

سنجش قابلیت به‌کارگیری رهیافت نظری "برنامه‌ریزی پویا مختلط" در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهری ایران

محمد حسین شریف زادگان^۱، سحر ندایی طوسی^۲

^۱ دکتری توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای دانشگاه لندن، دانشیار گروه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهیدبهشتی، تهران، ایران.

^۲ دانشجوی دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهیدبهشتی، تهران، ایران.

(تاریخ دریافت مقاله: ۹۳/۱/۲۳، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۳/۴/۱۶)

چکیده

تحقق‌پذیری پائین و ناکارآمدی برنامه‌های شهری گذشته مبتنی بر رهیافت‌های سنتی جامع، و روی آوردن تصمیم‌گیرندگان به رهیافت عملیاتی اندک‌افزا، ضرورت پالایش دیدگاه‌های نظری و روش‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با نیت رفع کاستی‌های این دو رهیافت را آشکار ساخته است. از سویی هم‌سازی رهیافت‌های جامع با الزامات زمینه‌ای و ساختار سیستم اقتصاد سیاسی ایران رد یک‌باره آن را ناممکن می‌سازد و از سوی دیگر بسندگی اندک‌افزایی به حفظ وضع موجود و نه توسعه، پذیرش یک‌سویه آن را، برخلاف نزدیکی بیش‌تر به اجرا، نامناسب می‌سازد؛ در این رابطه پژوهش پیش‌رو به شیوه‌ای توصیفی-تحلیلی و با استفاده از روش فراتحلیل درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش برآمده است که "آیا سامان‌دهی التقاط نظری پیش‌گفته در قالب رهیافت‌های ترکیبی از سودمندی لازم برخوردار خواهد بود. بر این اساس، هدف اصلی پژوهش به سنجش توانمندی‌های رهیافت ترکیبی "پویا مختلط" در پاسخ‌گویی به مسئله‌های خاص سیستم برنامه‌ریزی ایران اختصاص یافته است. دستیابی به این هدف از طریق برابری نهادن قابلیت‌ها و الزامات درونی و بیرونی رهیافت پویا مختلط با نیازها و مسائل سیستم برنامه‌ریزی ایران و تبیین میزان هم‌سازی این دو، میسر شده است؛ نیازسنجی سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهری ایران در قالب شناسایی وضعیت درونی و تشخیص قیود و الزامات محیطی وارد بر آن و انطباق آن با امکانات و الزامات اثرگذار بر اجرای صحیح الگوواره پویا مختلط در این پژوهش گویای مناسبیت و توانمندی نسبی این رهیافت، به عنوان جایگزین در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران، است.

واژه‌های کلیدی

برنامه‌ریزی توسعه شهری، رهیافت جامع عقلانی، رهیافت اندک‌افزا، رهیافت برنامه‌ریزی پویا مختلط.

*نویسنده مسئول: تلفن: ۰۹۱۲۳۹۷۲۹۱۸، نمابر: ۰۰۲۱-۲۲۴۳۱۶۳۸، E-mail: s.n.tousi@gmail.com

مقدمه

دیگر مقایسه اصول کاربستی رهیافت‌های برنامه‌ریزی با ویژگی برنامه‌های تهیه شده در ایران بیان‌گر تغییر ماهیت و وجود ابهام و اختلاط در دیدگاه‌های نظری و روش‌شناختی به کار رفته در تهیه برنامه است؛ این امر سبب شده تا به عنوان نمونه برنامه‌های راهبردی - ساختاری همان برنامه جامع به نظر آیند که تنها در عنوان و به سلیقه تهیه‌کنندگان و تصویب‌کنندگان آن تغییر یافته است. برون‌رفت از این مشکلات، در چارچوب الزامات ساختاری و زمینه‌ای سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در کشور، سه راه کار عمده را به ذهن صاحب‌نظران این عرصه متبادر ساخته است که پذیرش هر یک دارای کاستی‌ها و مشکلاتی به شرح ادامه خواهد بود:

• **راه‌کار دلخواه پیروان افراطی اقتصاد بازار مبنی بر مردود اعلام کردن برنامه‌ریزی‌های جامع و راهبردی و پذیرش رهیافت‌های اندک‌افزا** (Lindblom, 1959, 79-88) - در وضعیت‌های نسبتاً پایداری که در آن تصمیم‌ها از آغاز درست گرفته شوند، رهیافت اندک‌افزا از کفایت لازم برخوردار است؛ ولی در وضعیت‌های ناپایداری که مسیرهای تصمیم‌گیری اولیه نیز اشتباه از آب درآمده این رهیافت از مناسب لازم برخوردار نخواهد بود. به علاوه، بسندگی اندک‌افزایی به حفظ وضع موجود، درمان‌گری و نه توسعه و پیشرفت از یک سو و نیاز آن به محیط‌های چندگانه پایدار، تعدیل متقابل حزبی^۲ و ابزارهای مهیا، ناکامی در برآورده ساختن تقاضاهای رو به رشد حقیقی جامعه ایران (در چارچوب سیستم مرکزگرای موجود) را سبب خواهد شد که پذیرش یک‌جانبه رهیافت‌های اندک‌افزا را ناممکن می‌سازد؛

• **راه‌کار دلخواه فن‌سالارهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مبنی بر تداوم و تکرار تجربیات گذشته و روندهای موجود:** هم‌سازی رهیافت‌های جامع - عقلانی با الزامات زمینه‌ای و ساختار سیستم اقتصاد سیاسی ایران رد یک‌باره این رهیافت را ناممکن می‌سازد، اما از سویی اثبات ناکارآمدی رهیافت‌های جامع - عقلانی بر همگان بازگشت و توسل یک‌سویه به رهیافت‌های سابق را نیز غیرموجه می‌سازد.

• **راه‌کار سوم مبنی بر بازنگری در سیستم برنامه‌ریزی ایران در چارچوب الزامات زمینه‌ای کشور پس از آزمون و خطاهای بسیار و آشکار شدن لزوم بازنگری در رهیافت‌های برنامه‌ای موجود بر حسب شرایط زمانی پذیرش این راه‌کار و تغییر مجدد رهیافت مستلزم انجام مطالعات گسترده و صرف هزینه‌های بسیار خواهد بود.** پرسش اساسی آن است که با توجه به آشکار شدن ضرورت پالایش دیدگاه‌های نظری و روش‌شناسی برنامه‌ریزی در سطوح مختلف با تاکید بر الزامات زمینه‌ای، قیود محیطی و مسئله‌های برنامه‌ریزی ایران، پذیرش چه راه‌کاری از کارآمدی لازم برخوردار خواهد بود؟ روشن است که تداوم برنامه‌ریزی به شیوه‌های جامع - عقلانی، راهبردی و یا پذیرش رهیافت‌های محافظه‌کارانه‌ی اندک‌افزا از کفایت و کارآمدی لازم برخوردار نخواهد بود. از سویی کنار گذاشتن کامل و یک‌باره رهیافت

آشکار شدن ناکارآمدی برنامه‌های توسعه شهری ایران در دهه‌های گذشته (مبتنی بر رهیافت‌های سنتی جامع) در دستیابی به سطح عملکرد دلخواه، هدایت توسعه و مهار دگرگونی‌های شهر و هم‌چنین ناکافی بودن «عقلانیت کارکردی»^۱ آن، لزوم تفکر در مورد تغییر بنیادی رهیافت‌های تهیه برنامه را بر اکثریت صاحب‌نظران برنامه‌ریزی شهری ایران آشکار ساخته است؛ لیکن انتقاد چندین باره از رویکردهای تهیه برنامه در ایران، بدون بحث در مورد پایه‌های نظری و مشکلات کاربردی آن، تنها منجر به تغییراتی صوری و عرضی و نه محتوایی، از جمله تغییر عنوان «طرح جامع» به «طرح‌های توسعه و عمران و حوزه و نفوذ» یا «سامان‌دهی»، شده است. تعیین دستورکارهای جدیدی چون «برنامه‌های راهبردی - ساختاری» گرچه با هدف تغییر بنیادی در محتوای برنامه‌ها و نیت رفع کاستی‌ها و چالش‌های الگوواره‌های جامع (حبیب‌اللهیان، ۱۳۸۵، ۲۶-۸) انجام شده، لیکن ناهم‌خوانی میان الزامات ساختاری و نهادی این رهیافت با ویژگی‌های زمینه‌ای و قیود سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران و هم‌چنین برداشت و یا به‌کارگیری ناصحیح اصول برنامه‌ریزی راهبردی، موجبات ناکارآمدی برنامه در دستیابی به اهداف و محدود شدن آن تحت یک عنوان در شرح خدمات وزارت راه و شهرسازی ایران را فراهم ساخته است؛ مناسبت شیوه‌ی راهبردی برنامه‌ریزی توسعه شهر، به دلیل نداشتن اشتراک با برنامه‌ریزی‌های سنتی جامع، در گرو برآورده شدن دستورکاری برای ایجاد تغییرات نهادی، از جمله پیش‌گیری از انحصاری شدن اطلاعات توسط گروه‌های قدرت با تاکید بر عقلانیت ارتباطی و هم‌چنین واگذاری قدرت از سطوح مرکزی به سطوح محلی، به عنوان پیش‌شرط‌های اصلی برآورده شدن برنامه دانسته شده است (Friedmann, 1973)؛ لیکن پراهمیت بودن نقش مسئولان دولتی در فرآیند تصمیم‌گیری، تمرکز تصویب در نهادهای ملی و نفوذ مطلق بخش دولتی در امر تهیه برنامه (دفتر طرح‌های کالبدی، ۱۳۸۶) و در نتیجه نبود سازوکار تعریف شده و مورد قبول عرصه‌های عمومی برای مشارکت و یا نادیده انگاشتن و نمادین بودن این مفهوم در فرآیند برنامه‌ریزی همگی نشان از آن دارد که گرایش روزافزون به تغییر بنیادی در رهیافت‌های برنامه‌ریزی ایران بدون تحول کافی در دیدگاه‌های نظری و بی‌توجه به ویژگی‌های زمینه‌ای سیستم برنامه‌ریزی ایران صورت گرفته و این تغییر رویکرد در برنامه‌ها بیش از اندازه شتاب زده اتفاق افتاده است. بر همین اساس، پیش‌بینی‌ها نیز گواه بر آن بوده که این برنامه‌ها یا اساساً اجرا نشده باقی خواهند ماند، یا تغییر ماهیت داده و یا از منظر هزینه - فایده اجتماعی اقتصادی جای مناقشه خواهد داشت (رئیس‌دانا، ۱۳۸۸)؛ کما این‌که نمود اجرایی نشدن این شیوه از برنامه‌ریزی را می‌توان در روی آوردن سیستم به رهیافت‌های تصمیم‌گیری «برنامه‌ریزی اندک‌افزا» ناشی از دخالت متغیرهای ضد برنامه‌ریزانه (شرایط سیاسی و اجتماعی، کمبود متخصصان حرفه‌ای در بدنه برنامه‌ریزی و نگرش منفی نسبت به ضرورت برنامه‌ریزی (Ben-Zadok, 1985) جست‌وجو کرد. از سوی

سنجش قابلیت به‌کارگیری رهیافت نظری "برنامه‌ریزی پویا" در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهری ایران

عملیاتی از آن نشات می‌گیرند (Chadwick, 1971)، استفاده شود. مجموعه این مسئله‌ها و پرسش‌ها ضرورت اندیشیدن به **رهیافت‌های التقاطی** را آشکار ساخته و نگارندگان را در پی شناسایی رهیافت نظری جایگزین، منطبق با اصول مطرح شده، برانگیخته است. پرسش اساسی این است که آیا سامان‌دهی **التقاط نظری و رهیافتی پیش‌گفته در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران و در قالب رهیافت‌های ترکیبی رایج از سودمندی لازم برخوردار خواهد بود؟**

سنتی جامع- عقلانی علاوه بر صرف هزینه‌ها و مطالعات بسیار منجر به نادیده گرفتن گرایش آشکار و نهان و هم‌سویی بیش‌تر ویژگی‌های زمینه‌ای سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران با رهیافت‌های سنتی جامع- عقلانی خواهد شد. برنامه‌ریزی عقلانی گرچه با واقعیت در تضاد است، اما این به معنای کنار گذاشتن کامل آن در جامعه‌ای مانند ایران نیست. بلکه باید از آن به عنوان "چارچوب مرجع هنجارین، ساختار و چشم‌انداز ایده‌آل، که داوری‌ها بر مبنای آن صورت می‌پذیرد و نظریه‌های

مفاهیم نظری

آن‌ها در نشریه Public Administration Review در ماه دسامبر سال ۱۹۶۷ توسط جامعه‌شناسی به نام آمیتای اتریونی، باعث برانگیخته شدن موجی از بحث و بررسی‌ها، سنجش‌گری‌ها و به‌کارگیری آن شد. این رهیافت به دلیل عملیاتی بودن و تصحیحات هنجارین صورت‌پذیرفته نسبت به دو رهیافت نام برده مناسب‌ترین و کارآمدترین معرفی و طی چندین سال پس از آن راه‌کارهای دقیق‌تری برای این چارچوب انگاشتی، به ویژه در کشورهایی که نیاز به روندکارهای مختلط شدیداً احساس می‌شد، ارائه شد (Buttoud, 2002). پویا مختلط به شیوه تصمیم‌گیری سلسله‌مراتبی اطلاق می‌شود (Gold-berg, 1975, 934) که تصمیم پایه گرفته شده در سطوح بالاتر را با تصمیم‌های گرفته شده در سطوح پایین‌تر ترکیب کرده و دارای قواعدی برای تخصیص منابع بین سطوح مختلف تصمیم‌گیری و ارزش‌گذاری است که بر مبنای موقعیت تصمیم در این سلسله مراتب منجر به ایجاد تغییراتی در سهم سطوح بالا تا پایین پویا می‌شود. (Etzioni, 1986) این رهیافت با ترکیبی از فرآیندهای سیاست‌گذاری پایه‌ای سطح بالاتر (اهداف و تصمیم‌های کلان و نشان‌دهنده جهت‌های اساسی)، و فرآیندهای سیاست‌گذاری اندک‌افزا (که زمینه اجرایی شدن و دستیابی به تصمیم‌های پایه و اهداف را فراهم می‌کنند)، سعی بر کاهش جنبه‌های غیرواقعی عقلانیت- از طریق محدود کردن جزئیات مورد نیاز تصمیم‌های پایه- و غلبه بر محافظه‌کاری و عمل‌گرایی افراطی اندک‌افزایی- از طریق کشف گزینه‌های بلندمدت‌تر- دارد (Etzioni, 1967). در این رهیافت هدایت جامعه مورد برنامه‌ریزی تنها در چند موضوع راهبردی به برنامه‌ریزی عقلانی سپرده می‌شود و در مورد موضوعات روزمره از رهیافت اندک‌افزایی استفاده می‌شود (Rončević & Makarović, 2010).

