

## تحلیل تطبیقی ماهیت و فرایند تهیه طرح ساختاری - راهبردی در ایران و طرحهای توسعه شهری کشورهای توسعه یافته

رسول قربانی<sup>۱</sup>

حمید حجتی<sup>۲</sup>

### چکیده

تهیه و اجرای طرح جامع با آشکار شدن ضعفهایش چه در بعد ماهوی و چه اجرایی در جهان، در حدود ۶۰ سال است که در اکثر کشورهای توسعه یافته منسوخ شده است. در ایران اما اجرای آن کماکان ادامه یافته است. گرچه در سالیان اخیر تلاشهایی برای تغییر این روند برداشته شد که نمونه بارز آن آغاز به تهیه طرحهایی موسوم به ساختاری - راهبردی از اواسط دهه هفتاد خورشیدی در ایران بوده است. بررسی این طرح و نیز مقایسه با دو طرحی که به نوعی از ترکیب آنها بوجود آمده (استراتژیک و طرح ساختاری) آشکار ساخت طرح ساختاری - راهبردی فارغ از برخی پیشرفتهای شکلی، ترکیبی ناقص از سه الگوی جامع، ساختاری و استراتژیک است. در مطالعات وضع موجود از همان الگوی پژوهشی طرح جامع پیروی کرده و در سطوح دیگر نیز ویژگیهای یک طرح نوین را عرضه نمی‌دارد. بهره‌گیری از الگوی استراتژیک به شکل بسیار سطحی و بی ارتباط با بخشهای دیگر و بدون وقوف بر فحوای طرح و استفاده از تنها مطالعات مرحله اول طرح ساختاری انگلستان و عدم دقت در مرحله دوم آن (طرح محلی) و عرضه طرحهایی مجزا از ساختار اصلی، از دیگر نشانه‌های عدم وجود ساختاری نوین در این طرح است. بازنگری مجدد در نظام طرحهای توسعه شهری کشور و تلاش برای پوشش ضعفهای الگوی جامع ضمن اضافه نمودن ویژگیهای مثبت الگوی استراتژیک پیش از تهیه و اجرای کامل این الگوی امتحان پس داده (استراتژیک) با ارائه طرحی جایگزین، می‌تواند راه‌حل مناسبتری نسبت به طرح ساختاری - راهبردی برای ساماندهی شهرهای کشور باشد.

**واژگان کلیدی:** طرح ساختاری - راهبردی، طرح جامع، طرح استراتژیک، برنامه‌ریزی، ایران.

### مقدمه

با ورود به هزاره سوم میلادی شهرها در اثر رشد جمعیت با چالشهای گسترده‌ای ناشی از رشدی فراتر از ظرفیتهای پاسخگویی مناسبشان مواجه شده‌اند که نمود عینی این مساله را در مواردی چون فقر شهری، کمبود زیرساختها، حاشیه‌نشینی، رشد آلودگی و در کل کاهش کیفیت زندگی می‌توان مشاهده نمود (اسماعیل‌زاده، ۱۳۹۸: ۱). تهیه طرحهای توسعه شهری در قرن پیش تلاشی بود برای مواجهه با مشکلات و البته اجتناب از بروز آنها که البته الگوی طرح جامع سردمدار این طرحها در نیمه اول قرن بیستم بود اما این طرح بمرور بدلایلی ثابت نبود کارائی لازم را در جهت اصلاح ساختاری معضلات شهری ندارد. بنیان طرح جامع از این نکته مهم تا حدی غاف بودند که شهرها سیستمهای مختلط، پیچیده و چندکارکردی هستند و محدود کردن آن به چهار عملکرد [کار، سکونت، شبکه ارتباطات و گذران اوقات فراغت، آنگونه که در مبانی اولیه طرح جامع بدان تاکید می‌شد] و تفکیک آنها از طریق جدایی‌گزینی و منطقه-

<sup>۱</sup> استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده برنامه‌ریزی و علوم محیطی، دانشگاه تبریز (نویسنده مسئول)

Email : Ghorbani.rasoul@gmail.com - Tel: 09144156694

<sup>۲</sup> دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز

بندی موجب کاهش کارایی شهرها گردیده و در نتیجه مشکلات زیادی را به شهرها تحمیل خواهد نمود (زرافشان دیگران، ۱۳۹۹: ۱۷۵) که همین امر نیز حادث شد.

در ایران نیز قریب به ۵ دهه است که از تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری مشخصاً طرح جامع شهری مطرحترین طرحی که از اوایل دهه چهل خورشیدی تا اواخر دهه ۷۰ خورشیدی به طور مطلق و تاکنون (۱۳۹۹ خورشیدی) به طور نسبتاً مطلق بر نظام برنامه‌ریزی شهری ایران حاکم بوده است، می‌گذرد. بمرور با آشکار شدن ضعفهای فراوان این طرح اعم از معضلات ماهوی، اجرایی و... که در ترکیب با ضعفهای ساختاری نظام برنامه‌ریزی شهری کشور نمودی عیانتر و برجسته‌تر یافته، زمینه‌های تغییراتی در نظام طرحهای توسعه شهری بوجود آمد و براساس آن یک بازنگری در شرح خدمات طرحهای توسعه شهری و تجدید نظری در تعاریف، مفاهیم و محتوای آن صورت گرفت. به عبارتی ناتوانی مدیریت سنتی و هکذا طرحهای توسعه شهری سنتی در برآورده کردن نیازمندیهای شهرها آشکار ساخته بود که مدیریت شهرها به الگوهایی نوین نیاز دارد (رهنا و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۷۵). مشخصاً با پیشنهاد تهیه طرحهای ساختاری - راهبردی شهری به جای طرحهای جامع شهری و تهیه طرحهای تفصیلی پایه، موضعی و موضوعی به جای طرحهای تفصیلی سنتی در اواخر دهه هفتاد خورشیدی گامی جدی در جهت تغییر روند سابق برداشته شد و تهیه و اجرای طرحهایی اصطلاحاً نوین آغاز گردید. به عبارت دقیقتر پس از ارزیابی وزارت شهرسازی از طرحهای جامع شهری در سال ۱۳۷۸ بود که پیشنهاد شد طرحهای ساختاری - راهبردی به طور نمونه برای برخی کلانشهرها تهیه شود و براساس این پیشنهاد دو طرح تحقیقاتی برای تدقیق موضوع تعریف گردید: یکی تحت عنوان تجدیدنظر در فرایند و محتوای طرحهای شهری و دیگری با نام تجربیات جهانی در برنامه‌ریزی ساختاری و راهبردی (سعیدینیا، ۱۳۹۰: ۱۳۴). اینکه این طرح را تا چه میزان می‌توان جدا از چهارچوب کلی طرح جامع و نزدیک به طرحهای نوین توسعه شهری جهان قلمداد نمود، مقوله‌ای است که در ادامه پس از برخی مقدمات در خصوص آن مطالبی عرضه خواهد شد.

## مبانی نظری

پیش از مقایسه طرح ساختاری - راهبردی با طرحهای کشورهای غربی مشخصاً طرح استراتژیک و طرح ساختاری لازم است به طور مختصر تعاریف و ساختار سه طرح ساختاری - راهبردی، استراتژیک و طرح ساختاری ارائه گردند تا مفاهیم بخش بعدی به طرز روشنتری درک شوند. در این بین به جهت اهمیت زمینه‌های نضج طرح ساختاری - راهبردی نیز ارائه خواهد شد.

