیری در مقیاس جهانی برخوردار است. پارادایم راهبردی مستلزم توجه و بهکارگیری همه عواملی است که در بهسازی محیط زندگی انسان مؤثر است و شامل دیدگاهها، ارزش‌ها، قوانین، تشکیلات، روشهای، شیوه اجرایی و... می‌شود. براساس پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی انواع و اشكال نظام‌های مدیریت توسعه شهری در کشورهای مختلف با توجه به شرایط، نیازها و امکانات آنها شکل گرفته است که رو به گسترش و تکامل دارد.

در حال حاضر در نظام‌های پیشرفته برنامه‌ریزی شهری انواع طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای با نامهای مختلف مثل طرح آمایش، طرح عمومی، طرح کاربری زمین، طرح راهبردی، طرح ساختاری و حتی طرح جامع تهیه و اجرا می‌شود که با وجود تفاوت‌های بارز در نظام قانونی، سلسله‌مراتب، روشهای تهیه و نهادهای اجرایی و انتظامی متفاوت باشند.

www.fekrebozorg.ir/paper

www.fekrebozorg.ir/blog

www.fekrebozorg.ir/shop

با توجه به مجموعه تحولات نظری و تجارب عملی، در چند دهه اخیر، می‌توان گفت که اینکه پارادایم جدیدی در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری شکل گرفته است که رو به گسترش و تکامل دارد. از این پارادایم جدید با عنوانی مختلف مثل برنامه‌ریزی پسامدرن، برنامه‌ریزی دمکراتیک، برنامه‌ریزی مشارکتی، برنامه‌ریزی راهبردی و... نام برده می‌شود. به نظر هر رسد که در میان این عنوانی مختلف، اصطلاح «برنامه‌ریزی راهبردی» با توجه به غنای مفهومی و رواج گسترده آن در متون شهرسازی جهان و ایران، از کویابی و رسایی بیشتری برخوردار است. لازم به یادآوری است که اصطلاح «برنامه‌ریزی راهبردی» امروزه در مفهومی وسیع‌تر از معنای اولیه پیدایش خود (در چند دهه پیش)، به کار می‌رود و حوزه وسیعی از تفکر، مدیریت و اجرا را شامل می‌شود و بسیاری از مفاهیم مرتبط را به خود جذب کرده و بسط داده است.

در یک تعریف ساده و خلاصه می‌توان گفت که پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری با اتكا به اصول توسعه پایدار، در برگیرنده مجموعه‌ای از فعالیتهای انسانی در جهت توسعه همه‌جانبه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فضایی جوامع شهری است. محورهای اصلی این پارادایم بر ترسیم چشم‌اندازان، تدوین اهداف توسعه، رویارویی همه‌جانبه و منظم با مسائل اساسی شهر (موضوعات اساسی و ساختاری شهر)، استفاده بهینه و اثربخش از منابع کمیاب (حفظ و انتلای کیفیت محیط) و دستیابی به نتایج مناسب برای عموم و مهمتر از همه تأکید بر اجرای موقفيت‌آمیز استوار است.

در مباحث بعدی برخی از ویژگیها و اصول پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی و چگونگی استفاده از آن در شرایط ایران به اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

اصول پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی

به طور کلی پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی با درس آموزی از تجارب گذشته و با توجه به انبوی نیازهای انسانی و محدودیت دانش و امکانات ما برای پاسخگویی به آنها بر مبانی زیر استوار است:

الف - تحول در اهداف و وظایف دانش شهرسازی
سازمان و کارکرد جوامع شهری از بالاترین سطح پیچیدگی و پویایی برخوردار است و به همین دلیل شناسایی کامل و دhalt وسیع در ساز و کار آن بسیار دشوار و در برخی زمینه‌ها غیرممکن است. از این نظر باید پذیرفت که شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری یک دانش میان‌رشته است که به جای قوانین قطعی و رفتارهای ثابت با مجموعه‌ای از متغیرهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و دhalt انبوی عوامل احتمال‌پذیر و پیش‌بینی‌ناپذیر سر و کار دارد. با این نکرش دانش شهرسازی به طور فزاینده‌ای به حوزه علوم انسانی و اجتماعی نزدیکتر شده و پاسخگویی به نیازهای توسعه پایدار، کیفیت زندگی، عدالت اجتماعی، حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی را در دستور کار خود قرار داده است. بر این اساس وظایف برنامه‌ریزی و طراحی شهری، دیگر تعیین ساختار کالبدی - فضایی شهرها براساس گزاره‌های قطعی و علمی محض نیست، بلکه تلاشی جمیع، آگاهانه و مستمر برای تأثیرگذاری در روندها و گرایش‌های واقعی به منظور بهسازی محیط زندگی انسانی است.

