

گذر از برنامه ریزی معیارگرا^۲ به برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی^۳، نمونه: مقایسه بین شیوه تعیین مشکلات در برنامه میان مدت شهرداری مشهد (معیارگرا) و شیوه برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی (مشارکتی)^۴

چکیده

هدف این تحقیق، مقایسه بین الگوی برنامه ریزی معیار گرای ملاحظه عمل سیستم فعلی مدیریت شهری در کشور و از جمله شهرداری مشهد است و الگوی شیوه برنامه ریزی حل مشکل یا برنامه ریزی ارتباطی - مشارکتی است که در ادبیات برنامه ریزی شهری ایران غریب است و جایگاهی در سیستم مدیریت شهری ایران ندارد. برای این منظور ابتدا بحثی نظری پیرامون الگوهای برنامه ریزی شهری (چهار الگوی ۱. حل مشکل اصلاحی، ۲. اصلاح گرایش (روند) تخصیصی، ۳. نفع مدارانه فرصت جستجوگر، ۴. هدف گرای قانون مدار (دستوری-معیارگرا) انجام گرفته، سپس ۲۹ شاخص کمی در برنامه توسعه و عمران شهرداری مشهد با نتایج حاصل از الگوی برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی با نظر سنجی از شهروندان (۵۰۰ شهروند) با استفاده از پرسشنامه در سطح مناطق ۱۲ گانه شهرداری) در خصوص شناسایی مشکلات شهری مقایسه شده است. در نتیجه، کاربرد این شیوه برنامه ریزی حل مشکل ۴۴ مشکل شهری از جانب شهروندان شناسایی شدند که ده مشکل عمده شهری به ترتیب اولویت ۸۹٪ کل مشکلات شهری را تشکیل می دهند و در بطن مشکلات عنوان شده ترافیک عمده ترین مشکل شهری است که بیش از ۸۰٪ شهروندان اعلام نموده اند. همچنین ۶۰٪ مشکلات بیان شده توسط شهروندان بین سازمانی و تنها در قلمرو وظایف شهرداری نیست و نمایندگان نگرش کلی و سیستمی پاسخگویان به شهر به عنوان یک کل

۱. دانشگاه فردوسی مشهد و جهاد دانشگاهی مشهد

۲. Normative Theory

۳. Problem Solving Theory

۴. این تحقیق با مشارکت مالی شهرداری مشهد و دانشگاه فردوسی مشهد در قالب بند الف ماده ۱۰۲ قانون برنامه سوم توسعه کشور با همکاری تعدادی از کارشناسان از جمله مهندس مصطفی امیر فخریان، عضو هیات علمی پژوهشی گروه جغرافیا و برنامه ریزی جهاد دانشگاهی مشهد انجام گرفته است که در اینجا لازم است از زحمات و همکاری کلیه این عزیزان تقدیر و تشکر شود.

منسجم است و برای آنها تفکیک وظایف بین دستگاههای خدمات رسان مفهوم ندارد. مقایسه بین نتایج حاصل از دو روش در شناسایی شاخصها و مشکلات بیانگر این واقعیت است که برنامه تدوین شده توسط شهرداری عمده شاخصهای فیزیکی مبتنی بر الگوی سنتی برنامه ریزی نگاه از بیرون (نرم گرا و نظر کارشناسان شهرداری) بجای نظرسنجی از داخل (نقطه نظر شهروندان) در تهیه برنامه است، شاخصهایی مانند احداث و توسعه گورستان که مهمترین اولویت سازمان بهشت رضا(ع) است و نیاز آن از جانب سازمان مربوط اعلام شده است، درحالی که در روش برنامه ریزی مشارکتی مشکل گورستان در بین ۴۴ مشکل عنوان شده، وجود ندارد. یا نیاز به سینما که سرانه آن در وضع موجود ۲۵۰ نفر به ازاء یک صندلی در حالی که در سطح استاندارد ۵۰ نفر است. در بین ۴۴ مشکل عنوان شده از جانب شهروندان وجود ندارد، ولی الویت فیزیکی شهرداری است و یا مشکل اتوبوس ویا لونا پارک و غیره. مقایسه بین این دو روش در تعیین مشکلات شهر مشهد، بیانگر این واقعیت است که اگر هدف برنامه رضایتمندی شهروندان است، باید به خواسته آنها توجه کرد، ولی اگر تکیه بر شاخص هدف ذکر شده بر اساس تفاضل استاندارد و وضع موجود در برنامه عمرانی شهرداری است، باید بر اساس خواست دستگاهها عمل کرد. بنابراین، گذر از برنامه ریزی معیار گرا به حل مشکل با تلفیقی از دو شیوه گامی اساسی در راه عینی، واقعی و ملموس کردن برنامه ریزی با واقعتهای موجود است و اجرایی شدن سهلتر برنامه و پذیرش شهروندی آن را بیشتر می نماید.

