



جمهوری اسلامی ایران

استانداری مرکزی

دفتر امور شهری و شوراهای

وزارت کشور



سازمان شهرداری و دهیاری های کشور

شهرداری ها

برنامه ریزی عملیاتی

باریکرد راهبردی



اللَّهُ الرَّحْمَنُ الرَّحِيمُ

برنامه‌ریزی عملیاتی شهرداری‌ها با رویکرد راهبردی (با نگاهی به شهر محلات)

مؤلفان:

داودرضا عرب، مهدی رجبی هاشجین، یوسف اشرفی

سری منابع آموزشی شهرداری‌ها





عنوان: برنامه‌ریزی عملیاتی شهرداری‌ها با رویکرد راهبردی (با نگاهی به شهر محلات)

مؤلفان: داودرضا عرب، مهدی رجبی هاشجین، یوسف اشرفی

مجری: پژوهشکده فرهنگ، هنر و معماری جهاددانشگاهی

کارفرما: شهرداری کرمان - معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

ناشر: معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - پژوهشکده فرهنگ، هنر و معماری جهاددانشگاهی

ویراستار: تهمینه فتح‌اللهی

صفحه آرا: فاطمه سادات شاکری

چاپ اول: بهمن ۱۳۸۹

شمارگان: ۱۰/۰۰۰ نسخه

پیشگفتار

توجه روزافزون به امر برنامه‌ریزی و لزوم توجه به چالش‌های پیش‌رو، از ضرورت‌های اصلی جوامع امروزی است، به گونه‌ای که در نظر نگرفتن آن، رو به رو شدن با آینده را با درصد بالایی از عدم اطمینان همراه می‌سازد. برنامه‌ریزی در مفهوم کلی به‌منظور رشد، ترقی و رفاه اجتماعی در جهت رسیدن به اهدافی است که مفهوم توسعه را بیان می‌کند. شهر به عنوان سیستمی پویا و باز، همواره نیازمند به‌کار بردن شیوه‌های علمی، کارآمد و جدید در جهت حل مشکلات و نیل به توسعه پایدار با اتکا به شناخت کامل از وضع موجود است. یکی از جدیدترین شیوه‌های نوین، استفاده از رویکرد راهبردی (استراتژیک) در برنامه‌های توسعه شهری است. برنامه‌ریزی راهبردی شهری، به‌کارگیری چارچوب مفهومی و روش‌شناسی منبعث از رویکرد راهبردی در حوزه برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهری است و تا بتواند بر پایه اصول علمی برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل شهر را بر عهده داشته باشد. در این رویکرد، هدایت تغییرات، تدوین برنامه‌ها و طرح‌های محدود برای آنها در طول زمان و منطبق با سیاست‌گذاری‌های انجام شده صورت می‌پذیرد.

همچنین تحولات سالیان اخیر در نگرش عمومی به شهرداری و وظایف آن در جامعه، موجب ایجاد چشم‌اندازی متفاوت نسبت به نقش و جایگاه شهرداری در روند تحولات شهری شده است. بنابراین پاسخ‌گویی مناسب سازمان‌های شهرداری، در قبال این انتظارات به وجود آمده، نیازمند تدوین برنامه‌ای مناسب و کارآمد بر مبنای نتایج حاصل از تحلیل وضعیت درونی و بیرونی سازمان می‌باشد.

با توجه به لزوم نگاه راهبردی به شهر و نیز در راستای عمل به ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تاکید فراوانی بر تهیه برنامه پنج‌ساله راهبردی برای شهرداری‌های کل کشور دارد. بر اساس ماده ۱۵ قانون نوسازی و

عمران شهری، شهرداری‌ها مشمول ماده ۲ قانون نوسازی بوده و باید با راهنمایی وزارت کشور برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت ۵ سال براساس طرح جامع تهیه و در صورتی که شهر فاقد آن باشد، بر اساس نیازهای ضروری و با رعایت اولویت آنها این طرح را در حدود درآمد حاصل از اجرای قانون و سایر امکانات مالی شهرداری‌ها تنظیم و پس از تصویب شورای اسلامی شهر یا جانشین قانونی آن و تایید وزارت کشور، اجرا نمایند. به استناد موارد فوق، وزارت کشور با صدور دستورالعملی جدید که جایگزین دستورالعمل شماره ۱۹۲۷۵/۳ مورخه ۱۳۷۰/۹/۲ گردید، شهرداری‌ها را موظف به تهیه برنامه عملیاتی ۵ ساله نمود که در تعدادی از شهرها از جمله مشهد، تهران، اصفهان، محلات و غیره تهیه شده و یا در حال تهیه هستند.

کتاب حاضر نیز در همین زمینه و با هدف آشنایی بیشتر خوانندگان با برنامه‌های پنج ساله، لزوم تهیه آن، بررسی تجارب داخلی و خارجی و ایجاد چارچوبی ساختارمند برای تدوین برنامه‌های عملیاتی پنج ساله شهرداری‌ها تهیه شده است. کتاب در دو بخش و چهار فصل تهیه شده است. بخش اول بیشتر شامل مبانی نظری موضوع و روش‌شناسی تدوین برنامه عملیاتی می‌باشد و در قالب سه فصل تدوین شده است.

در فصل اول کتاب با عنوان «تاریخچه، روند و انواع برنامه‌ریزی»، به مفاهیم برنامه‌ریزی، روند تغییرات آن، رویکردهای متداول برنامه‌ریزی، راهبرد توسعه شهری، تحولات برنامه‌ریزی در ایران، و نقد و تحلیل برنامه‌ریزی شهری در ایران پرداخته شده است.

فصل دوم کتاب به چشم‌انداز و جایگاه آن در تدوین برنامه راهبردی شهر پرداخته و در فصل سوم، فرآیند عمومی تدوین برنامه ۵ ساله راهبردی شهرداری‌ها مورد بررسی قرار گرفته است.

بخش دوم کتاب به صورت موردی به برنامه پنج‌ساله شهرداری شهر محلات در قالب فصل چهارم پرداخته است. در این فصل ابتدا به ویژگی‌های جغرافیایی، تحولات تاریخی و

جاذبه‌های گردشگری شهر محلات اشاره مختصری شده است. به‌علاوه، جایگاه شهر محلات در طرح‌های فرادست نیز در این فصل مورد بحث قرار گرفته است. پس از معرفی مختصر شهر محلات، نحوه تهیه و تدوین برنامه‌های عملیاتی شهر محلات ارائه گردیده است. همچنین در این فصل چشم‌انداز شهر محلات و مأموریت شهرداری، مسائل و مشکلات کلیدی شهر و شهرداری، راهبردهای توسعه شهر محلات و پروژه‌های عملیاتی آن در شش سرفصل جداگانه ارائه گردیده است.

در پایان از همکاری صمیمانه مسئولین سازمان‌ها و نهادهای مدیریت شهری محلات به ویژه آقایان غلامرضا یارمحمدی، غلامرضا بهرام‌بیگی، محمدرضا علی‌محمد، محمد صادق استرابی و اعضای محترم شورای شهر و پرسنل شهرداری در انجام مطالعات مربوط به تدوین برنامه عملیاتی پنج‌ساله شهرداری شهر محلات، نهایت تقدیر و تشکر به عمل می‌آید. همچنین از همکاران خود در مؤسسه پژوهشی مهندسی راهبرد دانش پویا به ویژه، خانم‌ها مرضیه اورعی، مریم ظهیرتقوی و نگار فرامانی و آقایان نوید جهدی و کیوان عرب‌زاده به خاطر پشتیبانی‌های لازم در تدوین، صفحه‌آرایی، ویرایش و بازخوانی متن کتاب صمیمانه تشکر و قدردانی می‌گردد.

امید است که کتاب حاضر، گامی هر چند کوچک در راه توسعه و آموزش رویکرد راهبردی در برنامه‌ریزی شهری و استفاده از آن در تهیه طرح‌های شهری باشد. هیچ کار علمی بی‌عیب و نقص نبوده و این نوشتار نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشد، دیدگاه‌ها، نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خوانندگان محترم همچون فانوسی برای ما در طی این راه پر پیچ و خم خواهد بود.

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
پیشگفتار.....	أ
فصل اول: تاریخچه، روند و انواع برنامه‌ریزی.....	۱
مقدمه.....	۳
۱-۱. مفهوم برنامه‌ریزی.....	۴
۱-۲. برنامه‌ریزی شهری.....	۵
۱-۳. انتخاب نوع برنامه‌ریزی.....	۷
۱-۴. نگاهی به نظریه‌های مهم برنامه‌ریزی شهری.....	۸
۱-۴-۱. برنامه‌ریزی جامع یا طرح کلی.....	۹
۱-۴-۱-۱. مؤلفه‌های تکنیکی برنامه‌ریزی جامع.....	۱۰
۱-۴-۲. برنامه‌ریزی سیستمی.....	۱۵
۱-۴-۳. برنامه‌ریزی راهبردی شهری.....	۲۰
۱-۴-۴. برنامه‌ریزی وکالتی (حمایتی).....	۲۷
۱-۴-۵. برنامه راهبردی توسعه شهری (CDS).....	۲۸
۱-۵-۴. ظهور بحران‌ها.....	۲۹
۱-۵-۴-۲. برنامه راهبردی توسعه شهری؛ مبانی و مفاهیم.....	۳۰
۱-۵-۴-۳. دلایل گرایش به برنامه راهبردی توسعه شهری.....	۳۲
۱-۵-۴-۴. فرآیند کلی تدوین و پیاده‌سازی استراتژی توسعه شهری.....	۳۳
۱-۵-۴-۵. پیش‌شرط‌ها و چالش‌های پیش‌روی تدوین برنامه راهبردی توسعه شهری.....	۳۵
۱-۵-۵. برنامه‌ریزی شهری در ایران.....	۳۷
۱-۵-۱. تحولات برنامه‌ریزی شهری در ایران.....	۳۸
۱-۵-۲. نقد فرآیند برنامه‌ریزی شهری در ایران.....	۴۲
۱-۵-۳. سابقه برنامه‌ریزی راهبردی شهری در ایران.....	۴۸
خلاصه.....	۴۹

آزمون	۵۲
فصل دوم: چشم‌انداز و جایگاه آن در تدوین برنامه راهبردی	۵۵
مقدمه	۵۷
۱-۲. چشم‌انداز شهر (مبانی و مفاهیم)	۵۸
۱-۱-۲. مزایا و معایب چشم‌اندازسازی	۶۲
۲-۲. مدل توسعه چشم‌انداز	۶۳
۳-۲. گونه‌های عام چشم‌انداز شهری	۶۶
۴-۲. نگاهی به تجارب جهانی	۶۷
۱-۴-۲. استراتژی توسعه شهری صوفیا	۶۸
۲-۴-۲. استراتژی توسعه شهری ارادا	۶۹
۳-۴-۲. استراتژی توسعه شهری باماکو	۷۰
۴-۴-۲. استراتژی توسعه شهری کولومبو	۷۲
۵-۴-۲. استراتژی توسعه شهری پیشاور (پاکستان)	۷۳
۶-۴-۲. برنامه‌ریزی استراتژیک شهر شارلوت	۷۴
۵-۲. نگاهی به تجارب داخلی	۷۶
۱-۵-۲. شهر شبستر	۷۷
۲-۵-۲. برنامه‌ریزی استراتژیک توسعه شهر مراغه	۷۸
۳-۵-۲. برنامه استراتژیک تهران	۸۰
۴-۵-۲. برنامه استراتژیک شهر مشهد	۸۰
۵-۵-۲. برنامه استراتژیک کرمان	۸۱
۶-۵-۲. استراتژی توسعه شهری قزوین	۸۴
خلاصه	۸۷
آزمون	۸۹
فصل سوم: فرآیند عمومی تدوین برنامه راهبردی سازمان‌های شهرداری	۹۱
مقدمه	۹۳
۱-۳. برنامه‌ریزی به مثابه یک فرآیند	۹۴

۲-۳.	برنامه‌ریزی اجرایی / عملیاتی	۹۵.
۳-۳.	الزامات قانونی تدوین برنامه‌های میان‌مدت (۵ ساله) سازمان‌های شهرداری	۹۸.
۴-۳.	فرآیند عمومی تدوین برنامه راهبردی سازمان شهرداری	۹۹.
۱-۴-۳.	مرحله اول: مطالعات پایه	۱۰۱.
۱-۴-۳.	طرح‌های فرادست	۱۰۱.
۲-۴-۳.	شناخت وضع موجود شهر	۱۰۴.
۳-۴-۳.	اهداف (بلندمدت، میان‌مدت، کوتاه‌مدت)	۱۰۶.
۴-۴-۳.	فرآیند تحلیل راهبردی	۱۰۹.
۱-۴-۳.	مرحله ورود اطلاعات	۱۱۱.
۲-۴-۳.	مرحله مقایسه	۱۱۷.
۳-۴-۳.	مرحله تصمیم‌گیری	۱۲۲.
۲-۴-۳.	مرحله دوم: تحلیل راهبردی سازمان شهرداری	۱۲۵.
۱-۲-۴-۳.	تحلیل ساختار تشکیلاتی شهرداری	۱۲۵.
۲-۲-۴-۳.	اصلاح ساختار تشکیلاتی شهرداری‌ها	۱۲۸.
۳-۲-۴-۳.	مدیریت یکپارچه شهری و جایگاه آن در تدوین برنامه راهبردی شهرداری	۱۳۰.
۱-۳-۲-۴-۳.	مدیریت شهری (مدیریت یکپارچه یا هماهنگ)	۱۳۳.
۴-۲-۴-۳.	شورای راهبری برنامه راهبردی و ساختار آن	۱۳۶.
۵-۲-۴-۳.	تحلیل منابع مالی و درآمدی شهرداری	۱۳۸.
۱-۵-۲-۴-۳.	مفاهیم درآمدهای پایدار و ناپایدار	۱۴۲.
۶-۲-۴-۳.	تدوین چشم‌انداز سازمانی و مأموریت شهرداری	۱۴۳.
۳-۴-۳.	مرحله سوم: تدوین برنامه عملیاتی	۱۴۵.
۱-۳-۴-۳.	مزایا و ابزارهای اجرای اثربخش راهبردها	۱۴۷.
۲-۳-۴-۳.	تبدیل راهبرد به عمل	۱۴۹.
۳-۳-۴-۳.	ارزیابی و بازبینی مجدد برنامه‌ها و راهبردها	۱۵۶.
	خلاصه	۱۶۰.
	آزمون	۱۶۲.

فصل چهارم: نگاهی به برنامه عملیاتی شهرداری شهر محلات.....	۱۶۵
مقدمه	۱۶۷
۱-۴. بررسی وضع موجود شهر محلات	۱۶۸
۱-۱-۴. معرفی اجمالی شهر محلات	۱۶۸
۲-۱-۴. تحول تاریخی شهر محلات	۱۷۰
۳-۱-۴. ویژگی‌های جغرافیایی شهر محلات	۱۷۱
۴-۱-۴. جاذبه‌های گردشگری شهر محلات	۱۷۳
۵-۱-۴. تحولات جمعیتی شهر محلات	۱۷۴
۶-۱-۴. خصوصیات اجتماعی-اقتصادی	۱۷۵
۲-۴. جایگاه شهر محلات در طرح‌های فرادست	۱۷۹
۱-۲-۴. آمایش سرزمین و طرح کالبدی ملی	۱۸۰
۲-۲-۴. سند توسعه استان	۱۸۰
۱-۲-۲-۴. جامعه شهری	۱۸۱
۲-۲-۲-۴. صنعت و معدن	۱۸۱
۳-۲-۲-۴. خدمات	۱۸۲
۴-۲-۲-۴. زیربناها	۱۸۲
۳-۲-۴. طرح جامع شهر محلات	۱۸۲
۴-۲-۴. طرح راهبردی بافت‌های فرسوده	۱۸۴
۳-۴. تدوین چشم‌انداز شهر محلات	۱۸۵
۴-۴. اهداف بلندمدت و میان‌مدت توسعه شهر محلات	۱۸۷
۵-۴. تحلیل استراتژیک شهر و مدیریت شهری محلات	۱۸۸
۱-۵-۴. تعیین عوامل کلیدی	۱۹۴
۲-۵-۴. مقایسه و ارزیابی عوامل داخلی و خارجی	۲۰۲
۳-۵-۴. تعیین راهبردهای توسعه شهر محلات	۲۰۳
۶-۴. تدوین بیانیه مأموریت شهرداری شهر محلات	۲۰۵
۷-۴. تحلیل محیطی سازمان شهرداری شهر محلات	۲۰۶

۲۰۷.....	۴-۷-۱. تحلیل مسائل استراتژیک شهرداری محلات
۲۱۵.....	۴-۷-۲. مقایسه و ارزیابی عوامل داخلی و خارجی
۲۱۷.....	۴-۸-۱. تدوین برنامه عملیاتی سازمان شهرداری شهر محلات
۲۱۸.....	۴-۸-۱. سرفصل اول: برنامه‌ریزی توسعه گردشگری
۲۲۰.....	۴-۸-۲. سرفصل دوم: مناسب‌سازی محیط و منظر شهری
۲۲۲.....	۴-۸-۳. سرفصل سوم: برنامه‌ریزی اجتماعی و فرهنگی
۲۲۴.....	۴-۸-۴. سرفصل چهارم: برنامه‌ریزی اقتصادی شهر
۲۲۹.....	۴-۸-۴-۱. پیشنهاد طرح‌های درآمدزا
۲۳۱.....	۴-۸-۵. سرفصل پنجم: برنامه‌ریزی توسعه فیزیکی شهر
۲۳۲.....	۴-۸-۶. سرفصل ششم: مدیریت یکپارچه
۲۳۹.....	خلاصه
۲۴۱.....	آزمون
۲۴۳.....	فهرست منابع و مراجع

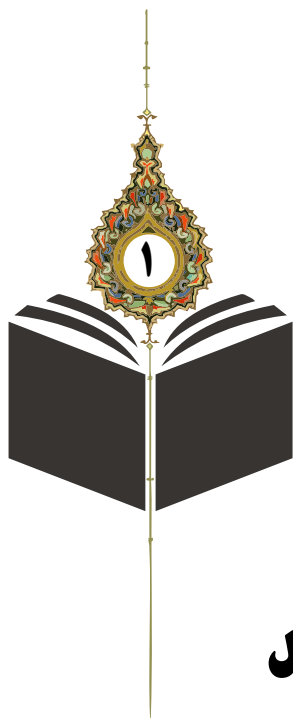
فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول شماره ۱-۱: تغییرات جنبه‌های برنامه‌ریزی و موارد کاربردی آن	۶
جدول شماره ۱-۲: نظریه‌های مؤثر در نقد الگوی طرح جامع و ارائه الگوی برنامه‌ریزی راهبردی	۱۹
جدول شماره ۱-۳: برنامه‌ریزی راهبردی در مقابل رویکردهای متداول برنامه‌ریزی	۲۴
جدول شماره ۱-۴: سیر تحول برنامه‌ریزی در ایران	۳۹
جدول شماره ۱-۵: سابقه تحولات قوانین و مقررات شهری در ایران	۴۱
جدول شماره ۱-۶: روند تغییرات جمعیت شهری و تعداد شهرها از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۵	۴۳
جدول شماره ۱-۲: گونه‌های عام چشم‌انداز شهر	۶۶
جدول شماره ۳-۱: ماتریس ارزیابی عوامل خارجی	۱۱۴
جدول شماره ۳-۲: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی	۱۱۷
جدول شماره ۳-۳: ماتریس نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها (سوات)	۱۱۸
جدول شماره ۳-۴: ماتریس برنامه‌ریزی راهبردی کمی	۱۲۲
جدول شماره ۳-۵: پرسشنامه تعیین مأموریت	۱۴۵
جدول شماره ۳-۶: نمونه جدول پیشنهادی برای تدوین پروژه‌های عملیاتی	۱۵۵
جدول شماره ۴-۱: اهداف بلندمدت و میان‌مدت توسعه شهر محلات	۱۸۷
جدول شماره ۴-۲: عوامل خارجی مؤثر بر شهر و مدیریت شهری محلات	۱۹۰
جدول شماره ۴-۳: عوامل داخلی مؤثر بر شهر و مدیریت شهری محلات	۱۹۱
جدول شماره ۴-۴: ماتریس ارزیابی عوامل خارجی مؤثر بر شهر و مدیریت شهری محلات	۱۹۴
جدول شماره ۴-۵: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی مؤثر بر شهر و مدیریت شهری محلات	۱۹۸
جدول شماره ۴-۶: راهبردهای پیشنهادی جهت توسعه شهری محلات	۲۰۴
جدول شماره ۴-۷: عوامل خارجی مؤثر بر شهرداری شهر محلات	۲۰۸
جدول شماره ۴-۸: عوامل داخلی مؤثر بر شهرداری شهر محلات	۲۰۹
جدول شماره ۴-۹: ماتریس ارزیابی عوامل خارجی مؤثر بر شهرداری شهر محلات	۲۱۱
جدول شماره ۴-۱۰: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی مؤثر بر شهرداری شهر محلات	۲۱۳
شکل شماره ۴-۱۱: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی شهرداری محلات با لحاظ محیط	۲۱۵
شکل شماره ۴-۱۲: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی شهرداری شهر محلات با لحاظ محیط	۲۱۶

فهرست اشکال و تصاویر

عنوان	صفحه
شکل شماره ۱-۱: انواع انتخاب‌ها در برنامه‌ریزی.....	۷
شکل ۲-۱: فرآیند برنامه‌ریزی جامع.....	۱۰
شکل شماره ۳-۱: فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی شهری.....	۲۲
شکل شماره ۴-۱: مراحل و گام‌های برنامه‌ریزی راهبردی شهری مأخذ: [۷۳].....	۲۴
شکل شماره ۵-۱: فرایند برنامه‌ریزی راهبردی سنتی.....	۲۶
شکل شماره ۶-۱: فرایند برنامه‌ریزی راهبردی نوین (مشارکتی).....	۲۶
شکل شماره ۷-۱: فرآیند تهیه برنامه راهبردی توسعه شهر.....	۳۵
شکل شماره ۸-۱: موانع و مشکلات پیش‌روی استراتژی توسعه شهری در کشور.....	۳۷
مأخذ: [۳۱].....	۳۷
شکل شماره ۱-۲: فرایند برنامه راهبردی توسعه شهر و جایگاه چشم‌اندازسازی در آن.....	۶۰
شکل شماره ۲-۲: فرایند چشم‌اندازسازی برنامه راهبردی توسعه شهر.....	۶۵
شکل شماره ۳-۲: فرآیند تدوین چشم‌انداز و استراتژی‌های شهر کرمان.....	۸۲
شکل شماره ۱-۳: فرآیند کلی برنامه‌ریزی راهبردی و تدوین برنامه عملیاتی.....	۹۷
شکل شماره ۲-۳: فرآیند عمومی تدوین برنامه راهبردی سازمان‌های شهرداری.....	۱۰۱
شکل شماره ۳-۳: سلسله مراتب برنامه‌ریزی فضایی در ایران.....	۱۰۳
شکل شماره ۴-۳: طبقه‌بندی شاخص‌های جامعه و اهمیت آنها.....	۱۰۵
شکل شماره ۵-۳: اهداف و ارتباط آن با چشم‌انداز.....	۱۰۸
شکل شماره ۶-۳: چارچوب و مراحل تحلیل راهبردی.....	۱۱۰
شکل شماره ۷-۳: شناخت محیط جهت تحلیل استراتژیک.....	۱۱۱
شکل شماره ۸-۳: ماتریس چهارخانه ارزیابی عوامل داخلی و خارجی.....	۱۲۱
شکل شماره ۹-۳: ماتریس چهارخانه ارزیابی عوامل محیطی (داخلی و خارجی) شهر.....	۱۲۱
شکل شماره ۱۰-۳: ساختار تشکیلاتی شورای راهبری برای یک شهر متوسط.....	۱۳۷
شکل شماره ۱۱-۳: چارچوب ارزیابی برنامه راهبردی.....	۱۵۷
تصویر شماره ۱-۴: موقعیت شهر محلات در استان مرکزی.....	۱۶۸

تصویر شماره ۴-۲: دورنمای شهر محلات، سال ۱۳۸۸.....	۱۷۱
تصویر شماره ۴-۳: عکس ماهواره‌ای از شهر محلات، سال ۱۳۸۵.....	۱۷۲
تصویر شماره ۴-۴: تصاویری از جاذبه‌های گردشگری شهر محلات.....	۱۷۴
شکل شماره ۴-۵: نمودار نرخ رشد جمعیت شهر محلات بین سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵.....	۱۷۵
شکل شماره ۴-۶: مقایسه روند تغییرات جمعیتی شهر و شهرستان محلات بر طبق سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵.....	۱۷۶
شکل شماره ۴-۷: مؤلفه‌های مؤثر در در تدوین چشم‌انداز شهر محلات.....	۱۸۶
شکل شماره ۴-۸: ماتریس داخلی و خارجی شهر محلات.....	۲۰۳
شکل شماره ۴-۹، مدل کنونی اداره شهر در شهر محلات.....	۲۰۶
شکل شماره ۴-۱۰: ساختار اداری شهرداری شهر محلات.....	۲۰۷
شکل شماره ۴-۱۳: سلسه‌مراتب مطالعاتی برای تدوین برنامه عملیاتی ۵ ساله شهرداری محلات.....	۲۱۷
شکل شماره ۴-۱۴: درصد درآمد شهرداری محلات از محل عوارض پایدار در سال ۱۳۸۷.....	۲۲۶
شکل شماره ۴-۱۵: درصد درآمدهای شهرداری از عوارض نیمه پایدار در سال ۱۳۸۷.....	۲۲۶
شکل شماره ۴-۱۶: درصد درآمدهای شهرداری محلات از محل عوارض ناپایدار در سال ۱۳۸۷.....	۲۲۷
شکل شماره ۴-۱۷: تشکیلات تفصیلی شهرداری محلات بر مبنای پست‌های تعریفی.....	۲۳۴



فصل اول

کلیات



اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می‌باشد:

۱. مفاهیم برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی شهری
۲. بررسی روند تغییرات برنامه‌ریزی به لحاظ مفهومی و کاربردی
۳. شناخت رویکردهای متداول برنامه‌ریزی
۴. تعریف و تشریح راهبرد توسعه شهری
۵. بررسی تحولات برنامه‌ریزی در ایران
۶. نقد و تحلیل فرایند برنامه‌ریزی شهری در ایران

مقدمه

واقعیت این است که برنامه‌ریزی جهت نیل به توسعه در دوران معاصر ایران، برخاسته از نگرش‌ها و تحولات جهانی بوده و فرآیندی برون‌زا می‌باشد. برنامه‌ریزی در مفهوم امروزی خود، به عنوان یک دانش سازمان‌یافته برای ساماندهی حیات اجتماعی، در اواخر قرن نوزدهم در غرب پدید آمد. این دانش به مرور در طول قرن بیستم توسعه و تکامل پیدا کرد و وارد حوزه‌های مختلف از جمله شهرسازی و مدیریت شهری شد.

شناخت هر پدیده و درک فرآیند تاریخی و تحول آن به این دلیل اهمیت دارد که به مدد آن می‌توان به مسایل، تنگناها و سؤالات مطروحه در وضع موجود پدیده، پاسخ گفت و یا به سخنی بهتر، عوامل مؤثر در ایجاد وضع موجود را بازشناخت. شناخت تاریخی هر پدیده‌ای، سنگ زیربنای شناخت وضع موجود است و درک درست از شرایط موجود، تخمین دگرگونی‌های بعدی پدیده را ممکن می‌سازد. با چنین برداشتی، این فصل با مرور کوتاه و مختصری از سیر روند برنامه‌ریزی شروع شده و بعد از تبیین مفهوم و اهداف آن به تشریح نظریه‌های مسلط بر برنامه‌ریزی خواهد پرداخت. تاکید این فصل، نشان دادن روند حرکت برنامه‌ریزی شهری از نظریه‌های سنتی (جامع) به سوی نظریات نوین (راهبردی) و عوامل مؤثر در این تحول است.

هدف از این بررسی، نشان دادن این واقعیت مهم است که هر چه از نظریه‌های سنتی به سمت نظریه‌های نوین حرکت کرده‌ایم، رویکرد برنامه‌ریزی نیز حرکت رو به پایینی داشته است. به عبارت دیگر نظریه‌های سنتی برنامه‌ریزی، دارای ویژگی از بالا به پایین^۱ بوده و وظیفه برنامه‌ریزی، تنظیم وظایف عمومی دولت‌ها و تسهیل و توجیه دخالت آنها در اداره امور سیاسی، نظامی و اقتصادی کشورها بوده است. این نوع برنامه‌ریزی که به آن

^۱. Up to down

برنامه‌ریزی دولتی هم گفته می‌شود ویژگی آمرانه، بوروکراتیک، کلان و اقتصادی دارد [۴۱].

در مقابل، نظریه‌های نوین برنامه‌ریزی بیشتر ویژگی پایین به بالا^۱ دارد. نظریه‌های نوین برنامه‌ریزی با دوری از برنامه‌ریزی متمرکز، درازمدت، آمرانه و دولتی به سمت برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت، تدریجی، دموکراتیک و مشارکتی تمایل دارند. در این برنامه‌ریزی‌ها توجه به ویژگی‌های بومی و نیازهای محلی در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه به‌شدت تقویت شده است. به مفهومی دیگر رویکردهای نوین برنامه‌ریزی تنها به دنبال تولید برنامه^۲ نیستند، بلکه فرآیند^۳ و قابلیت اجرایی برنامه و نظارت بر اجرای برنامه، اهمیت بسیار بیشتری از محصول برنامه دارند. علاوه بر بررسی روند برنامه‌ریزی شهری در دنیا، در انتهای فصل فرآیند برنامه‌ریزی شهری در ایران و روند تحولات آن نیز به صورت اجمالی مورد بررسی قرار گرفته است.

۱-۱. مفهوم برنامه‌ریزی

با وجود اینکه تعریف‌های فراوانی از مفهوم برنامه‌ریزی ارائه شده است و در این مورد دیدگاه‌های متنوعی نیز وجود دارد، لیکن توافق همگانی بر سر «هدفمند بودن و نیاز به پیش‌بینی سلسله اقداماتی برای دستیابی به اهداف تعیین شده»، در آنها وجود دارد. اصولاً برنامه‌ریزی به عنوان یک کوشش هدفمند و سازمان‌یافته، هم متکی به فعالیت ذهنی و شناختی و هم متکی به فعالیت عملی است. در یک برداشت جامع و کلی گودمن (۱۹۶۸) و پیترهال (۱۹۹۴)، تعاریف زیر را برای برنامه‌ریزی ارائه نموده‌اند [۴۱]:

^۱. Down to up

^۲. Product

^۳. Process



«برنامه‌ریزی عبارت است از یک رشته اقدامات و تصمیمات که در مسیر وصول به اهداف عملیاتی، سازمان داده می‌شود.»

از دیدگاه پیتروال، «برنامه‌ریزی به عنوان یک فعالیت عمومی عبارت است از انجام یک رشته عملیات منظم که در راستای دستیابی به یک هدف یا اهداف معین تدوین می‌شود.» با توجه به کثرت گاه توأم با تضاد اهداف گروه‌های اجتماعی و فزونی نیازها و آمال نسبت به منابع و امکانات، انتخاب و تصمیم‌گیری و خواه‌ناخواه ارزش‌های جامعه و چگونگی تعبیر و اعمال آنها در برنامه‌ریزی، از ارکان اصلی محسوب می‌شود. در نتیجه برنامه‌ریزی با انتخاب اهداف کلان آغاز شده و با تصمیم‌گیری در سازماندهی و انجام اقداماتی برای نیل به اهداف تعیین شده، ادامه می‌یابد.

۲-۱. برنامه‌ریزی شهری

تا حدود دهه ۱۹۶۰، معمولاً چنین تصور می‌شد که شهر و مسایل آن، مثل هر پدیدهٔ دیگر، به کمک تعقل و علوم مختلف قابل شناخت و در نتیجه قابل نظارت و هدایت است و فقط باید از علوم و فنون مختلف در این راه کمک گرفت. اما تجارب و تحولات بعدی، تردیدهای جدی در این نحوهٔ نگرش به شهر و برنامه‌ریزی برای آن را به وجود آورد: اول اینکه ماهیت شهرها بسیار پیچیده‌تر از آن است که گمان می‌رفت، دوم اینکه امکانات شناخت و مداخله ما در روند تحولات شهرها بسیار محدود است و دیگر اینکه میزان و نوع مداخله در ساختار و عملکرد شهرها، امری بسیار حساس است و احتمالاً با عوارض پیش‌بینی نشده همراه خواهد بود.

در نتیجه این تحولات و تغییر دیدگاه‌ها نسبت به برنامه‌ریزی جامع و عقلانی، الگوی جدیدی از برنامه‌ریزی در دهه ۱۹۶۰ در انگلستان و آمریکا رواج پیدا کرد که معمولاً تحت عنوان برنامه‌ریزی سیستمی یا برنامه‌ریزی راهبردی (استراتژیک) شناخته شده است. از

حدود دهه ۱۹۸۰، به‌دنبال ظهور تحولات جدید سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در غرب، الگوی برنامه‌ریزی راهبردی نیز در معرض انتقاد و اصلاح قرار گرفته و نظریه‌ها و دیدگاه‌های جدیدی در جهت تکمیل برنامه‌ریزی شهری و روش‌های علمی و اجرایی آن به‌ظهور رسیده است. از جمله می‌توان به نظریه‌های برنامه‌ریزی دموکراتیک، برنامه‌ریزی فرآیندی، برنامه‌ریزی مشارکتی، برنامه‌ریزی حمایتی و برنامه‌ریزی گام‌به‌گام اشاره نمود. جدول شماره ۱-۱، خط زمانی این تغییرات و فلسفه‌های برنامه‌ریزی از سال ۱۹۰۰ تا سال ۱۹۹۰ را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱-۱: تغییرات جنبه‌های برنامه‌ریزی و موارد کاربردی آن

دوره زمانی	۱۹۰۰	۱۹۵۰	۱۹۶۰	۱۹۷۰	۱۹۸۰-۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰
محصول	طرح جامع ^۱ یا کلی ^۱	طرح جامع ^۲	طرح اقدام جمعی ^۳	وضع موجود، نقشه جایگاه و طرح توسعه ^۴	طرح راهبردی	چشم‌انداز، مأموریت، وضعیت و طرح اجرایی	ضوابط و طرح توسعه
جهت حرکت	شهر زیبا و برنامه‌ریزی شهری	برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای	برنامه‌ریزی و کالتی ^۵	برنامه‌ریزی محیطی	برنامه‌ریزی فرآیندی	برنامه‌ریزی اجتماع‌محور و فرآیندی ^۶	شهرنشینی جدید و برنامه‌ریزی سنتی جدید ^۷
تئوری برنامه‌ریزی	برنامه‌ریزی فیزیکی	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی اجتماعی	برنامه‌ریزی اکولوژیکی	برنامه‌ریزی راهبرد عمومی	برنامه‌ریزی استراتژیک و انتقالی	برنامه‌ریزی فیزیکی
ریشه‌ها	معماری منظر، معماری، جامعه‌شناسی، حقوق، جغرافی، مهندسی، اقتصاد						

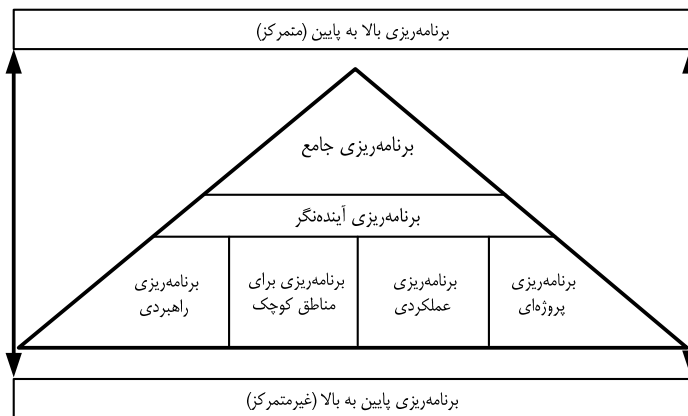
مأخذ: [۶۰]

1. Master or General Plan
2. Comprehensive Plan
3. Community Action
4. Inventory, Site Plan, and Development Plan
5. Advocacy Planning
6. Community based Planning / Open-ended Planning
7. New Urbanism or Neotraditional Planning

۳-۱. انتخاب نوع برنامه‌ریزی

در مجموع دو گونه انتخاب اساسی در زمینه برنامه‌ریزی می‌تواند وجود داشته باشد. اول، انتخاب نوع درگیری در برنامه‌ریزی می‌باشد. به عبارت بهتر در انتخاب اول باید تصمیم گرفته شود که برنامه‌ریزی، از بالا به پایین یا پایین به بالا صورت خواهد گرفت. انتخاب برنامه‌ریزی بالا به پایین یا پایین به بالا بیانگر تفاوت‌های موجود در شیوه مدیریت و نیز آنچه که مردم درون اجتماع می‌خواهند و یا قبول خواهند کرد، است. علی‌رغم اینکه برنامه‌ریزی بالا به پایین (دستوری و متمرکز) در سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰ مورد توجه واقع شد. امروزه اکثریت مردم، برنامه‌ریزی پایین به بالا (مشارکتی) را ترجیح می‌دهند.

انتخاب دوم، مشخص کردن این موضوع است که کدام نوع برنامه‌ریزی برای انجام وظیفه‌ای که پیش رو است مناسب‌تر می‌باشد. شکل شماره (۱-۱) انواع انتخاب‌ها در برنامه‌ریزی و میزان متمرکز یا غیرمتمرکز بودن آنها را نشان می‌دهد. در ادامه نیز به صورت مختصر توضیحاتی درباره هر یک از آنها ارائه می‌گردد:



شکل شماره ۱-۱: انواع انتخاب‌ها در برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی جامع: تهیه برنامه‌ای برای قلمرویی وسیع، شامل دامنه‌ای از موضوع‌های کاربری زمین تا زیرسازی و خانه‌سازی) برای مدت زمانی مشخص (معمولاً ۱۵ تا ۲۰ سال) است.

برنامه‌ریزی راهبردی (استراتژیک): نگاهی کوتاه‌تر به آینده، به گونه‌ای که اولویت‌ها تعیین شوند و برنامه‌های اجرایی مشخص برای اداره کردن این اولویت‌ها فراهم شود. برنامه‌ریزی آینده‌نگر^۱: کوآن در دانش‌نامه شهرسازی برنامه‌ریزی آینده‌نگر را به این صورت تعریف می‌کند: «یک تکنیک مشارکتی که گروه‌های مردمی را قادر می‌سازد علایق یکدیگر را شناخته، ایده‌هایشان را مطرح کرده و اطلاعات و تجربیاتشان را با دیگران در میان بگذارند» [۳۲]. برنامه‌ریزی در زمینه جستجوی آینده (آینده‌نگر)، انتخابی مرکب و مشتمل بر خواص دو نوع برنامه‌ریزی جامع و راهبردی است.

برنامه‌ریزی مناطق کوچک، برنامه‌ریزی عملکردی (برای نمونه حمل‌ونقل، خانه‌سازی، توسعه اقتصادی و غیره) و برنامه‌ریزی پروژه‌ای نیز از انواع دیگر برنامه‌ریزی هستند.

۴-۱. نگاهی به نظریه‌های مهم برنامه‌ریزی شهری

در این بخش از بین نظریه‌های مهم رایج در خصوص برنامه‌ریزی شهری، پنج رویکرد اصلی برنامه‌ریزی جامع، سیستمی، برنامه‌ریزی وکالتی، برنامه‌ریزی راهبردی و جدیدترین رویکرد آن، راهبرد توسعه شهری (CDS^۲)، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

^۱. Future Search

^۲. City Development Strategy

۱-۴-۱. برنامه‌ریزی جامع یا طرح کلی

عبارات «طرح اصلی^۱»، «طرح کلی^۲» و «طرح جامع^۳» اصطلاحات هم معنی هستند. اولین کاربرد برنامه‌ریزی جامع در ایالت متحده در سال ۱۹۲۵ در سین سیناتی اوهایو بود. علی‌رغم گذشت ۷ دهه از کاربرد این نوع برنامه‌ریزی، مفهوم آن برای بسیاری از مردم به صورت ناملموس باقی مانده است.