✓ **طرح ساختاری - راهبردی (تاریخچه و تعریف):** طرحهای نوین (پس از نسخ طرح جامع در غرب) برای نخستین بار در اوایل دهه ۶۰ میلادی و در واکنش به نواقص طرحهای جامع - تفصیلی و جهت پرهیز از برنامه‌ریزی متمرکز و حرکت به سمت برنامه‌ریزی فرایندی، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی محلی و مشارکت و تلفیق هر چه بهتر برنامه‌ریزی و اجرا در غرب بویژه در کشور انگلستان با نام الگوی طرحهای ساختاری - محلی و در ایالات متحده آمریکا، تحت عنوان برنامه استراتژیک تهیه شدند. در حاشیه اینکه طرح ساختاری طی بیست سال اخیر در انگلستان کم‌رنگ شده و برنامه‌های موسوم به برنامه واحد توسعه‌ای یا طرح توسعه یکپارچه در بیشتر نقاط انگلستان جایگزین آن گردید که البته در سالیان اخیر در این برنامه هم تغییراتی رخ نموده است. در ایران نیز پس از سالها تهیه برنامه یا اصطلاحاً طرح جامع و عمل به شرحی خدماتی همسان یا تیپ، سرانجام در سال ۱۳۷۸ (که سال شهرسازی نام گرفت)، تغییراتی رخ داده و مبانی و چهارچوبی جهت بازنگری در شرح خدمات طرحهای توسعه شهری آماده شد. پیرو این مباحث طرح ساختاری با طرح استراتژیک ترکیب شد و تلفیقی از هر دو تحت نام طرح ساختاری - راهبردی شهری بوجود آمد. سعی شده بود که در این الگوی جدید به حفظ کلیت شهر و ایجاد تعادل پویا میان روندهای اصلی توسعه کالبدی و روندهای اقتصادی - اجتماعی درازمدت شهر توجه و برنامه برای عرصه‌های فرعی بر عهده طرحهای مشخص و شرایط خاص زمانی و مکانی محول شود. اما این تغییرات چندان هم نهادینه نشد. از یکسو وزارت شهرسازی و مهندسين مشاور به تولید برنامه‌هایی با عنوان طرحهای راهبردی - ساختاری (هر یک با برداشت و درکی شخصی و گاه متناقض) مشغولند و از دیگر سو این طرحها در شورای عالی شهرسازی و معماری با این استدلال که جایگاه قانونی نداشته و اساساً ناکارآمد و غیرمفیدند، مورد تردید قرار می‌گیرند (منوچهری‌فر، ۱۳۸۷: بخش چکیده). شهرداریها نیز در عمل به این طرحها ناتوان مانده و این سردرگمی سطوح بالا بدانها منتقل شده و نهایتاً به اجرای طرحهای مقطعی بسنده می‌نمایند.



تعریف طرح ساختاری - راهبردی نیز مختصراً بدین شرح است: طرح ساختاری - راهبردی تلاشی است برای آماده‌سازی بستر کالبدی شهر برای اصلاح ساختار فعلی و پذیرش تحولات آتی در ساختار کالبدی شهر طی دوره زمانی معین، از طریق شناخت گرایشهای عمده هریک از وجوه حیاتی مهم شهر به عنوان یک کل برخوردار از ساختار، عوامل، عناصر و روابط درونی و دارای پیوند متقابل با شرایط محیطی. این طرح با تلقی شهر بعنوان یک کل برخوردار از ساختار درونی و دارای پیوند با شرایط محیطی تلاش دارد تا در چهارچوب چشم‌اندازها و اهداف و از طریق شناخت گرایشهای عمده در هر یک از وجوه حیاتی شهر، زمینه‌های کالبدی برای اصلاح وضعیت فعلی و پذیرش تحولات آتی در ساختار شهر را فراهم آورد. دیدگاه ساختاری - راهبردی ضمن حفظ تلقیات عام و کلی و آرمانی نسبت به توسعه آتی شهر، راهکارهای تحقق ایده‌های کلی خود را از دل مسائل و در ارتباط تنگاتنگ با مدیریت شهر جستجو می‌کند (طرح راهبردی شیراز، ۱۳۸۵). عنوان ساختار در این الگو، بیانگر آن است که این گونه برنامه‌ریزی با شهر بعنوان یک کل یکپارچه و تحول‌پذیر سروکار دارد و نتیجتاً ابتدا باید ساختارهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و کالبدی شهر برای آینده تدوین شوند و در یک کل ساختاری بر هم منطبق گردند. اصطلاح راهبردی نیز مبین آن است که این گونه برنامه‌ریزی معطوف به هدایت و نظارت بر سیستم کلی شهر از طریق مداخله در ساختار و عملکرد بوده و باید راهبردهای تحقق ساختار مورد نظر ارائه شوند (ماجدی، ۱۳۹۱: ۲۲). مهندسين مشاور فرهاد در تحقیق خود ویژگیهایی را برای طرح ساختاری - راهبردی بر شمرده‌اند: تفکیک سطوح برنامه‌ریزی (برنامه‌ریزی راهبردی با برنامه‌ریزی اجرایی)؛ تلفیق فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و اهداف کالبدی با اهداف اقتصادی و اجتماعی؛ تأکید بر عدم تمرکز و فرایند چرخه‌ای و برنامه‌ریزی بالا به پایین و بالعکس؛ تأکید بر افق زمانی کوتاه مدت و گام به گام (فرهاد، ۱۳۸۲: صفحات ۱۰۶ و ۱۰۷). در این الگو به حفظ کلیت شهر و ایجاد تعادل پویا میان روندهای اصلی توسعه کالبدی و روندهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درازمدت توجه می‌شود و برنامه‌ریزی برای عرصه‌های فرعی و جزئی از طریق طرحهایی مشخص و با توجه به شرایط خاص زمانی و مکانی آنها انجام می‌شود. در طرحهای ساختاری - راهبردی به جای تأکید بر تعیین وضعیت قطعی کاربری زمین، ضوابط و مقررات ساختمانی و شبکه عبور و مرور، به اهداف درازمدت اقتصادی - اجتماعی و هماهنگی آنها با اهداف توسعه کالبدی توجه می‌گردد. در طرح ساختاری - راهبردی، ابتدا سیاستهای کلان توسعه و عمران در مورد توسعه اقتصادی و رفاه اجتماعی، شرایط حفظ محیط‌زیست و توسعه پایدار، کاربری زمین و نحوه ساخت و ساز و سیستم حمل و نقل شهر تشریح شده و سپس براساس آن چهارچوب و راهنمایی برای تهیه و اجرای انواع طرحهای تفصیلی از قبیل طرحهای موضعی و موضوعی فراهم می‌شود. در این طرحها محدوده نواحی خاص که دارای مسائل ویژه مانند مسائل اقتصادی، اجتماعی، محیطی، تاریخی و... هستند، برای تهیه طرحهای تفصیلی موضعی تعیین، راهبردها، سیاستها و پیشنهادهای عمومی برای ساماندهی آنها ارائه و در قالب طرح تدوین می‌گردند. طرحهای تفصیلی موضعی در واقع طرحهای اجرایی هستند که برای حل یک معضل شهری عملیاتی می‌شوند. طرحهای تفصیلی موضعی، شق دیگر بخش عملیاتی طرح ساختاری - راهبردی، طرحهایی هستند که به منظور برنامه‌ریزی و ساماندهی یکی از موضوعات یا عملکردهای شهری تهیه می‌شوند. طرحهای تفصیلی موضعی نیز به صورت پروژه‌های خاص با اعتباری معین، مدیریت خاص و در زمان مشخص و در چهارچوب اصول پیشنهادی طرح ساختاری - راهبردی به مورد اجرا گذاشته می‌شوند. برای قسمتهای دیگر شهر که در خارج از محدوده طرحهای تفصیلی موضعی و یا بیرون از حوزه عملکرد طرحهای تفصیلی موضعی قرار دارند، طرح تفصیلی پایه تهیه می‌شود. طرحهای تفصیلی پایه در واقع ابزارهای اجرایی پیشنهادات اصلی طرح ساختاری - راهبردی و در چهارچوب این پیشنهاداتند که در زمینه کاربری زمین، ضوابط ساخت و ساز، شبکه ارتباطی و تأسیسات شهری که در شهر جنبه پیوسته داشته و به یکپارچگی ساختار کلی شهر مربوط می‌شوند تهیه و اجرا می‌گردند. طرحهای تفصیلی پایه برخلاف طرحهای تفصیلی موضعی و موضوعی به صورت پروژه خاص نبوده و به مرور توسط مردم و از طریق نظارت و کنترل نهادهای محلی به مورد اجرا گذاشته می‌شوند (ماجدی، ۱۳۹۱: ۲۳).

