

بررسی انطباق طرح های توسعه و عمران جدید کشور با ویژگی های طرح ساختاری راهبردی

(مطالعه موردی: طرح توسعه و عمران شهر مشهد)

مهندس مریم دانشور*، دکتر علیرضا بندرآباد**

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۰/۰۵/۱۵

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۰/۰۹/۱۱

چکیده

پژوهش حاضر با اتکا بر مفروض اصلی ضرورت ارتقاء جایگاه الگوی ساختاری و راهبردی در نظام برنامه ریزی ایران، به منظور بررسی میزان انطباق طرح توسعه و عمران (جامع) شهر مشهد با ویژگی های الگوی ساختاری-راهبردی صورت پذیرفته است. برای دستیابی به این هدف، ابتدا ویژگی های الگوی ساختاری-راهبردی در متون تخصصی کشور احصا شده و آنگاه وضعیت طرح جامع شهر مشهد با تکیه بر این ویژگی ها مورد بررسی قرار گرفته است. به منظور تعیین چگونگی انطباق و یا عدم انطباق طرح جامع مشهد با ویژگی های الگوی ساختاری راهبردی از دو روش مطالعه اسنادی و پرسشنامه استفاده شد و نتایج دو بررسی مورد مقایسه قرار گرفته است. نتایج حاکی از آن است که در مجموع طرح توسعه و عمران شهر مشهد با ویژگی های الگوی ساختاری-راهبردی انطباق ندارد و و باید برای ویژگی هایی که از وضعیت مطلوبی برخوردار نیستند بر اساس مبانی نظری بومی؛ تدابیری اندیشیده و تلاش ویژه ای مینول گردد.

واژه های کلیدی

برنامه ریزی ساختاری، برنامه ریزی راهبردی، رویکرد ساختاری-راهبردی، طرح جامع مشهد

* کارشناسی ارشد طراحی و برنامه ریزی شهری و منطقه ای دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز (مسئول مکاتبات)

Email: maryam.daneshvar@yahoo.com

Email: bandarabad@iauctb.ac.ir

** استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

مقدمه

است. به نحوی که تحولات عمده برنامه ریزی را می توان به چند دوره تقسیم نمود. دوره اول (از اواخر قرن نوزدهم تا اواسط دهه ۱۹۶۰ میلادی) شاهد صنعتی شدن و رشد جمعیت و اقتصاد شهرها بوده ایم. دهه ۶۰ را می توان دوره طرح جامع خواند. در اواسط دهه ۱۹۶۰ میلادی دیدگاه سیستمی در برنامه ریزی مطرح گردید که مرحله دوم از تحول برنامه ریزی شهری را پدید آورد. در دهه ۱۹۷۰، ایده برنامه ریزی مشارکتی مطرح گردید و مرحله سوم تغییرات و تکامل برنامه ریزی شهرها صورت پذیرفت (مهندسان مشاور نقش پیروش، ۱۳۸۸). به این ترتیب می توان عنوان نمود هنگامی که مشخص گردید طرح های جامع با حدود ۶۰ تا ۷۰ سال سابقه و تجربه، دیگر جوابگوی مسائل و نیازهای توسعه شهری نیستند شیوه های نوین تهیه طرح های توسعه شهری با نام طرح راهبردی (در آمریکا) و با نام طرح های ساختاری (در انگلستان) مطرح گردید. از دهه ۱۹۸۰ با گرایش روزافزون به سمت جهانی شدن (داوودپور و اردلان، ۱۳۸۹، ۸۶) و از دهه ۱۹۹۰ به دلیل کمبود دارایی های عمومی، اوضاع اقتصادی، ابداع راهکارهای نوین مدیریت شهری و از همه مهم تر بحران های عمیقی که بسترهای اجتماعی و سیاسی شهرها را در دهه پیشین تحت تاثیر قرار داد برنامه ریزی راهبردی (Sartoria, 2005) و برنامه ریزی ساختاری (Gilg, 2005, 9) به عنوان بخشی از فرآیند تکامل برنامه ریزی با رشد عظیمی مواجه شد.

الگو سافتاری

تعریف: طرح های ساختاری شهر طرح هایی هستند جایگزین طرح های توسعه و عمران و حوزه نفوذ شهر، که در چارچوب برنامه ها، راهبردها و سیاست های طرح ساختاری شهرستان برای هدایت توسعه فضایی شهرهایی با جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر و منطقه شهری بلافاصل آن تهیه می شود. طرح های ساختاری شهر برای دوره ای بلند مدت، چارچوب توسعه فضایی شهر و منطقه ی بلافاصل آن را مشخص می سازد و از طرح مسائل جزئی می پرهیزد و پایه ای برای تهیه طرح های محلی به شمار می روند (ماجدی و همکاران، ۱۳۷۸، ۳۷).

جایگاه طرح های ساختاری در سلسله مراتب طرح های توسعه شهری: با توجه به آنچه در کشورهای پیشگام در این زمینه صورت گرفته است، بر اساس دو مجموعه ارائه شده ی دستورالعمل تهیه طرح های توسعه تهیه شده توسط وزارت خانه سازی و دولت محلی (1970) و نشریه ی DOE کشور انگلستان، سلسله مراتب طرح های توسعه شهری و جایگاه طرح های ساختاری در کشور خاستگاه این رویکرد به شرح زیر است:

طرح های ساختاری

بیش از ۵ دهه است که الگوی سنتی طرح های جامع با رویکرد مبتنی بر خردگرایی و مدیریت متمرکز دولتی و متکی به پیش بینی وقایع، به واسطه ناکارآمدی و تعارض با واقعیت های جامعه آماج انتقادات واقع شده است. با ناکامی های حاصل از الگوی سنتی و تبلور نظریه ها و تفکرات جدید در حوزه برنامه ریزی شهری، دیدگاه های جدیدی با عنوان دیدگاه ساختاری و دیدگاه راهبردی مطرح شد که هر کدام چه در عرصه روش شناسی و چه در عرصه مدیریت و اجرا تفاوت های عمده ای با دیدگاه قبلی داشتند (کمیته پژوهش توسعه شهری، ۱۳۸۷). از اواخر دهه ۱۳۷۰ شمسی در کشور اندیشمندان مختلفی از دیدگاه ساختاری راهبردی جهت ارتقاء کیفیت طرح های توسعه شهری و شناسایی تعاملات داخلی نظام های اجتماعی، اقتصادی و محیطی با برنامه ریزی شهری، طرح موضوع و حمایت کردند. این طرح موضوع منجر به حرکت به سوی تهیه طرح های توسعه شهری با رویکرد ساختاری-راهبردی به ویژه برای کلانشهر های تهران، شیراز، اصفهان و هم اکنون مشهد گردید. طرح توسعه و عمران شهر مشهد با رویکرد ساختاری راهبردی در حال حاضر مراحل تصویب خود را در مراجع قانونی طی می کند. از آنجا که اتخاذ هر رویکرد جدید به دنبال خود مباحث متعددی را در حمایت و یا مخالفت در پی دارد، در این بحث با توجه به یکی از تجربه های رویکرد مذکور در کشور، انطباق طرح توسعه و عمران شهر مشهد (به عنوان نمونه موردی) را با ویژگی های الگوی ساختاری-راهبردی مورد بررسی قرار دهد. در نتیجه کانون اصلی بحث ناظر بر این سوال است که آیا طرح توسعه و عمران جدید شهر مشهد با ویژگی های الگوی ساختاری-راهبردی انطباق دارد؟

روش تمقیق

این پژوهش کاربردی است. در این تحقیق ابتدا ویژگی های الگوی ساختاری - راهبردی از متون تخصصی قابل قبول و رایج کشور استخراج شده و سپس با مطالعه اسنادی، مشاهده مشارکتی، تکمیل پرسشنامه و انجام مصاحبه بنا به مورد، انطباق طرح توسعه و عمران جدید مشهد با ویژگی های شناسایی شده مورد بررسی قرار گرفته است.

سیر تمول نظریات شهرسازی و الگو های طرح های توسعه شهری

برنامه ریزی به عنوان حیطة ای نظری و تجربی همواره تغییر یافته و خود را با شرایط و شیوه های تفکر نوین سازگار نموده

جدول ۱. ویژگی های الگوی ساختاری در متون تخصصی رایج کشور

ردیف	ویژگی	ماخذ
۱	تحلیل ساختارهای موجود شهر و تعیین ساختارهای کلی شهر در قالب نظامات	(مهدیزاده، ۱۳۸۵، ۳۵۱)، (ماجدی و همکاران، ۱۳۷۸، ۳۸ تا ۴۰)، (احمدیان، ۱۳۸۲، ۲۱۸)
۲	تاثیرپذیری طرح ساختاری شهر از قوانین متمرکز مرکزی کشور و الزامات طرح های فرادست	(مهدیزاده، ۱۳۸۵، ۳۵۰)، (ماجدی و همکاران، ۱۳۷۸، ۳۸ تا ۴۰)، (احمدیان، ۱۳۸۲، ۲۱۹)

طرح های تفصیلی^۳ شامل:
 طرح های پهنه ای (تفصیلی پایه)^۴؛
 طرح های موضعی^۵؛
 طرح های موضوعی^۶ (Gilg, 2005:15).

ویژگی های الگوی ساختاری: اگرچه در برخی از منابع، ویژگی اصلی ساختار در برنامه ریزی ساختاری-راهبردی برقراری ارتباط بین اجزا مختلف یک سیستم بیان شده است (Van Den Break, 2011, 174). اما در متون تخصصی و رایج کشور ویژگی های اصلی برنامه ریزی با الگوی ساختاری به این شرح برشمرده شده است.

الگو راهبردی

تعریف: اگر چه در سال های اخیر (از دهه ۱۹۹۰ میلادی) استفاده گسترده ای از واژه برنامه ریزی راهبردی صورت گرفته، لیکن هنوز تعریف واحدی برای آن وجود ندارد. به عنوان مثال: «برنامه ریزی راهبردی مجموعه ای است از مفاهیم، تصورات، رویه ها و ابزارها که در شرایط موجود لازم است به دقت با هم سازگار شوند تا به محصول (نتیجه مناسب) دست یابند» (Alberchts, 2004) و به عنوان تعریفی دیگر: «برنامه ریزی راهبردی یک فرایند اجتماعی است که در اثر آن هدف توسعه فضایی در یک محدوده مشخص به نتیجه رسیده و تحقق می یابد» (Van Den Broeck, 2011, 173). همچنین با رویکرد سازمانی می توان برنامه ریزی راهبردی را اینگونه تعریف نمود: «برنامه ریزی راهبردی به مفهوم سنجش وضعیت حال و آینده، تعیین جهت گیری و چشم انداز سازمان و تدوین ابزارهایی برای نیل به آن است» (گلکار، ۱۳۸۵).

تکامل برنامه ریزی راهبردی: تفکر راهبردی در جریان پیشرفت امور نظامی و از نبرد مستقیم و رودرو به مقابله ی غیر مستقیم و عمدتاً از جنگ جهانی اول به بعد به وجود آمد (احمدیان، ۱۳۸۳، ۱۳).