برنامه‌ریزی جامع اصولاً بر مبنای مدرنیته یعنی خردگرایی علمی، تمامیت‌گرایی و اعتقاد به پیشرفت استوار است و در عرصه شهرسازی بیش از پیش به سمت اندیشه هندسی و کالبدی گرایش دارد. در این‌گونه برنامه‌ریزی، اهداف و مقاصد برنامه‌ریزی از قبل توسط نمایندگان سیاسی و مدیران جامعه تعیین می‌شود و بنابراین در فرآیند برنامه‌ریزی جامع، موضوع تصمیم‌سازی و تعیین اهداف و سیاست‌ها اصولاً مطرح نیست. در این شکل از برنامه‌ریزی، طبق موازین عقلی و علمی اطلاعات لازم در مورد شهر جمع‌آوری و مورد تحلیل قرار می‌گیرد. حاصل کار، طرحی جامع است که به صورت کامل و جزیی وضعیت کاربری زمین را در حال و آینده به صورت نقشه‌های تفصیلی و ضوابط دقیق اجرایی را معلوم می‌کند [۴۱].

این رویکرد مشکلاتی را نیز به همراه داشته است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. درک ماهیت پیچیده فرآیند برنامه‌ریزی جامع برای مردم عادی دشوار است، زیرا مفهوم و کاربرد این برنامه‌ریزی برای آنها ملموس نمی‌باشد.

۲. چشم‌انداز بلندمدتی که برنامه‌ریزی جامع را منحصر به فرد می‌کند، به‌وسیله حقایق کوتاه‌مدت فرآیندهای سیاسی به خوبی پوشش داده نمی‌شود (برای نمونه زمان تعهد و الزام

^۱. Master plan

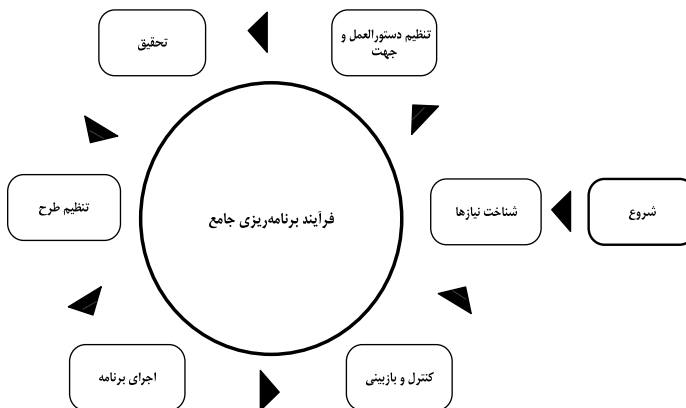
^۲. General Plan

^۳. Comprehensive Plan

- اکثر سیاست‌مداران بسیار کمتر از ۲۰ سال است و شرایط جهانی معمولاً خیلی پویاتر از آن است که برای دوره زمانی بیشتر از ۲۰ سال قابل پیش‌بینی باشد).
۳. در این نوع برنامه‌ریزی دانش شهرسازی میان رشته‌های مختلف علوم مهندسی، طبیعی و اجتماعی سردرگم می‌شود.
۴. به ویژگی‌های اجتماعات محلی و نیازهای آنها توجه کافی نمی‌شود.
۵. میان مراحل برنامه‌ریزی، تهیه طرح، اجرا و مدیریت، پیوستگی وجود ندارد.
۶. شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع در روند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مشارکت ندارند.
- [۴۱].

۱-۴-۱. مؤلفه‌های تکنیکی برنامه‌ریزی جامع

یک راه ساده و آسان برای شرح دادن برنامه‌ریزی جامع، تشریح مراحل آن است. در شکل شماره ۱-۲ برنامه‌ریزی جامع به‌عنوان یک فرآیند ۶ مرحله‌ای ارائه گردیده است. هر مرحله در فرآیند برنامه‌ریزی شامل کاربردهای مختلف دانش برنامه‌ریزی است. تکمیل فرآیند تقریباً ۱۲ تا ۱۸ ماه زمان می‌برد.



شکل شماره ۱-۲: فرآیند برنامه‌ریزی جامع

مرحله اول: شناخت نیازها

دو روش معمول تشخیص نیازها عبارتند از:

۱. نظرسنجی پیمایشی (تحقیقات میدانی)
۲. جلسات و نشست‌های شهری یا اجتماعی

شاید انجام هر دو روش، برای استفاده از نتایج حاصله از یک روش جهت تایید یا رد نتایج حاصل از روش دیگر مطلوب باشد.

مرحله دوم: تنظیم دستورالعمل و جهت

تنظیم جهت معمولاً با یک چشم‌انداز آغاز می‌شود و با توسعه سلسله‌مراتبی از اهداف، ادامه پیدا می‌کند. این سلسله مراتب به طور معمول به صورت اهداف کلی^۱، اهداف جزئی^۲، سیاست‌ها^۳ و اصول^۴ تبیین و ارائه می‌گردند.

مرحله سوم: بررسی

هدف این مرحله از برنامه‌ریزی، فهم بهتر مکان است که شامل فهرستی از یافته‌ها و تجزیه و تحلیل شرایط موجود و ارائه برآورد نسبتاً دقیقی از شرایط آینده از قبیل روند و پیش‌بینی رویدادهای آینده در آن مکان خواهد بود. این مرحله، گامی بسیار پیچیده، فنی و زمان‌بر در فرآیند برنامه‌ریزی است. این گام، احتمالاً شامل استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) و تصویربرداری ماهواره‌ای خواهد بود.

^۱. Goals
^۲. Objectives
^۳. Policies
^۴. Principles

یک رویکرد در مرحله بررسی برنامه‌ریزی می‌تواند رویکردی کل‌نگر باشد، در حالی که رویکرد دیگر می‌تواند تمرکز بر روی مؤلفه‌های کلیدی تحقیق باشد. انتخاب بیشتر جوامع، تمرکز بر روی مؤلفه‌های کلیدی است. اگرچه دستورالعمل مشخصی برای تعیین مؤلفه‌های کلیدی وجود ندارد، ولی در اکثر موارد، این عوامل کلیدی عبارتند از:

(الف) ارزیابی نیازها؛

(ب) محیط طبیعی؛

(ج) تاریخ؛

(د) مطالعات جمعیتی؛

(ه) اقتصاد؛

(و) خانه‌سازی؛

(ز) کاربری اراضی؛

(ح) حمل‌ونقل؛

(ط) تسهیلات اجتماعی.

مرحله چهارم: تنظیم طرح

این گام از فرآیند برنامه‌ریزی، مرحله‌ای است که نیازهای شناخته شده جامعه و یافته‌های تحقیق با هم، مورد توجه قرار می‌گیرند. در این مرحله در واقع بعد از اینکه در ابتدای تحقیق هیچ‌گونه شناختی نسبت به محل و پارامترهای کلیدی تشکیل دهنده آن وجود نداشته است، پس از انجام مطالعات فراوان، دید نسبتاً کاملی از محل حاصل می‌گردد. مانند چشمانی که تا قبل از این مرحله در تاریکی قرار داشتند و قادر به دیدن نبودند و حال با ورود به مرحله روشنایی، قادر به درک محیط شده‌اند. طرح تنظیمی، اغلب گزینه‌های

مختلفی برای انتخاب ارائه می‌نماید. نتیجه نهایی، اسناد برنامه شامل نقشه‌ها، توضیحات مکتوب و بیانیه سیاست‌ها می‌باشد.

اگر چه هر یک از اسناد برنامه (طرح) در محتوا بسیار مهم خواهد بود، چارچوب برنامه (یا اجزای برنامه) بیشتر اهمیت دارد. معمولاً اجزای برنامه عبارتند از:

(الف) معرفی اسناد و اهداف برنامه؛

(ب) لیستی از اهداف کلان، اهداف خرد و سیاست‌های جامعه؛

(ج) توصیفی از مکان (یا محیط)؛

(د) وضع موجود کاربری اراضی و آینده محل (به عنوان مثال مناطق مسکونی، تجاری و تفریحی)؛

(ه) جابجایی و حمل‌ونقل؛

(و) فضاهای باز و حفظ منابع طبیعی؛

(ز) زیرساخت‌ها (مانند تسهیلات، خدمات و تجهیزات)؛

(ح) ایمنی و آلودگی؛

(ط) تدارکات ویژه (طراحی شهری، حفاظت تاریخی، انرژی، مواد خطرناک و مانند آن)؛

(ی) نتیجه‌گیری (درباره جامعه و برنامه)؛

مرحله پنجم: اجرای برنامه

زنجیره اصلی اجرای برنامه شامل سه دسته اصلی زیر است:

۱. کنترل کاربری اراضی؛

۲. جذب سرمایه‌های مردمی (بخش غیردولتی)؛

۳. سیستم مالیات و هزینه؛

هر کدام از این دسته‌ها ممکن است با ابزارهای گوناگون برنامه‌ریزی سروکار داشته باشد تا اجرای برنامه محقق شود. در مورد کنترل کاربری اراضی به طور معمول موارد زیر مدنظر قرار می‌گیرند:

الف) منطقه‌بندی؛

ب) تفکیک زمین؛

ج) آیین‌نامه‌های مربوط به کاربری‌های مزاحم.

سایر مباحث مربوط به کنترل کاربری اراضی عبارتند از:

۱. پیوستن یک ناحیه به یک قلمرو دولتی؛

۲. آیین‌نامه‌های حفاظت تاریخی؛

۳. واحد برنامه‌ریزی شده توسعه (عموماً با منطقه‌بندی و تفکیک اراضی کامل می‌شود)؛

۴. واگذاری حق توسعه (عموماً بخشی از منطقه‌بندی)؛

۵. نقشه‌برداری رسمی؛

۶. اختیارات قانونی برون‌مرزی.

اهمیت جذب سرمایه‌های مردمی، زمانی بیشتر می‌شود که یک شهر برنامه‌ای برای بهبود وضعیت خود به خصوص از دیدگاه اقتصادی از طریق جذب سرمایه‌های بخش غیردولتی داشته باشد. این نوع برنامه‌ها، یک ابزار برنامه‌ریزی چند ساله (معمولاً ۳-۵ سال) است که هم شامل بودجه سالانه و هم سال‌های بعدی است.

سامانه مرتبط با مالیات و نحوه هزینه‌کرد نیز شامل دو مکانیزم متفاوت می‌باشد. سیستم مالیات شامل مالیات‌بندی خاص و ارزیابی‌های مختص به آن و سیستم هزینه شامل مجوزها، دریافتی‌ها و دستمزدها می‌باشد.

مرحله ششم: نظارت، بازنگری و اصلاح

شرایط در طول زمان تغییر می‌کند. بنابراین بازنگری برنامه در بازه‌های زمانی معین، امری مهم می‌باشد. بازنگری رسمی، هر دو سال یک‌بار برای آگاهی از اینکه برنامه موفق بوده است یا نه، مناسب است. در صورت نیاز، یک جامعه می‌تواند برنامه را برای تطبیق آن با نیازها، ارزش‌ها و شرایط تغییر یافته اصلاح کند.

۱-۴-۲. برنامه‌ریزی سیستمی

این رویکرد با تحقیقات و آثار افرادی چون چاپین^۱ و مک‌لولین^۲ وارد حوزه برنامه‌ریزی شهری شد و برای چیرگی بر پیچیدگی سیستم‌های شهری- و به پیروی از بانیان آن- بیشترین تأثیر خود را بر تخصص‌های فنی گذاشت. این تخصص‌ها عبارت بودند از تجزیه و تحلیل سیستم‌های شهری، پیش‌بینی تغییرات آینده و شبیه‌سازی مدل‌های پیشنهادی [۶۸].

تغییر اساسی که پس از ۱۹۶۰ روی داد، آن بود که شهرها و مناطق به‌عنوان سیستم‌هایی پیچیده در نظر گرفته شدند و به برنامه‌ریزی به عنوان روند پیوسته نظارت و بازبینی این سیستم‌های پیچیده نگریسته شد. این مفهوم جدید برنامه‌ریزی برگرفته شده از دانش سایبرنتیک^۳ است که در سال ۱۹۴۸ توسط ریاضی‌دان آمریکایی، نوربرت وینر^۴، گسترش یافته بود. این دانش اساساً به‌جای پرداختن به موضوع‌های کاملاً جدید، روشی تازه برای به نظم درآوردن دانسته‌های موجود درباره دامنه گسترده‌ای از پدیده‌ها ارائه می‌کند.

^۱. Chadwick Chapin

^۲. McLaughlin

^۳. Cybernetics

^۴. Norbert Wiener

براساس این رویکرد نوین بسیاری از پدیده‌های مزبور، اعم از اینکه ماهیت اجتماعی، اقتصادی، زیست‌شناختی یا فیزیکی داشته باشند، می‌توانند همچون نظام‌هایی با کنش و واکنش‌های پیچیده در نظر گرفته شوند. بنابراین بخش‌های متفاوت آنها می‌توانند از یکدیگر جدا شده و تعامل میان آنها تحلیل گردد. سپس با تعبیه مکانیسم‌های مناسب کنترل، رفتار سیستم می‌تواند با روش خاص تغییر داده شود تا اهداف معین برآورده گردد. اما برای آن که بتوان سیستم را به‌صورت مؤثر کنترل نمود، لازم است نحوه کار سیستم به‌عنوان یک کل درک شود. در غیر این‌صورت اقداماتی که برای کنترل یک بخش صورت می‌گیرند ممکن است تأثیراتی غیرمنتظره در جایی دیگر باقی بگذارند [۱۸].

علم سایبرنتیک که مفهوم جدید برنامه‌ریزی از آن نشأت گرفته، کاربرد علمی فراوانی در تکنولوژی جدید، به‌ویژه در سیستم‌های پیچیده نظارت و هدایت داشته است اما کاربردهای این علم در مورد جهان زندگی اجتماعی و اقتصادی هنوز خصلت آزمایشی و غیرقطعی دارد. برخی متفکران بر این عقیده هستند که رفتار توده انسانی، به‌قدری پیچیده و غیرقابل پیش‌بینی است که نمی‌توان آن را در چارچوب قوانین سایبرنتیکی توضیح داد. آنچه می‌توان با قطعیت اظهار داشت این است که سایبرنتیک در برخی عرصه‌ها، که در آنها انسان و ماشین در کنش متقابل با یکدیگر قرار می‌گیرند، (برای مثال در سیستم کنترل ترافیک شهری) کارآیی خود را به اثبات رسانده است اما اینکه آیا می‌توان این کاربرد را به‌طور یکسان به تمامی حوزه‌های رفتار انسانی تعمیم داد، موضوعی قابل بحث است [۴۱].

در مجموع، این ایده‌ها منجر به بسط مفهومی متفاوت از برنامه‌ریزی شد که تأکیدی جدید بر مدل‌سازی و ارزیابی طرح‌های چند گزینه‌ای داشت. این برداشت جدید، به جای رویکرد قدیمی طرح جامع یا طرح کلی که فرض می‌کرد اهداف از ابتدا ثابت بودند، برنامه‌ریزی را همچون یک فرآیند می‌دید که برنامه‌ها از طریق آن جرح و تعدیل می‌شدند، چه طی اجرا و چه زمانی که دریافت اطلاعات جدید چنین تغییراتی را الزام می‌نمود.

به طور کلی در رویکرد برنامه ریزی سیستمی اعتقاد بر این است که شناخت همه جانبه شهر از طریق تمام موضوع های تشکیل دهنده آن امکان پذیر نیست، بلکه شهر و مسایل آن به عنوان یک کل، چیزی فراتر از اجزای آن است، یا به عبارتی شهر، شخصیتی فرای اجزای خود دارد [۲۵]. بر اساس تئوری سیستم ها، کوتاه ترین راه شناخت یک سیستم پیچیده انسانی مانند شهر، شناخت ساختارها و نظام های حاکم بر آن سیستم می باشد و تنها از این طریق است که کنترل آن امکان پذیر می گردد و اینکه سیستم شهر مجموعه ای متشکل از زیرسیستم ها است و راه شناخت و کنترل این سیستم پیچیده، شناخت و کنترل زیرسیستم ها می باشد.

رویکرد سیستمی در برنامه ریزی شهری به رغم تمام ادعاهای برنامه ریزان سیستمی، در ارائه یک نظریه یکپارچه و منسجم (هم محتوایی و هم رویه ای) برای تبیین و درک پدیده های مختلف و تجویز راه حل برای مسایل برنامه ریزی با انتقادات شدیدی مواجه شد. برخلاف سیستم های مکانیکی که در آن عوامل و عناصر سیستمی به صورت جبری عمل می کنند و همه وقایع قابل پیش بینی هستند، سیستم های اجتماعی احتمالاتی اند و رفتار شهودی آنها را نمی توان به راحتی پیش بینی کرد. علاوه بر این، دور و پسخوراند چنین سیستم هایی پیچیده است. در سیستم های مکانیکی، هدف کاملاً شناخته شده است و مسئله اگر چه بغرنج است ولی تمام فرآیند، تقریباً فیزیکی است و تابع قوانین علم فیزیک که آنها نیز به نوبه خود شناخته شده تر از قوانین حاکم بر رفتار انسان ها هستند، می باشد.

در مورد برنامه ریزی شهری شرایط بسیار پیچیده تر است. اول اینکه هدف پایه در آن به خوبی شناخته شده نیست و گروه ها و افراد در سازمان های مختلف منافع متفاوتی دارند. دوم اینکه اهداف، بسیار بیشتر از یک مورد و در بین خود نیز با تضاد مواجه هستند؛ اهدافی چون رشد اقتصادی، حفاظت از محیط زیست و ارتقای زندگی پذیری شهرها نیز در این مقوله قرار می گیرند [۶۶]. نهایتاً در سال ۱۹۷۵ با انتقادات شدیدی که به رویکرد کاملاً

علمی و سیاست‌زدایی شده از برنامه‌ریزی وارد شد، باریتون هاریس^۱، نامدارترین برنامه‌ریز سیستمی، اظهار کرد که دیگر معتقد به حل مسایل بسیار مشکل برنامه‌ریزی با روش‌های بهینه‌یابی نیست [۲].

به دنبال ناکامی چشم‌گیر الگوی برنامه‌ریزی سنتی و درس‌آموزی از تجارب اجرای برنامه‌های جامع از یک سو و گسترش نیازها و اهداف جدید در توسعه شهرنشینی و شهرسازی، مثل حفاظت محیط‌زیست، توسعه پایدار، گسترش رفاه اجتماعی، بهبود گذران اوقات فراغت، مناسب‌سازی سیمای شهرها و به‌طور کلی اعتلای کیفیت زندگی^۲ و عدالت اجتماعی^۳ در شهرها از سوی دیگر، دیدگاه‌های جدیدی در عرصه شهرسازی پدید آمد که الگوی تهیه و اجرای برنامه‌های شهری را، به صورت بنیادی تغییر داد.

الگوی برنامه جامع در دهه ۱۹۵۰ در آمریکا و ۱۹۷۰ در انگلستان، تحت تأثیر نظریه سیستم‌ها، نظریه تصمیم و نظریه مشارکت، از جهات مختلف نظری و عملی مورد تجدید نظر قرار گرفت و به دنبال آن در انگلستان و کشورهای پیرو آن «برنامه‌ریزی ساختاری» و در ایالت متحده و کشورهای پیرو آن «برنامه‌ریزی استراتژیک»، جایگزین برنامه‌های جامع سنتی گردید. جدول شماره ۱-۲ به طور خلاصه سیر نظریه‌های مؤثر در نقد الگوی برنامه‌ریزی جامع و ارائه الگوی برنامه‌ریزی راهبردی را نشان می‌دهد. در ادامه این بخش به‌طور خلاصه تعدادی از نظریه‌های نوین مطرح در حوزه برنامه‌ریزی شهری مورد بررسی قرار گرفته است.

^۱. Bariton Harris

^۲. Quality of Life

^۳. Social Equity

جدول شماره ۱-۲: نظریه‌های مؤثر در نقد الگوی طرح جامع و ارائه الگوی برنامه‌ریزی راهبردی

نگرش اصلی	نظریه پرداز	کاربرد در الگوی راهبردی
نگرش سیستمی	چادویک (Chadwick)	چادویک در کتاب نگرش سیستمی خود، مقایسه‌ای بین مدل برنامه‌ریزی و مدل سیستماتیک انجام داد. وی معتقد است روش سیستمی با توجه به تجزیه و تحلیل و بازخورد مبتنی بر حل مسائل، کارآیی بیشتری دارد. به اعتقاد چادویک، با توجه به پیچیدگی جامعه شهری و دخالت عوامل متعدد فردی و جمعی، الگوی طرح‌های جامع که به شیوه‌ای منطقی و عقلی تهیه می‌شوند با واقعیت تعارض دارند و اجرا شدنی نیستند.
نگرش فرآیندی- راهبردی برنامه‌ریزی	پیتر هال (Peter Hall)	پیتر هال در انتقاد از برنامه‌ریزی جامع، به ضرورت به‌کارگیری اصول برنامه‌ریزی راهبردی اشاره دارد. به نظر وی، برنامه‌ریزی شهری قبل از پرداختن به جزئیات، به تمرکز بیشتر بر روی اصول کلی نیاز دارد و باید بر فرآیند با توالی زمانی در جهت رسیدن به اهداف تأکید کند.
	لیندبلوم (Lindblum)	لیندبلوم در نقد برنامه‌ریزی جامع و روش‌های جایگزین آن، به مقوله برنامه‌ریزی افزایشی (گام‌به‌گام) اشاره دارد. در این شیوه توصیه می‌شود که به جای تعیین برنامه‌ها و سیاست‌های درازمدت از اهداف کوتاه‌مدت و مرحله‌ای با توجه به تغییرات استفاده شود.
	فالودی (Faludi)	به اعتقاد فالودی، یکی از راه‌های غلبه بر محدودیت برنامه‌ریزی جامع، توسل به برنامه‌ریزی فرایندی و راهبردی است. از نظر وی راهبردهای برنامه‌ریزی، رویکردهایی هستند که روند برنامه‌ریزی بر پایه شناخت‌های معتبر و امکانات واقعی را استوار می‌سازند؛ به گونه‌ای روند تصمیم‌گیری به جای تعیین تکلیف قطعی و نهایی، در جهت اصلاح واقعی و مرحله‌ای قرار می‌گیرد.
	راسل ایکاف (Russel Acoff)	با توجه به تغییر و دگرگونی مداوم در پدیده‌های جهان و پیچیدگی آنها، باید با آشفتگی جامعه به‌طور کلی برخورد شود و برای حل آن باید تعامل بین بخش‌های مختلف مشخص گردد. اصول عملیاتی برنامه‌ریزی تعاملی عبارتند از: مشارکت، مداومت و کلی‌نگری مبتنی بر برنامه‌ریزی هدف‌ها.
	نورمن و سوزان فین‌اشتاین (Norman & Susan Fainstein)	تأکید بر نقش اجتماعات محلی و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری مسائل شهری و ارتباط بین دموکراسی سیاسی و میزان موفقیت در برنامه‌ریزی شهری.

نگرش اصلی	نظریه پرداز	کاربرد در الگوی راهبردی
	دیوید هاروی (David Harvey)	از نظر هاروی، شهرنشینی را باید به صورت مجموعه‌ای از روابط اجتماعی در نظر گرفت که روابط جامعه را به طور کلی منعکس می‌کند. این مجموعه روابط اجتماعی باید دارای قوانینی باشد که طبق آنها ساختار شهر شکل می‌گیرد. در حقیقت واقعیت‌های فضایی و اجتماعی، هر دو در ارتباطی متقابل تحقق می‌یابند که برای ترکیب آنها باید زبان مشترکی در نگرش مذکور به وجود آید.

مأخذ: [۱]

۱-۴-۳. برنامه‌ریزی راهبردی شهری

برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری، رویکرد نوینی در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و عمران شهری است که با اتکا به اصول توسعه پایدار شهری بر ترسیم چشم‌انداز، تدوین اهداف توسعه، رویارویی همه‌جانبه و منظم با مسایل اساسی شهر (موضوع‌های کلیدی و ساختاری شهر)، استفاده بهینه و اثربخش از منابع کمیاب (حفاظت و اعتلای کیفیت محیط) و دستیابی به نتایج مناسب برای عموم (تاکید بر اجرا و مشارکت) استوار است.

برنامه‌ریزی راهبردی شهری، جهت توسعه یک شهر یا منطقه شهری را، با استفاده از وضع موجود آن و تحلیل سوات (SWOT) مشخص می‌کند. این رویکرد به شهر کمک می‌کند تا به حوادثی که خیلی سریع اتفاق می‌افتند، پاسخ دهد و تغییرات را مدیریت کند تا کیفیت زندگی را بهبود بخشد. برنامه‌ریزی راهبردی شهری یک فرآیند ایستا نیست بلکه باید تغییر کند تا موقعیت‌های متغیر در شهر را منعکس سازد. این فرآیند، به ناچار قبل از اینکه به جایگاه نهایی تصمیم برسد چند بار به جلو حرکت کرده یا به عقب برمی‌گردد.

این رویکرد به دنبال ارائه پاسخ برای سؤالات زیر می‌باشد:

الف) کدام منطقه چه نوع رشدی را باید داشته باشد؟

ب) چگونه می‌توان پایه اقتصادی موجود را حفظ کرده و آن را توسعه داد؟



ج) چگونه می‌توان از کیفیت زندگی مراقبت کرده، آن را ارتقا داد؟

طرح‌ها و برنامه‌های استراتژیک شهری اصلاً جایگزینی برای فرآیند برنامه‌ریزی و طرح‌های فضایی پیشنهاد شده که در سطوح مختلف تهیه شوند، نیست. فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک، توسعه را در جهت ارجحیت‌های استراتژیک که به‌وسیله همه بهره‌وران طی یک فرآیند مشارکتی شناسایی شده است، هدایت می‌کند [۷۳].

برنامه‌ریزی استراتژیک شهر، فرآیند پیچیده و مداومی از تغییرات شهر را منعکس می‌کند. ویژگی‌های زیر، زمانی که به‌صورت مناسبی ترکیب شوند، یک فرآیند جامع و موفق برنامه‌ریزی استراتژیک را تعریف می‌کنند:

الف) جهت‌گیری آن به طرف آینده است و تلاش می‌کند تا پیش‌بینی نماید چگونه جهان در ۵ تا ۱۰ سال آینده می‌تواند با حال متفاوت باشد.

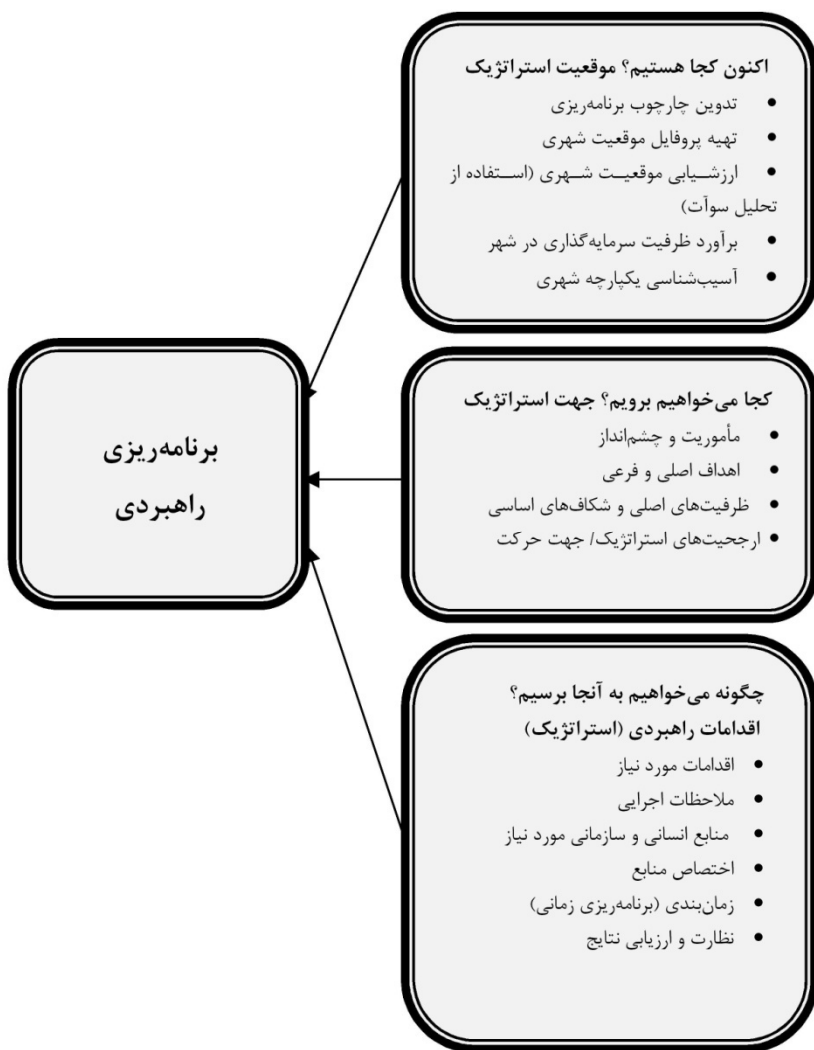
ب) انعطاف‌پذیر بوده و جهت‌گیری‌اش به سوی تصویر بزرگ‌تر است، شهر را با محیط آن هم‌تراز (مطابق) می‌کند، زمینه‌ای برای پیوند اهداف ایجاد می‌نماید و یک چارچوب و جهت برای رسیدن به آینده مطلوب شهر فراهم می‌آورد.

ج) چارچوبی برای مزیت رقابتی شهر طی تحلیل کامل شهر، محیط بیرونی و داخلی و قابلیت‌های آن ایجاد می‌کند. این چارچوب، شهر را قادر می‌سازد تا در قالب چشم‌انداز و مأموریت که طی فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک توسعه یافته‌اند به ظهور روندها، حوادث، بحران‌ها و فرصت‌ها پاسخ دهد.

د) فرآیندی کیفی و خلاقانه است که اطلاعات سودمند و ضروری که همیشه هم کمی نیستند مانند تجارب، شهود (درک مستقیم) و عقاید را یکپارچه می‌کند و بهره‌وران را با هدف تهیه یک چشم‌انداز روشن و متمرکز بر روی شهر در گفتگوهای مداومی درگیر می‌کند.

ه) به شهر امکان می‌دهد که در کانون توسعه باشد، چرا که یک فرآیند پویا است.

در یک نگاه جامع این فرآیند به دنبال پاسخ‌گویی به سئوالات اساسی زیر می‌باشد
(شکل شماره ۱-۳):



شکل شماره ۱-۳: فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی شهری

مأخذ: [۷۳]

۱. اکنون کجا هستیم؟ (وضعیت، شرایط و موقعیت شهر در حال حاضر چگونه است؟)

۲. کجا می‌خواهیم برویم؟ (شهر دوست دارد کجا برود یا در چه جهتی حرکت کند؟)

۳. چگونه باید به آنجا برسیم؟ (شهر چگونه می‌تواند به آنجا برسد؟)

برنامه‌ریزی راهبردی شهری می‌تواند برای دنبال کردن موضوعی خاص یا دامنه متغیری از موضوع‌ها مورد استفاده قرار گیرد. این برنامه‌ریزی در صدد همکاری در سطح منطقه‌ای، محلی و سازمانی بوده و مستعد برای منابع سیال و فعالیت‌های هماهنگ در یک مقیاس وسیع است. همواره باید به یاد داشت که:

۱. برنامه‌ریزی استراتژیک اساساً یک فرآیند پویا است.

۲. مشارکت شهروندان برای فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک شهری در جهت تضمین کارایی آن اساسی است.

۳. اجرا برای موفقیت برنامه‌ریزی استراتژیک شهری، کلیدی است.

شکل شماره ۱-۴ فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک شهری را به صورت گام به گام نشان می‌دهد. چارچوب فرآیند برنامه‌ریزی توسعه می‌تواند تحت رهبری یک تیم برنامه‌ریزی چندبخشی شهرداری^۱ با مشارکت دپارتمان‌های مختلف شهرداری باشد. این، امر بسیار مهمی است، چرا که برنامه‌ریزی شهری یک فعالیت تکنوکراتیک، ایستا و یک بعدی نیست، بلکه بیشتر، فرآیند جمع‌آوری چشم‌اندازهای مختلف و ارجحیت‌های بخشی برای توسعه آینده مشترک یک شهر است.

^۱. Municipal Planning Team

مرحله دوم: برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری • مشاوران شهری • تدوین پیش‌نویس برنامه توسعه راهبردی شهر • تصویب و پذیرش برنامه	مرحله اول: تحلیل موقعیت شهر • تحلیل ذی‌نفعان • تهیه پروفايل موقعیت شهر • ارزشیابی موقعیت شهر • ارزیابی ظرفیت سرمایه‌گذاری • آسیب‌شناسی یکپارچه شهری
مرحله چهارم: اجرا و مدیریت پروژه‌ها • طراحی پروژه • مدیریت و هماهنگی • نظارت و حسابرسی • گزارش‌دهی	مرحله سوم: برنامه‌ریزی عملیاتی پایدار • تدوین پیش‌نویس برنامه‌های عملیاتی • بسیج منابع محلی • مشارکت عمومی - خصوصی

شکل شماره ۱-۴: مراحل و گام‌های برنامه‌ریزی راهبردی شهری

برنامه‌ریزی راهبردی شهری از جنبه‌های زیادی متفاوت از رویکردهای متداول برنامه‌ریزی شهری مانند طرح جامع^۱ یا طرح توسعه جامع^۲ می‌باشد. این نوع برنامه‌ریزی فرآیندی دینامیک، جامع‌نگر و مشارکتی، با نگاهی به اجرا می‌باشد. به‌علاوه با تمرکز بر روی تعداد کمی از ارجحیت‌ها در یک دوره زمانی مشخص، از رویکردی گزینشی نسبت به رویکرد جامع برنامه‌ریزی متعارف برخوردار می‌باشد. تفاوت میان دو رویکرد در جدول شماره ۱-۳ نشان داده شده است.

جدول شماره ۱-۳: برنامه‌ریزی راهبردی در مقابل رویکردهای متداول برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی راهبردی	برنامه‌ریزی متعارف
رویکرد تمرکز زدا	رویکرد تمرکزگرا
فرآیندمحور و عمل‌محور	تولیدمحور یا محصول‌محور (طرح)
ترکیب استراتژی‌های واکنشی و بازدارنده	تنها بر پایه استراتژی‌های بازدارنده
انعطاف‌پذیر	انعطاف‌ناپذیر
با اجماع بر روی موضوع‌های شروع می‌شود	با اجماع بر روی قدرت پیش‌برنده شروع می‌شود
برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی و اجرای یکپارچه	برنامه‌ریزی جدا از اجرا (و بنابراین بودجه)

^۱. Master plan

^۲. Comprehensive Development Plan

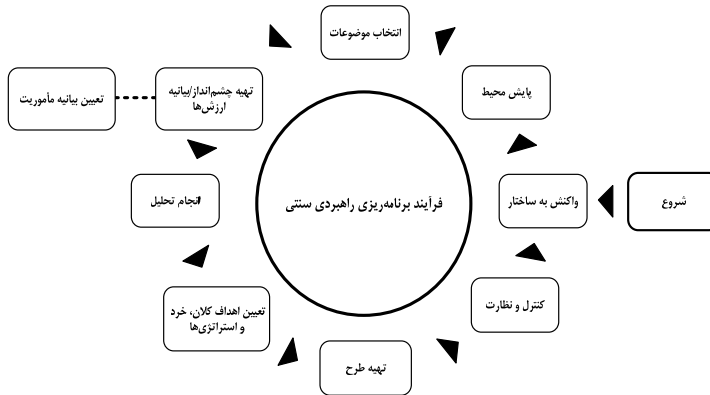
برنامه‌ریزی راهبردی	برنامه‌ریزی متعارف
متمرکز و گزینشی؛ در جهت شناسایی و حل مسایل کلیدی، در عین حال توسعه شهری پایدار و متعادل در بلندمدت	جامع
برآورد قوی از محیط درونی و بیرونی (موقعیت)	برآورد محدود و به لحاظ سیاسی تحریک کننده از موقعیت
انتظار روندهای جدید، مقطعی و عجیب	فرض اینکه روند موجود در آینده ادامه خواهد داشت
در تعامل با دامنه‌ای از ذی‌نفعان	به شکل قابل توجهی بر روی اطلاعات بیشتر از درگیری با ذی‌نفعان تاکید دارد.
درگیری و اطلاع‌رسانی سیاسی ذی‌نفعان مختلف	جهت‌گیری اداری و اطلاع‌رسانی
اجرا با تفویض اختیار	اجرا با جهت‌دهی

مأخذ: [۷۳]

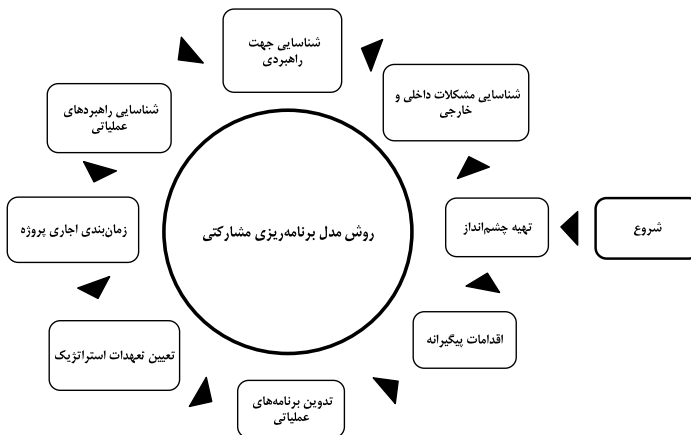
رویکرد نوین برنامه‌ریزی راهبردی اندکی متفاوت از شیوه برنامه‌ریزی راهبردی سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ می‌باشد. اولاً، کاملاً بر پایه اقتصاد و به‌کارگیری منابع کمیاب به‌صورت مؤثر بنا نهاده شده است. ثانیاً گزینشی عمل کرده و تمرکز خود را بر تحقق اهداف معدود قرار داده است. در این رویکرد، بر اجرا و دستیابی به نتایج، تاکید بیشتری می‌شود. ویژگی دیگر این رویکرد مشارکت جامعه محلی و گروه‌های ذی‌نفع در فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک می‌باشد.

در سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، برنامه‌ریزی، کاملاً در انحصار برنامه‌ریزان حرفه‌ای بوده است. امروزه مشورت نه‌تنها یک امر صوری و تزیینی تلقی نمی‌شود، بلکه شیوه‌ای است که بر اساس آن می‌توان به نیازهای جامعه محلی، سازمان‌ها و بخش خصوصی که نهایتاً در کار اجرای برنامه‌ریزی نیز دخیل می‌باشند، پی برد [۳۵]. شکل‌های شماره ۱-۵ و ۱-۶ فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی سنتی و جدید را نشان می‌دهند. همان‌طور که از شکل‌ها برمی‌آید،

رویکرد جدید برنامه‌ریزی استراتژیک کاملاً مشارکتی بوده و تأکید زیادی بر زمان‌بندی و تهیه برنامه‌های عملیاتی دارد.



شکل شماره ۱-۵: فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی سنتی



شکل شماره ۱-۶: فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی نوین (مشارکتی)

۴-۴-۱. برنامه‌ریزی وکالتی (حمایتی)^۱

در بسیاری از امور روزمره، مردم به دلایل مختلف، وکیلی را جهت پشتیبانی و کسب حقوق قانونی خود به استخدام می‌گیرند. در نظام شهرسازی نیز این نوع وکالت ممکن است به دلیل این که برخی از شهروندان به علت تبعیض درآمد و امثال آن نسبت به سایرین در موضع ضعف قرار داشته باشند، نیاز باشد. این گونه افراد در شرایطی که به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات کافی و به هنگام و فقدان تخصص لازم نمی‌توانند صدای خود را به تصمیم گیرندگان برسانند، با وساطت برنامه‌ریز یا طراح شهری این اقدام را صورت می‌دهند [۴۷].

برنامه‌ریزی حمایتی یا وکالتی ابتدا توسط پل دیویدوف^۲ در سال ۱۹۶۵ در آمریکا مطرح شد. این جریان در آغاز برای مبارزه با تبعیض نژادی در شهرهای آمریکا و دفاع از مردم فقیر و محرومان شکل گرفت و بنابراین نمی‌توان آن را به عنوان یک الگوی برنامه‌ریزی به حساب آورد. با وجود این، اندیشه برنامه‌ریزی حمایتی هم در درون حکومت و هم در بیرون از آن اشاعه پیدا کرد و نظر مدیران و برنامه‌ریزان شهری را بیش از پیش به سوی وظایف اجتماعی و عدالت‌طلبی در توسعه و عمران جلب نمود. این جریان همبستگی نزدیکی با برنامه‌ریزی عدالت‌خواه^۳ دارد که به طور همزمان در جامعه آمریکا مطرح شده است [۴۱].

