



- مدیریت بحران - پیشگیری پیش از وقوع
- رومارویی یا سوانح طبیعی از منظر دیگری
- نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری در ایران
- برآزجان و بحران آب
- دولت اقتدارگرا و
- قانون شهرداری ها
- مدیریت بلایای طبیعی در ننگلادش
- گروه سازی در سازمان ها، اولیوتی پنهان
- ۱۳ اکتبر، روز جهانی کاهش بلایای طبیعی
- بیم فرو افتاد، فاجعه ای دیگر را پیشگیریم
- سیمینار مدیریت خطر زلزله در مناطق شهری

نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران

یک گام به پیش، دو گام به پس

گفت و گو با احمد سعیدنیا
ایرج اسدی

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای



احمد سعیدنیا، متولد ۱۳۱۷ تهران، در سال ۱۳۵۴ در رشته شهرسازی از دانشگاه تهران فارغ‌التحصیل شد. وی از سال ۱۳۵۵ به تدریس شهرسازی در دانشگاه تهران پرداخت و به موازات آن در بخش حرفه‌ای نیز مدیریت شهرسازی طرح‌های شهری کوناگونی را بر عهده گرفت. سعیدنیا عضو هیئت مدیره جامعه مهندسان شهرساز و دبیر هیئت رئیسه گروه تخصصی شهرسازی سازمان نظام مهندسی تهران است. از جمله طرح‌های پژوهشی که با مدیریت وی به انجام رسیده است، می‌توان به طرح بازنگری شرح خدمات طرح‌های جامع و تفصیلی، طرح بازسازی ربع رشیدی و برخی دیگر اشاره کرد.

حقیقت این برده‌اند که طرح‌های جامع کارایی چندانی ندارند. دانشگاهیان میانی نظری آن را مردود می‌دانستند و مهندسان مشاور انتقاد اصلی را بر شرح خدمات این طرح‌ها وارد می‌کردند. مدیران اجرایی نیز عدم تحقق طرح‌های مذکور را اشکال عمده آنها برمی‌شمردند. بدین ترتیب از سه جهت این طرح‌ها مورد نقد قرار گرفت، ولی هیچ‌گاه جایگزینی برای آن پیشنهاد نشد.

یکی از دلایل و انگیزه‌های عمده‌ای که موجب مطرح شدن رویکرد طرح‌های راهبردی-ساختاری گردید-علاوه بر انتقادات سه گانه‌ای که عنوان شد- دو واقعیت عمده در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور بود؛ که در دهه ۷۰ به اوج خود رسید:

اولین مورد تصمیماتی بود که شهرداری تهران برای اجرای پروژه‌های شهری مشخصی چون پارک سازی، نوسازی و انواع پروژه‌های عمرانی اتخاذ می‌کرد. این نوع تصمیم گیری درباره پروژه‌های شهری، بزرگ‌ترین رویدادی بود که در تاریخ شهرسازی ایران رخ می‌داد و همه را متوجه کرد که «تصمیمات» عمده را مدیران اتخاذ می‌کنند زیرا شهرداران هر لحظه برای مسائل شهر خود باید تصمیم گیری کنند. یکی از انتقاداتی که به کرباسچی- شهردار وقت تهران- وارد می‌شد این بود که وی بدون ملاحظه طرح و برنامه تصمیم می‌گیرد. اما آنان این واقعیت را نادیده می‌گرفتند که این نوع تصمیم گیری نمی‌تواند در چارچوب آن نوع طرح‌ها- یعنی طرح‌های جامع و تفصیلی- جای گیرد. به عبارت دیگر، طرح‌های جامع تحمل تصمیم گیری برای عمران شهری را ندارند.

دومین انگیزه از طرح این رویکرد، این واقعیت بود که بسیاری از پیشنهاد‌های طرح جامع در حین عمل و اجرا در از گاتی به نام «کمیسیون ماده پنج شورای عالی شهرسازی و معماری» مدام مورد تجدید نظر قرار می‌گیرد. تعداد این تجدید نظر‌ها به قدری زیاد بود که برخی از شهروندان ادعا می‌کردند کمیسیون ماده پنج کمیسیونی است که به تدریج خطوط پیشنهادی طرح جامع و

رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی- ساختاری به عنوان آنتی نزی برای طرح‌های جامع و تفصیلی در ایران چند سالی است که با جدیت طرح گردیده است و پیگیری می‌شود. در مقابل این رویکرد اگر چه افراد یا گروه‌هایی به طور مشخص بی‌وقه مخالف با آن علم نکردند، اما بسیاری با توسل به عناوینی چون آماده نبودن ساختار اداری و مدیریتی برای پذیرش آن، ضرورت انطباق دادن این رویکرد با شرایط اقتصادی- اجتماعی و سیاسی کشور، موقوف ساختن پذیرش آن به اصلاح قوانین و مقررات و تشکیلات شهرسازی همبای اصلاح شرح خدمات و نظایر اینها به نوعی مانعی برای نشست و توسعه این رویکرد گردیدند. گواه این امر طرح راهبردی تهران است که قرار بود بر اساس رویکرد جدید دنبال شود ولی از همان آغاز در قید و بند طرح‌های جامع و تفصیلی مقید شد.