به اعتقاد نویسندگان گزارش «برنامه ریزی راهبردی برای کلانشهرها» که در بر دارنده نتایج بررسی های مقالات ارائه شده در زمینه ۲۱ کلانشهر مهم دنیاست رویکرد نو به برنامه ریزی راهبردی اندکی متفاوت از شیوه ی برنامه ریزی راهبردی سال های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ است. این رویکرد اولاً کاملاً بر پایه اقتصاد و به کارگیری منابع کمیاب به صورت موثر بنا نهاده شده است؛ و دیگر اینکه گزینشی عمل کرده و تمرکز خود را بر تحقق اهداف محدود قرار داده است. در این رویکرد بر اجرا و دستیابی به نتایج تاکید می شود. ویژگی دیگر رویکرد نوین، مشارکت جامعه محلی و گروه های ذی نفع در فرآیند برنامه ریزی راهبردی است (Narang, 2006, 4). همچنین در فرآیند تکامل برنامه ریزی راهبردی از اواخر دهه ۱۹۹۰ با توجه به رواج دیدگاه های ارتقا کیفیت محیط، بر اهمیت رویکرد طراحی در برنامه ریزی تاکید بیشتری گردید (سیدالحسینی، ۱۳۸۹، ۴۹).

ویژگی های برنامه ریزی راهبردی: با توجه به متون تخصصی رایج برنامه ریزی شهری کشور و پژوهش های صورت گرفته چه در قالب مراجع سیاستگذار، تهیه کننده و ناظر طرح ها در بخش دولتی و چه در قالب مجامع دانشگاهی کشور، ویژگی های زیر را برای الگوی راهبردی می توان استنتاج نمود.

الگوی ساختاری- راهبردی

رواج استفاده از الگوی ساختاری- راهبردی در ایران: برنامه ریزی های توسعه شهری به منزله مهمترین ابزار قانونی و فنی هدایت و کنترل توسعه شهرها تلقی می شود و اصلاح این ابزار مسلماً در بهبود روش های نظام ساخت و ساز شهری مؤثر است (ماجدی و همکاران، ۱۳۷۸). در ایران غلبه الگوی سنتی در دهه های گذشته، باعث شد فرآیند تهیه طرح های توسعه شهری، به جز پاره ای تحولات در مقیاس و نحوه مطالعات، که به تغییر شرح خدمات پایه طرح های شهری در دهه ۶۰ انجامید، طی سال های متمادی در قالب این نگرش تداوم یابد. در اواخر دهه

جدول ۲. ویژگی های الگوی راهبردی در متون تخصصی برنامه ریزی شهری رایج کشور

ویژگی های برنامه ریزی راهبردی				
جمع بندی و نتیجه گیری	منابع مور استفاده در متون تخصصی کشور			
	دکاوت	عبدی دانشپور	وزارت مسکن و شهرسازی (مهديزاده)	سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور وزارت مسکن و شهرسازی (فرنهاد)
ویژگی های کلیدی	مدیریت محلی طرح	ساختار و نهاد راهبری	ساختار سازمانی و چارچوب روند کاری مشخص	
	توجه به تعادل و پایداری در شرایط اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی	تغییر در جهت ایجاد تعادل و پایداری در شرایط اجتماعی و زیست محیطی		تعامل عوامل اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی
	کیفیت های محیطی			
	نهادینه کردن تصمیمات	نهادینه کردن تصمیمات به کمک جامعه محلی و گروه های ذیمدخل	مشارکت	مشارکت عمومی
	انعطاف پذیری	انعطاف پذیری در تصمیم سازی	نرمش پذیری و توان انطباق	تاکید بر پویایی، انعطاف پذیری و اصلاح پذیری
	واقع نگری و تحقق پذیری	تصمیم سازی برای ایجاد تغییر	تاکید بر اجرا	تلفیق دو سطح راهبردی و اجرایی
		تشخیص چالش های کلیدی	توجه به محیط های بیرونی و درونی برنامه	
		تشخیص فرصت های کلیدی		
	نظام چند سطحی در تصمیم سازی	نظام چند سطحی در تصمیم سازی	سلسه مراتب و رابطه بین سطوح برنامه ریزی	نظام سلسله مراتبی در تصمیم سازی، تصمیم گیری و اجرا
	مستله محوری و هدفمند بودن مطالعات			هدفمند بودن مطالعات
فرایند تهیه طرح ^۸		فرایند ممتد	فرایند مستمر و نه تولید	
		نیاز به بازنگری	فرایند چرخه ای	
خروجی طرح ^۹				
	(دکاوت، ۱۳۸۹، ۶۶)	(عبدی دانشپور، ۱۳۸۲، ۱۹)	(مهديزاده، ۱۳۸۵، ۴۶۰)	(مهندسان مشاور فرنهاد، ۱۳۸۴، ۹) (مهندسان مشاور فرنهاد، الف)، ۱۳۸۷، ۲۲)

محیط زیست، اعتلای کیفیت محیط و مشارکت شهروندان بوده است (سیدالحسینی، ۱۳۸۹). در رابطه با این تغییر رویکرد اقدامات پژوهشی و عملی گوناگونی صورت پذیرفته است؛ به عنوان مثال در ارتباط با اقدامات پژوهشی صورت گرفته به «مبانی و چارچوب بازنگری شرح

۷۰، تغییر نگرش در حوزه اندیشه های شهرسازی جامعه موجب بروز رویکرد جدیدی تحت عنوان دیدگاه ساختاری-راهبردی گردید (مشهودی، ۱۳۷۵). محورهای عمده این تغییر رویکرد عمدتاً در راستای دوری از اصول جامد و خشک طرح های جامع و تفصیلی و توجه بیشتر به بهبود

توسعه اقتصادی، اجتماعی و کالبدی شهر تعیین می گردد و سپس راهبردهای لازم برای تحقق ساختارهای فوق ارائه می گردد (ماجدی، ۱۳۸۹، ۹۳). با این حال در بررسی ویژگی های طرح های ساختاری به ویژه در نمونه های عملی تهیه شده علی رغم تفاوت های موجود بین این دو الگو (جدول شماره ۳) شاهد اشتراکات زیادی در ویژگی های طرح های ساختاری و راهبردی هستیم؛ (مواردی مانند واقع نگری و تحقق پذیری، توجه به تعادل و پایداری در شرایط اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی، توجه به کیفیت های محیطی، مشارکت جویی و نهادینه کردن تصمیمات.) با این حال با دو فرض زیر و با استناد به اسناد و مدارک موجود، این ویژگی های مشترک، جزء ویژگی های برنامه ریزی راهبردی تلقی می گردد.