برنامه‌ریزی پویا مختلط طی چند دهه‌ای که از عمر آن می‌گذرد، همواره متأثر از چارچوب‌های شناخت‌شناسی^{۱۱} و نظریه‌های مختلف مانند نظریه کنش ارتباطی بوده و تا به امروز تحولاتی را در راستای تکامل و ناشی از کاربست‌های مختلف رهیافت در نقاط مختلف جهان با ساختارهای سازمانی و فلسفه‌های حکومتی متفاوت دیده است که بخش قابل

گرچه استفاده از یک رهیافت خالص برنامه‌ریزی از دقت بیش‌تری برخوردار است، اما به باور بسیاری از صاحب‌نظران مبنی بر کامل نبودن هیچ یک از رهیافت‌های برنامه‌ریزی به تنهایی، در دنیای واقعی بیش‌تر از ترکیب شیوه‌های مختلف برنامه‌ریزی، شامل عناصری از برنامه‌ریزی جامع- عقلانی، اندک‌افزا، وکالتی^۴ و حتی دادوستدمآبانه^۵ استفاده می‌شود تا تنها یک شیوه^۶. عمومی‌ترین ترکیب مورد استفاده، ترکیب برنامه‌ریزی اندک‌افزا و عقلانی است (Kaufman, 1979). در روش‌شناسی‌های برنامه‌ریزی می‌توان از شیوه‌های مختلف ترکیب رهیافت‌های اندک‌افزا و عقل‌گرایی^۷ استفاده کرد؛ اختلاط متوازن مانند پویا مختلط^۸، اختلاط سوگیری شده به سمت اندک‌افزایی یا به سمت عقل‌گرایی (برنامه‌ریزی راهبردی) (Rosenhead, 1980). هم‌چنین در پژوهشی که در دهه ۱۹۷۰ در مورد شیوه تهیه برنامه‌ریزی ساختاری بریتانیا انجام شد، مشخص شد که اکثر گروه‌های برنامه‌ریزی از رهیافت پویا مختلط به جای عقلانی و اندک‌افزا استفاده می‌کنند^۹ (Healey, 1997). این رهیافت، به عنوان ویرایش تکامل یافته برنامه‌ریزی جامع- عقلانی (Rosenhead, 1980)، بر آن است تا مدل جامع- عقلانی برنامه‌ریزی را برای انطباق هرچه بیش‌تر با "واقعیت سیاسی" و کاستی‌های عقلانیت انسانی جرح و تعدیل کند (Grabow & Heskin, 1973).

در واقع، تا پیش از معرفی رهیافت پویا مختلط، دو چارچوب جامعه‌شناختی عقل‌گرایی و اندک‌افزایی برای تحلیل خردمایه اقدامات بخش عمومی و در برنامه‌ریزی سه مدل کلاسیک شامل عقل‌گرایی خطی، عقلانیت فروبسته^{۱۰} و "اندک‌افزایی گسسته" وجود داشت (Kuruvilla & Dorstewitz, 2010^{۱۱}). در دهه ۱۹۶۰ هم‌زمان با افزایش انتقاد از برنامه‌های عقلانی، به دلیل ناکارآمدی در دستیابی به اهداف هدایت و کنترل توسعه شهر (ناشی از امکان‌ناپذیری فنی و عملیاتی و نداشتن تداوم سیاسی)، و آشکار شدن کاستی‌های رهیافت‌های اندک‌افزا، جهت نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی به سمت نظریه پویا مختلط برنامه‌ریزی تغییر یافت (Judith, 1996). انتشار مقاله‌ای با نام "پویا مختلط به عنوان سومین رهیافت تصمیم‌گیری" در برابر رهیافت‌های تصمیم‌گیری پیشین و در پاسخ به کاستی‌های

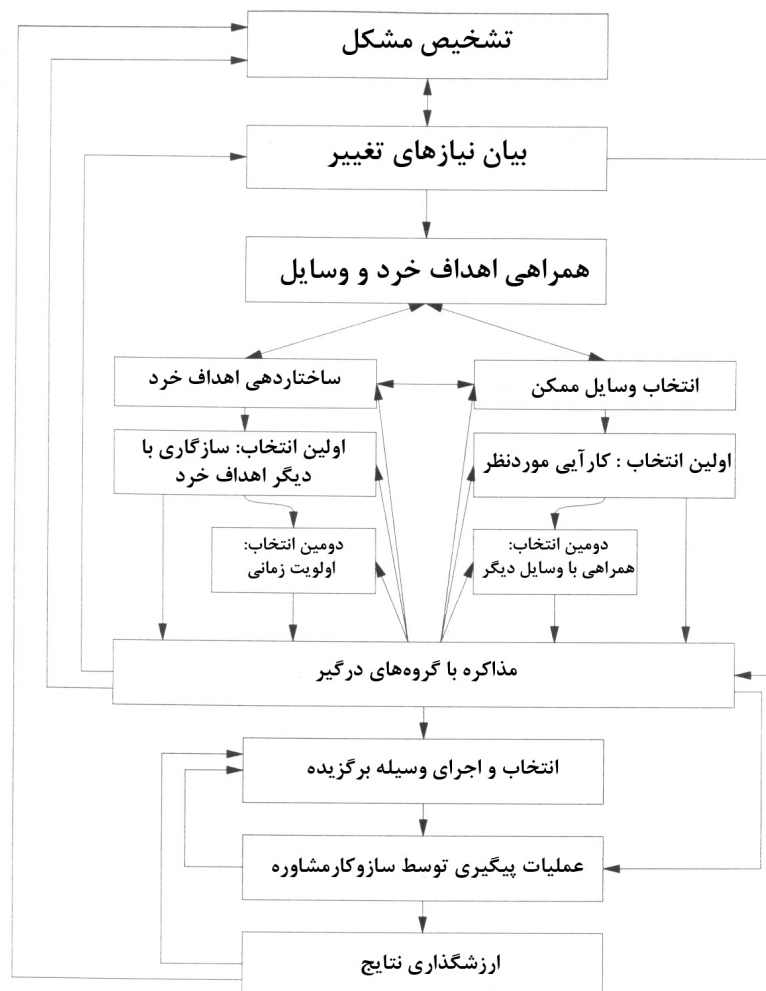
ادامه می‌یابد که تنها یک گزینه باقی بماند یا از میان گزینه‌های باقی‌مانده یکی به طور تصادفی انتخاب شود.

- **سطح پیش از اجرا:** به عنوان یک قاعده اجرایی^{۱۷} عملیات اجرا در صورت امکان به چند گام پیاپی تقسیم می‌شود. هر کجا امکان پذیر است به عنوان یک قاعده سیاسی^{۱۸} پروگرام‌های اجرا به چندین گام پیاپی تقسیم می‌شود. در نهایت به عنوان یک قاعده کاربردی^{۱۹} در صورت امکان فرآیند تخصیص موجودی‌ها به چند گام پیاپی تقسیم می‌شود. مراحل اجرایی به شیوه‌ای مرتب می‌شوند که تصمیم‌های کم‌هزینه‌تر در مراحل اولیه و تصمیم‌های پرهزینه و یا با قابلیت بازگشت سرمایه کم‌تر در مراحل بعدی فرآیند ظاهر شوند. هم‌چنین برای گردآوری و پردازش بیش‌تر اطلاعات یک برنامه زمان‌بندی فراهم می‌شود تا اطلاعات مورد نیاز در مواقع حیاتی تصمیم‌گیری مهیا باشند؛ ولی تاخیرات "پیش‌بینی نشده" در مهیا بودن این درون‌دادها در نظر گرفته می‌شود. پویای جامع زمانی انجام می‌شود که پیش از رویارویی با نقاط حیاتی در عملیات تصمیم‌گیری چنین اطلاعاتی آماده شوند.

- **سطح بازبینی:** پس از اجرای اولین زیرمجموعه از افزوده‌ها^{۲۰}، یک پویای نیمه جامع انجام می‌شود و در صورت

ملاحظه‌ای از آن به تشریح برنامه‌های عملیاتی رهیافت، به عنوان راهنمای تصمیم‌گیرندگان باز می‌گردد. چراکه برنامه‌ریزی یک فعالیت تجویزی و نه صرفاً توصیفی و تحلیلی است؛ از آن رو نظریه و عمل برنامه‌ریزی همواره در یک میان‌کنش دائمی با یکدیگر به سر می‌برند. مراحل مختلف فرآیند پویای مختلط در سه سطح راهبردی، اجرا و پس از اجرا به شرح ادامه برای اولین بار توسط اتریونی معرفی شد. گرچه بعدها تصحیحاتی نیز بر آن وارد شد (Etzioni, 1986, 286-288):

- **سطح راهبردی:** ابتدا کلیه گزینه‌های ممکن که به ذهن تصمیم‌گیرندگان و تصمیم‌سازان خطور می‌کند به صورت مجموعه‌ای از اختیارهای ممکن در طول زمان فهرست می‌شوند. پس از آزمون اولیه گزینه‌ها به صورت اجمالی، آن‌هایی که دارای ایرادات کاربردی^{۲۱} (گزینه‌های امکان‌ناپذیر)، ایرادات هنجارین^{۲۲} (گزینه‌های ناسازگار با ارزش‌های اولیه تصمیم‌گیرندگان) و ایرادات سیاسی^{۲۳} (گزینه‌های ناسازگار با ارزش‌های اصولی سایر کنش‌گران و گروه‌های بهره‌مند) هستند از فهرست خارج می‌شوند. عمل حذف گزینه‌های ایراددار در سطح تفصیل بیش‌تر از گام قبل تکرار می‌شود و این کار تا آن جا



نمودار ۱- فرآیند تصمیم‌گیری در مدل مختلط.
ماخذ: (Buttoud & Samyn, 1999, 141)

مربوط می‌شود:

• مسئله‌های بیرونی و محیطی (زمینه‌ای) برنامه‌ریزی توسعه شهر که خارج از حیطه کنترل سیستم برنامه‌ریزی بوده اما به عنوان قیود و الزامات محیطی بر آن اثرگذار است.

• مسئله‌های درونی سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر که مستقیماً به عرصه کارکردی برنامه‌ریزی و عمل آن توجه می‌کند با این فرض که هم‌سازی و انطباق میان ویژگی‌های عرضه (الزامات رهیافت برنامه‌ریزی پویا) با تقاضا (ویژگی‌های درونی و بیرونی سیستم برنامه‌ریزی کشور) و توانایی رهیافت در پاسخ‌گویی به مسئله‌های خاص سرزمین عامل اساسی در موفقیت برنامه در دستیابی به اهداف به شمار می‌آید. بر این اساس سنجش مناسبت برنامه‌ریزی پویا، به عنوان رهیافت جایگزین در ایران و در نتیجه آزمون فرضیه پژوهش از سنجش وضعیت در قالب دو دسته عامل اصلی نام برده و پرداختن به دستورکار زیر و از طریق روش‌هایی به شرح ادامه، میسر خواهد شد (تصویر ۱):

• **الف- دستورکار نخست**- تشخیص اصول شناختی و ویژگی‌های کاربردی رهیافت پویا در قالب بررسی دو عرصه موضوعی نخست الزامات و چارچوب‌های محیطی و زمینه‌ای مورد نیاز رهیافت و دیگری توانمندی‌های رهیافت از طریق قیاس با دو رهیافت عقل‌گرایی و اندک‌افزایی؛ روش به‌کاررفته در این گام "فرا تحلیل"^{۳۱} است که به عنوان معیاری مهم برای بازنگری در پیشینه پژوهشی و تلخیص پیکره دانشی موجود در بسیاری از حوزه‌ها پذیرفته شده است. از این روش در این نوشتار برای ترکیب نتایج پژوهش‌های انجام شده در زمینه پویا، مختلط استفاده شده است. فرا تحلیل به عنوان رویکرد یا جعبه ابزاری برای ترکیب اطلاعات حاصل از پژوهش در پی کشف روابط تازه‌ای است که از مطالعات جداگانه و انفرادی قابل حصول نیست. برآمد به‌کارگیری این روش در پژوهش پیش‌رو و در قالب مقوله‌های استخراج شده شامل الزامات و امکانات رهیافت پویا، مختلف به شرح جدول ۱ خواهد بود (قاضی طباطبایی و و داد‌هیر، ۱۳۸۹).

• **ب- دستورکار دوم**- تشخیص و استنتاج نیازهای سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران برآمده از مسئله‌های خاص سرزمین در چارچوب قیود و الزامات موجود در دو زمینه موضوعی شامل شناسایی مسئله‌های درونی سیستم و تشخیص نیازهای برآمده و شناسایی مسئله‌های بیرونی سیستم به عنوان قیود و الزامات عمل شامل ویژگی‌های زمینه‌ای و چارچوب‌های محیطی در قالب جدول ۲ به روش فرا تحلیل؛

• **ج- دستورکار سوم**- سنجش مناسبت رهیافت برنامه‌ریزی پویا، مختلط برحسب توان رویارویی و برآورده ساختن نیازهای برنامه‌ریزی توسعه شهر و انطباق و هم‌سازی با قیود و الزامات عمل رهیافت‌های برنامه‌ریزی در ایران از طریق برابرهم‌نهاد امکانات و الزامات رهیافت با نیازهای سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران و تبیین میزان هم‌سازی این دو؛ در ادامه به تشریح این موارد پرداخته خواهد شد.

