



چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک و برنامه‌ریزی شهری موفق

فریبرز رحیم‌نیا^۱

frahimnia@hotmail.com

الهام بهپور^۲

elhambehpoor@yahoo.com

نسترن قره‌باغی^۳

n.gharehbaghi@yahoo.com

چکیده

تغییرات پیچیده در جامعه‌ی جهانی، دست‌اندرکاران جوامع را وادار می‌دارد تا برنامه‌هایی را ارائه کنند که با شرایط معاصر تناسب بیشتری داشته باشد. لذا در دهه‌های پایانی قرن بیستم، بحران برنامه‌ریزی شهری در اکثر نقاط جهان، ابعاد گسترده‌ای پیدا کرد. چنین تحولاتی موجبات تغییر برخورد با شهر از شیوه ایستا به روشی پویا شد و برنامه‌ریزی استراتژیک به ابزاری نیرومند برای مدیران شهری به منظور ساماندهی شهرها، مبدل گشت. امروزه، توجه به برنامه‌ریزی استراتژیک در موفقیت برنامه‌های کلان‌شهری، غیر قابل‌انکار است و از آن جایی که، این نوع برنامه‌ریزی با چالش‌های متعددی روبه‌رو می‌باشد، شناخت این تنگناها جهت دستیابی به الگوی موفق برنامه‌ریزی شهری، ضروری به نظر می‌رسد. فقدان رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک شهری دقیق و مناسب، تدوین برنامه‌های غیرواقع‌بینانه، فقدان اجماع میان تصمیم‌گیران و نیز عدم تناسب استراتژی‌های تدوین شده با برنامه‌های بالادستی در برنامه‌های توسعه‌ی شهری از جمله مهم‌ترین چالش‌ها در این زمینه است. از این رو، مدل مفهومی ارائه شده، چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک موثر در برنامه‌ریزی شهری موفق را مورد بررسی قرار می‌دهد. لذا این مدل، راهنمایی جهت تحقیقات آتی بوده و به عنوان الگویی به منظور تقویت مولفه‌های برنامه‌ریزی شهری موفق از طریق توجه به چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک و درک نقش موثر آن در اداره‌ی مطلوب شهری، مطرح می‌گردد.

کلید واژه‌ها: برنامه‌ریزی استراتژیک - چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک - برنامه‌ریزی شهری - برنامه‌ریزی شهری موفق

۱. استادیار گروه مدیریت دانشگاه فردوسی مشهد

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت تحول دانشگاه فردوسی مشهد

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت تحول دانشگاه فردوسی مشهد



مقدمه

شهرها به سرعت در حال رشد هستند. طبق برآوردها تا سال ۲۰۳۰ میلادی، دومیلیارد نفر به جمعیت مناطق شهری افزوده خواهد شد و بیشتر تاثیرات این افزایش، در کشورهای جهان سوم احساس می‌شود [۳]. از سویی دیگر، مراکز شهری کوچک و متوسط بیش از ۵۰ درصد از جمعیت شهرنشین جهان را تشکیل می‌دهند. لذا، استفاده از مدیریت و برنامه‌ریزی شهری متناسب با نیازها و منابع شهر بسیار ضروری به نظر می‌رسد [۲۱]. از آن جایی که کلان‌شهرهای ایران نیز از جمله بزرگترین شهرهای جهان محسوب می‌شوند، شناخت آن‌ها به منظور پیدا کردن راه‌حل‌هایی برای مشکلات شهری حائز اهمیت است [۶]. از دیگر سو، پیچیدگی و سرعت تغییرات در جامعه‌ی جهانی دست‌اندرکاران جوامع را وا می‌دارد تا سیاست‌ها و برنامه‌هایی را ارائه کنند که با شرایط معاصر تناسب داشته باشد [۲۸]. در چنین محیطی، مدیران و رهبران سازمان باید استراتژیک فکر کرده و عمل نمایند. بدین منظور بهره‌گیری از برنامه‌ریزی استراتژیک به عنوان یک ضرورت در دولت‌ها، سازمان‌ها و جوامع مطرح شده است [۳۰]. مدیریت استراتژیک، خاص دوره تغییرات سریع محیط درونی و بیرونی سازمان، عصر دگرگونی ساختارهای نظام اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، عصر تحولات ناگهانی و غیرقابل پیش‌بینی، عصر کمیایی و بحران انرژی، منابع اولیه و آلودگی‌های محیط‌زیست است [۴]. لذا می‌تواند ابزاری کلیدی در رویارویی با معضلات شهری و دستیابی به آینده‌ی بهتر، از جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، زیست محیطی و ... محسوب گردد [۱۹][۱۲]. از نظر هوفر^۱ (۲۰۰۶) این نوع برنامه‌ریزی، از مهم‌ترین ارکان مدیریت است که زمان حال سازمان را به آینده آن پیوند می‌دهد [۳۳]. همان‌طور که کلان‌شهرهای پیشرفته‌ای همچون لندن، استانبول، بارسلون، پاریس، سانفرانسیسکو، تورنتو و لیسبون و ... از این رویکرد نوین برنامه‌ریزی بهره می‌گیرند، برنامه‌ریزی استراتژیک می‌تواند ابزاری کلیدی در رویارویی با معضلات شهری و دستیابی به آینده بهتر، از جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، زیست محیطی و ... محسوب گردد [۱۶][۱۹]. به طور مثال طرح راهبردی توسعه لندن توسط شهردار این شهر در سال ۲۰۰۰ تهیه گردید که شامل محورهایی از جمله ارتقای توسعه اقتصادی و ایجاد ثروت در لندن، ارتقای کیفیت محیط زیست در لندن، برابری مردم در قبال فرصت‌ها و هماهنگی طرح با چارچوب‌های فرامرزی، ملی و محلی بود. چنین طرحی در استانبول در سال ۱۹۹۸ تهیه شده بود که اهدافی چون ارتقای استانبول در حد شهری جهانی با حفظ هویت تاریخی- فرهنگی و حفاظت از ارزش‌های تاریخی- فرهنگی و طبیعی آن، کاهش فشار منطقه کلان‌شهری استانبول بر مراکز قدیمی‌تر و حفاظت از بافت این‌گونه مراکز و گسترش مراکز علمی، بین‌المللی، هنری و تفریحی را در نظر داشت. اما برنامه‌ریزی راهبردی شهری در بارسلون اسپانیا در سال ۱۹۹۰ طی دو مرحله تهیه شده است که اهداف عمده‌ای را در برداشت. به طور مثال شکل‌گیری بارسلون به عنوان کلان‌شهری اروپایی و باکیفیت زندگی بالا و حوزه نفوذ گسترده‌تر در منطقه مدیترانه و بهبود سطح خدمات‌رسانی به موسسات صنعتی به منظور ایجاد حوزه‌ی تاثیر شهر بارسلون در شبکه‌ی جهانی به عنوان اهداف این طرح در بارسلون مطرح گردیدند [۱۶]. بنابراین می‌توان با شناخت چالش‌های مطرح در این نوع برنامه‌ریزی در حوزه‌ی شهری، جهت‌گیری‌های صحیحی را برای شهرهای پیشرفته، مرفه و مطلوب ترسیم نمود.



