



تحلیل الزامات نهادی جهت تحقق برنامه‌ریزی ارتباطی در تهران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۶/۸ | تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۶/۱۰/۲۵

مریم مخبری

کارشناس ارشد برنامه ریز شهری (مسئول مکاتبات) maryam.mokhberi77@yahoo.com

پروین پرتوی

دانشیار دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه هنر تهران p.patovi@yahoo.com

چکیده

مقدمه و هدف پژوهش: برنامه‌ریزی ارتباطی از نظریات مطرح دهه ۱۹۹۰ میلادی قلمداد می‌شود که مورد توجه وسیع برنامه ریزان قرار گرفت. با توجه به اهمیت این نظریه، این پژوهش با هدف شناسایی زمینه‌های اجرایی و نهادی جهت عملی کردن برنامه‌ریزی ارتباطی در تهران تهیه شده است.

روش پژوهش: جهت دستیابی به هدف تحقیق، رویکرد مکمل نهادگرایی استفاده شده و با تلفیق دو دیدگاه نهادگرایی و برنامه‌ریزی ارتباطی، چارچوب تحقیق طراحی شده است. این تحقیق با استفاده با بررسی توصیفی-تبیینی اطلاعات موجود، به بررسی و تحلیل نظام برنامه‌ریزی شهری تهران و ارائه پیشنهادات می‌پردازد.

یافته‌ها: یافته‌ها نشانگر این است که نبود هماهنگی و همکاری بین بخشی در نهادهای ذی ربط، ناهمخوانی و تداخل قوانین و مقررات شهری در رابطه با وظایف نهادها، عدم تعریف نقش میانجی‌گر و تسهیل‌گر برای برنامه ریز، ضعف مشارکت مردمی و نقش کم‌رنگ سازمانهای مردم نهاد و فقدان سیستم آموزشی فراگیر و فرهنگ سازی ضعیف از مهمترین مشکلات در نظام برنامه‌ریزی تهران هستند.

نتیجه گیری: نظام برنامه‌ریزی تهران برای انطباق با برنامه‌ریزی ارتباطی نیاز به انجام اقدامات در چهار بعد اصلی یعنی تعریف وظایف جدید برای برنامه ریز، فراهم آوردن الزامات داخلی نهادهای رسمی و نهادهای غیررسمی و ایجاد همکاری بین کلیه نهادهای ذی ربط برنامه‌ریزی دارد.

واژگان کلیدی: برنامه‌ریزی ارتباطی، سازوکار اجرایی و نهادی، نهادگرایی، نهاد، تهران

مقدمه و بیان مسئله

نظریه برنامه‌ریزی ارتباطی از تئوریهای مطرح غربی است، که از دهه ۸۰ و ۹۰ میلادی به خصوص در کشورهای آمریکا و انگلیس در پاسخ به چالش‌های برنامه‌ریزی شهری شکل گرفته است. طبق نظر اینز^۱ (۱۹۹۵) (از نظریه پردازان اصلی این نظریه‌ی برنامه‌ریزی) پارادایم شهرسازی به سمت برنامه‌ریزی ارتباطی تغییر کرده است. از این رو ضروریست ما نیز همگام با تحولات جهانی، تحولات تئوریک را در داخل کشور پیگیری کنیم. در سالهای اخیر در ایران بارقه‌هایی از برنامه‌ریزی مشارکتی (به عنوان پیش زمینه‌ی برنامه‌ریزی ارتباطی) دیده شده است، اما به دلیل عدم انطباق و هماهنگی آنها و ضعف‌های اصولی، شاهد دگرگونی چندانی نبوده ایم. مسائلی چون فقدان سازوکار برای همکاری، ارتباط و همیاری نهادهای درگیر در فرایند برنامه‌ریزی شهری و فقدان سیاستهای یکپارچه از موانع موجود است. در این پروژه‌ی تحقیقاتی به بررسی سازوکارهای اجرایی و نهادی (اعم از رسمی و غیررسمی) برای ایجاد بستر مشارکت و تعامل بین برنامه‌ریزان و مردم و نهادهای درگیر در فرایند برنامه‌ریزی پرداخته می‌شود. شهر تهران نیز به علت مرکزیت اداری-سیاسی و پیچیدگی‌های نهادی و اجرایی به عنوان نمونه مطالعاتی تحقیق انتخاب شده است. با بررسی اصول و ابعاد برنامه‌ریزی ارتباطی و بررسی تجارب خارجی و تحلیل ساختار اجرایی و نهادی شهر تهران و انطباق اصول و معیارهای برنامه‌ریزی ارتباطی با وضع فعلی تهران، به پاسخگویی سوال اصلی پژوهش، "بستر و زمینه‌های اجرایی و نهادی جهت تحقق برنامه‌ریزی ارتباطی در شهر تهران چیست؟"، پرداخته می‌شود. بدیهی است نتایج این پژوهش موجبات اصلاح و تقویت عمل برنامه‌ریزی که هدف نهایی آن توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور است را فراهم خواهد ساخت.

روش پژوهش

پژوهش حاضر از آنجا که معطوف به بررسی تحقق عملی نظریه برنامه‌ریزی ارتباطی است، از منظر هدف نهایی کاربردی بوده و از منظر راهبرد کلان از روشهای کیفی استفاده می‌کند، همچنین روش تحقیق از نظر هدف بررسی، توصیفی-تبیینی برپایه اطلاعات موجود می‌باشد. شیوه‌های دستیابی به اطلاعات مبتنی بر بررسی اسنادی که شامل بررسی اسناد، آمار، گزارشها و طرحهای تهیه شده در زمینه‌های مشارکتی و ارتباطی

است. همچنین تحلیل اطلاعات بر مبنای تحلیل محتوای کیفی صورت می‌پذیرد.

اهمیت و هدف پژوهش

جان فریدمن^۲ از متخصصان برجسته نظریه برنامه‌ریزی، از جمله مشکلات اساسی نظریه برنامه‌ریزی را عدم امکان توجه به مقوله برنامه‌ریزی بدون عنایت به بسترهای نهادی و سیاسی موجود و دشواری وارد کردن مقوله روابط قدرت در میحث برنامه‌ریزی یادآور می‌شود (به نقل از بهزادنسب، ۱۳۸۳: ۷۰). همچنین از دیگر کاستی‌های نظریه‌ی برنامه‌ریزی، ارجاع محدود آن به میحث مکان است. کاستی مکانی نظریه‌ی برنامه‌ریزی بدان تمایل دارد که مفاهیم را به دور از مآخذ و مراجع تاریخی، فرهنگی یا ذاتی مورد بحث قرار داده و بسط دهند (آلمندینگر و تئودور جونز، ۱۳۸۷: ۴۲). از این رو هر نظریه پرداز تحت تأثیر نظام حکومتی کشور خود، نظریه خود را بسط داده است (آلمندینگر و تئودور جونز، ۱۳۸۷: ۲۸۰-۲۸۱). در این میان ضروریست همگام با تحولات جهانی به سمت برنامه‌ریزی ارتباطی و تعاملی، ما نیز بسترهای شکل‌گیری روندهای ارتباطی و تعاملی را به تدریج در کشور ایجاد کنیم. شهر تهران به علت مرکزیت اداری-سیاسی و پیچیدگی‌های نهادی و اجرایی بهترین گزینه برای بررسی امکان عملی شدن برنامه‌ریزی ارتباطی است.

پیشینه پژوهش

در ایران بسط و تفصیل نظریات هابرماس به ویژه نظریه‌ی کنش ارتباطی به طور مفصل در رشته‌های علوم انسانی با ترجمه‌ی آثار هابرماس و تحلیل و پژوهش در قالب مقالات و کتابهای بسیار توسط محققینی چون علیخواه (۱۳۷۶)، نوذری (۱۳۸۶) و... توضیح داده شده است. توجه به برنامه‌ریزی ارتباطی در حوزه شهرسازی نیز از اواخر دهه‌ی ۷۰ شمسی آغاز شد، از آن زمان تاکنون پژوهشگران بسیاری به ترجمه و توضیح اصول، ابعاد، کلیات و انتقادات وارد بر برنامه‌ریزی ارتباطی پرداخته اند (عسگری، ۱۳۷۷؛ محمدی ماکرانی، ۱۳۸۶؛ عابدی دانشپور، ۱۳۸۷؛ رفیعیان و معروفی، ۱۳۹۰؛ مرادی مسیحی، ۱۳۹۰ و...)، اما نحوه‌ی بکارگیری این نوع برنامه‌ریزی با شرایط کنونی کشور و بر مبنای سازوکارهای اجرایی و نهادی مورد توجه قرار نگرفته است. بهزادنسب (۱۳۸۳) در رساله‌ی دکتری خود، با هدف روشن ساختن ابعاد رویکرد برنامه‌ریزی ارتباطی و

مطرح کردن مسائلی چون چهار اصل گفتمانی آسان فهمی، صداقت، مشروعیت و صحت و درستی نظر برنامه ریزان شهری را به خود جلب نمود. برنامه ریزان ارتباطی با نگاهی بر نظریات هابرماس، ارکانی چون ارتباط، آموزش، گفتمان انتقادی و همکاری را برای تحقق برنامه ریزی شهری توسط شهروندان مطرح می‌کنند. در این مدل نقش برنامه ریز بیشتر میانجی‌گری بین گروه‌های ذی‌نفع است و برنامه ریزی بیشتر از نتیجه، بر فرایند تأکید دارد. این مدل پاسخی به تحمیل برنامه ریزی از بالا است و بر توجیه علمی به مثابه منطقی برای دیدگاه خود استوار نیست، بلکه بر رسیدن به تفاهم با گروه‌های ذینفع در برنامه ریزی از طریق مذاکره و مباحثه تأکید می‌کند (محمدی ماکرانی، ۱۳۸۶: ۵). فضای تصور شده برای این رویکرد، فضایی است که در آن اولاً حضور و ارتباط برنامه ریزان با مردم از اهمیت بالایی برخوردار است، دوماً، این حضور با کمک امکانات ارتباطی، خواست سیاسی و نهادسازی مردمی پشتیبانی گشته است و سوم، متن برنامه یک متن ارتباطی است که از تعامل مثبت مردم با هم و به کمک برنامه ریزان حاصل شده؛ مقبولیت زیادی به دست آورده است (بهزادنسب و افتخاری، ۱۳۸۳).