✓ **طرح استراتژیک (تعریف و چهارچوب):** ماهیت منعطف، شرح خدمات متفاوت بر مبنای ویژگیهای هر محل و... ارائه تعریفی ثابت از طرح استراتژیک را دشوار می‌سازد. اما برخی تعریفهای آن عبارتند از: طرح استراتژیک، طرحیست که در آن مسائل بحرانی و حساس سنجیده شده و اولویتهای سرمایه‌گذاری برای تسهیلات زیربنایی مشخص می‌شود و نواحی‌ای از شهر که محتاج توجه سریع و پیاده کردن فوری برنامه‌ها هستند، به طور ویژه مورد مطالعه قرار می‌گیرند. "رابرتس" معتقد است در برنامه‌ریزی استراتژیک،

برنامه‌ریزی و عمل توأمان صورت می‌گیرد. این نوع برنامه‌ریزی به جمع‌آوری اطلاعات جامع نیازی نداشته، می‌تواند با انعطاف‌پذیری کامل جوابگوی نیازهای شهری باشد (پورمحمدی، ۱۳۸۲: ۱۲۵) برنامه‌ریزی استراتژیک به بیان دیگر شیوه‌ایست نظام‌یافته جهت ایجاد و برقراری پیوستگی میان اقدامات اولویت‌دار با در نظر گرفتن نقاط ضعف و قوت و همچنین فرصتها و تهدیدات (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴: ۲۷۶). از دید برخی صاحب‌نظران چشم‌انداز، اصول (اهداف) و سرانجام راهبردها (و به تبعش دستورالعملها، سیاستها و خط مشیهای نیل به راهبرد) سه ستون و جزء اساسی یک برنامه استراتژیک را تشکیل می‌دهند. چشم‌انداز را می‌توان هدف غایی یا آنچه شهر یا سازمان در آینده بدان شهره خواهد بود، تعریف نمود که وجه مشخصه و تابلوی نورانی یک طرح استراتژیک محسوب می‌شود. مهمترین خاصیت چشم‌انداز بسیج کردن نیروهای هر مجموعه به سمت هدف مشخص است. قبل از هر گونه برنامه‌ریزی و اقدامی باید آینده‌ای که در تلاش برای دستیابی بدان هستیم، ترسیم شود (Murray & Greens, 2006: p364). در تعریفی دیگر هدف غایی یا آنچه شهر در آینده بدان شهره خواهد بود را می‌توان چشم‌انداز نامید. چشم‌انداز آرزویی در افق زمانی گسترده و ایجاد شرایط اساسی برای تحقق آن است (El-Namaki, 1992: p25). چشم‌انداز ایجاد تصویربست از آینده براساس حقایق موجود، امیدها، خطرات و فرصتها (Von Eigeles, 2001: p11). این نوع تصویرسازی موقعیتی را تعریف می‌کند که شهر در وضعیت مطلوب و بهینه خود است (Eigeles, 2003: 209) و بعنوان خطوط راهنمای کلی شهر در راستای رسیدن به وضعیت دلخواه خود می‌باشد (Hodgkinson, 2002: 92) و وجود آن مسیر صحیح حرکت شهر یا سازمان را در راستای رسیدن به وضعیت مطلوب تضمین می‌کند (Hackett and Spurgeon, 1996: 6). اما اصول یا اهداف در واقعا نشانه‌ها و شاخصهایی هستند که بمنزله راهنماهایی برای دستیابی به چشم‌انداز عمل می‌کنند. در واقع اهداف یا اصول را می‌توان به مثابه عوارضیهای ورودی شهر (در اینجا چشم‌انداز) قلمداد کرد. تا پرداخت نکردن عوارض، مجوز ورود صادر نخواهد شد. راهبردها نیز نقطه دید مشرف به امور ممکن و مطلوب بوده و سمت و سوی کلی گذر از ممکنات به سوی مطلوبات را امکانپذیر می‌سازند. طبعاً هر راهبرد برای تحقق، محتاج اجرایی شدن دستورالعملها یا به تعبیر دیگر سیاستهاست. سیاستها در واقع بیان‌کننده نحوه عمل ما در دنیای واقعی برای تحقق استراتژیها هستند. خود سیاست نیز از طریق اجرای طرحهای عملیاتی خرد صورت تحقق می‌گیرد. این چهارچوب یک برنامه استراتژیک را شکل می‌دهد (حجتی، ۱۳۹۷: ۶۰).

✓ **طرح ساختاری (تعریف و چهارچوب):** در ایران همانگونه که پیشتر ذکر شد، این طرح (البته بصورت نه چندان وفادارانه) یعنی طرح ساختاریست که با طرح راهبردی ترکیب شده (رویکردی تلفیقی) و اطلاق طرح ساختاری - راهبردی بدانها ناشی از همین امر است (در حالیکه نگاه و آرمان طرح و الگوی استراتژیک بسی فراتر از طرح ساختاری و در پاره‌ای موارد در تضاد با آن است). تعریف این طرح را البته با اغماضاتی و حذف بخش اشاره به رویکرد استراتژیک، می‌توان مشابه همان تعریفی لحاظ نمود که پیشتر (تعریف طرح ساختاری - راهبردی) ارائه شد. اما البته ساختاری که در اواسط دهه شصت میلادی برای طرح ساختاری در انگلستان تعریف گردید کاملتر و دارای شرح خدماتی روشنتر بود. به طور مشخص طرح ساختاری همانند طرح جامع (البته با تفاوت‌های شکلی و ماهوی) در دو سطح تهیه می‌شود. این دو سطح عبارتند از طرح ساختاری و طرح محلی. در ادامه ساختار این دو سطح در قالب یک جدول و توضیحاتی معرفی می‌گردند:



جدول (۱) چهارچوب و محتوای طرحهای ساختاری

مقدمه (Introduction)	- معرفی مختصر اسناد تشکیل دهنده طرح و اسناد پشتیبان آن - فهرست و ترتیب مطالب سند کتبی
محدوده طرح (Area of the Plan)	ساختار موجود
زمینه (Context)	- چشم انداز ملی و منطقه‌ای - شبکه نواحی فرعی
اهداف کلان (Aims)	تدوین اهداف
راهبرد برای محدوده (Strategy for the Area)	- استدلال و استنتاج: - تشریح و مقایسه راهبردهای گزینه برحسب اهداف - مقایسه برحسب منابع و امکانات موجود - تعیین راهبرد منتخب: - سیاستها و پیشنهادهای کلی در مورد مقیاس، توزیع و شکل توسعه یا سایر استفاده‌ها از زمین - نحوه ارتباط میان سیاستها - سیاستهای موقت در مورد موضوعات حل نشده - اولویتها، پیوستگی در زمان بندی، هماهنگ کردن نهادها - نحوه ارتباط با پیشنهادهای عمومی نواحی همجوار
نواحی فرعی و نواحی مداخله (Subareas and Action Area)	- معرفی و تشریح نواحی فرعی مانند ناحیه مرکزی یا ناحیه ساحلی شهر - بسط سیاستها و پیشنهادهای کلی در مورد نواحی فرعی - نواحی مداخله: اقدام، مکانیابی، هزینه، تشکیلات، توجیه اولویتها
موضوعات طرح (Subjects of the Plan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● جمعیت</li> <li>● اشتغال و درآمد</li> <li>● منابع</li> <li>● مسکن</li> <li>● صنعت و تجارت</li> <li>● حمل و نقل</li> <li>● خرید</li> <li>● آموزش</li> <li>● تفریح و فراغت</li> <li>● حفاظت، سیمای شهر و منظرسازی</li> <li>● خدمات رفاهی و سایر خدمات اجتماعی</li> <li>● سایر موضوعات از قبیل معدن و...</li> </ul>

ماخذ: مهدیزاده و دیگران (۱۳۸۲): صفحه ۳۴۵

اما طرحهای محلی یا شق اجرایی طرح ساختاری در سه سطح تهیه می‌شوند: طرح منطقه شهری یا پایه (District Plans) با هدف برنامه‌ریزی همه‌جانبه در نواحی وسیع؛ طرح محدوده عمل یا طرحهای موضعی (Action Area Plans) با هدف برنامه‌ریزی همه‌جانبه در نواحی منتخب به منظور دخالت وسیع در زمان مشخص به صورت بهسازی، بازسازی و نوسازی و طرحهای موضعی (Subject Plans) با هدف اصلاحات عمیق در یکی از ابعاد برنامه‌ریزی در تمام یا قسمتی از حوزه عمل طرح ساختاری.