واژگان کلیدی: برنامه ریزی معیار گرا، برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی،

نظر سنجی، استاندارد، شهر مشهد



مقدمه

به نظر تعدادی از نظریه پردازان برنامه ریزی شهری و منطقه ای، دهه ۱۹۸۰ سرآغاز عصر مشارکت عمومی و خصوصی و بازنگری در الگوهای پیشین توسعه شهری و برنامه ریزی است و دیگر جایی برای طراحی عظیم برنامه ریزی جامع بر مبنای برنامه ریزی کمی وجود ندارد و در جستجوی پارادایم جدیدی است که با قوانین برنامه ریزی متمرکز (معیارگرایی، هنجاری) متفاوت است. این پارادایم جدید را می توان برنامه ریزی دمکراتیک نامید (مهدیزاده، ۱۳۸۳: ۴۳). همچنین به عنوان تئوری برنامه ریزی ارتباطی^۱ (John Foley et al, 2000, 219) نیز مشهور است، که تاکید بر فرآیندهای همکاری و اجماع سازی دارد و به طور گسترده ای به عنوان پارادایم غالب برای اقدامات برنامه ریزی پذیرفته شده است و برای آنهایی که سعی در رهایی از محدودیتهای تحلیل سیاستی عقلانی سنتی دارند، جذاب است. اصولاً تئوری برنامه ریزی بر اقدامات تاثیر گذاشته و آنها را شکل می دهد. بحثهای مابین حامیان اقدامات ارتباطی هابرماس (Habermasian) و انتقادات فوکالود (Foucauldian) در این خصوص آشکار است. بخاطر اینکه هر یک تقاضای رفتار متفاوتی از برنامه ریزان را دارند. اقدامات ارتباطی انتظار برنامه ریزی اجماعی را از طریق مشارکت دمکراتیک آزاد دارد. تئوری فوکالود اشاره ضمنی به عقلانیت استراتژیک و سیاست واقعه ای ماکسیمالی برای برنامه ریزی موثر دارد (E.R. Alexander, 2001, 311). همچنین انتخاب الگوی برنامه ریزی نیازمند توجه به سیاست شهری، ساختار اداری و شرایط محیطی است. در غیر این صورت، جمع آوری داده و تحلیل آنها بدون اندیشه نظری، ممکن است زمینه کاری را برای مجریان فراهم آورد ولی نتایج مطلوبی را به دنبال نداشته باشد. یا به قول ترنر بی توجهی به شرایط موجود در فرآیند برنامه ریزی شبیه روش فردی است که خانه را بر ماسه ساخته است، ولی بعدها درمی یابد که این روش به دور از عقل است (ترنر، ۱۳۷۶: ۲۱۱). بنابر این توجه به تئوری و واقعیتهای موجود دو جزء اساسی در فرآیند برنامه ریزی است. ولی بررسیها نشان دهنده آن است که کمتر به جوانب فلسفی و نظریه ای در فرآیند برنامه ریزی توجه شده است. بنابر این برای جلوگیری از غوطه ور شدن در گرداب عمل گرایی و روزمرگی و یا درگیر شدن در خیال پردازیهای بلند پروازانه طولانی مدت غیر قابل دستیابی در فرآیند برنامه، ضرورت سازگار کردن فعالیتها و اقدامات برنامه در چارچوب یکی از الگوهای برنامه ریزی و مشارکت پذیر کردن آنها لازم است. در ارزیابی اولیه از اقدامات برنامه ای شهرداری در قالب تهیه برنامه عمرانی میان مدت شهرداری مشخص شد که تئوری خاصی اقدامات و عملیات مطالعاتی شهرداری را حمایت نمی کند، و بیشتر فعالیتها مربوط به جمع آوری آمار و اطلاعات بر اساس روشهای معلول سنتی و