کارآمدی افزوده‌ها هم‌چنان این پویا نیمه‌جامع با فاصله‌های زمانی طولانی‌تر و بازبینی کامل و کلی ادامه می‌یابد. در صورتی که مجموعه‌ای از افزوده‌ها منجر به مشکلات عمیق‌تری شوند، پویا جامع‌تری انجام می‌شود. پویا در فواصل زمانی منظم به دلایل مختلف ادامه می‌یابد؛ از جمله خطری که در جریان پویا اولیه قابل مشاهده نبوده و پس از اجرا قابل مشاهده است و یا ممکن است چند گام جلوتر خود را نشان دهد، خطور هدف کلان یا راهبرد بهتری به ذهن و یا دستیابی به هدف برنامه‌ریزی که برنامه را از افزوده‌های بیش‌تری نیاز می‌سازد که در این صورت، به سراغ اهداف جدیدتر رفته و ختم پروژه اعلام می‌شود. در سال ۱۹۹۹ باتود و ثمین با تاکید بر شیوه‌های ارتباطی، فرآیند کاربست این رهیافت در سطح راهبردی را از نو ترسیم کردند (Buttoud, 2002). در این فرآیند پس از شناسایی وضعیت موجود و تشخیص مشکل، اهداف خرد، که از راه حل‌های مشکلات ناشی می‌شوند، تنظیم و ساختار بندی شده و سپس وسایل دستیابی به اهداف تعیین و از طریق مذاکره با گروه‌ها و مشارکت افراد درگیر انتخاب می‌شود (نمودار ۱). بسته به موقعیت روش‌های مختلفی شامل پرس و جوی اولیه از افراد و گروه‌های کاری (اظهار درخواست‌ها، جایگاه و موقعیت گروه‌های درگیر)، و برگزاری سمینارهای عمومی برای تلخیص و بحث آزاد درباره نتایج کار (ارائه و مباحث در یک سطح گسترده‌تر) به کار می‌رود. خروجی برنامه شامل فهرست ظرفیت‌های موجود اجرایی در نتیجه فرآیند مذاکره، قیودی که می‌بایست در طول اجرا مورد توجه قرار گیرند و روش حل آن‌ها، تشریح هر کدام از گزینه‌های عملیاتی منتخب با خردماده آن، فهرستی از روند کارها و معیارهای ارزشیابی و پیگیری اجرا و در نهایت سناریوهای ممکن برای استفاده در موارد پیش‌بینی نشده به منظور دستیابی به یک برنامه‌ریزی سازگار خواهد بود (Buttoud & Gerard, 2002).

روش‌شناسی و روش پیش‌برد پژوهش

بر اساس ویژگی‌های پیش‌گفته از پویا، مختلط، بررسی کاستی‌ها و چالش‌های موجود ناشی از بی‌توجهی و ناهم‌خوانی برنامه‌ها با بستر (زمینه‌گرایی) و هم‌چنین تحلیل اجمالی ویژگی‌های خاص سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران فرضیه‌ای مبنی بر "کارآمدی به‌کارگیری رهیافت پویا مختلط در سیستم برنامه‌ریزی ایران" مطرح می‌شود. در راستای رد یا پذیرش فرضیه شکل‌گرفته، هدف پژوهش به "سنجش قابلیت به‌کارگیری برنامه‌ریزی پویا مختلط به عنوان رهیافت جایگزین در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران" اختصاص یافته است. دستیابی به این هدف از یک سو مستلزم شناسایی مسئله‌های اثرگذار بر اجرای صحیح و مناسبت الگوواره برنامه‌ریزی پویا مختلط (الزامات) و از سوی دیگر بررسی امکانات و توانمندی رهیافت در حل مسئله‌ها و نیازهای خاص سرزمین است. مورد اول به مسئله‌های بیرونی و محیطی و مورد دوم به مسئله‌های درونی سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر



تصویر ۱- روند کار در نظر گرفته شده توسط نگارندگان برای دستیابی به هدف پژوهش.

تحلیل‌ها و یافته‌های پژوهش

الف - شناسایی اصول و ویژگی‌های کاربردی در قالب امکانات و الزامات رهیافت پوشش مختلط

تا دهه ۱۹۶۰، برنامه‌ریزان با تکیه بیش از حد بر توان دولت‌ها در رویارویی با کلیه مشکلات، با استفاده از برنامه‌های جامع و نقشه دقیق^{۲۲} مشکلات را با نهایت بهینگی بر پایه تفکر عقلانی و با درجه بالایی از قطعیت برطرف می‌کردند. در این دهه با آشکار شدن معایب این رهیافت مفاهیمی مانند عقلانیت فرو بسته (محدود) سیمون^{۲۳}، اندک‌افزایی لیندبلوم و پویش مختلط اتریونی وارد بحث‌های برنامه‌ریزی و منجر به تعدیل رهیافت فنی عقلانی شد؛ گرچه رهیافت پویش مختلط نیز شدیداً به تفکر فنی عقلانی مرتبط است (Zuidema & De Roo, 2004) اما در تلاش است با دربرداشتن نکات مثبت هر دو رهیافت عقلانی و اندک‌افزایی بر کاستی‌های آن دو غلبه کند. با مقایسه این رهیافت با دو رهیافت پیشین در هشت مقوله کلی (استخراج شده از متون مورد بررسی) می‌توان به الزامات و قابلیت‌های آن پی برد (جدول ۱). با این پیش فرض که مناسبت رهیافت برنامه‌ریزی جدید در یک بستر خاص از یک سو مستلزم برآوردن الزامات خاص رهیافت توسط سیستم برنامه‌ریزی و از سوی دیگر قابلیت رهیافت در برآوردن نیازها و پاسخ‌گویی به مسئله‌های خاص برنامه‌ریزی در نمونه موردی است.

• **عرصه موضوعی نخست - بررسی الزامات رهیافت پویش مختلط در قالب ساختار اقتصاد سیاسی مورد نیاز -** رهیافت‌های عقلانی برنامه‌ریزی به دلیل جامعیت و فراگیری و

تمایل به اعمال کنترل شدید بروضعیت به محوریت دولت مرکزی (Etzioni, 1986) تنها در چند نوع محدود از سیستم‌های تمرکزگرا، کلیت‌گرا^{۲۴} و دیوان‌سالارانه از کارآمدی لازم برخوردار خواهد بود که اجرا در آن با راهنمایی و کنترل دقیق صورت می‌پذیرد؛ اندک‌افزایی گسسته به عنوان رهیافت تصمیم‌گیری کثرت‌گرا^{۲۵} در تضاد با برنامه‌ریزی جامع مستلزم سیستم‌های تمرکززدا به محوریت نهادهای محلی با سطح کنترلی پایین است. تحت تاثیر مدل رقابت آزاد اقتصادی اندک‌افزایی اعتقادی به تصمیم‌گیری در نهادهای مرکزی نداشته و سیاست‌ها را برون داد فرآیند به-بستان بین احزاب اجتماعی^{۲۶} می‌داند؛ بنابراین انتخاب تصمیم ارجح بر مبنای "توافق تصمیم‌گیرندگان" در فرآیند "تعدیل متقابل حزبی" صورت می‌پذیرد (Smith & May, 1980). از دیدگاه پیروان اندک‌افزایی، این نوع تصمیم‌گیری هم واقعی و هم کارآست؛ نقش برنامه‌ریزان در این رهیافت انفعالی تراز مدل‌های فن‌سالارانه عقلانی^{۲۷} است که علاوه بر ترجمه ارزش‌ها و دیدگاه‌های مختلف کنش‌گران به هماهنگ‌سازی اعمال در متن عمومی نیز پرداخته خواهد شد (Buttoud, 2002). عقل‌گرایی حتی برای سیستم‌های بسیار متمرکز نیز چندان فایده‌بخش نبوده است (اشاره به تغییرات اخیر شوروی و چین) و اندک‌افزایی نیز بدون چارچوب جمع‌گرایانه به دلیل متأثر شدن از منافع احزاب قدرتمندتر باعث انحطاط کثرت‌گرایی می‌شود. بنابراین کلیه جوامع ممکن است نیاز به پویش مختلط داشته باشند؛ البته با استفاده از ترکیب متفاوتی از سطوح پویش بر حسب نوع سیستم اقتصاد سیاسی (Etzioni, 1986). برنامه‌ریزی پویش مختلط در یک فرآیند تمرکززدا تر نسبت به رهیافت عقلانی و متمرکزتر نسبت به رهیافت

سنجش قابلیت به‌کارگیری رهیافت نظری "برنامه‌ریزی پویا مختلط" در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهری ایران

موجود برای رویارویی با مشکلات مهیا باشد (Smith & May, 1980, 147-61). در مورد مقوله دوم نیز رهیافت اندک‌افزا برخلاف عقل‌گرایی به ظرفیت درک و عمل فرد تصمیم‌گیرنده بدبین است. در رابطه با مقوله سوم، این رهیافت از طریق تحدید ملزومات به محدوده عمل به افزایش واقع‌گرایی منجر شده است. در رابطه با مقوله چهارم مورد بررسی نیز گرچه اندک‌افزایی بیش از عقل‌گرایی پذیرای روابط موجود قدرت است، ولی از انتقادهای وارد شده بر اندک‌افزایی اولیه لیندبلوم توسط نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی مشارکتی، کنترت‌گرایی خام رهیافت مبنی بر فقدان آگاهی انتقادی از قدرت و نادیده گرفتن نابرابری‌های موجود به دلیل پذیرش دیدگاه غیرواقعی از دولت و مسئولان دیوان سالار به عنوان داوران بی‌طرف در منافع ناسازگار است (Forester, 1989, 32).

هیچ عاملی در شرایط واقعی نمی‌تواند تنها به رهیافت عقل‌گرا اکتفا کند و اگر تنها از رهیافت اندک‌افزا استفاده کند با شکست مواجه خواهد شد (Etzioni, 1967, 358-392). گرچه در موقعیت‌های پایداری که عامل در آغاز کار از بهترین راهبرد استفاده کند، آسیب احتمالی کم‌تر از دیگر شرایط خواهد بود. در تلاش برای رفع کاستی‌های این دو رهیافت، راهبرد تصمیم‌گیری پویا مختلط با تاکید بر نقش عوامل ساختاری^{۱۹}، از طریق تمرکز بر عناصر قابل کنترل، به عنوان یکی از راه‌کارهای کاهش پیچیدگی در شناسایی و حل مشکل شناخته شده است (Volkema, 1983, 639-652). این امر از طریق تعیین نه تنها سلسله‌مراتبی از تصمیم‌ها، بلکه سلسله‌مراتبی از تصمیم‌گیرندگان میسر می‌شود. توجه به ظرفیت کنش‌گران برای هم‌سازی با شرایط متغیر امکان مقابله با تغییرات بزرگ (از جمله ساختار خود کنش‌گران) را فراهم ساخته است. در واقع انعطاف‌پذیری سطوح مختلف پویا در مقابله با پیچیدگی‌ها و نامعلومی‌ها باعث مناسبت رهیافت برای تصمیم‌گیری در محیط‌های با درجه مختلف پایداری و بازیگران با قدرت‌های مختلف می‌شود (Rosenhead, 1980, 209-216). به این صورت که تفاوت‌های زمینه‌ای و تفاوت میان کنش‌گران موجب سرمایه‌گذاری نسبی بین انواع سطوح پویا خواهد شد. انتخاب سطح مناسب پویا به سه عامل بستگی دارد (Rosenhead, 1980, 209-216): نخست، ظرفیت شرکت‌کنندگان در فرآیند حل مشکل به معنای قدرت آن‌ها در بسیج منابع و کنترل قدرت؛ دوم، میزان ثبات محیط تصمیم‌گیری و موفقیت تصمیم‌های پیشین که برای درک آن ابتدا بایستی پویا اولیه انجام شود و دیگری پخشایش قدرت که دو عامل اول را متاثر می‌سازد.

این رهیافت در وضعیت‌ها و شرایط مختلف روندکارهای خاصی برای گردآوری اطلاعات، تخصیص منابع و اصول راهنما برای ارتباط بین این دو ارائه می‌کند. در وضعیت‌های نسبتاً پایداری که تصمیم‌ها از آغاز درست گرفته شوند، رهیافت اندک‌افزا کافی است. ولی در صورت ناکارآمدی مسیر اولیه و اثبات ناکارآمدی زنجیره افزوده‌ها، ناپایداری وضعیت و پدیدار شدن تغییرات ریشه‌ای^{۲۰} این رهیافت نامناسب خواهد بود و

اندک‌افزا صورت می‌پذیرد. در عین حال پس از اتخاذ چند تصمیم پایه، تصمیم‌های اندک‌افزای سطوح پایین در نتیجه تعدیل متقابل حزبی تدوین می‌شوند؛ بنابراین برنامه‌ریزی پویا مختلط ترکیبی از فن، تجربه و بصیرت و هم‌چنین بازتاب نکات هنجاریین نادیده گرفته شده (Hanna, 1980) است.