## داده و روشها

مقاله حاضر از نوع تحقیقات بنیادی - کاربردی و توسعه‌ای محسوب می‌شود و روش توصیفی و تطبیقی - تحلیلی را نیز برای دستیابی به اهداف خود مدنظر قرار داده است. مشخصاً تحقیق در قالب رویکردی تحلیلی و توصیفی، ابتدا با مطالعه طرحهای توسعه شهری ایران و جهان آغاز شده و با یک بررسی مفصل اسنادی، مقدمات ایده شکل می‌گیرد. سپس با بررسی تحلیلی طرحها (تحلیل محتوا) و در یک بررسی تطبیقی با طرحهای توسعه شهری کشورهای توسعه‌یافته، شاخصها و داده‌ها و نیز اصول و اهداف اصلی طرحها استخراج شده، مقایسه می‌گردند.

## تجزیه و تحلیل داده‌ها در جهت پاسخ به سؤال

پس از شناخت اجمالی طرح‌ها در این قسمت ابتدا فرایند تهیه طرح ساختاری راهبردی و سپس یک نمونه موردی از طرح ارائه شده تا بر مبنای آن مقایسه تطبیقی آن با طرحی کشورهای توسعه‌یافته مشخصاً طرح استراتژیک با دقت بیشتری صورت پذیرد. لازم بذکر است که جهت جلوگیری از اطاله مطلب فرایند تهیه طرح استراتژیک به طور مجزا آورده نمی‌شود، البته این فرایند در خلال معرفی طرح و نیز در خلال مقایسه تطبیقی طرح‌ها آشکار و عیان شد و خواهد گردید.

**فرایند تهیه طرح ساختاری - راهبردی:** فرایند تهیه طرح‌های ساختاری - راهبردی به گونه‌ای متفاوت با فرایند تهیه طرح‌های جامع و به صورت حلزونی است. دلیل این انتخاب نحوه حرکت خطوط در فرم حلزونی است که به تعبیری حکایت از رشد و توسعه دارد. این فرم مناسبترین فرم [البته بنا بر عقیده تهیه‌کنندگان طرح] برای ترسیم فرایند طرح‌های ساختاری - راهبردی که با هدف توسعه و پیشرفت و ارتقاء دائمی تهیه می‌شوند، تشخیص داده شد. طی این فرایند و در خلال مراحل مختلف در هر یک از چرخه‌های فرایند، میزان توسعه تحقق‌یافته، در شروع چرخه بعدی مورد توجه قرار می‌گیرد و مراحل بعدی براساس آن تهیه و تنظیم می‌گردند (قاسمی و همکاران، ۱۳۹۰). در ادامه این فرایند در قالب سه چرخه ارائه می‌شود: چرخه اول: تهیه طرح ساختاری - راهبردی و طرح‌های تفصیلی پایه، موضعی و موضوعی (۵ ساله اول): شناخت، تحلیل و بررسی مسائل و مشکلات؛ تعیین اهداف (با همکاری کلیه ذینفعان)؛ ارائه چشم‌انداز اولیه (توسعه همه‌جانبه با همکاری کلیه ذینفعان)؛ ارائه گزینه‌های مختلف، ارزیابی آنها، انتخاب گزینه برتر و چشم‌انداز نهایی؛ تدوین ساختارهای توسعه آتی شهر؛ ارائه راهبردهای تحقق ساختارهای توسعه شهر؛ تهیه طرح‌های تفصیلی پایه، موضعی و موضوعی (۵ ساله اول)؛ اجرای طرح‌های تفصیلی پایه، موضعی و موضوعی و ارزیابی طرح‌های اجرا شده

چرخه دوم: بازنگری طرح ساختاری - راهبردی و طرح تفصیلی پایه و تهیه طرح‌های موضعی و موضوعی (۵ ساله دوم): ارزیابی میزان توسعه پس از اجرای طرح‌ها در چرخه اول؛ تعیین چگونگی و میزان تحقق اهداف (در زمینه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، زیست‌محیطی و کالبدی)؛ بازنگری و تدقیق چشم‌انداز نهایی (با توجه به میزان توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، محیطی و کالبدی)؛ بازنگری و تدقیق ساختارهای توسعه آتی شهر (ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، محیطی و کالبدی)؛ بازنگری و تدقیق راهبردهای تحقق ساختارهای توسعه شهر؛ بازنگری طرح تفصیلی پایه؛ تهیه طرح‌های موضعی (۵ ساله دوم)؛ موضعی و موضوعی (۵ ساله دوم)

و چرخه سوم: بازنگری طرح ساختاری - راهبردی و طرح تفصیلی پایه و تهیه طرح‌های موضعی و موضوعی (۵ ساله سوم)

**نقد فرایند:** در این فرایند طراحان بر افق ده الی ۱۵ ساله طرح جامع ایراد وارد کرده‌اند (عطف به مقاله مرجع ۵)، اما خود یک محدوده ۱۵ ساله را در نظر گرفته‌اند. در حالیکه با توجه به وجود عامل چشم‌انداز و ارائه ساختارهای توسعه در این طرح این زمان درست محسوب نمی‌شود. تهیه طرح موضعی و موضوعی در پایان هر چرخه نیز چندان منطقی نیست. غالب شهرداریها توان اجرای طرح‌های موضعی و موضوعی چرخه اول را نیز ندارند، چه رسد که در دو پنجسال بعدی مجدداً طرح تهیه و اجرا کنند. شایان ذکر است در چرخه دوم و سوم اشاره به کلمه بازنگری قبل از عنوان طرح‌های موضعی و موضوعی نشده و بدین لحاظ قریب به یقین مقصود تهیه مجدد طرح است. نکته مثبت در چرخه دوم (و البته چرخه سوم) توجه جدی به مقوله بازنگری است. اما بازنگری در مباحث کلانی چون چشم‌انداز نهایی یا ساختارهای توسعه پس از پنجسال از اجرای طرح، دو معنی را متبادر می‌کند: یا اینکه تدوین مهمترین اصول یک طرح ساختاری - راهبردی یعنی ساختارهای توسعه و چشم‌انداز چندان صحیح صورت نگرفته و یا اینکه چشم‌انداز یا ساختارها بقدری خرد لحاظ شده‌اند که در پنجسال دوم براحتی قابل بررسی و بازنگری‌اند. اصل چشم‌انداز در یک طرح از اصول مهم و اساسی و دارای مفهومی کلان است که باید با توجه به جمیع جهات و عطف به مطالعات گذشته و نیز قابلیت‌ها و تنگناهای گذشته، حال و آینده مکان مورد نظر تدوین شود. چشم‌انداز اصلی تزئینی نیست که در هر مرحله بتوان مورد ارزیابی قرار داد و آنرا تغییر داد. نکته دیگر اینکه تهیه‌کنندگان طرح‌های ساختاری - راهبردی با توجه به نمونه‌های ارائه شده، تاکنون تا حدودی به انجام چرخه اول وفادار مانده اما اثر چندان از انجام چرخه‌های



بعدی در طرحهایشان مشاهده نمی‌شود. بخشی از دلیل این امر البته به سختی انجام این چرخه‌ها و به عبارت دیگر باز نکردن موشکافانه و چگونگی عملیاتی کردن این چرخه‌ها برای کارشناسان و دست‌اندرکاران تهیه و اجرای طرحها باز می‌گردد.

