



Analysis the challenges of transition to new approach in the process of preparing Iran's urban development plans based on the experience of the first phase of Isfahan comprehensive plan

Mohammad Sheikhi¹ | Maryam Arab²

1. Corresponding author, Associate Professor, urban and regional development department. E-mail: m.shaihi3000@gmail.com
2., Ph.D. candidate, urban and regional development department. E-mail: maryamarab1372@gmail.com

Article Info

Article type:

Research Article

Article history:

Received: 31 May 2023

Received: 23 January 2024

Accepted : 3 February 2024

Published : 18 February 2025

Keywords:

Spatial,

Strategic Planning,

Participation,

New Approach,

Isfahan Comprehensive Plan

ABSTRACT

The ineffectiveness of Urban Comprehensive Plans in facing the complex issues of Iran's urban planning system, finally caused a change in the approach of compiling these plans from a purely physical approach to a spatial-strategic approach as a new approach in the conditions of urban planning in Iran, and the preparation of urban development plans with this approach was approved by Iran Supreme Council of Urban Planning and Architecture in the summer of 1400 AH. But, the important point in this way is to pay attention to providing the necessary capacities to prepare plans with this approach. Therefore, the main goal of the current research is analyzing the challenges of using this approach with an emphasis on the challenges of its participatory aspect, which was done based on the pathology of obstacles to the participation of stakeholders in the experience of Isfahan Comprehensive Plan as the first plan prepared with this approach. The research method is qualitative and based on it, the data collection methods include in-depth semi-structured interviews and refer to documents, and the qualitative content analysis method was used in the data analysis. The findings of the research showed that participation in the preparing Isfahan Plan by all three stakeholders, including the public sector, civil society and planners, has faced many challenges and these challenges consist of three main categories of institutional environment, structural factors, and content and procedural characteristics of the manuscript of the new approach, And it seems that until the participation is not institutionalized in the planning environment of Iran and the attitude of the stakeholders towards participatory planning is not changed, the transition to the new approach will not be practical and this change of attitude will remain only at the level of discourse changing.

Cite this article: Sheikhi, M., Arab, M., (2025). Analysis the challenges of transition to new approach in the process of preparing Iran's urban development plans based on the experience of the first phase of Isfahan comprehensive plan. *Journal of Geography and Planning*, 28 (90), 163-176.



<http://doi.org/10.22034/gp.2024.56923.3148>

© The Author(s).

DOI: <http://doi.org/10.22034/gp.2024.56923.3148>

Publisher: University of Tabriz.

Introduction

The ineffectiveness of urban comprehensive plans in facing the complex issues of Iran's urban planning system, after years, caused a change in the approach of compiling these plans from a purely physical approach to a spatial-strategic approach as a new approach in the conditions of urban planning in Iran, and the preparation of urban development plans with this approach was approved by the Supreme Council of Urban Planning and Architecture in the summer of 1400 AH. Based on the published manuscript, the most important features of the new approach is the change from physical development plans to the integrated spatial development plans which are problem-oriented, capacity-oriented and context-oriented with the participation of stakeholders and key actors. Therefore, the point that is important in the meantime is to pay attention to the existence of the necessary capacities for applying this approach in formulating urban development plans in the country; because in the absence of essential infrastructure and institutional arrangements for go through the new process in the preparation of plans, this attitude will also face many challenges and problems in practice and may lead to an increase in problems in planning and implementation. For this reason, investigating and diagnosing the challenges of Isfahan comprehensive plan as the first plan compiled with this approach can increase the efficiency and effectiveness of preparing plans with a new approach in other cities. So, the main goal of the current research is to analyze the challenges of applying this approach in Isfahan Comprehensive Plan as the first plan prepared with this approach with an emphasis on the challenges of its participatory aspect, which has done based on the pathology of obstacles to the participation of stakeholders in the revision of first phase of this plan.

Data and Method

The methodology of the current research is a qualitative research method which based on it, data collection methods include semi-structured in-depth interviews and reference to documents, and the content analysis method has been used to analyze the research data. Also, the case study approach was used to conduct the research, in which the Isfahan Comprehensive Plan was investigated in the case study method. To conduct the interviews, the purposeful sampling method was used and the number of samples was determined by the theoretical saturation criterion. In this research, theoretical saturation was achieved after 8 in-depth interviews, which continued to 10 people for more certainty.

Results and Discussion

So far, many researches inside and outside the country have addressed the spatial-strategic approach and its participatory aspect. Based on this, it can be acknowledged that the theoretical findings of the previous researches regarding the challenges of applying the participatory approach in the conditions of urban planning in Iran are consistent with the results of the present study, which was carried out after the implementation of participation in the plans compilations and by examining a real plan and it was determined that there are more complex challenges in the context of implementing the participation in preparing plans. Thus, according to the interviewees, despite the provision of a platform for participation for all three categories of the main stakeholders, but participation from all of them includes 1) the public sector, both public and government institutions, 2) planners working in the private sector and the public sector and 3) civil society, including non-governmental organizations, the private sector, and the masses of people, has faced challenges and limitations, but emphasized the point that if attention is paid to correcting the reasons for refusing the participation and solving the challenges of all stakeholders which was discussed in detail in this research, it is possible to remove the institutional challenges in the long term and thus provide the efficiency of the new approach.

Conclusion

The findings of the research showed that the most important challenges and obstacles in the transition from the traditional approach to the new spatial-strategic approach in the formulation of development plans are aimed at three main areas, including 1) the formal and informal institutional environment, 2) structural factors, and 3) new approach manuscript procedural and content deficiencies, that these factors can be considered as the root of the challenges of stakeholders participation in Isfahan comprehensive plan. Therefore, it seems that until the institutional and organizational environment has not changed and the shortcomings of the new approach

manuscript are not resolved, the transition to the new approach will not be practical and this change of approach will remain only at the level of changing the discourse. However, it is necessary to mention that the beginning of the compilation of urban development plans in Iran, and especially the comprehensive plan of Isfahan city, based on a spatial and participatory approach, can be considered a positive turning point in the history of urban planning in Iran and the breaking of the long process of non-participation of the people of Iran.



واکاوی چالش‌های گذار به رویکرد نوین در فرایند تهیه برنامه‌های توسعه شهری ایران برپایه تجربه مرحله نخست برنامه جامع اصفهان

محمد شیخی^۱ | مریم عرب^۲

۱. نویسنده مسئول، دانشیار گروه برنامه‌ریزی اجتماعی و توسعه شهری و منطقه‌ای، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران. رایانامه:

m.shaiKhi3000@gmail.com

۲. پژوهشگر دوره دکتری شهرسازی، گروه برنامه‌ریزی اجتماعی و توسعه شهری و منطقه‌ای، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران:

Maryamarab1372@gmail.com

چکیده

اطلاعات مقاله

ناکارآمدی طرح‌های جامع شهری در مواجهه با مسائل و موضوعات پیچیده نظام شهرسازی ایران، سرانجام موجبات تغییر در رویکرد تدوین این طرح‌ها از رویکرد صرفاً فیزیکی به سوی رویکرد فضایی-راهبردی به عنوان رویکردی نوین در شرایط برنامه‌ریزی شهری ایران را فراهم نمود و تهیه برنامه‌های توسعه شهری با این رویکرد در تابستان ۱۴۰۰ ه.ش به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید. لذا، نکته مهم در این راه، توجه به فراهم نمودن بسترهای لازم جهت تهیه طرح‌ها با این رویکرد می‌باشد. از این رو، هدف اصلی پژوهش حاضر واکاوی چالش‌های کاربردی این رویکرد با تأکید بر چالش‌های وجه مشارکتی آن بوده که بر پایه آسیب‌شناسی موانع مشارکت ذی‌نفعان در تجربه مرحله نخست برنامه جامع اصفهان به عنوان نخستین برنامه تهیه شده با این رویکرد انجام شده است. روش پژوهش کیفی بوده و بر این اساس، روش‌های گردآوری اطلاعات شامل مصاحبه عمیق نیمه‌ساخت‌یافته و مراجعه به اسناد و مدارک بوده و در تحلیل داده‌ها از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده شده است. یافته‌های پژوهش نشان داد مشارکت در تدوین برنامه از سوی هر سه دسته بازیگران اصلی برنامه شامل بخش عمومی، جامعه مدنی و برنامه‌ریزان با چالش‌های فراوانی مواجه شده که این چالش‌ها متشکل از سه مقوله عمده محیط نهادی، عوامل ساختاری و ویژگی‌های محتوایی و رویه‌ای شرح خدمات رویکرد نوین می‌باشد و به نظر می‌رسد تا زمانی که مشارکت در محیط برنامه‌ریزی ایران نهادینه نشود و نگرش ذی‌نفعان نسبت به برنامه‌ریزی‌های مشارکتی تغییر نکند گذار به نگرش نوین عملی نخواهد بود و این تغییر نگرش صرفاً در حد تغییر گفت‌وگو باقی خواهد ماند.