دیویدوف که به عنوان مؤسس جنبش برنامه‌ریزی وکالتی شناخته می‌شود، به رشته شهرسازی (اعم از برنامه‌ریزی شهری و طراحی شهری) به عنوان رشته پشتیبان و جانبدار مردم نگاه کرده و ابراز می‌دارد که حرفه‌مندان شهرسازی باید نقش اساسی در ارتقای سطح زندگی مردم بالاخص آنانی که نمی‌توانند خواسته‌ها و نظراتشان را به راحتی یا به درستی ابراز نمایند، بازی کنند [۶۱]. او معتقد است که شهرسازی، فرآیندی است که طی آن در

^۱. Advocacy Planning

^۲. P. Davidoff

^۳. Equity Planning

سه مقطع انتخاب صورت می‌گیرد: انتخاب اهداف و معیارها، انتخاب گزینه‌ها و انتخاب نتایج مورد نظر.

بر این اساس شهرسازی نمی‌تواند از جایگاهی بی‌طرفانه و فارغ از ارزش‌ها به موضوع‌ها نگاه کند زیرا آنچه می‌گوید (چه به صورت برنامه‌های کلی و چه به شکل طرح‌های موضعی و موضوعی) بر پایه نتایج مورد نظر و از قبل تعیین شده، قرار دارد [۴۷].

۱-۴-۵. برنامه راهبردی توسعه شهری (CDS^۱)

شهرهای قرن ۲۱ دارای اهمیت جهانی هستند. مناطق شهری می‌توانند مکانیسم‌های بسیار مهمی برای جلوگیری و کاهش فقر باشند، چرا که آنها به عنوان پیشرو در سازگاری و تطبیق با جهانی فراتر از مواد نفتی^۲ (بیشتر انرژی و مواد مصرفی جهان را، شامل ارتباطات و جریانات بین شهری، شهرها مصرف می‌کنند) و نیز به دلیل اینکه آنها بیشتر از ۸۰ درصد رشد اقتصادی جهان را دارند، سرنوشت اقتصادی ملت‌ها و قاره‌ها را مشخص خواهند کرد [۵۵].

شهرها به سرعت در حال رشد هستند. در سال ۲۰۳۰ برآورد شده که ۲ میلیارد نفر به جمعیت مناطق شهری افزوده شود. بیشتر تأثیرات این افزایش در کشورهای جهان سوم احساس خواهد شد. با وجود رشد جمعیت شهرها به خصوص در کشورهای در حال توسعه، آنها ضرورتاً توسعه پیدا نمی‌کنند و در عوض، با رشد سریع جمعیت، فشارهای زیادی بر محیط زندگی شهری وارد می‌شود. نتیجه این رشد فقر شهرنشینی، رشد زاغه‌نشین‌ها و افزایش ناامیدی آنهاست که بدون دسترسی به حق مسلم انسانی خود برای زنده ماندن در کشمکش هستند. با این وجود شهرنشینی دلیل واقعی بیشتر مشکلات شهری نیست. اغلب

^۱. City Development Strategy

^۲. Post – Petroleum

اوقات دلیل واقعی این مشکلات کمبود ظرفیت‌های اجرایی و سیاسی و نبود تعهد برای مدیریت مؤثر شهری است. برنامه راهبردی توسعه شهری جدیدترین رویکرد در برنامه‌ریزی شهری است که توسط سازمان ائتلاف شهرها در سال ۱۹۹۹ با هدف ارتقای توسعه شهری پایدار، ارتقای کیفیت مدیریت و اداره شهر و کاهش سیستماتیک و مداوم فقر شهری پیشنهاد شده است.

۱-۴-۵. ظهور بحران‌ها

شهرهای در حال توسعه، مانند هم‌تایان صنعتی خود، با عدم قطعیت‌های قابل توجهی روبرو هستند. اکثر شهرها با توجه به نرخ رشد جمعیت بی‌سابقه، در حال حاضر قادر به ادامه و هدایت وضع موجود نیستند. تمرکززدایی مسئولیت به سطح محلی - در بهترین حالت خود یک فرآیند ناقص و متغیر - اغلب اوقات سازگار با اختصاص منابع یا قدرت نیست. تقریباً سه‌چهارم ساکنان شهرهای آفریقا، با افزایش ناعدالتی در فرصت‌ها و میزان درآمد، در زاغه‌ها، بدون خدمات از طرف دولت مرکزی‌شان، زندگی می‌کنند. عملکرد ضعیف و شکست‌های سیاسی، زندگی در شهرها را بسیار خطرناک ساخته است.

گرمایش جهانی نیز باعث بالا رفتن آب سطح دریاها شده و بسیاری از شهرهای بزرگ صنعتی و در حال توسعه را تهدید می‌کند. به‌طور خلاصه بسیاری از شهرهای کشورهای در حال توسعه، آشکارا با آینده خطرناکی روبرو هستند مگر اینکه استراتژی‌های بهتر، انتظار همکاری و دوراندیشی به هنجارهای اصلی تبدیل شوند. در واقع انعطاف‌پذیری باید به اندازه رقابت در عملکرد شهری مهم و دارای اهمیت شود [۵۵].

۱-۴-۵-۲. برنامه راهبردی توسعه شهری؛ مبانی و مفاهیم

برنامه راهبردی توسعه شهری فرآیند تهیه چشم‌انداز بلندمدت از آینده شهر است که بر اساس آن برنامه‌های اجرایی^۱ تهیه می‌شوند. تمرکز این رویکرد، بر روی تقویت اقتصاد رقابت‌پذیر است اما در عین حال جنبه‌های زیست‌محیطی، مالی، زیرساخت‌ها، ساختار شهری و کاهش فقر را نیز پوشش می‌دهد. برنامه راهبردی توسعه شهری فرآیندی مشارکتی است که همه ذی‌نفعان شهری از همه اجزای جامعه را تحت پوشش قرار می‌دهد. رویکرد راهبرد توسعه شهری، ابزار جدیدی برای کمک به توسعه و طراحی شده برای پاسخ به تغییرات فراگیر جهانی، تسکین فقر شهری و توسعه اقتصاد محلی می‌باشد. اهداف این برنامه مشارکت ترکیبی همه اجزای تأثیرگذار در جامعه برای رسیدن به چشم‌انداز بلندمدت و یکپارچه شهر، تثبیت استراتژی رشد، به توافق رسیدن در مورد اولویت‌های مشکلات اداری و شناسایی طرح‌های اجرایی کوتاه‌مدت است. در واقع برنامه راهبردی توسعه شهری یک فرآیند تصمیم‌سازی مشارکتی برای شهرهایی است که با بحران فقر شهرنشینی، افزایش رقابت و اعمال فشار بر پایداری محیطی و اقتصادی روبرو هستند [۷۱].

با توجه به تنوع شهرها، هیچ برنامه منحصر و منفرد مناسبی برای پیاده کردن راهبرد توسعه شهری وجود ندارد. هر شهری نیازمند شناسایی و مشخص کردن فرصت‌ها و مشکلات خاص خود است. ممکن است این فرصت‌ها و چالش‌ها، به‌طور قابل توجهی نسبت به موقعیت جغرافیایی، سطح اقتصاد، اجتماع و توسعه نهادی و بسیاری عوامل دیگر متفاوت باشد [۵۴].

^۱. Action plan



صرف نظر از تفاوت‌های موجود متاثر از عوامل مختلفی مانند موقعیت جغرافیایی، اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی شهرها، می‌توان پنج ویژگی مشخص برای برنامه راهبردی توسعه شهری تعریف کرد [۵۳]:

۱. فرآیند برنامه راهبردی توسعه شهری برای شهر انجام شده و نتیجه و محصول آن نیز شهر را در برمی‌گیرد نه حکومت، سازمان مالی بین‌المللی یا مشاوران را؛
۲. برنامه راهبردی توسعه شهری چشم‌انداز بلندمدت دارد، اما با یک‌رشته طرح‌های اجرایی کوتاه‌مدت انجام می‌شود؛
۳. یک مشارکت معنی‌دار از طرف ذی‌نفعان در فرآیند وجود دارد و بنابراین در نتیجه فرآیند سهیم هستند؛
۴. نتایج برنامه راهبردی توسعه شهری، استراتژیک و دارای جنبه‌های گوناگون می‌باشد. بنابراین تحت سلطه یک موضوع فردی نبوده و مانند طرح‌های جامع ثابت و ایستا نمی‌باشد؛
۵. فرآیند برنامه راهبردی توسعه شهری به ابداع روش‌های جدیدی از تفکر درباره توسعه شهر و پایداری آن منجر می‌شود.

اهداف برنامه راهبردی توسعه شهری شامل تدوین دورنمای یکپارچه‌ای از وضعیت شهری، بهبود مدیریت شهری، افزایش سرمایه‌گذاری و کاهش سیستماتیک و مداوم فقر شهری است. مهم‌ترین مشخصه این رویکرد تاکید آن بر روی توسعه اقتصادی شهر، کاهش فقر، رشد اقتصاد محلی و بهبود حکمرانی از طریق توسعه استراتژی‌های مناسب می‌باشد. گرچه این رویکرد با توجه به شرایط ملی و محلی متغیر است، اما در مجموع بر اساس چهار اصل کلی بنیان‌گذاری شده است. این چهار اصل عبارتند از: قابلیت زندگی^۱، رقابت‌پذیری^۲، بانک‌پذیری^۳ و مدیریت و حاکمیت خوب شهری^۱.

1. Livability

2. Competitiveness

3. Bankability

۱-۴-۵-۳. دلایل گرایش به برنامه راهبردی توسعه شهری

با توجه به محیط اقتصادی نامشخص و رقابتی، شهرهای در حال توسعه نیازمند نظم و دسپیلین برای استفاده مؤثرتر از منابع مالی و انسانی محدود در جهت رسیدن به اهداف هستند. دسترسی به سرمایه نیز برای آنها بسیار مهم است زیرا سرمایه فقط به شهرهایی سرازیر می‌شود که قابلیت‌های خود را نشان داده و آینده شهری بسیاری خوبی در انتظارشان باشد.

یک فرآیند کارآمد برنامه راهبردی توسعه شهری می‌تواند هم سرمایه جذب کند و هم استفاده از آن را نظم بخشد. این فرآیند، برای وارد کردن شوک به سیستم طراحی می‌شود، ولو این که شرایط تحت کنترل باشد. برنامه راهبردی توسعه شهری کارآمد با استفاده از بهترین منابع داخلی و بین‌المللی در دسترس، شهر را به‌طور صریح و معقولی ارزیابی کرده و آن را قادر می‌سازد تا بتواند آینده خود را به روشنی ببیند و بهترین مسیر پیش‌رو را انتخاب کند.

از طرف دیگر باید این واقعیت را پذیرفت که دولت‌های محلی به تنهایی نمی‌توانند شهر را اداره کنند. آن‌ها یک بخش کوچک از سرمایه موجود شهر را برای ساخت شهر و اغلب یک سهم حتی کوچک‌تر از استعداد موجود برای نوآوری شهری را کنترل می‌کنند. اگر چه به دلیل اهمیت واسطه بودن و نمایندگی منافع عمومی (حداقل در تئوری)، دولت محلی باید همراه با منافع بخش خصوصی و جامعه مدنی برای تغییر جهت توسعه‌ای شهر کار کند، فرآیند برنامه راهبردی توسعه شهری بر مشارکت بخش خصوصی، عمومی و جامعه مدنی تکیه دارد.

¹. Good Urban Management and Governance

۴-۵-۴-۱. فرآیند کلی تدوین و پیاده‌سازی استراتژی توسعه شهری

فرآیند شکل‌گیری استراتژی توسعه شهری، تدوین قاعده‌مندی از چشم‌انداز، استراتژی و پروژه‌های اجرایی برای تکمیل توسعه جامع شهر است. این فرآیند توانمندسازی ذی‌نفعان اصلی شهر برای ارائه نظرات فردی و کار با یکدیگر است. سازمان‌های مختلف عمومی، خصوصی و جامعه شهری با مداخله در فرآیند تدوین برنامه راهبردی توسعه شهری مشارکت و همکاری را به‌عنوان نتیجه این مداخله شکل می‌دهند [۵۸]. البته ذکر این نکته نیز ضروری است که برای تهیه و اجرای برنامه راهبردی توسعه شهری باید بسترهای مناسب آن فراهم گردد. مدیران و رهبران شهری باید اراده، خواست، و تعهد کافی به انجام پروژه را دارا باشند.

فرآیند تدوین برنامه راهبردی توسعه شهر را در ۴ مرحله زیر می‌توان تشریح کرد (شکل

(۷-۱):

۱. **فراهم آوردن مقدمات طرح:** این مرحله شامل شناسایی محرک‌های تغییر، ذی‌نفعان اصلی، سامانه‌های مدیریت فرآیند، منابع و ظرفیت‌ها، تعریف اهداف و برنامه کار و در نهایت یک شناخت جامع و کامل از وضعیت موجود شهر است. اولین مرحله از فرآیند برنامه راهبردی توسعه شهری، شناسایی شرکت‌کنندگان در فرآیند و مشخص کردن اعضای گروه است. بنابراین در ابتدای کار باید مشخص کرد که استراتژی توسعه شهری، برای چه گروهی می‌خواهد تهیه شود، روی چه گروه‌هایی تأثیرگذار است و چه گروه‌هایی از آن تأثیر خواهند پذیرفت. مشارکت‌کنندگان در طرح در همان ابتدای کار و نه زمانی که طرح تهیه شده و آماده اجرا می‌باشد، شناسایی می‌شوند. در این رویکرد، سند طرح، برعکس طرح‌های قبلی که به‌صورت قراردادهای همسان و غیرقابل انعطاف برای تمامی شهرهای کشور تهیه

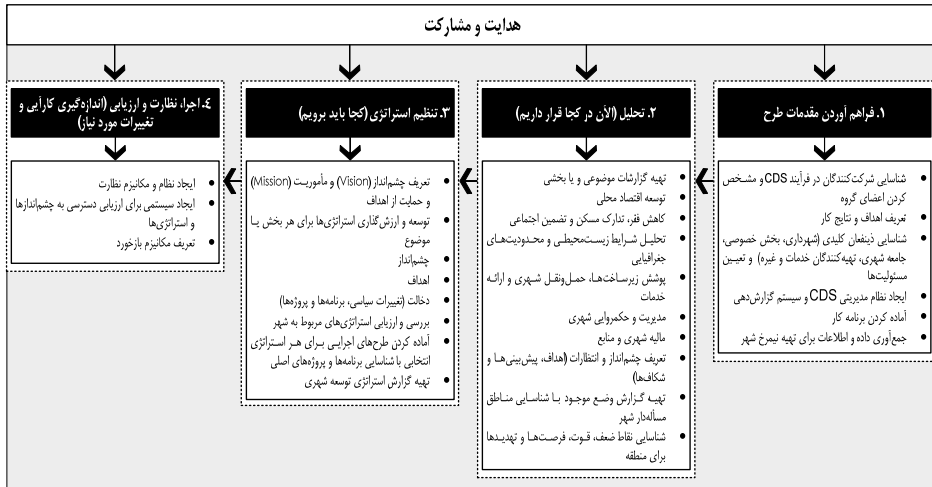
می‌شود، برای هر شهر به صورت جداگانه تهیه می‌گردد و حتی در هر محله‌ای می‌تواند متفاوت از محله دیگر باشد.

۲. تحلیل: در این مرحله به جمع‌آوری اطلاعات پایه، تحلیل نقاط قوت و ضعف، ایجاد تفاهم و توافق پیرامون مشکلات و نیز به اولویت‌های شهری پرداخته می‌شود و گزارش‌های موضوعی تهیه می‌گردد تا بر اساس آن تعریفی از چشم‌اندازها و انتظارات شهر حاصل شود.

۳. تنظیم استراتژی: در این مرحله ابتدا به تعریف چشم‌انداز^۱ و مأموریت شهر^۲، تدوین گزینه‌ها و همچنین تعیین نقش ذی‌نفعان پرداخته می‌شود. سپس راهبردهایی برای دستیابی به اهداف و چشم‌اندازها تدوین می‌شود. در گام بعدی برای راهبردهای مورد نظر، طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی در راستای سند توسعه راهبردی شهر تدوین و ارائه می‌گردد.

۴. اجرا، نظارت و ارزیابی: در این مرحله جهت اجرا و پیاده‌سازی سند مصوب نسبت به تامین منابع و تجهیز ذی‌نفعان و سرمایه مورد نیاز اقدام می‌گردد. همچنین نیاز است که پشتیبانی و حمایت لازم از راهبردها و برنامه‌های اجرایی مورد توافق و مصوب به عمل آید. جهت نظارت و پایش مستمر نحوه پیاده‌سازی سند نیز تمهیدات لازم به عمل آمده و میزان پیشرفت نسبت به چشم‌انداز و مأموریت تعیین شده در سند نیز مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. لذا تنظیم چارچوب اخذ بازخورد مستمر و اعمال اصلاحات لازم در سند نیز از الزامات این مرحله می‌باشد. شکل شماره ۱-۷ فرآیند تهیه برنامه راهبردی توسعه شهری را نشان می‌دهد.

^۱. Vision
^۲. Mission



شکل شماره ۱-۷: فرآیند تهیه برنامه راهبردی توسعه شهر

۱-۴-۵. پیش‌شرط‌ها و چالش‌های پیش‌روی تدوین برنامه راهبردی توسعه شهری

برای تهیه و اجرای برنامه راهبردی توسعه شهری، باید بسترهای مناسب آن فراهم گردد. مدیران و رهبران شهری باید اراده، خواست، و تعهد کافی به انجام پروژه را داشته باشند. برای تحقق برنامه راهبرد توسعه شهری، به خصوص در کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ایران، نیاز به اصلاحات ساختاری در نظام مدیریت شهری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. مرور ادبیات موضوع نشان می‌دهد که همواره وجود شخصیت مقتدری از مدیران شهری به عنوان «پیش‌برنده»^۱ و موتور محرکه فرآیند الزامی است. از آنجا که تدوین یک چشم‌انداز مشارکتی قلب سند راهبرد توسعه شهر را تشکیل می‌دهد، لذا تامین مشارکت بخش‌های گوناگون جامعه اهمیت ویژه دارد. در اساس، یکی از چالش‌های تهیه این سند در کشورهایی که فاقد تشکیلات گسترده غیردولتی (NGO) هستند، تامین مشارکت سازمان یافته اقشار مختلف اجتماعی در فرآیند چشم‌اندازسازی می‌باشد. قوانین مناسب، آموزش،

¹. Champion

تبلیغ، تشکل‌های غیردولتی، رشد دموکراسی، توجه به جامعه مدنی و غیره از ضروریات دستیابی به مشارکت در تهیه سند CDS می‌باشند [۳۴].

در کل بر اساس پیش‌شرط‌های تدوین راهبرد توسعه شهری و نیز تجربه‌های کشورهای مختلف، ضعف‌ها و چالش‌های فراآوری تهیه و اجرای برنامه راهبردی توسعه شهری در ایران را به دو دسته به صورت زیر می‌توان تقسیم کرد:

الف- عوامل درونی که به شرایط خود شهر بستگی دارند و عبارتند از:

۱- کمبود آمار و اطلاعات کامل از شهرهای کشور

۲- ضعف نهاد شهرداری به عنوان متولی طرح

۳- نبود تجربه کار گروهی

۴- عدم تخصص و مهارت در بسیاری از مدیران و برنامه‌ریزان شهری

۵- نبود سازمان‌های غیردولتی.

ب- دسته دوم عواملی هستند که دارای بعد کشوری بوده و عبارتند از:

۱- ضعف مالی شهرداری‌ها و وابسته بودن آنها به دولت مرکزی

۲- دخالت سازمان‌های مختلف به صورت بخشی در مسائل و امور شهری که باعث ایجاد

مشکلات زیادی در هماهنگی و مدیریت یکپارچه شهر می‌شود

۳- نبود یک جامعه مدنی قوی که امروزه از بزرگ‌ترین سرمایه‌های اجتماعی در جامعه

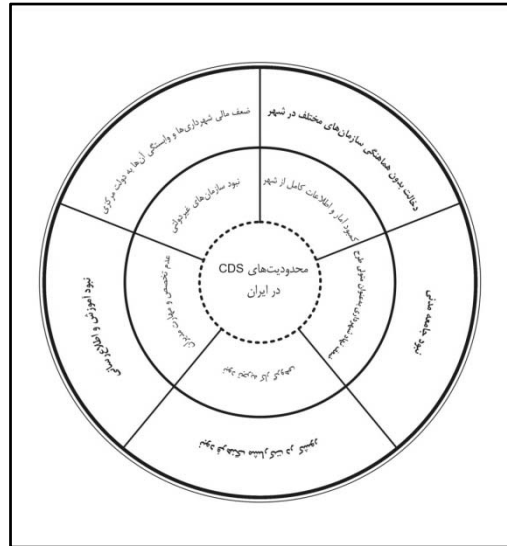
شهری به حساب می‌آید و به تبع آن نبود اعتماد در شهروندان نسبت به مدیران شهری

۴- نبود فرهنگ مشارکت در کشور

۵- نبود آموزش و اطلاع‌رسانی (شکل شماره ۱-۸).

بنابراین برای تهیه و تحقق سند برنامه راهبردی توسعه شهری، با توجه به راهبردی بودن آن، انجام اصلاحات نهادی و مالی در نظام مدیریت شهری کشور لازم می‌باشد. در این زمینه باید شهرداری‌ها را به عنوان متولی تهیه سند راهبرد توسعه شهری، از یک سازمان

محلی به یک حکومت محلی قدرتمند تبدیل کرد. ضمن اینکه باید حیطه وظایف شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهری را گسترش داده و تقویت کرد.



شکل شماره ۸-۱: موانع و مشکلات پیش‌روی استراتژی توسعه شهری در کشور

مأخذ: [۳۱]

۵-۱. برنامه‌ریزی شهری در ایران

سنت شهر و شهرنشینی در جامعه ایران بسان سایر جوامع شرقی به‌ویژه در منطقه خاورمیانه، از قدمت بسیاری برخوردار است. مدارک و شواهد موجود، منطقه بین‌النهرین را خاستگاه نخستین شهرها در هزاره چهارم قبل از میلاد مسیح معرفی می‌کنند. اگر چه، عوامل بسیاری به ظهور شهرهای متعدد این منطقه انجامیده است، لیکن وجود خرده‌ساخت سیاسی فرماندارانه و متمرکز با دستگاه اداری- نظامی عریض و طویل، بدون شک مهم‌ترین عامل بوده است و در شکل‌گیری و رشد فرآیند شهر و شهرنشینی منطقه بیش از هر عامل دیگری تأثیر پایدار نهاده است.

علاوه بر اهمیت خرده‌ساخت سیاسی، خاورمیانه و به‌ویژه ایران محل تلاقی سه قاره آسیا، اروپا و آفریقا بوده و بر مسیر اصلی مبادله بین غرب و شرق قرار داشته که این خود منجر به ظهور شهرهای زیادی شده است. برخی از این شهرها در آغاز، ایستگاه‌های ساده توقف کاروانیان بودند که با جذب جمعیت و امکانات و ایجاد تسهیلات و نهادهایی که به حمل‌ونقل و مبادله مربوط هستند، به شهر بدل شده و گاه رشدی درخور داشته‌اند [۱۴].

اگر به برنامه‌ریزی شهری در ایران با دیدی نه به معنای امروزی نگریسته شود، می‌توان گفت که دارای قدمتی دیرینه است. آثار و بقایای شهرهایی که در دوران‌های قبل از میلاد ساخته شده‌اند (مانند شوش) نشان می‌دهند که ساکنین آنها با تفکر قبلی به ایجاد آنها پرداخته‌اند. جای‌گیری فضاهای مختلف شهر نسبت به یکدیگر، خیابان‌کشی‌های منظم و معابد بزرگ (دارای اجزای بسیار که با دقت زیادی ساخته شده‌اند) به ما یادآوری می‌کنند که نمی‌تواند بدون برنامه‌ریزی قبلی به وجود آمده باشند. ساختن هگمتانه در زمان مادها، تخت‌جمشید و پاسارگاد در زمان هخامنشیان و تکامل شهرسازی باستان تا زمان ساسانیان که با ویژگی‌های منحصربه‌فردی وارد دوره اسلامی شد، همه نشان از طراحی‌ها و برنامه‌ریزی‌های منظم، سنجیده و از پیش اندیشیده دارند [۲۰].

۱-۵-۱. تحولات برنامه‌ریزی شهری در ایران

نخستین تحولات در زمینه شهرسازی از دوره ناصرالدین‌شاه شروع شد. وی طی سفرهای خود به اروپا، به‌شدت تحت تأثیر نوگرایی اروپاییان در همه زمینه‌ها از جمله شهرسازی قرار گرفت اما نخستین اقدام‌های عملی مربوط به برنامه‌ریزی شهری از سال ۱۳۰۰ با احداث میدین و خیابان‌ها در تهران و سایر شهرهای بزرگ توسط متخصصین خارجی شروع گردید. از سال ۱۳۲۷ به بعد در قالب برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور، برنامه‌های شهری نیز پیش‌بینی شده و به اجرا درآمد. اولین طرح‌های جامع توسط

کارشناسان آمریکایی در چارچوب اصل چهار ترومن در برنامه دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴) تهیه شد و در ادامه برنامه‌های رایج کنونی از آغاز برنامه سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱) و همزمان با تأسیس وزارت آبادانی و مسکن و شورای عالی شهرسازی شروع گردید. از آن زمان به بعد و در طول برنامه‌های چهارم (۱۳۵۲-۱۳۴۷) و پنجم (۱۳۵۷-۱۳۵۲) این برنامه‌ها به لحاظ محتوایی دستخوش تغییر گشته و برای تعدادی از شهرهای ایران برنامه‌های جامع تهیه شد. در سال‌های پس از انقلاب، بخش‌های مربوط به حوزه نفوذ، مکان‌یابی، شهرهای جدید و استفاده از ابزارهای منطقه‌ای در برنامه‌های شهری مطرح گردید. جدول شماره ۴-۱ سیر تحول برنامه‌ریزی در ایران را نشان می‌دهد [۳۹].

جدول شماره ۴-۱: سیر تحول برنامه‌ریزی در ایران

ردیف	عنوان برنامه توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور	دوره زمانی برنامه	اقدامات مربوط به برنامه‌ریزی
۱	-	۱۳۲۷-۱۳۰۰	- احداث میدین و خیابان‌ها در تهران و سایر شهر توسط متخصصین خارجی - ساخت ساختمان‌های اداری در اطراف پارک شهر، در ارگ قدیم و اطراف آن
۲	برنامه اول	۱۳۳۴-۱۳۲۷	- برنامه‌ریزی به صورت تلفیق پروژه‌ها
۳	برنامه دوم	۱۳۴۱-۱۳۳۴	- تهیه برنامه جامع برای شهرهایی نظیر اصفهان، سنندج، بیجار و ارومیه توسط کارشناسان آمریکایی در چارچوب اصل چهار ترومن به زبان انگلیسی - تهیه طرح‌های هادی توسط سپاه صلح
۴	برنامه سوم	۱۳۴۶-۱۳۴۱	- برنامه‌های رایج کنونی از آغاز برنامه سوم شروع شده‌اند. در سال‌های اول برنامه سوم عمرانی کشور، قرارداد تهیه طرح جامع چند شهر با تعدادی از مشاوران منعقد شد. - تأسیس وزارت آبادانی و مسکن و شورای عالی شهرسازی جهت نظارت بر کار تهیه برنامه‌های جامع شهر - تهیه برنامه جامع برای شهر تهران توسط کارشناسان ایرانی و خارجی



ردیف	عنوان برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور	دوره زمانی برنامه	اقدامات مربوط به برنامه‌ریزی
۵	برنامه چهارم	۱۳۴۷-۱۳۵۲	- اتمام و تصویب مطالعات برنامه‌های جامع مربوط به ۲۰ شهری که بعضی از آنها از برنامه سوم آغاز شده بود. - شروع بحث مربوط به خودیاری و مشارکت مردمی - پیدایش مکانیزم‌های از پایین به بالا و ایجاد دفاتر عمران محلی
۶	برنامه پنجم	۱۳۵۷-۱۳۵۲	- آغاز مطالعات مربوط به برنامه‌های جامع شهرهایی که در سرشماری ۱۳۴۵ بالاتر از ۲۵۰۰۰ نفر جمعیت داشتند. - همراه شدن برنامه‌های جامع با طراحی کالبدی و توسعه اقتصادی و اجتماعی
۷	-	۱۳۷۹-۱۳۵۷	- مطرح شدن بحث‌های مربوط به حوزه نفوذ در برنامه‌ریزی شهری - شروع تهیه برنامه‌های آماده‌سازی زمین - شروع بحث‌های مربوط به مکان‌یابی - شروع برنامه‌های مربوط به شهرهای جدید - شروع بحث مربوط به استفاده از ابزارهای منطقه‌ای در برنامه‌ریزی شهری

در سال ۱۲۸۶ قانون بلدیه به تصویب رسید. در این قانون، تهیه نان و نظافت معابر شهر به‌عنوان مهم‌ترین وظایف شهرداری‌ها در نظر گرفته شد. اولین قانون شهرسازی در ایران در سطح بسیار مقدماتی و احتمالاً بدون استفاده از مطالعات و قوانین شهرسازی سایر کشورها در سال ۱۳۱۲ به تصویب مجلس رسید. این مصوبه، "قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها" نام داشت که تا سال ۱۳۴۵ چندین بار اصلاح و تکمیل گردید. در سال ۱۳۴۷ با لغو قانون توسعه معابر، قانون نوسازی و عمران شهری که شالوده اکثر قوانین و مقررات شهری امروزی است، جایگزین آن شد. در طی سالیان بعد قوانین مختلفی به تصویب رسید که در جدول ۱-۵ به‌صورت خلاصه اشاره شده است:

جدول شماره ۱-۵: سابقه تحولات قوانین و مقررات شهری در ایران

ردیف	سال تصویب قانون و مقررات	عنوان سند قانونی و مقرراتی تصویب شده	موضوع قانون و مقررات
۱	۱۳۱۲	قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابانها	احداث و توسعه معابر و خیابانها
۲	۱۳۲۰	قانون توسعه معابر	تجدیدنظر قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابانها
۳	۱۳۴۳	قانون تأسیس وزارت آبادانی و مسکن	چگونگی تأسیس، حدود وظایف و نحوه عملکرد آن
۴	۱۳۴۵	اصلاح قانون توسعه معابر	تجدیدنظر قانون توسعه معابر و الحاق چند ماده به قانون شهرداری
۵	۱۳۴۷	قانون نوسازی و عمران شهری	- لغو قانون توسعه معابر و جایگزینی قانون نوسازی و عمران شهری به جای آن - وضع قانون در مورد چگونگی تشکیل شورای عالی شهرسازی - وضع قانون در مورد چگونگی تهیه برنامه‌های جامع شهری - وضع قانون در مورد چگونگی الزام مالکان به دریافت پروانه ساختمانی در داخل محدوده خدماتی و حریم شهرها - وضع قانون در مورد لزوم تصویب نقشه‌های تفکیک اراضی داخل محدوده و حریم شهرها توسط شهرداری
۶	۱۳۵۱	قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	چگونگی تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و حدود وظایف و نحوه عملکرد آن
۷	۱۳۵۲	قانون نظارت بر گسترش شهر تهران	واگذاری تصمیم‌گیری در مورد شهر تهران به شورایی مرکب از اعضای شورای اقتصاد و چند عضو دیگر
۸	۱۳۵۳	قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی	ارائه تعاریف جامع‌تر راجع به برنامه‌های شهری، تعیین مقررات کلی مربوط به احداث بناهای شهری و خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها
۹	۱۳۵۵	آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها	تعیین جزییات مربوط به قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی

ردیف	سال تصویب قانون و مقررات	عنوان سند قانونی و مقرراتی تصویب شده	موضوع قانون و مقررات
۱۰	۱۳۶۳	شرح خدمات تیپ ۱۲	مطالعه وضع موجود، پیش‌بینی آینده و الگوی توسعه شهر
۱۱	۱۳۶۶	قانون زمین شهری	تعریف اراضی شهری، موات، بایر، دایر و تنظیم امور مربوط به زمین و تثبیت قیمت آن
۱۲	۱۳۷۰	برنامه‌های جامع شهرستان	توجه به مشکلات نظری و مدیریتی حوزه نفوذ شهرها
۱۳	۱۳۷۴	برنامه توسعه و عمران ناحیه	تعیین خطوط کلی توسعه اقتصادی، اجتماعی و کالبدی شهرستان

مأخذ: [۳۹]

۱-۵-۲. نقد فرآیند برنامه‌ریزی شهری در ایران

به دنبال تغییر و تحولات و اوضاع اجتماعی و اقتصادی از دهه ۱۳۰۰ به بعد و دنبال کردن جریان توسعه و فرایند آن بر پایه توسعه صنعتی و گسترش خدمات، شهرها نیز توسعه سریعی را به خود پذیرفتند. ظهور مسایل و مشکلات شهری از دهه ۱۳۴۰ به بعد در کشور و ناهنجاری‌های موجود در نظام شهرنشینی و شهرسازی، مسئولان امر را بر آن داشت تا برای سرو سامان دادن به این ناهنجاری‌ها و بی‌نظمی‌ها اقداماتی را در چارچوب برنامه‌ریزی شهری و الگوهای جامعه صورت دهند.

گسترش شهرنشینی و همچنین افزایش تعداد شهرها (جدول ۱-۶) ضرورت توجه به شهر و شهرنشینی به عنوان شکل غالب زیستی در کشور و برنامه‌ریزی در جهت نظم بخشیدن به توسعه آنها را برای جلوگیری از بروز ناهنجاری‌های کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و... بیش از پیش ضروری ساخت.

جدول شماره ۱-۶: روند تغییرات جمعیت شهری و تعداد شهرها از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۵

سال	کل جمعیت کشور (به میلیون نفر)	تعداد شهرها	جمعیت شهرنشینی (به میلیون نفر)	درصد جمعیت شهری
۱۳۷۹	۹۸۶	۹۹	۲۰۳	۲۰۶
۱۳۸۵	۱۸۰۹	۱۹۹	۶	۳۱۴
۱۳۴۵	۲۵۰۷	۲۷۱	۹۸	۳۸۰۷
۱۳۵۵	۳۳۰۷	۳۷۳	۱۵۰۹	۴۶۰۱
۱۳۶۵	۴۹۰۴	۴۹۶	۲۶۰۸	۵۴۰۳
۱۳۷۰	۵۵۰۸	۵۱۴	۳۱۰۸	۵۷
۱۳۷۵	۶۰۰۰۵	۶۱۷	۳۶۰۷	۶۱۰۳
۱۳۸۰	۶۴	۸۸۹	۴۲	۶۵۰۶
۱۳۸۵	۷۰۰۴	۱۰۱۶	۵۰۰۵	۷۱

مأخذ: [۳۷]

نظام برنامه‌ریزی در هر کشوری به‌عنوان چارچوب و استخوان‌بندی اساسی چگونگی توسعه و طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی برای آن کشور می‌باشد و بسته به ماهیت ذاتی خود (متمرکز، نیمه‌متمرکز، غیرمتمرکز) تعیین کننده سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی‌ها، نقش‌ها و عملکردهاست. در ایران، وجود برنامه‌ریزی متمرکز در بخش‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، مدیریتی باعث پیروی برنامه‌ریزی‌ها در حوزه شهری از این سازوکار شده‌است.

مرور مختصری بر فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری نشان‌دهنده وجود برخورد متمرکز و آمرانه در تهیه آنهاست. اولین طرح‌های توسعه شهری از سوی دولت و با تشخیص اولویت دستگاه حاکم نسبت به تهیه طرح شهری برای هر یک از شهرهای کشور تهیه شدند. این طرح‌ها با تخصیص اعتبارات توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تصمیم وزارت مسکن و شهرسازی و یا وزارت کشور و عقد قرارداد یکنواخت با مشاور تهیه می‌شود، در حالی‌که در بسیاری موارد مجری طرح، یعنی شهرداری، با آن ارتباط برقرار نکرده و یا

مردم به‌عنوان کسانی که طرح، درباره محیط زندگی‌شان تهیه شده، از آن اطلاعی نیافته‌اند و به همین دلیل این طرح می‌تواند در حین اجرا با مشکلات زیادی روبرو شود [۱۷].

تمرکزگرایی که عامل شکل‌گیری بوروکراسی ناتوان و گسترده در ایران بوده، موجب مشارکت کمتر افراد و گروه‌های داوطلب در روند توسعه شده است. نظام برنامه‌ریزی در ایران به‌دلیل ویژگی تمرکزگرایی خود و دیدگاه بخشی در تدوین برنامه‌ها و بودجه‌ریزی‌ها، همانند زنجیره‌ای گسسته عمل می‌کند که این امر باعث بخشی عمل کردن سازمان‌ها، نهادها و وزارتخانه‌ها بر اساس اهداف سازمانی خود شده است. عدم هماهنگی در تدوین اهداف و برنامه‌ها میان بخش‌ها، در برخی مواقع باعث تضاد اهداف و برنامه‌ها و در نهایت مشکلات در اجرا یا پس از اجرا می‌شود.

شهرها به عنوان کانون تمدن انسانی و مکان اصلی شکل‌گیری نمودهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، در قالب اهداف و برنامه‌های هیچ کدام از این سازمان‌ها (درگیری ۲۶ دستگاه محلی در مدیریت شهری) به تنهایی نمی‌توانند مورد بحث و بررسی قرار گیرند.

بر این اساس توجه به شهر و برنامه‌ریزی برای آن در قالب دیدگاهی جامع، سیستمی و کل‌نگر باید مورد بررسی قرار گیرد. دیدن شهر به‌صورتی هماهنگ با منطقه و کشور و در سطوح محلی، منطقه‌ای، ملی و حتی بین‌المللی لازمه برنامه‌ریزی برای شهر و طرح‌ریزی برای آن است. اثرات نظام برنامه‌ریزی متمرکز و ساختار عمودی و بخشی مدیریت هنگام برنامه‌ریزی برای شهرها و انجام طرح‌های توسعه شهری به موازات توسعه موزون شهرها را می‌توان در قالب موارد زیر مورد بررسی قرار داد [۱۲]:

الف) نبود طرح آمایش سرزمین در مقیاس کشوری و منطقه‌ای مصوب و دارای اعتبار قانونی و ارزش اجرایی مورد پذیرش همه سازمان‌ها، نهادها و وزارتخانه‌ها؛

ب) عدم هماهنگی بین نظام برنامه‌ریزی کلان در سطوح ملی (برنامه‌ریزی بخشی، حاکمیت دیدگاه اقتصادی) با برنامه‌ها و سیاست‌های کلان توسعه شهری و طرح‌های توسعه شهری (با دیدگاه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... و ماهیت فرابخشی و بین‌بخشی)؛

ج) نظام برنامه‌ریزی متمرکز در کشور، نبود سازمان‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی، عدم هماهنگی و انطباق طرح‌هایی که توسط مراجع ملی تهیه و تصویب می‌شود با اولویت‌ها، توانمندی‌ها، استعدادها و نیازهای منطقه‌ای و محلی مردم؛

د) حاکم نبودن نگرش سیستمی در نظام برنامه‌ریزی کشور؛

ه) نبود یک سازمان و متولی خاص برای هدایت برنامه‌ریزی در مقیاس ملی و منطقه‌ای تا مقیاس ناحیه‌ای و شهری که دارای نمودار سازمانی مشخص و ماهیت میان‌بخشی باشد؛

و) تعدد نهادها و سازمان‌های دخیل در امور شهری و منطقه‌ای (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط‌زیست، میراث فرهنگی، اوقاف و غیره) و عدم هماهنگی و همکاری بین آنها به دلیل ماهیت بخشی برنامه‌ها و در بسیاری موارد تضاد در اهداف و رویکردها میان این سازمان‌ها که اغلب باعث معطل ماندن برنامه‌ها و اجرایی نشدن طرح‌ها و برنامه‌ها می‌گردد؛

ز) مشخص نبودن متولی طرح‌ها و برنامه‌ها در سطوح ملی و منطقه‌ای همانند طرح‌های جامع ناحیه‌ای و طرح‌های جامع شهرستان‌ها که در چند سال اخیر به‌رغم تهیه آنها به عنوان طرح‌های بالادست، به دلیل نداشتن متولی خاص و تعریف نشدن جایگاه قانونی آنها به‌طور مشخص، در قفسه‌ها و بایگانی اسناد سازمان‌های تهیه‌کننده باقی مانده‌اند؛

ح) عدم وجود مدیریت محلی یا حکومت محلی به‌عنوان هماهنگ‌کننده طرح‌ها و برنامه‌های سازمان‌های مسئول و دخیل در امور توسعه شهری.