۱- برنامه ریزی استراتژیک^۱

۱-۱- مفهوم برنامه ریزی استراتژیک

برنامه ریزی با عمل در آینده روبه رو بوده، با تخصیص منابع سروکار دارد و کوششی آگاهانه است که از طریق سازمان ها به منظور دستیابی به اهدافی مشخص یا حل مشکلات انجام می گیرد [۹]. از دهه ی ۱۹۸۰ تاکنون مفهوم استراتژی^۲ در برنامه ریزی و مدیریت گسترش یافته است [۱۱]. استراتژی را مجموعه ای از اقدامات و سیاست هایی دانسته اند که جهت گیری کلی را مشخص ساخته و چگونگی نیل به اهداف کلان را تعیین می نماید [۳]. براین اساس، برنامه ریزی استراتژیک، فرآیندی است که طی آن ماموریت ها، فرصت ها و تهدیدها، نقاط قوت و ضعف و نیز استراتژی های سازمان به عنوان عناصر اصلی آن مشخص و تدوین می شوند [۲۹]. ملکی^۳ (۲۰۰۵) برنامه ریزی استراتژیک را تلاشی سازمان یافته و منظم برای اتخاذ تصمیمات بنیادی و انجام دادن اقدامات اساسی می داند که سمت گیری فعالیت های یک سازمان با دیگر نهادها را در چارچوب قانونی شکل می دهد [۳۴]. دلیل فرایندی بودن برنامه ریزی استراتژیک، در نوع پدیده هایی است که برای آن ها برنامه ریزی صورت می گیرد [۵]. آن چه برنامه ریزی استراتژیک را از سایر اشکال برنامه ریزی متمایز می سازد، ضرورت تشکیل فرآیندی برای انتخاب اطلاعات جمع آوری شده، تجزیه و تحلیل هدفمند، تدوین اهداف و سیاست ها، مشارکت تصمیم گیران اصلی، تنظیم و ارزیابی گزینه ها، سنجش امکانات بالقوه آینده نسبت به تصمیمات و اقدامات امروز و در نهایت تاکید بر نحوه ی اجرا و اطمینان از انجام موفقیت آمیز آن می باشد [۲۴]. برنامه ریزی استراتژیک با مطرح ساختن اهداف کلان و تبیین رسالت های سازمان، مدیران را در انجام فعالیت هایشان هماهنگ می سازد. این برنامه، فراگیر بوده، برنامه های عملیاتی سازمان را در بر می گیرد، به آن ها جهت می بخشد، امکانات و محدودیت های درونی و بیرونی سازمان را مدنظر دارد و با توجه به آن ها، پیش بینی های خود را انجام می دهد [۲۰]. جامعیت و گستردگی این نوع برنامه ریزی ایجاب می کند که با مشارکت مدیران، استراتژیست ها و یا کارشناسان خارج از سازمان انجام گیرد و اجماع دیدگاه ها، دانش و تجربیات چندین مدیر و کارشناس موجب می شود که استراتژی از استحکام و کیفیت بالاتری برخوردار شود [۸]. از نظر پارنل^۴ (۱۹۹۴) ویژگی های برنامه ریزی استراتژیک شامل درون گرایی و برون گرایی، یکپارچگی وظیفه ای، مشارکت افراد کلیدی، استفاده از تکنیک های تحلیلی، خلاقیت در برنامه ریزی و تمرکز بر کنترل می باشد [۲۲]. علاوه بر موارد مذکور، برنامه ریزی استراتژیک مشتمل بر مراحل و گام هایی است که در ادامه شرحی از آن بیان می گردد.

۱-۲- مراحل برنامه ریزی استراتژیک

مازور (۱۹۹۸) چهار مرحله ی اساسی در برنامه ریزی استراتژیک را شامل چشم انداز، ماموریت، اهداف کلان و استراتژی می داند [۱۰]. ورودی های این فرایند، ماموریت ها و فلسفه ایجاد سازمان، ارزش های بنیادی سازمان و مدیران ارشد اجرایی، شناخت و تعیین حوزه تاثیرات محیط درونی و بیرونی سازمان و جمع آوری داده های مورد نیاز و اهداف و الگوهای رفتاری ذی نفعان سازمان و خروجی های آن، تعیین ماموریت های جدید سازمان، بیانیه ارزش های سازمان، بیانیه چشم انداز و اهداف کیفی کلان

۱ . Strategic Planning
۲ . Strategy
۳ . Maleki
۴ . Paranel



می‌باشد [۲۰]. بریسون^۱ نیز الگویی را برای مراحل فرآیند موردنظر مطرح کرده‌است که شامل آغاز فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک و حصول توافق درباره‌ی آن، تعیین و شناسایی دستور سازمانی، روشن‌ساختن رسالت و ارزش‌های سازمانی، ارزیابی محیط خارجی (شامل فرصت‌ها و تهدیدها)، ارزیابی محیط داخلی (شامل نقاط قوت و ضعف)، شناسایی مسائل استراتژیکی که سازمان با آن مواجه است، تنظیم استراتژی‌ها برای مدیریت مسائل استراتژیکی و نهایتاً برقراری دیدگاه سازمانی کارساز برای آینده می‌باشد. این هشت مرحله باید به اجرا، نتیجه‌گیری و ارزیابی منتهی گردد [۱۸]. تا این‌جا مفهوم، مراحل و ویژگی‌های کلیدی برنامه‌های استراتژیک مشخص گردید اما نکته قابل توجه آن است که برنامه‌ریزی استراتژیک، با چالش‌های متعددی روبه‌رو بوده و درک و توجه به این تنگناها در هدایت موفقیت‌آمیز این برنامه‌ها حائز اهمیت است.

۳-۱- چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک

به طور کلی در هر برنامه‌ریزی، موانع و محدودیت‌هایی وجود دارد که می‌توان به وقایع و بحران‌های محیطی، مقاومت‌های داخلی و پرهزینه‌بودن برنامه‌ریزی اشاره نمود. از این رو برنامه‌ریزی، کاری سخت و پرمشقت بوده و به تبحر زیاد، خلاقیت، قدرت تجزیه و تحلیل و استنتاج فراوان نیازمند است [۲]. ناپایداری زیرساخت‌های اقتصادی-اجتماعی شهر، ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و عمران، مشکلات حقوق مالکیت و مقررات کاربردی زمین، ضعف بنیادهای مدیریت شهری و برنامه‌ریزی محلی و ضعف بنیادهای مشارکت در توسعه و عمران شهری، برخی از مهم‌ترین موانع و تنگناهای موجود در کاربرد الگوی برنامه‌ریزی استراتژیک در برنامه‌های شهری می‌باشند [۲۳]. از دیگر سو، بهینه‌سازی و تثبیت ساختارهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی شهرها در کشورهای درحال توسعه و به ویژه کلان‌شهرهای آن‌ها است [۲۵]. برطبق تحقیقات الادوانی^۲ (۲۰۰۱)، پچلانر و ساوروین^۳ (۲۰۰۲)، اوکوموس^۴ (۲۰۰۳) و رحیم‌نیا و همکارانش^۵ (۲۰۰۹) چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک، مشتمل بر هفت مورد می‌باشد. این موارد عبارتند از: فقدان رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک دقیق و مناسب، فقدان نقش موثر برای استراتژیست‌ها در تدوین برنامه‌ها، فقدان سیستم آموزشی و اطلاع‌رسانی مناسب به منظور بسترسازی فرهنگی برنامه‌ریزی، فقدان اجماع بین تصمیم‌گیران ارشد سازمان، تدوین برنامه‌های غیرواقع‌بینانه و ایده‌ی‌آلی، بازه زمانی محدود برای تدوین برنامه‌ها و عدم تناسب استراتژی‌های تدوین شده با برنامه‌های بالادستی [۲۷][۳۶][۳۵][۳۷]. چالش‌های مذکور که در شکل (۱) نیز نمایان می‌باشد، در مقاله حاضر مدنظر قرار گرفته شده است. لذا تاکید این مقاله، بر روی چالش‌هایی است که مشخصاً در مرحله‌ی برنامه‌ریزی رخ داده و موجب بروز مشکلاتی در مراحل اجرا و ارزیابی می‌شود. با درک چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک، چنین به نظر می‌رسد که شناخت هر چه بیشتر مفهوم برنامه‌ریزی شهری و آگاهی از مولفه‌های یک برنامه شهری مطلوب، می‌تواند به ساماندهی بهتر مسائل شهری کمک نماید.