نوع مقاله:

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۱۰

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۱۱/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۱۴

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۱/۳۰

کلیدواژه‌ها:

برنامه‌ریزی فضایی،

راهبردی،

مشارکت،

رویکرد نوین،

برنامه جامع اصفهان

استناد: شیخی، محمد؛ عرب، مریم (۱۴۰۳). واکاوی چالش‌های گذار به رویکرد نوین در فرایند تهیه برنامه‌های توسعه شهری ایران برپایه تجربه مرحله نخست برنامه

جامع اصفهان. *جغرافیا و برنامه‌ریزی*، ۲۸ (۹۰)، ۱۷۶-۱۶۳

<http://doi.org/10.22034/gp.2024.56923.3148>



© نویسندگان.

ناشر: دانشگاه تبریز.

مقدمه

ناکارآمدی تهیه طرح‌های توسعه شهری بر پایه رهیافت جامع- عقلانی موضوعی پذیرفته شده در ادبیات برنامه‌ریزی شهری در سطح جهان است. در ایران نیز، گذشت بیش از پنج دهه از آخرین شرح خدمات مصوب برای تهیه طرح‌های جامع شهر (موسوم به شرح خدمات تیپ ۱۲) و ظهور مسائل و موضوعات جدید در نظام شهرسازی و شهرنشینی کشور از یک سو و شکل‌گیری رویکردهای جدید در متون و حوزه‌های تخصصی برنامه‌ریزی توسعه شهری از سوی دیگر، ضرورت بازنگری در شیوه و محتوای طرح‌های جامع شهری را بیش از پیش آشکار ساخت و در خرداد ماه سال ۱۳۹۷.ش شیوه تهیه برنامه‌های توسعه شهری بر پایه رویکردی نوین و متفاوت از شیوه‌های پیشین از سوی دفتر طرح‌ریزی شهری و طرح‌های توسعه و عمران معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی در دستور کار قرار گرفت و در این راستا قرار شد تا پنج شهر از جمله شهر اصفهان به عنوان پایلوت تدوین برنامه با استفاده از رویکرد نوین انتخاب شوند و پس از آن نیز در تابستان سال ۱۴۰۰.ش "پیشنهاد بازنگری در روش و نگرش تهیه طرح‌های جامع شهری" به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید و مقرر شد گزارش و شرح خدمات جدید مبنای تهیه طرح‌های جامع برای تمامی شهرهای با بیش از ۵۰۰۰۰ نفر قرار گیرد (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۴۰۰). از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های رویکرد جدید بر پایه شرح خدمات منتشر شده، تغییر از طرح‌های توسعه کالبدی به طرح‌های یکپارچه توسعه فضایی و طرح‌های پاسخگو بر پایه مسئله‌محوری، ظرفیت‌محوری و زمینه‌گرایی همراه با مشارکت ذی‌نفعان و عاملان کلیدی می‌باشد. لذا، نکته‌ای که در این بین حائز اهمیت است توجه به وجود ترتیبات نهادی و زمینه‌های لازم جهت به کارگیری این رویکرد در تدوین برنامه‌های توسعه شهری در کشور است؛ چرا که در صورت نبود زیرساخت‌ها و شرایط نهادی لازم جهت طی نمودن فرایند جدید در تهیه برنامه‌ها، این نگرش نیز در عمل با چالش‌ها و مشکلات فراوانی مواجه خواهد شد و چه بسا به افزایش مشکلات در حوزه برنامه‌ریزی و اجرا نیز منجر شود. به همین دلیل بررسی و آسیب شناسی چالش‌های تهیه برنامه جامع اصفهان به عنوان نخستین برنامه تدوین شده با این رویکرد می‌تواند موجبات افزایش کارآمدی و کارایی تهیه طرح‌ها با رویکرد جدید را در سایر شهرها فراهم آورد. بر این اساس، این پژوهش با هدف واکاوی چالش‌های عملیاتی‌سازی رویکرد فضایی- راهبردی در تهیه برنامه جامع اصفهان و در راستای پاسخ به سؤالات زیر انجام شده است:

- ۱) چالش‌های مشارکت ذی‌نفعان به عنوان وجه اصلی رویکرد نوین در تدوین برنامه جامع اصفهان شامل چه مواردی بوده است؟
- ۲) چالش‌های تهیه برنامه‌های توسعه شهری بر پایه رویکرد نوین فضایی-راهبردی باتوجه به تجربه مرحله نخست برنامه جامع اصفهان به صورت کلی شامل چه مواردی می‌باشد؟
- ۳) چه راهکارهایی را می‌توان در فرایند تهیه برنامه‌های توسعه شهری در ایران با رویکرد نوین ارائه داد که منجر به کاهش چالش‌های نهادی و موانع مشارکتی آن گردد؟

مبانی نظری

با گسترش بی‌سابقه شهرها، محدودیت ابزارهای شناختی و حساس بودن میزان و نوع مداخله در ساختار شهرها، روش‌های شهرسازی سنتی نتوانست محیط کالبدی مطلوبی برای شهروندان ایجاد کند. به بیان دیگر، این روش‌ها که به عنوان الگوی گدسی (شناخت، تحلیل، طرح) شناخته شده‌اند به دلیل تکیه صرف بر اهداف کالبدی و فیزیکی، نیازهای جامعه را در شرایط متغیر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی پاسخگو نبوده‌اند (رهنما و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۰). از دیگر سو، ظهور ملاحظات محیط زیستی و اجتماعی و ارزشمندی این ملاحظات در میان گروه‌های جمعیتی فعال، سبب شد تا به کارگیری طرح‌های سنتی به گزینه غیر قابل پذیرش بدل شده و رویکردهای جدیدی چون رویکرد فضایی-راهبردی به عنوان جایگزین آن مطرح شوند (شیعه و شکیبامنش، ۱۳۹۰: ۴۷-۴۸). رویکرد فضایی-راهبردی که به عنوان یک رویکرد مسلط ابتدا در دهه ۱۹۹۰ م. در کشورهای اروپایی

اجرای شد، سرانجام به دلیل ویژگی‌هایی چون تبعیت از شرایط محیط برنامه‌ریزی و زمینه‌گرایی، مشارکت بازیگران در فرآیند برنامه‌ریزی، تمرکز بر اجرا و عدم قطعیت، تأکید بر حضور هم‌زمان نگرش کوتاه‌مدت و بلندمدت و یکپارچگی راهبردها و سیاست‌ها، مورد توجه دیگر کشورها نیز قرار گرفت (Albrechts, 2013؛ مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۳: ۶۶). در ایران نیز اگرچه توجه به رویکرد راهبردی سابقه‌ای در ادبیات شهرسازی و همچنین در تهیه و تدوین طرح‌های توسعه شهری از نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ هـ.ش داشته است^۱؛ لیکن لازم الاجرا شدن تدوین برنامه‌های توسعه شهری با رویکرد فضایی-راهبردی از سال ۱۴۰۰ هـ.ش و پس از تصویب شرح خدمات جدید تهیه طرح جامع شهری با روش و نگرش نوین رقم خورد. بر این اساس، این طرح‌ها از این به بعد سندی فضایی-راهبردی محسوب شده که به منظور بهبود و ارتقای عدالت اجتماعی و فضایی در راستای اعتلای کیفیت زندگی شهروندان و پایداری توسعه شهری تهیه می‌شوند که البته همچنان به دلیل ملاحظات قانونی، ذکر عنوان «جامع» برای این طرح‌ها ناگزیر است (وزارت راه و شهرسازی، ۱۴۰۰). مؤلفه‌های کلیدی برنامه جامع با نگرش نوین شامل چهار مؤلفه فضایی، راهبردی، مشارکتی و توسعه‌گرایی می‌باشد که برای هر یک اصول و ویژگی‌هایی معرفی شده است. برای مثال، مؤلفه فضایی بر شناخت یکپارچه روابط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و زیست محیطی و اجتناب از انجام مطالعات بخشی متفرق و منفک از یکدیگر دلالت دارد. مؤلفه راهبردی نیز به معنای تغییر رویکرد تهیه برنامه‌ها از جامعیت به جامع‌نگری در جمع‌آوری اطلاعات، اجتناب از تولید انواع پیوست‌ها و تعیین روش‌ها و ابزارهای پایش مستمر و دوره‌ای پیشنهادات برنامه می‌باشد. همچنین، مؤلفه توسعه‌گرا بودن به مسئله‌محوری و ظرفیت‌سازی در فرایند تهیه برنامه مربوط می‌شود که بر خلاف طرح جامع سنتی که به صورت کلی به مسائل شهری اشاره می‌نمود، بررسی موضوعات کلیدی چون اقتصاد و مالیه شهری، اسکان غیر رسمی، فقر، ظرفیت‌های زیست محیطی و به ویژه موضوع آب را مورد تأکید قرار می‌دهد. مؤلفه مشارکت نیز به عنوان دستاورد کلیدی این نگرش به معنای شراکت و حضور همه بازیگران اعم از نهادهای دخیل در امر توسعه شهری، بخش خصوصی و شهروندان از مرحله تهیه تا اجرای برنامه بوده که به منظور ارتقای کیفیت فنی، افزایش پذیرش نهایی برنامه در میان سهام‌داران^۲، تحقق مردم‌گرایی، زمینه‌گرایی و واقع‌گرایی در برنامه در نظر گرفته شده است^۳. در این راستا و به منظور اجرایی شدن هر یک از مؤلفه‌های نام برده، شرح خدمات جدیدی در تهیه طرح‌های توسعه تنظیم شده که در آن هفت سند اصلی^۴ به عنوان اسناد خروجی طرح پیش‌بینی است. در این بین، تهیه سند "برنامه راهبردی توسعه فضایی شهر موسوم به سند دستور کار" اولین سند و نخستین مرحله تهیه طرح می‌باشد که در آن گزارش تشخیص جایگزین بخش شناخت و تحلیل وضع موجود شده که به جای شناخت گسترده و بی‌هدف موضوعات و تحلیل‌های بی‌ارتباط با آن که در طرح جامع سنتی انجام می‌شد، به بررسی و تحلیل یکپارچه مشکلات، مطلوبیت‌ها و روندهای حاکم بر آنها از طریق روش‌های مشارکتی پرداخته می‌شود و از این مسیر، بیانیه چشم‌انداز، اهداف، راهبردها و سیاست‌ها تدوین می‌شود. همچنین، از تدوین سومین سند اصلی طرح، بعد فنی-اجرایی طرح آغاز شده و در این مرحله نگرش راهبردی به برنامه فیزیکی منجر می‌شود که طبق شرح خدمات منتشر شده به دلیل پرداختن زیاد به جزئیات سازگاری کاملی با مرحله نخست ندارد. لازم به ذکر است که تاکنون تنها شرح خدمات جدید در راستای اجرایی شدن نگرش فضایی-راهبردی در تدوین برنامه‌های توسعه شهری منتشر شده و چگونگی رویه‌های مشارکتی و تغییرات فرایندهای اداری-اجرایی مشخص نیست که با توجه به پا برجا بودن قیود نهادی، قانونی و فنی در کشور، تهیه برنامه با این نگرش را به ویژه در بخش مشارکت ذی‌نفعان با چالش‌های جدی از مرحله تهیه تا اجرا مواجه خواهد کرد که در ادامه پژوهش بر اساس تجربه تهیه مرحله نخست برنامه جامع اصفهان به این چالش‌ها پرداخته می‌شود.