ب - تأکید بر انعطاف‌پذیری و انطباق با شرایط بومی و محلی
جوامع شهری، با وجود همه ارتباطات جهانی، ملی و منطقه‌ای، درنهایت خصلت محلی و بومی دارند و باید به نیازهای محلی و هویت بومی پاسخ دهند. از این نظر در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و عمران شهری الگوی واحدی وجود ندارد و هر کشور و هر شهر باید نظام مدیریت توسعه شهری خود را در انطباق با شرایط ویژه خود انتخاب کند. به تعبیر نظریه پردازان جغرافیای انسانی و جامعه‌شناسی شهری هر نوع برنامه‌ریزی در شرایط کنونی مستلزم در نظر گرفتن دیالکتیک فرایند جهانی شدن، از یکسو، و فرایند بومی بودن، از سوی دیگر است.

ج - تأکید بر فرایند مدیریت اجرایی و مشارکت
جامعه شهری متعلق به همه شهروندان است و برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری با فعالیت و منافع نیروها و گروههای مختلف و متعارض اجتماعی سروکار دارد، بنابراین ضرورت‌های مربوط به تأمین توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و منافع عمومی ایجاب می‌کند که به نحوی میان نیروهای مؤثر و منافع مختلف در حد ممکن همکاری و هماهنگی بروزد. www.fekrebozorg.ir/paper

www.fekrebozorg.ir/blog

www.fekrebozorg.ir/shop

وجه مشترک انواع این نظام‌ها و طرحها دوری از رویکرد جامع-تفصیلی (به شیوه ستنت) و به کارگیری دیدگاهها و اصول پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی است. بنابراین لازم به یادآوری است که هرگونه استفاده درست از پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی مستلزم شناخت عمیق و انطباق میان آن با شرایط ویژه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور است و هرگونه گرتبرداری و تقلید سطحی از الگوهای عملی آن در سایر کشورها، با ماهیت پارادایم راهبردی منافات دارد.

در یک تعریف ساده و خلاصه می‌توان گفت
که پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری با اتكا به اصول توسعه پایدار در برگیرنده مجموعه‌ای از فعالیتهای انسانی در جهت توسعه همه جانبه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فضایی جوامع شهری است.

با وجود این باید پذیرفت که تجارب نظام‌های مختلف برنامه‌ریزی در کشورهای پیشرفته و نیز تجارب و رهنمودهای سازمان‌های بین‌المللی در پیویش و گسترش پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی نقشی بسیار مؤثر داشته است. از جمله این تجارب می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تجارب انگلستان در زمینه تقویت برنامه‌ریزی محلی، تنوع طرحها، تکامل طراحی شهری، تدوین انواع قوانین و راهنمایها و...
- تجارب فرانسه در مدیریت آمایش سرزمین، تشکیل نهادها در سطوح مختلف برنامه‌ریزی، ابداع انواع طرحها و...
- تجارب ایالات متحده آمریکا در همکاری بخش عمومی و خصوصی، ابداع روشها و فنون جدید، تدوین ضوابط و معیارها و...

• تلاش‌های سازمان ملل متحد در زمینه توسعه پایدار، مدیریت کلان شهرها، تدوین دستور کار ۲۱ و...

• تلاش‌های بانک جهانی در زمینه ایجاد «سازمان ائتلاف شهرها» و تدوین «راهبرد توسعه شهر» (CDS) و...

البته نباید فراموش کرد که به کارگیری پارادایم راهبردی، با توجه به پویایی و ابعاد گسترده‌آن، در عمل کاری ساده و آسان نیست و به ویژه در کشورهای کمتر توسعه یافته به زنجیره‌ای از پیش‌شرطها و زیرساخت‌های مناسب نیاز دارد. در واقع برنامه‌ریزی راهبردی و طرحهای راهبردی توسعه شهری مستلزم ایجاد تفکر راهبردی، قوانین راهبردی، تشکیلات راهبردی، مدیریت راهبردی و رویه‌های راهبردی است.