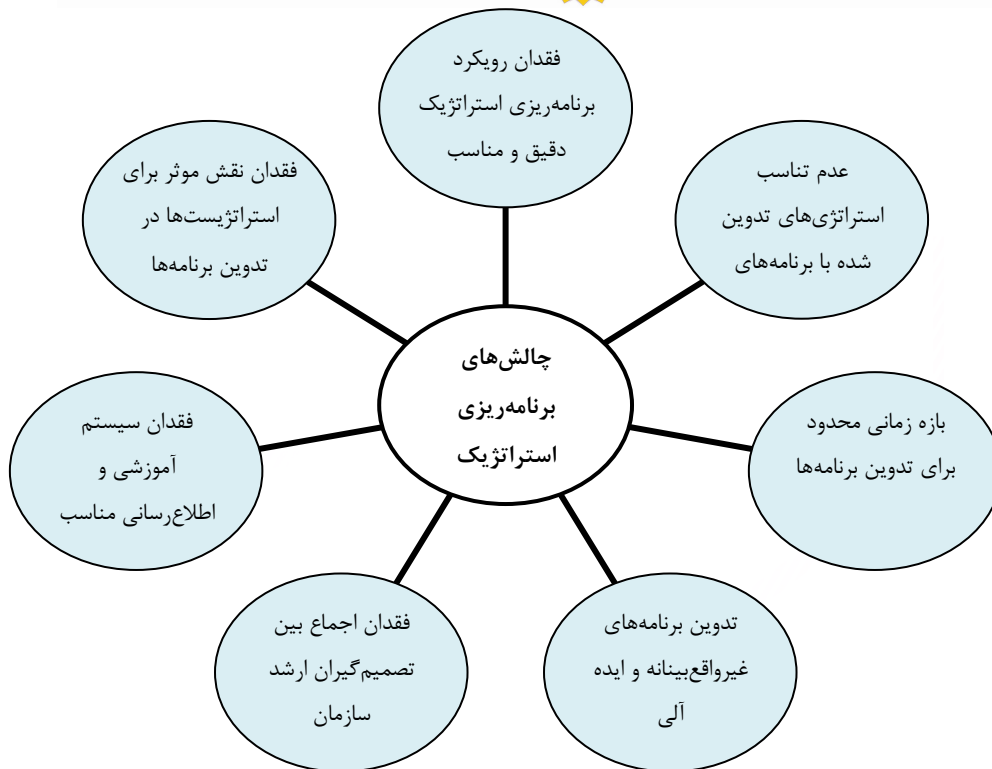
۱ . Bryson

۲ . Aladwani

۳ . Pechlaner and Sauerwein

۴ . Okumus

۵ .Rahimnia and et al.



شکل (۱) : چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک

۲- برنامه‌ریزی شهری^۱

۲-۱- مفهوم برنامه‌ریزی شهری و عناصر اصلی آن

برنامه‌ریزی شهری، کوشش اندیشمندان و سیستماتیک برای به کارگیری منابع و امکانات یک شهر به بهترین و باصرفه‌ترین صورت ممکن است که حفظ و نگهداری و همچنین ایجاد محیطی مرفه، سالم و دلپذیر برای زندگی آدمیان حاصل شود [۱۵]. از جمله عناصر مهم در برنامه‌ریزی شهری، انعطاف‌پذیری، مشارکت و حکومت محلی است. برنامه‌ریزی شهری، هم از نظر اهداف و مقاصد و هم از نظر روش‌ها و وسایل اجرایی می‌باید در انطباق با طبیعت پویا و تحول‌پذیر شهر و شهروندان تهیه گردد و به اجرا درآید. این امر مستلزم رعایت اصل انعطاف‌پذیری در پیشنهادها و روش‌های اجرایی برنامه‌های شهری است که به نوبه خود، مستلزم رعایت اصل بازنگری و اصلاح مداوم است. این‌گونه برنامه‌ریزی، نیازمند تقسیم وظایف برنامه‌ریزی میان سطوح مختلف مدیریت و تصمیم‌گیری براساس امکانات نهادها، جامعه‌ی محلی و مشارکت محلی است [۱۲]. به منظور درک بهتر مفهوم برنامه‌ریزی شهری، دستیابی به یک الگوی مطلوب در این زمینه و نیز شناخت جایگاه برنامه‌ریزی استراتژیک در برنامه‌های شهری، آگاهی از خاستگاه و رویکردهای این نوع برنامه‌ریزی حائز اهمیت است.