^۱ ر.ک به برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه ایران در آن)، تألیف جواد مهدی زاده و دیگران، نشر آرمان شهر (۱۳۹۲)

^۲ Stakeholders

^۳ ر.ک به گزارش "پیشنهاد بازنگری در روش و نگرش تهیه برنامه جامع توسعه شهر"، تدوین دفتر طرح‌ریزی شهری و طرح‌های توسعه و عمران وزارت راه و شهرسازی، (۱۳۹۹)
^۴ این اسناد شامل (۱) سند دستور کار (۲) سند برنامه‌ها و طرح‌های توسعه فضایی شهر (۳) سند طرح‌های توسعه کالبدی شهر (۴) سند ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری (۵) سند معرفی طرح‌ها و پروژه‌های موضعی و موضوعی (۶) سند برنامه اجرایی طرح و (۷) سند اساس طرح و تعیین آستانه‌های مغایرت هر یک، می‌باشد.

داده و روش‌ها

روش‌شناسی پژوهش حاضر، روش پژوهش کیفی^۱ بوده و از رهیافت مطالعه موردی^۲ برای انجام عملیات پژوهش استفاده شده است که بر پایه آن، روش‌های گردآوری داده‌ها شامل مصاحبه عمیق نیمه‌ساخت‌یافته و مراجعه به اسناد و مدارک بوده و برای تحلیل داده‌های تحقیق از روش تحلیل محتوای داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه‌ها بهره گرفته شده است؛ بدین گونه که برنامه جامع اصفهان در روش مطالعه موردی مورد بررسی قرار گرفته و در بخش مصاحبه‌ها نیز با ۱۰ نفر از مدیران و دست‌اندرکاران برنامه جامع اصفهان که با روش نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شده‌اند، گفتگو شده است. مکان و زمان مصاحبه‌ها نیز برپایه انتخاب مصاحبه‌شوندگان و به دو صورت حضوری و مجازی تعیین شد. همچنین، تعداد افراد نمونه با معیار اشباع نظری تعیین شده است که در این پژوهش پس از ۸ مصاحبه عمیق، اشباع نظری حاصل شد که به جهت اطمینان بیشتر تا ۱۰ نفر ادامه یافت.

معرفی مورد پژوهش

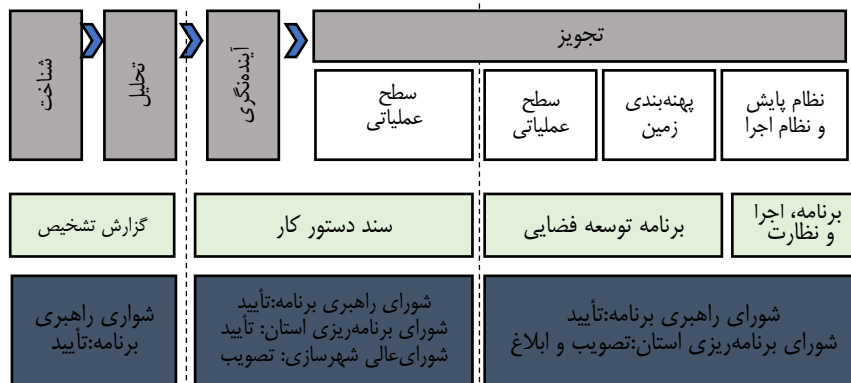
برنامه جامع شهر اصفهان با رویکرد نوین، دومین برنامه جامع شهر اصفهان پس از انقلاب و نخستین نمونه از نسل جدید طرح‌های توسعه شهری کشور است که به صورت رسمی در مهرماه سال ۱۳۹۷.ش آغاز و پس از رد شدن گزارش اولیه توسط مشاور در بهمن ماه ۱۳۹۸، مقرر شد تا گزارش مرحله نخست تحت نظارت شورای راهبری برنامه جامع^۳ و با استفاده از ظرفیت‌های تخصصی در داخل شهر اصفهان و همکاری مشاور تهیه شود و در نهایت، در مردادماه سال ۱۴۰۰ از گزارش مرحله نخست برنامه رونمایی شد. این برنامه گرچه به دلیل ملاحظات قانونی به عنوان برنامه جامع نام‌گذاری شده ولی برنامه‌ای فضایی-راهبردی محسوب می‌شود که در سه فصل کلی شامل معرفی اجمالی رویکرد نوین، خلاصه گزارش تشخیص (تحلیل مشکلات، تحلیل ظرفیت‌ها و تحلیل مطلوبیت‌ها) و خلاصه سند دستور کار مقدماتی صورت‌بندی شده است (شکل ۱). هرچند، مطابق با شرح خدمات جدید تهیه برنامه، در سند دستور کار می‌بایست بیانیه مأموریت و چشم‌انداز، بیانیه اهداف، بیانیه راهبردها و سیاست‌ها و نقشه سیاست‌گذاری و سازمان فضایی پیشنهادی محدوده و حریم شهر نیز به صورت کامل صورت‌بندی شده باشد؛ لیکن در این برنامه صرفاً ارزش‌ها، چشم‌انداز و پیش‌نویس اهداف کلان در قالب "دستور کار مقدماتی" تدوین شده و سایر بندهای سند دستور کار کامل به مرحله دوم برنامه موقوف شده است. با این وجود، در تدوین گزارش تشخیص و همچنین سند دستور کار مقدماتی (بخش تدوین چشم‌انداز) از مشارکت شهروندان و متخصصین براساس الگوی پنج سطحی مؤسسه بین‌المللی مشارکت عمومی (IAP2)^۴ بهره گرفته شده است؛ به گونه‌ای که در تدوین گزارش تشخیص از جلسات مردمی به صورت حضوری استفاده شده و در تدوین چشم‌انداز نیز بیش از چهار هزار نفر به صورت مجازی و حضوری در قالب نظرسنجی مشارکت نمودند. هرچند، مشارکت ذی‌نفعان در مراحل مختلف تدوین برنامه با چالش‌های فراوانی مواجه شد که به طولانی شدن فرایند تدوین برنامه نیز منجر گشت که در ادامه بدان پرداخته شده است (شورای راهبری برنامه جامع اصفهان، ۱۴۰۰).

¹ The qualitative research method

² Case study research

^۳ شورای راهبری، با دعوت افراد متخصص، صاحب نظر و ذی‌نفع توسعه شهری با مسئولیت اداره کل راه و شهرسازی استان تشکیل شده و نقش مشورتی-تخصصی در فرایند هدایت و نظارت بر روند تهیه برنامه جامع شهر ایفا می‌کند.

^۴ الگوی پنج سطحی مؤسسه مشارکت IAP2، پنج سطح (۱) اطلاع‌رسانی، (۲) مشورت، (۳) مداخله مؤثر، (۴) همکاری و (۵) قدرت‌دهی را به عنوان سطوح مشارکت در نظر گرفته است که بنا بر مصاحبه‌های صورت گرفته در برنامه جامع اصفهان، سطح همکاری برای مدیران، سطح مداخله مؤثر برای نخبگان و سطح مشورت و قدرت‌دهی برای شهروندان در مراحل مختلف عملیاتی شده است.