مفهوم نهاد

با توجه به نقش کلیدی واژه نهاد، نیاز است تا این واژه تعریف شود. بدون داشتن درکی مناسب از اینکه یک نهاد چیست، غیرممکن است بتوان تحلیل‌های نظری و تجربی درستی از اینکه نهادها چگونه کار می‌کنند، انجام داد (مشهدی احمد، ۱۳۹۲: ۴؛ به نقل از، Hodgson, ۲۰۰۶: ۱).

ابتدا معنای لغوی نهاد را مورد بررسی قرار می‌دهیم. «نهاد»^۴ یک اسم از فعل «بنیاد نهادن» (تأسیس کردن)^۵ است. از کلمه لاتین institutum به معنی: برنامه ریزی،^۶ طراحی،^۷ هدف،^۸ فرمان،^۹ آموزش (دستورالعمل)^{۱۰} و حکم^{۱۱} سرچشمه می‌گیرد. این معانی اولیه به طور مستقیم با دادن فرم و سفارش، تنظیمات منظم، یک فرمان پابرجا که همه چیز تنظیم شده، یک سیستم، یک قانون اساسی ارتباط دارد. به معنای قانون، عرف، استفاده، عمل پابرجا، یا عناصر دیگر در زندگی سیاسی و اجتماعی مردم است. یک اصل تنظیمی یا انجمن تابع نیازهای یک جامعه سازمان یافته و یا اهداف عمومی تمدن است. به طور خاصتر، یک موسسه، سازمان یا ائتلاف ایجاد شده برای ارتقاء برخی موضوعات، به

تفسیر رابطه‌ی تحقق آن با شرایط اجتماعی مکان برنامه ریزی و پراکندگی فضایی، به ارائه چارچوب و اصول الگوی بهینه‌ی برنامه ریزی توسعه روستایی با رویکرد برنامه ریزی ارتباطی پرداخته است. امیر شفیعی (۱۳۹۰) در پایان نامه کارشناسی ارشد پس از بررسی نظریه ارتباطی، تلاش نموده با بکارگیری آن در سطح یک محله‌ی خرد شهری، تأثیراتی را که این نوع از برنامه ریزی می‌تواند در عرصه‌ی شهرنشینی داشته باشد را بررسی نماید و به این نتیجه دست یافته است که قوانین ظرفیت بالایی در ایجاد جامعه‌ی مشارکتی و آزاد دارند، اما ضعف در اجرای این فرآیندها بیشتر ناشی از عادت واره‌ی ساکنان، برنامه ریزان و مسئولان است. پژوهش دیگری توسط مهدی کریمی (۱۳۹۱) در دانشگاه شهید بهشتی انجام گرفته، این پژوهش با هدف استنتاج چالش‌های به کارگیری رویکرد ارتباطی در فرآیند برنامه ریزی شهری تهران جهت ارائه راهکارهایی برای ایجاد تغییرات محتوایی و روندکاری ارائه شده است، با شناخت فعالیت برنامه ریزی شهری تهران و ساختار تصمیم‌گیری تهران به استنتاج چالش‌ها در این زمینه اقدام کرده است. در انتها چهار دسته پیشنهاد در زمینه آموزش به برنامه ریزان، اصلاح قوانین و مقررات، ایجاد شبکه و در نهایت فرآیند برنامه ریزی ارتباطی ارائه داده است.

برک پور و اسدی (۱۳۸۷) در بحث حکمروایی شهری که رابطه‌ی نزدیکی با معیارهای برنامه ریزی ارتباطی دارد، مباحث اجرایی و نهادی را نیز مطرح نموده اند؛ در حالت تعدد و تکثر نهادهای برنامه ریزی و اجرایی، ایجاد یکپارچگی بین سیاست‌های مختلف آنها ضروریست، در رابطه با مباحث نهادهای مردمی نیز بر اهمیت جایگاه عوامل بخش عمومی، بخش خصوصی، تشکلهای غیردولتی، افراد و خانوارها در تصمیم‌سازیها و تصمیم‌گیریها تأکید می‌کند.

ادبیات پژوهش

برنامه ریزی ارتباطی

نطفه‌ی اولیه‌ی نظریه برنامه ریزی ارتباطی با نظریه کنش ارتباطی فیلسوف آلمانی یورگن هابرماس^۳ شکل گرفته است. وی با وجود الهام از مکتب انتقادی فرانکفورت با خوشبینی به آینده و مدرنیته می‌نگرد و معتقد است «ارتباط» رمز گریز از خودبیگانگی و سایر تبعات جامعه صنعتی است و شاه کلید آن را کنش ارتباطی انسان می‌داند. نظریه کنش ارتباطی وی با

خصوصاً ابزار عمومی و همگانی است (Neuman, 1996:33)؛ گزیده از فرهنگ انگلیسی آکسفورد).

نهادهای بیشتر بر اساس ضوابط کارکردی و وظایف آنها تعریف می‌شوند. در معرفی و شناخت نهاد، تعریف یکسان و اجماعی که مورد توافق همه اندیشمندان نهادگرا باشد وجود ندارد و هر کس مطابق تفکر و سلیقه خود به تعریف جداگانه‌ای از نهاد پرداخته است. اما نقطه‌ی اشتراک میان نهادگرایان، تأکید بر اهمیت نهادها در تحلیل مسائل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است.

جمع‌بندی تعریف نهاد

با جمع‌آوری نظرات اندیشمندان نهادگرا، تعریف عام و خاص نهاد ویژه‌ی این تحقیق را ارائه می‌دهیم.

تعریف عام نهاد

«مجموعه‌ای از عادات مشترک، قوانین، مقررات و قواعدی هستند که روابط و تعاملات میان اشخاص، گروه‌ها و سازمانها را تنظیم و نقش کارکردی، وظایف و جهت‌گیری آنها را تعیین می‌کنند.»

جدول ۱: جمع‌بندی تعاریف نهادها

نظریه پرداز	تعریف	نکات کلیدی
وبلن (۱۹۰۹)	عادات تثبیت شده فکری که در بین عموم انسان‌ها مشترک هستند.	عادات - اشتراک بین انسانها
همیلتون (۱۹۱۹)	شیوه رایج و مستمر کنش و تفکر، شیوه‌ای که در عادات یک گروه یا سنن یک ملت تثبیت شده است.	کنش و تفکر - عادات
کامنز (۱۹۶۸)	قواعد و نقش کارکردی مرتبط و پیش‌رو، که تعیین‌کننده وظیفه اشخاص و سازمان‌ها است. قواعد نهاد، میزان توقعات آنها را از سایر مجموعه‌های مرتبط را نیز مشخص می‌کند.	تعیین قواعد و نقش کارکردی و وظایف
داگلاس نورث (۱۹۹۰)	قوانین، هنجارها و قواعد رفتاری هستند که تعامل را در میان افراد، شرکتها و سازمانها در مقیاسهای مختلف شکل می‌دهند.	قوانین-هنجار-قواعد رفتاری - شکل دهی به تعاملات
لین و ناجنت (۱۹۹۵)	مجموعه قواعد رفتاری ایجاد شده توسط انسان به منظور اداره و شکل دهی به تعامل‌های انسان‌هاست که تا حدی به آنها کمک می‌کند انتظاراتی از کنش دیگران داشته باشند.	شکل دهی به تعاملات اجتماعی - شکل دهی انتظارات از برقراری کنش
نیومن (۱۹۹۶)	طیف وسیعی از یک عمل اجتماعی (مراودات، ازدواج، بیانیه اثرات زیست محیطی) و یک سازمان شخصی (مثلاً یک دانشگاه) که از طریق یک سیستم تعاملی سازمانها با یک مضمون مشترک (دانشگاهی) و یا یک سرزمین مشترک (منطقه برنامه ریزی) متحد شده اند، تا تنظیمات گسترده اجتماعی (دولت، بازار، خانواده) را شامل می‌شود.	عمل اجتماعی-سازمان شخصی-تعامل سازمانی
هاجسون (۲۰۰۶)	نظامی از قواعد تثبیت شده و رایج در جامعه که به تعاملات اجتماعی ساختار می‌دهند.	قواعد تثبیت شده - تعاملات اجتماعی
رائر فورد (۲۰۰۷)	تبلور نهادها هنجارهای اجتماعی، رسوم، قوانین، اعمال عمومی، شیوه‌های تفکری و رفتاری مورد قبول جامعه هستند، که ترجیحات و ارزش‌های افراد جامعه را قالب می‌زنند.	رسوم - قوانین - شیوه‌های تفکری - شکل دهی به ارزش‌ها
ایوانس و همکاران (۱۳۹۰)	مجموعه‌ای از قواعد، الگوهای رسمی و غیررسمی رفتار هستند که فعالیت‌های گروهی مشخص از افراد را تعریف می‌کنند.	قواعد - تعیین فعالیت گروه‌ها
ایروانی (۱۳۷۷)	مجموعه‌ای از عادات مشترک، هنجارها، رویه‌های جالفتاده، قوانین، مقررات و قواعدی هستند که روابط و تعامل‌های میان اشخاص، گروه‌ها و سازمانها را تنظیم می‌کنند.	عادات مشترک - قوانین و قواعد - تنظیم روابط و تعاملات اشخاص و گروه‌ها