۲-۲- سیر تحول و رویکردهای برنامه ریزی شهری

ظهور انقلاب صنعتی در قرن هجدهم و تکامل سریع آن در طول قرن نوزدهم را می توان سرمنشا بسیاری از پدیده های علمی، فنی، اقتصادی و ... دانست که در قرن حاضر خودنمایی می کنند و از انعکاسات فیزیکی آن، در محیط شهری، پایه گذاری شهرسازی جدید در عرصه جهانی است. ظهور و توسعه صنایع پیشرفته، استقرار آن ها در کنار شهرها و به دنبال آن ها مهاجرت های وسیع از مناطق روستایی به مراکز شهری و صنعتی، مشکلات عدیده ای برای شهرها به وجود آورد. با ظهور چنین مسائلی، برنامه ریزی در کلیه سطوح به ویژه در سطح شهرها مطرح گردید. وقوع جنگ های جهانی اول و دوم و به دنبال آن لزوم بازسازی مناسب و مطلوب شهرها، موجب غنای هر چه بیشتر علم برنامه ریزی شهری شد [۱۴]. از جمله تحولات بنیادی در نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری در دهه های پایانی قرن بیستم، تضعیف سلطه ی فکری و عملی طرح های جامع، بوده است [۱۱]. در این سال ها ضرورت توجه به ابعاد کیفی توسعه و عمران شهری احساس نمی شد [۱۳]. لذا تغییر ساختار و عملکرد جوامع شهری موجب تحول نگرشی در برنامه ریزی شهری در دوره های مختلف زمانی گشته است که شامل رویکردهای جامع، استراتژیک و مشارکتی می باشد [۱۶]. نگرش جامع به برنامه ریزی شهری، حاصل مفروض نمودن شهر به عنوان پدیده ای ایستا بود و مهم ترین نقدی که به طرح های جامع وارد شده است، در نظر نگرفتن شهرها به عنوان پدیده هایی پویا و در حال تحول می باشد [۱۳]. لذا به تدریج رویکرد برنامه ریزی استراتژیک، جایگزین رویکرد برنامه ریزی جامع گردید. در شرایط محیطی امروزی که به شدت دستخوش پیچیدگی و آشفتگی است، تنها رویکرد استراتژیک توان روبه رو شدن با مسائل بحرانی این عصر و دست یافتن به راه حل های مناسب عملیاتی را دارد [۱۱]. از نظر استینبرگ^۱ (۲۰۰۵) برنامه ریزی استراتژیک می تواند به عنوان یک شکل سیستماتیک از آمادگی برای تغییر و نیز آینده یک شهر تعریف شود. به خصوص این برنامه، یک مشارکت خلاقانه است و فرآیندی باز می باشد که پایه ای را برای اقدامات به هم مرتبط همه ذی نفعان، در یک دوره زمانی مشخص ایجاد می کند [۳۸]. دی گراف و دیولف^۲ (۲۰۱۰) سه ویژگی کلیدی برنامه ریزی استراتژیک شهری، را شامل تحلیل محیط درونی و بیرونی، مشارکت ذی نفعان و اجرا دانسته اند. برنامه ی استراتژیک شهری، بین دو محیط داخلی و خارجی تمایز قائل می شود. محیط خارجی نمی تواند کنترل شود زیرا بسیار پیچیده و نامطمئن است و تنها راه ممکن، کاهش عدم اطمینان در این محیط است. به منظور اجرای اثربخش برنامه ها، مشارکت ذی نفعان، شبکه های میانجی و موسسان ضروری است. مرحله اجرا، یافتن راه حل های عملی برای مسائل استراتژیک می باشد که توسعه استراتژی نیز نامیده می شود. اجرا باید آگاهانه، مدیریت شده و مبتنی بر بودجه و متناسب با فرهنگ سازمان باشد که شامل هماهنگی، ارتباط و فعالیت های مدیریتی است [۳۱]. در ادامه مقاله، مولفه های برنامه ریزی شهری مطلوب تشریح می گردد.

۳- برنامه ریزی شهری موفق

از نظر هی و همکارانش^۳ (۲۰۱۰)، دو فرآیند اصلی در برنامه ریزی شهری کاربرد دارد. یکی فرآیند بالا به پایین، است که شامل برنامه های شهری ایجاد شده برای حکومت های منطقه ای و ملی می باشد. دیگری، فرآیندی مشارکتی است که مشخصه ی آن، درگیری فعال ذی نفعان و برنامه های کلان منعطف بوده و ممکن است با دخالت ذی نفعان مختلفی همراه باشد [۳۲]. لذا فرآیند

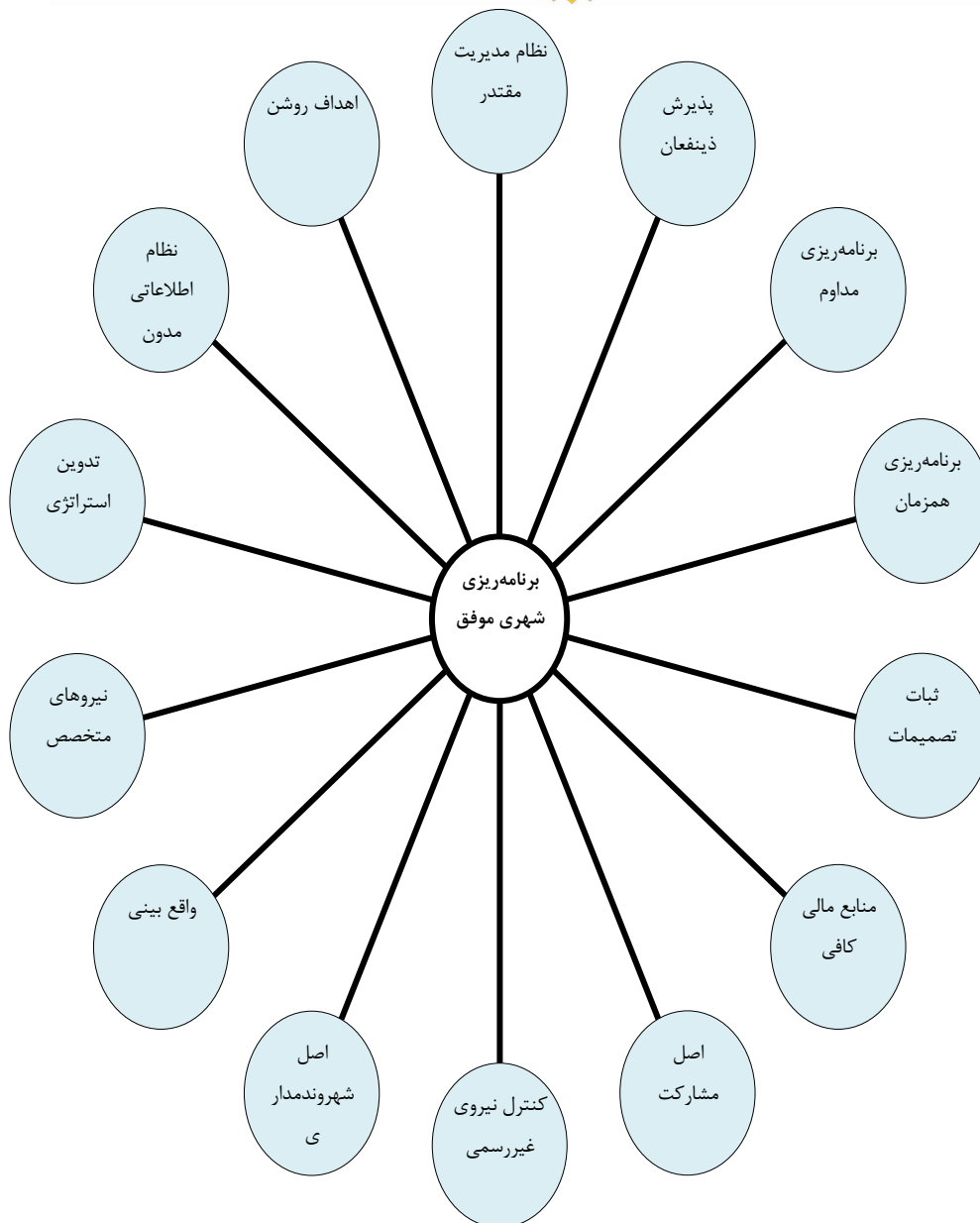
۱ . Steinberg

۲ . De Graaf and Dewulf

۳ . He and et al.