فرایند کلان تدوین و تصویب برنامه جامع اصفهان. شکل (۱)
ترسیم: نگارندگان، ۱۴۰۲ بر پایه گزارش مرحله اول برنامه جامع شهر اصفهان با رویکرد نوین

تجزیه و تحلیل داده‌ها در جهت پاسخ به سؤالات پژوهش

همانطور که در مقدمه بیان گردید، این پژوهش جهت پاسخ به سه سؤال اصلی شامل تبیین چالش‌های بعد مشارکتی برنامه جامع اصفهان از سوی بازیگران اصلی برنامه، تبیین چالش‌های تدوین برنامه‌های جامع با رویکرد جدید در همه ابعاد بر پایه چالش‌های این برنامه و ارائه راهکارهایی برای کاهش موانع انجام شده است که برای پاسخگویی به سؤالات تعداد ۱۰ مصاحبه صورت گرفت. در مصاحبه سؤالات اصلی از افراد پرسیده شد و با پرسیدن سؤالات کاوشی چون لطفاً بیشتر توضیح دهید و یا منظورتان از این که بیان کردید را شفاف‌تر بفرمایید، مورد جستجوی بیشتر قرار گرفت. سپس مصاحبه‌های جمع‌آوری شده به عنوان مواد مطالعه در روش تحلیل محتوا توسط نگارندگان به صورت متن درآمده و متون مصاحبه‌ها چندین بار مطالعه شد و "سطرهای" اصلی هر مصاحبه به عنوان واحد تحلیل (کدگذاری) انتخاب شده و به هریک از سطرها، مفهومی الصاق شد و این مفاهیم به شیوه قیاسی در مقولات از پیش تعیین شده طبقه‌بندی شده و جای گرفتند (جدول ۱ و ۲). دلیل استفاده از شیوه قیاسی این بود که در این پژوهش فرض شد که رویکرد نوین و به ویژه وجه مشارکتی آن با چالش‌هایی مواجه شده و به همین دلیل به مقوله‌بندی اکتشافی براساس مفاهیم برآمده از آن پرداخته نشد.

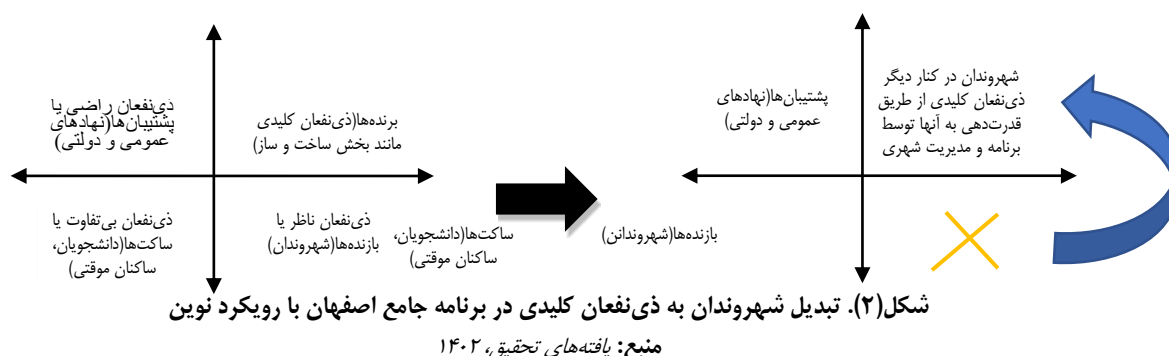
تبیین جایگاه شهروندان در برنامه جامع اصفهان

با وجود اینکه تعیین جایگاه شهروندان در برنامه جزء سؤالات اصلی پژوهش نبود اما چون در خلال پاسخ به سؤالات اصلی در مصاحبه‌ها، ۳ نفر از مصاحبه‌شوندگان به این موضوع اشاره نمودند، این بند در بخش تجزیه و تحلیل داده‌ها اضافه گردید. ذی نفع^۱ به هر فرد یا گروهی اطلاق می‌شود که ممکن است از دستاوردهای سازمان تأثیر بگیرد یا بر آن تأثیر بگذارد یا ادعا کند که چنین است (Fontaine, Jopsen & Eskerod, 2009). مدل‌های مختلفی برای شناسایی ذی نفعان وجود دارد که یکی از معروف‌ترین و در عین حال کاربردی‌ترین آنها ماتریس قدرت-منفعت^۲ است (Jopsen & Eskerod, 2009). بر پایه این ماتریس، چهار دسته ذی نفع قابل شناسایی است که شامل ذی نفعان کلیدی یا برنده‌ها، ذی نفعان راضی یا پشتیبان‌ها، ذی نفعان بی تفاوت یا ساکت‌ها و ذی نفعان ناظر یا بازنده‌ها می‌باشد (کاظمیان، ۱۴۰۰). در این بین، تا پیش از تصویب شرح خدمات برنامه جامع شهری با رویکرد نوین در ایران، شهروندان به عنوان ذی نفعان کلیدی تلقی نشده و در نتیجه به دلیل نداشتن قدرت در جایگاه بازنده‌های ماتریس قدرت-منفعت قرار می‌گرفتند (شکل ۲). لذا، تحلیل محتوای مصاحبه‌ها نشان داد در برنامه جامع اصفهان سعی شده تا شهروندان که تا پیش از این رویکرد در طرح‌های توسعه به دلیل قدرت کم و در عین حال منفعت زیاد، جزء

^۱ stakeholder

^۲ Power-interest matrix

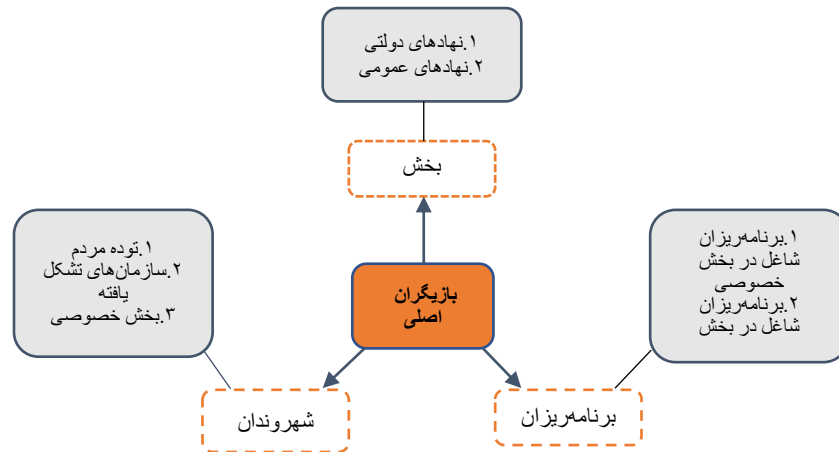
ذی‌نفعان ناظر و بازنده محسوب می‌شدند، با حمایت ذی‌نفعان پشتیبان یعنی نهادهای عمومی و قوانین و مقررات و رویه برنامه جدید به ذی‌نفعان کلیدی تبدیل شده و جایگاهی همانند بخش خصوصی و صاحبان کسب و کار که تا پیش از آن به عنوان تنها ذی‌نفعان برنامه‌ها و طرح‌های شهری در نظر گرفته می‌شدند پیدا کنند (شکل ۲) و در این راستا از آنها در قالب گروه‌های متعدد برای شناسایی مشکلات شهر اصفهان و تدوین چشم‌انداز درخواست مشارکت شده است. هرچند، همانطور که در جدول ۲ نیز بیان شده به دلیل فقدان سرمایه اجتماعی و کاهش اعتماد مردم به مدیریت شهری، بسیاری از مردم با وجود فراهم بودن بستر مشارکتی چه در مرحله جلسات حضوری شناسایی مشکلات و چه در جلسات مجازی تحلیل مطلوبیت‌ها و تدوین چشم‌انداز به دلیل اینکه منفعتی از این برنامه برای خود قائل نبودند و آن را صرفاً ابزاری برای صاحبان قدرت می‌دیدند، از مشارکت امتناع ورزیدند.