گفت و گوی حاضر با شارح اصلی این رویکرد در نظام تهیه طرح‌های توسعه شهری، حاوی متنی جامع و تحلیلی درباره انگیزه‌های طرح این ایده، فرصت‌ها و تهدیدات عمده فرا روی توسعه آن در کشور و پاسخ به انتقادات عمده‌ای است که از سوی برخی گروه‌ها و افراد بر این رویکرد و طرح آن وارد شده است.

○ در شرایط حاضر ارائه هیچ استدلال جدیدی برای رد رویکرد طرح‌های جامع (Master Planning) ضرورت ندارد. کدام نیروها و عوامل- چه درونی و چه بیرونی- به عنوان انگیزه‌های اصلی در طرح رویکرد ساختاری-راهبردی عمل کرده‌اند؟ اهداف اصلی از طرح و پیگیری این رویکرد چیست؟

● نزدیک به ۲۰ سال است که چه در حوزه دانشگاهی، چه در حیطه مهندسان مشاور و چه مدیران و کارشناسان اجرایی به این

تفصیلی را پاک می‌کند. اگر چه همگان نسبت به این گونه تصمیمات معترض بودند و هستند. اما فراموش می‌کردند که به زعم خود آنها شهر پدیده‌ای یویاست و طرح‌های جامع و تفصیلی با این یویایی انطباق ندارند. در چنین شرایطی الگوی طرح‌های راهبردی-ساختاری می‌توانست به انتقاداتی که بر طرح جامع وارد می‌شد و همچنین به الزامات تصمیم‌گیری مدیریت شهری و تغییرات لازم کمیسیون ماده پنج پاسخگو باشد.

رویکرد راهبردی-ساختاری پیشنهاد آرموده‌ای بود که اول‌بار از سوی بدنه دولتی برنامه‌ریزی شهری یعنی وزارت مسکن و شهرسازی عنوان گردید، ولی با کمال تعجب بعدها با بی‌اعتنایی از سوی همان ارگان روبه‌رو شد. با این گمان که کشور در شرایط حاضر توانایی پذیرش آن را ندارد. ولی دو راه بیشتر وجود نداشت: یا باید همان راهی را پیمود که کمیسیون ماده پنج و مدیریت شهری دنبال می‌کنند و یا باید طرحی تهیه کرد که انعطاف‌پذیر باشد و بتواند در حین عمل مورد تجدید نظر قرار گیرد و اجازه دهد تا تصمیمات شهری در چارچوب راهبردها و اهداف راهبردی و عملیاتی آن اتخاذ شود.

○ **نظر شما درباره این نقد اساسی که تنها با اصلاح شرح خدمات طرح‌های توسعه شهری نمی‌توان معضل و بحران شهرسازی کشور را رفع کرد، چیست؟ قوانین و مقررات و نظام و تشکیلات شهرسازی چه جایگاهی در این میان دارند؟**

● ساده‌اندیشی است اگر کسی فکر کند که با تغییر شرح خدمات طرح‌های شهری تحول عمده‌ای در شهرسازی رخ خواهد داد. از آغاز مطرح شدن رویکرد ساختاری-راهبردی نیز مشخص بود که سازمان و تشکیلات شهرسازی و قوانین و مقررات و شیوه‌های تولید طرح می‌بایست همپای یکدیگر تغییر یابند. اگر چه بررسی این سه بخش مطالعات هم‌زمان با هم شروع شد، اما آن دو در همان آغاز از ادامه کار بازماندند و به عبارت دیگر به حرف بسنده کردند. البته این واقعیت مهمی است که تا آن دو بخش دیگر اصلاح نگردند این بخش که همانا تغییر نظریه‌ها، رویکردها، شیوه‌ها و قالب شرح خدمات طرح‌های توسعه شهری است اثر بخش نخواهد شد.

شاید یکی از دلایل پیشگام شدن این بخش از مطالعات سه‌گانه، استقبال آن از سوی جامعه حرفه‌ای شهرسازی بود. مشاوران کلیات طرح راهبردی یا ساختاری را قبول داشتند. این گروه به دلایل علمی و تکنیکی، مفاهیم راهبردی را با تعریف‌ها و تنقیدهایی که ارائه داده بودند، پذیرفته و در انتظار شرح خدمات جدید بودند. اصلاح طرح در این حالت می‌توانست برانگیزاننده باشد. یعنی زمانی که بخشی از یک سیستم اصلاح گردد بخش‌های دیگر آن سیستم نیز ممکن است برای هماهنگی با آن بخش تغییر یابند. البته به هر حال عکس آن نیز احتمال داشت؛ به این معنی که مقاومت آن دو بخش دیگر در برابر اصلاحات، بخش پیشرو را نیز از رسیدن به اهداف بازدارد. این کوتاهی از سوی وزارت مسکن و شهرسازی است که مطالعات آن دو بخش دیگر را متوقف ساخته است.