- این ویژگی ها یا ویژگی ذاتی برنامه ریزی راهبردی است و یا در نتیجه تاثیر پذیری از رویه های ایجاد شده طی زمان وارد برنامه ریزی راهبردی شده است. مانند برنامه ریزی حمایتی (عبدی دانشپور، ۱۳۸۷، ۳۱۸) و یا سیاست های ملی حفاظت محیط زیست در قانون ملی حفاظت محیط زیست آمریکا که به ترتیب منجر به نهادینه کردن تصمیمات و توجه به تعادل و پایداری در ملاحظات اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی در برنامه ریزی راهبردی گردید.

- با توجه به نظام ایالتی کشور آمریکا و نظام متمرکز ملی در انگلستان به نظر می رسد به لحاظ تقدم زمانی تغییر در روش های برنامه ریزی و استفاده از دیدگاه های جدید در فرآیند طرح ریزی، به واسطه سهولت در اعمال تغییرات در کشور آمریکا مقدم بر کشور انگلستان باشد. مسلماً اثبات این فرضیه ها موضوع جداگانه ای است که نیازمند تحقیقات گسترده است و ترسیم مرز مشخصی جهت تفکیک ویژگی های این دو روش برنامه ریزی به سهولت امکان پذیر نخواهد بود.

در راستای انطباق طرح های توسعه و عمران جدید کشور با ویژگی های الگوی ساختاری - راهبردی ضرورت دارد هر یک از ویژگی های

خدمات طرح های توسعه شهری (ماجدی و همکاران، ۱۳۷۸)، «کاربرد برنامه ریزی استراتژیک در نظام برنامه ریزی ایران» (ملک افصلی، ۱۳۷۹) و طرح تحقیقاتی «برنامه ریزی راهبردی» و «اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری (رویکرد راهبردی)» (بنا به سفارش وزارت مسکن و شهرسازی) می توان اشاره نمود و از مهمترین اقدامات عملی در این رابطه، مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱ شورای عالی معماری و شهرسازی ایران با موضوع لزوم تهیه طرح های جامع شهری با رویکرد ساختاری راهبردی (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۸، ۶۹) تهیه انواعی از برنامه و طرح های استراتژیک در تهران و برخی از کلانشهرهای کشور، از جمله برنامه ریزی استراتژیک تهران ۸۰ و طرح توسعه و عمران شهر مشهد را می توان نام برد.

تعریف الگوی ساختاری - راهبردی: الگوی طرح های ساختاری - راهبردی برخلاف الگوی سنتی طرح های جامع که بر مبنای الگوی خطی، بررسی - تحلیل - طرح تعریف شده بود، به صورت چرخه ای عمل کرده و مفهوم طرح در واقع جایگزین جمع بندی و نتیجه گیری مطالعات می شود. پیشنهادهای طرح نیز به صورت راهبرد و سیاست در قالب تحلیل های انجام گرفته و چشم اندازهای آتی ارائه می گردد. از دیدگاه نظریه ساختاری راهبردی، طرح های شهری در واقع به عنوان نوعی تصمیم تلقی می شوند. فرآیند تصمیم سازی در توسعه و عمران شهرها، حاصل فرایندی است که مشتمل بر هدف، تحلیل، سیاست است، علاوه بر این، به جای نظام تصمیم گیری خطی (از بالا به پایین) نظام چرخه ای (پایین به بالا) انتخاب می شود. (ماجدی و همکاران، ۱۳۷۸، ۱۷)

ویژگی های الگوی ساختاری - راهبردی: در انتخاب عنوان « طرح های ساختاری - راهبردی» در ایران ساختار بیانگر آن است که ابتدا ساختار

جدول ۳. تفاوت های الگوی ساختاری والگوی راهبردی (ویژگی های الگوی ساختاری و الگوی راهبردی در که الگوی ساختاری - راهبردی قابل ادغام نمی باشد)

ساختاری	راهبردی
دولت محور	ایالتی
درون سیستمی	بیرون سیستمی
هماهنگی با نواحی پیرامون در راستای طرح های فرادست	دیدگاه رقابتی در در ارتباط با نواحی پیرامون
تهیه طرح های در سلسله مراتب مختلف توسط گروه های برنامه ریزی جداگانه	تهیه طرح در سلسله مراتب مختلف توسط یک گروه برنامه ریزی

جدول ۴. ویژگی های الگوی ساختاری-راهبردی (ویژگی های الگوی ساختاری و الگوی راهبردی در که الگوی ساختاری-راهبردی قابل ادغام می باشد).

ساختاری	راهبردی
ارتباط بین سطوح برنامه ریزی	توجه به کیفیت های محیطی
	نهادینه کردن تصمیمات
	نظام چند سطحی در تصمیم سازی
	مسئله محوری و هدفمند بودن مطالعات
تعیین ساختارها	واقع نگری و تحقق پذیری
	انعطاف پذیری
	مدیریت محلی طرح
	توجه به تعادل و پایداری در شرایط اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی

مشهد، تهیه کننده طرح مجموعه شهری، طرح ناحیه شهری، طرح کالبدی خراسان و همچنین پژوهشگر دو کتاب «اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری با رویکرد راهبردی» و «برنامه ریزی راهبردی، تجربیات اخیر جهانی» بوده است. لذا نمونه موردی تحقیق یک نمونه کامل از حیث امکان پذیری انجام تحقیق و امکان استفاده از نتایج انطباق رویکرد ساختاری راهبردی به محیط اصلی تحقیق یعنی ایران است.