با توجه به اهمیت و جایگاه طرح‌های جامع شهری در هدایت نظام برنامه‌ریزی و توسعه شهری ایران، در ادامه به‌طور مختصر اهم مسایل و مشکلات آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

گرچه، تا به امروز حدود چهار دهه از تهیه اولین طرح‌های شهری در قالب طرح‌های جامع می‌گذرد اما به‌رغم اهداف این طرح‌ها که عبارت بود از جلوگیری از توسعه ناموزون و ناهنجار شهرها و ارائه راهکار جهت نظم بخشیدن به توسعه شهری، این طرح‌ها نتوانستند به‌طور کامل به اهداف خود دست پیدا کنند. البته نباید از این واقعیت هم چشم‌پوشی کرد که این طرح‌ها نقاط مثبت فراوانی نیز در خود داشتند.

مشکلات و نارسایی‌های طرح‌های جامع را می‌توان در سه بخش اساسی مورد بررسی و دقت نظر قرار داد:

(الف) محتوا و مفهوم طرح‌های جامع؛

(ب) فرایند بررسی و تصویب طرح‌های جامع؛

(ج) نحوه اجرا و سازمان اجرایی.

هر کدام از این موارد به‌صورت یک سیستم و نظام به‌هم پیوسته در یکدیگر تأثیر می‌گذارند. شناخت دلایل ناکارآمدی طرح‌های جامع نیازمند شناخت نارسایی‌های این سه بخش است. مهم‌ترین مسایل و مشکلات طرح‌های جامع به لحاظ محتوا را به‌صورت زیر می‌توان طبقه‌بندی کرد:

(الف) بومی نشدن محتوای این طرح‌ها و عدم انطباق آنها با شرایط شهرنشینی و شهرسازی ایران با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی، اجتماعی و اقتصادی متفاوت شهرهای مناطق مختلف ایران. چرا که مسایل و مشکلات و معضلات هر شهری می‌تواند با شهرهای نواحی دیگر تفاوت داشته باشد؛ لذا راه‌حل‌ها و راهبردهای متفاوتی بسته به اولویت‌بندی مشکلات و نیازهایش را می‌طلبد (وجود شرح خدمات یکسان و یکنواخت برای تمامی شهرها)؛

(ب) عدم شناخت کافی محتوای طرح‌ها نسبت به ماهیت پیچیده شهرها به‌خصوص در جهان سوم و ایران با رشد سریع جمعیتی، مهاجرت‌های روستا-شهری، عدم ثبات سیاسی-اقتصادی، مشکلات مدیریتی و مانند آن؛



ج) پیروی طرح‌ها از مدل پوزیتیویستی (شناخت، تحلیل، طرح) و بر پایه نظریه‌های پاتریک گدس. در واقع تأکید مطالعات بر محصول آنها به‌عنوان یک طرح کالبدی به جای تأکید بر فرایند شهرسازی و یا به‌عبارت دیگر پیروی طرح‌ها از مدل برنامه‌ریزی خطی به جای مدل برنامه‌ریزی چرخه‌ای؛

د) تأکید طرح‌ها بر جنبه‌های کالبدی در تهیه طرح‌ها و عدم توجه به ابعاد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی محیط شهری و ترکیب اهداف کالبدی با اهداف اجتماعی، اقتصادی و محیطی؛

ه) شرح خدمات واحد برای سه نوع بافت قدیم، بافت در حال توسعه و بافت حاشیه‌ای. مسایل و مشکلات طرح‌ها در بعد فرایند بررسی و تصویب طرح‌ها در جنبه‌های زیر می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد:

الف) طولانی بودن فرایند بررسی و تصویب طرح‌های شهری تا ابلاغ آنها به سازمان اجرایی که در اکثر موارد به دلیل تعدد مراجع حدود ۳ الی ۴ سال طول می‌کشد. با توجه به روند توسعه شهرنشینی در کشور و پیامدهای ناشی از آن، عملاً باعث عدم کارایی و غیرقابل اجرا بودن محتوای مستندات طرح جامع به سبب تغییرات در کاربری‌ها، جریان ساخت‌وساز در شهرها و جریان توسعه شهری می‌شود.

ب) عدم ارتباط و هماهنگی بین فرایند تهیه، بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهری با فرایند اجرا و سازمان‌های اجرایی آنها. به‌طوری که سازمان‌های اجرایی و نهاد و سازمان‌های دخیل در امر توسعه شهری، نهادهای تخصصی محلی و مردمی هیچ‌گونه نقشی در تهیه، بررسی و تصویب طرح‌ها نداشته و فقط در زمان اجرا به حضور آنها اهمیت داده می‌شود.

ج) مسایل و مشکلات مربوط به نحوه اجرا و سازمان اجرایی که جدا از محتوای طرح‌های جامع و نحوه بررسی و تصویب طرح‌ها نمی‌تواند مورد بررسی قرار گیرد.

د) عدم مشارکت مردم، به‌عنوان کسانی که قرار است پیشنهادهای طرح به‌طور مستقیم بر زندگی آنها اثر بگذارد. به‌خصوص اگر این نکته مدنظر قرار گیرد که قسمت عمده‌ای از هزینه‌های اجرای طرح به‌طور مستقیم و غیرمستقیم توسط مردم پرداخت می‌شود، موضوع مشارکت مردم در اجرا ملموس‌تر می‌شود.

ه) عدم مشارکت فعال و اثربخش سازمان اجرایی طرح و نهادهای دخیل در امور توسعه شهری، در فرآیند تهیه و بررسی طرح‌ها و در نتیجه تهیه طرح بدون توجه به امکانات و توانایی‌ها و اولویت‌های آنها از بعد مالی، فنی و اهداف و برنامه‌ها که باعث عدم اجرای بسیاری از پیشنهادهای طرح‌های جامع شده است.

و) نبود مدیریت یکپارچه و واحد شهری در اجرای طرح‌های شهری در جهت هماهنگی بین برنامه‌های سازمان‌ها و نهادهای مسئول در امور شهری با مصوبات و مقررات طرح جامع و الزام آنان به رعایت پیشنهادهای طرح جامع و نظارت آن بر اجرای مصوبات طرح جامع.

ز) وجود نارسایی‌ها در قوانین و مقررات شهرسازی همانند قوانین و مقررات مربوط به مالکیت عمومی و خصوصی و یا ابهام و تناقض در قوانین و مقررات در مسایل مختلف همانند اراضی شهری و مانند آن.

۱-۵-۳. سابقه برنامه‌ریزی راهبردی شهری در ایران

در ایران اصطلاح "راهبرد" برای نخستین بار در سال ۱۳۷۸ به‌طور رسمی در کنار اصطلاح "ساختار" مطرح گردید. این مفهوم که در قالب مبانی و چارچوب بازنگری شرح خدمات طرح‌های شهری به‌وسیله وزارت مسکن و شهرسازی عنوان شد- اگر چه تا قبل از این تاریخ نیز در قالب مباحث و مقالات متعددی به‌طور پراکنده مطرح گردیده بود- نقطه عطفی در تغییر نگرش سنتی و اعتراف به ناکارآمدی روش مبتنی بر طرح جامع از طرف دستگاه اجرایی متولی تهیه طرح‌های توسعه شهری گردید. بدین ترتیب، برای اولین بار چارچوبی

جایگزین برای روش قدیمی و با الگویی جدید تحت عنوان طرح ساختاری- راهبردی ارائه شد.

دو واژه «ساختاری» و «راهبردی» که هر یک معطوف به ویژگی خاصی از نظر تعریف و مفاهیم هستند، برای نخستین بار در نظام شهرسازی ایران در کنار هم قرار گرفتند و الگوی ترکیبی جدیدی از دو شیوه (یکی در انگلستان و کشورهای پیرو آن تحت عنوان طرح‌های ساختاری و دیگری در آمریکا و کشورهای پیرو آن تحت عنوان طرح‌های استراتژیک) ارائه گردید. علی‌رغم گذشت بیش از یک دهه از طرح این رویکرد، هنوز استفاده از آن در تدوین برنامه‌های توسعه شهری ایران از جایگاه مناسبی برخوردار نگردیده است. با این حال تجاربی در این زمینه وجود داشته است که در فصل دوم، به تعدادی از آنها اشاره خواهد شد.

خلاصه

برنامه‌ریزی به‌عنوان نوعی محاسبه‌گری و نظم‌بخشی به فعالیت‌ها برای رسیدن به اهداف، فعالیت جدیدی محسوب نمی‌شود. چرا که در زمان‌های گذشته نیز در فعالیت‌های مختلف می‌توان ردپای برنامه‌ریزی را جستجو کرد. به‌طور کلی از زمانی که بشر برای شناسایی محیط اطراف و تسهیل در امر زندگی و رفع مشکلات و نیازهای خود به تکاپو افتاد، دست به نوعی برنامه‌ریزی زد. محافظت از خود در مقابل عوامل نامساعد طبیعی و پیدا کردن محلی برای اسکان و پوشش، استفاده از آب رودخانه‌ها برای کشاورزی، ایجاد روستاها و شهرها و نحوه مکان‌یابی آنها به لحاظ تأمین امنیت و احتياجات روزانه، همگی نوعی از برنامه‌ریزی توسط بشر بوده است.

با گذشت زمان، رشد فزاینده جمعیت از یک سو و محدودیت منابع مورد استفاده از سوی دیگر، لزوم تخصیص مناسب منابع حیاتی انسان در راستای منافع اجتماعی را مطرح

کرد. در همین راستا برنامه‌ریزی به‌عنوان یک نظام علمی با استفاده از تئوری‌ها و تکنیک‌های ویژه خود برای تخصیص منابع و حل مسایل و رسیدن به اهداف، مورد توجه قرار گرفت. این نوع برنامه‌ریزی اولیه به‌عنوان وسیله‌ای در دست دولت‌ها برای اداره امور سیاسی- نظامی و اقتصادی شهرها تبدیل شد. به‌همین دلیل بسیاری آن را برنامه‌ریزی دولتی نامیده‌اند.

اما با رشد فزاینده جمعیت شهرنشین، گسترش روند شهرگرایی، پیچیده شدن نظام شهری، پیدایش مسایل و مشکلات حاد شهرنشینی مانند زاحه‌نشینی، فقر، بیکاری و غیره، نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری نیز دچار تحول اساسی شد. تحول نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری را در سه مرحله کاملاً مجزا می‌توان مورد بررسی قرار داد:

مرحله اول: این مرحله تا اواسط دهه ۱۹۶۰ ادامه داشته است که دوره طرح جامع یا طرح کلی نامیده می‌شود.

مرحله دوم: این مرحله در حدود سال ۱۹۶۰ فرا رسید که می‌توان آن را دیدگاه سیستمی برنامه‌ریزی خواند.

مرحله سوم: از اواخر دهه ۱۹۶۰ و دهه ۱۹۷۰ شروع به تکوین کرد. این نوع برنامه‌ریزی ناهمگن‌تر است و شیوع بیشتری دارد که پیتروال از این دوره با عنوان «ایده برنامه‌ریزی به‌عنوان مشارکت مداوم در مناقشه» یاد می‌کند.

هر چه از مرحله اول برنامه‌ریزی به مراحل بعدی آن حرکت می‌کنیم رویکرد آن نیز متحول می‌شود. به عبارت دیگر برنامه‌ریزی که در سال‌های اولیه پیدایش خود بیشتر خصلتی دولتی و از بالا به پایین داشته است، امروزه خصلتی کاملاً محلی و پایین به بالا به خود گرفته است. طبق این اصل، طی چند دهه اخیر به‌ویژه از دهه ۹۰ تاکنون، پارادایم‌های جدیدی از برنامه‌ریزی شهری مورد توجه فزاینده سازمان‌های بین‌المللی، حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها و شوراهای شهر) و شهروندان قرار گرفته است. در این پارادایم‌ها،

نقش‌ها و کارکردهای شهری جدیدتری برای دخالت دادن نظام مدیریت شهری (شهرداری‌ها و شوراهای شهر) و شهروندان در برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، نظارت و هدایت درست و منطقی زندگی شهری در نظر گرفته شده است.

به‌عنوان یکی از جدیدترین نوع این پارادایم‌ها می‌توان به برنامه راهبردی توسعه شهری اشاره کرد. این رویکرد در سال ۱۹۹۹ توسط سازمان ائتلاف شهرها برای بهبود مدیریت رشد اقتصادی شهر، توسعه اجتماعی شهری و کاهش فقر شهری پیشنهاد شده و تاکنون برای تعدادی از شهرهای کشورهای در حال توسعه نیز با مشارکت بانک جهانی و سازمان مذکور تهیه شده است.

در خصوص ایران نیز علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته جهت تغییر رویکرد در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری هنوز رویکرد غالب در این زمینه مبتنی بر تهیه طرح‌های جامع می‌باشد. از جمله مهم‌ترین مسایل مرتبط با تهیه این طرح‌ها به خصوص طرح‌های جامع شهری می‌توان به طولانی بودن فرآیند تهیه و تصویب آنها و مهم‌تر از آن تحقق‌پذیری بسیار پایین آنها در طول دوره زمانی اجرا اشاره کرد.

عدم مشارکت فعال نهادهای دخیل در مدیریت شهری به خصوص سازمان‌های شهرداری و همچنین شهروندان به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی این طرح‌ها در فرآیند تهیه و تصویب آنها از جمله عوامل موثر در خصوص عدم تحقق کامل اهداف طرح‌های جامع می‌باشد. با این حال به‌خصوص در سال‌های اخیر اقداماتی برای تدوین برنامه‌های راهبردی برای تعدادی از شهرها صورت گرفته است که از آن جمله می‌توان به شهرهای تهران، مشهد، کرمان و قزوین اشاره نمود.

آزمون

۱. برنامه‌ریزی را از دیدگاه خود تعریف کرده و تشریح کنید که اصولاً چرا باید برای شهرها برنامه‌ریزی کرد؟
۲. انواع مختلف برنامه‌ریزی را به ترتیب زمانی نام برده و تعریف کنید؟
۳. فرق برنامه‌ریزی جامع را با برنامه‌ریزی سیستمی بنویسید؟
۴. دیدگاه خود در زمینه موفقیت یا عدم موفقیت طرح‌های جامع در شهرهای کشورمان را بیان کنید؟
۵. به نظر شما آیا برنامه‌ریزی سیستمی می‌تواند جوابگوی نارسایی‌های موجود در برنامه‌ریزی جامع باشد؟
۶. سه رویکرد اصلی در برنامه‌ریزی را با هم مقایسه کرده و تشریح کنید که در شرایط شهرهای ایران کدام رویکرد کارآیی بیشتری دارد؟
۷. ضمن مقایسه برنامه‌ریزی از بالا به پایین با برنامه‌ریزی از پایین به بالا، تشریح کنید نظام موجود برنامه‌ریزی در ایران با کدام یک از دو رویکرد مذکور مطابقت بیشتری دارد؟
۸. به نظر شما تهیه طرح‌های جامع برای شهرهای ایران با فرآیند برنامه‌ریزی جامع تطابق دارد؟
۹. مراحل و گام‌های برنامه‌ریزی راهبردی را تشریح نمایید؟
۱۰. تفاوت‌های اساسی برنامه‌ریزی راهبردی با برنامه‌ریزی‌های متعارف دیگر را بیان نمایید؟
۱۱. فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی سنتی را با برنامه‌ریزی راهبردی نوین مقایسه کرده و تحولات اصلی آن را تشریح کنید؟

۱۲. راهبرد توسعه شهری (CDS) را تعریف کرده و عوامل مؤثر در روی‌آوری به این

رویکرد را بنویسید؟

۱۳. ویژگی‌های اصلی برنامه راهبردی توسعه شهری را بنویسید؟

۱۴. فرآیند تهیه سند راهبردی توسعه شهری را با تشریح گام‌های اصلی آن بنویسید؟

۱۵. به نظر شما تهیه و تدوین سند راهبردی توسعه شهری برای شهرهای ایران می‌تواند

موفقیت‌آمیز باشد؟ در این راستا چه نوع اقداماتی می‌تواند مفید واقع گردد؟

۱۶. مسائل و مشکلات اصلی برنامه‌ریزی جامع در ایران را، از سه بعد محتوا، فرآیند و اجرا

بررسی کنید؟



فصل دوم

چشم انداز و جایگاه آن در تدوین

برنامه راهبردی شهری

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می باشد:

۱. تعریف چشم‌انداز و آشنایی با مفاهیم آن
۲. واکاوی اهمیت و جایگاه چشم‌اندازسازی در تدوین برنامه راهبردی
۳. مدل‌های مختلف توسعه چشم‌انداز
۴. بررسی تجارب جهانی در زمینه تدوین چشم‌انداز و برنامه راهبردی
۵. بررسی تجارب داخلی در زمینه چشم‌انداز و تدوین برنامه راهبردی

مقدمه

دیدگاه‌های مختلفی پیرامون آینده وجود دارد. برخی معتقدند که آینده بیشتر شبیه یک واقعیت مجازی است و در واقع هیچ‌گاه عینیت نمی‌یابد. برای آنها آینده، همیشه آینده است و هیچ‌گاه به حال نمی‌رسد؛ لذا معتقدند که ارزش فکر کردن و برنامه‌ریزی را ندارد. درست نقطه مقابل آنها، افرادی آینده را گرانبهاترین سرمایه برای جوامع بشری می‌دانند و معتقدند که آینده، تنها حقیقتی است که ارزش فکر کردن را دارد. چرا که گذشته، گذشته است و حال نیز به سرعت در گذر است، اما آینده را می‌توان ساخت.

تجربه بشری نشان داده است که اگر انسان‌ها یا به عبارت بهتر جوامع بشری به تصویر مثبتی از آینده مجهز باشند، می‌توان گفت که نیمی از راه موفقیت را سپرده‌اند. تصویری که انسان‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌ها و در سطح کلان ملت‌ها از آینده خود در ذهن یا حافظه جمعی خود دارند، در ادبیات علمی، "چشم‌انداز" نامیده می‌شود. افراد، سازمان‌ها و شهرهایی که خود را به چشم‌اندازهای بزرگ و الهام‌بخش تجهیز کرده‌اند، همواره تصویر روشنی از آینده پیش‌رو دارند و این امر به رفتارها و کنش‌های آنان جهت می‌دهد. بدون شک اگر چشم‌انداز در لایه‌های عمیق و باور تک‌تک شهروندان رسوخ نماید، موجب می‌شود که آنها رفتارهایی از خود بروز دهند که کل جامعه را به سمت تحقق چشم‌انداز شهر هدایت نماید [۴۰].

با توجه به جایگاه و اهمیت بسیار بالای تدوین چشم‌انداز شهر، در رویکردهای نوین برنامه‌ریزی شهری و همچنین نقش آن در تعیین جهت و سمت و سوی حرکت کلی سازمان شهرداری، در این فصل مبانی و مفاهیم مرتبط با چشم‌انداز و فرآیند تدوین آن ارائه گردیده است. از طرف دیگر چشم‌انداز و مأموریت تمامی نهادهای مرتبط با مدیریت شهری نیز باید در راستای تحقق چشم‌انداز شهر و هم‌جهت با آن تدوین گردد. همچنین در این

فصل تجاری از تدوین چشم‌انداز برای شهرهای داخلی و خارجی نیز ارائه می‌گردد تا بتوان تصویری ملموس و عینی از آن برای مدیران شهری به وجود آورد.

۱-۲. چشم‌انداز شهر (مبانی و مفاهیم)

در عصر جهانی‌شدن هر مکانی برای به دست آوردن سهم خود از ثروت، استعدادها، درخشان و توجه جهانیان، ناگزیر باید با اماکن دیگر به رقابت برخیزد. در این میان، شهرهای معروف جهان مانند شرکت‌های تجاری و برندهای معروف دنیا قادر خواهند بود که بازار بهتر و سودآورتری را برای خود ایجاد نمایند. چنین شهرهایی قادر خواهند بود که بازدیدکنندگان، افراد نخبه، توانمند و متخصص بیشتری را به سمت خود جذب نمایند، حجم سرمایه‌گذاری‌ها را افزایش داده و خود را به محل مناسبی برای برگزاری رویدادهای مهم علمی، هنری، سیاسی و ورزشی در سطح محلی، منطقه‌ای، ملی و حتی بین‌المللی تبدیل نمایند.

گرچه مفاهیم مرتبط با برنامه‌ریزی راهبردی مانند "چشم‌انداز" و "ماموریت" برای اولین بار در ادبیات برنامه‌ریزی شرکتی و برای کاربرد در بخش خصوصی به کار گرفته شدند، لیکن از دهه ۱۹۷۰ میلادی کاربرد گسترده‌ای نیز در برنامه‌ریزی‌های مرتبط با سازمان‌های غیرانتفاعی و خدماتی پیدا نمودند. در عصر حاضر در حوزه برنامه‌ریزی برای سازمان‌های غیرانتفاعی و همچنین حوزه‌های مختلف برنامه‌ریزی شهری، این گونه مفاهیم به ابزارهایی برای ارتقای کیفیت و توان رقابتی شهرها بدل گردیده‌اند.

تعاریفی که از این مفهوم در حوزه مدیریت بازرگانی و برنامه‌ریزی راهبردی در بخش خصوصی و به‌ویژه بخش تجاری و شرکتی ارائه گردیده است بیشتر ناظر بر تصویر مقصد نهایی سازمان یا شرکت مورد نظر در راستای ماموریت ذاتی بنگاه مزبور می‌باشد.

با ورود مباحث مرتبط به برنامه‌ریزی راهبردی به حوزه‌های عمومی و سازمان‌های غیرانتفاعی و به‌خصوص فرآیندهای برنامه‌ریزی شهری، تعاریف متعدد و مختلفی برای چشم‌انداز ارائه گردید. طوری که امروزه جوامع، به‌طور فزاینده‌ای چشم‌اندازسازی را به‌عنوان یک بخش اصلی از برنامه‌ریزی راهبردی و یک تکنیک مشارکت عمومی مورد استفاده قرار می‌دهند. چشم‌اندازسازی، انتخاب‌ها و فرصت‌های جامعه را بر اساس اهداف مشترک و ارزش‌های مشترک ارزیابی می‌کند. این فرآیند بر مشارکت عمومی از ابتدای تدوین و در طول تهیه تأکید دارد. چشم‌اندازسازی بیشتر بر روی دارایی‌ها تأکید دارد تا نیازها [۶۵]. وجود دائمی آن، مسیر صحیح حرکت شهر یا سازمان را در راستای رسیدن به وضعیت مطلوب تضمین می‌کند [۶۴]. چشم‌انداز، تصویری امیدبخش و متقاعد کننده از آینده‌ای مطلوب و ممکن است که جامعه در جستجوی رسیدن به آن می‌باشد [۵۹]. به سخن دیگر چشم‌اندازسازی، فرآیندی است درباره تصویری که یک جامعه از آینده خود دارد و سپس طرحی برای اینکه چگونه باید به آن برسد [۶۳]. این نوع تصویرسازی موقعیتی را تعریف می‌کند که در آن موقعیت، شهر در وضعیت مطلوب و بهینه خود باشد [۶۲].

در همان حالی که شهرهای دارای چشم‌انداز، آینده مطلوب خود را خواهند آفرید، شهرهای فاقد چشم‌انداز توسط روندهای موجود به آینده سوق داده خواهند شد. به عبارت دیگر تنها راه برون‌رفت از محیط تصمیم‌سازی‌های روزانه و بدون برنامه و همچنین اعمال سیاست‌های سلیقه‌ای که بدون شک آینده شهرها را مورد تهدید قرار می‌دهند، هدایت و مدیریت راهبردی شهر بر مبنای چشم‌اندازی است که بر اساس ارزش‌های مشترک جامعه و طرف‌های ذی‌نفع شکل گرفته باشد. چنین چشم‌اندازی نمی‌تواند محصول تفکر و ارزش‌های جمع‌کوچکی از برنامه‌ریزان و مدیران شهری باشد، بلکه لازم است بر مبنای فرآیندی عقلایی و شفاف شکل گرفته باشد.

در برنامه‌ریزی استراتژیک و به‌خصوص در تهیه سند برنامه راهبردی توسعه شهری (CDS)، چشم‌اندازسازی قلب فرآیند را تشکیل می‌دهد. در واقع چشم‌اندازسازی، فکری استراتژیک قبل از عمل استراتژیک است. شکل شماره ۲-۱ فرآیند برنامه راهبردی توسعه شهر و جایگاه چشم‌اندازسازی را در آن نشان می‌دهد.



شکل شماره ۲-۱: فرآیند برنامه راهبردی توسعه شهر و جایگاه چشم‌اندازسازی در آن

تمرین چشم اندازسازی موجب می شود که ساکنین یک جامعه اهداف و ارزش های مشترک خود را شناسایی کرده تا بتوانند یک چشم انداز مشارکتی از جامعه خود تهیه کنند. چشم اندازسازی به ترسیم آنچه که جامعه باید از لحاظ فیزیکی، اجتماعی و محیطی در ۵، ۱۰ یا ۲۰ سال آینده برسد کمک می کند. این تمرین باعث شکل گیری حس مالکیتی در ساکنین جامعه می شود تا حدی که آنها می خواهند پس از یک دوره چند ساله نتایج چشم انداز را ببینند.

همان طور که اشاره شد، چشم انداز آینده یک شهر، باید چشم اندازی مشارکتی^۱ باشد. معنی آن این است که چشم انداز باید به صورت متقابل درک شده و به وسیله ذی نفعان مختلف شهری حمایت شود. چشم انداز مشارکتی در مقابل چشم انداز شخصی^۲ قرار می گیرد؛ چشم اندازی که دارای مطلوبیت ذاتی و غایی است و ما برای ارزش درونی اش آن را می خواهیم نه به خاطر موقعیتی که ما را با مکان های دیگر مرتبط می کند. چشم انداز شخصی یک بلوک ساختمانی از چشم انداز اشتراکی شهر می باشد [۷۴]. بنابراین در تدوین چشم انداز شهر باید به عامل مشارکت توجه کرد. یک چشم انداز، زمانی واقعا مشارکتی است که:

الف) ذی نفعان شهری یک تصویر از آینده شهر دارند و متعهد به یکدیگر در داشتن آن هستند.

ب) ذی نفعان شهری در ارتباط و پیوند باهم بوده و متعهد و ملزم به یک آرزوی همگانی هستند.

ج) ذی نفعان شهری به طور کامل به چشم انداز متعهد هستند چرا که گوشه هایی از چشم انداز شخصی شان را منعکس می کند [۷۴].

^۱ Shared Vision

^۲ Personal Vision

۱-۱-۲. مزایا و معایب چشم‌اندازسازی

چشم‌اندازسازی هم یک فرآیند^۱ و هم یک محصول^۲ می‌باشد. این فرآیند، فرصت‌هایی به ساکنان، برای اظهارنظر درباره آنچه آنها ارزش برای جامعه‌شان می‌پندارند، می‌دهد و یک اجماع بر روی آنچه آنها دوست دارند تغییر یابد یا حفظ شود، ایجاد می‌کند. در طول این فرآیند، ساکنان درمورد آنچه که برای جامعه‌شان در طول ۵ تا ۱۰ سال آینده می‌خواهند، بحث می‌کنند. محصول این مباحث ایجاد یک بیانیه چشم‌انداز است. فرآیند توسعه بیانیه چشم‌انداز، بسیار مهم‌تر از بیانیه واقعی است. فرآیند، به ساکنان در داشتن یک دید واقعی نسبت به جامعه‌شان کمک می‌کند. این دید واقعی تنها اختصاص به ذکر نقص‌ها و مشکلات ندارد، بلکه یک سنجش واقعی و دقیق از جامعه بدست می‌دهد. جهت تدوین راهبردها وجود چنین اطلاعاتی ضروری می‌باشد [۷۰].

تولید یا محصول بیانیه چشم‌انداز مهم می‌باشد؛ زیرا جامعه را به شکلی درمی‌آورد که در حال طی مسیری ممتد و دنباله‌دار است. بیانیه چشم‌انداز را می‌توان به صورت قطب‌نمایی فرض کرد که جامعه را در طول تغییرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی هدایت می‌کند. در مجموع بیانیه ممکن است برای ارزیابی سازگاری ابتکارات برنامه‌های جدید با عقاید ساکنان استفاده شود. جامعه ممکن است همیشه فرصت‌هایی مانند تجارت جدید، بزرگراه، برنامه‌های دولتی و غیره داشته باشد؛ اما این بستگی به ساکنان دارد تا مشخص کنند که آیا این فرصت‌ها جزء موانع هستند یا اینکه می‌توانند جامعه را در رسیدن به چشم‌اندازشان کمک کنند. از جمله مزایای چشم‌اندازسازی می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

الف) چشم‌اندازسازی می‌تواند به عنوان یک فرآیند تسهیل و تسریع کننده در جریان توسعه شهری عمل کند، زیرا می‌تواند ساکنان جامعه را در کنار هم در مسیرهای جدیدی

^۱ .Process

^۲ .Product

قرار دهد؛ چرا که بعد از چشم‌اندازسازی، ساکنان جامعه اغلب برای درگیری بیشتر در جامعه‌شان تشویق می‌شوند.

ب) چشم‌اندازسازی، هیجان خاصی در ساکنان جامعه درباره فرآیند برنامه‌ریزی به وجود می‌آورد. مردم دوست دارند بدانند آیا می‌توانند قسمتی از جامعه‌شان برای تصمیم‌سازی با یک جهت معنی‌دار باشند یا خیر؟

ج) چشم‌اندازسازی برنامه‌ریزی را به صورت یک فرآیند متوالی در می‌آورد.

د) چشم‌اندازسازی به صورت یک حرکت رو به جلو پیاده‌سازی می‌شود.

در خصوص معایب چشم‌اندازسازی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

الف) چشم‌اندازسازی هزینه فرآیند برنامه‌ریزی را بیشتر می‌کند؛ زیرا یک فرآیند عمومی فشرده است که می‌تواند سازمان‌های زیادی را درگیر فرآیند کند.

ب) باعث ایجاد انتظارات می‌شود. در حالی که تولید هیجان و نقش سازمان‌دهنده به عنوان مزایای چشم‌اندازسازی در نظر گرفته می‌شود، شکل‌گیری انتظاراتی که دولت محلی نمی‌تواند آنها را برآورده کند، از معایب این فرآیند به شمار می‌آید. به‌ویژه در زمینه اهداف و مقاصد کوتاه‌مدت بسیار مهم می‌باشد زیرا مردم می‌توانند نتایج آن را خیلی سریع مشاهده کنند.

ج) نیاز به تسهیل‌گر^۱ یا یک گروه پشتیبان دارد. این بسیار مشکل خواهد بود که چشم‌اندازسازی را بدون حمایت گروهی از توسعه‌دهندگان بتوان به موفقیت رساند [۶۵].

۲-۲. مدل توسعه چشم‌انداز

سند چشم‌انداز شهر، معمولاً یک سند رسمی است که علاوه بر بیانیه چشم‌انداز، فرآیند و نتایج تدوین آن را نیز نشان می‌دهد. چشم‌انداز در سطوح مختلف، به صورت متن کوتاهی

^۱. Facilitator

متشکل از چند جمله بیان می‌شود. این متن کوتاه "بیانیه چشم‌انداز" نامیده می‌شود که در اغلب موارد از یک پارگراف تجاوز نمی‌کند. همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، نکته مهم در تدوین چشم‌انداز، مشارکتی بودن آن است که صرف‌نظر از نوع مدل و ابزار انتخابی باید در فرآیند تدوین و توسعه چشم‌انداز شهر مدنظر قرار گیرد. با توجه به اینکه برداشت‌های مختلفی از چشم‌انداز و فرآیند تدوین آن وجود دارد، لذا روش‌های مختلفی نیز در مراجع در این خصوص ارائه گردیده است. در این بخش به چند نمونه از مدل‌های پیشنهادی اشاره می‌گردد.

«مرکز روستایی پنسیلوانیا»^۱ ۵ گام برای توسعه و اجرای چشم‌انداز را توصیه می‌کند:

(الف) تعریف مرزهای جامعه

(ب) تحلیل و آنالیز جامعه

(ج) اتخاذ یک بیانیه چشم‌انداز

(د) توسعه یک طرح اجرایی

(ه) اجرای طرح اجرایی [۷۰]

«آمس» برای توسعه چشم‌انداز ۵ سؤال اساسی بدین شکل مطرح می‌کند:

۱. جایی که جامعه در حال حاضر قرار دارد؟ (شرایط موجود)

۲. جایی که با این شرایط خواهد رفت؟ (روند حرکت)

۳. جایی که باید برود؟ (سناریو یا آلترناتیوهای دارای اولویت)

۴. چگونه می‌توان به آنجا رسید؟

۵. گام بعدی چیست؟ (انتخاب یک مدل یا فرآیند برنامه‌ریزی)

او معتقد است در ادامه باید ۶ مرحله زیر دنبال شود تا به چشم‌انداز رسید:

گام ۱: توسعه یک سناریو؛

^۱. The Center for Rural Pennsylvania

گام ۲: ایده‌های ایجاد شده، میزان نوآوری و اهمیت آنها؛

گام ۳: ایده‌های دستوری و اهمیت آنها؛

گام ۴: نام‌گذاری ایده‌ها/ طبقه‌بندی بر اساس اهمیت؛

گام ۵: ارزیابی نتایج؛

گام ۶: تهیه سند نتایج [۵۰].

سازمان "ائتلاف شهرها" به‌عنوان بنیان‌گذار فرآیند تدوین استراتژی توسعه شهری، ۵

گام را برای تدوین چشم‌انداز در این فرآیند پیشنهاد نموده است (شکل شماره ۲-۲)؛

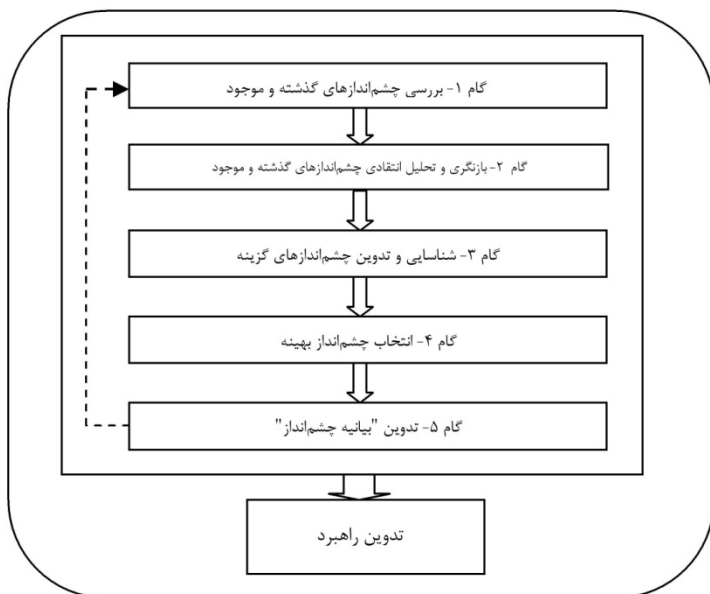
۱. بررسی چشم‌اندازهای گذشته و موجود؛

۲. بازنگری و تحلیل انتقادی؛

۳. شناسایی و تدوین چشم‌اندازهای گزینه؛

۴. انتخاب چشم‌انداز بهینه؛

۵. تدوین بیانیه چشم‌انداز.



شکل شماره ۲-۲: فرآیند چشم‌اندازسازی برنامه راهبردی توسعه شهر

۲-۳. گونه‌های عام چشم‌انداز شهری

همان‌طور که اشاره گردید چشم‌انداز هر شهر باید متناسب با آن شهر و توانمندی‌های بالقوه آن تدوین گردد. در واقع به دلیل اینکه شهرهایی که کاملاً مشابه یکدیگر باشند، وجود ندارند لذا به تعداد شهرها می‌توان چشم‌انداز تدوین کرد. با این حال برخی از گونه‌های بسیار کلی که در این زمینه وجود دارند را به صورت جدول ۲-۱ می‌توان ارائه نمود.

جدول شماره ۲-۱: گونه‌های عام چشم‌انداز شهر

ردیف	گونه‌های عام چشم‌انداز	مثال
۱	شهر آموزشی - دانشگاهی	آکسفورد (انگلستان) - بوستون ماساچوست (آمریکا)
۲	شهر حکومتی - دولتی	کانبرا (استرالیا) - واشنگتن (آمریکا)
۳	شهر تاریخی - گردشگری	اصفهان (ایران) - استانبول (ترکیه) - ونیز (ایتالیا)
۴	شهر سبز - گردشگری	لاهیجان (ایران) - رامسر (ایران)
۵	شهر تفریحی - گردشگری	لاس‌وگاس (آمریکا)
۶	شهر سینمایی	هالیوود (آمریکا) - بالی‌وود (هندوستان)
۷	شهر مذهبی - زیارتی	مشهد (ایران) - قم (ایران) - مکه (عربستان) - واتیکان (ایتالیا)
۸	شهر صنعتی	آبادان (ایران)
۹	شهر هوشمند - دانایی‌محور	تسوکوبا (ژاپن) - رد‌موند (آمریکا) - اینترنت‌سیتی (دوبی)
۱۰	شهر حمل و نقل	سنگاپور (سنگاپور)
۱۱	شهر تجاری - مالی	نیویورک (آمریکا) - لندن (انگلستان)
۱۲	شهر با چشم‌انداز ترکیبی	تهران (ایران) و ...

ماخذ: [۳۴]

یک بیانیه چشم‌انداز علاوه بر دارا بودن قالب و فرم مناسب، لازم است که از ویژگی‌های معینی مانند موارد زیر برخوردار باشد:

الف) بیانیه چشم‌انداز باید بر اساس آرمان‌گرایی واقع‌گرایانه تدوین شده باشد.

ب) بیانیه باید همه‌فهم و به سهولت قابل درک باشد.

ج) بیانیه باید از طریق الصاق لقب یا عنوان مناسب، شهر را عنوان‌گذاری نمادین نماید. چنین لقبی لازم است که ساده، جذاب، به یادماندنی و انگیزاننده روح جمعی شهروندان باشد.

د) بیانیه باید تصویربرانگیز باشد. مانند: تهران؛ شهر آبی، محلات؛ باغ‌شهر.

ه) در نگارش متن توصیه گردیده است که برای القای تصویر قوی و روشن‌تر از آینده شهر، افعال به زمان "حال" استفاده شود.

و) افق زمانی تحقق چشم‌انداز به روشنی در بیانیه قید گردد (مثلاً تهران ۱۴۰۴).

ز) بیانیه چشم‌انداز باید بر ارزش‌های مشترک شهروندان و ساکنین شهر استوار باشد و به آنها تعلق داشته باشد [۳۴].

۴-۲. نگاهی به تجارب جهانی

امروزه شهرها باید دارای نقش فعالی در ایجاد اقتصاد محلی رقابت‌آمیز و بهبود کیفیت زندگی همه ساکنان خود داشته باشند. تجربه کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که تلاش اقتصادی دولت‌های محلی و توسعه اجتماعی زمانی بیشتر موفق خواهند بود که به‌وسیله یک فرآیند استراتژیک، متشکل از عناصر زیر، هدایت شوند:

۱. تحلیل نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای مؤثر در شهر؛

۲. ایجاد اجماع و اتفاق آرا بر روی اهداف؛

۳. تشکیل پیوستگی بین سازمانی برای اجرا و پیاده‌سازی برنامه‌هایی برای رسیدن به نتایج پایدار.