### نمونه موردی

برای برخی از شهرهای کشور طی سالیان اخیر بر مبنای الگوی ساختاری - راهبردی طرحهایی تهیه و تدوین شده و در حال اجراء است. بعنوان مثال برای بیشتر شهرهای استان تهران چون ملارد، پیشوا، پاکدشت طرحها از رویکردی ساختاری - راهبردی برخوردارند. به بیان دقیق در تهران مطابق طرح مجموعه شهری مقرر شد تهران (و کرج) به ۸ حوزه تقسیم و برایشان طرحهایی با رویکرد نوین تحت نام طرحهای جامع ساختاری - راهبردی (مشکلات قانونی در تصویب نام ساختاری - راهبردی سبب شده کماکان عنوان جامع نیز بدان ضمیمه باشد) تهیه گردد. روند و سلسله مراتب کار نیز بدین شکل بود که برای هر یک از این حوزه‌ها، طرح ساختاری - راهبردی در دو بخش مطالعات حوزه شهری و مطالعات شهری حوزه (مطالعات مختص به شهرها) تدوین و در ادامه طرح تفصیلی تهیه و اجرا می‌گردد. گفتنی‌ست شورای عالی شهرسازی و معماری طرحهای مربوط به مطالعات حوزه شهری را مورد تصویب قرار نداده و تنها طرحهای ساختاری شهرها را مورد تصویب قرار داده است که از زمره مشکلات حادث بر این الگو در ایران است. شایان ذکر است ۱۶ شهر (از جمله پردیس، صباشهر و...) نیز از این تقسیم‌بندی خارج و برایشان مطابق قبل، طرح جامع تهیه گردید. در ادامه طرح ساختاری - راهبردی پاکدشت بعنوان نمونه موردی مورد بررسی قرار گرفته است. گفتنی‌ست بدلیل محدودیت صفحات مقاله شرح کامل مشخصات طرح و ارائه کامل بررسیها میسر نیست (این کار البته توسط نگارنده صورت پذیرفته است. برای مطالعه این بررسی به مرجع ۲ مراجعه کنید).

**- پاکدشت (در استان تهران):** طرح پاکدشت توسط مهندسین مشاور طرح و آمایش تهیه و در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۲۴ و با عنوان طرح جامع (با وجود اینکه در مندرجات طرح مشخصاً عنوان شده است برنامه ساختاری - راهبردی) به تصویب رسید. در ابلاغیه‌هایی هم که در خصوص طرح صادر شده مرتباً از عبارت طرح جامع استفاده شده است. گویی مسئولین امر ترجیح می‌دهند عنوان طرح جامع تا به ابد ماندگار باشد! البته برخی مخالفتها و مشکلات قانونی بر سر راه کاربرد عبارت ساختاری - راهبردی همانگونه که پیشتر بدان اشاره شد نیز در این امر بی‌تاثیر نبوده است. طرح پاکدشت (فارغ از لایه‌ها و نقشه‌هایی که در آلبومی جداگانه تهیه شده)، در ۶۹۴ صفحه در دو بخش حوزه شهری (۲۶۸ صفحه در دو فایل) و شهر (۴۲۶ صفحه در دو فایل)، تهیه شده است. پاکدشت یکی از حوزه‌های هشتگانه‌ایست که در طرح مجموعه شهری تهران پیش‌بینی شده بود و طرحش زیرمجموعه آن محسوب می‌شود. یعنی کل سکونتگاههای آن مجموعه باید در راستای طرح کلی و با نظارت تهیه‌کنندگان طرح مجموعه شهری تهیه می‌شد. امری که متحقق نشد و مندرجات طرح با طرح بالادست خود در هماهنگی چندانی به سر نمی‌برد.

جدول (۲) عناوین اصلی طرح حوزه شهری پاکدشت

تیتر اصلی	تیترهای فرعی
۱ - محدوده حوزه شهری	۱-۱- محدوده حوزه شهری در مجموعه شهری تهران
	۱-۲- همجواریهای محدوده حوزه شهری
	۱-۳- نقش حوزه شهری
۲ - تشخیص و تحلیل وضعیت حوزه	۲-۱- ویژگیهای زیست‌محیطی
	۲-۲- ویژگیهای جمعیتی
	۲-۳- ویژگیهای اقتصادی
	۲-۴- ویژگیهای کالبدی
	۲-۵- سازمان مدیریت و اجرا
	۲-۶- جمع‌بندی تحلیل وضعیت
۳ - برنامه‌ریزی راهبردی توسعه حوزه	۳-۱- شالوده‌های برنامه‌ریزی توسعه حوزه (نتایج مطالعات پایه و یافته‌های حاصله)
	۳-۲- چشم‌اندازهای توسعه حوزه
	۳-۳- جهت‌گیریهای توسعه راهبردی حوزه
	۳-۴- راهبردهای توسعه براساس گزینه منتخب (موضوعی و موضعی)
	۳-۵- سیاستهای اجرایی
۴ - برنامه‌ریزی ساختاری حوزه	۴-۱- سازمان فضایی توسعه (براساس گزینه منتخب)
	۴-۲- پهنه‌بندی استفاده از زمین (پهنه‌های اصلی کاربری زمین)
	۴-۳- ساختار تخصیص زمین (زیرپهنه‌های عملکردی)
	۴-۴- برنامه ساختاری حوزه (طرح ساختاری - کالبدی)

ماخذ: مطالعات نگارندگان بر روی طرح پاکدشت

طرح پاکدشت حاوی نکات مثبتی است که نمی‌توان نادیده انگاشت. نکات مثبتی نظیر مطالعات دقیقتر به نسبت قبل در خصوص حوزه نفوذ شهری؛ ورود عبارات و رویکردهای نوینی نظیر سناریوسازی، سازمان فضایی، چشم‌انداز و...، اما نکات منفی طرح نمود بیشتری دارد که در ادامه به این ضعفها اشاره می‌شود: گسستگی در ارائه مطالب و حجم بالای صفحات آکنده از مطالب غیرضروری؛ تکرار مطالب؛ ترکیب مغشوش سه طرح جامع، استراتژیک و ساختاری. به بیانی علی‌رغم برخی جنبه‌های مثبت مترتب بر این ترکیب (توجه به مقدمات و عدم تحول بنیادین به یکباره و بهره‌نسی از جنبه‌های مثبت هر طرح)، در بیشتر موارد، نوعی تداخل غیرهدفمند طرحهای گوناگون حاصل شده که طبعاً مجریان را با مشکل مواجه خواهد کرد و با توجه به غالب بودن محتوا و روح طرح جامع در طرح، تمایل آنان را به سمت اجرای آن (بدلیل تجربه طولانی در اجرای آن) رهنمون خواهد ساخت؛ کلی‌گویی بیش از حد. درست است که بخش اول مطالعات عموماً به جزئیات نپرداخته و این امر به طرح تفصیلی برمی‌گردد، اما این کلی‌گویی نباید بدل به طرح شعارگونه و غیرواقع‌بینانه اهداف شود؛ گنگی در بیان و تداخل بین مفاهیم اصلی چون چشم‌انداز، اهداف، راهبردها و سیاستها؛ ناهماهنگی با طرح بالادست یعنی طرح مجموعه شهری تهران؛ عدم تبیین راهکارهای اجرایی و...

### بحث و بررسی (مقایسه تطبیقی طرحهای ساختاری - راهبردی ایران با طرحهای استراتژیک)

با بررسی طرحهایی که پس از اصلاح شرح خدمات طرحهای توسعه شهری در ایران انجام گرفت، نمایی کلی از چهارچوب ساختاری و محتوایی آنها بدست آمد که امر مقایسه‌شان با طرحهای استراتژیک کشورهای توسعه‌یافته را سهولتر می‌سازد. این مقایسه باید در دو سطح انجام شود، چرا که آنچه در ایران تهیه می‌گردد طرح استراتژیک صرف نیست، بل طرح ساختاری و راهبردی بصورت ترکیبی است. در نتیجه مقدماتاً و به طور مجمل بررسی می‌کنیم که طرحهای نوین ایران تا چه حد به طرح استراتژیک نزدیک یا دورند، در واقع قسمت راهبردی طرح تهیه شده در ایران را جدا نموده و مقایسه را صورت می‌دهیم، سپس وجه دیگر طرحهای جدید ایران که معطوف به طرح ساختاریست با این طرحها در غرب را مورد مقایسه قرار می‌دهیم. شاید در نظر اول جدا نمودن وجهی از یک طرح چندان دقیق نباشد، اما





اولا به جهت اینکه قصد مقایسه طرحهای ایران با طرح استراتژیک است، این امر صورت می‌گیرد و ثانياً متأسفانه در طرح ساختاری - راهبردی دو بخش ساختاری و استراتژیک چندان منفک و گسسته هستند که جدا نمودن آنها چندان مساله‌ساز نخواهد بود.