شناسایی چالش‌های مشارکت در برنامه جامع اصفهان به تفکیک بازیگران اصلی

به منظور شناسایی چالش‌های مشارکتی برنامه جامع اصفهان، ابتدا بازیگران اصلی برنامه بر پایه مراجعه به گزارش برنامه شناسایی و طبقه‌بندی شدند تا در هنگام مصاحبه و گفت و گو در رابطه با چالش‌های مشارکت، به تفکیک هریک از بازیگران اصلی از مصاحبه‌شوندگان سؤال گردد (شکل ۳). بر این اساس، بازیگران اصلی در سه دسته اصلی شامل بخش عمومی، برنامه‌ریزان و جامعه مدنی قرار گرفتند. به گفته افراد مصاحبه شونده دلیل این‌گونه طبقه‌بندی از بازیگران اصلی، نزدیکی منافع و رفتار آنها در روند تدوین برنامه بوده است. هرچند، این موضوع به معنای رفتار کاملاً مشابه توسط هریک از زیرگروه‌ها در هر گروه اصلی از بازیگران نمی‌باشد. به بیان دیگر، رفتار مشارکت‌کنندگان بخش خصوصی و سمن‌ها و توده مردم با این اینکه هر سه گروه به عنوان زیرمجموعه جامعه مدنی در نظر گرفته شده‌اند یکسان نبوده است؛ برای مثال یکی از مصاحبه شونده‌ها به این موضوع اشاره نمود که "علی‌رغم انتظار بیشتر از سازمان‌های مردم نهاد (سمن‌ها) نسبت به توده مردم برای مشارکت در طول برنامه، این سازمان‌ها تمایلی به حضور در جلسات و یا حضور فعال و انتقادی در جلسات نداشتند و دلیل آن قول و وعده‌های کاذب از سوی بدنه مدیریت شهری در تجارب پیشین آنها بوده که بی‌اعتمادی و بی‌میلی این سازمان‌ها به مشارکت در این برنامه را در پی داشته است". همچنین در رابطه با چالش‌های مشارکت توده مردم، مصاحبه شوندگان به عدم امکان برگزاری حضوری جلسات مردمی در سطح محلات به دلیل مصادف شدن تدوین برنامه با آغاز کرونا، تشدید تحریم‌های اقتصادی و در نتیجه افزایش ناامیدی مردم و همچنین بی‌اعتمادی به ساختار شهرداری و برنامه‌های توسعه را به عنوان دلایل اصلی مشارکت‌گریزی عموم مردم در طول برنامه برشمردند. در رابطه با چالش‌های مشارکت بازیگران بخش عمومی، مصاحبه شوندگان به عدم اعتقاد دستگاه‌های مدیریتی به مشارکت و یا عدم تمایل مدیران به مشارکت مردم به دلیل الزام‌آوری مشارکت به پاسخگویی آنها در برابر شهروندان را به عنوان عمده دلایل مخالفت مدیران با وجه مشارکتی این برنامه نام بردند. یکی از مصاحبه‌شوندگان که در شورای راهبری برنامه نیز عضویت

داشت اشاره نمود که " نمایندگان و مدیران سازمان‌های دولتی حاضر در شورای راهبری مدام در مسیر پیش‌برد ساز و کار مشارکتی برنامه مانع ایجاد می‌کردند و با دست‌اندازی باعث طولانی شدن فرایند تدوین نیز می‌شدند". از دیگر موانع مشارکتی پر تکرار مربوط به برنامه‌ریزان و خو گرفتن افکار آنها با رویکرد سنتی تهیه طرح‌های جامع می‌باشد که این موضوع حتی باعث رد شدن گزارش تشخیص ارائه شده توسط مشاور در مرحله اول تهیه برنامه و تأخیر در روند تدوین برنامه شده است که مصاحبه شونده‌گان، عمده دلیل آن را دانش ناکافی برنامه‌ریزان در ارتباط با رویکرد مشارکتی برشمردند. در مجموع، مفاهیم استخراج شده از متون حاصل از مصاحبه‌ها نشان داد که وجه مشارکتی برنامه از سوی هر سه دسته بازیگر اصلی برنامه با موانع اساسی مواجه گردیده که این مفاهیم در جدول شماره (۱) به تفصیل بیان شده است.



شکل (۲). بازیگران اصلی مشارکت کننده در مرحله نخست برنامه جامع اصفهان

ترسیم: نگارندگان، ۱۴۰۲ بر پایه گزارش مرحله اول برنامه جامع اصفهان با رویکرد نوین

جدول (۱). چالش‌های مشارکت بازیگران اصلی در روند تدوین مرحله نخست برنامه جامع اصفهان با رویکرد نوین

چالش‌ها	بازیگران	
<p>-انباشت مسائل حل نشده در شهر و ترجیح شهرداری به تأمین هزینه‌های آن و در نتیجه کاهش توان شهرداری برای تأمین هزینه وجه مشارکتی برنامه و برگزاری جلسات مردمی</p> <p>-عدم باور اکثریت مدیران شهرداری اصفهان نسبت به کارآمدی مشارکت شهروندان در فرایند تدوین برنامه</p> <p>- خو گرفتن افکار مدیران نهادهای عمومی محلی با فرایندهای غیرشفاف و خارج از چارچوب برنامه‌های توسعه شهری و در نتیجه بی میلی به رویه‌های مشارکتی</p>	<p>نهادهای عمومی</p>	
<p>-دانش اندک نسبت به عمل برنامه‌ریزی مشارکتی در سطح مدیران دولتی از جمله اداره کل راه و شهرسازی استان</p> <p>-عدم اعتقاد به برنامه‌ریزی مشارکتی بویژه در سطح مدیران دولتی (اعم از اداره کل راه و شهرسازی، میراث فرهنگی)</p> <p>-عدم حضور کارآمد مدیران در جلسات شورای راهبری و سنگ اندازی در جریان مشارکتی برنامه و طولانی شدن فرایند تدوین و تصویب مرحله نخست برنامه</p> <p>-عدم نیاز به پاسخگویی تصمیم‌گیران و دستگاه‌های مدیریتی در برابر شهروندان و در نتیجه ترجیح فرایندهای فن سالارانه و غیر شفاف نسبت به جریان های مشارکتی نیازمند به شفافیت و پاسخگویی که محدود شدن اختیاراتشان را در بر دارد.</p> <p>-توجه به منافع فردی و جایگاه سازمانی به جای توجه به منافع عمومی در میان مدیران</p> <p>-عدم وجود دغدغه محلی در میان نمایندگان نهادهای دولتی مشارکت کننده در شورای راهبری برنامه</p>	<p>بخش عمومی</p>	
<p>-فقدان مهارت تسهیل‌گری در میان برنامه‌ریزان و به بی راهه رفتن جلسات به دلیل عدم داشتن این مهارت</p> <p>- بی توجهی به آموزش فنون مذاکره در واحدهای اصلی تحصیلات آکادمیک رشته برنامه ریزی شهری و در نتیجه عدم تسلط به مهارت تسهیل‌گری از سوی برنامه‌ریزان در جلسات</p> <p>-کم بودن فرایند دانش برنامه‌ریزی در میان برنامه‌ریزان بخش دولتی و عمومی</p>	<p>برنامه‌ریزان شاغل در بخش دولتی و عمومی</p>	
<p>-خو گرفتن افکار برنامه‌ریزان بخش خصوصی و شرکت های مشاور با تهیه طرح‌ها به شیوه سنتی</p> <p>-عدم قابلیت تطبیق با نگرش نوین در برخی شرکت های مشاور به دلیل (۱) انجام مطالعات تکراری و ناکارآمد بر مبنای تیپ ۱۲ و ۲) عدم تطابق مبلغ قرارداد مشاور با فرایند هزینه‌بر پیش‌برد برنامه با نگرش نوین</p>	<p>برنامه ریزان شاغل در بخش خصوصی</p>	

<p>-دانش پایین و عدم آمادگی مشاور شهرسازی نسبت به رویکرد نوین</p> <p>-مصادف شدن زمان تهیه برنامه جامع با تشدید تحریم‌های اقتصادی و بدتر شدن وضعیت معیشتی و افزایش ناامیدی مردم</p> <p>-شروع کرونا و عدم امکان برگزاری جلسات مردمی به صورت حضوری در سطح محلات مختلف شهر اصفهان</p> <p>-فرسایش سرمایه اجتماعی و تشدید بی‌اعتمادی مردم به نهادهای عمومی شهری چون شهرداری</p> <p>-ناامیدی از ساختار دولتی و شهرداری و عدم انگیزه و میل به مشارکت (در نظر گرفتن فراخوان‌های مشارکتی به عنوان یک شو جهت فریب افکار عمومی)</p> <p>-نابرابری اقتصادی و نابرابری فرصت‌ها در میان اقشار مختلف و در نتیجه بیگانه بودن عامه مردم با طرح جامع و مشارکت در طرح‌های توسعه به عنوان حق خود به شهر</p> <p>-عدم آمادگی مردم برای مشارکت به لحاظ فکری به دلیل عدم تمرین مشارکت از دوران کودکی و سطوح خردتر چون محله</p> <p>-هم ادبیات نبودن مردم با هم و عدم توانایی برای شکل‌گیری گفتگوی سازنده و نداشتن تصویر واضح از آرمان‌ها و آرزوها در سطح شهر</p> <p>-فقدان آموزش‌های لازم برای مشارکت و آگاه نبودن مردم از چیستی و مأموریت شهرداری و برنامه جامع شهر</p> <p>-آشنا نبودن شهروندان با پلتفرم‌های مجازی در اوایل کرونا و سخت‌تر شدن کار برای مشارکت مجازی</p>	<p>توده مردم</p>	<p>جامعه مدنی</p>
<p>-عدم برآورده شدن انتظار مشارکت از سمن‌ها به دلیل تصویر ذهنی منفی پیشین این گروه‌ها از حضور در جلسات مختلف و بی‌توجهی به نظرات آنان در واقعیت و در نتیجه بی‌اعتمادی و بی‌انگیزه بودن آنها برای حضور فعال و انتقادی در جلسات</p>	<p>تشکل‌های سازمان یافته</p>	
<p>- تشدید نارضایتی بخش خصوصی از شهرداری به دلیل کاهش فرصت‌های سرمایه‌گذاری و کسب و کار در شهر و در نتیجه بی‌اعتنایی به حضور در فرایند تدوین برنامه جامع و مشارکت در جلسات</p>	<p>بخش خصوصی</p>	