در این بخش به تجارب شهرهای مختلفی اشاره می‌شود که به‌وسیله فرآیند استراتژیک سعی در شناخت توانایی‌ها و قابلیت‌های خود داشته‌اند تا از این طریق علاوه بر حل واقعی مسائل و مشکلات حاد شهری، با تمرکز بر روی نقاط قوت شهر و با ایجاد سیاست درهای

باز، شهر خود را تبدیل به شهری رقابت پذیر در عرصه جهانی کنند. تاکید اصلی در مورد هر یک از شهرهای مورد بررسی، ارائه چشم انداز و راهبردهای کلان توسعه شهرها می باشد.

۲-۴-۱. استراتژی توسعه شهری صوفیا^۱

استراتژی توسعه شهری صوفیا با حمایت سازمان ائتلاف شهرها^۲ تدوین شده است. هدف نهایی آن، تسهیل و ترقی توسعه دموکراتیک و خودکفایی سیستم مدیریت شهری در صوفیا است تا در نتیجه آن، به یک شهر با تولید پایدار و سودمندی های بلندمدت برای شهروندان و ساکنین خود تبدیل شود. تیم بررسی کننده استراتژی توسعه شهری صوفیا سه هدف اصلی زیر را دنبال می کند:

(الف) ایجاد رشد اقتصادی پایدار؛

(ب) بهبود کیفیت و کارآمدی مدیریت محلی؛

(ج) بهبود کیفیت و کارآمدی ساختار فضایی شهر.

در مجموع بر اساس نتایج طرح، صوفیا نقش اصلی را در اقتصاد بلغارستان بازی می کند و با توجه به سطح بالای سواد و همچنین دستمزد نسبتاً پایین نیروی انسانی، می تواند فرصت های متعددی برای رشد یکپارچه کشور فراهم کند. با این وجود صوفیا دارای دو چالش اساسی در زمینه فرآیند توسعه شهری می باشد: اول اینکه صوفیا باید بیشتر از این رقابتی شود تا بتواند محیط را برای سرمایه گذاری بخش خصوصی در جهت تولید اشتغال جدید آماده کند و دوم اینکه علی رغم موفقیت های اقتصادی، این شهر، هنوز هم در بخش های کوچکی با فقر شهری مواجه است [۶۹].

^۱. Sofia

^۲. Cities Alliance

۲-۴-۲. استراتژی توسعه شهری ارادا^۱

وجه مشخصه ارادا نسبت به دیگر شهرهای رومانی وجود دانشگاه ارادا با ۱۳ دانشکده و بالغ بر ۱۱۵۰۰ دانشجو است. ایجاد دانشگاه در آغاز قرن نوزدهم با احداث آکادمی حقوق در این شهر صورت گرفت و در طول دهه گذشته به سرعت رشد کرد. دانشگاه یک نقش کلیدی را برای جذب مردم جوان و تحصیل کرده به این شهر بازی می کند. دومین وجه مشخصه ارادا، تاریخ و میراث فرهنگی غنی آن می باشد که سالانه توریست های زیادی را از اروپا و سراسر جهان جذب خود می کند. ضمن اینکه ارادا با ۱۳ بانک و ثبت ۱۶۲۷۵ شرکت خصوصی در سال ۲۰۰۰ یک مرکز تجاری مهم در منطقه می باشد.

استراتژی توسعه شهری ارادا بر روی چهار موضوع اصلی زیر متمرکز است:

(الف) ایجاد بستر محیطی مناسب برای توسعه اقتصادی؛

(ب) بهبود محیط زندگی و بالا بردن درجه کیفیت زندگی اجتماعی؛

(ج) بالا بردن کیفیت مدیریت استراتژیک شهری؛

(د) تسریع پایداری مالی عمومی.

سند استراتژی توسعه شهری ارادا در سال ۱۹۹۹ تهیه گردید و در سال ۲۰۰۰ به وسیله

شورای شهر به تصویب رسید. این سند ۶ هدف اصلی را دنبال می کند:

(الف) تقویت هویت شهری؛

(ب) تسریع محیط رقابتی برای توسعه اقتصادی؛

(ج) ایجاد یک طرح توسعه فضایی متوازن؛

(د) سازماندهی و هدف گیری یک سیستم خدمات عمومی برابر و مؤثر؛

(ه) فراهم آوردن فرصت های مسکونی و بهبود کیفیت منازل مسکونی موجود؛

(و) رسیدن به تعادل میان توسعه شهری و محیط طبیعی.

^۱. Oradea

چشم انداز ارادا: توسعه یافته به عنوان مرکز منطقه ای، بهبود کیفیت زندگی شهری در جهت توسعه اقتصادی پایدار، تجدید حیات هویت فرهنگی با توجه به تاریخ هزار ساله آن، مرکز بزرگ تجاری منطقه با سیاست دروازه های باز و یک شهر پویای دانشگاهی که سالانه نیروی کار زیادی را آموزش می دهد [۵۱].

۲-۴-۳. استراتژی توسعه شهری باماگو^۱

شهر باماگو در کشور مالی با ۱,۳۰۰,۰۰۰ نفر جمعیت نیز جزء شهرهایی است که سند استراتژی توسعه شهری برای آن تهیه شده است. خروجی و نتایج تهیه استراتژی توسعه شهری برای باماگو به صورت زیر می باشد:

عناصر اصلی چشم انداز شهر:

۱. باماگو شهری پر رونق و تعاملی؛

۲. شهری با مدیریتی خوب و امن؛

۳. یک شهر زیبا؛

اهداف و استراتژی های توسعه این شهر به صورت زیر تعیین شدند؛

هدف اول: بهبود توسعه اقتصادی از طریق ایجاد اشتغال مولد و بسیج تمام منابع

استراتژی های هدف اول:

(الف) سازماندهی و توسعه بخش غیررسمی؛

(ب) تجدید حیات، ایجاد و مدیریت تسهیلات بازار؛

(ج) اصلاح و بهبود منابع تجهیزاتی؛

(د) توسعه و اجرای یک سیاست صنعتی کارآمد؛

^۱. Bamako

ه) سازماندهی و ترقی زیربخش‌های کشاورزی و غذایی.

هدف دوم: بهبود حکمرانی خوب

استراتژی‌های هدف دوم:

الف) ترویج روحیه شهروندی؛

ب) تأمین امنیت افراد و خدمات؛

ج) تدوین یک برنامه آموزشی حکومت محلی؛

د) تعریف سیاست‌های ارتباطی داخلی و خارجی؛

ه) تشویق درگیری و مشارکت بهتر و مؤثرتر بهره‌وران در تصمیم‌سازی؛

و) ترویج شفافیت در مدیریت مسایل محلی.

هدف سوم: بهبود کیفیت زندگی مردم از طریق افزایش سلامت محیطی در ۱۰ سال آینده

استراتژی‌های هدف سوم:

الف) بهبود دسترسی جامعه به تسهیلات حمل و نقل عمومی؛

ب) بهبود محیط شهری؛

ج) ارائه خدمات بهداشتی و قابل دسترس برای افراد جامعه؛

د) بهبود شرایط اجتماعی- اقتصادی بخش زیادی از جمعیت (دارای شرایط نامساعد).

هدف چهارم: توسعه یک سیستم آموزشی کارآمد

استراتژی‌های هدف چهارم:

الف) تقویت آموزش عالی؛

ب) ترقی کیفیت آموزش؛

ج) افزایش امکانات و زیرساخت‌های مدارس؛

د) تقویت نرخ باسوادی؛

ه) دادن قدرت عمل بیشتر به مدارس.

هدف پنجم: تبدیل باماكو به يك شهر فرهنگي؛ شهري كه در آن ورزش به عنوان عاملي براي بهبود كيفيت زندگي و متحد كردن مردم عمل مي‌كند، شهري كه از لحاظ فزيكي، ذهني و رواني تأثير مطلوبي بر روي ساكنان دارد.

استراتژي‌هاي هدف پنجم:

الف) توسعه ارزش‌هاي فرهنگي؛

ب) توسعه امكانات تفريحي و فعاليت‌هاي مرتبط با اوقات فراغت.

هدف ششم: تدوين و اجراي يك سياست مناسب شهري

استراتژي‌هاي هدف ششم:

الف) بهبود تجهيزات و زيرساخت‌ها؛

ب) مديريت كارآمد زمين؛

ج) بهبود شرايط زندگي و دسترسي به مسكن مناسب؛

د) تسهيل حمل‌ونقل و ترافيك جاده‌اي [۷۲].

۲-۴-۴. استراتژي توسعه شهري كولومبو^۱

شهر كولومبو با مساحتي در حدود ۳۷/۳ كيلومتر مربع، به‌صورت نوار ساحلي از شمال به جنوب در طول خط ساحل كشيده شده است. كل جمعيت ساكن شهر، ۸۰۰ هزار نفر در سال ۲۰۰۰ مي‌باشد كه روزانه حدود ۴۰۰ هزار نفر براي كار، تجارت و تحصيل به‌صورت پاندولي به شهر رفت‌وآمد مي‌كنند. رشد سالانه جمعيت شهري ۱/۱۴ درصد و تراكم ۲۷۸ نفر در هكتار مي‌باشد.

تهيه سند استراتژي توسعه شهر كولومبو، به عنوان پايتخت كشور سريلانكا در راستاي تحقق شعار «شهرنشيني دليل اصلي بسياري از مشكلات شهري نيست، اغلب، دلايل اصلي

^۱. Colombo

- مشکلات شهری کمبود ظرفیت‌های اداری و سیاسی و عدم التزام به مدیریت مؤثر شهری است» و با همکاری بانک جهانی و برنامه اسکان بشر سازمان ملل در فوریه ۲۰۰۰ شروع شد. این سند چهار هدف اصلی را با عنوان "محدوده نتایج کلیدی"^۱ دنبال می‌کند:
- (الف) پاسخ به نیازهای بخش اجتماعی؛
 - (ب) افزایش شادابی، ارتقا و پویایی اقتصاد شهری؛
 - (ج) توسعه محیط و زیرساخت‌های شهری؛
 - (د) کاهش فقر شهری.
- برای رسیدن به هر کدام از اهداف کلیدی بالا، استراتژی‌هایی با عنوان "پیش شرط‌های"^۲ اصلی برای توسعه شهر "به صورت زیر ذکر شده است:
- (الف) افزایش مدیریت کارآمد؛
 - (ب) تمرکز بر روی مناطق با سطح پایین خدمات، از لحاظ محیطی آسیب‌پذیر و مناطق دارای میراث فرهنگی؛
 - (ج) مشارکت عمومی - خصوصی؛
 - (د) افزایش حمایت‌های قانونی و اجرایی؛
 - (ه) گسترش و بهبود زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی؛
 - (و) بهبود آموزش عمومی و ایجاد آگاهی [۵۷].

۲-۴-۵. استراتژی توسعه شهری پشاور^۳ (پاکستان)

^۱ Key Results Areas

^۲ Pre-Requisites

^۳ Pishawar

فرآیند تهیه استراتژی توسعه شهری در پيشاور از می ۲۰۰۱ با همکاری شهرداری پيشاور، برنامه اسکان بشر سازمان ملل و بانک جهانی با تأیید سازمان ائتلاف شهرها شروع شده است. تمرکز اصلی برنامه راهبردی توسعه شهر پيشاور بر روی ایجاد یک محیط مستعد و توانا برای استفاده بهتر و مؤثرتر از منابع و امکانات موجود با اولویت‌بندی توسعه نهادی و بهبود حکمرانی می‌باشد. استراتژی توسعه شهری پيشاور موضوعات اساسی زیر را دنبال می‌کند:

(الف) تفویض قدرت و تمرکززدایی؛

(ب) مسایل سیاسی؛

(ج) منابع مالی، مادی و انسانی؛

(د) ایجاد ظرفیت؛

(ه) جوابگویی و شفافیت؛

(و) برابری؛

(ز) بهبود و اصلاح قوانین، ایجاد نظم و عدالت؛

(ح) نقش و مسئولیت دولت‌های محلی، استانی، جامعه مدنی و شهروندان [۵۴].

۲-۴-۶. برنامه‌ریزی استراتژیک شهر شارلوت

شهر شارلوت واقع در ایالت کارولینای شمالی ایالات متحده آمریکا، یکی از موفق‌ترین شهرها در ارائه و اجرای برنامه‌های استراتژیک شهری است. در سال ۱۹۹۰ شورای شهر شارلوت تصمیم گرفت تا با شناسایی موضوعات استراتژیک و شناخت حوزه‌های تمرکز برای شهر، در جهت تخصیص صحیح منابع محدود و حرکت به سمت موفقیت گام بردارد. در سال ۱۹۹۴، مدیران شهر شارلوت برای اولین بار با مدل ارزیابی متوازن آشنا شدند. از آنجا که مدل ارزیابی متوازن در مسیر تحولات خود تبدیل به یک سیستم مدیریت استراتژیک

شده بود، مدیران شهر شارلوت تصمیم گرفتند برنامه‌ریزی استراتژیک شهر خود را بر مبنای این مدل طرح‌ریزی نموده و با استفاده از شاخص‌های ارزیابی عملکرد در چارچوب این مدل و در راستای رسیدن به اهداف استراتژیک، میزان موفقیت شهر را در رسیدن به رسالت و چشم‌انداز، مورد سنجش قرار دهند.

شورای شهر هر ساله با بررسی نیازهای جامعه و اولویت‌بندی آنها، به بازنگری برنامه استراتژیک شهر می‌پردازد؛ به‌طوری که در حال حاضر پس از گذشت ۲۰ سال این روند هنوز ادامه دارد. به‌عنوان نمونه در برنامه استراتژیک سال مالی ۲۰۰۹-۲۰۰۸، حوزه‌های تمرکز ذیل را در نظر گرفته است:

الف) امنیت اجتماعی؛

ب) توسعه مسکن و همسایگی؛

ج) محیط‌زیست؛

د) حمل و نقل؛

ه) توسعه اقتصادی.

مراحل تهیه برنامه استراتژیک شهر شارلوت بر اساس مدل ارزیابی متوازن طی ۷ مرحله زیر صورت گرفته است:

۱. تعیین چشم‌انداز و رسالت؛

۲. تعیین موضوعات استراتژیک (حوزه‌های تمرکز)؛

۳. اصول و مضامین استراتژیک؛

۴. وجوه (۴ وجه مدل ارزیابی متوازن)؛

۵. اهداف؛

۶. ارتباطات؛

۷. شاخص‌ها و اهداف کمی.

در خصوص تدوین چشم‌انداز و بیانیه چشم‌انداز شهر، نتایج حاصل از مباحث به این صورت بیان گردید که: «شهر شارلوت بهترین الگویی است که اولویت را به شهروندان می‌دهد. کارکنان با انگیزه و ماهر برای تأمین کیفیت و خدمات شهری در تمام حوزه‌های خدماتی شناخته می‌شوند. شهر شارلوت جایگاهی ویژه برای فعالیت‌های مهم اقتصادی خواهد بود که برای شارلوت، موقعیت برتری را در بازار رقابتی فراهم می‌آورد. شهرداری شارلوت با شهروندان و بنگاه‌ها در جهت رسیدن شهر به جامعه‌ای با امکانات زندگی، کار و گذران اوقات فراغت همکاری می‌کند». در نهایت بیانیه چشم‌انداز شهر نیز در قالب جمله زیر خلاصه گردید:

«جامعه‌ای با امکانات مناسب برای زندگی، کار و تفریح»

شورای شهر، رسالت شهرداری را نیز به شرح زیر تبیین نمود:

«با توجه به اینکه وظیفه ما ارائه خدمات عمومی می‌باشد، رسالت شهرداری شارلوت فراهم آوردن سیستم ارائه خدمات باکیفیت به عموم است که موجب ارتقای امنیت، سلامتی و کیفیت زندگی شهروندان می‌گردد. ما نیازهای جامعه را شناسایی می‌کنیم و در قبال آنها پاسخ‌گو هستیم. همچنین با استفاده از ایجاد و حفظ مشارکت اثربخش شهروندان، جذب و بازآموزی مهارت کارکنان با انگیزه و استفاده از برنامه استراتژیک کاری، موجب جلب اعتماد و افزایش رضایت شهروندان می‌شویم.»

۲-۵. نگاهی به تجارب داخلی

تجربیات به کارگیری رویکرد راهبردی در کشور را از دو بعد می توان مورد بررسی قرار داد: بعد اول، مطالعات دانشگاهی است که به وسیله دانشجویان و اساتید دانشگاه تحت عنوان رساله یا کار پژوهشی در مراکز آموزش عالی انجام می شود. از این نوع مطالعات که دارای پایه های نظری نسبتاً قوی نیز هستند به سه نمونه شبستر، مراغه و تهران اشاره خواهد شد.

بعد دوم، مطالعاتی است که تحت عنوان طرح های اجرایی توسط شرکت های مشاور یا مراکز تحقیقاتی و مطالعاتی با نظارت مستقیم شهرداری ها انجام می شود. از این بعد هم نمونه های مشهد، کرمان و قزوین مورد بررسی قرار گرفته است.

۲-۵-۱. شهر شبستر

راهبرد توسعه شهری مبتنی بر توسعه پایدار شهر شبستر، کاری دانشگاهی است که به عنوان پایان نامه در سطح کارشناسی ارشد انجام شده است [۲۸]. در بیانیه چشم انداز شهر شبستر آمده است:

«شبستر شهری فرهنگی با خدمات پیشرفته کشاورزی که به عنوان مرکز برتر منطقه آذربایجان شرقی، دارای مؤسسات دانشگاهی، پژوهشی و توسعه تخصصی کشاورزی (مرتبط با صنایع فن آوری و صادراتی به عنوان پشتیبان فعالیت های کشاورزی منطقه) است و با رعایت اصول توسعه پایدار، سرمایه های انسانی، اجتماعی و طبیعی شهر را حفظ و تجهیز کرده و با ایجاد زیرساخت های لازم، پذیرای گردشگری فرهنگی و طبیعت محور در مقیاس های ملی و منطقه ای است.»

راهبردهای زیر برای توسعه شهر شبستر پیشنهاد شده است:

الف) ارتباط با سایر مراکز دانشگاهی و پژوهشی، برگزاری سمینارها و کنفرانس های علمی و فرهنگی؛

ب) ایجاد و گسترش رشته های مختلف دانشگاهی مرتبط با بخش کشاورزی و صنعت و معدن؛

- (ج) تأکید بر ترویج روش‌های کشاورزی پیشرفته و باغداری الکترونیک؛
- (د) ارائه خدمات برتر کشاورزی (به‌ویژه بازاریابی محصولات) با استفاده از مزیت نزدیکی به شهرهای بزرگ و مرزهای شمال غربی؛
- (ه) جذب برخی کارکردهای کلان‌شهر تبریز در منطقه؛
- (و) تشکیل نهادهای مردمی همچون: گروه نخبگان دانشگاهی، جوانان و اتحادیه‌های کشاورزی؛
- (ز) تشکیل ساختاری برای مدیریت یکپارچه شهری، ایجاد بانک اطلاعات شهری و مدیریت تغییرات؛
- (ح) توسعه و تجهیز شبکه ارتباطی جاده‌ای، ریلی و اینترنتی؛
- (ط) استفاده از آثار و مفاخر فرهنگی - تاریخی و توان‌های طبیعی در جذب گردشگر.

۲-۵-۲. برنامه‌ریزی استراتژیک توسعه شهر مراغه

کار دیگری که در زمینه برنامه راهبردی توسعه شهر به‌صورت دانشگاهی در ایران انجام شده است، برنامه‌ریزی استراتژیک توسعه شهری مراغه است. در این تحقیق، بیانیه چشم‌انداز شهر مراغه به‌صورت زیر تدوین شده است:

«مراغه در سال ۱۴۰۳، شهری است توریستی - تاریخی، به عنوان قطب علمی منطقه با تجدید حیات هویت فرهنگی، دارای اقتصادی پویا و فعال، شهری قابل زندگی با مدیریتی کارآمد همراه با مشارکت شهروندان در مسائل شهری، و دارای پس کرانه غنی کشاورزی با صنایع تبدیلی وابسته به آن.»

این تحقیق به منظور تحقق سه هدف اصلی که هر یک به نوبه خود از اهداف استراتژیک مرتبطی نیز برخوردار هستند، انجام شده است:

اولین هدف، رسیدن به یک چشم‌انداز مشترک برای توسعه آتی شهر مراغه با بررسی دیدگاه‌های گروه‌های مختلف شهری بوده است. این هدف خود دارای هدف استراتژیک «جذب مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی شهری به عنوان هسته اصلی حکمرانی خوب شهری» است.

دومین هدف، ارزیابی استراتژی‌های مناسب برای توسعه شهر مراغه بوده است. هدف استراتژیک آن «بهره‌گیری بهینه از توان‌های محیطی مراغه» است. سومین هدف، ارزیابی قابلیت‌های مراغه برای پذیرش عملکرد دانشگاهی است که خود دارای سه هدف استراتژیک: "خارج ساختن مراغه از انزوای جغرافیایی"، "بالندگی پتانسیل‌های فرهنگی موجود در مراغه" و "دستیابی به جایگاه مناسب در عملکردهای نظام شبکه شهری" است.

در این مطالعه با استفاده از تحلیل استراتژیک و سناریوسازی، چهار استراتژی زیر به‌عنوان مناسب‌ترین استراتژی‌ها برای ارزیابی انتخاب گردید و با به‌کارگیری مدل‌های تحلیلی و ترکیبی SWOT-AHP و SWOT-ANP به ارزیابی استراتژی‌های تعریفی پرداخته شده است.

استراتژی SO: توسعه آموزش عالی و دانشگاه‌ها در شهر با تاکید بر تحقیقاتی مانند فسیل‌شناسی، نجوم و کشت‌دیم و تبدیل مراغه به شهری دانشگاهی؛

استراتژی WO: تقویت گردشگری (طبیعی و فرهنگی) در مراغه؛

استراتژی ST: تقویت عملکرد کشاورزی شهر مراغه و مناطق اطراف و توسعه صنایع تبدیلی وابسته به کشاورزی و دامداری؛

استراتژی WT: بهسازی شبکه ارتباطی شهر با مناطق و کشورهای همجوار و توسعه نقش صادراتی، وارداتی و انباری شهر [۳].

۲-۵-۳. برنامه استراتژیک تهران

تحقیقی تحت عنوان «برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران» با ارائه مفاهیم اولیه و تعاریف رایج برنامه‌ریزی استراتژیک و بیان دیدگاه‌ها و رویکردهای مختلف، به کاربرد آن در برنامه‌ریزی شهری پرداخته است. در این تحقیق با توجه به تجربیات جهانی این رویکرد و کاربرد آن در کلان‌شهرها، یک الگوی پیشنهادی برای برنامه‌ریزی استراتژیک تهران ارائه شده است. در نهایت با ریشه‌یابی مشکلات شهر تهران از دیدگاه رویکرد استراتژیک، الگوی پیشنهادی خود را برای برنامه‌ریزی استراتژیک شهر ارائه می‌کند.

این الگو شامل ۹ مرحله به شرح زیر می‌باشد:

۱. هدف از برنامه‌ریزی، موافقت‌های اصولی و تیم‌های کاری؛
۲. شناسایی مسایل اولویت‌دار؛
۳. تعیین اهداف کلان و استراتژی‌های اولیه؛
۴. مشورت‌های بین‌سازمانی و انتخاب استراتژی برتر؛
۵. ارائه پیشنهاد طرح به مردم و تنظیم برنامه نهایی؛
۶. تدوین برنامه‌ها، اقدامات و فعالیت‌ها؛
۷. تصویب برنامه استراتژیک و اقدامات اجرایی از سوی مسئولین ذی‌ربط؛
۸. سازماندهی اجرای برنامه؛
۹. تشکیل گروه نظارت بر اجرا [۳۶].

۲-۵-۴. برنامه استراتژیک شهر مشهد

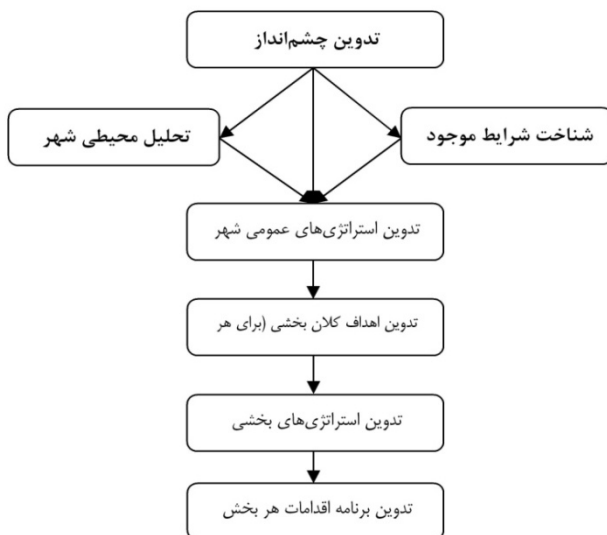
چشم انداز و استراتژی توسعه شهر مقدس مشهد در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی (با محوریت شهرداری) به موجب مصوبه شماره ۲/۳۶۶۱/ش جلسه علنی مورخ ۸۳/۱۰/۲۲ شورای اسلامی شهر مشهد به تصویب رسید. بر مبنای این مصوبه چشم انداز شهر به صورت زیر تعیین گردیده است:

«در بیست سال آینده، مشهد شهری است:
زیارتی - سیاحتی و مذهبی، آرامش دهنده، فرح بخش، با اقتصاد خدماتی و صنایع برتر، مبتنی بر فن آوری و با امنیت مناسب در سطح جهانی.»

شهرداری مشهد با عنایت به تصویب بند ب ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه در مجلس شورای اسلامی مبنی بر ایجاد مدیریت واحد شهری با همکاری و هماهنگی سایر سازمان ها و نهادهای ذی نفع یا تأثیرگذار در سرنوشت شهر، برای رسیدن به این چشم انداز از طریق شش محور استراتژیک زیر و اعمال آنها تلاش خواهد کرد:

۱. زیارتی، سیاحتی و مذهبی؛
۲. آرامش دهنده؛
۳. فرح بخش؛
۴. اقتصاد خدماتی و صنایع برتر؛
۵. مبتنی بر فن آوری؛
۶. امنیت مناسب.

فرآیند تدوین چشم‌انداز، استراتژی‌های بخشی و برنامه‌های عملیاتی شهر کرمان به صورت نمودار زیر می‌باشد:



شکل شماره ۲-۳: فرآیند تدوین چشم‌انداز و استراتژی‌های شهر کرمان

در برنامه استراتژیک شهر کرمان، چشم‌انداز آن برای سال ۱۴۰۰ به این صورت بیان شده است:

«کرمان در سال ۱۴۰۰ هجری خورشیدی، شهری است برای زندگی با نشاط و با توسعه پایدار برای ساکنین‌اش تا جمعیت یک میلیون نفر.

کرمان در این سال، دروازه‌ای است رو به تاریخ و هویت، قطب گردشگری شرق و جنوب شرق تمدن کهن ایران اسلامی. گردشگران ایرانی و خارجی برای آشنایی بیشتر با تمدن کهن این منطقه به کرمان خواهند آمد و از ویژگی‌های طبیعی کرمان لذت خواهند برد.

کرمان در این سال مرکز خدمات برتر بازرگانی منطقه خواهد بود، در حالی که با سایر رقبا فاصله زیادی ایجاد نموده است. تمدن تاریخی کرمان با فعالیت‌های علمی و فرهنگی این شهر دانشگاهی، پایدار و همیشگی شده و در این سال کرمان قطب دانشگاهی منطقه جنوب شرقی کشور می‌گردد.»

کرمان بر پایه ارزش‌های بنیادین زیر به چشم‌اندازهای مطلوب خواهد رسید:

الف) شادابی و نشاط تمامی ساکنین؛

ب) امنیت و ایمنی شهروندان؛

ج) دسترسی به فرصت‌های برابر؛

د) رفاه و عدالت؛

ه) پویایی اقتصادی؛

و) هویت و فرهنگ؛

ز) مشارکت و همگرایی گروه‌های اجتماعی؛

ح) آموزش و پیشرفت علمی؛

ط) سلامت و بهداشت عمومی؛

ی) محیط زیست سالم.

در این مطالعات برای شهر کرمان زیربخش‌هایی هم در نظر گرفته شده است:

الف) کالبد و مسکن شهر؛

ب) کاربری‌ها؛

ج) حمل‌ونقل؛

د) تجهیزات و تأسیسات شهری؛

ه) گردشگری؛

و) هویت و فرهنگ شهر؛

ز) اجتماعی؛

ح) اقتصاد شهر؛

ط) مدیریت شهری.

برای هر یک از زیربخش‌های فوق بر مبنای مطالعات شناخت و نیز بر مبنای چشم‌انداز

کلان شهر، اهداف کلان بخشی تنظیم گردید که نشان‌دهنده وضعیت آینده هر کدام از

بخش‌ها در افق برنامه‌ریزی می‌باشند. جهت تحقق هر کدام از این اهداف، راهبردهای بخشی تدوین و برنامه‌ها و اقدامات مرتبط نیز مشخص گردیدند [۲۲].

۲-۵-۶. استراتژی توسعه شهری قزوین

فرآیند تهیه سند برنامه راهبردی توسعه شهر قزوین در دو مسیر مرتبط به هم آغاز شده است. در مسیر اول، پس از بررسی تجربیات گذشته، یک نظرسنجی از مسئولان، مدیران، نخبگان و عامه مردم شهر صورت پذیرفته است. به موازات این نظرسنجی و به‌عنوان بخش دیگری از فعالیت‌های مسیر اول، دو دسته مطالعات دیگر نیز انجام گرفته است. دسته اول، مطالعه کلیه اسناد رسمی و یا در دست تهیه بالادست و پایین‌دست با هدف یافتن چشم‌اندازها و اهداف کلی این اسناد، برای توسعه بلندمدت شهر قزوین است [۲۷]. از جمله طرح‌هایی که در این پروژه مورد بررسی قرار گرفته‌اند، می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

- الف) چشم‌انداز کلان توسعه کشور؛
- ب) طرح کالبدی ملی ایران؛
- ج) طرح پایه آمایش سرزمین؛
- د) سند ملی توسعه استان قزوین؛
- ه) ضوابط ملی آمایش سرزمین؛
- و) طرح بلندمدت توسعه استان قزوین (افق ۱۴۰۴)؛
- ز) برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور؛
- ح) طرح جامع توسعه ناحیه قزوین؛
- ط) طرح جامع توسعه استان قزوین؛
- ی) طرح جامع شهر قزوین (۱۳۵۰)؛

ک) طرح جامع شهر قزوین (۱۳۶۵)؛

ل) طرح جامع شهر قزوین (در دست تهیه).

دسته دوم مطالعات، در مورد تجربه‌های جهانی و به‌ویژه تجربه‌های جهانی در کشورهای در حال توسعه می‌باشد. از این میان می‌توان به طرح‌های توسعه‌ی لیورپول، سیاتل، ملبورن، چین، جامائیکا، فیلیپین، پرو، جنوب آفریقا، لاتاویا، ورشو و غیره اشاره کرد که از تجربه آنها در تهیه سند استراتژی توسعه شهر قزوین استفاده شده است.

در مسیر دوم از این برنامه‌ریزی، مطالعات بخشی برای مشخص نمودن امکانات، محدودیت‌ها، ظرفیت‌ها و تهدیدهای مورد انتظار و رو در روی شهر قزوین مشخص شده است. در این عرصه مطالعات کالبدی و مسکن، حمل‌ونقل، محیط زیست شهری، امور اجتماعی و فرهنگی در شهر، محرومیت و حاشیه‌نشینی در شهر و بالاخره مدیریت و مالیه شهرداری توسط اساتید دانشگاه انجام گرفته است.

در کنار این فعالیت‌ها، اقدامات دیگری نیز انجام شده‌اند که تأثیر بسزایی در آینده این برنامه‌ریزی دارند. این فعالیت‌ها عبارتند از:

الف) تشکیل کارگروه‌های تخصصی: اعضای هر یک از این کارگروه‌ها نمایندگان تام‌الاختیار دستگاه‌ها، نهادها و ارگان‌هایی هستند که به نوعی با مطالعات این برنامه‌ریزی مرتبط‌اند. مثلاً برای موضوع محرومیت و حاشیه‌نشینی نمایندگان از معاونت اجتماعی استانداری، معاونت امور اجتماعی شهرداری و شورای شهر، کمیته امداد امام (ره)، سازمان تأمین اجتماعی و غیره شرکت داشتند. مأموریت این کارگروه تبادل نظر با گروه‌های مطالعاتی و تایید کارهای در حال انجام است. این کارگروه‌ها در مرحله اجرای پروژه نیز نقش مهمی را بر عهده گرفتند.

ب) تشکیل گروه مرجع: اعضای این گروه نمایندگان مستقل گروه‌های مختلف اجتماعی هستند که در طول تهیه برنامه و اجرای آن در کنار مسئولان و مدیران حضور خواهند داشت.

از آنجا که موفقیت طرح‌های توسعه در گرو مشارکت و هم‌فکری تمام گروه‌های ذی‌نفع، ذی‌صلاح، ذی‌ربط و ذی‌نفوذ می‌باشد، تهیه کنندگان برنامه راهبردی شهر قزوین اقداماتی را برای جلب مشارکت انجام داده‌اند که به شرح ذیل می‌باشند:

الف) طراحی پوستر و پارچه‌نویسی جهت فراخوان عمومی از تمام مسئولان، مدیران، نخبگان و مردم شهر و نصب آنها در تمامی سازمان‌ها، ادارات و همچنین فضاهای عمومی شهر قزوین؛

ب) ارائه پست الکترونیک برای گرفتن نظرات گروه‌های مختلف شهری؛

ج) راه‌اندازی سایت اینترنتی؛

د) پی‌گیری برگزاری جلساتی با مسئولان و صاحب‌نظران عالی‌رتبه و رسمی استان؛

ه) تشکیل گروه‌های مختلف از بین نخبگان علمی شهر، هنرمندان، ورزشکاران، فرهنگیان، زنان خانه‌دار قزوین و غیره؛

و) تهیه فیلم مستند از شهر قزوین در رابطه با برنامه راهبردی شهر و انعکاس نظرات اشخاص و گروه‌های اجتماعی مختلف شهر قزوین؛

ز) پیگیری جهت پخش فراخوان مشارکت در برنامه توسعه راهبردی شهر از طریق صدا و سیما قزوین؛

ح) انعکاس مطالب و مقالات مرتبط با طرح در روزنامه‌های محلی.

چشم‌اندازهای اولیه شهر قزوین به صورت زیر تدوین شده‌اند:

«شهری با یک نظام مدیریت شهری یکپارچه، هماهنگ، برنامه‌محور، توانمند و شهروندمدار؛

الف) شهری پایدار، سالم، امن و بانشاط؛

ب) شهری با اقتصاد پویا، توانمند، دانش‌محور و رقابتی؛

ج) مرکز تولید و ارائه کالاها، خدمات، اطلاعات و دانش برتر در سطح منطقه‌ای و ملی؛

د) شهری تاریخی، با هویت، زیبا و جذاب برای گردشگران داخلی و خارجی؛

ه) شهر سبز با باغ‌های سنتی و هماهنگ با طبیعت؛

و) پایگاه و مرکز هنر خوشنویسی در جهان اسلام؛

ز) قطب علمی، پژوهشی و دانشگاهی در سطح ملی و فراملی؛

ح) شهر عدالت‌محور با امکانات و فرصت‌های برابر برای همه ساکنانش؛

ط) شهری که ساکنانش به آن افتخار کنند؛

ی) شهری با شهروندان با فرهنگ، آگاه، مسئول و مشارکت‌جو؛

ک) شهری ترانزیتی - صنعتی با صنایع متنوع و دوستدار محیط زیست.»

خلاصه

راهبردی که برای یک شهر انتخاب می‌شود، نمی‌تواند فقط در نتیجه کشمکش در درون چرخه تنگی از مدیران اداری باشد. با یک مراجعه مستقیم به جامعه، ایجاد یک عقیده عمومی و کشاندن همه نیروهای فعال به بحث، می‌توان تصمیم‌سازی مؤثری انجام داد. روی همین اصل، برنامه چشم‌اندازسازی به‌عنوان یک تکنیک برنامه‌ریزی از اوایل دهه ۱۹۸۰ در آمریکا و کانادا، در راستای دستیابی به واقعیت‌های اجتماعی، تحرک‌بخشی به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی، افزایش آگاهی و نهادینه کردن مشارکت گروه‌ها (به خصوص زنان و جوانان) در برنامه‌ها، متولد شد. تأکید چشم‌اندازسازی بر روش‌های مشارکتی، نظرخواهی و پیمایش‌های میدانی است تا بتوان با طرح موضوع به‌صورت اجتماعی به نتایج قابل‌قبولی دست یافت. چشم‌اندازسازی در فرآیند راهبرد توسعه شهری، تغییر از تقابلات سیاسی و

دیدگاه‌های آرمانی^۱ در درون ساختار قدرت به طرف اجماع اجتماعی، عقاید سازنده و واقع‌گرا^۲ برای نوسازی شهر است. با این وجود همیشه شمار کمی از افراد جامعه به‌طور فعالانه در فعالیت‌های برنامه‌ریزی مشارکت می‌کنند که یک منبع بزرگ و انرژی مداوم برای برنامه‌ریزی هستند، اما باید به این مهم نیز توجه کرد که برنامه‌ریزی نمی‌تواند محدود به گروهی کوچک از افراد شود. بلکه باید همه شهروندان را با روش‌های ممکن به داخل بحث کشیده و آنها را درگیر فرآیند برنامه‌ریزی نمود. بنابراین وقتی افراد از «داشتن یک چشم‌انداز» بحث می‌کنند، به چگونگی رهبری خواست‌ها و رویاهای دیگران با عقاید و نگرش‌هایی که درباره آینده مطلوب خود دارند، اشاره می‌کنند. ایجاد انگیزه در راستای فعال‌سازی گروه‌های اجتماعی و شهروندان، تبادل نظرات و شناخت توانایی خود و کاهش ضعف‌های نظام مدیریتی می‌تواند از مهم‌ترین نتایج این چشم‌انداز باشد.

چشم‌انداز، تصویری امیدبخش و متقاعدکننده از آینده‌ای مطلوب و ممکن است که جامعه در جستجوی رسیدن به آن می‌باشد و چشم‌اندازسازی، انتخاب‌ها و فرصت‌های جامعه را بر اساس اهداف و ارزش‌های مشترک ارزیابی می‌کند.

در مجموع از روش‌های مختلفی برای تهیه و تدوین بیانیه چشم‌انداز می‌توان بهره گرفت. با این وجود با مرور چشم‌اندازهای مختلف تدوینی برای شهرهای داخلی و خارجی، ویژگی‌های مشترک یک بیانیه مناسب چشم‌انداز را به‌صورت زیر می‌توان بیان کرد:

الف) بیانیه چشم‌انداز باید بر اساس آرمان‌گرایی واقع‌گرایانه تدوین شده باشد؛

ب) بیانیه باید همه‌فهم و به سهولت قابل درک باشد؛

^۱. Ideological

^۲. Pragmatic

ج) بیانیه باید از طریق الصاق لقب یا عنوان مناسب، شهر را عنوان گذاری نمادین نماید. چنین لقبی لازم است که ساده، جذاب، به یادماندنی و انگیزاننده روح جمعی شهروندان باشد؛

د) بیانیه باید تصویربرانگیز باشد. مانند: تهران؛ شهر آبی، محلات؛ باغ شهر

ه) در نگارش متن توصیه گردیده است که برای القای تصویر قوی و روشن تر از آینده شهر، افعال به زمان "حال" استفاده شود؛

و) افق زمانی تحقق می یابد که چشم انداز به روشنی در بیانیه قید گردد (مثلا تهران ۱۴۰۴)؛

ز) بیانیه چشم انداز باید بر ارزش های مشترک شهروندان و ساکنین شهر استوار و به آنها تعلق داشته باشد.

در کل می توان گفت که چشم انداز یک سفر ذهنی از دانسته ها به ندانسته ها است. چشم انداز سازی فرآیندی است درباره آینده تصویری که یک جامعه می خواهد و سپس طرح هایی برای اینکه چگونه به آن برسد. در واقع چشم انداز مانند یک چراغ دریایی می ماند که بیشتر از آنکه محدوده را مشخص کند، مسیر (موضوع) را مشخص می نماید و بیشتر از اینکه مکان را نشان دهد، جهت را نشان می دهد. به چشم انداز سازی در تدوین برنامه های عملیاتی باید به عنوان یک فرایند مدنی^۱ نگاه کرد که مشارکت شهروندان، هسته اصلی آن را تشکیل می دهد.