**الف - مقایسه بخش استراتژیک طرحها:** اولین مقوله‌ای که در مقایسه میان طرح ایران و غرب به چشم می‌آید، مقوله چشم‌انداز است. در اکثر طرحهای به اصطلاح جدید ایران گویی مفهوم چشم‌انداز چندان دقیق دریافت نشده است. چشم‌اندازها گاهی تا ۸ عبارت یا بیشتر را شامل می‌گردند. حال آنکه چشم‌انداز یک شعار کلی و قابل تحقق و با نگاه به ظرفیتهای پیدای و پنهان شهر است. اینکه تمام آمال مطلوب در قالب چشم‌انداز مطرح شود، جز اینکه تحقق چشم‌انداز را غیرقابل حصول می‌سازد، نتیجه‌ای در بر ندارد. نگاه به نحوه تدوین چشم‌انداز در کشورهای توسعه‌یافته و خلاصه بودنش در قالب یک یا نهایتاً دو و سه عبارت، موید این امر است. قسمت بعد به اصول (اهداف) طرح استراتژیک برمی‌گردد، اصولی که به مثابه بازوان برای چشم‌انداز و به مانند ارتباط‌دهنده استراتژیها با چشم‌انداز پس از گذر از صافی خود عمل می‌نمایند، اما در طرحهای ساختاری - راهبردی ایران (در بخش استراتژیک آن) گاه تفاوتی میان چشم‌انداز و اصول مشاهده نمی‌شود. ایرادی که البته در محتوای راهبردها و سیاستها نیز مشاهده می‌گردد. گنگی در بیان مفاهیم، کلی شدن محتوا با پایین رفتن سطوح (گاه ذیل سیاستها، شعارهایی در حد اهداف کلان مطرح می‌شود)، گسستگی میان سطوح مختلف به شکل آشکار (و در سطح کلی گسستگی تقریباً کامل میان بخش استراتژیک با بخش ساختاری که مشکلی اساسی و حاکم بر روح طرح است).

جدول (۳) شمای از روند و محتوای طرح استراتژیک (راهبردی) در غرب و ایران

در کشورهای توسعه یافته	در ایران
چشم‌انداز (در یک عبارت تا حداکثر دو الی سه عبارت و با توجه دقیق به ظرفیتهای شهر)	چشم‌انداز (گاه تا ۸ عبارت و طرح تمامی جنبه های مطلوب و بدون توجه به ظرفیتهای شهر)
اصول و اهداف اساسی که تحققش منجر به تحقق چشم‌انداز می‌شود.	اصول و اهداف اساسی که گهگاه تفاوتی با چشم‌انداز ندارند.
استراتژیها (راهبردها) با ارتباطی مشخص با اصول و سیاستهای ذیل هر راهبرد، برای فراهم‌سازی تحقق آن	راهبردها و سیاستها در سرفصلهای مختلف و عموماً دارای ارتباط اندک با یکدیگر و از منظر کلی ارتباط کم با اهداف و چشم‌انداز
تعریف و محتوای جامع و مانع ذیل هر قسمت و جزئی شدن مطلب با رفتن به سطوح پایین (اهداف یا اصول، استراتژیها، سیاستها و... هر یک تعریفی شفاف و آشکار دارند)	تعریف و محتوای گنگ و نامشخص ذیل هر قسمت و گاه کلی تر شدن مطلب با رفتن به سطوح پایین (اهداف یا اصول، استراتژیها، سیاستها و...، بلحاظ معنایی و محتوایی گاه تداخل دارند)
تهیه طرحهایی عملیاتی طبق راهنمای هر سیاست و درجهت تحقق آن (طرحهای تهیه شده توسط نهادهای محلی، مجموعاً استراتژی مربوطه را تحقق می‌بخشند و به تبعش موجبات تحقق اصول و نهایتاً چشم‌انداز را فراهم می‌نمایند)	ورود به طرح ساختاری و گسستگی گاه کامل از آنچه در مرحله قبل تهیه شده است (تنها توجه اندک به مبحث سیاستها و تهیه برخی طرحهای موضوعی و موضعی در رابطه با آنها) و احاله برنامه‌ریزی عملیاتی به بخش ساختاری و بی‌ارتباط با بخش راهبردی طرح

#### ماخذ: مطالعات نگارندگان

**ب - مقایسه بخش ساختاری طرحهای ایران با الگوی ساختاری غرب:** بررسی مفاد طرح ساختاری در انگلستان نشان می‌دهد که قصد از تهیه آن، کاستن از مشکلات طرح جامع و افزودن اختیارات نهادهای محلی بوده است. به بیانی طرح ساختاری را نمی‌توان انقلاب یا پارادایمی نو در طرحهای توسعه شهری بمانند الگوی استراتژیک قلمداد نمود و شاید بتوان آنرا تنها یک طرح جامع کم‌نقصر نامید. با مطالعه یک طرح ساختاری (طرحی که در اواسط دهه شصت میلادی در انگلستان تکوین یافت)، بروشنی دریافت می‌شود که طرح یا الگوی ساختاری از ساختاری دوبرخی برخوردار است: **طرح ساختاری و طرح محلی** (مشابهت با ساختاری که بر الگوی جامع حاکم بود: طرح جامع و طرح تفصیلی)، اما این تفکیک در طرحهای ساختاری ایران (بخش ساختاری طرح راهبردی - ساختاری) به شکل آشکاری انجام نگرفته است، به این شکل که برخی مطالب و تیتراها که بایست در قالب طرح محلی آورده شوند در همین بخش ارائه می‌شود و هدف اصلی طرح ساختاری که بخش اولش می‌بایست بصورت یک سند راهنما عمل نماید و وارد جزئیات نگردد، دچار خدشه می‌شود. ارتباط مستقیم مندرجات طرح با اهداف در طرح ساختاری کشورهای توسعه‌یافته از اصول قطعی و در طرحهای ایران در دریایی از مندرجات زائد و اهداف مختلف در قالب سه طرح استراتژیک، ساختاری و جامع، گم و فراموش شده است. این عدم ارتباط بخصوص در

بخش مطالعات پایه طرح‌های ساختاری ایران نمود آشکاری دارد. البته اولویت‌بندی طرح‌ها، بخشی‌ست که در طرح ساختاری ایران نیز بمانند طرح ساختاری غرب تا حدی رعایت شده و بخشی مجزا بدان تخصیص یافته، اما هدف مهم و مورد تاکید در طرح ساختاری غرب یعنی تعیین مسیر تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و روش‌های اجرایی با توجه به شرایط مکان و زمان و امکانات، امری بوده که متأسفانه در طرح‌های ایران رعایت نشده است و از علل مهم آن به عدم هدفگذاری دقیق و انجام بی‌هدف و نادقیق مطالعات پایه (انجام این مطالعات تقریباً به همان روال سابق: آکنده از مطالب زائد) برمی‌گردد. مساله بعد خدشه در هدف اساسی در طرح ساختاری غرب یعنی توجه کامل و الزامی به نظرات مردمی (هدف مشارکت مردمی در طرح محلی الگوی ساختاری) است. این هدف از زمره مواردیست که طرح را به طرح استراتژیک و اهدافش نزدیک و از الگوی جامع دور می‌سازد، اما این هدف در طرح ساختاری ایران تقریباً به هیچ‌انگاشته شده است. اختصاص فصلی به مشارکت مردمی در برخی طرح‌های ساختاری - راهبردی را نمی‌توان در راستای تحقق این هدف قلمداد نمود، چه در آن فقط به کلی‌گویی و تئوری‌بافی و طرح شعارهای آرمانی بدون بیان راهکارهای اجرایی پرداخته شده و از این نظر تفاوت برجسته‌ای با الگوی جامع که در آن مبحث مشارکت مردمی مورد وثوق قرار نگرفته است، ندارد (عدم امکان اجرای یک هدف، تفاوت معناداری با عدم وجود آن هدف ندارد). شرح خدمات کلی (نقشه راه) طرح اصطلاحاً جدیدی که در اواخر دهه هفتاد خورشیدی و در قالب سه چرخه ارائه شد و در همین مقاله عرضه شد، البته واجد نکات مثبتی مانند اشارات مکرر به همکاری و مشورت در تهیه طرح با کلیه ذینفعان و یا بازنگری مکرر است، اما عملاً و با مطالعه طرح نمونه آشکار شد که این مهم نتوانسته صورت تحقق پیدا کند. این امر فقط به ضعف در اجرا و مدیریت بازنگشته که ماهیت شرح خدمات ارائه شده در قالب سه چرخه هم نتوانسته به طور دقیق نحوه عملیاتی شدن تئوریهای خود را حتی در قالبی کلی بیان نماید. البته ورود مفاهیم جدید چون طرح‌های موضوعی و موضعی و برنامه‌های عملیاتی و بخشی تحت عنوان بازنگری البته از زمره نقاط مثبت طرح‌های ساختاری ایران و مطابق الگوی اصلی‌ست.