منبع: یافته‌های تحقیق، ۱۴۰۳

تبیین چالش‌های بکارگیری رویکرد نوین در تدوین برنامه‌های توسعه شهری به صورت عام

پس از بررسی چالش‌های مشارکت در برنامه جامع اصفهان از سوی هر سه دسته بازیگران بخش عمومی، برنامه‌ریزان و جامعه مدنی، در گام بعدی به چالش‌های تدوین برنامه جامع با رویکرد نوین برپایه مرحله نخست تجربه برنامه جامع اصفهان پرداخته شد که بر اساس مفاهیم به دست آمده از متون مصاحبه‌ها این چالش‌ها را می‌توان در سه طبقه عمده شامل (۱) محیط نهادی، (۲) عوامل ساختاری و (۳) ویژگی‌های محتوایی و رویه‌ای شرح خدمات رویکرد نوین طبقه‌بندی نمود. محیط نهادی به عنوان اولین طبقه شامل مجموعه‌ای نسبتاً پایدار و پیوسته از رویه‌ها و قوانین رسمی به همراه هنجارها و روتین‌های غیر رسمی می‌باشند که کمابیش اقداماتی چون فرایندهای برنامه‌ریزی را هدایت می‌کنند (Raitio, 2012). این تعریف از نهادها در بسیاری از مفاهیم استخراج شده از عبارات‌های موجود در متون حاصل از مصاحبه‌ها دیده شد؛ به گونه‌ای که دو مفهوم ذیل طبقه قانون، شش مفهوم ذیل طبقه سازمان و سه مفهوم ذیل طبقه برنامه و در مجموع به عنوان طبقه عمده محیط نهادی رسمی جای گرفتند. یکی از مصاحبه‌شوندگان که جزء کارشناسان ارشد تدوین برنامه جامع بود این‌چنین به موضوع پرداخته است: "تا زمانی که فرهنگ هم‌رأیی و همکاری در زمینه برنامه‌ریزی فعلی کشور نهادینه نشود، حتی با وجود الزام به شرح خدمات مشارکتی رویکرد نوین باز هم مشارکت به معنای واقعی تحقق نخواهد یافت و انتقال قدرت به شهروندان در تدوین برنامه‌های توسعه عملی نخواهد شد". مصاحبه‌شونده‌ای دیگر از زاویه‌ای دیگر به این موضوع اشاره نمود: "نارسایی‌های سازمانی و نهادی و تعارض منافع سازمانی مهم‌ترین مانع مشارکتی است و این تعارض منافع اصلاً اجازه نمی‌دهد سازمان‌های مختلف بتوانند بر سر یک میز بنشینند و همکاری بینشان شکل گیرد". از دیگر مفاهیم جالب توجه در متون مصاحبه‌ها، مفاهیم مربوط به محیط نهادی غیر رسمی می‌باشد. در این بین، یکی از مصاحبه‌شونده‌ها که جزء اعضای شورای راهبری برنامه جامع بوده است نیز در این خصوص این‌چنین بیان داشت: "گویی یک گرایش رضاخانی در تک تک ما ایرانیان وجود دارد و همین باعث می‌شود فرهنگ مشارکت درون ما نهادینه نشده و اعتقادی به کارایی آن نیز در همه بازیگران به ویژه مدیران شکل نگیرد". مفاهیم بعدی مربوط به عوامل

ساختاری می‌باشد که شش مفهوم مرتبط را شامل می‌شود. عوامل ساختاری عمدتاً مربوط به شرایط تاریخی-اجتماعی کشور می‌باشند که به گفته مصاحبه شونده‌گان می‌تواند در تهیه طرح با رویکرد نوین راهبردی- فضایی اختلال ایجاد کند. برای مثال، یکی از مصاحبه شونده‌گان در این باره چنین گفت: "نظام استبدادی و نظام ارباب - رعیتی که در طول تاریخ در ایران وجود داشته باعث شده یک مشارکت ناپذیری تاریخی در مردم ایجاد شود و بیشتر مردم نه حق و نه تکلیفی به عنوان مشارکت برای خود قائل نیستند و با وجود تبلیغات گسترده برای شرکت در جلسات مردمی، استقبال کمی از جلسات توسط شهروندان می‌شد و همین عامل می‌تواند در سال‌های اولیه این رویکرد نوین را با چالش‌های جدی مواجه کند، البته این موضوع نباید باعث کنار گذاشتن این رویکرد و ناامیدی از آن شود بلکه باید به سوی شناساندن حقوق شهروندی به مردم و نهادینه کردن فرهنگ مشارکت گام برداشته شود". آخرین طبقه‌شناسایی شده به عنوان چالش گذار به رویکرد نوین، به ویژگی‌های محتوایی و رویه‌ای خود شرح خدمات رویکرد نوین مربوط می‌شود که از نظر مصاحبه‌شونده‌گان می‌تواند شفاف‌تر و دقیق‌تر تدوین شود تا برنامه‌ریزان بتوانند با آن ارتباط بهتری برقرار کنند و در آموزش‌های مرتبط با آن به صورت کارآمدتری عمل شود. این موضوع توسط بیش از نیمی از مصاحبه‌شونده‌گان اشاره شد. برای مثال یکی از مصاحبه‌شونده‌گان اذعان داشت "نهادهای تهیه کننده و تصویب کننده برنامه باید آموزش داده شوند و رویکرد نوین باید برایشان به طور دقیق و شفاف تشریح شود تا متوجه شوند دارند چه کاری و برای چه انجام می‌دهند". هم‌چنین آنها به این موضوع این چنین پرداختند که چگونگی تبدیل سطح راهبردی برنامه به سطح کالبدی برنامه مشخص نیست و با توجه به وجود منافع و حقوق مالکانه فردی ناشی از طرح‌های تفصیلی پیشین، اینکه چگونه قرار است از گزارش تشخیص و سند دستور کار که با مشارکت طیفی از بازیگران مختلف هم تدوین شده استفاده گردد، سؤال برانگیز است. از دیگر مفاهیم اشاره شده در این طبقه نیز با جزئیات نوشته شدن فرایند تدوین برنامه می‌باشد که به طولانی شدن روند تدوین برنامه منجر شده و مشکلاتی همانند برنامه‌های جامع سنتی را سبب می‌شود و در نتیجه باعث کاهش تأثیرگذاری برنامه می‌گردد. در این زمینه می‌توان به این نقل قول یکی از مصاحبه‌شونده‌گان اشاره داشت که اظهار داشتند "در شرح خدمات رویکرد نوین، اسناد برنامه را از طرح‌های راهبردی- ساختاری پیشین نیز با جزئیات تر و همه‌جانبه‌تر نوشته‌اند و این مسئله با ویژگی گزینش‌گری رویکرد برنامه راهبردی- فضایی تناقض دارد".

جدول (۲). چالش‌های گذار به رویکرد نوین در تدوین برنامه‌های توسعه شهری ایران بر پایه تجربه مرحله نخست برنامه جامع اصفهان

بخش‌ها	چالش‌ها
محیط نهادی رسمی	قوانین
	محیط نهادی
محیط نهادی رسمی	حکومت و سازمان
برنامه	

<p>اجرائی شدن تهیه طرح با رویکرد نوین</p> <p>-ضعف سیستم‌های پشتیبان تصمیم(DSS)از قبیل در دسترس نبودن داده‌های به روز از وضعیت موجود شهر</p> <p>-دو پارگی سیستم برنامه‌ریزی در مدیریت شهری و تعلق میان سیستم هزینه‌های شهرداری(برنامه راهبردی)و سیستم درآمدی(طرح جامع- تفصیلی)</p>			
<p>-میل به قدرت درونی تک تک افراد و گرایش رضاخانی مردم ایران</p> <p>-میل به وجود قدرت مطلق بالادستی در میان اکثریت مردم کشور که منجر به بی‌میلی به مشارکت در آنها می‌شود</p>	<p>فرهنگ، باورها و ارزش‌ها</p>	<p>محیط نهادی غیر رسمی</p>	
<p>-مشارکت ناپذیری تاریخی مردم ایران</p> <p>-تحریم‌های آمریکا و متزلزل بودن شرایط اقتصادی جامعه؛ به گونه‌ای که مردم حاضرند نیازهای عادی‌شان را با قربانی کردن نسل آینده در برطرف نمودن نیازهایشان برآورده کنند و در نتیجه صرفاً به وضع موجود اندیشیده و مزیتی در مشارکت در طرح‌های توسعه شهری که معطوف به آینده شهر است نمی‌بینند.</p> <p>-منیت تاریخی در ایران(خودمحموری که از شرایط اجتماعی-فرهنگی ما نشأت می‌گیرد)</p> <p>-وجود نظام متمرکز و استبدادی در سراسر تاریخ</p> <p>-عدم پذیرفته شدن اقتدار مردم در طول تاریخ و حتی از بعد از انقلاب مشروطه به این سو توسط مدیران</p> <p>-خدشه دار بودن سرمایه اجتماعی عام(غیر پیوندی) و استفاده نادرست از سرمایه اجتماعی خاص(پیوندی)</p>	<p>شرایط تاریخی</p>	<p>عوامل ساختاری</p>	
<p>-عدم توجه به چگونگی تحقق‌پذیری برنامه و روش‌های تأمین مالی آن برپایه منابع درآمدی پایدار شهرداری</p> <p>-مشخص نبودن چگونگی تجلی کالبدی برنامه راهبردی- فضایی(مرحله نخست)با توجه به وجود منافع و حقوق مالکانه فردی ناشی از طرح‌های تفصیلی پیشین</p> <p>-تأکید وزارت راه و شهرسازی بر انتخاب مشاور غیر بومی و افزایش تعارض میان نهادهای محلی حاضر در شهر و وزارت راه و شهرسازی در این رابطه و در نتیجه طولانی شدن روند انتخاب مشاور برای مرحله دوم (برای برنامه جامع اصفهان از خرداد ۱۳۹۹ تاکنون همچنان انجام نشده)</p> <p>-تعارض ذاتی در شرح خدمات به دلیل تأکید بر رویکرد راهبردی-فضایی و گزینش‌گری از یک سو و در عین حال الزام طرح به پرداختن به همه مسائل و در نظر گرفتن نقش‌ها تا حد مقیاس بلوک شهری از سوی دیگر</p>	<p>ویژگی‌های محتوایی و رویه‌ای شرح خدمات رویکرد نوین</p>	<p>شرح خدمات</p>	