معرفی طرح توسعه و عمران (جامع) جدید شهر مشهد

تجارب شهرهای بزرگ کشور در چند دهه اخیر به ویژه در کلانشهرهای تهران، شیراز، تبریز، اصفهان در رابطه با موفقیت اندک طرح های شهری و نابسامانی های منتج از آن، ضرورت توجه به رویکرد جدیدی را بر دست اندر کاران مسائل شهری مسجل نمود. در راستای تحقق این تفکر و تجارب گذشته شهر تهران و سایر کلانشهرها، مقرر شد؛ تهیه طرح جامع شهر مشهد با رویکرد ساختاری-راهبردی، با مشارکت کلیه نهادهای تصمیم ساز، تصمیم گیر و مجری ذیربط، از طریق ایجاد یک سازمان محلی با ماموریت تهیه، هدایت، راهبری و بازنگری طرح ها انجام پذیرد (مهندسان مشاور فرزند، ب) ۱۳۸۷، ۶). یکی از وظایف این نهاد هدایت و نظارت بر طرح توسعه و عمران (جامع) شهر مشهد است که در حال حاضر مراحل نهایی تصویب خود را در استان سپری می نماید.

بررسی انطباق طرح توسعه و عمران شهر مشهد با

ویژگی های الگو ساختاری- راهبردی

روش کار: بررسی انطباق و یا عدم انطباق طرح توسعه و عمران شهر مشهد با زیر معیارهای تعیین شده برای ویژگی های ذکر شده در جدول ۴،

تعیین شده (جدول ۴) توسط معیارها و زیر معیارهای مشخص بازتعریف شوند. ^{۱۱} این معیارها و زیر معیارها با توجه به تعاریف ذکر شده در ارتباط با هر ویژگی در متون مختلف و چک لیست های برنامه ریزی راهبردی تدوین گردیده است؛ ^{۱۲} اشاره به این نکته ضروری است که در تدوین معیارهای شناسایی شده، با توجه به تعدد زیر معیارها، ضرورت امکان بررسی زیر معیارها در فرآیند تهیه طرح و امکان پاسخگویی به کمک تنها دو گزینه «انطباق» و یا «عدم انطباق» (و نه طیفی از گزینه ها که واجد شدت و ضعف است) مد نظر بوده است.

بررسی نمونه موردی: طرح توسعه و عمران شهر مشهد

ویژگی های شهر مشهد: مشهد میراث معنوی و فرهنگی مردم ایران است. دو عامل مهم استقرار کلانشهر مشهد در یکی از کهن ترین کانون های شکل گیری تمدن بشر یعنی خراسان و وجود حرم مطهر امام رضا (ع) سبب گردیده تا کلانشهر مشهد در ایران از نقش و جایگاه ویژه ای برخوردار باشد. شهر مشهد با جمعیت ۲۴۲۷۰۰ نفر در سال ۱۳۸۵ و با وسعت ۳۰۰۰۰ هکتار دومین کلانشهر کشور است (مهندسان مشاور فرزند، ۱۳۸۹، ۴).

علت انتخاب مشهد به عنوان نمونه موردی: شهر مشهد به عنوان دومین کلانشهر ایران، با مشکلات متعدد شهری از لحاظ کمی و کیفی مواجه بوده و در همین راستا تهیه طرح توسعه و عمران جدید مشهد با هدایت، راهبری و نظارت نهاد مطالعات و برنامه ریزی شهر مشهد (به عنوان یک نهاد بین بخشی و محلی) و با دیدگاه ساختاری راهبردی در دستور کار قرار گرفت. مشاور تهیه کننده طرح جامع شهر

در ۶ گام صورت پذیرفت.

اول: بررسی شکلی شرح خدمات تهیه طرح؛

دوم: بررسی شکلی عنوان گزارش های طرح؛

سوم: بررسی شکلی سرفصل مطالب هر گزارش؛

چهارم: بررسی محتوایی گزارش ها (با استفاده از تکنیک تحلیل محتوا)؛

گام پنجم: پرسشنامه و مصاحبه.

در بررسی انطباق طرح توسعه و عمران شهر مشهد با ویژگی الگوی ساختاری-راهبردی ابتدا هر یک از زیرمعیارهای تدوین شده به صورت شکلی در شرح خدمات قرارداد مورد بررسی قرار گرفت (گام اول). چنانچه معیار مورد نظر در شرح خدمات قرارداد قابل بررسی نبوده و یا لحاظ نگردیده بود، در مرحله بعد زیرمعیار با عناوین گزارش های طرح جامع انطباق داده شد (گام دوم). در صورت عدم انطباق عنوان گزارش با زیرمعیار مورد نظر، سرفصل مطالب (فهرست) گزارش ها بررسی گردید (گام سوم). در مواردی که در گام سوم هم ردپایی از انطباق طرح با زیرمعیارهای تعیین شده یافت نشد، متن گزارش ها به صورت تحلیل محتوا مورد بررسی قرار گرفت (گام چهارم). در این مرحله بررسی انطباق و یا عدم انطباق طرح با ویژگی های شناسایی شده با استفاده از مراجعه به اسناد به پایان رسیده و زیرمعیارهایی که انطباق و یا عدم انطباق آن ها با انجام مطالعات اسنادی تعیین نگردیده بود، در گام آخر از طریق تکمیل پرسشنامه یا انجام مصاحبه مورد پرسش قرار گرفتند (گام پنجم). در این گام با پرسشنامه وجود و یا عدم وجود زیرمعیارهای مربوطه از پرسش شوندگان (که به نوعی درگیر فرآیند تهیه طرح بوده اند) سوال شد و در برخی موارد که بررسی انطباق و یا عدم انطباق معیار تعیین شده نیاز به ارائه توضیحات به منظور جلب نظرات داشت، از تکنیک مصاحبه عمیق استفاده گردید.