آزمون

۱. چشم انداز را تعریف کرده و جایگاه آن را در برنامه ریزی راهبردی تشریح کنید؟
۲. چشم انداز مشارکتی را تعریف کرده و ویژگی های آن را نام ببرید؟

^۱. Civic Process

۳. به نظر شما، چشم‌اندازسازی چه مزایا و معایبی می‌تواند برای شهر و ساکنان آن داشته باشد؟
۴. ویژگی‌های بیانیه چشم‌انداز را نام ببرید؟
۵. به نظر شما چه اصل‌هایی در چشم‌انداز تدوینی شهر شارلوت نهفته است؟
۶. به نظر شما چشم‌انداز تدوینی برای شهرهای مراغه و مشهد، با ویژگی‌های محیطی، توان‌های جغرافیایی و قابلیت‌های دیگر اقتصادی و اجتماعی آنها همخوانی دارد. آیا امکان رسیدن به چشم‌اندازهای تدوینی برای این شهرها در افق طرح وجود دارد؟
۷. مناسب‌ترین بیانیه چشم‌انداز از بین شهرهای مختلف را، به لحاظ قالب، محتوا، رسایی و تناسب انتخاب کنید. دلایل خود برای انتخاب آن را ذکر کنید؟
۸. چه تفاوت‌های اساسی بین بیانیه چشم‌انداز تدوینی شهرهای نمونه خارجی با نمونه‌های داخلی می‌بینید؟
۹. از بین شهرهای داخلی که بیانیه چشم‌انداز آنها آورده شده است، به نظر شما کدام یک ویژگی‌های یک بیانیه چشم‌انداز مناسب را دارا می‌باشد؟
۱۰. فرض کنید که طی پرسشنامه‌ای از شما خواسته شده تا در تدوین چشم‌انداز شهرتان مشارکت داشته باشید. سعی کنید چشم‌انداز مدنظر خود برای شهر را تدوین کنید. فکر می‌کنید در تدوین آن، به ویژگی‌های اصلی بیانیه چشم‌انداز توجه کرده‌اید؟ چشم‌اندازی که تدوین کرده‌اید تا چه حد با ویژگی‌های محیطی شهر و قابلیت‌های آن مطابقت دارد؟
۱۱. به نظر شما برای رسیدن به یک چشم‌انداز مشترک توسط شهروندان و سایر گروه‌های شهری، با وجود عقاید متفاوت و متضاد آنها، چه اقداماتی باید صورت گیرد. آیا اصلاً امکان ترسیم به یک چشم‌انداز مشترک در شهرها وجود دارد؟



فصل سوم

فرآیند عمومی تدوین برنامه راهبردی

سازمان‌های شهرداری

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می‌باشد:

۱. تحلیل اهمیت برنامه‌ریزی اجرایی در فرآیند برنامه‌ریزی‌ها
۲. بررسی الزامات قانونی برای تهیه برنامه‌های میان‌مدت ۵ ساله (اجرایی) شهرداری‌ها
۳. مراحل و نحوه تهیه برنامه راهبردی برای شهرداری‌ها
۴. آموزش روش تحلیل راهبردی برای به‌کارگیری در تدوین برنامه راهبردی
۵. بررسی نقش و جایگاه مدیریت یکپارچه در تدوین برنامه راهبردی شهر

مقدمه

برنامه‌ریزی راهبردی به‌عنوان یکی از ابزارهای مدیریتی مورد استفاده در سازمان‌ها با هدف تعیین جهت‌گیری‌های کلان و استراتژی‌های اصلی سازمان، امروزه مورد استقبال و توجه فراوانی قرار گرفته است. موج سوم فراگیری برنامه‌ریزی استراتژیک پس از گذر از کاربردهای نظامی و رقابتی کسب و کار، به حوزه سازمان‌های عمومی، دولتی و غیرانتفاعی رسیده است. به‌طور کلی فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک مراحل کلی تدوین، پیاده‌سازی (اجرا)، نظارت (پایش)، اصلاح و به‌روزرسانی برنامه در فواصل زمانی مشخص را شامل می‌شود. خلا موجود میان تدوین و اجرای استراتژی، یکی از مباحث عمده مرتبط با تدوین برنامه‌های راهبردی است؛ لذا اجرایی بودن برنامه از مسایل مهم در برنامه‌ریزی می‌باشد. در واقع، زمانی یک برنامه راهبردی از کارآیی لازم برخوردار خواهد بود که تمهیدات و منابع لازم برای اجرایی نمودن آن نیز در روند برنامه‌ریزی لحاظ شده باشد. در صورت توجه کافی و مناسب به چنین امری و پیاده‌سازی برنامه عملیاتی مبتنی بر راهبردهای تدوین شده، چشم‌انداز تعریف شده در افق برنامه از درصد تحقق بالایی برخوردار خواهد بود. به عبارت بهتر، تحقق یک چشم‌انداز و اهداف و راهبردهای آن، بدون تدوین یک برنامه عملیاتی در عمل، امری ناممکن می‌نماید. البته جهت تبدیل استراتژی‌ها به برنامه‌های عملیاتی، مدل‌های مناسبی در سال‌های اخیر توسعه یافته است که "مدل ارزیابی متوازن" یا "کارت امتیازی متوازن" از جمله مهم‌ترین آنها می‌باشد که جایگاه و کاربرد خود را در سازمان‌های غیرانتفاعی به‌خوبی پیدا کرده است.

در این فصل، ضرورت تدوین برنامه راهبردی برای سازمان‌های شهرداری، الزامات قانونی و جایگاه آن نسبت به طرح‌های فرادست و همچنین فرآیند کلی تدوین برنامه عملیاتی مبتنی بر راهبردها و اهداف تعیین شده مورد بررسی قرار گرفته است.

۳-۱. برنامه‌ریزی به‌مثابه یک فرآیند

با توجه به مفهوم برنامه‌ریزی فرآیندی و الگوهای جدید برنامه‌ریزی، توصیف برنامه‌ریزی شامل تمام مراحل برنامه‌ریزی، تهیه طرح‌های اجرایی، بودجه‌بندی، سازمان‌دهی، ارزیابی، بازخورد، اصلاح برنامه و بازنگری می‌باشد که در این فرآیند، نتایج حاصل از برنامه‌ریزی به‌تدریج اجرایی شده و دوباره به برنامه‌ریزی برمی‌گردد. تبدیل مکرر اجرا به برنامه‌ریزی و بالعکس، گرایش به برنامه‌ریزی عملیاتی یا برنامه‌های کوتاه‌مدت را در پی داشته است. این مسئله به‌خصوص در مورد سازمان‌های غیرانتفاعی مانند شهرداری‌ها به‌دلیل ماهیت و نوع شرح وظایف آنها می‌تواند از اهمیت بسزایی برخوردار باشد.

این ارتباط مستمر علاوه بر اینکه سبب ارتقای جایگاه نظام اجرایی می‌شود باعث سرعت عمل در نظام برنامه‌ریزی نیز می‌گردد. در این صورت تصمیم‌گیری به‌سرعت انجام می‌شود و تصمیم‌سازی نیز مرتباً در حال پویایی است. این سبک جدید، نظام اجرایی را در ارتباط متقابل با تمام اجزای نظام برنامه‌ریزی قرار می‌دهد.

در شیوه‌های نوین برنامه‌ریزی، اهداف نظام اجرایی به‌گونه‌ای تعریف می‌شوند که با اهداف طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری به‌خوبی در تعامل قرار بگیرند؛ در این‌صورت نه تنها اهداف نظام اجرایی با اهداف برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری یکسان و هماهنگ می‌شود، بلکه اهداف واقعی و مورد نیاز نیز از همین نظام به‌دست می‌آید. در این شیوه، نظام اجرایی، قاعده‌هرمی است که کلیه تصمیم‌ها، اهداف، سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و طرح‌ها و برنامه‌ها بر آن استوار می‌شود. این جریان بر اثر تقابل بین ایده و عمل یا نظریه و واقعیت صورت می‌گیرد. اصلاح، تغییر و حتی تبدیل در این جا پایه‌گذاری می‌شود و به‌صورت بازخورد به رده‌های بالایی باز می‌گردد. اهداف مجدداً تعریف شده و به سطوح اجرایی انتقال می‌یابد. این چرخه‌ای است که برنامه‌ریزی به اجرا و اجرا به برنامه‌ریزی تبدیل می‌شود.

۲-۳. برنامه‌ریزی اجرایی / عملیاتی

مجموعه اقدام‌ها، برنامه‌ها، پروژه‌ها و فعالیت‌هایی که به تحقق یک طرح یاری می‌دهند تا به واقعیت بپیوندند، اجرا محسوب می‌شود. بنیان طرح و برنامه باید بر اجرا استوار گردد. جدا نمودن طرح از اجرا گمراه‌کننده است. الگوی سنتی برنامه‌ریزی دربرگیرنده این دیدگاه ساده‌انگارانه بوده است که در بین مراحل مختلف برنامه‌ریزی، تسلسلی منطقی وجود دارد و در نقطه اوج خود لزوماً به یک اجرای موفق منتهی می‌شود. منطق این دیدگاه گمراه‌کننده بوده و هرگز به واقعیت تبدیل نخواهد شد.

توجه به اجرا و دقت در قرار دادن مرحله اجرا در برنامه‌ریزی آن چنان دارای اهمیت است که گاه می‌توان آن را بنیان برنامه دانست. اگر برنامه را چراغی بدانیم که راه را به ما نشان می‌دهد، اجرا به مثابه راه خواهد بود. اما اجرا به سادگی به دست نمی‌آید، برای یک طرح یا برنامه نیاز به ابزار و وسایل، منابع مالی، نیروی انسانی، سازمان‌دهی، نظارت و کنترل، تهیه طرح‌های تفصیلی و اجرایی، هماهنگی بین سازمان‌های اجرایی، تقسیم وظایف، قوانین و ضوابط اجرایی و ضمانت‌های لازم برای اجرای طرح‌های تفصیلی و اجرایی می‌باشد [۱۹].

برنامه اسکان بشر سازمان ملل در سال ۱۹۹۵ در توصیه‌های خود برای اصلاح نظام برنامه‌ریزی شهری، ایجاد تغییر در موارد متعددی را لازم دانست که از آن جمله «در نظر گرفتن امکانات و ابزارهای اجرایی» را مطرح نموده است [۴۱]. علت روی آوردن به برنامه‌ریزی راهبردی را می‌توان به دلیل توجه این رویکرد به اجرا و واگذاری بخشی از وظایف مربوط به تصمیم‌گیری به نهادهای محلی دانست. اجرا یکی از عواملی بود که گرایش به برنامه‌ریزی راهبردی را موجب شد. برنامه‌ریزی راهبردی در سطح دوم خود جنبه عملیاتی پیدا می‌کند. در یک نظام هماهنگ و پیوسته سه نوع فعالیت یعنی برنامه‌ریزی، تهیه طرح و اجرا وجود دارد.

نگرش به اجرا، توجه و دقت به فرآیندی از برنامه‌ریزی به منظور تحقق اهداف برنامه است که در یک نظام سلسله‌مراتبی در تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرا به وجود می‌آید و عوامل برنامه‌ریزی با عوامل اجرایی تلفیق می‌شود. برنامه‌ریزی از دو روند تصمیم‌سازی^۱ و تصمیم‌گیری^۲ تشکیل شده است. در فرآیند تصمیم‌گیری اجرای تصمیم‌ها، نظارت و بازنگری وجود دارد. این امر از دیدگاه سیستمی به یک نظام شبیه است. در واقع از اجرا مدلی ساخته می‌شود تا بتوان بر مبنای آن مدل به تجزیه و تحلیل سازوکارها، روابط درونی، روابط بیرونی، عملکرد و کارکرد، بازخورد و جریان اطلاعات، اجزا، عوامل و در نهایت ساختار و سازمان پرداخت.

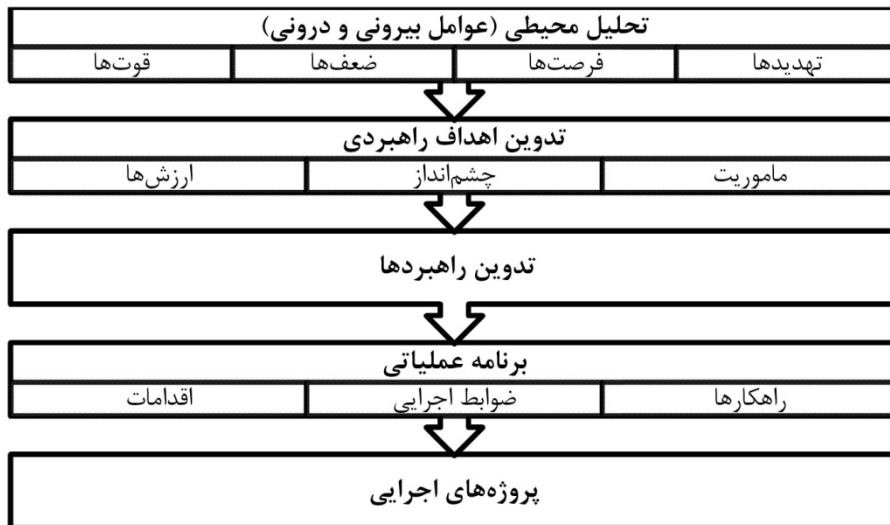
همان‌طور که اشاره گردید، در نظام‌های برنامه‌ریزی جدید، اهداف و راهبردها ثابت و بدون تغییر پنداشته نمی‌شوند بلکه آنها، در طول دوره برنامه، قابل تعریف و دستیابی مجدد می‌باشند. این مقوله ضرورت تحول در رویکرد جامع و تلاش در تغییر، تهیه و تدوین برنامه‌ها را روشن ساخت. از جمله مسایل مورد بحث در این زمینه برداشت جدید از برنامه‌ریزی است که آن را به صورت یک فرآیند می‌بیند و برنامه‌ها از طریق آن بازنگری و اصلاح می‌شوند. این بازنگری در دو صورت انجام می‌گیرد: یکی در حین اجرا و دیگری در زمانی که دریافت اطلاعات جدید تغییرهایی را ایجاب می‌کند.

در مجموع می‌توان بیان نمود که تحول در نظام برنامه‌ریزی و گرایش به برنامه‌ریزی عملی، نقش اجرا و در نتیجه نظام اجرایی را در کل سیستم برنامه‌ریزی ارتقا می‌دهد. در عمل این اتفاق برای کشورهای اروپایی در دهه ۱۹۷۰ رخ داد و برنامه‌ها به سوی اجرایی شدن، تحقق‌پذیری، قابل ارزیابی بودن، و در نتیجه اصلاح‌گرایی روی آوردند. از این رو نسبت به نظام اجرایی، نگرش، متفاوت گردید و بنابراین ارتباط یک‌سویه و جریان

^۱. Decision Making

^۲. Decision Taking

یک طرفه برنامه‌ریزی به یک ارتباط چرخشی و گردشی تبدیل شد. نظام اجرایی جایگاه والاتری یافت و با تمامی عناصر برنامه در ارتباط قرار گرفت. در رویکردهای گذشته، برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری پس از تصویب برای اجرا به شهرداری ابلاغ می‌گردید، شهرداری نیز از این طرح‌ها در جهت تدوین ضوابط و قوانین شهرسازی استفاده می‌کرد و به‌عنوان دستورهایی که برای اجرا ابلاغ شده است، مورد عمل قرار می‌داد. در رویکرد گذشته و سنتی، اجرای برنامه‌ها چندان مورد توجه نبود و فقط در زمان تهیه مجدد برنامه یا اصلاح برنامه قبلی نوعی ارزیابی صورت می‌گرفت. در شکل ۳-۱ فرآیند کلی تدوین برنامه عملیاتی و تبدیل چشم‌انداز و استراتژی‌ها به برنامه و پروژه‌های اجرایی نشان داده شده است.



شکل شماره ۳-۱: فرآیند کلی برنامه‌ریزی راهبردی و تدوین برنامه عملیاتی

۳-۳. الزامات قانونی تدوین برنامه‌های میان‌مدت (۵ ساله) سازمان‌های

شهرداری

با توجه به تعدد طرح‌های تهیه شده (موضوعی / موضعی) و درگیری نهادهای مختلف در مدیریت شهری، شهرداری‌ها به‌عنوان نهاد اصلی مدیریت شهری، باید بر طبق برنامه‌ای منسجم و با رویکرد راهبردی در این زمینه بتوانند هدایت کلی توسعه شهر را برعهده بگیرند.

برطبق ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری، هریک از شهرداری‌های کشور مکلف هستند برنامه پنج‌ساله عملیات نوسازی و عمران خود را تدوین کرده و پس از تصویب، آن را مبنای تنظیم بودجه سالانه شهرداری قرار دهند [۱۱]. به‌موجب این ماده، شهرداری‌های مشمول ماده ۲ این قانون، موظف‌اند با راهنمایی وزارت کشور، برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاح شهر را برای مدت پنج‌سال براساس طرح جامع شهر تدوین نمایند. در صورتی که شهرداری فاقد طرح جامع است، بر اساس احتیاج‌های ضروری شهر و با رعایت اولویت آن‌ها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری، برنامه را تنظیم کرده و پس از تصویب شورای شهر و تایید وزارت کشور طرح‌های مربوط را بر اساس آن اجرا کند.

توجه به این نکته ضروری است که برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت در قالب برنامه‌های پنج‌ساله زمینه‌ساز توسعه پایدار شهری هستند، زیرا سایر بخش‌ها و نهادها، به‌خصوص بخش خصوصی از سیاست‌ها و استراتژی‌های اقتصادی شهر آگاه شده و بر اساس این اطلاعات می‌توانند سرمایه‌گذاری و فعالیت نموده و موجب توسعه پایدار شهر گردند. برنامه‌ریزی در شهرداری فرآیندی دوطرفه بین شهرداری و شورای شهر و شهروندان است.

در این ارتباط دوطرفه کلیه زیرمجموعه‌ها حتی در پایین‌ترین سطح نیز از استراتژی‌ها و سیاست‌های شهر مطلع می‌شوند و خود را در آن شریک می‌دانند.

همان‌طور که اشاره شد تدوین برنامه میان‌مدت شهرداری با رویکرد راهبردی باید مبتنی بر الزامات طرح جامع شهر باشد. اگرچه طرح جامع شهر باید کلیه زوایا و جوانب توسعه شهر را در یک افق بلندمدت مورد توجه قرار دهد، اما تنظیم برنامه عملیاتی شهرداری برای بیش از ۵ سال چندان ضرورتی ندارد.

کلیه پروژه‌ها و طرح‌های پیشنهادی باید منطبق با اهداف و اولویت‌های منظور شده در طرح جامع و هادی مصوب و یا در دست تهیه و تصویب شهر، بوده و با آن‌ها مغایر نباشند. چنانچه طرح‌های جامع و هادی در طول برنامه ۵ ساله به تصویب برسند، در صورت لزوم، با تطبیق برنامه‌ها و طرح‌ها، اصلاح‌های لازم انجام خواهد شد.

طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی باید به‌گونه‌ای اولویت‌بندی شده و بر حسب ضرورت در برنامه ۵ ساله منظور شوند که حتی‌الامکان در طول اجرای برنامه به تجدیدنظر و اصلاح نیاز نداشته باشند و اصلاح‌ها هم با توجه به تغییرهایی که در منابع درآمدی برنامه (بر اساس تنظیم بودجه سالانه) به‌وجود می‌آیند، باید به اصلاح اعتبار برنامه‌های مصوب یا پیش‌بینی برنامه‌های جدید محدود شوند. طبق ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران، برنامه ۵ ساله پس از تصویب شورای اسلامی شهر یا قائم مقام قانونی آن و تایید نماینده وزارت کشور قابل اجرا می‌باشد.

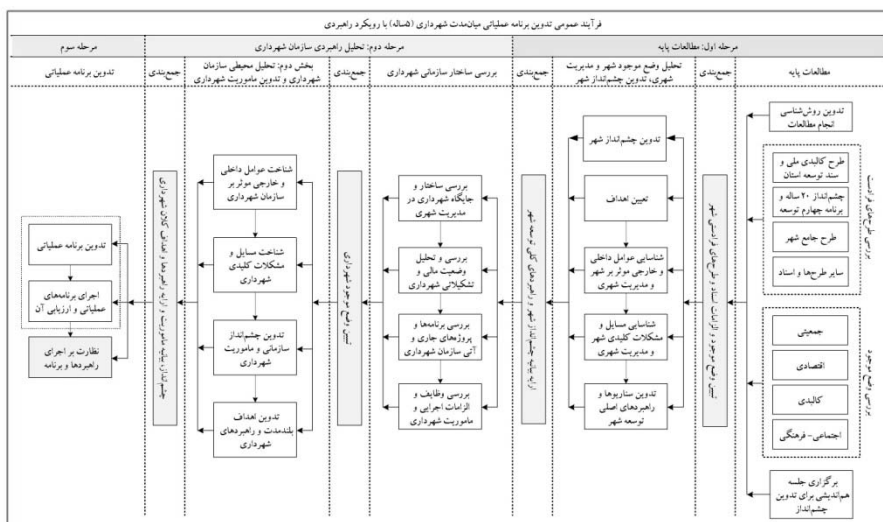
۳-۴. فرآیند عمومی تدوین برنامه راهبردی سازمان شهرداری

به‌طور کلی نظام برنامه‌ریزی شهری ارتباط مستقیمی با حوزه فرادست خود دارد، لذا نمی‌تواند به عنوان قسمتی از سیستم، مستقل از کل سیستم عمل کند. این ارتباط با توجه به مبانی رویکرد سیستمی که بر اساس اصل کل‌نگری و تحلیل ارتباط‌های درونی و بیرونی

سیستم شهری شکل گرفته است، برنامه‌ریزی برای هر شهر را بخش کوچکی از کل فرآیند برنامه‌ریزی به حساب می‌آورد و لذا تابع نیروها و تصمیم‌هایی است که در شکل‌گیری ساختار و عملکرد شهر دخالت داشته‌اند. اثرگذاری سطوح مختلف برنامه‌ریزی در تمام کشورها و به‌خصوص در کشورهای جهان سوم از موضوع‌های اساسی برنامه‌ریزی است، زیرا وجود مسایلی چون رشد سریع جمعیت، روند مهاجرت از روستا به شهر و کلان‌شهرها، بی‌ثباتی نظام سیاسی- اداری و بحران‌های مالی، وجود ساختارهای چندگانه اقتصادی (سنتی، صنعتی) و ضعف نهادهای برنامه‌ریزی جملگی در نظام برنامه‌ریزی شهری تأثیر می‌گذارند، بدون آنکه این نظام به‌تنهایی قادر به بررسی، تحلیل و یا تعیین تکلیف برای آنها باشد. به عبارت دیگر برنامه‌ریزی شهری موضوع مستقلی نیست که به‌تنهایی قابل بررسی باشد، بلکه به دلیل وابستگی شدید به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و کالبدی و بسترهای شکل گرفته آن، ناگزیر از تعیین حوزه‌های فرادست شهری است.

از دیدگاه راهبردی، هر طرح شهری یک سند «تصمیم‌سازی» در روند توسعه و عمران محسوب می‌شود که دلایل و معیارهای تصمیم‌گیری را برای مسئولان و مدیران اجرایی فراهم می‌سازد. در نگرش راهبردی ابتدا، هدف یا منظور اصلی از تهیه طرح شهری در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، محیطی و غیره تعیین می‌شود؛ سپس راهبردها و راه کارهای مناسب برای رسیدن به اهداف و عملی کردن آنها بیان می‌شود. سرانجام اشکال تحقق فضایی توسعه و عمران، به صورت مطلوب و موردنظر مشخص می‌گردد.

به طور کلی فرآیند عمومی تدوین برنامه عملیاتی شهرداری‌ها، از سه مرحله اصلی (شکل ۳-۲)، مطالعات پایه، ساختار سازمانی شهرداری و تدوین برنامه عملیاتی، تشکیل شده است. در ادامه به این مراحل به صورت مفصل پرداخته می‌شود.



شکل شماره ۳-۲: فرآیند عمومی تدوین برنامه راهبردی سازمان‌های شهرداری

۳-۴-۱. مرحله اول: مطالعات پایه

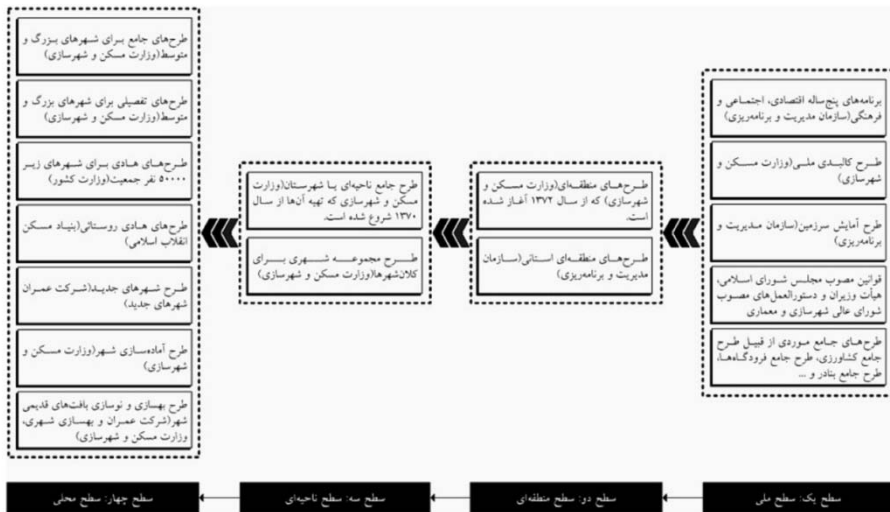
مطالعات پایه گام نخست برای تدوین برنامه عملیاتی است که از دو قسمت اصلی تشکیل شده است. قسمت اول بررسی و جمع‌آوری اطلاعات وضع موجود شهر است. برای این منظور ابتدا باید جایگاه شهر در طرح‌های فرادست مشخص شود و سپس با بررسی ویژگی‌های جمعیتی، اقتصادی، کالبدی و اجتماعی-فرهنگی و به طور کلی شاخص‌های شهری، اطلاعات لازم برای تحلیل راهبردی شهر فراهم گردد.

۳-۴-۱-۱. طرح‌های فرادست

به‌طور کلی نظام برنامه‌ریزی شهری ارتباط مستقیمی با نظام حکومت و حوزه فرادست خود دارد و به‌طور قطع نمی‌تواند به‌عنوان یک جزء سیستم مستقل از کل سیستم عمل کند. این ارتباط با توجه به مبانی رویکرد سیستمی که بر اصل کل‌نگری و تحلیل ارتباطات درونی و بیرونی سیستم شهری شکل گرفته است، برنامه‌ریزی برای هر شهر را بخش کوچکی از کل

فرآیند برنامه‌ریزی به حساب می‌آورد که تابع نیروها و تصمیماتی است که در شکل‌گیری ساختار و عملکرد شهر دخالت داشته‌اند. تأثیر سطوح مختلف برنامه‌ریزی در همه کشورها از موضوعات اساسی برنامه‌ریزی و در همه کشورهای جهان سوم از ضروریات اصلی می‌باشد، زیرا وجود مسائلی چون رشد سریع جمعیت، مهاجرت‌های روستا به شهر و کلان‌شهرها، بی‌ثباتی نظام سیاسی- اداری و بحران‌های مالی، وجود ساختارهای چندگانه اقتصادی (سنتی، صنعتی) و ضعف نهادهای برنامه‌ریزی جملگی در نظام برنامه‌ریزی شهری تأثیر می‌گذارند، بدون آنکه این نظام به تنهایی قادر به بررسی، تحلیل و یا تعیین تکلیف برای آنها باشد. به عبارت دیگر برنامه‌ریزی شهری صرفاً موضوعی علمی و فنی مستقل نیست که به تنهایی قابل بررسی باشد، بلکه به دلیل وابستگی شدید به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و کالبدی و بسترهای شکل گرفته آن، ناگزیر از تعیین حوزه‌های فرادست شهری است.

طرح‌های فرادست مرتبط با حوزه شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری که باید در تهیه برنامه‌های ۵ ساله شهرداری‌ها مورد توجه قرار گیرند، به صورت سلسله مراتبی در شکل ۳-۳ نشان داده شده است. البته همان‌طوری که در بخش قبل و در ارتباط با ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری نیز اشاره گردید، عدم وجود طرح‌های فرادست شهری به خصوص طرح جامع شهر، مانعی جهت تدوین برنامه راهبردی برای سازمان‌های شهرداری محسوب نمی‌گردد.



شکل شماره ۳-۳: سلسله مراتب برنامه‌ریزی فضایی در ایران

از بین طرح‌های توسعه و عمران شهری، طرح جامع (طرح توسعه و عمران شهر) به‌عنوان اصلی‌ترین طرح شهری هر یک از شهرهای ایران محسوب می‌شود که برای یک افق ده‌ساله تدوین و پس از تصویب یا تنفیذ شورای عالی شهرسازی و معماری در نهایت جهت اجرا به سازمان‌های شهرداری ابلاغ می‌گردد. طرح جامع شهر بر اساس بند ۲ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۵۳ به‌صورت زیر تعریف شده است:

«طرح جامع شهر عبارت از طرح بلندمدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی، تأسیسات و تجهیزات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آن تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای

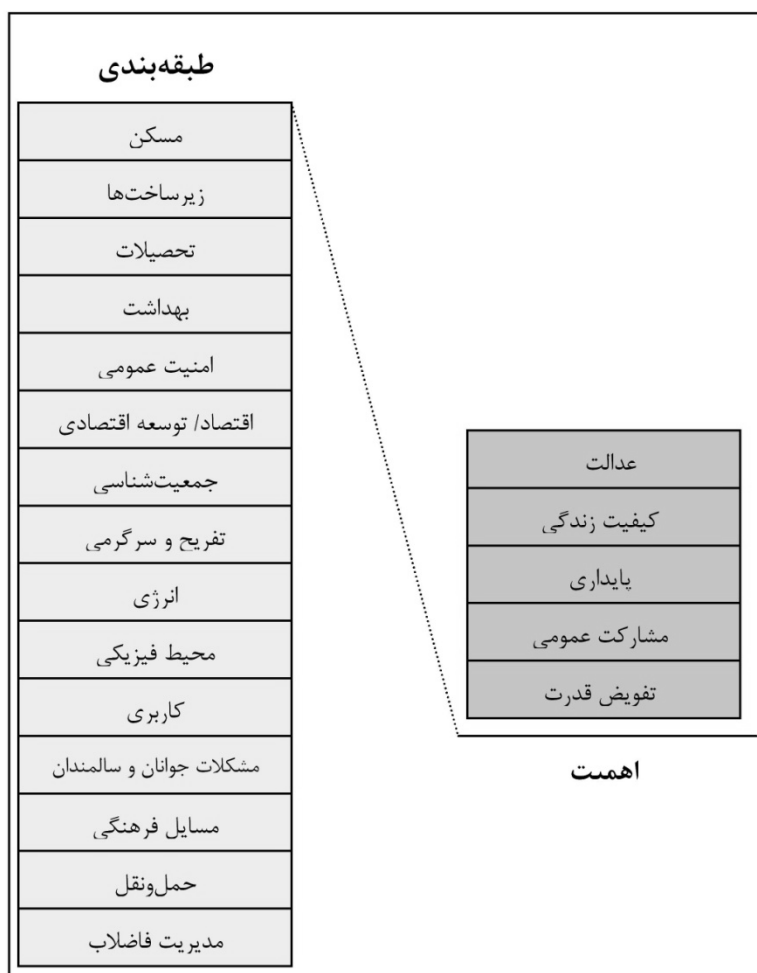
تاریخی و منظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌گردد. طرح جامع شهر بر حسب ضرورت قابل تجدیدنظر خواهد بود.»

۳-۴-۲. شناخت وضع موجود شهر

پس از بررسی و تحلیل الزامات اسناد بالادستی، گام بعدی، شناخت وضع موجود شهر بر اساس آخرین آمار و اطلاعات موجود می‌باشد، البته نکته مهم در این خصوص انجام این مرحله از مطالعه به صورت کاملاً هدفمند و با پرهیز از هرگونه پراکنده کاری می‌باشد. به بیان بهتر در این مرحله باید جهت شناخت وضع موجود نسبت به جمع‌آوری همه اطلاعات مرتبط اقدام نمود و اطلاعات مورد نیاز را با توجه به اهداف مطالعه تعیین کرده و مورد ارزیابی قرار داد. ارزیابی اطلاعات جمع‌آوری شده به دو صورت انجام خواهد گرفت. یک ارزیابی اولیه که باید با دیدگاه آینده‌نگر، محرک‌های اصلی تغییر، مانند تغییرات جمعیت‌شناختی، تکنولوژی و محیط اقتصاد بین‌المللی را شناسایی و ارزیابی کند. هدف اصلی از ارزیابی اولیه تدوین چشم‌انداز و تعیین اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدت شهر می‌باشد. به عبارت دیگر، با ارزیابی اولیه که توسط تحلیل‌گران شهری انجام می‌گیرد، می‌توان عملکرد آن را با شهرهای قابل مقایسه، رقابت‌پذیر و آرمانی مقایسه کرد تا بتوان به یک چشم‌انداز مشترک رسید. با توجه به رایج شرح کاملی از فرآیند عمومی حاکم بر تدوین چشم‌انداز و نمونه‌های مرتبط با آن در فصل دوم، در این فصل از ذکر مجدد آن خودداری می‌گردد.

یک ارزیابی اولیه مفید نیاز چندانی به تخصصی بودن ندارد بلکه شناخت کلی وسعت، جهت و میزان تغییر، دارای اهمیت بیشتری است. شاخص‌سازی یک عنصر مهم در ارزیابی اولیه است. چرا که شهروندان نیاز به اطلاعات قبلی در مورد پروژه پیشنهادی و موضوعات مورد مباحثه دارند تا اطلاعات را مورد سنجش و ارزیابی قرار داده، به اجماع آرا رسانده و بتوانند با آگاهی تصمیم‌گیری کنند. شکل شماره ۳-۴، فهرستی از مهم‌ترین شاخص‌های

مورد نیاز برای شناخت وضع موجود شهر را نشان می‌دهد. شاخص‌های جامعه‌راهی برای اندازه‌گیری تغییرات می‌باشند. گروه‌بندی شاخص‌های جامعه به‌طور کلی از طریق پایداری یا کیفیت زندگی انجام می‌شوند. در هر دو حالت، باید معیارهایی با هدف مقایسه معنی‌دار داشته باشیم. علاوه بر این امکان نظارت بر تغییرات در گذر زمان ایجاد خواهد شد (برای نمونه، کاهش، افزایش و یا تداوم آن).



شکل شماره ۳-۴: طبقه‌بندی شاخص‌های جامعه و اهمیت آنها

مأخذ: [۶۷]

اما نوع دوم ارزیابی، از طریق تحلیل راهبردی است که هدف آن شناسایی مسایل و مشکلات کلیدی شهر و تدوین راهبردهای اصلی توسعه شهری و به عبارتی دیگر تعیین جهت‌های استراتژیک شهر است که فعالیتی تخصصی می‌باشد. در ادامه، فرآیند تحلیل راهبردی به طور مفصل مورد بحث قرار خواهد گرفت.

قابل ذکر است که رویکرد راهبردی از یک فرآیند بازخوردی برخوردار می‌باشد و لذا در فواصل زمانی مناسب (به‌طور معمول سالانه) نیاز است که پس از ارزیابی وضعیت عمومی اجرای برنامه، نسبت به بازنگری و انجام اصلاح‌های لازم در آن اقدام گردد.

۳-۴-۳. اهداف (بلندمدت، میان‌مدت، کوتاه‌مدت)

در برنامه‌ریزی سه مرحله برای اهداف مشخص گردیده است که شامل اهداف کلی^۱، اهداف جزئی^۲ و اهداف عملیاتی^۳ باشد. اهداف کلی در کل، عام و بسیار انتزاعی هستند؛ آنها به درگیرشدن در زمینه‌های وسیعی مانند زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، و از نوع زیبایی‌شناسی تمایل دارند که برخی از این زمینه‌ها ممکن است باهم تداخل داشته باشند. اهداف کلی، بیانی بسیار کلی و مطلق از هدف‌های فعالیت‌های برنامه‌ریزی هستند. آنها به تمرکز اصلی فعالیت برنامه‌ریزی مانند محیط‌های مسکونی، دسترسی، فرصت‌های شغلی و غیره مربوط می‌شوند.

در مقایسه، اهداف جزئی به‌طور نسبی مشخص‌تر می‌باشند؛ آنها بر حسب دستورکارهایی که قابلیت اجرا دارند، تعریف می‌شوند. آنها نیازمند صرف منابع به معنای وسیع کلمه، شامل نه تنها منابع اقتصادی متعارف بلکه عناصری مانند اطلاعات نیز

1. Goals

2. Objectives

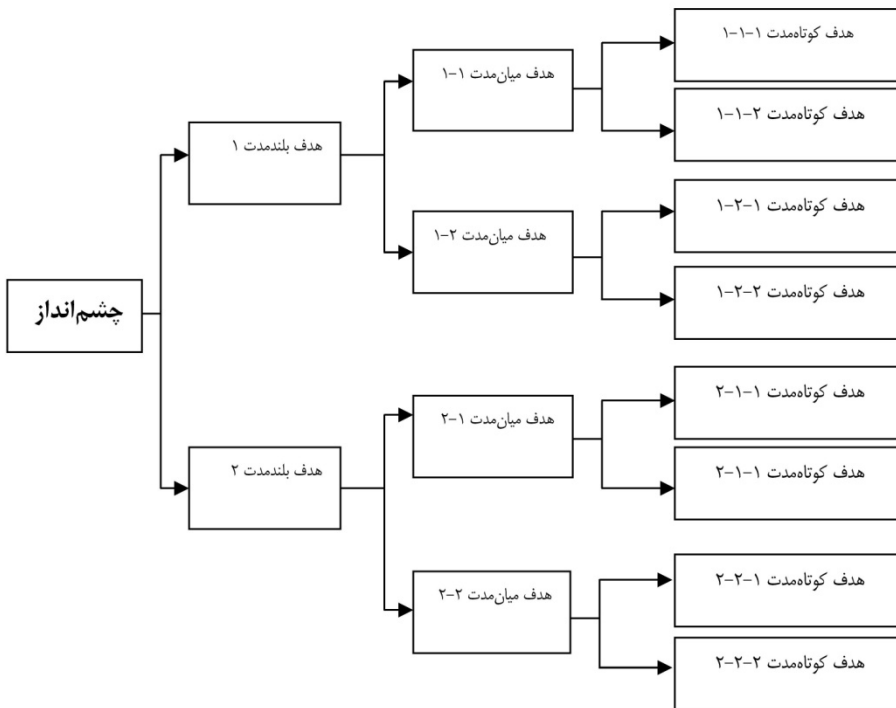
3. Targets

می‌باشند. هدف‌های جزئی که گاهی آنها را هدف‌های خاص هم می‌نامیم، به مسایل ویژه‌ای در خصوص موضوع مورد مطالعه می‌پردازند.

اگر تحرک، یک هدف کلی عام باشد، اهداف جزئی شامل کاهش در زمان سفر به محل کار، بهبود کیفیت حمل‌ونقل عمومی (یا بخشی از آن) یا دست‌ورساخت یک بزرگراه جهت هماهنگ شدن با جریان رو به افزایش مالکیت خودرو می‌شوند. اهداف جزئی را تنها در نتیجه مرور دقیق‌تر سیستم در حال برنامه‌ریزی، به‌منظور تعیین عملکرد بد یا نارسایی‌های خاص، می‌توان تعیین کرد. اهداف جزئی را می‌توان به اهداف عملیاتی تبدیل نمود. این اهداف مبین دستور کارهای مشخصی می‌باشند و در آنها معیارهای عملکرد در مقابل موعد زمانی اهداف عملیاتی قرار داده می‌شوند. به عنوان نمونه، اهداف عملیاتی بسط داده شده براساس اهداف جزئی مورد اشاره فوق، ممکن است شامل ساخت یک خط آهن زیرزمینی طی ۱۰ سال آینده جهت کاهش مدت سفر بین شمال و غرب شهر به میانگین ۲۰ درصد، یا ساخت و اتصال بزرگراهی جدید طی ۵ سال جهت کاهش تأخیرهای ترافیکی به مقدار مشخص باشد. این نوع اهداف به طور ذاتی می‌بایست به صورت بسیار مشخص و خاص تعیین گردند [۴۹].