جدول (۴) شمایی از روند و محتوای طرح ساختاری در غرب و ایران

در کشورهای توسعه‌یافته	در ایران
تقسیم طرح یا الگوی ساختاری به دو بخش ساختاری و محلی و عمل نمودن بخش ساختاری بصورت راهنما و بدون ورود به جزئیات	عدم تفکیک مشخص میان طرح ساختاری و طرح محلی
پرداخت تحلیلی و دقیق به طرح‌های فرادست و طرح‌های پیشین در راستای بهینه‌سازی بیشتر طرح ساختاری	پرداخت نه چندان دقیق به طرح‌های فرادست و پیشین و عدم ارائه تحلیلی سودمند از آنان جهت بهینه‌تر نمودن طرح ساختاری
اولویت‌بندی اهداف به شکل مشخص و دقیق و انجام مطالعات پایه در راستای اهداف و پرهیز از مطالعات زائد در این بخش	اولویت‌بندی اهداف به شکل نسبتاً مشخص، اما مطالعات زائد و گاه بی‌ارتباط با اهداف طرح در بخش مطالعات پایه و تشابه با آنچه در الگوی جامع انجام گرفته و از ضعف‌های آن محسوب می‌شد.
فرعی بودن نقشه و عدم وسواس در خصوص حدود دقیق محدوده‌ها در آن (در بخش ساختاری الگو)	فرعی بودن نقشه، ولی وسواس در خصوص حدود دقیق محدوده‌ها در آن (در بخش ساختاری الگو)
توجه دقیق به مبحث بازنگری و نیز مبحث مدیریتی در سطح کلان (تحت سرفصل‌هایی معین حاوی راهکارها و پیشنهادات سازنده جهت اجرای دقیق و کامل طرح)	طرح سرفصلی تحت عنوان بازنگری حاوی مطالبی کلی و آکنده از شعار و به همین نحو در خصوص مبحث مدیریت
تهیه طرح محلی توسط نهادهای محلی (ارتباط دقیق میان سه شق طرح محلی یعنی طرح پایه، موضعی و موضعی و مدیریت و اجرای هماهنگ آنها) و ارائه پیش‌نویس طرح محلی به عموم مردم از جمله ذینفعان و... و توجه به پیشنهادات آنان و در صورت لزوم تغییر در طرح	تهیه طرح تفصیلی تقریباً به سیاق سابق و معمول در الگوی جامع (تهیه طرح تفصیلی پایه به همان منوال طرح تفصیلی در طرح جامع، تهیه طرح‌های موضعی و موضعی به صورت بعضاً نادقیق و عدم امکان اجرایی شدنش توسط شهرداری و در بسیاری موارد تهیه این طرح‌ها به توسط مهندسين مشاور غیر از مهندسين مشاور تهیه‌کننده طرح ساختاری و تداخلات حاصله)، عدم توجه به مشارکت مردمی و عدم ارائه طرح به مردم و عدم توجه به مشکلات حادث شده برای برخی از آنان در صورت اجرای طرح (تنها اضافه نمودن سرفصلی در بخش مطالعات پایه در خصوص مشارکت مردمی در برخی طرح‌های ساختاری و نه همه که البته آنهم حاوی مطالب تئوریک و بدون امکان دقیق اجرا است)

ماخذ: مطالعات نگارندگان

## بحث و بررسی (مقایسه تطبیقی طرحهای ساختاری - راهبردی و جامع در ایران)

تفاوتهای طرح ساختاری - راهبردی با الگوی جامع نه آنچنان کم است که نادیده انگاشته شود و نه آنچنان زیاد که بتوان آنرا کاملاً جدا از الگوی جامع تلقی کرد. در نمودار ۱ برخی از این تفاوتها و تشابهات نشان داده می‌شود:



نمودار (۱) مقایسه‌ای شماتیک میان الگوی جامع و الگوی ساختاری - راهبردی

ماخذ: مطالعات نگارندگان

## تجزیه و تحلیل یافته‌ها

طرح‌های ساختاری - راهبردی ایران همانگونه که از عنوانش هویداست از ساختاری دوبرخی (ساختاری و راهبردی)، اما به باور نگارندگان سه‌بخشی برخوردارند: بخش استراتژیک (راهبردی)، ساختاری و جامع. اینکه این ترکیب تا چه حد موفق بوده، بدلیل زمان کمی که از آغاز به تهیه آنها گذشته، قابل ارزیابی دقیق نیست، لیکن شناسایی برخی ضعف‌های ماهوی این طرح ترکیبی، به طور تقریبی نشان‌دهنده اینست که طرح قادر به تحقق کامل و مطلوب اهدافش نیست. مضاف بر اینکه معضل مدیریتی نیز از همان ابتدا بر طرح حاکم بوده است. شورای عالی شهرسازی و معماری نیز در خصوص طرح‌های ساختاری - راهبردی یا نامی که در بین کارشناسان مصطلح شده یعنی طرح جامع ساختاری راهبردی به جمع‌بندی کامل نرسیده و آنرا به طور کامل قبول نکرده است. برخی قسمت‌ها تصویب و برخی نمی‌شود و در این وضعیت، طبعاً مهندسين مشاور و شهرداریها دچار سردرگمی شده و برای دوری از این موقعیت، تمایل کلی نظام برنامه‌ریزی شهری مجدداً به تهیه و اجرای الگوی پیشین یعنی جامع منحرف می‌شود. بررسی برخی نمونه‌های داخلی به آشکاری نشان داد که این ترکیب به نوعی گسستگی ماهوی و دوری از قابلیت اجرا انجامیده است. با اغماض می‌توان گفت تنها بخش ساختاری بنحوی تهیه شده که از قابلیت اجرایی بیشتری برخوردار باشد. قسمت مطالعات موجود مشابهت فراوانی با همین بخش در الگوی جامع داشته و متأسفانه برخوردار از همان معضلات است. بخش استراتژیک طرح نیز به خوبی و مطابق اصول طرح‌های استراتژیک غرب (مقصود کتمان بومی‌سازی نیست، بلکه مساله عدم توجه به اصول مبنایی‌ست)، تدوین نشده و به طرح شعارهایی کلی در تمامی سطوح بسنده شده است. بخش ساختاری نیز با گسست کامل از بخش استراتژیک نقش بسزائی در به حاشیه بردن آن ایفاء می‌کند. البته طراحان اولیه این طرح ترکیبی مدعیند این طرح ترکیبی نیست. در صفحه ۲۴ مقاله دکتر حمید ماجدی - از طراحان این طرح - در فصلنامه هویت شهر (رجوع شود به مرجع هشتم) ذکر شده که: «طرح‌های ساختاری - راهبردی نه مشابه طرح‌های ساختاری هستند و نه نظیر برنامه‌های راهبردی می‌باشند و حتی تلفیقی از آن دو طرح و برنامه نیز نیستند. شاید به نظر برسد نظریه تهیه طرح‌های ساختاری - راهبردی که در کشور مطرح شده است همان الگوی تهیه طرح‌های ساختاری و یا برنامه‌ریزی استراتژیک (راهبردی) و یا تلفیقی از آنها است [اما اینگونه نیست]. سعی شده است این ایده تا حد امکان بومی باشد و با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی ایران و با در نظر گرفتن فرهنگ، ارزشها، هویت ملی و شهرسازی واجد ارزش گذشته ایران ارائه شود»، اما مشخص نیست بر مبنای کدام استدلال باید این مطلب را قبول کرد!