تعیین انطباق و یا عدم انطباق طرح توسعه و عمران جدید شهر مشهد با ویژگی های الگوی ساختاری - راهبردی

با توجه به تعدد زیر معیارها، معیارها و ویژگی های مورد بررسی و در راستای پاسخ به سوال اصلی بحث، ضروری است تا انطباق و یا عدم انطباق طرح جامع مشهد با ویژگی های الگوی ساختاری-راهبردی تعیین گردد؛ به این منظور به واسطه تفاوت میزان اهمیت زیرمعیارها، معیارها و حتی ویژگی های شناسایی شده از تکنیک تحلیل سلسله مراتبی داده ها استفاده شده است. به این صورت که ۱۰ ویژگی شناسایی شده با کسب نظرات کارشناسان و صاحب نظران از طریق پرسشنامه (پرسشنامه سنجش میزان اهمیت ویژگی های الگوی ساختاری-راهبردی) نسبت به یکدیگر مقایسه دودویی شده اند و در هر ویژگی نیز معیارها و زیر معیارهای تعیین شده توسط جدول ساعتی در جداول

جداگانه نسبت به هم وزن داده شده اند. در نهایت وزن هر معیار در زیر معیار بالاتر و سپس در وزن ویژگی (حاصل از تکمیل پرسشنامه) ضرب شده و نهایتاً برای هر زیر معیار یک وزن نهایی مشخص گردید. در مرحله بعد با توجه به یافته های مرحله قبل در ارتباط با بررسی انطباق و یا عدم انطباق زیرمعیارها، به زیر معیارهای انطباق داشته عدد ۱ و به زیر معیارهای انطباق نداشته عدد ۱- اختصاص داده شده است. و نتیجه امتیاز هر ویژگی با جمع امتیاز زیر معیارهای آن ویژگی (که به صورت مثبت و یا منفی بود) حاصل گردید. نتیجه مثبت نشانه انطباق و نتیجه منفی نشانه عدم انطباق است. در مرحله بعد جمع جبری امتیازات تمام ویژگی ها محاسبه گردید؛ که عدد منفی حاصله، نشان دهنده عدم انطباق طرح جامع جدید شهر مشهد با ویژگی های الگوی ساختاری-راهبردی است. به منظور ارزیابی صحت نتایج حاصله، پرسشنامه ای با موضوع انطباق و یا عدم انطباق طرح توسعه و عمران شهر مشهد با ویژگی های الگوی ساختاری-راهبردی به تفکیک هر یک از ویژگی ها، تکمیل گردید که نتایج مشابهی را در بر داشته است. به طوری که حتی از نظر کارشناسان و گروه های درگیر تهیه طرح از ده ویژگی طرح های ساختاری با رویکرد راهبردی ۴ ویژگی در طرح جامع شهر مشهد رعایت شده و ۴ ویژگی رعایت نگردیده است، در دو مورد هم امتیاز نهایی پاسخ های ارائه شده مبین بی نظری پاسخ دهندگان در مورد موضوع بوده است. که با ضرب وزن هر ویژگی در عدد ۱ (برای ویژگی های انطباق داشته) و عدد ۱- (برای ویژگی های انطباق نداشته)، باز هم در کل، نتایج حاصل از روش اول تایید می شود.

مقایسه دو روش در مورد هر ویژگی بیان می دارد که؛ در ارتباط با ۶ ویژگی از ۱۰ ویژگی، یافته های حاصل از استفاده از دو روش همسان و در دو مورد جواب ها متفاوت بوده است در دو مورد مدیریت محلی و پایداری هم به دلیل بی نظری پاسخ دهندگان امکان مقایسه فراهم نمی باشد. در نتیجه می توان دریافت استفاده از دو روش تکمیل پرسشنامه و تدوین زیرمعیارها در راستای پاسخگویی به سوال اصلی این تحقیق بیانگر عدم انطباق طرح جامع مشهد با ویژگی های رویکرد ساختاری-راهبردی است.

نتیجه گیری

پژوهش حاضر با بازشناسی تعاریف و ویژگی های طرح ساختاری - راهبردی در متون تخصصی کشور، به بررسی تجربه عملی استفاده از این رویکرد در نظام برنامه ریزی شهری کشور پرداخته است. یافته ها مبین عدم انطباق طرح توسعه و عمران شهر مشهد با ویژگی های استخراج شده برای الگوی ساختاری - راهبردی است. اگرچه تلاش های

جدول ۵. انطباق طرح توسعه و عمران شهر مشهد با هریک از ویژگی های الگوی ساختاری - راهبردی

مقایسه نتایج	میزان انطباق از طریق تکمیل پرسشنامه		میزان انطباق با روش تدوین زیر معیارها، تحلیل اسنادی، پرسشنامه و مصاحبه		میزان اهمیت هر یک از ویژگی ها از طریق تکمیل پرسشنامه	رتبه	خصوصیات و ویژگی های برنامه ریزی ساختاری با رویکرد راهبردی
	امتیاز نهایی	انطباق	انطباق	امتیاز نهایی			
-	۰/۰۰۰	بی نظر	ندارد	-۰/۲۰۳	۱	مدیریت محلی طرح	
مشایه	-۰/۱۷۴	ندارد	ندارد	-۰/۰۴۲	۲	واقع نگری و تحقق پذیری	
مشایه	-۰/۱۴۶	ندارد	ندارد	-۰/۱۱۸	۳	انعطاف پذیری	
مشایه	-۰/۱۰۸	ندارد	ندارد	-۰/۰۶۴	۴	نهادینه کردن تصمیمات	
مشایه	۰/۰۷۸	دارد	دارد	۰/۰۶۲	۵	مسئله محوری و هدفمند بودن مطالعات	
مشایه	-۰/۰۵۴	ندارد	ندارد	-۰/۰۱۳	۶	نظام چند سطحی در تصمیم سازی	
-	۰/۰۰۰	بی نظر	دارد	۰/۰۱۱	۷	توجه به تعادل و پایداری در شرایط اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی	
متناقض	۰/۰۳۰	دارد	ندارد	-۰/۰۰۷	۸	تعیین ساختارها	
متناقض	۰/۰۱۹	دارد	ندارد	-۰/۰۰۵	۹	کیفیت های محیطی	
مشایه	۰/۰۱۳	دارد	دارد	۰/۰۰۱	۱۰	ارتباط بین سطوح برنامه ریزی	
مشایه	-۰/۳۴۳	ندارد	ندارد	-۰/۳۷۸		جمع	

بستر حقوقی) محیط برنامه ریزی و فرایند موجود در نظام برنامه ریزی شهری آن کشورها بوده است. که این امر خود بر ضرورت فراهم سازی بسترهای جدید جهت تحقق رویکرد ساختاری-راهبردی در تهیه طرح های توسعه شهری کشور صحنه می گذارد.