○ **از نظر شما مهم‌ترین موارد اصلاحی در قوانین و مقررات شهرسازی که می‌تواند در توسعه این رویکرد (راهبردی) اقدام عمده‌ای به حساب آید چیست؟**

● مهم‌ترین اصلاحات در قوانین و مقررات شهری، که بسیار هم دشوار است، موضوع تجدید نظر در طرح‌هاست. در شرایط حاضر بعد از ۱۰ سال از زمان تهیه طرح‌ها می‌توان در آن تجدید نظر کرد، که آن هم مستلزم طی مراحل طولانی و دشوار است. (اگر اختیارات تجدید نظر به شهرداری‌ها تفویض شود - شهرداری‌هایی که در شرایطی کاملاً دموکراتیک و به وسیله مردم یا شوراهای شهری نظارت می‌شوند - کاملاً بزرگی برای تغییر و تحول نظام شهرسازی برداشته شده است.) شهرداری‌ها باید اختیار تجدید نظر در طرح‌ها و برنامه‌های خود را در چارچوب راهبردهای مصوب یعنی سیاست‌های کلان و بلندمدت شهر داشته باشند. این تغییرات اگر به تصویب شورای شهر برسد کافی است و دیگر لازم نیست که طرح برای تجدید نظر به شورای عالی شهرسازی ارجاع شود. به عبارت دیگر، ساختارها و استراتژی‌های کلان شهر در سطوحی فراتر از شهر یعنی شورای عالی شهرسازی به تصویب می‌رسد، ولی تصمیم‌گیری‌های خردتر در چارچوب آن ساختارها می‌تواند به وسیله شورای شهر اتخاذ شود. شهر در این حالت در اختیار شهرداری است و تصمیمات مرتبط با آن هر سال تجدید نظر شدنی است. به این ترتیب هر آنچه را که کمیسیون ماده پنج در زمان حاضر به صورت موردی تغییر می‌دهد، می‌تواند از طریق شورا و واحد برنامه‌ریزی آن انجام شود. این چنین تغییراتی از سوی شورای شهر در چارچوب طرح راهبردی-ساختاری حلال مسائل شهری خواهد بود، ولی آنچه کمیسیون ماده پنج انجام می‌دهد بدون ملاحظات عمومی و پیشنهادهای شورای شهر است.

○ **دومین اصلاح الزامی در قوانین و مقررات شهرسازی حذف مفهومی به نام «طرح تفصیلی» است. طرح تفصیلی در برداشت کنونی آن چیزی نیست جز طرح شبکه خیابان بندی و تراکم ساختمانی. در زمانی که تراکم شهر بنا به ملاحظات مالی تغییر می‌یابد، عملاً طرح تفصیلی به چیزی بی‌مصرف تبدیل می‌شود. هنگامی که رابطه‌ای مستقیم بین تراکم و عرض شبکه تعیین‌کننده نظام کالبدی شهر شده است، دیگر طرح تفصیلی معنای وجودی خود را از دست خواهد داد. آیا تمام شهر فقط شبکه و تراکم است؟ آیا مسائل و موضوعات دیگری وجود ندارد؟**

● به نظر من هیچ مانعی برای تهیه طرحی به نام نقشه شبکه شهری و نقشه کاربری زمین وجود ندارد؛ ولی نمی‌توان آنها را طرح تفصیلی نامید. این دو اگر چه طرح‌های اساسی هستند، ولی هیچ کدام آنها طرح‌های تصمیم‌گیری محسوب نمی‌شوند. آنچه می‌تواند جانشین طرح تفصیلی گردد، شامل دو نوع طرح عمده است:

اولی طرح‌های موضعی، که تعریف پروژه‌هایی برای شهر در قالب برنامه‌هایی چون نوسازی، طرح آماده سازی، بهسازی، تجمیع و نظایر آن است. دوم طرح‌های موضعی که برنامه‌های خاصی از نوع طرح‌های زیست محیطی، ایمنی، آب‌های سطحی،

گردشگری و مانند آن را تهیه می‌کند. بنابراین طرح‌های عملیاتی موضوعی و موضعی به اضافه کتابچه مقررات و ضوابط ملاک عمل برنامه عملیاتی شهر را مشخص می‌سازند. اما همان‌گونه که گفته شد، تهیه این دو سند به معنی رد تهیه و استفاده از نقشه شبکه و کاربری زمین نیست. آنها می‌توانند تحت عنوان طرح‌های پایه برای طرح‌های عملیاتی ملاک عمل قرار گیرند. تاکنون درباره کم و کیف طرح‌های راهبردی - ساختاری و به خصوص در سطح عملیاتی آن یعنی طرح‌های موضعی و موضوعی توضیحات روشنگری ارائه نشده است.