برنامه ریزی شهری، امری مستمر، همیشگی و پویاست. نمی توان به صورت مقطعی، موقت و ایستا با آن برخورد نمود. این فرآیند، متشکل از سه مرحله اصلی شرایط، جهت و اقدام می باشد. منظور از شرایط شهر، بررسی و مطالعه وضعیت موجود شهر است که مشخص می شود در حال حاضر، شهر چه وضعیتی دارد و منظور از اقدام این است که شهر چگونه به مقصد هدایت خواهد شد [۲۶]. چهارده مولفه ای که جزو شرایط لازم برای شکل گیری برنامه های توسعه شهری مطلوب یا به عبارت دقیق تر نظام برنامه ریزی شهری موفق است، شامل این موارد می باشد [۱]: نظام مدیریت مقتدر محلی، وجود سیاست های مصوب در طرح های بالادست و اهداف روشن برای سطوح شهری، وجود نظام اطلاعاتی مدون و بهنگام با جزئیات قابل استناد و تأیید شده از سوی مراجع رسمی، وجود نظام آمایش سرزمین و تدوین استراتژی های توسعه شهری (خصوصاً در زمینه استقرار جمعیت و فعالیت)، وجود نیروهای متخصص و کارآزموده در سطوح تصمیم سازی، تصمیم گیری و اجرای طرح های توسعه شهری، پذیرش اصل شهروندمداری و دخالت مردم در تصمیم گیری و اجرای طرح، شناسایی و کنترل نیروهای غیررسمی و پنهان موثر در توسعه نامتوازن شهری (همچون نیروهای موثر بر ساخت و ساز شهری)، قبول اصل مشارکت در برنامه ریزی و اجرا برای همه سطوح تصمیم گیری، تامین منابع مالی مکفی برای اجرای طرح از طریق منابع معین، ایجاد ثبات در تصمیم گیری و عدم دخالت سلیق در تصمیمات، برنامه ریزی همزمان در نظام توسعه روستایی به منظور کنترل تاثیرات سوء ناشی از ایجاد عدم تعادل های منطقه ای و مهاجرت، وجود برنامه ریزی مداوم و هماهنگ با جریانات برای حفظ پویایی کامل طرح، پذیرش طرح از جانب ذی نفعان و مخاطبان (دستگاه های اجرایی مرتبط و مردم) به عنوان سند برنامه لازم الاجرا و واقعی دیدن پیشنهادهای طرح و ارائه الگوهای ساده برای دستیابی به اهداف. مولفه هایی که ذکر گردید در مقاله حاضر مدنظر قرار گرفته شده است و مبنایی برای تدوین چارچوب مفهومی می باشد. شکل (۲)، این چهارده مولفه را به صورت مصور نشان می دهد.



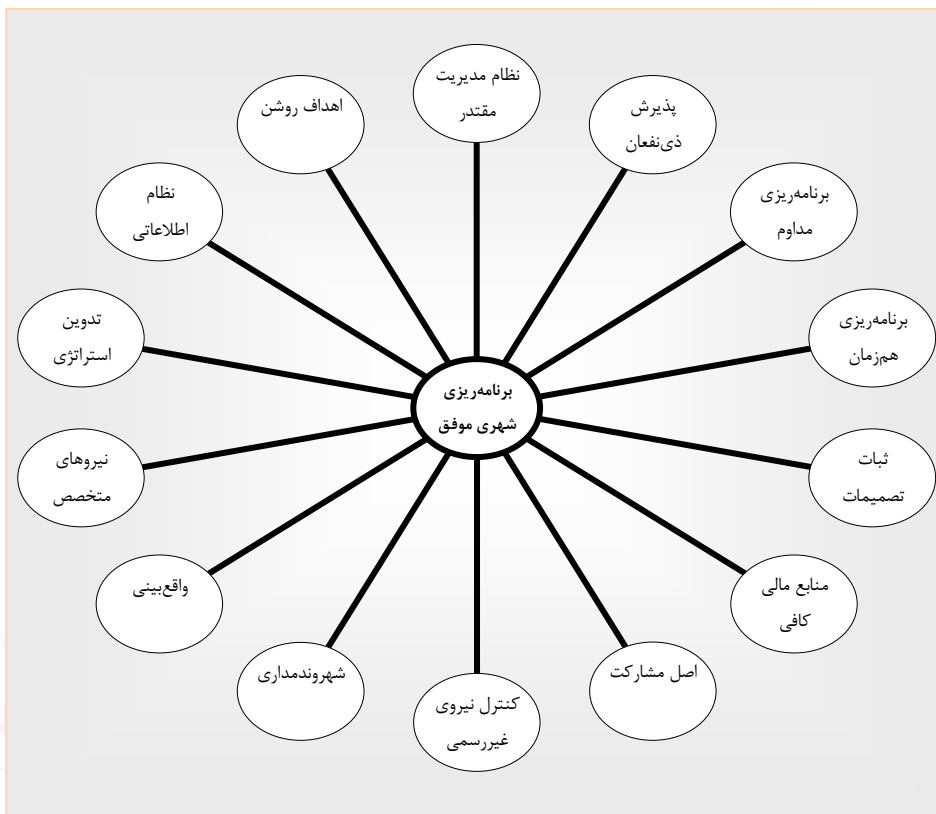
شکل (۲): مدل برنامه ریزی شهری موفق

۴- مدل مفهومی

در چارچوب مفهومی این مطالعه، از مدل رحیم‌نیا و همکارانش (۲۰۰۹) برای ارائه موانع برنامه‌ریزی استراتژیک استفاده شده است. هم‌چنین چهارده مولفه‌ای را که احمدیان (۱۳۸۲) به عنوان شرایط لازم برای شکل‌گیری برنامه‌های شهری موفق (مطلوب) مطرح نموده، مدنظر می‌باشد. از این رو مدل مفهومی مقاله حاضر، ترکیبی از دو مدل ذکر شده است. همان‌طور که در شکل (۳) نمایان می‌باشد، این مطالعه، به بررسی رابطه چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک و برنامه‌ریزی شهری موفق پرداخته است. از آن جایی که شرایط کنونی شهرها به شدت دستخوش پیچیدگی، آشفتگی و بحران می‌باشد، تنها رویکرد استراتژیک



توان روبه‌رو شدن با مسائل بحرانی این عصر و دست‌یافتن به راه‌حل‌های مناسب عملیاتی را دارد. لذا امروزه توجه به جایگاه برنامه‌ریزی استراتژیک در برنامه‌های کلان‌شهری، بیش از هر زمان دیگری ضروری است. به طوری که دستیابی هر چه بیشتر به مولفه‌های مطرح شده در الگوی برنامه‌ی شهری موفق، از میزان این تنگناهای استراتژیک می‌کاهد و بالعکس، در صورتی که نتوان به درستی به ویژگی‌های مطلوب دست یافت، تاثیر چالش‌های استراتژیک پررنگ‌تر خواهد بود و سامان‌دهی و هدایت کلان‌شهرها توأم با شکست می‌باشد. لذا نگرش استراتژیک، بنا به ویژگی ماهوی خود به شناسایی و تعیین جایگاه شهر در نظام بیرونی می‌پردازد و سعی در تعیین نقش و استراتژی آینده‌شهر در منطقه‌شهری را دارد. بنابراین توجه به تنگناهای برنامه‌ریزی استراتژیک می‌تواند دست‌اندرکاران شهر را در دستیابی به الگوی موفق برنامه‌ی شهری یاری دهد. از این رو، مدل مفهومی ذیل، رابطه متقابل چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک و برنامه‌ریزی موفق شهری را مدنظر قرار داده است.