۱- دوران گذار از رویکرد برنامه‌ریزی جامع

به پارادایم راهبردی در ایران

پارادایم راهبردی متمکی به زمینه‌ها و زیرساخت‌هایی است که پسیاری از آنها هنوز در کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، وجود ندارد و یا قوام کافی پیدا نکرده است. در واقع روال کنونی شهرسازی کشور بر مجموعه‌ای از قوانین، تشکیلات و رویه‌های اجرایی ریشه دار استوار است که بر اساس دیدگاهها و روش‌های الگوی طرح جامع - تفصیلی شکل گرفته‌اند. بدیهی است که تغییر سریع قوانین، تشکیلات و رویه‌های شهرسازی به آسانی و در کوتاه‌مدت ممکن نیست و به یک رشته اصلاحات و اقدامات تدریجی و طولانی، به عنوان یک «دوره انتقالی و گذار» در عرصه‌های مختلف (قانونی، اداری، فنی، اجرایی و...) نیاز دارد.

در سالهای اخیر نخستین کام‌ها در این راستا برداشته شده است که از مهمترین آنها باید به انعکاس اهداف و مفاهیم توسعه پایدار مثل حفاظت محیط‌زیست و میراث فرهنگی، تقویت نقش برنامه‌ریزی محلی، افزایش اختیارات شهرداری‌ها و شوراهای... در قانون‌های برنامه سوم و چهارم توسعه کشور اشاره کرد. همچنین تدوین قوانین و مقررات جدید در زمینه مدیریت توسعه شهری و آمایش سرزمین مثل تهیه طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای و ناحیه‌ای، طرح‌های مجموعه شهری، آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران، ضوابط آمایش سرزمین، ضوابط ساماندهی و توانمندسازی اسکان غیررسمی، ضوابط بهسازی بافت‌های شهری و مانند اینها، در مجموع بیانگر آغاز تحول در نظام مدیریت توسعه شهری محسوب می‌شود.

با توجه به این ملاحظات، به منظور پرهیز از پراکنده‌کاری و دوباره‌کاری و تسهیل و تسريع و تکمیل این دوره گذار لازم است که فرایند اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری یک برنامه کلان در سطح ملی تلقی گردد و پیش‌شرط‌های آن در قالب پروژه‌های مشخص تعریف و پیگیری شود. از جمله پروژه‌های مهم این برنامه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- پروژه تدوین قانون جامع شهرسازی کشور

۲- پروژه تدوین قانون جامع زمین

۳- پروژه اصلاح و تقویت نظام مدیریت شهری

۴- پروژه ایجاد نظام هماهنگ در انواع طرح‌های توسعه

با توجه به این شرایط گذار باید پذیرفت که اگرچه به کارگیری پارادایم راهبردی در ایران بسیار دشوار است، ولی به نظر می‌رسد که تنها راه برون‌رفت از وضعیت کنونی حرکت در این مسیر خواهد بود. اما این حرکت فرایندی درازمدت و تدریجی است که به ایجاد زیرساخت‌های لازم و پشتونه‌های عینی و درس آموزی هوشمندانه از تجارب جهانی و انبساط این با شرایط ملی و بومی نیاز دارد.

www.fekrebozorg.ir/paper

www.fekrebozorg.ir/blog

www.fekrebozorg.ir/shop

و نیروهای اصلی تأثیرگذار و تأثیرپذیر در توسعه و عمران شهری عبارت‌اند از: بخش دولتی، بخش عمومی، بخش خصوصی، نهادهای حرفه‌ای و تشکلهای غیردولتی. بنابراین موفقیت و رسالت برنامه‌ریزی شهری در گروه ایجاد زمینه‌های مناسب برای جلب همکاری و تقاضه نیروهای واقعی مؤثر در توسعه و عمران شهر است. به یک تعبیر فعالیتهای برنامه‌ریزی وقتی مفهوم و معنا پیدا می‌کند که در عمل از موفقیت نسبی برخوردار گردد.