منبع: یافته‌های تحقیق، ۱۴۰۲

بحث و بررسی

تاکنون پژوهش‌های زیادی در داخل کشور و خارج کشور به رویکرد فضایی- راهبردی و مشارکت در برنامه‌ریزی پرداخته‌اند. لیکن آنچه این پژوهش را از مطالعات مرتبط متمایز می‌سازد این است که علیرغم اینکه مطالعات موردی از جمله پژوهش‌های ذکر شده در این بند به چرایی عدم تحقق مشارکت و ذکر پیشنهادهای برای بهبود آن پرداخته‌اند، لیکن این پژوهش برای نخستین بار به بررسی چالش‌های پیاده‌سازی رویکرد مشارکتی در فرایند تهیه طرح‌ها پس از تصویب یک شرح خدمات جدید با رویکرد مشارکتی و قانونی شدن جایگاه مشارکت در تدوین طرح‌های توسعه در ایران پرداخته است. در ادامه به برخی از مرتبط‌ترین پژوهش‌ها با نتایج آن این پژوهش اشاره شده است: سعیدی رضوانی(۱۳۸۵) در مطالعه خود در پی شناسایی ابعاد شهرسازی مشارکتی هماهنگ با شرایط ایران بوده و بر این اساس طرحی مشارکتی و قابل اجرا را برای بافت قلعه آبکوه مشهد که نوعی اسکان غیر رسمی محسوب می‌شود پیشنهاد می‌دهد و در پایان تأکید را بر اراده سیاسی و مدیریتی واقعی برای جلب

مشارکت مردم و پذیرش هزینه‌های آن می‌گذارد. در پژوهش حاضر نیز نبود اراده و عدم اعتقاد مدیران به مشارکت مردم به عنوان یکی از چالش‌های اساسی وجه مشارکتی برنامه جامع اصفهان شناسایی شد. در مطالعه‌ای دیگر، فروهر و همکاران (۲۰۱۴) چارچوبی برای تحقق برنامه‌ریزی همکارانه با تأکید بر نقش برنامه‌ریزان شهری در شرایط ایران پیشنهاد داده‌اند و چارچوب پیشنهادی خود را بر روی سند استراتژی توسعه شهری بندر انزلی عملیاتی نموده‌اند و به این نتیجه رسیده‌اند که برنامه‌ریز باید نقش خود را از یک نخبه به سمت یک تسهیل‌گر که می‌تواند روابط میان مدیران برنامه‌ریزی و مردم را بهبود بخشد تغییر دهد. این در حالی است که طبق نتایج حاصل شده از مصاحبه‌ها در این پژوهش نیز مشخص شد که رویکرد نخبه‌گرایی و فن‌سالارانه همچنان به عنوان رویکرد مسلط در میان برنامه‌ریزان شهری ایران وجود دارد و برنامه‌ریزان چه در عرصه آکادمیک و چه در عرصه اجرا نیازمند کسب شناخت و آگاهی بیشتر در رابطه با نقش تسهیل‌گری خود می‌باشند. شرفی و همکاران (۱۳۹۸) در پژوهش خود با عنوان "مشارکت‌پذیری یا مشارکت‌گریزی مردم و برنامه‌ریزان؟" به دنبال شناخت ادراک مردم و برنامه‌ریزان از فرایند مشارکت در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران بوده‌اند و به این نتیجه رسیده‌اند که مهم‌ترین مفهوم در حوزه ادراک مردم و برنامه‌ریزان از مشارکت، مشارکت‌گریزی آنها می‌باشد. نتایج این مطالعه هم در پژوهش حاضر به اثبات رسید و مشخص گردید که در میان شهروندان و برنامه‌ریزان اعتقادی به مشارکت و کارایی آن در تدوین طرح‌ها وجود ندارد. در پژوهشی دیگر، تقدسی و شریف‌زادگان (۱۳۹۹) به دنبال پاسخ به این پرسش بوده‌اند که چرا فرایندهای برنامه‌ریزی توسعه شهری مشارکتی نمی‌توانند به تمام نتایج مثبت مورد ادعا در متون نظری دست یابند و سه دسته مانع روندکاری-ابزاری، هنجاری-محتوایی و ساختارها و فرایندهای سازمانی را به عنوان موانع نهادی پیش روی اجرای کارآمد رهیافت برنامه‌ریزی مشارکتی شناسایی می‌کنند. در مجموع می‌توان اذعان داشت که یافته‌های پژوهش‌های نظری در رابطه با چالش‌های بکارگیری رهیافت مشارکتی در شرایط برنامه‌ریزی ایران با نتایج پژوهش حاضر که پس از قانونی شدن جایگاه مشارکت در تدوین طرح‌ها و تغییر رویکرد تهیه طرح‌ها و با بررسی یک طرح واقعی انجام شده مطابقت داشته و حتی چالش‌های پیچیده‌تری نیز در عمل به اثبات رسید و بنابراین مشخص شد صرفاً تصویب و قانونی شدن رویکرد جدید و تغییر شرح خدمات تهیه طرح‌ها نمی‌تواند موجبات از میان برداشتن چالش‌های نهادی و در نتیجه کارآمدی رویکرد فضایی-راهبردی را فراهم نماید.

نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف تبیین چالش‌های گذار به رویکرد نوین به عنوان الگوی جدید در تدوین برنامه‌های توسعه شهری ایران و با تأکید بر آسیب شناسی موانع مشارکت ذی نفعان بر اساس تجربه مرحله نخست برنامه جامع شهر اصفهان انجام شد. یافته‌های پژوهش نشان داد مهم‌ترین چالش‌ها و موانع گذار از نگرش سنتی به نگرش نوین متوجه سه بخش شامل (۱) محیط نهادی رسمی و غیررسمی، (۲) عوامل ساختاری و (۳) کاستی‌های رویه‌ای و محتوایی شرح خدمات رویکرد نوین می‌باشد که این عوامل را ریشه چالش‌های مشارکتی ذی نفعان اصلی برنامه نیز می‌توان در نظر گرفت. لذا، به نظر می‌رسد تا زمانی که محیط نهادی و سازمانی تغییر نکند و کاستی‌های شرح خدمات رویکرد نوین برطرف نشود گذار به نگرش نوین عملی نخواهد داد و این تغییر نگرش صرفاً در حد تغییر گفتمان باقی خواهد ماند. هرچند ذکر این نکته ضروری است که آغاز شدن تدوین برنامه‌های توسعه شهری در ایران و به طور ویژه برنامه جامع شهر اصفهان بر پایه نگرش فضایی و مشارکتی را می‌توان نقطه عطف مثبتی در تاریخ برنامه‌ریزی شهری ایران و شکسته شدن روند طولانی مشارکت ناپذیری مردم ایران قلمداد کرد. در ادامه، پیشنهاداتی به منظور غلبه بر موانع مشارکتی هر سه دسته بازیگر اصلی برنامه ارائه می‌گردد که این پیشنهادات نیز بر پایه سطرهای استخراج شده از متون مصاحبه‌ها می‌باشد:

- حل تعارض منافع درون و بین سازمانی شامل تعارضات میان ذی‌نفعان کلیدی، نهادها و دستگاه‌های مربوط و ایجاد یکپارچگی میان نهادهای دخیل در این امر به عنوان پیش‌نیاز شکل‌گیری مشارکت میان آنها
- آموزش نهادهای تهیه‌کننده و تصویب‌کننده برنامه در مورد رویکرد نوین و اهداف آن پیش از شروع برنامه