گردآورنده: نگارنده

- نهادهای رسمی در سطوح کلان، منطقه ای و محلی
- نهادهای غیررسمی

نهادگرایی^{۱۲}

نهادگرایی و نهادی کردن و نظریه نهادگرایی از اوایل قرن بیستم در جهان مطرح گردید که از بنیانگذاران این امر می‌توان به برگس^{۱۳} و وبلن^{۱۴} اشاره نمود. رشد و توسعه نظریه نهادگرایی از سالهای دهه ۱۹۷۰ آغاز شد و در دهه‌های اخیر به سرعت گسترش یافت (بهبادنسب، ۱۳۸۳: ۴۷). در حال حاضر چارچوبهای علمی بسیاری تحت سیطره‌ی برجسب «نهادی» و «نهادگرایی» قرار دارند. به طور گسترده، همه آنها در شناخت اهمیت نهادها در شکل دادن به کنش اجتماعی مشترک هستند (Healey, 2006: 301؛ به نقل از Piters, 1999).

در پی تلاش برای بررسی برنامه‌ریزی به عنوان یک جنبه از مجموعه گسترده تر حکومت؛ یک رویکرد نهادی اجازه می‌دهد، وضعیت برنامه‌ریزی به عنوان یک جنبه از سیستم‌های شهری باشد، به عنوان بخشی از یک مجموعه به هم پیوسته از روابط بین کنشگران رسمی و غیررسمی، مانند کسانی که بین سازمان‌های برنامه ریزی، کسب و کار، سازمان‌های غیر دولتی (NGO) یا سمن‌ها) و سایر بخش‌های دولت رسمی فعالیت می‌کنند. این رویکرد جدید نهادی اجازه می‌دهد تا توجه به جای نقشهای در نظر گرفته شده و یا فرض از حکومت رسمی، به سمت واقعیت‌های حکومت هدایت شود. بازیگران، از جمله برنامه ریزان، عوامل درون ساختار گسترده تر از تنظیمات حکومت هستند (March, 2010: 111؛ به نقل از Marx, 1997). اقدامات حکومت می‌تواند فرآیندها و عرصه‌هایی با پتانسیل برای آموزش چندجانبه، ساخت سرمایه‌های فکری و اجتماعی ایجاد کند و از طریق توسعه سیستم‌های مشترک معنا، یک «جهان رابطه ای جدید» شکل گیرد. اگر این اتفاق بیافتد، از لحاظ تاریخی و جغرافیایی «تفاهم جمعی» مشروط پایدار ایجاد می‌شود. با شکل گیری سیستم‌های جدید معنا، مرجع فرهنگی جدید و لایه جدیدی از منابع فرهنگی و سرمایه نهادی ایجاد میشود. بنابراین این امر نقش مهمی در ایجاد ظرفیت نهادی دارد (Healey, 1999: 113).

به گفته هیلی، نهادگرایان جدید و نظریه پردازان برنامه‌ریزی ارتباطی اهمیت فرض‌های فرهنگی و فرآیندهای رابطه حکومت در انعکاس و شکل دادن به روابط اقتصادی و زیست محیطی و اجتماعی را تشخیص

تعریف خاص نهاد از دیدگاه این تحقیق

در این تحقیق وجه مصداقی نهاد مدنظر قرار دارد. تعریف نهاد از دیدگاه این تحقیق بدین شرح است: «مجموعه کنشگران نظام برنامه‌ریزی اعم از سازمانهای رسمی و غیررسمی که در سطوح کلان، منطقه ای و محلی در امور قانون گذاری، سیاست گذاری و اجرایی و مشارکتی برنامه‌ریزی شهری دخالت دارند.» این کنشگران و نهادهای درگیر شامل بخش خصوصی، جامعه شهروندی همچون سازمانهای اجتماع محور، سازمانهای غیردولتی، احزاب سیاسی، گروه‌های مذهبی و انجمن‌های تجاری و تمامی نمایندگی‌های حکومتی در سطح ملی، منطقه ای و محلی است.

تقسیم بندی نهادها

در تحقیقات گوناگون تقسیم بندی‌های متفاوتی از انواع نهادها ارائه شده است:

جدول ۲: انواع تقسیم بندی نهادها

محقق	تقسیم بندی پیشنهادی
نورث (۱۹۹۰)	۱. سطح پایه (که نقش تعیین و تصویب قوانین و مقررات را دارند) ۲. سطح انتخاب عمومی (یا سیاست‌های عمومی) ۳. سطح اجرایی.
بنکدار (۱۳۹۱)	۱. نهادهای قانون گذار و سیاست گذار ۲. نهادهای متولی ۳. نهادهای پژوهشی ۴. نهادهای خصوصی ۵. نهادهای اجرایی
کاظمیان و جلیلی (۱۳۹۴)	۱. نهادهای دولتی (وزارت راه و شهرسازی) ۲. نهادهای عمومی (شهرداری و شورای شهر) ۳. نهادهای خصوصی (مهندسان مشاور معمار و شهرساز) ۴. نهاد مردمی (دانشگاهیان) ۵. نهاد مشترک برنامه‌ریزی و مدیریت شهر تهران ۶. نهادهای غیررسمی (فعالان بازار زمین و مسکن، نهادهای شبه دولتی و شبه خصوصی)
حسین پور (۱۳۹۰)	۱. نهادهای حکومتی-دولتی، ۲. نهادهای حکومتی-عمومی ۳. نهادهای غیردولتی، ۴. نهادهای بخش خصوصی ۵. نهادهای بین المللی

گردآورنده: نگارنده

نگاه سلسله مراتبی برخی از تقسیم بندی‌های فوق، با معیارهای برنامه‌ریزی ارتباطی مطابقت ندارد، از دیدگاه برنامه‌ریزی ارتباطی نمی‌توان قانون گذاری و سیاست گذاری را صرفاً به یک سطح اختصاص داد و از نهادهای سطوح پایین تر و نقش آنها در مباحث اجرا و تصمیم گیری و سیاست گذاری چشم پوشی کرد. بنابراین تأکید این پژوهش بر تقسیم بندی زیر است:

کنند (Olsson, 2009 : 270). در تعریف هیلیر^{۱۶}، شبکه ها، زنجیره هایی پیوندی هستند که از طریق آنها مردم می توانند به منابع مادی و دانش و قدرت دست یابند. ظرفیت ها و سرمایه های نهادی ای که توسط چنین شبکه هایی تولید می شود، شامل توان های جمعی، ارتباطات، اتحادها و ائتلاف های کنشگران است که متأثر از زمینه ها و عرصه هایی که این کنشگران دورهم آمده اند می باشند (شفیعی، ۱۳۹۰: ۳۴؛ به نقل از Hillier, 2003).

به تعبیری دیگر، شبکه ها الگوهای روابط اجتماعی میان بازیگران به هم وابسته هستند که تصمیم گیری های سیاسی را هماهنگ می کنند و تنظیمات و منافع و مشکلات مشترک را نشان می دهند. برنامه ریزان شبکه هایی ایجاد می کنند که بازیگران را هماهنگ می کنند، واسطه جریان ارتباط در مورد یک موضوع خاص هستند و در نتیجه محیط های نهادی را ایجاد می کنند. برنامه ریزی ارتباطی نیز شبکه های جدید ایجاد می کند، زیرا یکی از اهداف اصلی آن تنظیم و تدوین مشکل مشترک^{۱۷} است. اگر شبکه ها به عنوان تنظیم کننده مشکل مشترک تعریف شده اند، بنابراین برنامه ریزی ارتباطی باید به دنبال ایجاد شبکه ها باشد (Olsson, 2009 : 270-271).