○ **مواضع و منافع مختلفی را که در قالب گروه‌های مشخصی با رویکرد راهبردی - ساختاری برخورد کرده‌اند چگونه دسته بندی می‌کنید و ارزیابی‌تان از شیوه برخوردشان چیست؟**

● به نظر می‌رسد اولین گروه - البته مخالف - فرا روی این رویکرد، آن عده از کارشناسان شهرسازی وزارت مسکن و شهرسازی هستند که با موضوع آشنایی کافی پیدا نکرده‌اند. به عقیده اینان در شرایط حاضر و با طرح شیوه راهبردی - ساختاری، شهرسازی در کشور ما مسیر قهقراپی یافته است و روز به روز تضعیف می‌شود؛ زیرا به زعم [نظر] این گروه اگر طرح‌های دقیق شهرسازی (طرح جامع و تفصیلی) تهیه نشوند، سوء استفاده‌های زیادی از طرف شهرداری‌ها صورت خواهد گرفت. این اعتقادی است که در عمل می‌توان عکس آن را ثابت کرد.

برخی از مشاوران شهرسازی نیز دچار سوء تفاهم هستند. زیرا می‌پندارند که طرح راهبردی طرحی است که خیلی کلی، بدون عمق و به طور سطحی با مسائل شهری برخورد می‌کند. اما باید گفت که هر چیز ساده، اولاً آسان نیست، ثانیاً سطحی نیست، بلکه شفاف و گویاست. به همین دلیل باید گفت: اگر چه طرح راهبردی طرح ساده‌ای است، ولی عمق دارد. زیرا به مسائل بلند مدت و اساسی شهر می‌پردازد. در زمان حاضر تعریف «ساختار» برای بسیاری از منتقدان روشن نیست. آنان از ساختار تصویری معمارانه دارند نه تصویری فضایی و شهرسازانه.

گروه دیگری در جمع مشاوران شهرسازی وجود دارند که معتقدند طرح‌های راهبردی - ساختاری همان طرح‌های جامع گذشته هستند. از نظر آنان اگر در یک طرح به مطالعات مسکن، جمعیت، توپوگرافی، ترابیک شهری و نظایر آنها پرداخته می‌شود، فرقی ندارد که طرح راهبردی نام بگیرد یا طرح جامع! اما آنها غافل‌اند از اینکه در طرح راهبردی مطالعات برای شناخت ساختارها و نظام‌های کلان شهری صورت می‌گیرد نه به عنوان یک سری مطالعات ناپیوسته که هدف خاصی را مدنظر ندارند. این تفاوت خیلی ساده و گویاست. این مطالعات نیستند که طرح‌های شهری را به وجود می‌آورند بلکه این هدف، تفکر و رویکردی است که در مطالعات پی‌گیری می‌شود.

گروه سوم دانشگاهیان هستند. اصولاً دانشگاهیان تاکنون برخورد روشن و مشخص با این طرز تفکر نداشته‌اند. آنان طرح جامع را به شدت نفی می‌کنند، ولی تاکنون هیچ‌گونه پذیرشی برای طرح‌های راهبردی - ساختاری از خود نشان نداده‌اند و هیچ‌گونه پیشنهاد دیگری را نیز ارائه نکرده‌اند. علت آن هنوز برای شخص

من کاملاً روشن نیست. به نظر من برخورد آنها کاملاً انفعالی است.

به رغم اینکه این ایده و طرح از سوی وزارت مسکن و شهرسازی تعریف شده است و من به نمایندگی از طرف آنها حدود ۳۰ جلسه در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از مبانی طرح دفاع کرده‌ام به دلیل سوءظن بدنه کارشناسی خود، این وزارتخانه در پشتیبانی از طرح ضعیف عمل می‌کند. گویا منتقدان اتفاق بهتری بیفتد که با سیستم اداری مطابقت داشته باشد. این نزدیک بیشتر در سطح مبانی مدیریت این وزارتخانه به چشم می‌خورد. طرح‌های