• عرصه موضوعی دوم - بررسی امکانات و قابلیت‌های رهیافت پویا مختلط - تشخیص امکانات و توانمندی‌های این رهیافت از بررسی هفت مقوله اصلی زیر برآمده مطالعات اسنادی انجام شده در این زمینه میسر شده است که در ادامه به تفکیک به تشریح آن‌ها پرداخته خواهد شد: نحوه نگرش نسبت به عوامل ساختاری، میزان دربرگیرندگی موضوعات پخشایشی (برابری)، نقش واگذار شده به تصمیم‌ساز و فرآیند تصمیم‌سازی، میزان عمل‌گرایی و توجه به اجرا، میزان مشکل‌گرایی، میزان برقراری رابطه میان مقصد و وسیله و در نهایت میزان آینده‌نگری و توانایی انجام حرکت‌های ریشه‌ای و اصلاحات؛

- بررسی نحوه نگرش نسبت به عوامل ساختاری - اساس تصمیم‌گیری نه تنها متأثر از ارزش‌ها و واقعیت‌ها بلکه بیش‌تر تحت تاثیر موقعیت و قدرت نسبی تصمیم‌گیرندگان و محیط عمل قرار دارد. بنابراین اهمیت ساختاری که در آن میان‌کنش‌های (تعاملات) بازیگران به وقوع می‌پیوندد آشکار خواهد شد. عوامل ساختاری را می‌توان در چهار مقوله اصلی بررسی کرد: نگرش نسبت به محیط تصمیم‌گیری، ظرفیت فرد تصمیم‌گیرنده و کنش‌گران اجرایی، توجه به منابع موردنیاز و نگرش نسبت به نابرابری‌های قدرت. نحوه‌ی نگرش سه رهیافت جامع- عقلانی، اندک‌افزایی و پویا مختلط به مقوله‌های نام برده متفاوت است. عقل‌گرایی به دلیل نادیده گرفتن عوامل ساختاری رهیافتی آرمان‌گرا معرفی شده است. مقوله اول فرض رهیافت مبنی بر پایداری محیط تصمیم، نادیده گرفتن شرایط عدم قطعیت محیطی و در نتیجه ناتوانی در مقابله با شرایط پیش‌بینی نشده است (Forester, 1989, 23-31). مقوله دوم دیدگاه خوش‌بینانه و اعتماد عقل‌گرایی بر ظرفیت فرد تصمیم‌ساز و کنش‌گران اجرایی در برآورده ساختن منابع و توان مورد نیاز رهیافت است (Bradley, 1973, 297-298). در نتیجه اهداف و نحوه اجرای آن‌ها بدون توجه به موقعیت تصمیم‌گیرنده در سلسله‌مراتب قدرت و یا راهبردهای لازم برای اجرای آن‌ها، تدوین می‌شوند. در صورتی که تصمیم‌گیر و مجری دارای توان اندک در بسیج قدرت^{۲۸}، در به‌کارگیری تصمیم‌های پایه در اجرا ناکارآمد خواهد بود. در مورد مقوله سوم عقل‌گرایی با نادیده گرفتن منابع اطلاعاتی، مالی و زمانی موجود به ملزوماتی بیش از واقعیت موجود نیاز دارد که همین امر کاربرد آن را در بسیاری از موارد ناممکن می‌سازد. مقوله چهارم نادیده گرفتن فرآیند گروه‌های فشار و نابرابری‌های قدرت در ارزش‌گذاری آزادانه کلیه اختیارهای ممکن است. از این رو مدل‌های تصمیم‌گیری عقلانی فاقد محتوای تجربی، آرمان‌گرا و غیرواقعی معرفی شده‌اند.

اعتبار رهیافت اندک‌افزا تا زمانی است که نتایج سیاست‌های موجود راضی‌کننده، محیط مشکلات نسبتاً پایدار و وسایل

نتیجه مجموع منافع کنش‌گران است (Buttoud, 2002)؛ پوشش مختلط فرد تصمیم‌گیرنده را نسبت به مشارکت سایر کنش‌گران حساس می‌سازد. در این رهیافت نقش جامعه در فرآیند برنامه‌ریزی فعالانه است و خواسته‌های آن از طریق هم‌رایی برآورده می‌شود (مشارکت کارکردی / راهبردی^{۳۵}). اما به دلیل نیت تأمین هم‌زمان منافع جمعی و فردی هم‌زمان، کارآمدی در تأمین منافع عمومی نیز مدنظر قرار دارد.

- بررسی نقش واگذار شده به تصمیم‌ساز و فرآیند تصمیم‌سازی - رهیافت‌های عقل‌گرا به دلیل نخبه‌گرایی، نسبت به ظرفیت برنامه‌ریز متخصص خوش بین است. در این رهیافت تصمیم‌سازی به عنوان کارکرد مستقل دولت شناخته شده است. در اندک‌افزایی، به دلیل باور به محدود بودن ظرفیت ذهن انسان، به برنامه‌ریز کم‌تر به عنوان متخصص نگاه می‌شود و وظیفه او تعیین انواع مشکلات برنامه‌ریزی و میانجی‌گری میان منافع مختلف برای دستیابی به هم‌رایی است. بنابراین رهیافت جامع-عقلانی به دلیل پیچیدگی فنی و لزوم کمینه کردن واکنش و مجادله‌های جامعه پس از تأیید سند (طرح جامع) نیازمند محیط‌های نسبتاً پایدارتر و اعضای با شایستگی فنی است؛ در حالی که اندک‌افزایی نیازمند اعضای منصفانه‌تر برای ایجاد هم‌رایی است. برخلاف رهیافت‌های عقل‌گرا، رهیافت پوشش مختلط برنامه‌ریز را دارای عقلانیت محدود می‌داند که پیچیدگی‌های جهان را تا اندازه یک مدل ساده کاهش می‌دهد؛ ولی این کاهش‌گری از اندک‌افزایی کم‌تر است. پوشش مختلط با توجه به ظرفیت تصمیم‌گیرندگان و پذیرش یک‌سان نبودن توانایی‌های ایشان در شرایط مختلف سطح پوشش را تغییر می‌دهد (Ijeoma, 2007, 816-29) و تصمیم‌سازی در آن به عنوان بخشی از فرآیند تصمیم‌گیری و بازوی سیاست در نظر گرفته می‌شود.

- بررسی میزان عمل‌گرایی و توجه به اجرا - رهیافت سنتی جامع به دلیل جامعیت در برخورداری از عقلانیت فنی (انتخاب مبتنی بر کارایی)، اقتصادی (انتخاب مبتنی بر کارآمدی)، قانونی (انتخاب مبتنی بر پیروی قانونی از قواعد)، اجتماعی (انتخاب مبتنی بر بهبود نهادهای اجتماعی با ارزش) و محتوایی (انتخاب مبتنی بر بهینه‌گرایی)، تکیه بر ظرفیت‌های ذهنی تصمیم‌ساز، فرض بردرک کامل فرآیندهای اجتماعی و نیاز اطلاعاتی فراوان، غیرعملیاتی و اجرانشدنی شناخته شده (Dunn, 1994, 274) و تصمیم‌گیرندگان را نسبت به سودمندی آن به شک فرو برده است. زمان، مهارت و منابع کافی و اطلاعات کامل از وضع موجود، پیشینه مشکل، پیامدهای هر گزینه و ارزش‌ها و ترجیحات کنش‌گران (Forester, 1984, 23-31) از مفروضات رهیافت‌های جامع-عقلانی به شمار می‌آید. به علاوه جدایی روند تهیه برنامه از اجرا و معطوف ماندن برنامه‌ریزی به مرحله تصمیم‌سازی، بی‌توجهی به تولید پروگرام‌های اجرایی و ماندن در سطح راهبردی و در نهایت تدوین پیشنهادها بی‌توجه به منابع مالی باعث دور بودن از فرآیند اجرا می‌شود.

تمرکز بر اجرا و راه‌کارهای عملیاتی مبتنی بر وسایل مهیا و تعیین

سرمایه‌گذاری بر سطوح بالاتر پوشش را ضروری خواهد ساخت. بنابراین انتخاب رهیافت مناسب شدیداً به محیط اجتماعی که در آن تصمیم‌گیری انجام می‌شود بستگی دارد. به عنوان قاعده کلی هرچه توانایی کنترل بیش‌تر باشد، کاربست پوشش جامع مناسب‌تر می‌شود و بالعکس؛ گرچه این نکته به یک ناسازنمای جالب برمی‌خورد. در جوامع در حال توسعه که ظرفیت کنترلی کم‌تری نسبت به جوامع نوین وجود دارند، تمایل به انجام برنامه‌ریزی‌های جامع بیش‌تر است؛ در حالی که در جوامع کثرت‌گرا، که ظرفیت کنترلی بیش‌تری دارند، کاربرد برنامه‌ریزی اجمالی به دلیل تمایل به دستیابی به سطحی از هم‌رایی کم‌تر است (Etzioni, 1973, 95). سرمایه‌گذاری نسبی بر روی دو نوع پوشش تفصیلی و اجمالی بستگی به هزینه‌بردن یا قیمت پوشش اضافی و زمانی که صرف آن می‌شود دارد. تصمیم‌گیری در مورد نحوه تخصیص موجودی و زمان بین سطوح مختلف پوشش در حقیقت بخشی از رهیافت است که ممکن است در طول زمان نیز تغییر کند. بنابراین پوشش مختلط نه فقط سطوح مختلف پوشش را با هم ترکیب و مجموعه‌ای از معیارهای لازم برای تأکید بر یک سطح خاص را مهیا می‌کند (Etzioni, 1967, 358-392)، بلکه با تأکید بر بازخورد اجرای برنامه به ارائه‌ی راه‌کارهای گزینه‌پرداخته و از این طریق امکان تعدیل با محیط‌های متغیر را می‌دهد (Ijeoma, 2007, 816-29). کاربرد این رهیافت در زمان آرامش و ثبات و هم‌چنین زمان تغییرات سریع (Ben-Zadok, 1985, 329-345) اثبات شده است^{۳۶} و به دلیل قابل پیش‌بینی بودن برای عمل طولانی‌مدت نیز مناسب‌تر است (Bradley, 1973, 298).

- بررسی میزان دربرگیرندگی موضوعات پخشایشی

(برابری-) عقل‌گرایی، مبتنی بر زنجیره قیاسی تصمیم‌های دولتی، وظیفه انتخاب عمومی برای جامعه را برعهده دارد. در این چارچوب منافع عمومی توسط هنجارهای عقلانی به شیوه بیش اجتماعی شده^{۳۷}، بدون در نظر گرفتن نیازها و منافعی که توسط استفاده‌کنندگان اعلام می‌شود تعیین می‌شود (Allmendinger, 2002, 40-68)؛ حال آن‌که وابستگی رهیافت به بهینه‌سازی، منفعت‌گرایی، نیت تأمین منافع عمومی جامعه و هم‌چنین کارآمدی به عنوان معیار انتخاب تصمیم‌نهایی باعث نادیده گرفته شدن موضوعات پخشایشی (Aberley, 2003) و بی‌توجهی به هم‌رایی (Wimberly & Morrow, 1981, 504) می‌شود؛ چندپارگی تصمیم‌ها و بیرون‌گذاری (محروم‌سازی)‌های سلیقه‌ای^{۳۸} به معنای نادیده گرفتن منافع کنش‌گران سطوح پایین و نبود هم‌رایی اتهام مدیریت سلیقه‌ای را بر این رهیافت وارد می‌سازد. اندک‌افزایی، با باور به ناکافی بودن توانایی‌های ذهنی، اطلاعاتی، پولی و زمانی برنامه‌ریزان، اعتقادی بوجود راه‌کار صحیح نداشته و در نتیجه به هم‌رایی وابسته است. با فرض وجود منافع چندگانه^{۳۹} و استفاده از تعدیل متقابل حزبی برای رفع ناسازگاری‌ها، فرآیند برنامه‌ریزی اندک‌افزا به صورت غیرمتمرکزتر از فرآیند برنامه‌ریزی عقلانی اتفاق می‌افتد و در نتیجه مقبولیت اجتماعی افزایش می‌یابد. منافع عمومی در این شیوه

سنجش قابلیت به‌کارگیری رهیافت نظری "برنامه‌ریزی پویا" در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهری ایران

دیدگاه سنتی عقلانیت (در مقوله نظریه‌های روندکاری^{۴۱} در برابر محتوایی^{۴۰}) شیوه فنی است که بدون پرسش درباره اخلاقیات و یا ارزش‌های مقاصد (اهداف)، برای دستیابی به اهداف کلان سیاسی به‌کار برده می‌شود. تحلیل‌گران سیاست‌گذاری این جداسازی بین وسیله‌های فنی از مقاصد سیاسی را به عنوان فاجعه اخلاقی در نظریه و کاربری برنامه‌ریزی می‌دانند (Meyerson & Banfield, 1955; Simon, 1983). اهداف و مقاصد در این شیوه از پیش در عرصه سیاست تعیین شده‌اند و وظیفه برنامه‌ریزی برآوردن این اهداف در کارآترین و موثرترین شیوه است (Allmendinger, 2002, 40-68). برخلاف عقل‌گرایی، برنامه‌ریزی اندک‌افزا در زمره نظریه‌های محتوایی اظهار نظری در مورد بهبود کاربری برنامه‌ریزی و چگونگی کار برنامه‌ریزان ارائه نمی‌کند. برخلاف دیدگاه‌های مرسوم، اندک‌افزایی به تحلیل وسیله - مقصد نمی‌پردازد؛ بلکه عمل‌های مورد نیاز را مورد تحلیل‌های تجربی قرار داده و اهداف ارزشی را انتخاب و در نهایت به هم‌رایی می‌رسد (Lindblom, 1959, 81). در حقیقت در اندک‌افزایی به طور هم‌زمان به تحلیل‌های تجربی و داوری ارزشی^{۴۱} پرداخته می‌شود (Ijeoma, 2007, 816-29). به دلیل آن‌که در اندک‌افزایی برون‌دادهای سیاست از طریق عقلانیت رسمی به دست نمی‌آیند و شرح روشنی از اهداف و وسایل وجود ندارد، برخی آن را برنامه‌ریزی نمی‌دانند. برخلاف دو رهیافت پیش‌گفته، برنامه‌ریزی پویا مختلط هم به اهداف (مقصد) و هم به وسایل به طور هم‌زمان نگاه می‌کند و برنامه‌ریزی را یک عمل عام و جداگانه از فرآیندهای سیاسی می‌داند که خود جزئی از این فرآیند است. به علاوه برنامه‌ریزان با وسایلی سروکار دارند که در بردارنده دنیای پیچیده و اهداف و ارزش‌های سیاسی به هم‌ریخته است و تصمیم‌گیرنده از توانایی لازم برای اولویت‌بندی ارزش‌ها و انتخاب بر مبنای آن برخوردارند.