چارچوب تحقیق

با جمع بندی مبانی نظری پژوهش، طی تلفیق دو رویکرد برنامه ریزی ارتباطی و نهادگرایی و تأکید آنها بر شبکه سازی، جهت بررسی نهادی-اجرایی نظام برنامه ریزی تهران، چهار مولفه اصلی برای این بررسی

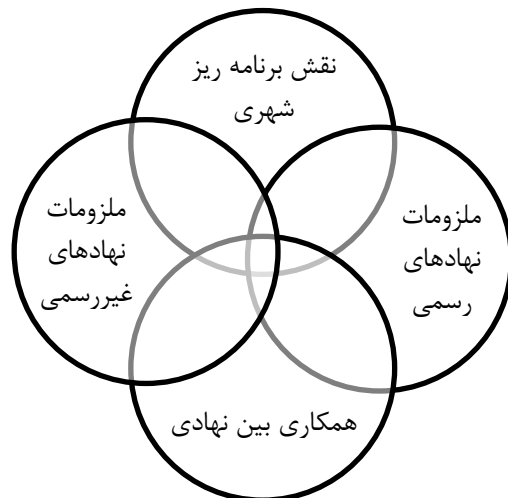
داده؛ و نقش فرآیندهای مشورتی در ابعاد ارتباطی و تعاملی در تغییر روش حکمرانی را به رسمیت می شناسند (Healey, 1999: 118).

تأکید نهادگرایی و برنامه ریزی ارتباطی بر شکل گیری شبکه روابط نهادگرایی و شبکه روابط

رویکرد نهادگرایی بر روابط تأکید می کند. روابط هم از فعالیت های اجتماعی و هم سیستم های معنا تشکیل می شوند. نهادگرایان استدلال می کنند که یک بعد کلیدی برای درک کیفیت مکان، فراتر از بازیگران حرکت کردن است، تا شبکه های روابط اجتماعی که در آن سیستم های معنا و فعالیت های اجتماعی شکل می گیرند، متحد شوند. آنها همچنین استدلال می کنند که شبکه های روابط به طور بالقوه بسیار متنوع هستند. یک نقش کلیدی برای حکومت مکان-محور^{۱۵} شناسایی روابطی است که واقعا باعث تفاوت کیفیت یک مکان می شود. بنابراین نهادگرایان بر شبکه های رابطه ای و یا شبکه هایی که از طریق تلاش انسان شکل گرفته، تمرکز می کنند، این شبکه های ارتباطی تا حدی کانالهایی هستند که از طریق آن وظایف انجام می شود. آنها همچنین جریانهایی هستند که از طریق آن ایده ها از طریق برخورد مستقیم (مکالمه) و یا از طریق رسانه ها و یا ادبیات گردش می یابند (Healey, 1999: 115).

برنامه ریزی ارتباطی و شبکه روابط

نهادهای برنامه ریزی ارتباطی شبکه هایی ایجاد می کنند، که می توانند سرمایه اجتماعی ایجاد



شکل ۱: مدل تحقیق

در نظر گرفته می‌شود. این چهار مولفه عبارتند از ملزومات نهادهای رسمی و نهادهای غیررسمی، نحوه همکاری بین نهادی (شبکه‌ها) و نقش برنامه ریزان شهری که به عنوان تسهیل‌گران فرایند ارتباطات و شبکه سازی مورد بررسی دقیق قرار می‌گیرد.

همچنین برای بررسی طرح‌های شهری، نهادهای دخیل در هر مرحله از تهیه طرح مشخص می‌گردد و انتقادات وارد بر طرح‌های شهری تهیه شده بیان می‌شود. همچنین با توجه به اینکه تا به حال در تهران طرحی با تکیه بر برنامه‌ریزی ارتباطی تهیه نشده است، طرح‌های مبتنی بر فرایندهای مشارکتی و نهادهای ذی ربط تأسیس شده و پل‌های ارتباطی مردم و نهادهای مسئول اجرایی به طور مختصر معرفی می‌شود و در انتها چالش‌های نظام مشارکتی بیان می‌گردد.

یافته‌های پژوهش

بررسی و تحلیل نظام برنامه‌ریزی تهران

با هدف شناسایی نظام اجرایی و نهادی برنامه‌ریزی شهری تهران، ابتدا نهادهای دخیل در برنامه‌ریزی شهری تهران در دو دسته کلی نهادهای رسمی و غیررسمی بررسی و وظایف هر کدام بیان و تحلیل می‌گردد.

نهادهای برنامه‌ریزی شهر تهران

جدول ۳: نهادهای برنامه‌ریزی شهر تهران و زمینه و نقش تأثیر گذاری آنها

مقیاس عملکردی نهاد	زمینه و نقش تأثیرگذاری بر برنامه‌ی شهری تهران
کلان	سازمان مدیریت و برنامه ریزی
	تدوین شرح خدمات تهیه برنامه توسعه و عمران حوزه نفوذ و تفصیلی
	وزارت کشور
کلان	تعیین محدوده مدیریتی شهر تهران، تعیین عوارض شهری، تهیه آیین نامه اجرایی قانون شورای عالی، نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه و عمران، نظارت بر تهیه اجرایی پروژه‌های عمرانی توسعه شهری
	وزارت راه و شهرسازی
	تدوین سیاست‌های کلی بخش مسکن، شهرسازی و زمین، تعریف سیاست‌های کلی و الزام‌های کاربرد زمین و تغییرات آن، تهیه و تنظیم سیاست‌های اجرایی، تعیین محل شهرها و مراکز جمعیت آینده و حدود توسعه، تعیین شهرها و شهرک‌ها از نظر فعالیت، نظارت بر تهیه و تصویب برنامه جامع و تفصیلی شهر تهران، انتشار مجموعه مباحث و روش‌های برنامه‌ریزی شهری، تهیه برنامه جامع شهر
نهادهای رسمی	شورای عالی شهرسازی و معماری
	بررسی پیشنهادهای لازم درمورد سیاست‌های کلی برنامه‌ریزی شهری برای برنامه‌های شهری در هیات وزیران، اظهارنظر نسبت به پیشنهادهای و لوایح برنامه‌ریزی و مقررات مربوط به برنامه جامع، بررسی آیین نامه‌ها و ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری، الگوی تهیه ضوابط و مقررات اجرایی برنامه‌های جامع، تصویب معیارها، ضوابط و آیین نامه‌های برنامه ریزی، عقد قرارداد مربوط به نقشه‌های جامع شهری با مهندسان مشاور، تصویب برنامه‌های جامع و تفصیلی، تصویب مغایرتهای اساسی برنامه‌های تفصیلی با برنامه کل
	سایر
منطقه‌ای	وزارتخانه‌ها و سازمانها
	تعیین حریم بناها، محوطه‌های تاریخی ثبت شده و تأسیسات و... و تدوین ضوابط خاص برای آنها، ضوابط و معیارهای استقرار صنایع و مراکز خدماتی، حفاظت از اراضی منابع طبیعی، کنترل ساخت و ساز در حریم، اجرای پروژه‌های مربوطه
	استانداری
منطقه‌ای	رابط میان وزارت کشور با شهرداری تهران، راهنمایی فنی به شهرداری، ایجاد هماهنگی برای اجرای برنامه‌های عمرانی در شهر بررسی نیازهای مالی
	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
	تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور بودجه استان، بررسی و تأیید برنامه‌های توسعه استان، بررسی و تصویب برنامه‌های میان مدت توسعه استان و شهرستان و نظارت بر آنها، بررسی و تصویب سند توسعه اشتغال استان و شهرستان
منطقه‌ای	شهرداری تهران
	شهرداری
	صدور پروانه ساختمان، نظارت بر کلیه ابنیه، تعیین عوارض ساختمانی، جلوگیری از بروز تخلفات ساختمانی، حفظ اموال و دارایی شهر، حفظ فضای سبز، احداث خیابانها، معابر، میادین، ایجاد تأسیسات عمومی، تنظیم و نگهداری و تسطیح معابر و مجاری آب، ایجاد بناها و ساختمانی موردنیاز شهر، اجرای طرح‌های شهری مورد تصویب شورای عالی