نتایج نشان می دهد که هرگونه اقدام اصلاحی در فرآیند برنامه ریزی کشور، نیازمند اصلاحات اساسی در ابعاد رویه ای و محتوایی طرح های توسعه شهری است. از یک سو، به کارگیری رویکرد ساختاری راهبردی مستلزم تحول در روش و تکنیک برنامه ریزی و پذیرش انعطاف و عدم قطعیت است. انعطاف در سطوح تصمیم سازی که متضمن منافع آحاد جامعه است، نیازمند تحول در بستر قانونی و مدیریت شهری است. از سوی دیگر اصلاح در فرآیند و محتوای تهیه طرح، نیازمند تحول وسیع و کوشش به منظور درک و تحلیل اجزا فرآیند تهیه طرح، نظارت بر تهیه سیاست ها و اولویت های معقول تر و توجه به همه موضوعات کالبدی و غیر کالبدی است. هر نوع برنامه ریزی با ماهیت و تفکر راهبردی باید الگوی متناسب با نظام سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خود در سطح ملی و محلی ارائه دهد. مدل برنامه ریزی ایران در چارچوب تفکر راهبردی باید در پرتو تجربیات ارزنده ۵ دهه گذشته بازنگری و تدوین شود. خود این امر فرآیندی پایان ناپذیر است، به طوری که این الگو

صورت گرفته موجبات انطباق طرح را با سه ویژگی از ۱۰ ویژگی شناسایی شده فراهم نموده (سه ویژگی مسئله محوری و هدفمند بودن مطالعات، توجه به تعادل و پایداری در شرایط اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی، ارتباط بین سطوح برنامه ریزی) و نتایج در مورد ۲ ویژگی (تعیین ساختارها و کیفیت های محیطی) نسبتاً قابل قبول است. با این وجود عدم انطباق طرح با ۵ ویژگی الگوی ساختاری راهبردی (مدیریت محلی طرح، واقع نگری و تحقق پذیری، انعطاف پذیری، نهادینه کردن تصمیمات و نظام چند سطحی در تصمیم سازی) که غالباً مهم شناسایی شده اند؛ موضوعی در خور تامل است. چرا که طرح های ساختاری راهبردی به عنوان الگوی مناسب در مقابل شیوه سنتی تهیه طرح ها که از درصد تحقق پذیری پایینی برخوردار بوده اند؛ در نظام برنامه ریزی شهری کشور پیشنهاد گردیده است. در حالی که پژوهش نشان داد محصول نهایی رویکرد جدید طرح ریزی در مشهد به لحاظ همه تنگناها و ایرادات نظری و عملی و همچنین اشکالات قانونی مترتب بر استفاده از طرح ساختاری-راهبردی به جای طرح جامع، تا اندازه ای از ساختار متحول این رویکرد جدید فاصله گرفته است. آنچه در دنیا تحت عنوان الگوی ساختاری و الگوی راهبردی اتفاق افتاده، ماحصل تغییرات بنیادی (در شرایط اجتماعی، فکری و

۱۱. با توجه به تعدد زیرمعیارهای شناسایی شده (۲۱۱ زیرمعیار) و عدم امکان ارائه تمامی زیرمعیارها، برای آگاهی بیشتر مراجعه شود به متن پایان نامه جداول شماره ۴-۹ تا ۴-۱۸.

12.

1. Frizzell Elizabeth , Biern Mary, Arnold Iynda, "Strategic Planning", University of Southern Maine, (2004).

2. US AID From the American People, (2001), (www.info.usaid.gov).

3. NSGIC, "strategic Plan Template", (2006), (www.fgdc.gov).

4. NSGIC, "strategic Planning Process Map", (2006), (www.fgdc.gov).

5. NSGIC, "strategic Planning Guidelines", (2009), (www.fgdc.gov).

فهرست مراجع

۱. احمدیان، رضا، (۱۳۸۲)، امکان سنجی استفاده از الگوی ساختاری راهبردی در نظام برنامه ریزی شهری در ایران، پایان نامه دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات تهران، تهران.

۲. احمدیان، رضا، (آبان ۱۳۸۳)، الگوی ساختاری-راهبردی نگرشی جدید در برنامه ریزی شهری، مجله ی شهرداری ها، شماره ۶۶.

۳. داوود پور، زهره و اردلان، داریوش، (۱۳۸۹)، نظریه عمومی برای شهرهای قرن بیست و یکم و انطباق آن با شرایط ایران، مجله هویت شهر، شماره نهم.

۴. ذکاوت، کامران، (۱۳۷۹)، ضرورت حضور طراحی شهری در فرایند تهیه ی طرح جامع، مجله ی صفه، شماره ۱۳.

۵. رضوی، حامده، (۱۳۸۵)، استفاده از ابزارهای برنامه ریزی طراحی محور در ارتقا کیفیت عملکردی فضاهای عمومی، رساله کارشناسی ارشد، دانشکده علم و صنعت، تهران.

۶. سیدالحسینی، سید مسلم، (۱۳۸۹)، برنامه ریزی طراحی محور رویکرد تعاملی در مقیاس کلان و خرد شهر، پایان نامه دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات تهران، تهران.