- بررسی میزان آینده‌نگری، توانایی انجام حرکت‌های ریشه‌ای و اصلاحات بزرگ - رهیافت جامع عقلانی از طریق تصمیم‌های پایه^{۴۲}، امکان خروج از قواعد روزمره را فراهم می‌سازد؛ در حالی که مدل لیندبلوم از سیاستی دفاع می‌کند که وضع موجود را حفظ کند (Smith & May, 1980, 147-61). اندک‌افزایی به دلیل تمایل به حفظ وضع موجود و تمرکز بر تغییرات کوتاه‌مدت، تصمیم‌های سطوح پایین‌تر و عملیات درمان‌گری^{۴۳}، از فرصت‌هایی که برای نوآوری وجود دارد چشم‌پوشی می‌کند؛ بنابراین متوجه فرصت‌های موجود در حرکت‌های ریشه‌ای^{۴۴} یا اصلاح‌گرایانه نبوده و از این‌رو متهم به محافظه‌کاری و نادیده گرفتن نوآوری‌های اجتماعی است؛ در نتیجه از توانایی برآورده ساختن تقاضاهای رو به رشد حقیقی و پاسخ‌گویی به نیازهای گسترده برخوردار نبوده و هنگام رویارویی با مسئله‌های بزرگ با شکست مواجه می‌شود (Allmendinger, 2002, 40-68). بی‌توجهی به تصمیم‌های پایه به عنوان زمینه عمل، تصمیم‌های اندک‌افزا را به مجموعه‌ای از فعالیت‌های بدون جهت‌گیری مناسب تبدیل می‌کند. در پویا مختلط با هدف اجتناب از محافظه‌کاری اندک‌افزایی،

مجدد مشکل در فواصل زمانی منظم در اندک‌افزایی، قابلیت حل مشکلات را بیش‌تر و ویژگی درمان‌گری رهیافت را افزایش داده است. این رهیافت به دلیل کوشش در تحدید ارزش‌گذاری گزینه‌های برنامه‌ریزی و کاهش محدوده عمل و هزینه گردآوری و تحلیل داده‌ها، به ملزومات کم‌تری نسبت به رهیافت‌های عقلانی نیاز دارد. هم‌چنین تصمیم‌گیرندگان تنها تعداد کمی از گزینه‌ها را مورد بازبینی و برای هر کدام نیز تعداد کمی از پیامدها را مورد ارزش‌گذاری قرار می‌دهند (Smith & May, 1980, 147-61)؛ بنابراین برنامه مشکل‌گراتر^{۴۵} و در نتیجه عملیاتی‌تر خواهد شد.

رهیافت پویا مختلط با باور به ناچیز بودن اطلاعات درباره پیامدها در بهترین حالت و این‌که تصمیم‌گیرندگان حتی با استفاده از فن‌آوری‌های اطلاعاتی نیز از زمان و منابع لازم برای گردآوری اطلاعات مورد نیاز این رهیافت برخوردار نبوده و در نهایت به جای رویارویی با دنیای محدود با سیستم باز متغیرها روبه‌رو هستند، با اجتناب از بهینه‌گرایی بیش از حد رهیافت‌های عقل‌گرا به عنوان سطحی بین دو رهیافت، به ملزوماتی کم‌تر از رهیافت اول و بیش‌تر از رهیافت دوم نیاز دارد (Etzioni, 1967). این رهیافت هنگام رویارویی با گستره‌ی اختیارهای ممکن^{۴۶} به صورت انتخابی و سیستماتیک عمل می‌کند تا این‌که به صورت عقلانی همه انتخاب‌ها را مورد آزمایش قرار دهد (Lee, 1979, 486). در عمل این شکل پویا، در بیش‌تر از دو سطح اتفاق می‌افتد؛ انتخاب یک راهبرد اصلی، یک راهبرد فرعی و سپس آزمون تفصیلی برخی از اختیارهای موجود در آن راهبرد فرعی^{۴۸}. تحدید جزئیات مورد نیاز و تاکید بر موضوعات کلیدی و تصمیم‌های اساسی جنبه‌های غیرواقعی رهیافت‌های عقل‌گرا را کمینه می‌سازد (Martinelli, 1985). هم‌چنین پویا مختلط از طریق سازوکارهای فرایینی و نهادهای مدیریت میان‌بخشی به کاهش ناهم‌سازی میان نیت با برون‌داد واقعی برنامه پرداخته و برقراری رابطه میان برنامه و اجرا را ممکن می‌سازد.

- بررسی میزان مشکل‌گرایی - درگیری با مرحله "تعیین مشکل و هدف‌گذاری" به عنوان بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی و توجه به زمینه عمل، دو عامل توانمندساز در مشکل‌کشایی به شمار می‌آیند. آغاز کار با اهداف آرمانی تدوین شده به صورت برون‌زا و بی‌ارتباط با مسئله توسط مسئولان دولتی، و از سوی دیگر بی‌توجهی به بستر و پیروی از الگوی یکسان، قطعی و فراگیر، رهیافت‌های عقلانی را از توجه به مشکل دور می‌سازد. نقطه شروع کار تصمیم‌گیرنده در رهیافت‌های خطی عقلانی مجموعه‌ای از مقاصد از پیش تعیین شده (مانند مشکلات یا اهداف کلان و اولویت‌ها) است (Kuruvilla & Dorstewitz, 2009). اندک‌افزایی برای اجتناب از این مشکل به جای اهداف آرمانی به کار با سیاست‌های در دست اجرا روی آورده است. پویا مختلط با تدوین واقعی اهداف به عنوان بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی و تاکید بر بستر (زمینه‌گرایی) و نفی الگوی فراگیر در تهیه برنامه‌ها در تلاش برای جبران کاستی‌های این دو رهیافت برآمده است.

- بررسی میزان برقراری رابطه میان مقصد و وسیله -

جدول ۱- تبیین الزامات و امکانات رهیافت پویش مختلف از طریق قیاس با رهیافت‌های برنامه‌ریزی عقل‌گرا و اندک‌افزا.

ویژگی رهیافت		معیار قیاس	
پویش مختلف	اندک‌افزایی	عقل‌گرایی	معیار قیاس
<ul style="list-style-type: none"> • ساختار برنامه‌ریزی جمع‌گرا در عین کثرت‌گرایی • مناسب کلیه سیستم‌های اقتصاد سیاسی 	<ul style="list-style-type: none"> • سیستم‌ها و ساختار برنامه‌ریزی تمرکززدا • تصمیم‌گیری در سطوح پایین، محوریت نهاد‌های محلی و مدیریت افقی، در اختیار جامعه نهادن ابزارهای مداخله 	<ul style="list-style-type: none"> • سیستم‌ها و ساختار برنامه‌ریزی تمرکزگرا، کلیت‌گرا و دیوان‌سالارانه • تصمیم‌گیری در نهاد‌های مرکزی 	نوع حکمرانی و نگرش سیاسی
			<ul style="list-style-type: none"> • حاکمیت اقتصاد آزاد بازار
<ul style="list-style-type: none"> • ملزومات کم‌تراز عقل‌گرایی و بیش‌تراز اندک‌افزایی 	<ul style="list-style-type: none"> • ملزومات کم و کاهش محدوده عمل 	<ul style="list-style-type: none"> • ملزومات و نیازهای اطلاعاتی فراوان و آرمانی 	توجه به مهیا بودن منابع
<ul style="list-style-type: none"> • انعطاف‌پذیری در برابر پیچیدگی‌های محیط و تغییرات بزرگ محیطی از طریق تعیین سطوح مختلف پویش و تاکید بر بازخورد اجرای برنامه 	<ul style="list-style-type: none"> • ناتوانی عمل در محیط‌های ناپایدار • تمرکز بر عمل کوتاه‌مدت برای مقابله با قیود محیطی 	<ul style="list-style-type: none"> • پایدار فرض کردن محیط، وضوح مقصد، ناتوانی عمل در محیط ناپایدار و مقابله با قیود و نامعلومی • برخورد با آینده به عنوان تداوم خطی روند موجود 	نگرش نسبت به محیط تصمیم و توانایی عمل در مواجهه با قیود و نامعلومی‌ها
<ul style="list-style-type: none"> • در نظر گرفتن تصمیم‌گیرنده به عنوان موجودی با عقلانیت محدود و قابلیت ایجاد هم‌رایی 	<ul style="list-style-type: none"> • نتوان فرض کردن و بدبینی نسبت به ظرفیت درک و عمل تصمیم‌گیرنده 	<ul style="list-style-type: none"> • قدرتمند فرض کردن و اعتماد بر ظرفیت برنامه‌ریز • بی‌توجهی به موقعیت تصمیم‌گیرنده و مجری در سلسله مراتب قدرت 	نگرش نسبت به ظرفیت تصمیم‌گیرنده و کنش‌گران اجرایی
<ul style="list-style-type: none"> • توجه به وضعیت کنش‌گران و روابط میان آنان در تعیین سطح پویش 	<ul style="list-style-type: none"> • کثرت‌گرایی خام و نادیده گرفتن نابرابری‌های قدرت و استثنائات دلخواهانه 	<ul style="list-style-type: none"> • نادیده گرفتن عوامل قدرت و محدودکننده برنامه 	نگرش نسبت به نابرابری‌های قدرت
<ul style="list-style-type: none"> • توجه به موضوعات پخشایشی و سودمندی نهایی ناشی از تاکید بر بهینگی ناشی از هم‌رایی • نیت تامین منافع جمعی در عین منافع فردی (کارآمدی ناشی از هم‌رایی) 	<ul style="list-style-type: none"> • توجه به موضوعات پخشایشی ناشی از تاکید بر ایجاد هم‌رایی و تعدیل متقابل حزبی • نیت تامین منافع فردی و فردگرایی 	<ul style="list-style-type: none"> • بی‌توجهی به موضوعات پخشایشی و تاکید بر بهینه‌سازی و سودمندی نهایی • نیت تامین منافع جمعی و منفعت‌گرایی (کارآمدی) 	دربرگیرندگی موضوعات پخشایشی
<ul style="list-style-type: none"> • برنامه‌ریز به عنوان متخصص و میانجی‌گر در ایجاد هم‌رایی 	<ul style="list-style-type: none"> • برنامه‌ریز به عنوان تعیین‌کننده انواع مشکلات، میانجی‌گر و تسهیل‌کننده 	<ul style="list-style-type: none"> • برنامه‌ریز به عنوان متخصص و نماینده منافع جامعه و مشاوره به دولت 	نقش واگذار شده به تصمیم‌ساز
<ul style="list-style-type: none"> • درمان‌گرایی به دلیل تحدید جزئیات موردنیاز تصمیم‌های اساسی بیش از عقل‌گرایی و کم‌تراز اندک‌افزایی • توجه به موضوعات کلیدی 	<ul style="list-style-type: none"> • درمان‌گرایی به دلیل تمرکز بر راه‌کارهای اجرایی مبتنی بر وسایل مهیا • توجه به موضوعات کلیدی 	<ul style="list-style-type: none"> • نداشتن محتوای تجربی و تلاش برای جامعیت در کشف گستره‌های وسیع و ارزش‌گذاری اختیاریها • کلیت‌گرایی و بی‌توجهی به موضوعات کلیدی 	گزینشی بودن موضوعات/ جامعیت
<ul style="list-style-type: none"> • تاکید بر هم‌سازی میان برنامه و اجرا از طریق ایجاد سازوکارهای کاهش ناهم‌سازی نیت و برون‌داد برنامه (جوړگشت مداوم برنامه و عمل) 	<ul style="list-style-type: none"> • معطوف ماندن برنامه‌ریزی به مرحله تصمیم‌سازی 	<ul style="list-style-type: none"> • بی‌توجهی به اجرا و جدایی روند تهیه برنامه از اجرا و معطوف ماندن برنامه‌ریزی به مرحله تصمیم‌سازی 	هم‌سازی و برقراری ارتباط میان تصمیم‌سازی (برنامه) و اجرا
<ul style="list-style-type: none"> • تاکید بر سیاست‌گذاری و تولید پروگرام در چارچوب سطوح راهبردی 	<ul style="list-style-type: none"> • تاکید بر سطح عملیاتی 	<ul style="list-style-type: none"> • بی‌توجهی به تولید پروگرام‌های اجرایی و ماندن در سطح راهبردی 	سطح مداخله
<ul style="list-style-type: none"> • انجام امکان‌سنجی اجرای برنامه‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> • انجام امکان‌سنجی اجرای برنامه‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> • تدوین پیشنهادهایی توجه به منابع مالی 	امکان‌سنجی اجرا
<ul style="list-style-type: none"> • واقعی بودن اهداف و تدوین آن به عنوان بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی 	<ul style="list-style-type: none"> • آغاز برنامه‌ریزی با سیاست‌های در دست اجرا به جای اهداف آرمانی 	<ul style="list-style-type: none"> • دور بودن از فرآیند تعیین مشکل، برون‌زا بودن اهداف آرمانی توسط دولت‌مردان 	درگیری با تعیین مشکل و هدف به عنوان بخشی از فرآیند برنامه
<ul style="list-style-type: none"> • تاکید بر بسترتزمینه‌گرایی و نفی الگوی واحد، قطعی و فراگیر در تهیه برنامه‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> • بی‌توجهی به بسترو پیروی از الگوی واحد و یکسان و قطعی 	<ul style="list-style-type: none"> • بی‌توجهی به بسترو پیروی از الگوی واحد و یکسان و قطعی 	توجه به بسترتهمه و زمینه عمل برنامه
<ul style="list-style-type: none"> • نگاه هم‌زمان به وسایل و اهداف • نگاه به تصمیم‌گیری به عنوان تحلیل مقصد-وسایله، تعیین مقصد و سپس جستجوی ابزارها • نگاه به برنامه‌ریزی به عنوان بخشی از فرآیند تصمیم‌گیری 	<ul style="list-style-type: none"> • تدوین اهداف و تولید گزینه‌ها به صورت هم‌زمان • توجه به اهداف و بی‌توجهی به ابزار و چگونگی عمل (عقلانیت محتوایی) 	<ul style="list-style-type: none"> • تقدم وسیله بر اهداف- عقلانیت رسمی • دور بودن از فرآیند تصمیم‌گیری 	برقراری رابطه بین مقصد و وسیله
<ul style="list-style-type: none"> • آرمان‌گرایی هم‌زمان با محافظه‌کاری و واقع‌گرایی با چارچوب‌های مرجع هماهنگ‌کننده 	<ul style="list-style-type: none"> • محافظه‌کاری و تمایل به حفظ وضع موجود از طریق تصمیم‌های اندک‌افزا در سطح تصمیم‌گیری اجرایی 	<ul style="list-style-type: none"> • آرمان‌گرایی و باور به اصلاحات ریشه‌ای و نوآوری از طریق تصمیم‌های پایه در سطح تصمیم‌گیری راهبردی 	آینده‌نگری، حرکت‌های ریشه‌ای و توانایی اعمال اصلاحات بزرگ

مکانات و توانمندی‌های رهیافت

عمل‌گرایی و توجه به اجرا

مشکل‌گرایی

سنجش قابلیت به‌کارگیری رهیافت نظری "برنامه‌ریزی پویا" در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهری ایران