محل	شورای شهر تهران
انتخاب شهردار، برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم، تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری، نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و برنامه‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمانها، نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه، نظارت بر امور بهداشت شهر، نظارت بر امور اجرای برنامه‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابانها، میادین و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی، اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، تصویب محدوده شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع، بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها	
کمیسیون ماده ۵	بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات بعدی آنها
مهندسين مشاور	تهیه برنامه شهری، همکاری با شهرداری برای یک دوره ۵ ساله، تکمیل و اصلاح نقشه‌های تفصیلی و به هنگام سازی آنها، تجدیدنظر در برنامه‌های تهیه شده پس از پایان ۳ سال از اجرای آنها، تهیه و تکمیل برنامه‌ریزی مورد نیاز در حوزه نفوذ شهر
سازمانهای مردم نهاد	اجرای طرح‌هایی با قرارداد دولت، تبدیل توانمندیهای بالقوه افراد و گروهها به شکل بالفعل، توانمندسازی افراد در سطح منطقه و محله، منعکس ساختن و مرتبط ساختن اقدامات خود در سطح محله، منطقه؛ به اقدامات و فعالیتهای ملی، کشوری و فرامرزی و برقراری ارتباط با نهادهای بزرگتر، مشارکت و همیاری با سازمانهای دولتی
نهادهای بخش خصوصی (فعالان بازار و زمین)	مالکان و مصرف کنندگان زمین و ساختمان جستجو برای فضایی مناسب جای دهی سیستم‌های فعالیت مصرف کننده، ارزیابی بازدهی مالی ناشی خرید، فروش و اجاره در بازار زمین و ساختمان، اعمال تغییر بر زمین و ساختمان بر سیستم شهر و بر مدیریت شهری تهران
فعالان زمین و مسکن	ساخت و ساز مسکن در قالب تعاونی‌های مردمی، دولتی و کارگری، تغییر کاربری زمین و تغییرات تراکم ساختمانی، ساخت ساختمان با بازده مالی مطلوب

نهادهای غیررسمی

گردآورنده: نگارنده

عوامل برنامه‌ریزی، تحلیل وظایف و تداخل وظایف آنها و عدم وضوح ارتباط میان آنها

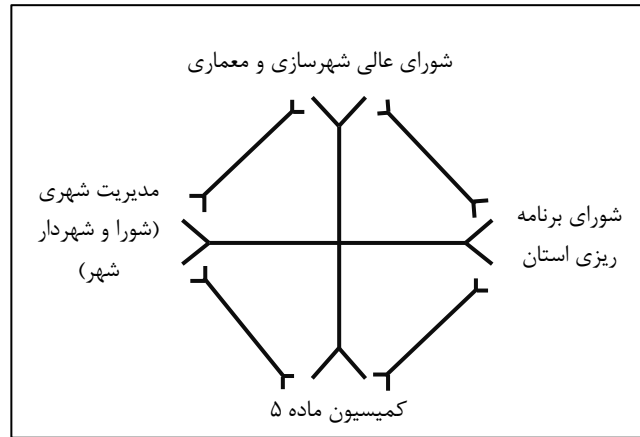
تعدد عوامل و نهادهای مرتبط برنامه‌ریزی شهری، تداخل وظایف و فقدان ارتباط منطقی میان آنها، نظام نامتناسب روابط قدرت میان این نهادها، ناکارآمدی قوانین و مقررات موجود و عدم شفافیت مرز بین وظایف نهادهای درگیر در برنامه‌ریزی شهری، باعث بروز اختلالات زیادی در فرایند برنامه‌ریزی شهری تهران شده است و از این جهت هدایت و کنترل اجرایی نظام شهری را با مشکل روبه‌رو کرده است.

نهادهای دخیل در برنامه‌ریزی شهری از یک سو وظایف جداگانه‌ای را بر عهده دارند، و از سوی دیگر در حوزه خاصی دارای قدرت بوده و به عمل می‌پردازند و حیطه‌ی وظایف آنها در موارد متعددی هم پوشانی دارد. در محدوده شهر تهران اگرچه بیشتر خدمات مورد نیاز از طریق شهرداری به شهروندان ارائه می‌شود اما وجود سازمانهای مختلف دولتی و انتظامی سبب شده که هر کدام متناسب با شرح وظایفشان در مورد برخی خدمات شهری برنامه‌ریزی کرده و خود آنها اجرا کنند. همچنین

تعدد نهادها منجر به عدم هماهنگی میان سیاست‌های بخش‌های مختلف شهری نظیر حمل و نقل، محیط زیست و... شده است، تا جایی که حتی به دلیل منطقه بندی متفاوت نهادهای تأمین کننده آب، گاز، تلفن، خدمات شهری و... تا به حال امکان ایجاد یک بانک اطلاعاتی جامع نداشته‌اند (میرعابدینی، ۱۳۸۸: ۱۶۵).

فقدان ارتباط میان بخشی نهادها با یکدیگر و عدم ارتباط منسجم با شهرداری‌ها و پیچیدگی ساختار و تعدد سازمانهای وابسته به شهرداریها، نتایجی نه چندان رضایت بخش برای شهرها به دنبال داشته است. همچنین در قالب انواع طرح‌ها و برنامه‌ها، تصمیماتی برای شهرها گرفته می‌شود و به مرحله اجرا درمی‌آید که شهرداری‌ها و شوراهای شهری نقش چندانی در آنها ندارند. این طرح‌ها و برنامه‌ها، در شوراهای مختلف تخصصی و فنی که متشکل از مسئولان یا نمایندگان ادارات مربوط است، برای شهرها به تصویب می‌رسد و شهرداری‌ها بدون توجه به منابع بودجه‌ای شهر ملزم به اجرای آنها هستند (شیعه، ۱۳۸۲: ۵۳). بنابراین اصلاح ساختار ارتباط نهادهای دولتی و شهرداری‌ها با توجه به

آن که شهرداری‌ها یکی از مهمترین نهادهای رسمی شهرها محسوب می شوند، بسیار ضروری خواهد بود (شیعه، ۱۳۸۲: ۶۱).



شکل ۲: واگرایی در میان نهادهای دخیل در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری تهران (منبع: عندلیب: ۱۳۸۸ الف: ۱۰)

شهری مبتنی بر رویکرد عقلانی متداول بوده و از سال ۱۳۸۰ به بعد، با وارد شدن تفکر راهبردی، برنامه‌های ساختاری-راهبردی در ایران مطرح شده اند.

سیر تحول برنامه‌ریزی در فرایند برنامه‌ریزی شهری کشور

تحول رویکردهای سنتی در فرایند برنامه‌ریزی شهری کشور در دو مرحله قابل مشاهده است. در دوره نخست، بین سالهای ۱۳۴۵-۱۳۸۵، برنامه‌های جامع

نهادهای درگیر در هر مرحله از تهیه طرح

مراحل تهیه برنامه	نهادهای دخیل در هر مرحله
تدوین ضوابط و مقررات برنامه ریزی شهری	سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور وزارت کشور وزارت راه و شهرسازی سایر وزارتخانه های مربوطه
تولید برنامه	مهندسين مشاور به دستور و مسئولیت وزارت راه و شهرسازی*
تصویب برنامه	کارگروه معماری و شهرسازی شورای برنامه ریزی استان و توسعه استان کمیته فنی شورای عالی شورای عالی شهرسازی و معماری
اجرای برنامه	سایر سازمانها و وزارتخانه ها نظیر برق، آب، مخابرات و... شهرداری تهران
نظارت بر اجرا	شورای شهر تهران شهرداری تهران (مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران)
بازنگری و اصلاح	کمیسیون ماده ۵ شهرداری شورای عالی شهرسازی و معماری

شکل ۳: نهادهای دخیل در هر مرحله از فرایند تهیه برنامه شهری تهران (منبع: اقتباس از پیرزاده، ۱۳۸۷)

*مسئول تهیه طرح ساختاری-راهبردی سال ۸۶ تهران، نهاد مشترک برنامه‌ریزی و توسعه تهران بوده است.

نهاد برنامه‌ریزی و توسعه شهر تهران و سازوکار قدرت نامتوازن در جریان تهیه و تصویب طرح جامع

«نهاد برنامه‌ریزی و توسعه شهر تهران» با هدف ایجاد همگرایی و تعامل میان سازمانها و نهادهای مختلف در برنامه‌ریزی و مدیریت شهر تهران بر اساس تفاهم نامه میان شهرداری تهران، وزارت راه و شهرسازی و شورای اسلامی شهر تهران در مهرماه 1382 تشکیل شد. این نهاد، اهداف بلندمدتی را پیگیری میکرد و در تلاش بود تا در سایه همگرایی سازمان‌های مدیریت شهری، تفرق نهادی برنامه‌ریزی موجود در میان نهادهای سیاستگذار، برنامه‌ریزی و مجری به حداقل برسد. با اینکه تأسیس نهاد مشترک اتفاق برجسته و پیشرفت بزرگی در نظام شهرسازی ایران به حساب می‌آمد که در آن سه پایگاه اجتماعی، سیاسی و خدماتی باهم تفاهم نامه امضاء کردند، اما به علت نهادینه نشدن فرهنگ تعامل و همکاری میان نهادهای قدرت شهری، این فرصت از دست رفت و در سال 1389 منحل و در ساختار شهرداری تهران ادغام شد. عدم تحمل یکدیگر، اختلاف نظرهای شدید و انحصارطلبی دست اندرکاران تهیه و تصویب طرح، این فرصت را از نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری تهران گرفت (جلیلی و کاظمیان، 1395: 30).

طرح‌های شهری و دلایل عدم تحقق آنها

الگوی طرح‌های جامع- تفصیلی مبتنی بر الگوهایی است که مبانی آن‌ها سال‌ها است که در خاستگاه خود (اروپا و آمریکا) به طور کلی بی اعتبار و منسوخ شده است. در کشورهای غربی از دهه 1970 به بعد رویکرد برنامه‌ریزی جامع- عقلانی، به عنوان یک رویکرد آمرانه، ایستا و صرفاً کالبدی و مهندسی، جای خود را به رویکردهای نوین داده است.