شکل (۳) : مدل مفهومی رابطه چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک شهری و برنامه‌ریزی شهری موفق

۵- نتیجه‌گیری

کلان‌شهرها مانند همه‌ی پدیده‌های هستی متناسب با ماهیت‌شان در مواجهه با فرآیندها و روندها، واکنش‌هایی مختص به خود را بروز می‌دهند. این منطق جایگاه ویژه‌ای را در رهیافت‌های جدید مدیریت کلان‌شهری-به خصوص رویکردهای استراتژیک- احراز کرده است. لذا در رویکردهای جدید مدیریت کلان‌شهری شناسایی مسائل استراتژیک از مهم‌ترین ضرورت‌ها و پیش‌نیازها برای کارآمدی تصمیم‌گیری است [۷]. برنامه‌ریزی استراتژیک، آینده‌تغییرات بنیادین در شهرها را به تصویر می‌کشد و مسیری را در هزاره جدید به منظور دستیابی به برنامه‌ها و پروژه‌های کامل تشریح می‌نماید [۳۸]. لذا برنامه‌ریزی شهری، به عنوان یک رویکرد میان‌رشته‌ای و جامع، به منظور توسعه‌ی متعادل منطقه‌ای و سازمانی، براساس یک استراتژی فراگیر، توسعه یافته است [۳۲]. از این رو، الگوی برنامه استراتژیک فقط شیوه‌ای فنی و راهکاری علمی برای تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در کشور یا کشورهای خاص نیست، بلکه نوعی پارادایم جدید در برنامه‌ریزی از جمله برنامه‌ریزی فضایی محسوب می‌شود که تا حدود زیادی محصول خردجمعی و تجارب جامعه‌ی بشری است و هدف نهایی آن نیز تامین توسعه‌ی پایدار و اعتلای کیفیت زندگی برای تمام شهروندان جهان است. این نحوه رویکرد به برنامه‌ریزی به تجدیدنظری اساسی در نظام تصمیم‌گیری، آگاهی و وفاق عمومی، مشارکت همه‌جانبه، فرهنگ برنامه‌ریزی و نهادی‌شدن در تمام سطوح نیاز دارد [۲۳]. علاوه بر آن، بی‌توجهی به مدیریت شهری در جریان رشد شتابان شهرنشینی، شهرها را با مشکلات و مسائل متعددی رو به رو کرده که باعث کاهش کیفیت محیط زندگی در آنها شده است. برون‌رفت از این مسائل و چالش‌ها نیازمند جامع‌نگری در برنامه‌ریزی و یکپارچگی در مدیریت شهری است [۱۷]. لذا استراتژی توسعه‌ی شهری می‌بایست با رویکردی یکپارچه کلیه جنبه‌های برنامه‌ریزی کالبدی، توسعه‌ی زیرساخت‌ها و خط‌مشی‌های موثر یا متاثر از توزیع فعالیت‌ها را دربرگیرد. چنین استراتژی منجر به ارتقای دستاوردهای مربوط به توسعه‌ی پایدار، اقتصاد سالم و ایجاد یک جامعه‌ی فراگیر خواهد شد [۱۶].



اکنون که جایگاه برنامه ریزی استراتژیک و نقش پررنگ آن در برنامه های شهری مشخص شد، ضروری است به بررسی رابطه چالش های این برنامه ریزی و برنامه های شهری موفق پرداخته شود. همان طور که در قسمت های قبل بیان گردید، برنامه ریزی استراتژیک دارای محدودیت ها و تنگناهایی است که بر کل سیستم برنامه ریزی و تفکر استراتژیک تاثیر می گذارد و موفقیت برنامه های کلان شهری را تحت الشعاع قرار می دهد. از این رو گفته می شود که برنامه ریزی، کاری سخت و پرمشقت بوده و با توجه به پیچیدگی مسائل شهری و منطقه ای، به تبحر زیاد، خلاقیت، قدرت تجزیه و تحلیل و استنتاج فراوان نیازمند است. این امر مستلزم توجه و شناخت تاثیرات چالش های برنامه ریزی استراتژیک بر برنامه های شهری است. لذا درک تنگناهای برنامه ریزی استراتژیک جهت تدوین و دستیابی به برنامه ریزی موفق شهری، ضروری به نظر می رسد. در این مقاله چالش های برنامه ریزی استراتژیک در هفت دسته کلی مدنظر قرار گرفته شده است. این موارد عبارتند از: فقدان رویکرد برنامه ریزی استراتژیک دقیق و مناسب، فقدان نقش موثر برای استراتژیست ها در تدوین برنامه ها، فقدان سیستم آموزشی و اطلاع رسانی مناسب به منظور بستر سازی فرهنگی برنامه ریزی، فقدان اجماع بین تصمیم گیران ارشد سازمان، تدوین برنامه های غیرواقعی بینانه و ایده آلی، بازه زمانی محدود برای تدوین برنامه ها و عدم تناسب استراتژی های تدوین شده با برنامه های بالادستی. از دیگر سو، یک برنامه شهری موفق دارای چهارده مولفه است که به تفصیل بیان گردید. همان طور که در مدل مفهومی مقاله از نظر گذشت، این دو مقوله یعنی چالش های برنامه ریزی استراتژیک و برنامه ریزی شهری موفق دارای رابطه متقابل می باشند. به عنوان نمونه تدوین برنامه های غیرواقعی بینانه، دستیابی به اهداف نظام توسعه شهری و نیز ثبات در تصمیم گیری را که از مولفه های یک برنامه شهری موفق است، دچار مشکل می کند. هم چنین عدم اجماع میان تصمیم گیران کلیدی از دیگر چالش های مطرح در برنامه ریزی استراتژیک است که عدم توجه به این مانع، منجر به عدم پذیرش برنامه های شهری از سوی ذی نفعان می شود و لذا موفقیت برنامه ریزی شهری را متزلزل می سازد. ضمن این که به دلیل عدم دخالت عناصر موثر در اتخاذ تصمیمات استراتژیک، اصل شهروندمداری زیر سوال می رود و مشارکت در برنامه های شهری که از مولفه های کلیدی یک الگوی شهری مطلوب است، مختل می گردد. بالعکس، تلاش در جهت تحقق و دستیابی به زمینه های برنامه ریزی شهری موفق، می تواند از تاثیر چالش ها و تنگناهای استراتژیک بر برنامه های کلان شهری بکاهد. لذا این مدل، راهنمایی جهت تحقیقات آتی بوده و به عنوان الگویی به منظور تقویت مولفه های برنامه ریزی شهری موفق از طریق توجه به چالش های برنامه ریزی استراتژیک و درک نقش موثر آن در اداره ی مطلوب شهری، مطرح می گردد.

۶- پیشنهادات کاربردی

- از آن جایی که شهرداری ها به عنوان متولی اصلی در سامان دهی مسائل شهری می باشند، می توانند از طریق توجه به الگوهایی از این دست، در دستیابی به رفاه عمومی تلاش موثر نموده و با اتخاذ استراتژی های مناسب، با چالش های برنامه های استراتژیک مقابله نمایند و مولفه های یک برنامه شهری مطلوب را محقق سازند.