راهبردی - ساختاری اصولاً طرح‌های راهنمای عمل‌اند و ویژگی اصلی‌شان تصمیم‌سازی برای تصمیم‌گیرندگان است و نه برای مجریان. از آنجا که سطح مدیریت استراتژیک در ارگان‌های شهرسازی کشور وجود ندارد، بنابراین به طور طبیعی طرح راهبردی - ساختاری یا مانعی بزرگ یعنی مدیران اجرایی رو به‌رو می‌شود. در حالی که تصمیم‌سازی برای تصمیم‌گیرندگان باید از تعامل بین تصمیم‌گیرنده و تصمیم‌ساز حاصل آید. چون این رابطه بین تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیرنده یعنی بین کارفرما و مشاور به سادگی برقرار نمی‌شود، لذا مشکلات عملیاتی بروز می‌کند. نظام تصمیم‌گیری در کشور ظرفیت پذیرش این تعامل را از خود نشان نمی‌دهد و اصولاً فاقد توانایی برای گفت‌وگو و یا تعامل است. نظام مدیریت نمی‌تواند طرح را محصول تعامل مشاور و کارفرما بداند، بلکه انتظار دارد که طرح محصول مستقیم معاملات مشاور باشد. کارفرما تنها وظیفه خود را ایرادگیری نسبت به انجام مطالعات طرح می‌داند. این یک مشکل فرهنگی و نهادی است. طرح راهبردی - ساختاری در واقع بر ایند تعامل بین تصمیم‌گیرنده و تصمیم‌ساز است. در بسیاری از کشورها نهاد مشاور (تصمیم‌سازان) در دل شهرداری و شورای شهر عمل می‌کند؛ در حالی که در کشور ما تصمیم‌گیرنده و تصمیم‌ساز در دو سازمان و تشکیلات مجزا قرار دارند و کاملاً مستقل از هم عمل می‌کنند. فرار دادی بین مشاور و کارفرما متعقد می‌شود و بعد از چندی محصول از سوی مشاور به کارفرما ارائه می‌گردد. طرح تهیه شده بر اساس فهرست شرح خدمات کنترل می‌شود. اگر مطالب طرح جوابگوی بندهای شرح خدمات بود پذیرفته می‌شود و گرنه برای اصلاح بازگردانده می‌شود. این نوع نظارت و کنترل مانعی بزرگ و حتی آسیب فاجعه‌آمیزی برای توسعه شیوه‌های جدید برنامه‌ریزی راهبردی - ساختاری محسوب می‌شود.

○ **اجرای شیوه راهبردی - ساختاری در شرایط کنونی کشور، به ویژه در زمینه مدیریت شهری و انفکاک آن از برنامه‌ریزی شهری، با چه موانعی روبه‌روست و شرط تحقق آن مستلزم انجام چه تغییراتی است؟**

● اولین شرط برای تحقق این شیوه فراهم شدن امکان تهیه و اجرای طرح‌های شهری به وسیله خود شهرداری‌هاست. این امر در ایران به دلایلی چند از جمله ضعف شهرداری‌های کوچک و متوسط و بی‌اعتنایی شهرداری‌های بزرگ به قانون و مقررات و طرح‌های مصوب یا مانع عمده‌ای روبه‌روست. در حالی که اگر تصمیم‌گیری‌های شورای شهر در چارچوب طرح راهبردی در اختیار شهرداری‌ها قرار گیرد، مسلماً شهرداری‌ها ملزم به رعایت قوانین طرح می‌گردند. رویکرد راهبردی کارآمدترین رویکرد برای

شهرداری هاست. جای تعجب است اگر شهرداری‌ها هنوز موضوع به این سادگی را از نظر عملیاتی نپذیرفته‌اند.

در مورد مهندسان مشاور باید توجه داشت که آنها محدودیت‌هایی دارند که کارفرمای آنها - وزارت مسکن و شهرسازی - نوشته یا نانوشته به آنها ابلاغ کرده است. تردیدی نیست که اگر وجوه مختلف این فکر به طرز صحیحی ابلاغ شوند مشکل اصلی مرتفع خواهد شد. برای مثال اینکه اگر «ساختارهای اصلی و بنیادی شهر را مشخص کنید و آنها را به عنوان عوامل پایدار شهر به شمار آورید...» در آن صورت هر گونه تصمیمات شهری می‌تواند در قالب پروژه‌های عمرانی موضوعی یا موضعی به درستی تعریف شود و اولویت‌بندی گردد. تردیدی ندارم که آن گاه عملی‌ترین نوع برنامه‌ریزی شهری در کشور شکل خواهند گرفت. این نوع نگرش به شهرداری‌ها، کارفرمایان و حتی مشاوران اجازه می‌دهد تا در مواقع ضروری اولویت‌بندی تصمیمات - یا به عبارتی ساده‌تر - طرح‌های عملیاتی - خود را در چارچوب طرح ساختاری تغییر دهند. این رویکرد با توجه به ضرورت تصمیم‌گیری عملیاتی در شهرداری‌های کشور طراحی و تنظیم شده است و به همین دلیل بعید است با شناخت کامل از اهداف و وجوه آن مخالفتی از سوی شهرداری‌ها را برانگیزد.