## نتیجه‌گیری

طرح ساختاری - راهبردی از اواسط دهه هفتاد خورشیدی در پاسخ به ضعف‌های فراوان طرح جامع در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور رخ نمود. اما بررسی‌های مقاله حاضر آشکار ساخت طرح ترکیبی ناقص از طرح‌های مختلف و با محوریت آشکار و پنهان طرح جامع بوده و قادر به سوق شهرها به سمت مطلوبیت لازمه نیست. متأسفانه اما تجربه نشان داده که تغییر مسیرهای غلط برنامه‌ریزی شهری در کشور بسیار مشکل است (برای همین لازم است پیش از طرح ایده‌های جدید یا به اصطلاح جدید! بسیار اندیشه نمود) و قصد بر ادامه تهیه و اجرای این طرح‌هاست (نگارندگان مخالف این امرند). به هرروی حتی با وجود این وضعیت می‌توان نکات و پیشنهادهای در راستای تصحیح امور نمود. گرچه چاره‌نهایی کار نخواهد بود. به عبارت دیگر طرح ساختاری - راهبردی، طرحیست که به هر حال در برخی شهرهای ایران اجرا می‌شود و بنابراین ارائه برخی پیشنهادهای اصلاحی برای آن الزامیست. پیشنهادهای از قبیل تهیه همزمان بخش‌های نظری و عملیاتی طرح ساختاری - راهبردی تا از ناهماهنگیها و معضلاتی که به دلیل فاصله زمانی میان تهیه دو طرح - فاصله میان تهیه طرح ساختاری - راهبردی و تفصیلی (محلی) - پیش می‌آید، جلوگیری شود. جهت تحقق این هدف می‌توان مطالعات کلی و جزئی طرح‌ها را به موازات هم انجام داد؛ بازنگری کلی در طرح موسوم به ساختاری - راهبردی. با اقداماتی از قبیل افزایش ارتباط بخش راهبردی (استراتژیک) و ساختاری در طرح ساختاری - راهبردی (گسستگی زیادی در حال حاضر میان بخش ساختاری و بخش راهبردی طرح مشاهده می‌شود، این گسستگی باید مرتفع گردد و ارتباط بخش راهبردی با آنچه در بخش ساختاری انجام می‌شود باید بروشنی در طرح تفصیلی پایه و طرح‌های موضوعی و موضعی جلوه‌گر شود) و در صورت عدم توانایی در این امر، حذف بخش راهبردی از بخش ساختاری یا بالعکس و

تمرکز بر تنها یک بخش؛ برگشت این طرح به اصول اساسی طرح ساختاری (بخش ساختاری طرح در ایران به الگوی اولیه وفادار نیست و بهتر است برای افزایش بازدهی، طراحان توجه بیشتری به طرح اصلی نمایند)؛ ارائه دقیقتر طرحهای موضوعی و موضوعی با بررسی بیشتر و...؛ تاسیس نهادی در پایتخت کشور با هدف ایجاد هماهنگی میان طرحهای ملی، منطقه‌ای و محلی و جهت جلوگیری از تداخل اهداف و اقدامات این طرحها با یکدیگر؛ وضع قوانینی مبنی بر واگذاری اختیارات هر چه بیشتر به مقامات محلی برای تهیه و تصویب طرحهای توسعه شهری تا جایی که تنها در صورت تناقض طرح با مقتضیات ملی، طرح برای تصویب نهایی به مقامات فرادست ارجاع داده شود و البته فراتر از این پیشنهادات، پیشنهاد طرحی ترکیبی از دو طرح جامع و استراتژیک (برای شناخت و مطالعه این طرح به منبع سوم مراجعه شود) برای جایگزینی بجای طرح به اصطلاح نوین ساختاری - راهبردی که تا آماده شدن بستر کشور برای ایجاد زمینه تهیه و اجرای الگوی مطلوب استراتژیک (یا حتی اگر طرح مطلوب و معتبر دیگری بعنوان هدف مدنظر باشد)، بتواند فاصله میان وضع موجود تا وضع مطلوب را بخوبی پر نماید.

## منابع

- اسماعیل‌زاده، حسن (۱۳۹۸)، تحلیل ارتباط هوشمندسازی و پایداری در فضاهاى شهری، نشریه علمی پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی، سال ۲۳، شماره ۶۸، تابستان ۱۳۹۸.
- پورمحمدی، محمدرضا (۱۳۸۲)، *برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری*، چاپ اول، انتشارات سمت.
- حجتی، حمید (۱۳۹۷)، چرایی و چالشهای گذار از طرح جامع شهری به استراتژیک، رساله دکتری، دانشگاه تبریز، تبریز.
- رهنما، محمدرحیم، خاکپور، براتعلی و مجتبی صادقی (۱۳۹۱)، تحلیل مدیریت استراتژیک در کلانشهر مشهد با مدل SWOT، نشریه علمی پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی، سال ۱۶، شماره ۴۲، زمستان ۱۳۹۱.
- زرافشان، عطالله، پورمحمدی، محمدرضا، نصیری، اسماعیل و مهدی موسی کاظمی (۱۳۹۹)، بررسی تطبیقی محلات انسان‌محور با تاکید بر مولفه‌های پیاده‌محوری و اختلاط کاربری اراضی، نشریه علمی پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی، سال ۲۴، شماره ۷۱، بهار ۱۳۹۹.
- سعیدنیا، احمد (۱۳۹۰)، *طرحهای شهری در ایران*، کتابهای سبز شهرداری، جلد ۵، سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور.
- قاسمی، ایرج (۱۳۹۰)، با پیشکسوتان شهرساز: مجموعه مصاحبه‌های علمی و پژوهشی، مهندسين مشاور طرح و منظر، ۱۳۹۰.
- ماجدی، حمید (۱۳۹۱)، نظریه تهیه طرحهای ساختاری راهبردی (ناحیه‌ای - محلی)، فصلنامه علمی پژوهشی هویت شهر، شماره یازدهم، سال ششم، پاییز ۱۳۹۱.
- مرادی مسیحی، وراز (۱۳۸۴)، *برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران*، چاپ اول، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری «وابسته به شهرداری تهران».
- منوچهری‌فر، بابک، الزامات و موانع برنامه‌ریزی فضایی راهبردی: رویکردی نهادی، پایاننامه کارشناسی ارشد، ۱۳۸۷، دانشگاه بهشتی، تهران.
- مهدیزاده، جواد (۱۳۸۲)، *برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری «تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران»*، چاپ اول، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- مهندسين مشاور شهر و خانه، *طرح ساختاری - راهبردی شیراز*، ۱۳۸۵.
- مهندسين مشاور طرح و آمایش، *طرح جامع پاکدشت*، ۱۳۸۹.
- مهندسين مشاور فرهنگ، *برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی توسعه شهری: زمینه‌ها، علل پیدایش، اصول و روشها*، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۲.
- Eigeles, D (2003): **Facilitating shared vision in the organization**, Journal of European. Industrial Training, Vol 27, Emerald.
- El-Namaki M. S. S (۱۹۹۲): "**Creating a Corporate Vision**". Long Range Planning, ۲۵(۶), ۲۵- ۲۹, Printed in Great Britain.
- Hackett, M and P Spurgeon (1996): **Leadership and vision in the NHS: how do we create the vision thing?**, Health Manpower Management, Vol 22, No 1, MCB University Press.
- Hodgkinson, M (2002), **A shared strategic vision: dream or reality?**, The learning Organization, Vol 9, No 2, Emerald.
- Ministry of Housing (1970), **Development Plans**. (A Manual on Form and Content).



- Murray A.J & Greens K.A (2006): **New leadership Strategies for the enterprise of the future**, The Journal of Information and Knowledge Management Systems, vol36, No 4.
- Von Einsidel, Nathaniel (۲۰۰۱): **Developing A City Vision**. United Nation Urban Management Programme, Presented At The CDS, First National Workshop, Manila, November, 2001.