مشکلات طرح‌های جامع- تفصیلی رایج ناشی از کمبودها و نارسایی‌های روش شناسی و مدیریت اجرایی و ماهیت رویکرد برنامه‌ریزی جامع- عقلانی دارد. رویکرد برنامه‌ریزی جامع و الگوی عملی آن به صورت طرح‌های جامع- تفصیلی به دلیل این که از جهت نظری بر اصول عقلانی و تحلیل منطقی و از جهت کاربردی بر نگرش کالبدی استوار است، ضرورتاً گرایش به رویکرد آمرانه، اندیشه‌ی هندسی و معیارهای کمی دارد. حاصل این رویکرد این است که سرنوشت تمام حیات پیچیده‌ی شهر و نیازهای متنوع انبوه شهروندان در چارچوب نقشه‌های کاربری زمین و جدول‌های خشک سرانه‌ها و ضوابط یکنواخت منطقه بندی محدود و محصور می

گردد. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که اساس الگوی طرح‌های جامع-تفصیلی و طرح‌های مشابه آن مبتنی بر پیش فرض‌ها و نظراتی است که اصولاً مغایر با طبیعت پیچیده و پویای شهر و شهروندان است و به همین دلیل نمی‌تواند در عمل به تحقق در آید (مهدیزاده، 1384: 23).

طرح‌های مشارکتی شهرداری تهران

با توجه به ضرورت اهمیت مشارکت مردمی در اداره‌ی شهر، مهم‌ترین تجربه‌های مشارکتی شهرداری تهران معرفی می‌شوند.

پروژه‌های مشارکتی: پروژه شهر سالم، طرح شهردار مدرسه، پیشگامان فضای سبز، محله سالم، طرح استقبال از بهار، طرح آموزشی غنچه‌های شهر، طرح شهردار خانواده، شهرسازان جوان، کانون اندیشه‌های شهر مراکز تأسیس شده شهرداری تهران مرتبط با امر جلب مشارکت: شورایی‌ها (نهاد محلی) در تهران، سرای محلات، معاونت امور اجتماعی و فرهنگی، اداره کل آموزش‌های شهروندی، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، دفتر تسهیل‌گری نوسازی سامانه‌های ارتباطی با شهرداری: مرکز سامانه مدیریت شهری 137، سامانه نظارت همگانی سازمان بازرسی شهرداری تهران 1888، شبکه‌های اجتماعی شهر تهران

چالش‌های فرایندهای مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی تهران

در چرخه برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های شهری، جایگاه مشخصی برای مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی دیده نشده است. در حقیقت با واگذاری امر برنامه‌ریزی به وزارت مسکن و شهرسازی که نماینده دولت در این بخش محسوب می‌شود، مشارکت مردم در امر برنامه‌ریزی به حداقل ممکن کاهش یافته است. از سوی دیگر، شهرداری نیز به عنوان بازوی اجرایی تعیین شده برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مختلف جایگاهی متناسب برای مشارکت مردمی و تعامل با نیروهای مردمی را در خود ایجاد نکرده است (عندلیب، 1388 الف: 12).

مشارکت مردم همواره با موانع و مشکلات فراوانی روبرو بوده است. این موانع را می‌توان در سه محور شهروندان، برنامه‌ریزان و کارشناسان و سیاستها و قوانین حاکم مورد بررسی قرار داد:

موانع مربوط به شهروندان

مشکلات و آسیب‌های مرتبط با مشارکت شهروندان تنها متوجه نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری نمی باشد. مردم نیز به نوبه‌ی خود در عدم موفقیت اهداف مشارکت شهروندان در اداره‌ی محله و شهر نقش دارند(عبداله پور و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۹۱). در ادامه به دسته‌ای از مسائل و مشکلات که منشأ آن ویژگی‌های شهروندان است، اشاره می‌شود:

- محدودیت‌ها و موانع مالی و اقتصادی (جمشیدزاده، ۱۳۹۰: ۱۰۴)؛
- پرداخت عوارض به مثابه‌ی مشارکت (عبداله پور و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۹۲)؛
- مشغله‌های کاری شهروندان (عبداله پور و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۹۲)؛
- عدم آگاهی شهروندان از وظایف متقابل شهرداری و شهروندی (جمشیدزاده، ۱۳۹۰: ۱۰۹-۱۱۰)؛
- بی‌اعتمادی یا اعتماد کم شهروندان نسبت به شهرداری (عبداله پور و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۸۹)؛
- عدم همخوانی با فرهنگ شهرنشینی؛
- مشکلات فرهنگی (جمشیدزاده، ۱۳۹۰: ۱۰۹-۱۱۰).

- عدم مشارکت کارشناسان در تصمیم‌گیری‌ها (جمشیدزاده، ۱۳۹۰: ۱۰۹-۱۱۰).

موانع مربوط به سیاست‌ها و قوانین حاکم

- سیاست‌های اعمال شده توسط دولت یکی از عوامل مهم در مشارکت یا عدم مشارکت مردم در امور شهری است در این خصوص چند عامل وجود دارد.
- ضعف باور عمومی به مشارکت مردمی (جمشیدزاده، ۱۳۹۰: ۱۰۹-۱۱۰)؛
 - عدم تعریف و یا ابهام در تعیین زمینه‌های مشارکتی (عبداله پور و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۸۷)؛
 - ضعف موسسات مشارکتی و تغییرات سریع مدیریتی (جمشیدزاده، ۱۳۹۰: ۱۰۹-۱۱۰)؛
 - محدودیت و کمبود منابع مالی شهرداری؛
 - عدم اطلاع‌رسانی کافی شهرداری در مورد برنامه‌های آن؛
 - نقش کم‌رنگ شورایاران (عبداله پور و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۸۷-۱۸۸)؛
 - دولتی شدن امور (شیعه، ۱۳۸۲: ۵۲).

موانع مربوط به کارشناسان و برنامه‌ریزان

- برای افزایش مشارکت مردمی در امور شهری، کارشناسان و برنامه‌ریزان نقش مهم و اساسی ایفا می‌کنند. وجود برخی از مشکلات و موانع از ناحیه این دو گروه می‌تواند روند مشارکت مردمی را در مدیریت شهری کند نماید.
- عدم توانایی در برقراری ارتباط سازنده با مردم (جمشیدزاده، ۱۳۹۰: ۱۰۹-۱۱۰)؛
 - بی‌اعتقادی به اهمیت مشارکت‌های مردمی در برخی کارشناسان (شیعه، ۱۳۸۲: ۵۲)؛

جمع‌بندی چالش‌های نظام برنامه‌ریزی تهران

جهت به کارگیری برنامه‌ریزی ارتباطی

به طور خلاصه می‌توان گفت؛ نبود هماهنگی و همیاری و همکاری بین بخشی در نهادهای ذی ربط، ناهمخوانی و تداخل قوانین و مقررات شهری در رابطه با وظایف نهادها، عدم تعریف نقش میانجی‌گر و تسهیل‌گر برای برنامه‌ریز، ضعف در حوزه مشارکت مردمی و نقش کم‌رنگ سازمانهای مردم‌نهاد و فقدان سیستم آموزشی فراگیر و فرهنگ سازی ضعیف از مهم‌ترین مشکلات در نظام برنامه‌ریزی تهران هستند.

معیار	برخی چالش‌های فرآیند ارتباطی
مهارت‌ها و وظایف برنامه‌ریز	- آگاهی بسیار کم برنامه‌ریزان شهری از فرآیند برنامه‌ریزی ارتباطی به عنوان یک میانجیگر و تسهیلگر فرآیند برنامه‌ریزی و عدم توانایی کافی برنامه‌ریزان شهری در برقراری ارتباط سازنده با مردم
	- نبود آموزش مشارکت برای کارکنان برنامه‌ریزی و عدم شناخت راهکارهای اجرایی آن
	- پیروی نظام آموزشی شهرسازی از مدل عقلانی جامع و پرورش برنامه‌ریزان صرفاً با توانایی تحلیل و تهیه طرح و نه مهارت‌های برقراری ارتباط، چانه‌زنی و...
	- احساس دانای کل بودن برنامه‌ریزان و بی‌اعتقادی به اهمیت مشارکتهای مردمی
	- تعریف نشدن اهمیت گفتمان در فرآیند برنامه‌ریزی و عدم تشکیل جلسات نظرخواهی و مشاوره عمومی
	- عدم توانایی برنامه‌ریز در برقراری ارتباط‌های رسمی و غیررسمی
	- مطالعه‌ی صرفاً تئوری تجربیات پیشین و عدم بررسی دقیق جنبه‌های گوناگون آن
	- کم‌رنگ بودن راهکار مصاحبه‌ی مستقیم با افراد با تجربه