در ادبیات برنامه‌ریزی و در کتاب‌های مختلف، گاه در زمینه اهداف برنامه‌ریزی، دیدگاه‌های متضاد و متنوعی به چشم می‌خورد. برای نمونه، از اهداف کلی ممکن است با نام "اهداف بلندمدت" یا "اهداف راهبردی" نام ببرند و یا از اهداف جزئی با عنوان "اهداف فرعی" یا "اهداف میان‌مدت" یاد شود. برای جلوگیری از سردرگمی و اغتشاش ذهنی خوانندگان، در برنامه‌های ۵ ساله شهرداری‌ها، می‌توان اهداف را به سه سطح اهداف بلندمدت، اهداف میان‌مدت و اهداف کوتاه‌مدت تقسیم‌بندی کرد. این نوع تقسیم‌بندی فقط برای راحتی کار پیشنهاد می‌گردد و به لحاظ محتوایی فرقی با تقسیم‌بندی اهداف برنامه‌ریزی به سه نوع کلی، جزئی و عملیاتی ندارد.

سلسله‌مراتب اهداف به‌سادگی از عناوین اهداف بلندمدت (۱۰ تا ۲۰ ساله)، اهداف میان‌مدت (۳ تا ۵ ساله) و اهداف کوتاه‌مدت (معمولاً ۱ ساله) تشکیل می‌شود. اهداف بلندمدت، اهدافی هستند وسیع، واقع‌گرایانه و مشخص که باید در مدت ۱۰ تا ۲۰ سال محقق شده و قابل ارزیابی باشند. اهداف بلندمدت از طریق یک سری اهداف میان‌مدت و کوتاه‌مدت و بعضی مواقع با اجرای چند پروژه به اجرا در می‌آیند. نقش اصلی اهداف بلندمدت حرکت در جهت تحقق چشم‌انداز است. بنابراین برای رسیدن به چشم‌انداز می‌توان آن را به چند موضوع اصلی (همان اهداف بلندمدت) تبدیل کرد.



شکل شماره ۳-۵: اهداف و ارتباط آن با چشم‌انداز

۳-۴-۱. فرآیند تحلیل راهبردی

با تکمیل ارزیابی اولیه و توافق بر روی چشم‌انداز، تحلیل راهبردی آغاز می‌شود. گفته شد که نوع دوم ارزیابی، از طریق تحلیل راهبردی است که هدف آن شناسایی مسایل و مشکلات کلیدی شهر و تدوین راهبردهای اصلی توسعه شهری است که فعالیتی تخصصی می‌باشد. تحلیل سوات به‌طور معمول بعد از تکمیل چشم‌انداز انجام می‌شود، ولی در بعضی نمونه‌ها، همزمان با توسعه چشم‌انداز نیز انجام می‌گیرد. به عبارت دیگر، تحلیل، ارزیابی می‌کند که چگونه محیط بیرونی و درونی شهر ممکن است برای رسیدن به چشم‌انداز کمک کرده و یا مانع ایجاد کند.

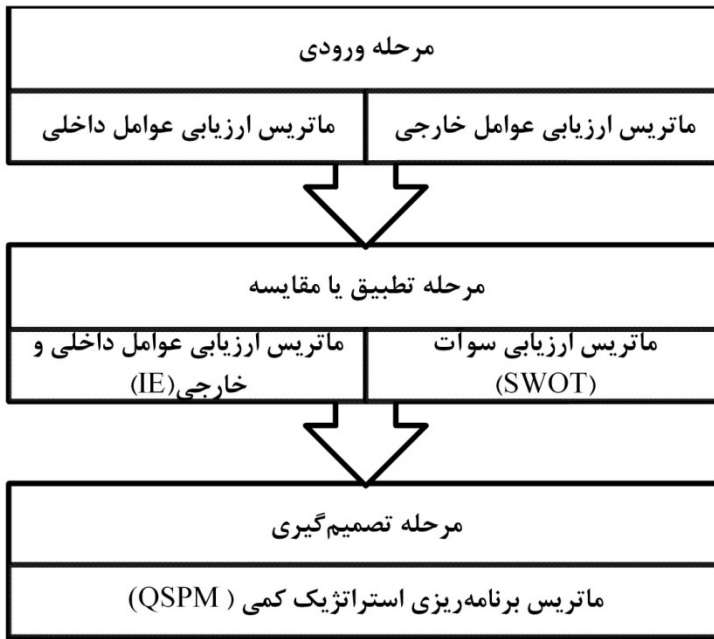
تحلیل راهبردی بر اساس تحلیل امکانات و محدودیت‌های درونی و بیرونی یعنی تحلیل نقاط قوت و ضعف درونی و تهدیدها و فرصت‌های بیرونی انجام می‌پذیرد. این شیوه، امکان انتخاب گزینه‌های سودمند را در شرایط متغیر در هر زمان و مکان امکان‌پذیر می‌سازد. بنابراین برنامه‌ریزی در این رویکرد، فرآیندی است سرشار از موشکافی، تیزبینی و مهارت که به گروه‌های مختلف شهری اجازه می‌دهد تا با قدرت تفکر در آن سهیم شوند و با خلاقیت خود در شرایط پیچیده و خطیر به یاری برنامه‌ریزی و مدیریت شهری بشتابند. تفکر اصلی در تحلیل راهبردی و به‌دنبال آن انتخاب استراتژیک، حداکثر کردن قوت‌ها و غلبه بر ضعف‌های درونی است.

این روش تحلیلی در یک چارچوب سه مرحله‌ای شامل: مرحله ورود اطلاعات^۱، مرحله تطبیق^۲ و مرحله تصمیم‌گیری^۳ است. این چارچوب در قالب شکل شماره ۳-۶ نشان داده شده است.

^۱ . Input Stage

^۲ . Matching Stage

^۳ . Decision Stage



شکل شماره ۳-۶: چارچوب و مراحل تحلیل راهبردی

مرحله اول که چارچوب تدوین راهبردها نام دارد شامل ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی می‌باشد. در این مرحله که آن را مرحله ورود اطلاعات می‌نامند، اطلاعات اصلی مورد نیاز برای تدوین راهبردها مشخص می‌شود.

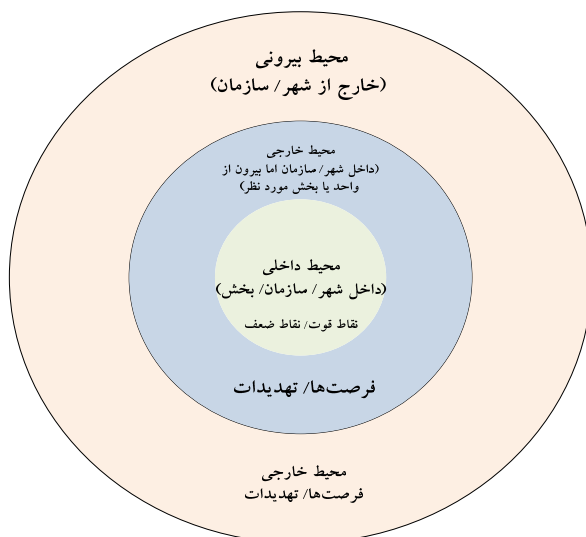
در **مرحله دوم** که مرحله تطبیق نام دارد به انواع راهبردهای امکان‌پذیر توجه می‌شود و به‌همین منظور بین عوامل داخلی و خارجی نوعی تعادل و توازن برقرار می‌گردد. تکنیک‌هایی که در مرحله دوم مورد استفاده قرار می‌گیرند شامل ماتریس تهدیدات، فرصت‌ها، نقاط ضعف و قوت و ماتریس ارزیابی موقعیت و اقدام راهبردی هستند.

در **مرحله سوم** که مرحله تصمیم‌گیری نامیده می‌شود تنها از یک روش منحصر به فرد، یعنی ماتریس برنامه‌ریزی راهبردی کمی استفاده می‌شود. در ماتریس مزبور از اطلاعات ارایه شده در مرحله اول استفاده می‌شود تا بتوان انواع راهبردهای قابل اجرا را که در مرحله

دوم شناسایی شده‌اند، به شیوه‌ای عینی و بدون اعمال نظر شخصی مورد ارزیابی و قضاوت قرار داد. ماتریس برنامه‌ریزی راهبردی کمی^۱ (QSPM)، جذابیت نسبی انواع راهبردها را مشخص نموده و بدین ترتیب برای انتخاب راهبردهای خاص، یک مبنای عینی (بدون اعمال نظر شخصی) ارائه می‌نماید [۶، ۷، ۲۰].

۳-۴-۱-۴-۱. مرحله ورود اطلاعات

آنچه به‌عنوان ورودی سیستم در نظر گرفته می‌شود شامل فرصت‌ها، تهدیدها و نقاط قوت و ضعفی است که شهر، مدیریت شهری یا سازمان به‌نحوی با آنها درگیر می‌باشند. این ورودی‌ها را می‌توان به دو دسته کلی عوامل داخلی و عوامل خارجی تقسیم‌بندی کرد. جهت شناسایی مرزهای داخلی و خارجی و بررسی عوامل فوق ابتدا باید به بررسی محیطی پرداخته و محیط خارجی و داخلی را به‌خوبی شناخت. در شکل ۳-۷ نحوه تقسیم‌بندی محیط به دو بخش داخلی و خارجی نشان داده شده است.



شکل شماره ۳-۷: شناخت محیط جهت تحلیل استراتژیک

^۱ . Quantative Strategic Planning Matrix

همان طور که در شکل شماره ۳-۷ نشان داده شده است، تعیین محیط، امری نسبی می باشد. به عنوان نمونه اگر قرار باشد برای یک بخشی از یک سازمان برنامه تدوین گردد، در این صورت، مجموعه آن سازمان نسبت به آن بخش مورد نظر به عنوان محیط خارجی در نظر گرفته خواهد شد.

آنچه به عنوان ورودی از محیط خارجی مدنظر گرفته می شود، فرصت ها و تهدیدهایی است که این محیط برای شهر یا سازمان ایجاد می کند. با شناخت این عوامل می توان از فرصت ها به بهترین شکل برای پیشرفت هر چه بهتر پروژه و همچنین غلبه بر تهدیدها استفاده نمود. علاوه بر عوامل خارجی، ورودی های دیگری نیز وجود دارند که تحت عنوان نقاط قوت و ضعف و از طریق بررسی و تحلیل محیط داخلی شناخته می شوند.

الف) شناسایی عوامل خارجی و تشکیل ماتریس ارزیابی عوامل خارجی^۱

محیط خارجی خود به دو لایه محیط عمومی یا کلان و محیط تخصصی یا خرد قابل تقسیم می باشد.

محیط عمومی: شامل نیروهای کلانی است که به طور مستقیم بر فعالیت های سازمان اثر می گذارند و به طور کلی این محیط عبارت است از مجموعه عواملی که بر سازمان تأثیر می گذارند و از حیطه کنترل سازمان خارج می باشند.

مهم ترین عناصر در این محیط عبارتند از: عوامل اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی، تکنولوژیکی، سیاسی- قانونی و حقوقی- جهانی که این عناصر می توانند هم در سطح ملی و هم در سطح بین المللی مطرح باشند.

محیط خرد یا تخصصی: این محیط شامل افراد ذی نفعی است که سازمان به طور منظم با آنها در ارتباط متقابل می باشد. به عنوان نمونه در مورد سازمان های شهرداری این محیط

^۱. External Factors Evaluations.

می‌تواند شامل شهروندان، سایر نهادهای مدیریت شهری، شورای شهر، مشاوران و پیمانکاران باشد.

عوامل کلیدی یا استراتژیکی که تحت عنوان عوامل خارجی و با بررسی محیط‌های خارجی استخراج می‌شوند شامل فرصت‌ها و تهدیدهایی می‌باشند که در روند پروژه تأثیرگذار هستند. منظور از فرصت، موقعیت اساسی و مطلوب در محیط خارجی شهر و یا سازمان مورد بررسی می‌باشد. در واقع فرصت‌ها عبارتند از عوامل خارجی و یا موقعیت‌هایی در حال و آینده که سازمان می‌تواند با استفاده از آن‌ها مأموریت محول شده را بهتر محقق کند و در نتیجه ارزش عمومی بیشتری را ایجاد نماید. منظور از تهدید، یک وضعیت نامطلوب در محیط سازمانی است که به‌صورت یک مانع برای وضعیت جاری سازمان به‌حساب می‌آید و مانع از دستیابی سازمان به نقطه مطلوب و یا ایده‌آل در آینده می‌گردد. در واقع تهدیدها عبارتند از عوامل خارجی و یا موقعیت‌هایی در حال و آینده که تأثیر منفی بر سازمان گذاشته و سازمان را از تحقق مأموریت محول شده و در نتیجه ایجاد ارزش عمومی باز می‌دارند.

شناسایی این عوامل بیشتر به کمک خبرگان و متخصصان امر امکان‌پذیر بوده و باید با مراجعه به دیدگاه مدیران شهر و سازمان‌ها سعی در شناسایی عواملی نمود که بیشترین تأثیر را بر سازمان می‌گذارند. آنچه به‌عنوان معیار شناسایی این عوامل در نظر گرفته می‌شود مأموریت و چشم‌انداز سازمان خواهد بود.

از آنجا که این عوامل به‌طور معمول دارای روند مشخصی می‌باشند و با توجه به اینکه برنامه‌ریزی استراتژیک یک برنامه بلندمدت است لذا لازم است روند این عوامل تا چند سال آینده پیش‌بینی گردد. این پیش‌بینی نیازمند استفاده از اطلاعات و آمار موجود و با مراجعه به تحقیق‌های صورت گرفته می‌باشد. پس از شناسایی این عوامل و بررسی روند آنها می‌توانیم به تعیین فرصت‌ها و تهدیدهای سازمان بپردازیم. این کار در قالب ماتریس ارزیابی

عوامل خارجی صورت می گیرد. فرم کلی این ماتریس به شکل جدول شماره ۳-۱ می باشد [۶، ۷، ۲۰].

جدول شماره ۳-۱: ماتریس ارزیابی عوامل خارجی

عوامل	ضریب اهمیت نسبی	رتبه	نمره
فرصت‌ها			
تهدیدها			
مجموع	$\Sigma = 1$		$1 < x < 4$

ستون اول این ماتریس شامل فرصت‌ها و تهدیدها می باشد. توجه شود که این عوامل به طور کامل متکی بر واقعیت بوده و با مشارکت ذی نفعان کلیدی تعیین می شوند.

در ستون دوم لازم است که به هر کدام از عوامل ضریب اهمیتی بین ۰ تا ۱ براساس اهمیت و حساسیت آنها داده شود. این ضرایب نشانگر اهمیت نسبی هر یک از عوامل در ارتباط با سازمان مورد بررسی یا شهر مدنظر می باشند. تخصیص این ضرایب باید به گونه ای باشد که مجموع ضرایب برابر ۱ شود. جهت انجام این کار پیشنهاد می شود به هر عامل عددی بین ۱ تا ۵ اختصاص داده سپس ستون را نرمالیزه نموده، تا وزنی بین صفر تا یک برای هر عامل بدست آمده و در نهایت مجموع وزن ها نیز یک شود.

ستون سوم که با عنوان رتبه مشخص شده است، بیانگر امتیازی است که بر حسب میزان تطابق کنونی سازمان، شهر و مدیریت شهری، با فرصت‌ها و تهدیدها داده می‌شود. این رتبه (امتیاز) بیانگر وضعیت کنونی یا میزان آمادگی موجود جهت تقابل با عامل خارجی مورد بررسی است. همچنین رتبه عددی بین ۱ تا ۴ می‌باشد که برای فرصت‌ها اعداد ۳ و ۴ و برای تهدیدها از اعداد ۱ و ۲ استفاده می‌کنیم. یعنی هر چه از عدد ۴ به سمت عدد ۱ برویم از یک فرصت طلایی به یک تهدید جدی خواهیم رسید. نحوه تخصیص رتبه به هر کدام از عوامل به شرح زیر می‌باشد.

رتبه ۴: عاملی است که یک فرصت استثنایی یا طلایی محسوب می‌شود.

رتبه ۳: عاملی است که یک فرصت معمولی محسوب می‌شود.

رتبه ۲: عاملی است که یک تهدید معمولی محسوب می‌شود.

رتبه ۱: عاملی است که یک تهدید جدی محسوب می‌شود.

در ستون چهارم نمره هر کدام از عوامل مشخص می‌شود. این نمره از حاصل ضرب اهمیت نسبی هر یک از عوامل در رتبه آن عامل و امتیاز نهایی از حاصل جمع نمره‌هایی که از این طریق به دست آمده‌اند، محاسبه می‌گردد. نمره مربوط به امتیاز نهایی به‌طور قطع عددی بین ۱ تا ۴ خواهد بود. اگر جمع کل امتیاز نهایی عددی بزرگتر از ۲/۵ شود در این صورت سازمان با شرایطی مواجه است که در آن فرصت‌های موجود نسبت به تهدیدهای بیشتر می‌باشند و به عبارتی بهتر بر آنها غلبه دارند. همچنین امتیاز نهایی کمتر از ۲/۵ نیز بیانگر جدی بودن تهدیدها نسبت به فرصت‌های موجود می‌باشد. [۶، ۷، ۲۰].

(ب) شناسایی عوامل داخلی و تشکیل ماتریس ارزیابی عوامل داخلی^۱

این عوامل که شامل نقاط قوت و ضعف می‌باشند، مربوط به محیط درونی بوده و برخلاف عوامل خارجی در کنترل مدیریت سازمان یا مدیریت شهری می‌باشند. نقاط قوت

^۱. Internal Factors Evaluations.

دربدارنده مهارت‌ها و توانایی‌هایی است که سازمان را قادر می‌سازد استراتژی‌هایش را به‌درستی و در راستای چشم‌انداز و مأموریت تعیین شده برای آن، طراحی و اجرا نماید. توجه به این نکته بسیار ضروری است که تدوین و پیاده‌سازی استراتژی‌های گوناگون، نیازمند مهارت‌ها و توانایی‌های متفاوتی می‌باشد.

نقاط ضعف؛ مهارت‌ها، امکانات، منابع و توانمندی‌هایی هستند که سازمان به‌خاطر عدم برخورداری از آنها نمی‌تواند هر استراتژی‌ای را انتخاب و اجرا نماید. وجود این نقاط ضعف سازمان را در راستای تحقق چشم‌انداز و مأموریت تعیین‌شده دچار مشکل می‌کند. درخصوص مدیریت شهری نیز عوامل داخلی بیشتر به ارتباط‌های درونی و بین‌نهادی مرتبط بوده و همچنین قوت و ضعف مجموعه نهادهای دخیل و ذی‌نفع در مدیریت شهری را در برمی‌گیرند.

یک «قوت» می‌تواند یک منبع، مهارت و یا هر مزیت و برتری مرتبط در کار یا فعالیت و یا خدمات‌های ارائه شده یک سازمان باشد. یک نقطه ضعف نیز برای سازمان می‌تواند شامل محدودیت و عدم کارآیی در استفاده از منابع، مهارت و امکانات و توانایی‌ها باشد که به‌طور جدی بر عملکرد و پیشرفت برنامه تاثیر می‌گذارند.

جهت ارزیابی عوامل داخلی نیز از ماتریسی شبیه ماتریس ارزیابی عوامل خارجی استفاده می‌شود. جهت رتبه‌دهی عوامل، اگر عامل مورد بررسی به‌عنوان قوت عالی قابل طرح باشد، رتبه ۴ و اگر قوت معمولی باشد رتبه ۳ به آن اختصاص داده می‌شود. همچنین در صورتی که عامل مربوطه به عنوان نقاط ضعف معمولی سازمان تلقی شود، رتبه ۲ و اگر جزء نقاط ضعف بحرانی باشد، رتبه ۱ خواهد گرفت. نمونه ماتریس ارزیابی عوامل داخلی در جدول ۳-۲ ارائه شده است. در این ماتریس نیز امتیاز نهایی بزرگتر از ۲/۵ نشانگر غلبه نقاط قوت بر نقاط ضعف داخلی می‌باشد و نمره کمتر از ۲/۵ نشان‌دهنده وجود نقاط ضعف بیشتر نسبت به نقاط قوت داخلی سازمان یا مدیریت شهری می‌باشد [۶، ۷، ۲۰].

جدول شماره ۳-۲: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی

عوامل	ضریب اهمیت نسبی	رتبه	نمره
نقاط قوت			
نقاط ضعف			
مجموع	$\Sigma = 1$		$1 < x < 4$

۳-۴-۱-۲. مرحله مقایسه

گاهی استراتژی یا راهبرد به این گونه تعریف می‌شود: "مقایسه‌ای که سازمان بین مهارت‌ها و منابع داخلی و فرصت‌ها و ریسک‌ها می‌نماید." در مرحله مقایسه می‌توان از روش‌های مختلفی بهره گرفت. ماتریس نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها (ماتریس سوات^۱) و ماتریس داخلی و خارجی از مهم‌ترین و پرکاربردترین ابزارهایی هستند که در این مرحله مورد استفاده قرار می‌گیرند. این ابزارها متکی به اطلاعاتی هستند که از مرحله اول (مرحله ورود اطلاعات) به دست آمده‌اند و فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی را با نقاط قوت و ضعف داخلی مقایسه می‌کنند. در ادامه این بخش نحوه تشکیل ماتریس‌های فوق ارایه می‌گردد.

^۱ .SWOT

الف) ماتریس نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها (ماتریس SWOT)

این ماتریس یکی از ابزارهای بسیار مهم در فرآیند تدوین راهبرد بر اساس مقایسه بین نتایج حاصل از بررسی عوامل خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها) و داخلی (نقاط قوت و ضعف) می‌باشد. این مقایسه از مشکل‌ترین بخش‌های تهیه این ماتریس است و به قضاوت‌های خوبی نیاز دارد. لذا برای استفاده از این ماتریس، تلاش می‌شود تا با حضور افراد آگاه و صاحب‌نظر و مجرب از داخل و خارج سازمان با استفاده از روش طوفان فکری، راهبردهای مناسبی از تطبیق عوامل خارجی و داخلی به‌دست آید. در جدول ۳-۳ نمونه‌ای از این ماتریس ارائه شده است.

جدول شماره ۳-۳: ماتریس نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها (سوآت)

نقاط ضعف (W): نقاط ضعف را فهرست نمایید. ۱. ۲. ۳. ۴. ۵. ۶. ۷. ۸. ۹. ۱۰.	نقاط قوت (S): نقاط قوت را فهرست نمایید. ۱. ۲. ۳. ۴. ۵. ۶. ۷. ۸. ۹. ۱۰.	عوامل داخلی عوامل خارجی
راهبردهای WO با بهره‌جستن از فرصت‌ها نقاط ضعف را از بین ببرید.	راهبردهای SO با بهره‌جستن از نقاط قوت درصدد بهره‌برداری از فرصت‌ها برآیید.	فرصت‌ها (O): فرصت‌ها را فهرست نمایید. ۱. ۲. ۳. ۴. ۵. ۶. ۷. ۸. ۹. ۱۰.

راهبردهای WT	راهبردهای ST	تهدیدها (T): تهدیدها را فهرست نمایید.
نقاط ضعف را کاهش داده و از تهدیدها پرهیز کنید.	جهت دوری از تهدیدها از نقاط قوت استفاده کنید.	۱. ۲. ۳. ۴. ۵. ۶. ۷. ۸. ۹. ۱۰.

همان‌طور که در جدول شماره ۳-۳ نشان داده شده است، به‌طور معمول با استفاده از این نوع ماتریس می‌توان به تدوین چهار نوع راهبرد اقدام نمود. این چهار نوع راهبرد شامل راهبردهای SO، WO، ST و WT می‌باشند. در واقع تدوین هر یک از انواع راهبردهای مورد اشاره از طریق مقایسه دو عامل داخلی و خارجی صورت می‌گیرد. هدف، مشخص نمودن بهترین راهبرد نیست بلکه تدوین راهبردهای قابل اجرا هدف این نوع ماتریس می‌باشد. لذا همه راهبردهایی که به‌وسیله این ماتریس تدوین می‌گردند، انتخاب و اجرا نخواهند شد.

در اجرای راهبردهای تهاجمی (SO) سازمان با استفاده از نقاط قوت داخلی به‌دنبال بهره‌برداری موثر و کارآمد از فرصت‌های خارجی می‌باشد. همه مدیران سازمان‌ها و نهادهای شهری ترجیح می‌دهند که سازمان یا شهرشان در موقعیتی قرار گیرد که با استفاده از نقاط قوت داخلی از رویدادهای مثبت و فرصت‌آفرین خارجی بهره‌مند گردند.

هدف راهبردهای بهبود مستمر (WO)، این است که سازمان با بهره‌برداری از فرصت‌های موجود خارج از سازمان بکوشد تا نقاط ضعف داخلی را بهبود بخشد.

سازمان‌ها با تدوین و اجرای راهبردهای تغییر تدریجی (ST) می‌کوشند با استفاده از نقاط قوت خود اثرهای تهدیدهای موجود در محیط خارج را به حداقل رسانده، یا آنها را از بین ببرند.

سازمان‌هایی که راهبردهای تدافعی (WT) را به اجرا درمی‌آورند، حالت تدافعی به‌خود می‌گیرند و هدف آنها کم کردن نقاط ضعف داخلی و پرهیز از تهدیدهای ناشی از محیط خارجی است [۶، ۷، ۲۰].

ب) تجزیه و تحلیل داخلی و خارجی

جهت تجزیه و تحلیل هم‌زمان عوامل داخلی و خارجی از ابزاری به نام ماتریس داخلی و خارجی^۱ استفاده می‌شود. این ماتریس در واقع برای تعیین موقعیت سازمان/شهر مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای تشکیل این ماتریس لازم است که جمع نمره‌های حاصل از ماتریس‌های ارزیابی عوامل داخلی و خارجی در ابعاد افقی و عمودی این ماتریس قرار داده شود، تا جایگاه سازمان/شهر در آن مشخص گردد. به‌طور معمول در این زمینه از یک ماتریس چهارخانه استفاده می‌گردد که از تناظر نزدیکی با ماتریس سوات برخوردار می‌باشد. بر اساس نمره‌های به‌دست آمده از مجموع عوامل داخلی و خارجی، راهبردهای منتخب سازمان در یکی از چهار موقعیت تهاجمی (معادل راهبردهای SO)، بهبود مستمر (معادل ST)، تغییر تدریجی (معادل WO) یا تدافعی (معادل WT) قرار خواهد گرفت. چارچوب کلی ماتریس فوق در شکل ۳-۸ نشان داده شده است. شکل ۳-۹ نیز موقعیت یک شهر و نحوه انتخاب راهبردهای مناسب برای آن بر اساس تجزیه و تحلیل عوامل داخلی و خارجی را نشان می‌دهد. همان‌طور که در این دو شکل نمایش داده می‌شود، در انتخاب راهبردها دو متغیر درونی و بیرونی (محیطی) از نقش مهم و کانونی برخوردار می‌باشند. در صورت وجود قوت‌های داخلی و فرصت‌های بیرونی، بهترین شرایط برای نیل به اهداف پدید

^۱. Internal & External (IE) Matrix.

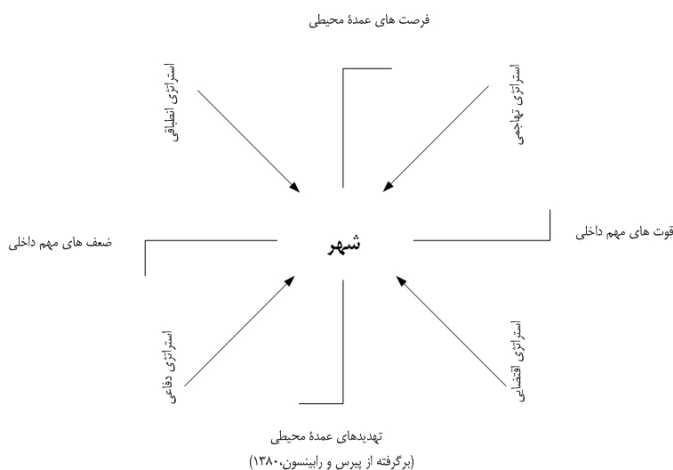
می‌آید در حالی که با وجود تهدیدهای بیرونی و ضعف‌های درونی شرایط بسیار نامطلوبی ظهور خواهد کرد. تفکر اصلی در انتخاب راهبردهای مناسب و کارآمد، حداکثر کردن قوت‌ها و غلبه بر ضعف‌های درونی است. پایگاه این قوت‌ها و ضعف‌ها در سازمان‌دهی و مدیریت شهری و نظام‌بخشی (طراحی سیستم) قرار دارد [۶، ۷، ۲۰].

نمره نهایی ماتریس ارزیابی عوامل داخلی

۱	۲/۵	۴
محافظة کارانه	تهاجمی	۴
تدافعی	رقابتي	۲/۵
		۱

نمره ارزیابی عوامل خارجی

شکل شماره ۳-۸: ماتریس چهارخانه ارزیابی عوامل داخلی و خارجی



شکل شماره ۳-۹: ماتریس چهارخانه ارزیابی عوامل محیطی (داخلی و خارجی) شهر

۳-۴-۱-۴-۳. مرحله تصمیم‌گیری

علاوه بر روش‌های ارایه شده در مرحله قبل که به‌نوعی راهبردهای دارای اولویت را مشخص می‌نمایند، می‌توان از یک ابزار تحلیلی دیگر نیز جهت تعیین میزان جذابیت راهبردهای پیشنهادی بهره گرفت. این ابزار که ماتریس برنامه‌ریزی راهبری کمی^۱ نام دارد، به شناخت عینی بهترین راهبردها کمک می‌نماید. برای تهیه این ماتریس از نتایج مرحله اول و همچنین نتایج حاصل از مقایسه عوامل داخلی و خارجی بهره گرفته می‌شود. در جدول ۳-۴ ساختار کلی این ماتریس ارایه شده است. ستون اول این ماتریس شامل عوامل اصلی خارجی و داخلی شناسایی شده (مرحله اول) و ردیف بالا شامل انواع راهبردهای مختلف امکان‌پذیر (مرحله دوم) می‌باشد. در واقع راهبردهای به‌دست آمده از ماتریس سوات یا ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی در این ردیف قرار می‌گیرند. این ابزار نیز همانند همه ابزارهای مشابه، نیازمند یک قضاوت خوب، خبرگی و آگاهی کافی می‌باشد [۶، ۷، ۲۰].

جدول شماره ۳-۴: ماتریس برنامه‌ریزی راهبردی کمی

راهبردهای قابل اجرا						مرحله دوم: مقایسه
استراتژی اول		استراتژی		استراتژی nام		
نمره جذابیت	جمع نمره	نمره جذابیت	جمع نمره	نمره جذابیت	جمع نمره	
						مرحله اول: ورودی
						<u>عوامل اصلی خارجی</u> <u>(فرصت‌ها و تهدیدها)</u>
						جمع نمره‌های عوامل خارجی
						<u>عوامل اصلی داخلی</u> <u>(قوت‌ها و ضعف‌ها)</u>
						جمع نمره‌های عوامل خارجی
۲	۰-۸		۰-۸		۰-۸	جمع کل امتیاز استراتژی

^۱.QSPM (Quantitative Strategic Planning Matrix)

تدوین و ارایه ماتریس ارزیابی کمی طی شش مرحله به شرح ذیل صورت می‌پذیرد.

۱. عوامل عمده خارجی و داخلی در ستون اول ماتریس نوشته می‌شوند. این عوامل به صورت مستقیم از ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و ماتریس ارزیابی عوامل خارجی به دست می‌آیند. حداقل باید ۱۰ عامل بسیار مهم خارجی و ۱۰ عامل بسیار مهم داخلی که به نوعی در موفقیت سازمان دخیل هستند، انتخاب شوند.

۲. در ستون دوم، به هر یک از عوامل داخلی و خارجی منتخب، وزن و یا ضریب اهمیت داده می‌شود. این ضرایب درست همانند ضرایب ماتریس ارزیابی عوامل خارجی و ماتریس ارزیابی عوامل داخلی تخصیص داده می‌شوند.

۳. بر اساس نتایج مرحله دوم، راهبردهایی که باید مورد توجه قرار گیرند یا سازمان آنها را باید به اجرا درآورد، مشخص شده و در ردیف بالای ماتریس نوشته می‌شود. این راهبردها در حد امکان باید ناسازگار و جمع‌ناشدنی باشند.

۴. به هر یک از راهبردها نسبت به عوامل منتخب یک نمره جذابیت داده شود. نمره جذابیت، نشان‌دهنده توان و قابلیت راهبرد موردنظر جهت برخورد مناسب با عوامل داخلی و خارجی به منظور بهره‌گیری از فرصت‌ها و قوت‌ها و پرهیز از تهدیدها و رفع ضعف‌ها می‌باشد. این نمره همچنین اهمیت نسبی هر یک از راهبردها را نسبت به مجموع راهبردهای تعیین شده نشان می‌دهد. تعیین نمره جذابیت به صورت زیر انجام می‌شود.

۱ = بدون جذابیت ۲ = تا حدی جذاب ۳ = دارای جذابیت معقول ۴ = بسیار جذاب

۵. جمع نمره‌های جذابیت نسبت به عوامل محاسبه شود. این عدد از مجموع حاصل ضرب ضریب تعیین‌شده در مرحله دوم (ستون دوم) در نمره‌های جذابیت هر یک از راهبردها (مرحله چهارم) به دست می‌آید. ذکر این نکته ضروری است که جذابیت تعیین‌شده برای هر یک از عوامل در این مرحله تنها با توجه به اثر عوامل داخلی و خارجی مربوطه به دست

می‌آید. هر قدر جمع نمره‌های جذابیت بیشتر باشد، راهبرد مورد نظر از جذابیت بالاتری برخوردار خواهد بود (البته با توجه به عوامل در نظر گرفته شده).

۶. مجموع نمره‌های جذابیت هر یک از ستون‌های ماتریس محاسبه شود. نمره‌های بالا بیانگر جذابیت بیشتر راهبردها می‌باشند، البته با توجه به همه عوامل داخلی و خارجی که می‌توانند بر تصمیم‌های راهبردی اثرگذار باشند.

لازم به ذکر است که در اغلب موارد به خاطر تعدد راهبردهای ممکن در سطح سازمانی، این ماتریس در این مرحله اغلب به منظور انتخاب راهبردهای جذاب تر مورد استفاده قرار می‌گیرد. از جمله نقاط قوت این ابزار الزام آن برای ارزیابی یکپارچه همه عوامل داخلی و خارجی مهم در فرآیند تصمیم‌سازی می‌باشد. البته وابستگی نتایج حاصل از این ماتریس به اطلاعات ورودی از پیش تعیین شده در بعضی از موارد می‌تواند به عنوان نقطه ضعف آن نیز تلقی گردد [۶، ۷، ۲۰].

گفته شد که هدف اصلی از تحلیل راهبردی، تعیین نقاط استراتژیک و به عبارتی شناسایی مسایل و مشکلات کلیدی شهر است. هر تحلیل راهبردی ممکن است منجر به تولید ۱ الی ۵ نقطه استراتژیک شود. پیشنهاد می‌شود که نقاط استراتژیک برای یک شهر بیشتر از ۵ مورد نباشد، چرا که در این صورت، تمرکز استراتژی کم شده و کمتر قابل فهم خواهد بود، و منابع مالی و علمی آن در تنگنا قرار خواهد گرفت. نقاط استراتژیک، فهرستی از آرزوها، پروژه‌ها، یا طرح‌های بخشی جامع نیست، بلکه یک سری از ابزارها (فعالیت‌ها) است که به صورت منظم و با هدف تولید نتایج در یک دوره مورد نظر دنبال می‌شود و با شاخص‌های کلیدی در برابر اهداف خرد مورد سنجش قرار می‌گیرد [۵۵].

۳-۴-۲. مرحله دوم: تحلیل راهبردی سازمان شهرداری

در مرحله دوم برنامه عملیاتی میان مدت شهرداری‌ها، ساختار محیطی سازمان شهرداری مورد بررسی قرار گرفته و تحلیل می‌شود. در این مرحله پس از بررسی ساختار و جایگاه شهرداری در مدیریت شهری و شناخت وضعیت مالی و تشکیلاتی آن، با استفاده از تحلیل سوات، عوامل داخلی و خارجی موثر بر سازمان شهرداری انتخاب می‌شود. سپس با شناسایی مسایل و مشکلات کلیدی شهرداری، چشم‌انداز سازمانی و مأموریت آن تدوین می‌شود. یکی از مهم‌ترین بحث‌ها در مرحله دوم تدوین برنامه عملیاتی، امکان‌سنجی مدیریت یکپارچه شهری است که در ادامه به تفصیل به آن پرداخته خواهد شد.

۳-۴-۲-۱. تحلیل ساختار تشکیلاتی شهرداری

شهرداری، نهادی محلی و مردمی جهت ارائه خدمات شهری مناسب به شهروندان می‌باشد. در کنار این جایگاه، شهرداری نماینده دولت در شهر نیز هست و باید انتظارات دولت را هم برآورده سازد. به جز این دو عنصر مهم تأثیرگذار بر شهرداری، دیگر دستگاه‌ها نیز با شهرداری در ارتباط‌اند و از آن تأثیر گرفته یا بر آن تأثیر می‌گذارند. بنابراین شهرداری دارای پیچیدگی‌های خاصی است و برای اینکه بتواند تمامی انتظارات را به بهترین نحو برآورده سازد، باید اختیارات خاصی داشته باشد و سازمان تشکیلاتی‌اش پاسخگوی نیاز تمام عناصر پیش‌گفته باشد. در کشورهای توسعه‌یافته تمامی این موارد در نمودار سازمانی و شرح وظایف شهرداری گنجانده شده است و شهرداری به‌عنوان حکومتی محلی پاسخگوی تمامی چیزهایی است که در شهر پیش می‌آیند. اما در کشور ما وضع به‌گونه دیگری است. با بررسی اجمالی شرح وظایف شهرداری‌ها در ایران، می‌توان دریافت که هیچ‌کدام از شرایطی که به آنها اشاره شد، در این شرح وظایف گنجانده نشده و وظیفه شهرداری فقط به

بخش کالبدی شهر محدود شده است. در این بخش هم شهرداری با دستگاه‌های مختلفی مواجه است که دامنه مدیریت آن را محدود می‌سازند، به گونه‌ای که هم‌اکنون همگی اذعان دارند که شهرداری در شهر فقط متولی امور برجای مانده‌ای است که دیگر دستگاه‌ها حاضر به انجام آن نیستند.

ساختار تشکیلاتی شهرداری‌ها عمدتاً از زمان‌های دور به ارث مانده و مربوط به شرایط زمانی خاص خود است و با توجه به تحولات زمان دگرگون نشده است. چارت سازمانی شهرداری‌ها در مواردی حتی تأمین‌کننده اجرای حداقل وظایف قانونی و روزمره آنها نیست و یا با وجود زمینه‌های ساختاری امکان جذب نیروی تخصصی مورد نیاز آن ساختار وجود ندارد. به‌ویژه اگر واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها تحقق پیدا کند کاستی‌های تشکیلاتی و نیروی تخصصی این تشکیلات بیش از پیش نمایان خواهد شد که نیازمند تجدید ساختار بنیادی است. باید توجه کرد که تعیین ساختار جدید و مناسب برای شهرداری‌ها فرآیندی دوسویه است که در تعامل میان شهرداری‌ها (به عنوان نمایندگان مردم برای اداره امور شهری) و متولیان امور شهری در مرکز است. تدوین و تصویب هر نوع ساختار تشکیلاتی زمانی کارآمد خواهد بود که بستر مناسب قانونی، مالی و فنی برای آن فراهم باشد. هر نوع ساختار جدید نیز باید تضمین‌کننده پرداختن به وظایف جدید باشد و امور غیرکالبدی مانند فرهنگ شهری، آموزش شهروندی، مشارکت اجتماعی و غیره را دربرگیرد.