- به دلیل آن که مدیریت استراتژیک، مدیریتی آینده نگر، انطباق پذیر، خلاق و پویا بوده و آینده نگرایی جز لاینفک این نوع مدیریت است، یک شکل سیستماتیک برای تغییر شهرها و آینده آن ها می باشد. لذا مدیران شهر، می توانند با استفاده از الگوی مطرح شده در مقاله حاضر، هر چه بهتر با تغییرات سریع محیط درونی و بیرونی، مواجهه شده و با خلق برنامه های شهری



مطلوب، موفقیت خود را در عصر دگرگونی ساختارهای نظام اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و به طور کلی عصر تحولات ناگهانی و غیر قابل پیش‌بینی، تضمین نمایند.

- یکی از حوزه‌های موثر در تدوین برنامه‌های استراتژیک، حضور و مشارکت بازیگران اصلی نظام شهری در تدوین این برنامه‌هاست. در واقع، ضعف نهادهای اجرایی محلی و محدودیت اختیارات و مسئولیت‌های آن‌ها (خصوصاً شهرداری‌ها) در روند تهیه برنامه‌های شهری، باعث ایجاد توجیه وجود برنامه‌ریزی متمرکز و آمرانه شده است و چنین روندی مانع جلب همکاری و مشارکت نهادها و نیروهای محلی موثر در نظام شهری گشته است. لذا اصل مشارکت و شهروندمداری محقق نشده و دستیابی به یک برنامه‌ریزی موفق شهری ناممکن می‌گردد. از این رو، براساس مدل مفهومی مطرح شده، می‌توان با شناخت این چالش در برنامه‌ریزی استراتژیک و توجه به اجماع و حضور تصمیم‌گیران کلیدی، مشارکت را که از اصول مهم در برنامه‌های شهری مطلوب است، محقق ساخت و امکان اعمال تمامی ابتکارات عمومی و خصوصی گروه‌های ذی‌نفع شهری را در توسعه‌ی شهر فراهم آورد.

- از دیگر سو رویکرد استراتژیک به برنامه‌ریزی شهری، به دلیل توجه به قوت‌ها و ضعف‌های درونی و نیز فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی، از رویکردهای سنتی برنامه‌ریزی شهری متمایز می‌شود. این رویکرد به دلیل این‌که امکان توسعه‌ی یکپارچه جهت شکل‌دهی و تعیین مسیر آتی الگوهای گسترش‌شهر را فراهم ساخته و چهارچوب مشترکی را برای کلیه استراتژی‌ها و خط‌مشی‌های مرتبط با مناطق شهری و سیاست‌گذاری‌های مربوط به نحوه استفاده از اراضی را ایجاد می‌نماید، سبب توسعه زیرساخت‌ها شده و به ارتقای دستاوردهای مربوط به توسعه‌ی پایدار کمک می‌نماید. از این رو توجه به برنامه‌ریزی استراتژیک و موانع مطرح در آن، ضمن ایجاد اقتصاد سالم، به فراهم‌شدن جامعه‌ای فراگیر توأم با برنامه‌هایی موفق کمک خواهد کرد.

- هر چند از دهه‌ی هفتاد، رویکرد استراتژیک در برنامه‌های شهری کشور، مورد توجه قرار گرفت، ولی به دلیل نادیده گرفتن جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی در این برنامه‌ها و یا به عبارت دقیق‌تر، به دلیل فقدان یکپارچگی، نتوانست ناکارآمدی‌های طرح‌های توسعه و عمران را برطرف نماید. از این رو، مدیران شهری می‌توانند با توسل به الگوی مطرح شده در مقاله حاضر، ضمن دستیابی به ویژگی‌های برنامه‌های استراتژیک، از ایجاد نگرشی ایستا به مسائل پیچیده شهری بکاهند و با تدوین برنامه‌ها و استراتژی‌های شهری اثربخش، در ساماندهی مناطق شهری بکوشند و مانع از تدوین برنامه‌های غیرواقع بینانه و ایده‌آلی و نیز ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و عمران که از جمله شایع‌ترین چالش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک شهری است، شوند.



منابع

۱. احمدیان، رضا. امکان‌سنجی استفاده از طرح‌های ساختاری راهبردی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران، نشریه مدیریت شهری، شماره چهاردهم، ۱۳۸۲، صص ۳۶-۴۷.
۲. اسماعیل‌پور، مجید. برنامه‌ریزی استراتژیک، نشریه فرهنگ و تعاون، شماره پنجاه و یکم، ۱۳۸۶، صص ۲۲-۲۶.
۳. اشرفی، یوسف. CDS رویکردی جدید در برنامه‌ریزی شهری در رویکردی تحلیلی، نشریه مدیریت شهری، شماره بیست و سوم، ۱۳۸۸، صص ۸۶-۱۰۵.
۴. ایرجی، افشین. کاربرد تکنیک‌های آینده‌نگری و آینده‌نگاری در برنامه‌ریزی استراتژیک، نشریه مدیریت فردا، سال دوم، شماره پنجم و ششم، ۱۳۸۳، صص ۱۳-۱۸.
۵. بهزادفر، مصطفی، زمانیان، روزبه. برنامه‌ریزی راهبردی توسعه‌گردشگری با تکیه بر بخش محصول نمونه موردی: شهرستان نیشابور، نشریه بین‌المللی علوم مهندسی دانشگاه علم و صنعت ایران، ویژه‌نامه مهندسی معماری و شهرسازی، جلد ۱۹، شماره ۶، ۱۳۸۷، صص ۸۹-۱۰۳.
۶. پناهی، سید حمید. فضاهای عمومی و خصوصی در طراحی و برنامه‌ریزی شهری، نشریه کتاب ماه هنر، مرداد ماه، ۱۳۸۸، صص ۱۷-۱۲.
۷. حق جو، محمد رضا. رویکرد تحلیل مناسبت محیطی در مدیریت گسترش فضایی کلان شهرها؛ نمونه شهر تهران، نشریه مدیریت شهری، شماره هفدهم، ۱۳۸۳، صص ۷۶-۸۷.
۸. حقیقی، محمد. برنامه‌ریزی استراتژیک و جایگاه آن در سازمان‌های صنعتی و تجاری ایران، نشریه دانش مدیریت، شماره بیست و نه و سی‌ام، ۱۳۷۴، صص ۶۱-۶۸.
۹. دانشپور، زهره. برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌ریزی اختیار راهبردی، ویژگی‌ها، تفاوت‌ها و پیش‌شرط‌ها، نشریه مدیریت شهری، شماره چهاردهم، ۱۳۸۲، صص ۱۴-۲۳.
۱۰. درستکار، الهام. تاثیر برنامه‌ریزی استراتژیک تامین‌کنندگان در موفقیت صنایع کوچک، نشریه کارآفرینان امیرکبیر، شماره ۵۸، ۱۳۸۹، صص ۲۲-۲۴.
۱۱. سعید نیا، احمد. سرشت استراتژیک برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، نشریه مدیریت شهری، شماره چهاردهم، ۱۳۸۲، صص ۱۳-۶.
۱۲. صرافی، مظفر، توکلی‌نیا، جمیله، استادی سیسی، منصور. راهبرد توسعه شهری مبتنی بر توسعه پایدار- مطالعه موردی شهر شبستر، نشریه علمی پژوهشی انجمن جغرافیای ایران، جغرافیا، سال هفتم، شماره ۲۲، ۱۳۸۸، صص ۶۵-۸۲.
۱۳. عباس زادگان، مصطفی، رضوی، حامده. اتخاذ رویکردی نوین برای طرح‌های توسعه شهری، برنامه ریزی طراحی محور، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۸، ۱۳۸۵، صص ۱۵-۲۲.
۱۴. عظیمی، میترا. برنامه‌ریزی شهری نگاه‌های رو به جلو گام‌های رو به عقب، نشریه گزارش، سال هفدهم، شماره صد و نود چهارم، ۱۳۸۶، صص ۳۳-۳۴.
۱۵. عظیمی، میترا. برنامه‌ریزی از نوع شهری، نشریه گزارش، سال هفدهم، شماره صد و نود و دوم، ۱۳۸۶، صص ۲۵-۲۸.