<p>- نبود بستر قانونی شفاف جهت مشارکت مردم</p> <p>- چندپارگی و تداخل وظایف میان شهرداری و دیگر نهادهای دولتی</p> <p>- کم‌رنگ بودن ارتباطات درون نهادی برای فراهم شدن بستر آموزش و انتقال تجربیات و هماهنگی‌ها ...</p> <p>- تعدد سازمانها و ادارات و معاونت‌های وابسته به شهرداری</p> <p>- ناهمخوانی میان قوانین درباره‌ی عملکرد شورای شهر از لحاظ چگونگی انجام وظایف</p> <p>- عدم استقلال شورای شهر و نامشخص بودن جایگاه حقوقی و راه‌های قانونی ارائه پیشنهاد شورای شهر در رابطه با شهرداری و دیگر عوامل سیاستگذاری</p> <p>- احتکار اطلاعاتی و عدم اشتراک گذاری اطلاعات به دلیل عدم درک کارگروهی و هدف مشترک</p> <p>- لحاظ شدن نقش تهیه برنامه شهر با توجه به ضوابط و استانداردهای مصوب برای برنامه ریزان شهری در قوانین شهری و عدم در نظر گرفتن نقش میانجی‌گری و تسهیل‌گری برای آنها</p> <p>- نارضایتی شهروندان از برخورد بعضی از کارکنان شهرداری ...</p> <p>- وجود بوروکراسی در برنامه‌ریزی شهری تهران</p> <p>- برگزار نشدن جلسات نظرخواهی و مشاوره‌ی عمومی از سوی نهادهای مسئول تهیه برنامه شهری</p> <p>- نقش کم‌رنگ شورایاران در مدیریت شهری و عملکرد ناموفق شورایاری</p> <p>- دشوار بودن فرایند نظارت به دلیل پیچیدگی‌های نظام بوروکراسی</p>	عملکرد نهادهای رسمی در نظام برنامه‌ریزی شهری تهران
<p>- پرداختن قوانین به شهروندان به عنوان یک ابزار مالی به نیروی انسانی</p> <p>- عدم حق رای برای نماینده‌های نهادهای محلی در تصویب طرح و وظایف و قدرت محدود آنها</p> <p>- نبود سازوکار مشخص برای برقراری رابطه نهادهای مردمی با نهادهای مسئول</p> <p>- نبود آیین‌نامه‌های اجرایی در خصوص تهیه برنامه توسط نهادهای محلی</p> <p>- کم‌رنگ بودن نقش رسانه‌های جمعی در تثبیت فرهنگ مشارکت عمومی</p> <p>- آشنایی محدود شهروندان با فرایند برنامه‌ریزی شهری و دشواری درگیر کردن آنها</p> <p>- محدودیت‌ها و موانع مالی و اقتصادی و مشغله‌های کاری و فکری شهروندان و ...</p> <p>- تصور شهروندان از پرداخت عوارض به مثابه‌ی مشارکت</p> <p>- عدم آگاهی شهروندان از وظایف متقابل شهرداری و شهروندی</p> <p>- نبود نظام‌های تشویقی برای جلب مشارکت شهروندان و فعالیت در سمن‌ها</p> <p>- بی‌تفاوتی مردم نسبت به سمن‌ها و اعضای آن به دلیل تثبیت نشدن ارزش جایگاه آنها در اذهان عمومی</p> <p>- عدم وجود فرصت به نقد کشیدن طرح‌های شهری برای شهروندان و امکان انتقال انتقادات صرفاً از طریق سامانه‌های ارتباطی شهرداری</p>	عملکرد نهادهای غیررسمی در نظام برنامه‌ریزی شهری تهران
<p>- تعدد قوانین و تشکیلات نهادهای مختلف برنامه‌ریزی شهری و تداخل وظایف و اقدامات آنها در سلسله مراتب عمودی و افقی</p> <p>- فقدان شبکه‌های بین‌نهادی پویا به منظور تهیه برنامه شهری تهران</p> <p>- وجود روابط عمودی بالا به پایین و فقدان روابط دموکراتیک</p> <p>- کم‌رنگ بودن روابط و نبود سازوکار مشخص برای برقراری رابطه بین نهادهای مردمی و مهندسين مشاور (برنامه ریزان شهر)</p> <p>- تهیه برنامه شهری به صورت یک سند فنی و قابل فهم نبودن برای شهروندان و عدم مشارکت شهروندان در برنامه شهری تهران</p> <p>- نبود جلسات نظرخواهی از شهروندان و نهادهای درگیر در فرایند برنامه‌ریزی شهری</p> <p>- مشخص نبودن سازوکارهای همکاری میان شهرداری، نهادهای مردمی و مهندسين مشاور به عنوان برنامه ریزان شهر در تهیه برنامه شهری</p> <p>- عدم واگذاری فعالیتهای شهر به سازمانهای مردم نهاد</p> <p>- زیر سوال رفتن هدف اولیه تشکیل نهاد مشترک برنامه‌ریزی تهران به علت حضور کم‌رنگ مردم در فرایند تهیه طرح</p>	روابط بین نهادی در نظام برنامه‌ریزی شهری تهران

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

نیست. بلکه لازمی تحقق برنامه‌ریزی ارتباطی در تهران، انجام اقدامات در چهار بخش اصلی است.

(1) *پیشنهادات مرتبط با نقش برنامه ریز در نظام برنامه‌ریزی شهری تهران*

برنامه ریزان در نظام برنامه‌ریزی تهران در واقع مهندسين مشاور در شرکتهای خصوصی و کارشناسان و برنامه ریزان در نهادهای رسمی اعم از شهرداری، وزارت راه و شهرسازی و ... هستند. نقش برنامه ریز در قالب جدید صرفاً تحلیلگر و طراح نیست، بلکه وظایف جدیدی

در پاسخ به سوال اصلی تحقیق یعنی "بستر و زمینه‌های اجرایی و نهادی جهت تحقق برنامه‌ریزی ارتباطی در تهران چیست؟" باید گفت، یک راهکار کلیدی برای برون رفت از مشکلات و مسائل تهران به کارگیری برنامه‌ریزی ارتباطی و نهادگرایی است. گرچه وضعیت کنونی ساختار اجرایی و نهادی برنامه‌ریزی تهران با معیارهای برنامه‌ریزی ارتباطی فاصله‌ی زیادی دارد، اما این مسئله دلیل بر عملی نبودن آن در تهران

و کاری، عدم آشنایی مردم با حقوق شهروندی، دشوار بودن مراحل مشارکت از دید نهادهای رسمی، کمبود منابع مالی و انسانی و نبود قوانین شفاف در رابطه با مشارکت مواجه هستیم. یک اقدام اساسی جهت تسهیل همکاری و مشارکت با کلیه شهروندان در روند برنامه‌ریزی شهری، گسترش هدفمند فعالیت و تعداد سازمانهای مردم نهاد (سمن‌ها) است. برای دستیابی به هدف تعیین شده، یعنی دخیل نمودن شهروندان در امر برنامه‌ریزی به واسطه‌ی سمن‌ها، در وهله اول باید بسترهای قانونی آن فراهم شود. از این رو ضروری است قوانین مدونی در راستای مشروعیت بخشی به سمن‌ها، اعطای حق رأی در تصمیمات مهم شهری به آنها و واگذاری بخشی از وظایف شهری به آنها تدوین شود. سمن‌ها می‌توانند در راستای تقویت فرهنگ مشارکت و جلب مشارکت مردمی قدم‌های موثری بردارند. آموزش و فرهنگ سازی، ظرفیت‌سنجی و توانمند سازی، فراهم آوردن عرصه‌های مشارکت مردمی از فعالیتهای مهم در نظر گرفته شده برای سمن‌ها است. همچنین سمن‌ها می‌توانند به عنوان پل ارتباطی شهروندان و نهادهای رسمی نقش اساسی ایفا کنند، که این امر مستلزم به رسمیت شناخته شدن جایگاه آنها در نهادهای رسمی است. از طرفی ارتقاء جایگاه و حرمت اعضای سمن‌ها در اذهان مردم، مشوق اساسی برای گسترش فعالیت در این نهادها خواهد بود.