○ **تحقق برنامه‌ریزی استراتژیک را در فقدان لایه مدیریت استراتژیک نام بردید. آن را چگونه ارزیابی می‌کنید؟**

● فقدان نگرش استراتژیک نوعی آسیب برای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است. به دلایل بسیاری مدیران شهری در کشور خود را در جایگاه استراتژیک نمی‌بینند؛ و اگرچه البته مدیران شهری در سطح فراتر اهل معامله و مذاکره‌اند، اما همان‌ها وقتی به مسئله عمران شهری فکر می‌کنند به علت روزمره‌گی کاملاً تبدیل به مدیران اجرایی می‌شوند. این مشکل ساختاری مدیریت در کشور است که موجب می‌شود سطح مدیریت استراتژیک شهری در کشور رشد نکند. به نظر من در مسیر واقعیت‌های آینده داشتن مدیران استراتژیک امکان‌پذیر است. البته بدون تصمیم‌سازی هیچ تصمیم‌گیرنده‌ای نمی‌تواند به درستی راهیابی کند و هیچ تصمیمی بدون توافق و مشارکت عوامل ذی‌نفع و ذی‌مدخل معنی‌دار و پایدار نیست. این حرف‌ها گویی مربوط به جامعه‌ای توسعه یافته‌تر از ماست. اما جامعه ما خواه ناخواه به سوی چنین جامعه‌ای در حرکت است، زیرا بسیاری از ابزارها و تکنولوژی‌های فرهنگی مدرن شده‌اند، و در نتیجه مدیریت هم باید مدرن شود. شهری چون تهران که کلیه آثار و علائم پیشرفت‌های جدید را در خود دارد در مدیریت دچار ناکارآمدترین شکل اداره و کنترل است.

○ **چالش‌های اساسی فراروی پیاده‌سازی رویکرد راهبردی در نظام برنامه‌ریزی کشور را می‌توان از زوایای مختلفی چون ویژگی‌های اقتصادی - اجتماعی ایران، سطح پایین توسعه سیاسی، ابعاد تکنیکی و آموزشی و مانند اینها ارزیابی کرد. نظر شما درباره این گونه نگاه تحلیلی به این موضوع چیست؟**

● **جامعه ایران به علت توسعه نیافتگی اجتماعی - اقتصادی دچار مسائل روزمره بسیار حاد است. وقتی کلان‌شهرهای جهانی کشور قادر به حل مسئله‌ای به نام ازدحام ترافیک نیستند باید بدانند که این امری است بلندمدت و ساختاری و به راهبردهای بنیادی نیازمند است. لیکن اینها برعکس به علت روزمره‌گی به راه‌حل‌های مقطعی و موردی روی می‌آورند. بنابراین مدیران شهری به ویژه مدیریت کلان‌شهرها به جای اندیشه درباره برنامه‌های بلندمدت و ساختاری مورد نیاز شهرها همواره درگیر مسائل روزمره و کوتاه‌مدت هستند. در چنین حالتی آنها هیچ‌گاه به جایگاه مدیران استراتژیک ارتقا نمی‌یابند، بلکه بدل به مدیران اجرایی می‌شوند که معتقدند طرح شهری باید اقدامات موردی را در اختیار آنها قرار دهد. این مدیران زمانه را کوتاه می‌بینند چون مدیریت آنها نیز کوتاه‌مدت است؛ زیرا هیچ ارگانی وجود ندارد که ده سال بعد از آنها بیرون برود چرا به موضوع سیلاب و زلزله شهر فکر نکردید؟ چرا به مسئله فضاهای عمومی و هویت شهر توجه نکردید؟ ... اما این پرسش هر روزه از آنها می‌شود که چرا فلان چهارراه دچار ازدحام ترافیک است و یا چرا در فلان نقطه زباله نلتبار می‌شود. سقوط مدیران استراتژیک به سطح مدیریت اجرایی سطح پایین یا عدم ارتقای آنها به مدیریت سطح بالا سبب شده است که طرح استراتژیک از نظر همان شهرداری‌هایی که اندکی پیش از آنها به عنوان مذاافعان واقعی طرح‌های استراتژیک سخن می‌گفتیم، باشد.**

در مورد چالش‌هایی که در بُعد تکنیکی فراروی طرح راهبردی است باید گفت از طریق اعمال این رویکرد تغییر در محتوای شهرسازی داده نمی‌شود. محتوا همان موضوع برنامه‌ریزی شهر و فعالیت‌های آن است. طرح‌های راهبردی مدعی روش جدید مواجهه با موضوع یا محتوای شهری است؛ به این معنی که چگونه می‌توان از ساخت یک عنصر ساده مانند پیاده‌روهای شهری تا پیچیده‌ترین اقدام در مسیر توسعه شهری را در یک چارچوب کلان قرارداد و توجیه و تبیین کرد. همان گونه که ذکر شد، مهم‌ترین آسیب بر سر تحقق این رویکرد، روزمره‌گی مدیریت شهری در حل مسائل مقطعی است.