شرایط اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران

به طور کلی می‌توان گفت که امروزه دو دیدگاه اصلی در زمینه مباحث و مسائل شهرسازی کشور وجود دارد. دیدگاه اول بر این اعتقاد است که چون پیش‌شرط‌های لازم برای تحول و اصلاح نظام شهرسازی کشور فراهم نیست، بنابراین اصولاً وارد به نوگرایی و به کارگیری الگوهای جدید در برنامه‌ریزی و طراحی شهری کاری نادرست است و باید به بیبود روال جاری پرداخت. دیدگاه دوم بر این نظر است که کشور ما جزئی از جهان است و تحت تأثیر پدیده جهانی شدن و گسترش سریع شهرنشینی قرار دارد. در این وضعیت ما چه بخواهیم و چه نخواهیم در عمل در مسیر تغییر و تحول قرار گرفته‌ایم و نظام موجود به هیچ وجه پاسخگوی نیازهای جدید شهرنشینی و شهرسازی نیست.

با توجه به مباحث پیش می‌توان دریافت که این دیدگاه دوم انبساط بیشتری با شرایط واقعی کشور دارد، اما مسئله مهم این است که چگونه می‌توان در این راستا کام برداشت.



راهکارهای اصلاح نظام توسعه و عمران شهری در ایران

www.fekrebozorg.ir

دسته	حوزه کارگردانی	راهکارهای عمدۀ
۱	سیاستگذاری	<ul style="list-style-type: none"> • تقویت نقش نهادهای میانبخشی (شورای عالی شهرسازی - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) • تقویت همکاری دستگاههای بخشی (وزارت مسکن، وزارت کشور، محیط‌زیست، میراث فرهنگی و گردشگری...) • انتشار، تکمیل و ترویج استناد کلان توسعه و عمران ملی و منطقه‌ای و تاکیه‌ای • تهیه انواع راهنمایهای توسعه و عمران شهری در مقیاس‌ها و موضوعات مختلف برای مشاوران، مسئولان و مردم
۲	هدایت و راهنمایی	<ul style="list-style-type: none"> • اصلاح محتوای طرح‌های توسعه و عمران شهری • تقویت نقش طراحی شهری در طرح‌های توسعه • اصلاح روشها و فنون مطالعاتی و برنامه‌ریزی • اصلاح شیوه تدوین استناد طرح‌های توسعه • بهبود وضعیت نهادهای تهیه کننده طرح (مشاوران)
۳	نشوونه تهیه طرحها	<ul style="list-style-type: none"> • تقویت نقش وزارت مسکن و شهرسازی • تقویت نقش شورای برنامه‌ریزی استان و کارگروه شهرسازی • تقویت نقش شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی
۴	ناظارت بر روند	<ul style="list-style-type: none"> • تقویت نقش اسنادی و محلی در بررسی و تصویب طرحها • اعمال رویکرد راهبردی در بررسی و تصویب طرحها • تقویت رویکرد میانبخشی در بررسی و تصویب طرحها • تدوین راهنمای نحوه تدوین و ارائه استناد
۵	تقویت طرحها	<ul style="list-style-type: none"> • ایجاد نظام هماهنگ در سلسله مراتب تصمیم‌گیری و اجرا • تقویت هماهنگی و همکاری میان دستگاههای بخشی مؤثر • تقویت نقش مدیریت محلی، بخش خصوصی و مشاوران در اجرا • تدوین آینین نامه جامع و یکپارچه در نحوه ناظارت بر اجرا • ایجاد سازوکاری برای ناظارت نهادهای غیردولتی
۶	اجرای طرحها	<ul style="list-style-type: none"> • پیش‌بینی نحوه بازنگری و اصلاح در استناد طرحها • تجهیز دیترخانه کمیسیون ماده ۵ به ابزار ارزیابی و بازنگری
۷	ناظارت بر اجرا	<ul style="list-style-type: none"> • تعیین جایگاه حقوقی مشاوران در زمینه بازنگری و اصلاح طرحها
۸	باززنگری و اصلاح	<ul style="list-style-type: none"> • تعیین جایگاه حقوقی مشاوران در زمینه بازنگری و اصلاح طرحها

www.fekrebozorg.ir/paper

www.fekrebozorg.ir/blog

www.fekrebozorg.ir/shop

- پیکری اهداف برنامه چهارم در زمینه توسعه شهری
- تدوین دستور کار ملی توسعه پایدار
- آموزش و ترویج تجارب جدید
- فعال کردن شهرداری ها و شوراهای
- بپردازید وضع مشاوران و نهادهای حرفه ای
- بهره کردن از بخش خصوصی و تشکلهای غیردولتی
- اصلاح انواع شرح خدمات طرحهای توسعه
- تدوین و انتشار انواع راهنمایی توسعه شهری