۷. عباس زادگان، مصطفی و رضوی، حامده، (۱۳۸۵)، اتخاذ رویکردی نوین برای طرح های توسعه شهری، مجله هنرهای زیبا، شماره ۲۸، تهران: دانشگاه تهران.

۸. عبدی دانشپور، زهره، (۱۳۸۲)، برنامه ریزی راهبردی و برنامه ریزی اختیار

باید به صورت دائمی در محک نقد و اصلاح قرار گیرد. و هم زمان به موازات تغییر در روش ها و یا حتی قبل از آن نظام تشکیلاتی و ساختاری جدید پیش بینی و قوانین لازم برای تحقق این امر نیز تهیه و تدوین گردد. با این تفکر می توان تحولات اخیر در به کار گیری رویکرد ساختاری-راهبردی را جدای از هر نقد و اصلاحی و با قبول همه نظرات و تعمق در همه آراء موافق و مخالف، گامی مثبت در نظام برنامه ریزی ایران به شمار آورد.

پی نوشت ها

1. Structure Plan

2. Strategic Plan

3. Local Plans

4. District Plans

5. Action Area Plans

6. Subject Plans

7. Strategic Structure Plan

۸. ویژگی چرخه ای بودن و مستمر بودن فرایند برنامه ریزی با توجه به روش تحقیق پایان نامه در پاسخ به سوال دوم با موضوع میزان انطباق طرح توسعه و عمران شهر مشهد با «فرآیند» الگوی ساختاری- راهبردی به عنوان یکی از گام های برنامه ریزی مورد بررسی قرار گرفته است؛ که موضوع مقاله حاضر نمی باشد. (برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به فصل چهارم پایان نامه)

۹. با توجه به موضوع مقاله حاضر و اینکه طرح جامع شهر مشهد در حال حاضر مراحل تصویب خود را به پایان نرسانده است، بررسی نوع خروجی های طرح و انطباق یا عدم انطباق آن با خروجی های الگوی ساختاری و یا راهبردی مد نظر محقق نبوده است.

10.

1. Bruton Michael , Nicholson David, (1987), "Local Planning in practice", University of Wales, Institute of Science and Technology, Cardiff.

2. Croydon Town Center Structure Plan, (2006), Maroondah City Council.

3. Devon Structure Plan, (2004), Devon City Council.

4. Coomerah Town Center Structure Plan, (2007), Gold Coast City Council.

5. Berkshire Srtucture Plan, (2001), Slough Borough Council.

6. Yarragone Structure Plane, (2010), Baw Baw Shire Council

- راهبردی، مجله مدیریت شهری، شماره ۱۴.
۹. عبدی دانشپور، زهره، (۱۳۸۷)، درآمدی بر نظریه های برنامه ریزی با تاکید ویژه بر برنامه ریزی شهری، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۱۰. مهندسان مشاور فرهاد، (۱۳۸۴)، راهنمای تهیه طرح راهبردی توسعه و عمران شهر، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
۱۱. مهندسان مشاور فرهاد، (الف ۱۳۸۷)، اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران بر اساس رویکرد راهبردی، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران.
۱۲. مهندسان مشاور فرهاد، (ب ۱۳۸۷)، چارچوب هماهنگی مشاوران حوزه های برنامه ریزی، نهاد مطالعات و برنامه ریزی توسعه و عمران شهر مشهد، مشهد.
۱۳. مهندسان مشاور فرهاد، (۱۳۸۹)، طرح توسعه و عمران (جامع شهر مشهد)، نهاد مطالعات و برنامه ریزی توسعه و عمران شهر مشهد، مشهد.
۱۴. کمیته پژوهش توسعه شهری، (۱۳۸۷)، مجموعه مقالات توسعه شهری، جامعه مهندسان مشاور ایران، تهران.
۱۵. گلکار، کوروش، (۱۳۸۵)، مناسب سازی تکنیک سوات، مجله صفا، شماره ۴۱، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
۱۶. ماجدی، حمید، (۱۳۸۹)، توسعه های شهری امروز، یافت های فرسوده آینده، مجله هویت شهر، شماره ۶، دانشگاه علوم و تحقیقات، تهران.
۱۷. ماجدی، حمید، احمد سعیدنیا، بهرام صالحی، سهراب مشهودی و جواد مهدیزاده، (۱۳۷۸)، مبانی و چارچوب بازنگری شرح خدمات طرح های شهری، وزارت مسکن و شهرسازی.
۱۸. مشهودی، سهراب، (۱۳۷۵)، مبانی طرح های ساختاری (سیال)، زیستا.
۱۹. ملک افضلی، اصغر، (۱۳۷۹)، انتخاب استراتژیک در برنامه ریزی شهری - پیشینه تاریخی مبانی نظری، پایان نامه دکتری شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران، واحد علوم تحقیقات.
۲۰. مهدیزاده، جواد، (۱۳۸۵)، برنامه ریزی راهبردی توسعه شهر، وزارت مسکن و شهرسازی، شرکت طرح و نشر پیام سیما، تهران.
۲۱. مهندسان مشاور نقش پیراوش، (۱۳۸۸)، برنامه راهبردی طراحی شهری تهران، شهرداری تهران، تهران.
۲۲. وزارت مسکن و شهرسازی، (۱۳۸۸)، مقررات شهرسازی و معماری طرح های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، نشر توسعه ایران.
23. Albrechts, L, (2004), *Strategic Planning Re-examined*, Planning and Design, Vol 131.
24. Gilg, Andrew W, (2005), *planning in Britain*, SAGE publications, 1st edition, London.
25. Narang, Shipra, Reutersward, Lars, (2006), *Improved Governance and Sustainable urban development Strategic Planning hold the key*, Spatial Development journal.
26. Sartoria, Francesca, (2005), *Strategic Spatial planning*, Disp No.167, Zurich.
27. Van Den Broeck, (2011), *strategic Spatial Project*, Routledge, USA.