- واگذاری همه مراحل طرح به سطوح محلی (با توجه به تعارض منافع میان وزارتخانه راه و شهرسازی و استان، فرایند رفت و برگشتی صرفاً باعث تأخیر و ناکارآمدی بیشتر می‌شود)
- طراحی دستورالعمل برای چگونگی مشارکت اعضای شورای راهبری برنامه؛ به‌گونه‌ای که اعضای شورای راهبری بتوانند به دلخواه به اظهار نظر پرداخته و باعث اخلاف در فرایند پیش‌برد برنامه شوند.
- تقویت فعالیت سازمان‌های غیر دولتی (سمن‌ها): حضور در سازمان‌های غیر دولتی باعث می‌شود تا آموزش شهروندی برای چگونگی مطرح نمودن خواسته‌ها، پیگیری خواسته‌ها، واقع‌بینی نسبت به وضع موجود و بینش پیدا کردن نسبت به وضع مطلوب فراهم شود تا در صورت مشارکت در عرصه‌های کلان‌تر چون برنامه جامع شهر دچار سردرگمی نسبت به موضوع مشارکت، نوع خواسته‌ها و چگونگی پیگیری آن نشوند.
- مهیا نمودن عرصه‌های گفتگو برای شهروندان (تجربه برنامه جامع اصفهان نشان داد در صورت تداوم عرصه‌های گفتگو برای مردم، اقشار مختلف با دیدگاه‌های مختلف می‌توانستند وارد گفتگوی سازنده شده و به هم‌رأیی برسند).
- نهادینه کردن مشارکت از طریق آموزش‌های در سطح خرد همچون خانواده، محیط‌های آموزشی و محلات
- آموزش فنون مذاکره به مدیران، برنامه‌ریزان و متخصصان و تشویق مشارکت به صورت شواری و مشورتی در میان عموم مردم
- تقویت بینش راهبردی و اهمیت برنامه‌ریزی مشارکتی در سطح مدیران و تصمیم‌گیران، برنامه‌ریزان و شهروندان (به ویژه آموزش مدیران و توجیه آنها نسبت به اهمیت مشارکت مردم در تدوین برنامه‌های توسعه به منظور باورپذیری و ایجاد اعتقاد نسبت به تأثیر مشارکت و شفافیت در افزایش کارآمدی برنامه‌ها بسیار مهم می‌باشد).

منابع

- ازکیا، محمد، غفاری، غلامرضا. (۱۳۸۳). بررسی رابطه بین اعتماد و مشارکت اجتماعی در نواحی روستایی شهر کاشان. نامه علوم اجتماعی، ۹(۱۷): ۳-۳۱.
- الیاس زاده مقدم، نصرالدین. (۱۳۹۰). بررسی و امکان سنجی جایگزینی الگوی برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی با الگوی برنامه‌ریزی جامع شهری در ایران: مطالعه تطبیقی-مقایسه‌ای. آرمان شهر، ۴(۶): ۳۵-۴۸.
- اوست هوپی زن، اندریاس. (۱۳۷۷). مشارکت شهروندان در طرح‌ریزی و توسعه نواحی شهری، ناصر برک‌پور، مجله معماری و شهرسازی، ۴۸.
- پوراحمد، احمد، حاتمی‌نژاد، حسین، حسینی، سیدهادی. (۱۳۸۵). آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور. فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی، ۳۸(۵۸): ۱۸۰-۱۶۷.
- تقی‌زاد فانی، ابوالقاسم. مقنی جانسوز، منیژه. (۱۴۰۰). بررسی رابطه مردم و توسعه گردشگری (مطالعه موردی: کلان‌شهر تبریز). نشریه علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی، ۲۶(۸۰): ۸۳-۹۸.
- پیران، پرویز. (۱۳۹۸). مصاحبه در باب موانع مشارکت در ایران، موجود در www.aparat.com، تاریخ دسترسی ۱۸/۸/۱۴۰۰.
- حبیبی، سیدمحسن. سعیدی رضوانی، هادی. (۱۳۸۴). شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران. نشریه هنرهای زیبا، ۲۴(۲۴): ۱۵-۲۴.
- رهنما، محمدرحیم. عبدالله زاده، مهدی. (۱۳۹۶). تحلیل عوامل مؤثر بر پیشبرد فرهنگ مشارکت محلی در برنامه‌ریزی توسعه گردشگری (مطالعه موردی: منطقه آزاد ماکو). نشریه علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی، ۲۱(۶۲): ۹۷-۱۱۵.
- رهنما، محمدرحیم. مافی، عزت‌الله. اسدی، روح‌الله و سلیمی، محمود. (۱۳۹۰). گذار از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی استراتژیک (نمونه موردی: شهر بانه). مطالعات جغرافیایی مناطق خشک، ۱(۲): ۵۴-۳۹.
- سعیدی رضوانی، هادی. (۱۳۸۵). عملیاتی کردن شهرسازی مشارکتی در شرایط ایران؛ نمونه قلعه آبکوه مشهد. هنرهای زیبا، ۲۳(۲۸): ۲۳-۳۴.
- شرفی، مرجان. بهزادفر، مصطفی. دانش‌پور، عبدالهادی. برک‌پور، ناصر و خانکه، حمیدرضا. (۱۳۹۸). مشارکت‌پذیری یا مشارکت‌گریزی مردم و برنامه‌ریزان؟ پژوهش کیفی در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران. نشریه هنرهای زیبا، ۲۴(۲): ۳۸-۲۹.
- شریفیان ثانی، مریم. (۱۳۸۰). مشارکت شهروندی، حکمروایی شهری و مدیریت شهری. فصلنامه مدیریت شهری، ۲(۸): ۴۳-۴۳.
- شورای راهبردی برنامه جامع شهر اصفهان. (۱۴۰۰). گزارش مرحله اول برنامه جامع شهر اصفهان با رویکرد نوین. اصفهان.
- شعبه، اسماعیل. شکیبامنس، امیر. (۱۳۹۰). برنامه‌ریزی فضایی راهبردی؛ رویکردی کارا در نظام برنامه‌ریزی شهری. مجله علمی پژوهشی انجمن علمی معماری و شهرسازی ایران، ۲(۲): ۶۴-۴۵.
- صفایی پور، مسعود. سعیدی، جعفر. (۱۳۹۴). بررسی عوامل مؤثر در ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری در ایران. فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، ۷(۲۲): ۳۰-۱۲.
- عبدی دانش‌پور، زهره. (۱۳۸۷). درآمدی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی. چاپ اول.
- قربانی، رسول. حجتی، حمید. (۱۴۰۰). تحلیل تطبیقی ماهیت و فرایند تهیه طرح ساختاری-راهبردی در ایران و طرح‌های توسعه شهری کشورهای توسعه یافته. نشریه علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، ۲۶(۸۰): ۲۴۹-۲۳۵.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. (۱۳۹۳). معرفی روش‌های ارزیابی پیش‌از اجرا برنامه‌های شهری (با تأکید بر سند طرح جامع تهران). تهران: شهرداری تهران. چاپ اول.

- نوریان، فرشاد، خاکپور، امین. (۱۳۹۶). ارائه مدلی جهت شناسایی بهره‌وران کلیدی در برنامه‌های شهری، نمونه موردی: ناحیه جوادیه منطقه ۶ شهرداری تهران. (۱۰): ۲۷۱-۲۸۱.
- وزارت راه و شهرسازی. (۱۴۰۰). چارچوب، راهنما و شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع شهری با نگرش و روش نوین. تهران: دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری.
- akhavan, M., & behbahani, M. A. (2013). exploring the framework of the strategic spatial planning for the vision tehran 2025. *planum. the journal of urbanism*, **27(2)**:1-11.
- Albrechts, L. (2013). Reframing Strategic Spatial Planning by using a coproduction perspective. *planning theory*. **1(12)**:46-63
- Albrechts, L & Balducci, A.(2013).Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans .*The planning review* .**49(3)**: 16-27.
- Arnstein, S.(1996). **A ladder of citizen participation**, (second edition).Routledge Press
- Alexander, L.D. (1985). Successfully Implementing strategic decisions. *Long range planning* . **18(3)**:91-97
- Creighton, J .(2005) .**The public participation hand book: making better desicions through citizen involvement** .John Wiley & Sons.
- Fontaine, C., Haarman, A & ,Schmid, S.(2006). **The stakeholder Theory**.
- Forouhar, N. (2020).Evaluating the role of urban palnners in participatory urban planning: A conceptual Model of success in Iran, *Arch Bus Adm Manag*, **3(1)**: 1-10.
- Jopsen, A & ,Eskerod, P .(2009). Stakeholder Analysis in Project:Challenges in Using Guidelines in the Real World .*International Journal of Project Mngement*, (**27**):335-343
- Midgely, J .(1986).**Community participation, social development and the state** . London: Methuen
- Mitlin,D.,&Thompson,J.(1995).Participatory approaches in urban areas: Strengthening civil society or reinforcing the status quo? *Environment and urbanization*,**7(1)**:231-250.
- Mosse,D.(2003).**The making & marketing of Participatory development**. In P.V. Ufford,& A.Kumar Giri, *A moral critique of development: in search of global responsibilities*.
- Reed, M .(2008) .Stakeholder participation for environmental management: a aliterature review .*Biological Conservation*:. **10(141)**:2417-2431