۱۶. قربانی، رسول، رحیمی، اکبر. برنامه ریزی راهبردی شهرها، ابعاد و کاربردها، نشریه جغرافیا و برنامه ریزی (دانشگاه تبریز)، سال سیزدهم، شماره بیست و ششم، ۱۳۸۷، صص ۶۱-۷۶.
۱۷. کوبی، افشین، پورجعفر، محمدرضا، تقوایی، علی اکبر. برنامه ریزی کیفیت زندگی شهری در مراکز شهری: تعاریف و شاخص ها، نشریه جستارهای شهرسازی، شماره دوازدهم، ۱۳۸۴، صص ۶-۱۳.
۱۸. کیانی، علیرضا. فرآیند برنامه ریزی استراتژیک، نشریه تدبیر، شماره صد و بیست و یک، ۱۳۸۱، صص ۴۹-۵۳.
۱۹. مالکی، جواد، سرور، رحیم. مدل یکپارچه برنامه ریزی استراتژیک شهرها و شهرداری های ایران با تاکید بر شهر و شهرداری تهران، فصلنامه علمی - پژوهشی انجمن جغرافیای ایران، جغرافیا، سال هشتم، شماره ۲۶، ۱۳۸۹، صص ۸۱-۶۱.
۲۰. مبینی دهکردی، علی، سلمانپور خوبی، مجید. درآمدی بر برنامه ریزی استراتژیک و عملیاتی، نشریه راهبرد یاس، سال دوم، شماره ۶، ۱۳۸۵، صص ۲۰۲-۱۸۷.
۲۱. محمدزاده تیتکانلو، حمیده. شهرهای متوسط و شهری شدن جهان، نشریه مدیریت شهری، شماره پنجاه ام، ۱۳۸۰، صص ۸۷-۸۰.
۲۲. مردانزاده، حمیدرضا. مقایسه تئوریک الگوهای برنامه ریزی استراتژیک در سازمان های دولتی، نشریه کار و جامعه، شماره صد و چهار و صد و پنجم، ۱۳۸۷، صص ۶۶-۵۶.
۲۳. مهدیزاده، جواد. امکانات و محدودیت های کاربرد برنامه ریزی راهبردی در ایران، نشریه مدیریت شهری، شماره چهاردهم، ۱۳۸۲، صص ۴۸-۵۵.
۲۴. میرفندرسکی، مهدی. مقدمه ای بر برنامه ریزی راهبردی مطالعات موردی؛ طرح رهبری ساماندهی حاشیه شهر مشهد، شیراز: مجموعه مقالات همایش مسائل شهرسازی ایران، ۱۳۸۳.
۲۵. نوذری، کمال، رجب دوست، مسعود. برنامه ریزی مردم گرایانه و شهروندمدار یا برنامه ریزی مدرنیستی و کارکردگرا، نشریه رشد آموزش جغرافیا، سال بیست و سوم، شماره سی ام، ۱۳۸۸، صص ۳۶-۳۲.
۲۶. نور محمدزاد، حسین. تعیین و تبیین هدف در فرآیند برنامه ریزی شهر، نشریه هنرهای زیبا، شماره بیست و ششم، ۱۳۸۵، صص ۳۶-۲۷.

۲۷. Aladwani, A. M. "Change Management Strategies for Successful ERP Implementation", Business Process Management Journal, Vol. ۷, No. ۳, ۲۰۰۱, pp. ۲۶۶-۲۷۵.
۲۸. Arefi, M. "Strategic Planning in Higher Education", First Printing, Tehran, Jihad University Publisher, ۲۰۰۵, (in Persian).
۲۹. Below, P. J., George L. Morrissey G. L., Betty L. A. and Jossey B. "The Executive Guide to Strategic Planning", Translated by Sharife, Sixth Printing, Tehran, Arvin Publisher, ۱۹۹۰, (in Persian).
۳۰. Bryson, J. M. "Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization", Translated by Abbas Monavarian, Second Printing, Tehran, State Management Training Center, ۲۰۰۲, (in Persian).
۳۱. De Graaf, R.S. and Dewulf, G.P.M.R. "Applying The Lessons of Strategic Urban Planning Learned In The Developing World To The Netherlands : A Case Study of Three Industrial Area Development Projects", Habitate International, Vol. ۳۴, ۲۰۱۰, pp. ۴۷۱-۴۷۷.



۳۲. He, J., Bao, C.K., Shu, T.F., Yun, X.X., Jiang, D. and Brown, L. "Framework For Integration of Urban Planning, Strategic Environmental Assessment and Ecological Planning For Urban Sustainability Whithin The Context of China", Environmental Impact Assessment Review, Article In Press, ۲۰۱۰.
۳۳. Hofer, B. K. "Domain Specificity of Personal Epistemology: Resolved Questions, Persistent Issues, New Models", International Journal of Educational Research, Vol. ۴۵, No. ۲, pp. ۴۳-۵۶, ۲۰۰۶.
۳۴. Maleki, M. and Tayebi, J. "Strategic Planning", First Printing, Tehran, Termeh Publisher, ۲۰۰۵, (in Persian).
۳۵. Okumus, F. "A Framework to Implement Strategies in Organizations", Management Decision, Vol. ۴۱, No. ۹, ۲۰۰۳, pp. ۸۷۱-۸۸۲.
۳۶. Pechlaner, H. and Sauerwien, E. "Strategy Implementation in the Alpine Tourism Industry", International Journal of Contemporary Hospitality Management, Vol. ۱۴, No. ۴, ۲۰۰۲, pp. ۱۵۷-۱۶۸.
۳۷. Rahimnia, F., Polychronakis, Y. and Sharp, J. M. "A Concconceptual Framework of Imeders to Strategy Implementation From An Exploratory Case Study In An Iranian University", Education Business and Society, Vol. ۲, No. ۴, ۲۰۰۹, pp. ۲۴۶-۲۶۱.
۳۸. Steinberg, F., "Strategic Urban Planning In Latin America : Experiences of Building And Managing The Future", Habit International, Vol. ۲۹, ۲۰۰۵, pp. ۶۹-۹۳.