۳- راهکارهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری

با توجه به مجموعه مباحث پیشین می توان راهکارهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری را در هشت حوزه کارکردی، طبقه بندی کرد و در یک برنامه ریزی هماهنگ به پیکری و تحقق آنها پرداخت. محورهای اصلی این راهکارها به طور خلاصه در جدول پیوست منعکس شده است.^(۹)

پی نوشت

- ۱- برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: اسکات، آلن جان. شهر - منطقه های جهانی، ترجمه پانه آ لطفی، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران، ۱۳۷۴.
- ۲- وزارت سکن و شهرسازی، سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی، (تصویب هیأت وزیران، بهمن ۸۲)، سازمان عمران و بهسازی شهری، تهران، ۱۳۸۳.
- ۳- کمال اطهاری، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، طرح تعریف مجموعه های شهری و تعیین شاخص های تبیین آن در ایران، ۱۳۷۹، ص ۱۶۶.
- ۴- برای اطلاع بیشتر از نقش کلان شهرها در آینده رجوع شود به: جواد مهدیزاده، «تحول در مفهوم، نقش و ساختار کلان شهرها»، مدیریت شهری، شماره ۱۷، بهار ۱۳۸۳.
- ۵- وزارت سکن و شهرسازی، مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی، جلد اول، ۱۳۸۳، ص ۴۱ به بعد.
- ۶- برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: جک لئود، تاس، آج، برنامه ریزی در ایران، براساس تجربه گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران، ترجمه علی اعظم محمد بیگی، نشر نی، ۱۳۷۷.
- ۷- برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری - تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، مدیر تحقیق جواد مهدیزاده، تهران، ۱۳۸۲، بخش چهارم.
- ۸- برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری: «طرح تحقیقاتی اصلاح روشهای عملی تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری در ایران»، مهندسان مشاور فرنهاد، (مدیر تحقیق حسین پیرزاده)، در دست انجام.
- ۹- برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: «طرح تحقیقاتی اصلاح روشهای عملی تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری در ایران»، مهندسان مشاور

۲- راهبردهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران طبق تحقیقات انجام شده می توان تمام فعالیتهای مربوط به مدیریت توسعه شهری در ایران را به هشت حوزه کارکردی تقسیم کرد. بر همین اساس مجموعه مسائل و مشکلات توسعه شهری در ایران نیز قابل طبقه بندی در همین هشت حوزه است. بنابراین می توان راهبردهای اصلی اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری را به شرح زیر در حوزه های یاد شده معرفی و پیشنهاد کرد:

- ۱- بازنگری در شیوه سیاستگذاری در طرحهای توسعه شهری
- ۲- بازنگری در شیوه هدایت و راهنمایی طرحها
- ۳- بازنگری در شیوه تهیه طرحها و فرایند مطالعات آنها
- ۴- بازنگری در شیوه نظارت بر فرایند تهیه طرحها
- ۵- بازنگری در شیوه بررسی و تصویب طرحها
- ۶- بازنگری در شیوه اجرای طرحها
- ۷- بازنگری در شیوه نظارت بر اجرای طرحها
- ۸- بازنگری در شیوه اصلاح و تجدیدنظر طرحها^(۸)

وظایف برنامه ریزی و طراحی شهری، دیگر تعیین ساختار کالبدی - فضایی شهرها
براساس گزاره های قطعی و علمی محض نیست، بلکه تلاشی جمعی، آگاهانه و مستمر برای تأثیرگذاری در روندها و گرایش های واقعی به منظور بهسازی محیط زندگی انسانی است.

با توجه به مباحث یاد شده، می توان راهبردهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در کشور را به دو دسته «راهبردهای دراز مدت» و «راهبردهای کوتاه مدت» تقسیم کرد.

- الف - راهبردهای دراز مدت**
 - اصلاح نظام برنامه ریزی فضایی در کشور
 - تدوین قانون جامع شهرسازی
 - تدوین قانون جامع استفاده از زمین
 - تکمیل نظام سلسله مراتبی طرحهای توسعه و عمران
 - اصلاح و تقویت نظام مدیریت شهری در سطوح ملی، منطقه ای و محلی
 - بازنگری در نقش مهندسان مشاور
 - تدوین قوانین و راهنمایی توسعه پایدار شهری
- ب - راهبردهای کوتاه مدت**
 - احیا و پیکری قوانین موجود به منظور توسعه پایدار
 - تقویت همکاری نهادهای موجود