دیگر که سیستم برنامه‌ریزی را مانع برآورده شدن برنامه‌های اقتصادی خود می‌داند (زنوز، ۱۳۸۹) و در نتیجه نمادین بودن برنامه‌ها و گرایش به اقدامات اندک‌افزا، سریع و خارج از برنامه؛ - **چارچوب قانونی** شامل ناسازگاری روح و محتوای قوانین با سیستم راهبردی برنامه‌ریزی توسعه شهر مبنی بر قانونی نبودن فرآیند، ناهماهنگی قوانین موجود یا وجود ابهامات بسیار در آن و مغایرت با برنامه‌ها، نبود سازوکار تعریف شده و مورد قبول حوزه‌های سیاسی و قانونی برای فراهم ساختن تعامل کنش‌گران در فرآیند برنامه‌ریزی و در نتیجه نادیده انگاشتن و یا تنها نمادین بودن مفهوم مشارکت، تعدد، ناسازگاری و موازی‌کاری نهادهای مسئول توسعه و عمران در سطوح مختلف و ناهماهنگی و هم‌پوشانی در تقسیم وظایف اجرا و نظارت برنامه‌ها (دفتر طرح‌های کالبدی، ۱۳۸۶ و زاهدی‌فر، ۱۳۷۳) بی‌ثباتی مراجع قانونی بررسی و تصویب برنامه‌ها و از سویی نامشخص بودن حدتفصیل برنامه‌ها در قانون (زنوز، ۱۳۸۹)؛

- **چارچوب اجتماعی و فرهنگی** شامل پایین بودن سطح مشارکت‌پذیری جامعه (زاهدی‌فر، ۱۳۷۳) و میزان اعتماد، اعتقاد و التزام به برنامه‌ها (وجود متغیرهای ضد برنامه‌ریزانه)، نظم‌ناپذیری و بی‌چیدگی محیط، نبود و یا دشواری دستیابی به اطلاعات روزآمد، کاستی سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری فضایی، کمبود متخصصین در زمینه برنامه‌ریزی و دخالت غیربرنامه‌ریزان در حرفه‌ی برنامه‌ریزی توسعه؛

ویژگی‌های قلمرویی ایران الزامات ناهم‌سازی را موجب می‌شود؛ از یک سو تمرکزگرایی و نبود دولت محلی و میل به پیشرفت و توسعه سریع اقتصادی ضرورت برنامه‌ریزی‌های جامع بلندمدت برای حل ناسازگاری‌های ناشی از منافع به دست آمده را آشکار می‌سازد؛ چراکه چنین برنامه‌ریزی اقتصادی مستلزم قدرت متمرکز دولت و دیوان‌سالاری اداری است (زنوز، ۱۳۸۹). اما نظم‌ناپذیری و بی‌چیدگی‌های محیط متغیر در همان مراحل اولیه رهیافت‌های جامع عقلانی را مردود اعلام می‌سازد. از سوی دیگر سیاست‌های غیربرنامه‌ای دولت گرایش به اقدامات اندک‌افزا (مانند تصمیم‌های مقطعی کمیسیون ماده پنج) را سبب می‌شود. هم‌چنین قوانین رسمی موجود منطبق با چارچوب‌های اقتصاد سیاسی سرزمین نیز اجرای موفقیت‌آمیز سایر رهیافت‌های برنامه‌ریزی به جز جامع-عقلانی را ناممکن و یا دشوار می‌سازد؛ گرچه در برخی مواقع حتی از هم‌سویی لازم با رهیافت‌های جامع-عقلانی نیز برخوردار نیست. تمایل به ایجاد تعادل و عقلانیت در تصمیم‌گیری و از سویی لزوم رویارویی با بی‌چیدگی‌های محیطی و شرایط عدم قطعیت مستلزم حالت بینابین برای بهبود بخشی به کاربست‌های پیشین است.

• **شناسایی مسئله‌های درونی و استنتاج نیازهای سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران** - مسئله‌های سیستم برنامه‌ریزی توسعه کشور در قالب چند عرصه موضوعی اصلی (منطبق با مقوله‌های جدول ۱) به شرح ستون دوم جدول

تغییرات اندک‌افزا در چارچوب تصمیم‌های پایه‌ای اتخاذ می‌شود (Etzioni, 1967). پویا و مختلط انباشت تعدادی از افزوده‌ها را منجر به تصمیم متنی^{۴۵} یا تصمیم پایه نمی‌داند و از طریق تصمیم‌های پایه چنین اصول راهنمایی را فراهم می‌سازد (Starkie, 1984, 75). بنابراین علاوه بر درمان‌گری، از سازگاری بیش‌تری با دیدگاه پیشرفته و نوآور برخوردار است.

ب- تشخیص نیازهای برآمده از مسئله سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران

آن‌چنان که پیش‌تر مطرح شد، کمینه کردن معایب رهیافت‌های مختلف برنامه‌ریزی در گرو پذیرش رویکرد زمینه‌گرا در انتخاب رهیافت برنامه‌ریزی خاص سرزمین و سنجش مناسبت آن در بستر مورد بررسی براساس مسئله‌ها و نیازهای خاص کشور است؛ براین اساس مسئله‌ها و پیروان نیازهای سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران (جدول ۲) از دو منظر کلان قابل بررسی است که در ادامه به تفکیک به این دو مبحث پرداخته خواهد شد:

• **مسئله‌های بیرونی** - ویژگی‌های زمینه‌ای و چارچوب‌های متأثر از سطوح کلان و محیط‌های خارج از حیطه کنترل سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر که اغلب بیرون سطح برنامه‌ریزی توسعه جای داشته و به عنوان الزامات و قیود زمینه‌ای استقرار رهیافت‌های جدید برنامه‌ریزی را متأثر می‌سازند.

• **مسئله‌های درونی** سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر که مستقیماً به عرصه کارکردی برنامه‌ریزی و عمل آن توجه می‌کند و نیاز به مداخله در این عرصه‌ها را مطرح می‌سازد.

• **شناسایی مسئله‌های بیرونی - ویژگی‌های زمینه‌ای و چارچوب‌های محیطی و استنتاج قیود و الزامات سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران** - شناسایی ویژگی‌های زمینه‌ای و چارچوب‌های محیطی سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران (قیود و الزامات اجتناب‌ناپذیر بر عمل برنامه‌ریزی)، در این پژوهش در قالب دسته‌بندی زیر ممکن شده است (ستون سوم جدول ۲):

- **چارچوب اقتصاد سیاسی** مشتمل بر مسئله‌های بیرونی متأثر از سطوح کلان و محیط‌های خارج که از حیطه کنترل سیستم برنامه‌ریزی خارج بوده، اما اجرای صحیح آن را متأثر می‌سازد. به طور کلی ویژگی‌های چارچوب اقتصاد سیاسی ایران را می‌توان در چند مورد خلاصه کرد: کلیت‌گرایی و دیوان‌سالاری، مخالفت بنیادین با تمرکززدایی و در نتیجه تمرکز تصویب در نهادهای ملی و نفوذ مطلق بخش دولتی در امر تهیه برنامه‌ها (دفتر طرح‌های کالبدی، ۱۳۸۶)، توسعه آمرانه و از بالا به پایین و نبود دولت محلی به عنوان عامل موثر بر تهیه و تصویب برنامه، مشخص نبودن جایگاه نهادهای مردمی (زنوز، ۱۳۸۹)، بی‌توجهی به بخش خصوصی و تسلط شیوه‌های اجرایی دستور و کنترل، ناپایداری و بی‌چیدگی محیط و نبود تعادل و ثبات اقتصادی و سیاسی ناشی از تغییر بسترهای مدیریتی و سیاسی، گرایش به نگاه داشتن وضع موجود در دولت از یک سو و میل شدید به پیشرفت و توسعه اقتصادی از سوی

برنامه و تعیین سطح پویش بر حسب ظرفیت تصمیم‌گیرنده، جزئیات مورد نظر در سطح راهبردی را تحدید و از توجه به کلیه جزئیات عملیاتی پرهیز می‌کند و در این سطح تنها به کشف موضوعات کلیدی می‌پردازد. در مورد تصمیم‌های اساسی^{۴۶} کلیه گزینه‌ها ارائه و سپس گزینه‌های غیرعملیاتی حذف می‌شوند و تنها برخی از گزینه‌های نزدیک به مشکل در جزئیات و به طور عمیق بررسی شوند. هم‌چنین تصمیم‌های اساسی بایستی به شیوه عقلانی اتخاذ شوند در حالی که تصمیم‌های جزئی می‌توانند به شیوه اندک‌افزا اختیار شوند. تمایز میان اهداف اساسی^{۴۷} و زمینه‌ای بلندمدت از کوتاه‌مدت (Ben-Zadok, 1985, 329-345) به عنوان ویژگی رهیافت واقع‌گرایانه برنامه‌ریزی پویش مختلط شناخته شده است. در این رهیافت برنامه‌ریزی جامع به عهده سیاست‌مداران و مدیران ارشد و برنامه‌ریزی عملیاتی به مدیران اجرایی سپرده می‌شود و از این رهگذر تصمیم‌هایی انتخاب می‌شوند که دارای نتایج هم‌سو با سیاست‌های سازمانی باشد.

• **مسئله/مشکل‌گرایی:** تدوین اهداف واقعی و تفکیک اهداف از یک‌دیگر به دلیل تمرکز تصویب در نهادهای مرکزی و تعدد و موازی‌کاری نهادها و دستگاه‌های متولی و نبود مدیریت یکپارچه و هم‌سو به آسانی میسر نخواهد شد. از سویی درگیر شدن شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با انبوهی از جزئیات برای تصویب، این سازمان را از تدوین چارچوب‌ها و اهداف کلی تهیه برنامه در ایران بازداشته است. پویش مختلط از طریق در نظر داشتن مرحله تدوین هدف به عنوان بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی در سطح راهبردی و سپردن آن به مدیران ارشد و از این طریق ایجاد چارچوب مرجع هدایت‌کننده عمل تدوین و اجرای برنامه‌های عملیاتی در سطوح پایین‌تر حد تفصیل برنامه‌ها را مشخص می‌سازد. هم‌چنین با تاکید بر بستر تهیه برنامه، الگوی واحد قطعی را نفی و بر حسب ویژگی‌های محیطی به بازنگری در مبانی نظری می‌پردازد.

• **آینده‌نگری و توانایی اعمال اصلاحات بزرگ و حرکت‌های ریشه‌ای:** تمایل به نگاه داشت وضع موجود باعث نپذیرفتن راه‌کارهای نوآورانه برخلاف ناکارآمدی سیاست‌های وضع موجود می‌شود. از سویی میل شدید دولت به پیشرفت و توسعه اقتصادی ضرورت انجام حرکت‌های ریشه‌ای را اجتناب ناپذیر می‌سازد. پویش مختلط از طریق داشتن هم‌زمان آرمان‌گرایی و محافظه‌کاری به پذیرش تصمیم‌های اندک‌افزا در متن تصمیم‌های پایه می‌پردازد و از این رهگذر پیشرفت و توسعه را ممکن می‌سازد.

برابرم نهاد ویژگی‌های رهیافت پویش مختلط با نیازها و الزامات برآمده از مسئله‌های درونی و بیرونی خاص سیستم برنامه‌ریزی در ایران نشان‌گر مناسبت نسبی این رهیافت در سیستم برنامه‌ریزی ایران است. حال آن‌که انتخاب روش‌شناسی این رهیافت مستلزم انجام پژوهش‌های بیش‌تری خواهد بود.

شماره دو قابل بررسی است. رویارویی با این مسئله‌ها بدون در نظر داشتن قیود و الزامات سیستم برنامه‌ریزی، از کارآمدی لازم برخوردار نخواهد بود. مسئله‌های شناسایی شده نیازهایی را به شرح ستون چهارم جدول ۲ مطرح خواهند کرد که تمرکز بر آن‌ها در فرآیند سنجش مناسبت به‌کارگیری رهیافت جدید برنامه‌ای، قابلیت برنامه‌ریزی، به عنوان فرآیند مشکل‌گشایی را تقویت خواهد کرد.

ج- دستور کار سوم- سنجش مناسبت رهیافت برنامه‌ریزی پویش مختلط بر حسب توان رویارویی و برآورده ساختن نیازهای برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران

تصمیم‌گیری نسبت به مناسبت رهیافت پویش مختلط، از طریق انطباق و برابرم نهاد الزامات و توانمندی‌های رهیافت پویش مختلط (جدول ۱) با نیازهای سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در قلمرو کشور (جدول ۲) و تبیین میزان هم‌سازی این دو بر حسب هفت مقوله (معیارهای اصلی) بررسی شده در مراحل پیشین میسر خواهد شد:

• **واقع‌گرایی در نگرش به عوامل ساختاری:** ناپایداری و پیچیدگی محیط برنامه‌ریزی ایران از یک سو ضرورت انعطاف‌پذیری بیش‌تر برنامه‌ها را آشکار می‌سازد و از سوی دیگر قید ناسازگاری روح و محتوای قوانین با برنامه‌های چندگزینه‌ای، مداخله و رویارویی با شرایط عدم قطعیت از طریق ارائه گزینه‌های مختلف را ناموجه می‌سازد. هم‌چنین قید دشواری دستیابی و یا نبود اطلاعات روزآمد، و سطح‌بندی ناصحیح مسئولیت‌ها انتخاب سطح مداخله بر حسب امکانات و توانمندی‌های واقعی را به عنوان تنها راه‌کار ممکن برای واقع‌گرایی باقی می‌گذارد. پویش مختلط به دلیل انعطاف‌پذیری در برابر پیچیدگی‌ها و تغییرات بزرگ محیطی از طریق تعیین سطوح مختلف پویش (راهبردی یا اجرایی) با توجه به وضعیت محیط، کنش‌گران و روابط میان آنان و تحدید جستجو به گزینه‌های نزدیک به مشکل در چارچوب منابع موجود و تاکید بر بازخورد اجرای برنامه، در برابر پیچیدگی‌ها و تغییرات بزرگ محیطی مناسبت خود را حفظ و به افزایش روایی و پایایی برون داد برنامه کمک می‌کند. "در این شیوه علاوه بر در نظر داشتن برنامه‌ریزی به صورت یک فرآیند پیوسته، در صورت وقوع تغییرات شدید در محیط تصمیم‌گیری، تعداد انجام پویش در سطوح بالاتر افزایش می‌یابد (Rosen-head, 1980)". از سویی برنامه‌ریزی پویش مختلط به دلیل نیاز به ملزوماتی کم‌تر از عقل‌گرایی خواهد توانست بر قید دشواری دستیابی یا نبود اطلاعات روزآمد، کاستی سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری فضایی و ناممکن بودن یا دشواری استنتاج سیاست‌گذاری‌های به‌روز در ایران تا اندازه‌ای غلبه نموده و از این رهگذر به تولید برنامه‌ای واقعی و اجرایی دست زند.