از بُعد آموزشی می‌توان گفت کارشناسان شهرسازی به طور نسبی با این رویکرد آشنایی دارند. مشاورانی هم وجود دارند که مدعی‌اند حتی قبل از طرح این ایده به این روش و قواعد آن عمل می‌کرده‌اند، به این ترتیب که بر ساختارها تأکید داشتند و در برنامه‌های شان به اولویت‌بندی پروژه‌ها می‌پرداختند. این گروه از مشاوران تلاش زیادی برای جا انداختن این رویکرد به عمل آورده‌اند؛ ولی همان گونه که اشاره شد گروه کوچکی در نظام برنامه‌ریزی شهری رسمی کشور وجود دارند که از ترویج و توسعه این رویکرد جلوگیری می‌کنند. در چنین شرایطی طرح‌هایی تولید می‌شود که نه طرح جامع هستند و نه طرح راهبردی. نکته جالب توجه درباره اهمیت آموزش شهرسازی این حقیقت است که گرایش به یادگیری در بسیاری از نهادهای شهرسازی ناشی از پیگیری مدیریت کلان شهرسازی (یعنی وزارت مسکن و شهرسازی) است. اگر وزارت مسکن و شهرسازی در ارزیابی طرح‌ها معیارهایی را مد نظر قرار دهد که طرح ملاک عمل است نه مطالعات و البته ابزار راهنما را نیز در اختیار آنها قرار دهد، مسلماً این روش یا رویکرد

با سرعت بسیار مطلوب‌تری تحقق خواهد یافت. اما مخالفان اصولاً گروه‌های محافظه‌کاری هستند که پذیرفتن حتی یک اصل جدید نیز برای‌شان دشوار است، زیرا چنین چیزی موقعیت کنونی ایشان را تهدید می‌کند و عدم کفایت علمی و فنی آنها را بیش از پیش آشکار می‌سازد. بنابراین روحیه انتفاعی موجود در سطوح مدیریت شهری کشور، مانع ساختاری بر سر راه اصلاحات ساختاری در شهرسازی کشور است. به همین علت نقش فعال و پیشرو صاحبان اندیشه بیشتر از صاحبان مقام در تحولات مؤثر است. باید پذیرفت که راه بازگشت به عقب وجود ندارد. باید اندیشه و عمل یا همدیگر متحد شوند تا بنیاد درست پی‌ریزی گردد.

○ شیوه برخورد شرح خدمات طرح‌های راهبردی - ساختاری با موضوع سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و اجرا در طرح‌های توسعه شهری چگونه است؟ این شرح خدمات تا چه حد تقاضای اساسی شرح خدمات طرح‌های جامع و تفصیلی را در مقوله اجرا رفع کرده است؟

● با نگاهی دوباره به شرح خدمات طرح‌های ساختاری - راهبردی، می‌توان دریافت که در هر زمینه‌ای مطالعاتی در مرحله نتیجه‌گیری مشخص خواسته شده است که درباره ساختار موضوع مورد مطالعه جمع بندی صورت گیرد. برای مثال در یک شهر فرضی بایستی مشخص شود که ساختار جمعیت و نحوه توزیع آن در شهر چگونه است. در سایر زمینه‌ها نیز باید ساختارها مشخص گردند. مجموعه این ساختارها در هر یک از موضوعات شهری به شناخت نظام و ساختار فضایی - اجتماعی کل شهر می‌انجامد. به این ترتیب از روی هم گذاری این لایه‌های مطالعاتی، ساختار عمومی شهر به دست می‌آید. بسیاری از این ساختارها طرح و نقشه و خط نیست، بلکه رهنمودهایی مشخص را در زمینه توسعه و عمران شهر ارائه می‌کند. برای مثال اگر هدف تقویت یک محور فعالیت در بخشی از شهر است، باید میزان تسهیلات لازم، سیاست‌های پشتیبان و امکانات سرمایه‌گذاری لازم مورد سنجش قرار گیرد. این سیاست‌ها اگر با واقعیت‌ها سازگار نباشند، مسلماً بنا به میل برنامه ریز شهری نیز اتفاق نخواهند افتاد. بنابراین مهم‌ترین ویژگی طرح‌های راهبردی تدوین روش‌ها یا تمهید سیاست‌ها و اقداماتی است برای فراهم ساختن امکانات سرمایه‌گذاری برای توسعه و آبادانی شهر. این هدف از طریق تدوین مقررات و ضوابط تشبیهی و تشویقی، با بستن عوارض و مالیات و با پرداخت انواع ابزارهای اقتصادی دیگر برای هدایت سرمایه‌ها به بخش مورد نظر از شهر تحقق خواهد یافت. به عبارت دیگر هدایت سرمایه‌ها برای عمران شهری و یا تولید فضای شهری موضوعی است که طرح راهبردی در پی تحقق آنهاست. هدایت توسعه مفهومی است که در طرح جامع کاملاً مورد غفلت قرار گرفته است. هدایت توسعه تنها از طریق یک نقشه تحقق نخواهد یافت، بلکه باید از طریق هدایت سرمایه‌گذاری و انگیزه سرمایه‌گذاری تحقق یابد. لازمه آن تأمین زیرساخت‌هاست که خود امری ساختاری است. به این ترتیب سرمایه‌گذاری و زیرساخت است که می‌تواند توسعه را هدایت کند. طرح جامع و تفصیلی از این دیدگاه ضعیف‌ترین و ناکارآمدترین طرح‌ها در نوع خود هستند.