1. Communicative Planning Theory

دستور العملی است که تعدادی شاخص کمی را در چارچوب وظایف شهرداری را دربرمی گیرد که از طرف وزارت کشور به صورت بخشنامه به کلیه شهرداریها ابلاغ شده است. این فرمت کلیشه ای برای کلیه شهرها با شرایط متفاوت به صورت یکسان تهیه و ارسال شده است که ممکن است ویژگیهای خاص شهرها را پوشش ندهد. همچنین بنیان فکری حاکم بر این برنامه نیز تکیه بر معیارها و استانداردها و سرانه ها و شاخصهای کمی است که خود گویای این واقعیت است که به گونه ای ناخواسته و ندانسته (سطوح کارشناسی و یا مشاوره ای که برنامه را هدایت کرده، قادر به بهره گیری از مبانی نظری تئوریهای برنامه ریزی نشده است) گرفتار شیوه برنامه ریزی هنجاری (Normative) مبتنی بر خرد گرایی (Rationalism) قرن نوزدهم است، که در ابتدا برنامه ریزان اجتماعی عقیده داشتند برنامه ریزی عقلانی می تواند باعث موفقیت "جامعه ایده آل" شود. ولی این نظریه به وسیله خود برنامه ریزان در دهه ۱۹۷۰ (Nylund, 1995) و بعداً در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ توسط افکار عمومی مورد سؤال قرار گرفت. در راستای فائق آمدن نسبی بر چنین مشکلاتی در فرآیند برنامه ریزی در این قسمت ابتدا چهار شکل برنامه ریزی (۱. حل مشکل اصلاحی، ۲. اصلاح گرایش (روند) تخصیصی، ۳. نفع مدارانه فرصت جستجوگر، ۴. هدف گرای قانون مدار (دستوری)) و به دنبال آن سابقه برنامه ریزی در شهرداری و مقایسه بین الگوی برنامه ریزی حل مشکل و معیار گرا صورت گرفته است.

هدف تحقیق

هدف این تحقیق ارائه مدلی برای در هم ریختن قالبهای سنتی برنامه ریزی شهری است که با مقایسه بین دو شیوه برنامه ریزی انجام گرفته است:

۱. شیوه برنامه ریزی سنتی مبتنی بر تفکر کارکرد گرایی (مقایسه شاخصهای وضع موجود با استانداردهای وضع مطلوب - معیار گرا) تکنوکرات، فن محور غیر مشارکتی و تجویزی کارشناس تصمیم گیر و وظیفه گرا
۲. شیوه برنامه ریزی "حل مشکل اصلاحی" و مشارکتی مبتنی بر نیازسنجی از داخل (از دیدگاه شهروندان) نه از خارج (نقطه نظرات کارشناسان دستگاه اجرایی) می باشد. چهار مدل برنامه ریزی

بری (۱۹۷۳) چهارمدل یا سبک برنامه ریزی را به شرح زیر شناسایی کرده است (Martin, 1985, 220):

۱. حل مشکل اصلاحی^۱
۲. اصلاح گرایش (روند) تخصیصی^۱



URBAN PLANNING & MANAGEMENT CONFERENCE

21-22 February 2007 - Mashhad-Iran



شورای اسلامی
شهر مشهد



شهررداری مشهد



استاداری خراسان جنوبی



مجمع مهندسان مشاور
مهندسان شهرسازی
مشهد



سازمان نظام آمیزی