• **عمل‌گرایی و توجه به اجرا:** دخالت غیربرنامه‌ریزان در سیستم برنامه‌ریزی ایران از یک سو و دخالت متغیرهای ضدبرنامه‌ریزانه از سوی دیگر ضرورتی برای اجرای برنامه‌ها ایجاد نمی‌سازد. پویش مختلط از طریق چند سطحی کردن

سنجش قابلیت به‌کارگیری رهیافت نظری "برنامه‌ریزی پویا" در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهری ایران

جدول ۲- تشخیص نیازهای برآمده از مسئله‌های موجود در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران در چارچوب قیود و الزامات.

مقوله‌های موضوعی	مسئله‌های درونی	مسئله‌های بیرونی (قیود و الزامات عمل)	نیازها	
الزامات- چارچوب اقتصاد سیاسی و ساختار برنامه‌ریزی مورد نیاز	<ul style="list-style-type: none"> کلیت‌گرایی و گرایش شدید به تمرکز مالی و اداری (دیوان‌سالاری) و قدرت سیاسی و مخالفت بنیادین با تمرکززدایی ناپایداری و بیچیدگی محیط، نبود تعادل و ثبات و نبود اطمینان از شرایط کلان اقتصادی گرایش به ننگه‌داشت وضع موجود در دولت از یک سو و میل شدید به پیشرفت و توسعه اقتصادی 	<ul style="list-style-type: none"> ساختار برنامه‌ریزی جمع‌گرا مناسب اقتصاد مختلط انعطاف‌پذیری برنامه‌ها 		
انگیزه‌های نگرش به محیط برنامه‌ریزی	<ul style="list-style-type: none"> بی‌توجهی به شرایط محیطی، انعطاف‌ناپذیری برنامه‌ها و ازدست دادن مناسبت هنگام رویارویی با شرایط تغییریابنده به دلیل پایدار فرض کردن محیط تصمیم‌گیری و خودداری از ارائه گزینه؛ بی‌توجهی به عناصر و قیود بیرونی و تحدید آن به محدوده پیوسته مورد برنامه‌ریزی؛ 	<ul style="list-style-type: none"> ناپایداری و بیچیدگی محیط و نبود ثبات؛ ناسازگاری روح و محتوای قوانین یا برنامه‌های چندگزینه‌ای؛ نبود آیین‌نامه یا دستورالعمل در خصوص چگونگی نظارت و فرایینی برنامه توسعه؛ 	<ul style="list-style-type: none"> انعطاف‌پذیری و رویارویی با شرایط تغییریابنده از طریق انتخاب مناسب‌ترین روش برنامه‌ریزی برحسب موقعیت متناسب با ظرفیت‌ها و منابع؛ 	
	<ul style="list-style-type: none"> بی‌توجهی به ظرفیت‌های بدنه کارشناسی در امر تهیه و تصویب برنامه‌ها؛ بی‌توجهی به ظرفیت‌های نهادهای سازمان‌های مجری، توان و نیاز مخاطبان و اعتقاد به دستیابی به اهداف ملی (ماهیت ملی برخی از پروژه‌ها، اجرای آن توسط نهادهای محلی را ناممکن می‌سازد)؛ 	<ul style="list-style-type: none"> نبود و یا دشواری دستیابی به اطلاعات کاستی سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری فضایی و ناممکن بودن یا دشواری استنتاج سیاست‌گذاری‌های به‌روز؛ 	<ul style="list-style-type: none"> افزایش روایی و پایایی برون‌داد برنامه‌ها از طریق انتخاب سطح برنامه‌ریزی و مداخله (راهبردی یا اجرایی)؛ تحدید جستجو و تحلیل به گزینه‌های نزدیک به مشکل؛ 	
	<ul style="list-style-type: none"> بی‌توجهی به امکان‌ات و توانمندی‌های واقعی و الزامات و ضرورت‌های اساسی تهیه و اجرای برنامه؛ 		<ul style="list-style-type: none"> توجه به مهیا بودن منابع موردنیاز 	
نگرش به نابرابری قدرت	<ul style="list-style-type: none"> بی‌توجهی به عناصر تحدیدکننده برنامه و فرآیند گروه‌های فشار؛ 	<ul style="list-style-type: none"> اتکا بر توافق میان تصمیم‌گیرندگان به عنوان معیار انتخاب تصمیم نهایی؛ 	<ul style="list-style-type: none"> توجه به عناصر تحدیدکننده برنامه در فرآیند تدوین برنامه؛ 	
میزان دربرگیرندگی موضوعات پخشایشی	<ul style="list-style-type: none"> بی‌توجهی به خواست مردم و کنش‌گران محلی در فرآیند تهیه برنامه و در نتیجه کاهش مقبولیت و پذیرش برنامه (برنامه‌گریزی جامعه)؛ 	<ul style="list-style-type: none"> مخالفت بنیادین با تمرکززدایی؛ پایین بودن سطح مشارکت‌پذیری جامعه؛ 	<ul style="list-style-type: none"> اجتناب از پذیرش رهیافت‌های برنامه‌ای مبتنی بر مشارکت؛ 	
نقش واگذار شده به تصمیم‌ساز	<ul style="list-style-type: none"> برنامه‌ریز به عنوان متخصص و نماینده‌ی منافع جامعه و مشاوره به دولت 	<ul style="list-style-type: none"> نبود سازوکار تعریف شده و مورد قبول حوزه‌های سیاسی و قانونی برای فراهم ساختن تعامل کنش‌گران در فرآیند برنامه‌ریزی 	<ul style="list-style-type: none"> در نظر داشتن نقش برنامه‌ریز به عنوان مشاور؛ 	
عمل‌گرایی نگرش به اجرا	<ul style="list-style-type: none"> گزینه‌ی نبودن موضوعات / جامعیت نافضایی؛ اطلاعات محوری برنامه‌ها و گردآوری مفصل و پراکنده اطلاعات بدون ارتباط به مسئله؛ 	<ul style="list-style-type: none"> کمبود متخصصین برنامه‌ریزی و دخالت غیربرنامه‌ریزان در حرفه؛ دزگیری شورای عالی شهرسازی و معماری با انبوهی از جزئیات برای تصویب 	<ul style="list-style-type: none"> کشف موضوعات کلیدی نیازمند توجه بیش‌تر در سطح راهبردی و برهیز از توجه به کلیه جزئیات عملیاتی؛ 	
	<ul style="list-style-type: none"> هم‌سازی و ارتباط میان تصمیم‌سازی و اجرا 	<ul style="list-style-type: none"> بی‌توجهی به اجراء و جدایی روند تهیه برنامه از اجرا؛ 	<ul style="list-style-type: none"> خصوصیت ضدبرنامه‌ریزانه و گرایش به سیاست‌های موردی و مقطعی؛ 	<ul style="list-style-type: none"> انتخاب تصمیم‌های دارای نتایج رضی کننده و هم‌سو با سیاست‌های سازمانی؛
مسئله/مشکل‌گرایی	<ul style="list-style-type: none"> امکان‌سنجی اجرا 	<ul style="list-style-type: none"> تحقق‌ناپذیری اعتبار مالی تهیه و اجرای برنامه، بی‌توجهی تصمیم‌سازان به سازوکارهای مالی، پولی و اقتصادی و ناهماهنگی برنامه‌ها و بودجه‌بندی؛ 	<ul style="list-style-type: none"> هم‌هنگ‌سازی میان برنامه‌ها و بودجه‌بندی؛ 	
	<ul style="list-style-type: none"> درگیری با تعیین مشکل و هدف به عنوان بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی 	<ul style="list-style-type: none"> غیرواقعی بودن اهداف برنامه و بی‌توجهی به مشکلات ناشی از آن (عقلانیت کارکردی)؛ تدوین اهداف به صورت برون‌زا و توسط کارفرما به عنوان آرزوهای یک‌شبه؛ هم‌سانی و هم‌پوشانی اهداف برخی از برنامه‌ها؛ 	<ul style="list-style-type: none"> تمرکز تصویب در نهادهای ملی و دولتی؛ ناسازگاری محتوای قوانین با مشکلات شهری؛ تعدد و موازی‌کاری نهادها و دستگاه‌های متولی توسعه و عمران ملی، منطقه‌ای و محلی نامشخص بودن حدتفصیل برنامه‌ها؛ 	<ul style="list-style-type: none"> تدوین مسئله به صورت درون‌زا و ایجاد چارچوب مرجع هدایت‌کننده عمل تدوین و اجرای برنامه؛
	<ul style="list-style-type: none"> توجه به بستر تهیه و زمینه عمل برنامه 	<ul style="list-style-type: none"> ضعف پژوهش و بازنگری در تعریف مبانی نظری برنامه‌ها متناسب با ویژگی‌های محیطی نقاط مختلف کشور و اتکا به قراردادهای هم‌سان بدون توجه به شرایط زمینه‌ای و در نتیجه ناهم‌خوانی برنامه‌ها با شرایط سیاسی و اقتصادی اجتماعی جامعه ایران؛ 	<ul style="list-style-type: none"> خصوصیت ضدبرنامه‌ریزانه دولت و ملت 	<ul style="list-style-type: none"> بازنگری در تعریف مبانی نظری برنامه‌ها متناسب با ویژگی‌های محیطی مختلف؛
آینده‌نگری، حرکت‌های ریشه‌ای و توانایی اعمال اصلاحات بزرگ	<ul style="list-style-type: none"> اجتناب از پذیرش راهکارهای نوآورانه برخلاف ناکارآمدی سیاست‌های وضع موجود و گرایش به اقدامات اندک‌افزا؛ بی‌توجهی یا کم‌توجهی به چارچوب‌های کلان به عنوان مرجع برنامه‌های پایین دست و اتخاذ تصمیم‌های عملیاتی بی‌توجه به تصمیم‌های راهبردی^{۴۸}؛ 	<ul style="list-style-type: none"> تمایل به ننگه‌داشت وضع موجود؛ میل شدید به پیشرفت و توسعه اقتصادی؛ 	<ul style="list-style-type: none"> پذیرش تصمیم‌های اندک‌افزا در متن تصمیم‌های پایه با ایجاد چارچوب مرجع هماهنگ‌کننده؛ 	

نتیجه

داده که همواره اطلاعات لازم خود را از نظریه‌های مختلف گرفته و با کارکردهای متفاوت بنا به ماهیت راه‌حل‌های نظری به تشریح عمل برای کنش‌گران آن پرداخته است. این رهیافت به دلیل انعطاف‌پذیری توانسته خود را با شرایط جدید وفق داده، هم‌چنان کارایی خود را در پاسخ‌گویی به مشکلات حفظ کند و هنوز برای عمل‌گرایان از جاذبه بسیاری برخوردار باشد؛ کما این‌که در بسیاری از کشورهای دنیا از آن استفاده شود.

آن‌چه که در زمینه به‌کارگیری پوییش مختلط دارای اهمیت است این است که برخلاف ادعای اولیه این رهیافت مبنی بر جبران کاستی‌های رهیافت‌های پیشین انتقادهایی نیز بر آن وارد شده است. با وجود تمام مزایا و نکات مثبت رهیافت برخی از مسئولان اجرایی پوییش مختلط را فرآیندی زمان‌بر و پیچیده می‌دانند؛ ولی اگر فرصت‌های بزرگ مدنظر باشد، این ویژگی‌ها اجتناب‌ناپذیر هستند و پوییش مختلط مناسب‌ترین رهیافت برای انواع تصمیم‌گیری توسعه فضایی شهر به شمار می‌آید. چالش دیگری که در مورد پوییش مختلط مطرح می‌شود این است که به راستی مشخص نیست که از نواقص غیرواقعی رهیافت‌های عقل‌گرا و محافظه‌کاری رهیافت‌های اندک‌افزا اجتناب شود. این نواقص ممکن است به بخش‌های مختلف فرآیند تصمیم‌گیری نفوذ کنند. هیچ تضمینی وجود ندارد که به آن‌ها اهمیتی داده شود. پس این نیاز وجود دارد که پیش از انجام داوری، کاربست پوییش مختلط مورد آزمون قرار گیرد. به این ترتیب نکات منفی دیگر نیز حذف می‌شوند. در نهایت این موضوع که "تا چه اندازه اثرات ضمنی یک تحلیل برنامه‌ریزی کثرت‌گرا مبتنی بر اصل سودمندی نهایی در این رهیافت مورد نظر قرار گرفته" همواره با تردید روبه‌رو بوده است. پیداست که هنوز رهیافت پوییش مختلط در میانه راه خویش است و با ورود مکتب‌های فکری و نظریه‌های مختلفی مانند نظریه کنش ارتباطی و عمل‌گرایی اصلاحات و تعدیل‌هایی را بر خود دیده است. بنابراین لازم است برنامه‌ریزان مانند پژوهش‌گران برای تولید نتایج به بهترین نحو علاوه بر سنجش مزایا در برابر معایب، بهینه‌ترین روش شناسی را برگزینند. در کل، رهیافت پوییش مختلط در ایران هنوز نیاز به بررسی نمونه‌های موردی و مطالعه موقعیت‌هایی دارد که در آن راهبردهای تصمیم‌گیری از رهیافت عقل‌گرایی و اندک‌افزایی به پوییش مختلط تغییر می‌کنند. تاثیرگذاری و نیز عواملی که باعث به تاخیر افتادن یا ترویج استفاده از پوییش مختلط می‌شوند نیز نیاز به بررسی بیش‌تر دارند.