در طرح جامع، برنامه‌ریزی و مدیریت از هم جداساز. هر بخش روش‌های ویژه خود را به کار می‌بندد. طرح تفصیلی به وسیله مشاور تهیه می‌شود، ولی مدیریت شهری درست عکس آن عمل می‌کند. هم اکنون طرح تفصیلی وسیله‌ای است که از قبیل آن جریمه‌های خلاف سنگینی دریافت می‌گردد و به خزانه شهرداری وارد می‌شود. اکنون این شیوه به استراتژی‌ای برای درآمد شهرداری بدل شده است. این خود به عبارتی یعنی شما طرح تهیه کنید، من اجازه خلاف می‌دهم تا درآمد شهرداری را برای عمران شهری تأمین کنم!

○ بسیاری از گروه‌ها و افرادی که اظهار نظر می‌کنند عدم انطباق این طرح با شرایط و اوضاع کشور را نقص عمده آن برمی‌شمارند، اما این نگرانی نیز وجود دارد که عملیات انطباق ماهیت این رویکرد را از درون و به طور اساسی تغییر دهد، به گونه‌ای که کاریکاتوری بیش از آن نماند. نظر شما در این باره چیست؟

● به نظر من اصلاً جای نگرانی نیست. جامعه کارشناسی به طور کلی پذیرفته است که طرح‌های جامع کارایی ندارند و به طور نسبی طرح‌های راهبردی طی چند سال اخیر همیشه با استقبال از سوی گروه‌های کارشناسی مواجه بوده‌اند. در نظر خواهی‌ای که در چارچوب طرح بازنگری در شرح خدمات طرح‌های جامع و تفصیلی صورت گرفت، همگان معتقد بودند که طرح‌های جامع باید تغییر یابند، اما اغلب اظهار نظر کنندگان چند تذکر را یادآور می‌شدند؛ از جمله اینکه طرح‌های راهبردی - ساختاری باید با ویژگی‌های ملی کشور انطباق داده شوند. به نظر من این خواسته باید به دقت تحلیل گردد. در عصر اطلاعات و نظام ارتباطات جهانی خواه ناخواه نظام شهری و به ویژه کلان شهری کشور چنان دگرگونی یافته است که بومی و غیربومی دیگر مفهومی ندارند. کلان شهر پدیده‌ای جهانی است، با تمامی ویژگی‌های منحصر به فرد آن. از این رو فرایند انطباق یا تکیه بر مفهوم بومی معنایی محتوایی دارد، نه روشی - حداقل در مقوله زندگی شهری. در برخی نظریات مفهوم بومی در ایران مفهومی جز عقب ماندگی سیستم اداره و مدیریت شهری ندارد. این مدیریت و سیستم اداری است که نسبت به کل زندگی شهری عقب مانده است. انتقال قدرت از حکومت مرکزی به محلی صورت نگرفته و همین امر مانع بزرگی برای انطباق مورد نظر صاحب نظران است. در نتیجه زمانی که نهاد مرکزی با رویکردی مواجه می‌شود که قدرت تصمیم‌گیری مدیریت محلی تحت آن شرایط باید افزایش یابد، عناصر حکومت مرکزی به بهانه عدم انطباق به ایجاد مانع بر سر تحقق آن رویکرد می‌پردازند. طرح جامع به نیروی مرکزی قدرتمندی نیاز دارد. در عوض طرح‌های راهبردی به قدرت محلی و بومی تکیه دارند. از نظر من آنچه از بومی سازی در معنای کنونی آن برداشت می‌شود، مراد همانا تقویت سیستم مرکزی است. اگر چه اعتقاد ندارم مدل طرح‌های راهبردی - ساختاری مدلی انطباق یافته با تمام شرایط موجود ایران است، ولی به نظر من انطباق دادن آن با شرایط کشور به این معنی است که کار برنامه‌ریزی به دست کارفرمای واقعی آن - یعنی شهرداری‌ها و شورای شهر - سپرده شود. در آن صورت این رویکرد کاملاً منطقی با شرایط مدیریت شهری خواهد بود.