۴) پیشنهادات مرتبط با روابط بین نهادی در نظام برنامه‌ریزی شهری تهران

کلید اساسی تحقق برنامه‌ریزی ارتباطی طبق پیشنهاد این تحقیق علاوه بر فراهم شدن ملزومات داخلی نهادهای رسمی و غیررسمی، ایجاد پیوند و ارتباط میان آنهاست، که در این پژوهش با عنوان شبکه‌ها و شبکه سازی معرفی شده است. با توجه به توزیع نامتناسب قدرت میان نهادهای مختلف دخیل در برنامه‌ریزی شهری تهران و همچنین ناهماهنگی‌ها و گاه تضادهای سیاستی میان بخشی، توجه به ارتباطات میان آنها ضروری است. به علت پیچیدگی این امر، علاوه بر الزامات قانونی نیاز به بسترسازی‌های گسترده از نظر فرهنگی و آموزشی وجود دارد تا از این طریق نظام‌های گسسته برنامه‌ریزی لزوم همکاری، کارجمعی و هدف مشترک را دریابند و به جای موازی کاری‌ها و رقابت‌های سیاسی با همکاری و هماهنگی اقدامات لازم برای حل مسائل موجود را پیگیری کنند. این شبکه سازی‌ها هم به صورت افقی بین نهادهای مختلف برنامه‌ریزی اعم از شهرداری،

برای وی تعریف می‌شود. برنامه ریز تشکیل دهنده‌ی فرایندهای مشارکت، نقاد، سخنران و مدیریت کننده‌ی فرایند گفت‌وگو، رابط بین گروه‌های مختلف، میانجی‌گر و تسهیلگر فرایند اجماع سازی است. برنامه ریز با وجود بی طرفی، حامی همه‌ی گروه‌ها به ویژه گروه‌های ضعیف جامعه است. کاملاً به نظام و شرایط برنامه‌ریزی مسلط بوده و در عین یادگیری مستمر از مردم و سایر برنامه ریزان، مبدع ایده‌های نو نیز می‌باشد. یکی از نقش‌های اصلی وی آموزش چندجانبه به شهروندان، نهادهای رسمی و غیررسمی است. برنامه ریز تنها تهیه کننده‌ی طرح نیست، بلکه مشارکت کننده و مدیر فرایند تهیه طرح است و طرح را تا اجرایی شدن پیگیری می‌کند.

۲) پیشنهادات مرتبط با عملکرد نهادهای رسمی در نظام برنامه‌ریزی شهری تهران

نهادهای رسمی در سطوح مختلف کلان، منطقه ای و محلی در بخش دولتی شامل وزارتخانه‌ها، استانداری و... و بخش عمومی شامل شهرداری و شورای شهر فعالیت می‌کنند. نهادهای رسمی دارای نظام‌های بوروکراتیک و پیچیده ای هستند که با معیارهای برنامه‌ریزی ارتباطی فاصله زیادی دارند. چندپارگی و تداخل وظایف، احتکار اطلاعاتی، عدم انجام دقیق وظایف محوله و... از جمله مشکلات نهادهای رسمی است. در بخش ساختار درون نهادهای رسمی نیاز است قوانین موجود در رابطه با به رسمیت شناختن جایگاه شهروندان در نظام برنامه‌ریزی و همچنین چارچوب و حیطه وظایف و اختیارات هر نهاد اصلاح و قوانین و آیین نامه‌های تکمیلی تصویب شود. علاوه بر بحث قوانین، ضروری است محیط داخلی نهاد از لحاظ اطلاعات و ارتباطات به روزرسانی شود، وظایف جدید کارکنان برنامه‌ریزی تعریف شده و فضایی برای یادگیری متقابل نهادی، تعاملات و انجام بازرسی‌های دقیق ایجاد شود. فقدان و یا کم‌رنگ بودن تعاملات درون نهادی یکی از مشکلات اساسی نظام برنامه‌ریزی شهری تهران است. ایجاد این فضای تعامل مستلزم فرهنگ سازی درون سازمانی، آموزش‌های گسترده و مستمر، تدوین مشوق‌ها و پاداش‌ها است تا از این طریق روحیه همکاری و کار جمعی درون نهاد گسترش یابد.

۳) پیشنهادات مرتبط با عملکرد نهادهای غیررسمی در نظام برنامه‌ریزی شهری تهران

در حال حاضر ما با نحوه‌ی مشارکت دهی مردم در نظام برنامه‌ریزی با مشکلات گوناگونی همچون عدم تمایل و باور مردم به مشارکت به دلیل دغدغه‌های مالی

تجارب، آسیب‌ها و زمینه‌ها؛ مطالعه‌ای در محله‌های منطقه‌ی ۴ شهرداری تهران. فصلنامه‌ی مطالعات توسعه‌ی اجتماعی- فرهنگی، بهار ۱۳۹۳، دوره‌ی دوم، شماره‌ی ۴، ص ۱۷۵-۲۰۲

عندلیب، علیرضا. ۱۳۸۸. نهاد توسعه تهران. ویژه‌نامه نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران، شماره‌ی ۱
محمدی ماکرانی، حمید. ۱۳۸۶. کاربرد نظریه‌ی کنش ارتباطی یورگن هابرماس در شهرسازی: موافقان و مخالفان. ص ۴۴، بهار و تابستان ۸۶، ص ۴-۲۲
مشهدی احمد، محمود. ۱۳۹۲. معنا و مفهوم نهاد در اقتصاد نهادگرا(نگاهی به اختلافات موجود بین نهادگرایی قدیم و جدید و نقش نهادها در مناسبات اقتصادی. فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، بهار ۱۳۹۲، سال سیزدهم، شماره ۴۸، ص ۴۹-۷۷
مهديزاده، جواد. ۱۳۸۴. ضرورت اصلاح نظام مدیریت توسعه‌ی شهری در ایران. جستارهای شهرسازی، پاییز ۱۳۸۴، شماره‌ی ۱۳ و ۱۴، ص ۱۸-۲۹
میرعابدینی، زهره(۱۳۸۸). امکان سنجی تحقق مدیریت یکپارچه شهری با تأکید بر سطوح تصمیم‌گیری (نمونه موردی شهر تهران)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علامه طباطبایی

Healey, p. (1999). Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), 111-121
Healey, p. (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space, *European Planning Studies*, 14(3), 299-320
March, a. (2010). Practising theory: When theory affects urban planning. *Journal of Planning Theory*, 9(2), 108-125
Neuman, M. (1996). Images as institution builders: Metropolitan planning in Madrid. *European Planning Studies*, 4(3):293-312.
Olsson, a.r. (2009). Relational rewards and communicative planning: understanding actor motivation. *Journal of Planning Theory*, 8(3), 263-281

یادداشت‌ها

- ¹ Innes
- ² John Fridmann
- ³ Jurgen Habermas
- ⁴ institution
- ⁵ institute

وزارت راه و شهرسازی، سازمانهای خدماتی نظیر برق، آب و گاز و... و هم به صورت عمودی و سلسله‌مراتبی به نحوی که نهادهای سطح پایین تر امکان اظهارنظر در رابطه با سیاستهای نهادهای کلان را داشته باشند، پیشنهاد می‌شود. همچنین ایجاد شبکه‌های ارتباطی میان نهادهای غیررسمی و مردمی با نهادهای رسمی و برنامه ریزان طرح ضروری است.

منابع و مأخذ

آلمندینگر، فیلیپ و تئودور-جونز، مارک(۲۰۰۲). آینده‌ی برنامه‌ریزی چشم اندازهای نو در نظریه برنامه ریزی. ترجمه: عارف اقوامی مقدم(۱۳۸۷). تهران: انتشارات آذرخش.
بهزاد نسب، جان علی (۱۳۸۳). تحلیل مکانی- فضایی رویکرد برنامه‌ریزی ارتباطی در توسعه روستایی و ارائه الگوی بهینه مطالعه موردی: روستاهای دارای طرح بهسازی (هادی) استان تهران. رساله‌ی دکتری رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس
بهزادنسب، جان علی و افتخاری، عبدالرضا رکن الدین(۱۳۸۳). برنامه‌ریزی ارتباطی رویکردی انتقادی به نظریه برنامه ریزی(با تأکید بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی).مدرس علوم انسانی، دوره ۳۲، ص ۱-۲۲
پیرزاده، حسین(۱۳۸۷). اصلاح نظام مدیریت توسعه‌ی شهری در ایران بر اساس رویکرد راهبردی. تهران: انتشارات وزارت راه و شهرسازی تهران
جلیلی، سید مصطفی و کاظمیان، غلامرضا. ۱۳۹۵. تحلیل محیط سیاستگذاری کلان طرح راهبردی- ساختاری(جامع)تهران. نشریه‌ی هنرهای زیبا، بهار ۱۳۹۵، دوره‌ی ۲۱، شماره ۱، ص ۲۹-۴۰
جمشیدزاده، ابراهیم(۱۳۹۰). مشارکت‌های مردمی و امور شهری (بررسی موانع، مشکلات و راهکارهای توسعه مشارکت‌های مردمی). تهران: نشر جامعه و فرهنگ.
شفیعی، امیر (۱۳۹۰). بررسی امکان پذیری به کارگیری برنامه‌ریزی ارتباطی، نمونه موردی: منطقه فرحزاد تهران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی
شیعه، اسماعیل. ۱۳۸۲. لزوم تحول مدیریت شهری در ایران. مجله جغرافیا و توسعه، بهار و تابستان ۱۳۸۲، شماره‌ی ۱، ص ۳۷-۶۲
عبداله پور، جمال؛ مختاریپور، حسن و مختاریپور، رجبعلی. ۱۳۹۳. مشارکت در اداره‌ی امور شهری:

-
- ⁶ *plan*
 - ⁷ *design*
 - ⁸ *purpose*
 - ⁹ *ordinance*
 - ¹⁰ *instruction*
 - ¹¹ *precept*
 - ¹² *Institutionalism*
 - ¹³ *Burgess*
 - ¹⁴ *Veblen*
 - ¹⁵ *place-focused governance*
 - ¹⁶ *Hillier*
 - ¹⁷ *representing shared problem formulations*