ناکامی و شکست رهیافت سنتی جامع به معنای کنار گذاشتن کامل آن در جامعه‌ای مانند ایران نیست؛ چراکه اجرای برنامه جایگزین آن (راهبردی) به تعداد زیادی از شروط منوط شده که مستلزم وجود سازوکارهای لازم برای تحقق آن است. سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران متأثر از الزامات و قیود سیستم اقتصاد سیاسی، قانونی و اجتماعی- فرهنگی حاکم بر کشور است که سبب خواهد شد تا سیستم تصمیم‌گیری توسعه شهر نتواند مستقیماً اداره امور را به دست گیرد؛ در نتیجه پیش‌شرط‌های برنامه راهبردی را برآورده نساخته و با موفقیت به اجرا نخواهد رساند. مداخله‌های مداوم "متغیرهای ضد برنامه‌ای" نیز از سوی دیگر عاملی در تسهیل فرآیند تصمیم‌گیری اندک‌افزا بدون ایجاد یک چارچوب مرجع هنجارین به شمار می‌آید؛ حال آن‌که هدف‌سویی و میل به توسعه و پیشرفت در کشور ضرورت پذیرش تصمیم‌گیری‌های اساسی و زمینه‌ای بلندمدت و داشتن تصویرهای کلان برای تدوین خط‌مشی‌های راهبردی را محرز و مناسب رهیافت‌های جامع‌عقلانی را، به عنوان "چارچوب مرجع هنجارین"، آشکار می‌سازد. لیکن بی‌ثباتی و بیش‌بینی ناپذیر بودن وضع موجود، پذیرش یک‌جانبه‌ی الگوواره‌های جامع-عقلانی برنامه‌ریزی را نیز ناممکن می‌سازد؛ نیازسنجی سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران در قالب شناسایی وضعیت درونی و تشخیص قیود و الزامات محیطی (زمینه‌ای) وارد بر آن در قالب جدول ۲ و انطباق آن با امکانات و مسئله‌های اثرگذار بر اجرای صحیح الگوواره پوییش مختلط (جدول ۱) در این پژوهش گویای مناسب‌نسبی به‌کارگیری رهیافت‌های برنامه‌ریزی مختلط به عنوان رهیافت جایگزین در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهر در ایران است.

برنامه‌ریزی پوییش مختلط از طریق دربرداشتن عناصری از رهیافت برنامه‌ریزی جامع‌عقلانی پیرو ارزش‌ها، جهان‌بینی، سیاست‌ها و راهبردهای حاکم و بر عهده سیاست‌مداران و مدیران ارشد در سطوح بالای جغرافیایی است و از این طریق در پی حل مسایل اساسی رشد و توسعه و متوجه منافع است که احتمالاً در آینده نصیب کشور خواهد شد. از سوی دیگر این رهیافت برنامه‌ریزی با دربرداشتن عناصری از رهیافت برنامه‌ریزی اندک‌افزا و برنامه‌ریزی عملیاتی در سطح مدیران اجرایی مطرح می‌شود و با داشتن هدف‌های مشخص، محدود، عینی و دست‌یافتنی، متوجه منافع فعلی و در معرض دید و یقین است. برنامه‌ریزی پوییش مختلط در طول دوران نشان

پی‌نوشت‌ها

4 Advocacy planning.

5 Transactive planning.

۶ نگاه کنید به فعالیت‌های برنامه‌ریزان کلینولدز (Krumholz, Cogger).

1 Functional rationality.

2 Incremental planning.

3 partisan mutual adjustment.

سنجش قابلیت به‌کارگیری رهیافت نظری "برنامه‌ریزی پویا مختلط" در سیستم برنامه‌ریزی توسعه شهری ایران

- 42 fundamental decisions.
- 43 remedial actions.
- 44 radical departures.
- 45 contextual decision.
- ۴۶ تصمیمات اساسی دارای دو کارکرد اصلی هستند (Martinelli, 1985): جهت‌گیری تصمیمات خرد و امکان ارزش‌گذاری راهبردهای تصمیم‌گیری و میزان کارایی هر یک را فراهم می‌سازد.
- 47 fundamental goal.
- ۴۸ - مثال تصویب هم‌زمان سند چشم‌انداز و برنامه در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و تهیه هم‌زمان برنامه‌های تفصیلی مناطق با برنامه جامع با الهام از دستورالعمل‌های کالبدی (رئیس‌دانا، ۱۳۸۸).

فهرست منابع

دانشپور، زهره (۱۳۸۷)، درآمدی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری، چاپ اول، انتشارات دانشگاه شهیدبهبشتی، تهران.

حبیب‌اللهیان، جلیل (۱۳۸۵)، ارزیابی فرآیند برنامه‌های جامع و تفصیلی تهران، نشریه علمی پژوهشی مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، سال ششم، صص ۳۵-۵۰.

دفت‌ر طرح‌های کالبدی (۱۳۸۶)، نظام سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و عمران در ایران، دومین اجلاس وزرای مسکن و شهرسازی آسیا و اقیانوسیه، وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت شهرسازی و معماری، کارگروه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و روستایی.

زاهدی‌فر، محمد (۱۳۷۳)، تحلیل نظام تصمیم‌گیری در شهر تهران، بررسی امکان‌پذیری تمرکززدایی در تصمیم‌گیری، استاد راهنما: دکتر زهره عبدی دانشپور، دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه شهیدبهبشتی، تهران.

زنوز، هادی (۱۳۸۹)، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، دفت‌ر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تابستان، صص ۲۲-۲۸.

رئیس‌دانا، فریبرز (۱۳۸۸)، دگرسازی یا بازسازی طرح‌های جامع، ویژه‌نامه نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران، مجله تخصصی هنر، محیط، منظر، شهر، معماری، شماره چهار، بهمن ماه، صص ۳۰-۳۸.

قاضی طباطبایی، محمود؛ و داد‌هیر، ابوعلی (۱۳۸۹)، فراتحلیل در پژوهش‌های اجتماعی و رفتاری، چاپ اول، جامعه‌شناسان، تهران.

Aberley, Doug, (2003), A Short Introduction to Radical Planning Theory and Practice, Winnipeg Inner City Manitoba: Research Alliance Summer Institute.

Allmendinger, Philip, (2002), Planning Theory, Planning Environment, Cities, Palgrave Macmillan, UK.

Bradley, Mattiu, (1973), "Decision-Making for Environmental Resources Management." *Journal of Environmental Management*, 1: 289-302.

Ben-Zadok, Efraim (1985), National planning - the critical neglected link: one hundred years of Jewish settlement in Israel, *International Journal of Middle East Studies*, 17 (3): 329-345.

Buttoud, Gerard, & Samyn, Jean-Marie, 1999: Politique et planification forestières: guide pour la formulation et l'élaboration. Berne, Inter-cooperation, (in French).

Buttoud, Gerard, (2002), the mixed model for decision making as a conceptual framework for IMP formulation, Bardonecchia, Italy.

Chadwick, George, (1971), a system view of planning, towards a theory of the urban and regional planning process, Pergamon press, Oxford.

Drewe, Paul, (2008), the methodological trajectory of the Regio Futures Programme - how to make it workable? Poland and Regions-Perspectives of the XXI Century, Warsaw, Sheraton Hotel, October.

Dunn, William, (1994). Public Policy Analysis: An Introduction, N.J: Prentice Hall, Englewood Cliffs.

(and Linner, 1975), برنامه‌ریزان سان فرانسیسکو (Jacobs, 1978), برنامه‌ریزان منطقه‌ای میامی (Bertsch and Shafor, 1971), برنامه‌ریزان شورای متروپل توپین (Knudson, 1976) و برنامه‌ریزان کمیسیون توسعه حفاظتی بی (Schoop, 1971) (and Hirten, 1971).

7 Rationalist approaches.

۸ اصطلاح پویا به عمل جست‌وجو، گردآوری، پردازش و ارزش‌گذاری اطلاعات و نیز نتیجه‌گیری و خلاصه تمام عناصر لازم برای تصمیم‌گیری اشاره دارد.

۹ برنامه‌ریزی الحاقی بریتانیا که به منظور رویارویی با کاستی‌های برنامه‌ریزی جامع عقلانی معرفی شد از رهیافت پویا مختلط کثرت‌گرایی آمریکایی به وجود آمد (دانشپور، ۱۳۸۷، ۹۳-۲۵۵).

10 bounded rationality.

۱۱ لیندبلوم در سال ۱۹۵۹ در جریان کاستی‌های رهیافت عقلانی، رهیافت اندک‌افزایی گسسته را که در حقیقت بازتاب پروگرام، برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی و اجرا (PPBE)ی مورد استفاده در امور نظامی بود ارائه کرد. (Allmendinger, 2002, 40-68).

12 epistemology framework.

۱۳ در سال ۱۹۷۷ توسط جاننیس و مان اصلاحاتی بر روی این پروگرام انجام شد (Janis and Mann, 1977, 37). در سال ۲۰۰۸ نیز دیرو با مرور کاربست‌های مختلف پویا مختلط در نقاط مختلف و با استفاده از مفاهیم روش‌شناسی آنتونی کولکینسکی (Antoni Kuklinski)، رهیافت پویا مختلط را، که به عنوان سومین رهیافت تصمیم‌گیری معرفی شده هرچه بیش‌تر عملیاتی کرد. (Drewe, 2008).

14 utilitarian objections.

15 normative objections.

16 political objections.

17 administrative rule.

18 political rule.

19 utilitarian rule.

20 subset of increments.

21 meta-analysis.

22 blueprints plan.

23 Simon.

24 totalitarian.

25 pluralistic.

26 societal partisans.

27 rationalist technocratic.

28 mobilization of power.

29 structural factors.

30 radical change.

۳۱ اثر پویا مختلط بر انعطاف‌پذیری برنامه‌ریزی را می‌توان در سیستم برنامه‌ریزی توسعه بریتانیا در سال ۱۹۶۸، که دارای ویژگی‌های اصلی پویا مختلط است (ولی به صورت مستقل از آن ایجاد شد)، مشاهده کرد. در سیستم برنامه‌ریزی دهه‌ی ۱۹۶۰ بریتانیا ارتباط میان برنامه‌های محلی، ساختاری و ملی به عنوان سلسله‌مراتب شناخته می‌شود (Rosenhead, 1980, 209-216).

32 extra-societal.

33 arbitrary exclusions.

34 pluralistic interests.

35 functional / strategic participations.

36 problem-oriented.

37 feasible options.

۳۸ از این نظر عمل پویا مختلط به عمل پویا به وسیله ماهواره‌های دولتی شبیه شده است: لنز عریض و لنز درشت‌نما. رهیافت پویا مختلط با به‌کارگیری دو دوربین عناصری از هر دو رهیافت عقلانی و اندک‌افزایی را در بردارد (Etzioni, 1967: 358-392).

39 Procedural Planning Theory (PPT).

40 substantive theory.

41 value judgment.

- Janis, Lester, & Mann, Leon, (1977), *Decision Making*, The Free Press, New York.
- Kaufman, Jerome, (1979), Comment, *Journal of the American Planning Association*, 45(4):403-406.
- Kuruvilla, Shyama, Dorstewitz, Philipp, (2009), There is no "point" in decision-making: a model of transactive rationality for public policy and administration, *Policy Science*, 43:263-287.
- Lee, Karine, (1979), "Health Care Planning, Policies and Incentives Futures:482-490.
- Lindblom, Charles, (1959), the science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Martinelli, John, (1985), A theoretical comparison of problem-solving theories, Fordham university, PHD dissertation.
- Meyerson, M., & Banfield, E. C. (1955). *Politics, Planning, and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*. The Free Press of Glencoe, London.
- Rosenhead, Jonathan, (1980). Planning under uncertainty: the inflexibility of methodologies, *Journal of the operational research society*, 35(5), 209-216.
- Rončević, Borut, Makarovič, Matej, (2010), Towards the strategies of modern societies, systems and social processes, *Innovation, The European Journal of Social Science Research*, 23:3, 223-239.
- Smith, Galbert & David May, (1980), The artificial debate between rational and incrementalist models of decision making, *Policy and Politics*, 8:147-161.
- Starkie, David, (1984), Policy, changes, configuration and catastrophe, *Policy and Politics*, 12:71-84.
- Volkema, Roger, (1983), *Management Science*, 29(6): 639-652.
- Wimberley, Perry & Morrow, Allyn, (1981), Muddling over Muddling through again, *International Journal of Public Administration*, 3:483-508.
- Zuidema, Christian, & Gert, De Roo, (2004), Integrating complexity theory into Planning :truth or dare?, 18th Annual Aesop Conference, Grenoble, FRW, RUG, Groningen.
- Etzioni, Amitai, (1967), Mixed scanning: a third approach to decision making, *Public administration review*, 27(5): 358-392.
- Etzioni, Amitai, (1973) Mixed scanning, a third approach to decision-making, in A. Faludi(ed) *A reader in planning theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Etzioni, Amitai, (1986), *Mixed Scanning Revisited*, *Public administration review*, 46(1):8-14.
- Friedmann, John, (1973), *Retracking America: a theory of transactive planning*, Anchor Press, Norwell .
- Forester, John, (1984), Bounded rationality and the politics of muddling through, *Public Administration Review*, 44(1): 23-31.
- Forester, John, (1989) *Planning in the Face of Power*, University of California Press, London.
- Goldberg, Melvin., (1975), "On the inefficiency of being efficient," *Environment & planning*, 7(8): 921-939.
- Grabow, Stephen, & Heskin, Allan, (1973): *Foundations for a Radical Concept of Planning*, *Journal of the American Institute of Planners*, 39:2: 106-114.
- Hanna, Allan Alexander, (1980), *Settlement and energy policy in perspective: A theoretical framework for the evaluation of public policy*, Ph.D. dissertation, University of Western Ontario.
- Healey, Patsey, McDougall, Glen & Thomas, Michael, (1982) 'Theoretical debates in planning: towards a coherent dialogue', in P. Healey, G. McDougall and M. Thomas (eds), *Planning Theory. Prospects for the 1980s*, Pergamon Press, Oxford.
- Healey, Patsey. (1993), 'Planning through debate: The communicative turn in planning theory', in F. Fischer and J. Forester (eds), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London.
- Healey, Patsey, (1997): J. Brian McLoughlin: An appreciation, *European Planning Studies*, 5:6: 771-776.
- Ijeoma, Edwin, (2007), Rationality, Disjointed Incrementalism and Mixed Scanning Theories for Decision Making On Globalisation, *Journal of Public Administration*, 42(8):816-829.