بنابراین، اولین مشکل جدی ساختار تشکیلاتی شهرداری‌ها که اکثریت متخصصان شهری روی آن اتفاق نظر دارند، به‌روز نبودن این ساختار است. ساختار سازمانی کنونی شهرداری‌ها بر اساس ساختاری است که از گذشته باقی مانده است. دومین مشکل، ساختار تشکیلاتی شهرداری‌ها، عدم شرح دقیق وظایف پست‌ها و شرایط احراز و طبقه‌بندی آنها است. علی‌رغم اینکه در حال حاضر رشته‌های تخصصی زیادی در ارتباط با شهرها و

شهرداری‌ها در سطح تحصیلات تکمیلی وجود دارد، ولی بزرگترین مشکل شهرداری‌ها نبود نیروی انسانی متخصص است. از جمله رشته‌های خیلی مهمی که در سطح تحصیلات تکمیلی وجود دارد و شهرداری‌ها می‌توانند از وجود آنها استفاده کنند می‌توان به مدیریت شهری، جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، فضای سبز، سیستم اطلاعات جغرافیایی (ساج) و سنجش از دور، جامعه‌شناسی شهری، طراحی شهری، مدیریت گردشگری، اقتصاد شهری و غیره اشاره کرد.

مشکل دیگری که در ساختار اداری شهرداری‌ها به چشم می‌خورد، در نظر نگرفتن ویژگی‌های محیطی هر شهر در ساختار سازمانی است. ایران از جمله کشورهایی است که به لحاظ محیطی، جغرافیایی و حتی فرهنگی دارای تنوع بسیار زیادی است. همین تنوع گسترده باعث می‌شود که نیازهای تشکیلاتی شهرداری و وظایف آنها متفاوت از هم باشد. اما آنچه که تعیین‌کننده وظایف و ساختار سازمانی مورد نیاز برای اجرای وظایف شهرداری‌ها بوده است، ماهیتی از بالا داشته و در واقع سیاست‌ها و تصمیمات مرکزی تضمین‌کننده بوده است. برای مثال شهر تفت و ماسوله دو شهر دارای محیط‌های مختلف جغرافیایی‌اند که برای هر دو ساختار سازمانی واحدی تهیه شده است، در حالی که نیازهای آنها باهم متفاوت می‌باشد. تفت فضای وسیعی برای خیابان‌سازی دارد و به راحتی می‌توان از وسایل نقلیه در آن استفاده کرد، در حالی که در ماسوله این شرایط وجود ندارد و به دلیل کمبود فضا خانه‌ها مطابق ساخته شده‌اند. بنابراین شرایط مناسبی برای استفاده از وسیله نقلیه و دسترسی در شهر وجود ندارد. در شهر تفت برای ایجاد و حفظ فضای سبز به پرسنل زیادی نیاز است، در حالی که در ماسوله چنین چیزی اهمیت ندارد. دیگر اینکه در ماسوله به دلیل توریستی بودن باید افراد بیشتری در قسمت نظافت شهری و جمع‌آوری زباله به کار گرفته شوند ولی چنین چیزی در شهر تفت به هر حال کمرنگ‌تر است [۲۹]. از

مجموع گفته‌های بالا می‌توان نتیجه گرفت که ساختار تشکیلاتی هر شهری باید متناسب با شرایط محیطی و جغرافیایی و در یک کلام ویژگی‌های محیطی آن شهر باشد.

۳-۴-۲. اصلاح ساختار تشکیلاتی شهرداری‌ها

با توجه به مطالب ارائه شده در بخش قبل، حال این سؤال مطرح است که این ساختار قدیمی، فاقد تخصص و ناکارآمد را چگونه باید اصلاح کرد و چه اصلاحاتی باید در آن ایجاد کرد؟ سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در راستای اصلاح ساختار تشکیلاتی شهرداری‌ها، آنها را به چند گروه طبقه‌بندی کرده است که این گروه‌ها عبارتند از:

۱. شهرداری شهرهای کمتر از ۱۱۰ هزار نفر؛

۲. شهرداری شهرهای ۱۱۰ تا ۲۵۰ هزار نفر؛

۳. شهرداری شهرهای ۲۵۰ تا ۵۰۰ هزار نفر؛

۴. شهرداری شهرهای ۵۰۰ تا یک میلیون نفر؛

۵. شهرداری شهرهای بیش از یک میلیون نفر.

در شهرداری شهرهای زیر ۱۱۰ هزار نفر یک معاونت وجود دارد که این معاونت در شهرهای تا ۲۵ هزار نفر سه مسئول اداری و روابط عمومی، خدمات مالی و خدمات شهری را زیر نظر دارد. در شهرهای ۲۵ تا ۴۰ هزار نفر مسئول خدمات فنی و مسئول امور اصناف و پیشه‌وران نیز به آنها افزوده می‌شود. در شهرهای ۴۰ تا ۵۰ هزار نفر مسئولیت امور نقلیه نیز به سازمان تشکیلاتی شهرداری افزوده می‌شود. در شهرهای ۵۵ تا ۸۰ هزار نفر مسئولان بخش‌های مختلف زیر نظر معاون شهردار عبارتند از:

۱. عمران و شهرسازی؛

۲. کارگاه‌های تولیدی؛

۳. خدمات شهری؛

۴. آتش‌نشانی و خدمات ایمنی؛

۵. موتور و تعمیرگاه؛

۶. خدمات اداری؛

۷. خدمات مالی؛

۸. درآمدهای عمومی و نوسازی؛

۹. ناحیه شهری.

و بالاخره در شهرهای ۸۰ تا ۱۱۰ هزار نفر چهار اداره به نام‌های اداره امور عمرانی و شهرسازی، اداره خدمات شهری، اداره امور اداری و اداره امور مالی و درآمد زیرنظر معاونت شهردار قرار دارند. به علاوه مسئولان نواحی خدمات شهری نیز زیر نظر معاونت فعالیت می‌کنند.

در شهرداری شهرهایی با جمعیت ۱۱۰ تا ۲۵۰ هزار نفر تعداد معاونت‌ها به دو معاونت افزایش می‌یابد: معاونت فنی و خدمات شهری و معاونت اداری و مالی که هر کدام دارای دو اداره‌اند (اداره عمران و شهرسازی و اداره خدمات شهری در معاونت فنی و خدمات شهری و ادارات امور اداری و امور مالی و درآمد در معاونت اداری و مالی).

شهرهای بین ۲۵۰ تا ۵۰۰ هزار نفر دارای سه معاونت هستند: معاونت عمران و شهرسازی، معاونت خدمات شهری و معاونت امور اداری و مالی. در ساختار تشکیلاتی شهرداری‌های بین ۵۰۰ تا ۱ میلیون نفر نیز همین سه معاونت در نظر گرفته شده است. سرانجام شهرهای بیش از یک میلیون نفر دارای پنج معاونت اداری و مالی، شهرسازی، خدمات شهری، عمرانی و حمل‌ونقل ترافیک هستند.

اصول در نظر گرفته شده توسط سازمان شهرداری‌ها برای تشکیلات جدید شهرداری به صورت زیر بوده است:

۱. در نظر گرفتن پست کارشناسی؛

۲. تغییر جهت به سوی نیازهای جدید مانند: فن‌آوری اطلاعات (IT)، سیستم اطلاعات جغرافیایی (ساج)، آمار، فضای سبز، شهرسازی، تحلیل سیستم‌ها و غیره؛
 ۳. تخصصی کردن پست‌ها، یعنی پست‌های غیر تخصصی مانند پست‌های خدماتی و کارگری حذف شده تا شهرداری در این بخش‌ها از توانایی‌های بخش خصوصی استفاده کنند؛
 ۴. تناسب پست‌های تشکیلاتی با جمعیت، میزان درآمد، مسائل اقلیمی و فرهنگی و غیره.
- بنابراین در تدوین برنامه عملیاتی برای شهرداری‌ها، باید به اصول اشاره شده در بالا توجه شود، و پس از تحلیل ساختار موجود شهرداری، و شناسایی مسایل و مشکلات کلیدی آن، پیشنهادهایی نسبت به اصلاح ساختار آن صورت گیرد. چرا که اجرای برنامه عملیاتی در گرو داشتن نیروی سازمانی قوی و پست‌های سازمانی تخصصی است. نبود چنین ساختاری در شهرداری‌ها، بدون تردید نه تنها برنامه عملیاتی تدوینی، بلکه بسیاری از برنامه‌های دیگر شهرداری را نیز با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهد کرد.

۳-۴-۲-۳. مدیریت یکپارچه شهری و جایگاه آن در تدوین برنامه راهبردی شهرداری

با توجه به اهمیت و همچنین توجه ویژه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله سوم و چهارم کشور به مدیریت یکپارچه شهری، نیاز است که این امر به صورت خاص در تدوین برنامه‌های راهبردی سازمان‌های شهرداری لحاظ گردد. لذا در این بخش به صورت خلاصه ضرورت یکپارچگی در مدیریت شهری و الزام‌های قانونی مرتبط با آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها وظایف متعددی برای شهرداری‌ها بر شمرده که به تدریج بسیاری از آنها از شهرداری‌ها جدا شده و به دیگر دستگاه‌ها انتقال یافته است. این مسئله سردرگمی در مدیریت شهری و موازی‌کاری‌های فراوان که هزینه زیادی را هم به خود اختصاص می‌دهد، موجب شده است که به طور غالب نارضایتی شهروندان را هم به همراه

داشته است، زیرا شهروندان، شهرداری را متولی اداره امور شهر می‌دانند و در این زمینه از او توقع پاسخ‌گویی دارند. این مشکل‌ها زمزمه‌های تشکیل مدیریت واحد شهری به مسئولیت شهرداری را مطرح ساخت و به مرور زمان و با احساس نیاز بیشتر به چنین تشکلی، سرانجام در برنامه سوم توسعه، ماده‌ای (ماده ۱۳۶) برای تحقق این امر گنجانده شد.

در ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه آمده است: «به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها واگذار کند.»

در ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه نیز این امر مورد تأکید قرار گرفته است. در بند (ب) این ماده عنوان شده است که: «تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا، با تصویب هیئت وزیران همراه با منابع مالی ذی‌ربط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود.»

لازم به ذکر است تاکنون علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، در این زمینه توفیق چندانی حاصل نشده که این امر نیازمند ارزیابی جامع و جداگانه‌ای است و نمی‌توان در این مجال به آن پرداخت. با این حال با توجه به اتخاذ رویکرد راهبردی در تدوین برنامه‌های شهرداری‌ها، نیاز است که اقدام‌ها و پیش‌بینی‌های لازم در راستای تحقق مدیریت یکپارچه شهری مدنظر قرار داده شوند.

مدیریت واحد یا یکپارچه شهری، به‌ویژه در روزگار اخیر که روزگار تکررگرایی است، مسئله‌ای متناقض است: چگونه می‌توان مسایل بی‌شمار و پیچیده شهرها را، که سازمان‌ها و اداره‌ها و وزارتخانه‌های گوناگون متصدی انجام آن‌ها هستند، بودجه آن‌ها از مسیرهای متفاوتی تأمین می‌شود و برنامه‌ریزی‌شان آن قدر پیچیده است که از اختیار نهادی همچون

شهرداری خارج است، در اختیار یک نفر و یک سازمان قرار داد و آنگاه انتظار داشت که اوضاع شهرها بهبود یابد و در ضمن افزایش مشارکت سازمان‌ها و نهادها و شهروندان را هم در پی داشته باشد؟ [۲۱]

بدون شک دستیابی به این اهداف در گرو داشتن مدیریت کارآمد، اثربخش و یکپارچه می‌باشد تا بتواند ضمن بهره‌گیری بهینه از سرمایه‌ها و منابع انسانی، بسترها و زمینه‌های لازم را برای رسیدن به چشم‌انداز تعریف‌شده فراهم آورد. نظام مدیریت شهری در ایران در طول سی سال گذشته مراحل مختلفی را طی کرده و به تدریج از مدیریت متمرکز دولتی به مدیریت مشارکتی و تعامل‌گرا تمایل نشان داده است. اداره امور شهرهای ایران مبتنی بر نظام "شورا- مدیریت شهر" به بازسازی هوشمندانه نیاز دارد تا در پرتوی آن ضمن تعامل سازنده با مدیریت ملی، در مقیاس محلی وظایف و مأموریت‌های خود را به نحو شایسته‌ای به انجام رساند. شرایط کنونی مدیریت شهری متأثر از رویه‌های برنامه‌ریزی و توسعه برون‌زایی محسوب می‌شود که شرایط جهانی شدن نیز نقش موثری در شکل‌گیری آن داشته است. مدیریت شهری در ایران نه بر اساس هدف‌گرایی، بلکه بر طبق مسئله‌گرایی تعریف شده است. شهرها به دلیل عملکرد ضعیف اجتماعی- اقتصادی در مقیاس کلان به مشکل‌هایی دچار شده‌اند که اگر اقدامی با هدف و برنامه برای مرتفع ساختن آن‌ها صورت نگیرد به بحرانی فراگیر تبدیل می‌شوند [۱۳].

در واقع تجربه بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه نشان داده است که رسیدن به سطحی از توسعه اقتصادی، اجتماعی و اکولوژیکی و در واقع رسیدن به توسعه پایدار شهری، قبل از هر چیز مستلزم سیستم مدیریت شهری یکپارچه در سطوح مختلف سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرا است. از این طریق می‌توان اجزا و عناصر سازنده سیستم مدیریت شهری را در ارتباط با هم دید و از هرگونه تک‌بعدی

عمل کردن به‌دور بود و به این وسیله قادر به پاسخگویی به نیازهای روزافزون شهرها و حل و فصل مشکلات و مسایل رو به رشد آن‌ها شد.

مدیریت یکپارچه شهری به‌عنوان یکی از ضرورت‌های امروزی در مدیریت شهرهاست، زیرا مسایل شهرها به‌صورت سیستماتیک و مرتبط هستند. با ایجاد مدیریت یکپارچه، برنامه‌ها و طرح‌ها به‌صورت یک‌دست و منظم انجام می‌شوند، یعنی هم در وقت و هزینه‌ها صرفه‌جویی می‌شود و هم طرح‌ها با کیفیت و صحیح انجام می‌شوند.

۳-۴-۲-۳. مدیریت شهری (مدیریت یکپارچه یا هماهنگ)

امروزه در اکثر مناطق جهان مدیریت شهری با محوریت شهرداری و با مشارکت‌های محلی صورت می‌گیرد. بنابراین کلیه برنامه‌های عمرانی و خدماتی شهرها با هماهنگی و نظارت شهرداری‌ها تحقق می‌پذیرد. اما در ایران شرایط به‌گونه دیگری است. از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر ناکارآمدی سیستم مدیریت شهری کنونی در کشور می‌توان به مواردی همچون حاکمیت دیدگاه‌های مبتنی بر تفکر اجرایی بدون در نظر گرفتن ابعاد برنامه‌ریزی و آینده‌نگری، خودمحوری و عدم تخصص مدیریتی، فقدان قوانین مؤثر و تمرکزگرایی شدید که نتیجه آن عدم استقلال دستگاه‌ها در سطوح محلی است، اشاره کرد.

فرآیند عمومی طی‌شده در طول نیم قرن گذشته، محول شدن وظایف و اختیارات شهرداری‌ها به سازمان‌های دولتی بوده است؛ به‌گونه‌ای که قبل از تشکیل شوراهای اسلامی شهرها در عمل شهرداری به سازمانی وابسته به وزارت کشور و متولی بخش خدماتی و پاکیزگی شهر تبدیل شده بود.

اصلی‌ترین اقدام‌هایی که ساختار شهرداری‌های کشور را دچار تغییرهای اساسی نموده

عبارتند از:

الف) حذف وظیفه برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل توسعه شهرها از اختیارات شهرداری‌ها و محول نمودن به وزارت آبادانی و مسکن (وزارت مسکن و شهرسازی) در سال ۱۳۵۲؛

ب) حذف اختیار مربوط به خدمات زیربنایی از قبیل آب، فاضلاب، برق، تلفن و ... با تشکیل و توسعه وزارت خانه‌های نیرو و ارتباطات و ...؛

ج) حذف نظارت بر فعالیت‌های صنفی با تصویب قانون نظام صنفی و

آنچه که اکنون مدیریت شهرها با آن مواجه‌اند عدم یکپارچگی و نبود هماهنگی میان سازمان‌های درگیر در مسایل شهری است. عمده‌ترین این سازمان‌ها، سازمان مسکن و شهرسازی است که در تهیه برنامه توسعه و عمران شهر در قالب طرح‌های جامع یا ساختاری- راهبردی و طرح‌های تفصیلی مسئولیت اصلی را به‌عهده داشته و از طریق کمیسیون ماده پنج نقش اصلی نظارت بر اجرای طرح و ضوابط و مقررات ملاک عمل در شهرداری‌ها را ایفا می‌نماید. وزارت کشور نیز از عمده‌ترین نهادهای درگیر در مدیریت شهرهاست. این مداخله از طریق معاونت فنی و عمرانی و معاونت برنامه‌ریزی و کمیته‌های مسئول در استان و سازمان همیاری‌های شهرداری اعمال می‌گردد. همچنین سازمان شهرداری‌ها در وزارت کشور نقش هدایت و مشاوره و نظارت بر تخصیص بخشی از منابع مالی عمرانی به شهرها را عهده‌دار است. این نقش پس از تصویب قانون تجمیع عوارض پررنگ‌تر شده است.

سازمان میراث فرهنگی و گردشگری به‌ویژه در شهرهای تاریخی و واجد بافت‌ها و ساختمان‌های ثبت شده، دارای نقش مؤثرتری بوده و با اعمال ضوابط و مقررات، وظیفه حفظ و نگهداری از میراث تاریخی در شهرها را به‌عهده دارد. از آنجا که این ضوابط و مقررات تأثیر مستقیم در هدایت ساخت‌وسازها و کیفیت آنها دارد، در شهرهای تاریخی نقش این سازمان بسیار حایز اهمیت است. علاوه بر آن مدیریت موزه‌ها به‌عنوان یک فعالیت فرهنگی به‌عهده این سازمان است.

وزارت نیرو از طریق شرکت‌های برق منطقه‌ای و شرکت آب و فاضلاب وظیفه تأمین خدمات زیربنایی شهرها را به‌عهده دارد. مشکلات ناشی از انتقال شبکه در کوچه‌ها و معابر عمومی و هزینه‌های ناشی از این اقدام‌ها، ناهماهنگی در ارائه خدمات با طرح‌های شهرسازی و بی‌توجهی به آنها، از مشکلات بین شهرداری و این وزارتخانه است.

همچنین شرکت گاز که وظیفه انتقال گاز مصرفی منازل مسکونی را به‌عهده دارد از دیگر ارگان‌های دخیل در خدمت‌رسانی به شهروندان است. مجمع امور صنفی که زیر نظر وزارت بازرگانی بر بخشی از فعالیت‌های تجارتي نظارت می‌نماید و وظیفه صدور پروانه کسب را عهده‌دار است، در عمل تنظیم شعاع پوشش فعالیت‌ها، سازگاری و ناسازگاری فعالیت‌ها بر بافت پیرامون و بر همدیگر را عهده‌دار است. در این بین وزارت بهداشت از طریق اداره بهداشت محیط بر کیفیت کالبدی برخی اماکن و کیفیت محصول‌هایی که عرضه می‌گردد، نظارت می‌نماید. در زمینه‌های اجتماعی- فرهنگی نیز وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با مدیریت مراکز فرهنگی مانند کتابخانه‌های عمومی، فرهنگ‌سراها و ... نظارت بر فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی را به‌عهده دارد.

مسئله هماهنگی، ادغام و یکپارچگی در سیستم مدیریت شهری در ایران به‌دلیل مسایل مذکور، بعد از طرح ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه، وارد ادبیات علمی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری شد. در این مقطع زمانی، از بحث مدیریت واحد شهری دو برداشت مختلف وجود داشت [۲۳]:

۱. ادغام دستگاه‌های خدمت‌رسان شهری در تشکیلات شهرداری‌ها به‌لحاظ تشکیلاتی، منابع مالی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ای؛
۲. هماهنگی در تعیین اهداف، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بدون ادغام دستگاه‌ها به‌لحاظ تشکیلاتی.

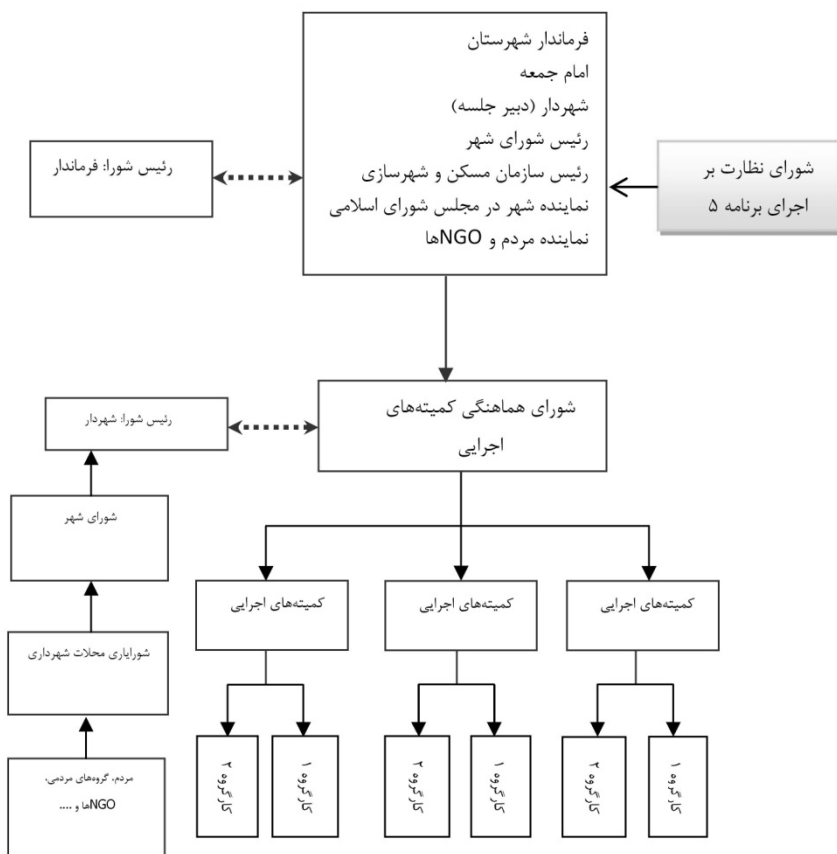
با توجه به سیستم متمرکز حکومتی و اداری کشور و عدم تمایل دستگاه‌ها به واگذاری اختیارات خود به شهرداری‌ها (یکی از دلایل آن از دست دادن بخشی از منابع مالی و بودجه‌های دولتی است)، مسئله ادغام دستگاه‌های خدمت‌رسان در تشکیلات شهرداری‌ها به‌خصوص در شرایط کنونی با موفقیت چندان روبرو نخواهد شد. بنابراین به‌جای ادغام، بحث هماهنگی دستگاه‌ها در اهداف، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مطرح می‌شود. در چنین شرایطی به‌منظور هماهنگی بیشتر بین دستگاه‌ها و حرکت به‌سوی مدیریت یکپارچه شهری، وجود یک مرجع تصمیم‌گیری با پشتوانه حقوقی و قانونی، امری ضروری به‌نظر می‌رسد.

۳-۴-۲-۴. شورای راهبری برنامه راهبردی و ساختار آن

با توجه به مطالب گفته شده، تشکیل یک شورای راهبردی متشکل از همه نمایندگان نهادهای دخیل در مدیریت شهری و به‌خصوص شورای شهر و شهرداری، می‌تواند زمینه‌ساز حرکت به سمت تحقق مدیریت یکپارچه شهری باشد. نظارت بر پیاده‌سازی و پایش مستمر برنامه‌های توسعه شهر و از جمله برنامه راهبردی شهرداری نیز می‌تواند از جمله وظایف این شورا در نظر گرفته شود. ساختار تشکیلاتی این شورا در شهرهای مختلف با توجه به تعداد و تنوع نهادهای دخیل در مدیریت شهری می‌تواند متفاوت باشد. با این حال حضور نمایندگان همه نهادهای دخیل در مدیریت شهری و همچنین بخش غیردولتی و نهادهای مردمی (اصناف، سازمان‌های مردم‌نهاد و...) در این شورا امری بسیار ضروری می‌باشد، چرا که این امر تحقق اهداف مدیریتی شهر را تسهیل خواهد نمود.

در ادامه، شالوده کلی شورای راهبردی پیشنهادی، برای یک شهر متوسط ارایه شده است (شکل ۳-۱۰). در رأس این شورا، شورایی تحت عنوان «شورای نظارت بر توسعه برنامه راهبردی» تشکیل خواهد گردید که ریاست آن را فرماندار شهرستانی که شهر در آن واقع شده عهده‌دار می‌شود؛ چرا که فرمانداری از لحاظ قانونی و مدیریتی نقش هماهنگ‌کنندگی

بین نهادهای مختلف دولتی را به‌خوبی می‌تواند ایفا نماید. شهردار نیز عضو و دبیر این شورا خواهند بود. رئیس شورای شهر نیز با توجه به وظایف و جایگاه خاص قانونی خود می‌تواند به‌عنوان نایب رئیس و یا قائم‌مقام این شورای هماهنگی تعیین گردد. این شورا به‌طور مستقیم و مستمر برنامه ۵ ساله راهبردی شهر را تحت نظارت و هدایت خود خواهد داشت و ضمانتی همه‌جانبه بر تحقق آن خواهد بود. به‌طور مسلم عدم استقرار چنین نظارتی در سطح عالی می‌تواند موجب کنار گذاشته شدن تدریجی برنامه شود، به‌ویژه آنکه در حال حاضر در عمل قانونی برای ضمانت اجرایی این برنامه وجود ندارد.



شکل شماره ۳-۱۰: ساختار تشکیلاتی شورای راهبردی برای یک شهر متوسط

در سطح پایین تر از این سطح عالی، «شورای هماهنگی کمیته های اجرایی» مستقر خواهد شد که ریاست آن با شهردار شهر خواهد بود. این شورا شامل کلیه نهادهایی است که در شهر و مدیریت اجرایی آن دخالت دارند. کمیته های اجرایی نیز شامل کلیه نهادهایی خواهند بود که برای پیشبرد یک راهبرد خاص نقش مستقیم دارند. به عنوان مثال «کمیته توسعه راهبردی میراث فرهنگی و طبیعی و گردشگری» مسئول اجرای برنامه های اجرایی در جهت تحقق راهبرد توسعه گردشگری خواهد بود. این کمیته اجرایی، برای مثال، می تواند شامل نمایندگان تمام الاختیاری از نهادهایی چون: شهرداری، سازمان میراث فرهنگی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، اداره کل راه و ترابری، اداره کل ارشاد اسلامی و ... باشد.

مردم و نهادهای مدنی نواحی و محلات مختلف شهر نیز مسایل و مشکل های این نواحی را استخراج کرده و به ارایه آنها و راه کارهای عملی به سطوح بالاتر مبادرت خواهند ورزید. در سطوح بالاتر، نمایندگان شوراهای محله ها (شورایاری) قرار دارند که با شورای شهر به صورت مستقیم در ارتباط خواهند بود. شورای شهر مسایل مطرح شده توسط شورایاری های محله را مستقیم در جلسه های خود با شهردار مطرح و شهردار نیز مسایل مطرح شده را به کمیته های اجرایی انتقال خواهد داد. بدین ترتیب سطح دومی از نظام مدیریت شهری تعریف می شود که در غیاب مدیریت واحد شهری خواهد توانست یک برنامه راهبردی را به اجرا گذاشته و در موارد لازم و مقتضی، در جهت تحقق بهتر و سریع تر چشم اندازها و اهداف راهبردی توسعه شهر، آن را اصلاح و تکمیل نماید.

۳-۴-۲-۵. تحلیل منابع مالی و درآمدی شهرداری

نیاز بشر و جوامع بشری نامحدود ولی منابع تأمین کننده این نیازها محدود بوده و به عوامل مختلف اقتصادی و اجتماعی بستگی دارد. لذا عقل سلیم، دید باز و حسن تدبیر چنین حکم

می‌کند که قبل از هر گونه تصمیم‌گیری برای برنامه‌ریزی به منظور اجرای فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی، ابتدا باید توان مالی و ظرفیت اقتصادی جامعه شهری برای دستیابی به منابع مالی کافی شناسایی و سپس برای هر یک از وظایف و برنامه‌های پیش‌بینی شده، برنامه‌ریزی شود. برای اینکه کار شهرداری نیاز به تعیین بودجه دارد. بودجه یک برنامه سالانه دولت‌ها (ملی یا محلی) است که افزون بر پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار، به پیش‌بینی هزینه‌های انجام عملیاتی می‌پردازد که منجر به رسیدن به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی شهرداری می‌شود.

برای بودجه می‌توان نقش‌های متعددی برشمرد. کمترین نقشی که می‌توان به بودجه داد، کنترل نقل و انتقالات مالی است. برخی نیز بودجه را یک پدیده مقطعی می‌دانند که در قالب عناوین و ارقامی تهیه شده و به تصویب می‌رسد و در عمل توجه زیادی به آن نمی‌شود، در حالی که می‌توان از بودجه به عنوان یک ابزار مدیریت بسیار موثر بهره برد. به وسیله بودجه می‌توان حجم عملیات و اهداف خدمات را نشان داد، به انتظار شهروندان و پرداخت‌کنندگان مالیات (عوارض) پاسخ داد، قیمت تمام شده کالاها و خدمات را محاسبه و کنترل کرد و بر کیفیت و زمان انجام کار نظارت کرد. افزون بر این بودجه که یک ابزار موثر مدیریتی است، می‌تواند در شرایط بحران و تنگناهای مالی، امکان صرفه‌جویی و کنترل بهینه‌ی هزینه‌ها را فراهم آورد.

در چارچوب نقش مدیریتی بودجه است که می‌توان با به کارگیری شاخص‌ها و معیارهای علمی، به انتخاب میان گزینه‌های ممکن دست یافت و اولویت‌ها را در تحقق اهداف شناسایی کرد. برنامه پیش‌نیاز بودجه‌ای مؤثر و هدفمند است که در قوانین و مقررات شهر و شهرداری نیز به آن توجه شده است.

قانون‌گذار بر ضرورت تنظیم برنامه‌های ۵ ساله توسعه شهر، در ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب تأکید کرده است. به موجب این قانون، شهرداری موظف است وظایف

قانونی خود را در چارچوب برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامعی انجام دهد که تهیه کرده و به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رساند. همچنین ماده ۲۳ آیین‌نامه مالی شهرداری، بودجه سالانه شهرداری را یک برنامه جامع مالی تعریف کرده است که در آن تمام خدمات، فعالیت‌ها و اقداماتی که باید طی سال مالی انجام شود، همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه آنها پیش‌بینی شده و به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد و ماده ۲۵ همان آیین‌نامه نیز شهرداری را مکلف کرده است که بودجه خود را بر اساس برنامه‌ها، وظایف و فعالیت‌های مختلف و هزینه آنها تنظیم کند [۵]. بنابراین می‌توان گفت، بودجه نقشی به مراتب فراتر از یک فهرست مالی فعالیت‌ها دارد و اگر به درستی درک شود و اصول حاکم بر آن رعایت گردد، مدیران هر سازمان می‌توانند از آن به عنوان یک ابزار مدیریت قوی استفاده کنند.

به موجب ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، درآمد شهرداری‌ها به ۷ طبقه به قرار زیر تقسیم شده است [۱۱].

۱۰۰۰- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)

۱۱۰۰- درآمد ناشی از عوارض وصولی توسط سایر مؤسسات

۱۲۰۰- درآمد ناشی از عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی

۱۳۰۰- درآمد ناشی از عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل

۱۴۰۰- درآمد ناشی از عوارض بر پروانه‌های کسب، ورزشی و خدماتی

۲۰۰۰- درآمد ناشی از عوارض اختصاصی

۲۱۰۰- عوارض وصولی توسط شهرداری و سایر مؤسسات

۲۲۰۰- سهمیه از عوارض وصولی متمرکز

۳۰۰۰- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری

۳۱۰۰- درآمد ناشی از بهای خدمات شهرداری

۳۲۰۰- درآمد تأسیسات شهرداری

۴۰۰۰- درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری

۴۱۰۰- درآمد حاصل از وجوه شهرداری

۴۲۰۰- درآمد حاصل از اموال شهرداری

۵۰۰۰- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی

۶۰۰۰- اعانات و هدایا و دارایی‌ها

۶۱۰۰- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی

۶۲۰۰- کمک و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیردولتی

۶۳۰۰- اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به‌موجب قانون به شهرداری تعلق

می‌گیرد.

۷۰۰۰- سایر منابع تأمین اعتبار

۷۱۰۰- وام‌های دریافتی

۷۲۰۰- فروش اموال شهرداری

۷۳۰۰- سایر منابع

۷۴۰۰- ۸۰ درصد عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها

پس تحلیل درآمدی شهرداری‌ها باید بر اساس اقلام درآمدی بالا و مهم‌تر از آن میزان پایداری یا ناپایداری آنها تحلیل شود. پایداری یا ناپایداری درآمدهای شهرداری یکی از مهم‌ترین بحث‌ها در تدوین برنامه عملیاتی است که با توجه به همین اهمیت در ادامه مورد بحث قرار می‌گیرد.

۳-۴-۲-۵-۱. مفاهیم درآمدهای پایدار و ناپایدار

یکی از مهم‌ترین مسائل شهرداری‌ها چگونگی و نحوه تأمین منابع مالی به‌منظور ارائه کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان است. نگرش جدید مدیریت شهری در جهان، تنها در پی یافتن بسترهایی که بتوان درآمد مورد نیاز را به دست آورد، نیست، بلکه پایدار بودن منابع درآمدی و یا مطلوب بودن آن در اولویت قرار دارند. نگرش حاکم بر دستیابی به منابع جدید و اصلاح منابع موجود باید به سمت اتکا به درآمدهای پایدار و فاصله گرفتن از درآمدهای ناپایدار حرکت نماید.

وضعیت پایدار در یک نگاه کلی وضعیتی است که:

۱. در آن مطلوبیت و مصرف در طول زمان رو به کاهش نباشد؛
۲. منابع و امکانات (غیرطبیعی و دست‌ساز انسان) به نحوی مورد بهره‌برداری قرار گیرند که فرصت تولید برای آیندگان حفظ شود؛
۳. ذخایر سرمایه‌های طبیعی در طول زمان رو به کاهش نباشد؛
۴. منابع به نحوی مورد بهره‌برداری قرار گیرد که درآمد پایدار از به‌کارگیری امکانات حفظ شود؛
۵. حداقل شرایط برای ثبات اکوسیستم‌ها و توانایی مقابله اکوسیستم‌ها با شوک‌ها را در طول زمان فراهم نماید.

بر اساس تحلیل فوق و تعاریف ارائه شده، می‌توان به این نتیجه رسید که در اقتصاد شهری، درآمدهای پایدار باید از دو خصیصه «تداوم‌پذیری» و «حفظ کیفی محیط شهری» برخوردار باشد. تداوم‌پذیری به این مفهوم است که اقلام درآمدی باید به گونه‌ای باشد که در طول زمان قابل اتکا بوده و برای دستیابی به آن بتوان برنامه‌ریزی‌های لازم را انجام داد و بنابراین کلیه اقلام درآمدی که به هر دلیل تحت تأثیر شوک‌ها، بحران‌ها، تغییر قوانین و

مقررات و نوسانات اقتصادی قرار می‌گیرند، قابل اتکا نبوده و خصیصه اول پایداری را ندارند. از طرف دیگر درآمدهای پایدار باید به گونه‌ای تعریف شوند که دستیابی به آن‌ها شرایط کیفی شهر را به‌عنوان یک پدیده زنده در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. به عبارتی دیگر مطلوب بودن و سالم بودن درآمدها حایز اهمیت است.

مطالعات در زمینه تجارب کشورها در زمینه دستیابی به درآمدهای شهری جدید و اصلاح آن‌ها همگی بر این موضوع اتفاق نظر دارند که کسب درآمد و تأمین منابع مالی شهری به‌منظور ایجاد کالا و خدمات مورد نیاز شهروندان، ضمن اینکه یکی از اهداف اساسی هر جامعه شهری است، چنان‌چه این‌گونه درآمدها سبب کاهش شرایط کیفی زندگی گردیده و کیفیت زیست‌گاه‌های انسانی (شهرها) را به خطر بیندازد، به‌عنوان درآمدهای پایدار و درآمدهای سالم (مطلوب) تلقی نمی‌گردد.

پس هرگونه تلاش جهت فعال کردن درآمدها و ایجاد منابع مالی جدید باید به دو مقوله مطروحه یعنی تداوم داشتن در طول زمان و مطلوب بودن آن‌ها در چارچوب ضوابط شهرسازی صورت پذیرد.

۳-۴-۲-۶. تدوین چشم‌انداز سازمانی و مأموریت شهرداری

مأموریت باید به‌نحوی تهیه شود که قابلیت اجرا داشته تا اعضاء و کارکنان بتوانند با بررسی آن همراه با علت وجودی آن تصمیم‌های لازم را اتخاذ نمایند. هدف از تهیه بیانیه مأموریت، آگاه کردن ذی‌نفعان داخلی و خارجی و ایجاد یک درک مناسب از علت وجودی شرکت است. در اغلب شرکت‌ها، مأموریت به‌منظور جهت دادن به فعالیت‌های شرکت تهیه می‌گردد [۴۲]. بیانیه مأموریت از مطالعه مشخصات آن و بررسی نقاط قدرت و عملکرد سازمان همراه با تعهدی که سازمان در اهمیت ارائه خدمات در جهت تأمین آینده ایده‌آلی که برای خود مجسم می‌کند، نشأت می‌گیرد.

مشخصات مأموریت به صورت ذیل خواهد بود:

۱. هدف اصلی و فلسفه وجودی شهرداری؛
 ۲. ارزش کاری که برای مشتریان (شهروندان و ساکنان موقتی و دائمی شهر) انجام می‌شود؛
 ۳. مشتریان و ذی‌نفعان؛
 ۴. فرآیندها و وظایف مهم و نحوه گزارش‌دهی آنها؛
 ۵. خدمات اصلی سازمان و در صورت نیاز اولویت‌بندی اقدامات؛
 ۶. شرح عواملی که شهرداری را از رقبای خود متمایز می‌کند.
- به‌طور کلی در سازمان‌های غیرانتفاعی مانند شهرداری‌ها «مأموریت‌محوری» و در سازمان‌های انتفاعی «سودمحوری» اساس برنامه‌ریزی قرار می‌گیرد؛ به‌گونه‌ای که می‌توان ادعا کرد هدف سازمان‌های غیرانتفاعی مأموریت آنها بوده، لذا جهت برنامه‌ریزی برای آنها تأکید بر شروع از مأموریت، مقبول‌تر می‌باشد. براینس، هدف اصلی تدوین مأموریت چنین سازمان‌هایی را این‌گونه بیان می‌کند که سرانجام برنامه‌ریزی استراتژیک یک هدف، معنی، ارزش و فضیلت است و این نکته در هیچ جایی به روشنی تعیین مأموریت سازمان و به‌دنبال آن تدوین چشم‌انداز موفقیت، نمی‌باشد. هدف از تعریف رسالت سازمان، مشخص کردن اهداف سازمان و نیز فلسفه و ارزش‌هایی است که فعالیت‌های سازمان را هدایت می‌نمایند.

مهم‌ترین فایده تعیین رسالت یا مأموریت سازمان و توافق بر سر آن، ترویج عادت متمرکز کردن بحث‌ها بر سر آنچه که از اهمیت بالایی برخوردار است می‌باشد. از دیگر مزایای آن می‌توان به مشخص کردن اهداف و نیز توجه صریح به فلسفه و ارزش‌های سازمانی اشاره نمود.

"پیتر دراگر" که اغلب او را "پدر مدیریت نوین" می‌نامند، معتقد است که طرح پرسش «فعالیت ما چیست؟» مترادف با این سؤال است که «مأموریت ما چیست؟». در همین راستا

بیانیه مأموریت سازمان بیان عبارتی است که به وسیله آن مقصود یک سازمان از مقصود سازمان‌های مشابه متمایز می‌شود و آن بیان کننده علت وجودی سازمان است. گاهی هم بیانیه مأموریت گزاره اعتقادات، بیان مقصود، بیان فلسفه، بیان باورها، بیان اصول سازمان، بیان چشم‌اندازهای سازمان و یا گزاره‌ای است که سازمان را معرفی می‌نماید. برای تعیین مأموریت شهرداری پیشنهاد می‌شود از جدول زیر به عنوان پرسشنامه استفاده شود.

جدول شماره ۳-۵: پرسشنامه تعیین مأموریت

عوامل مؤثر بر تعیین مأموریت	خدمات یا تولیدات اصلی شهرداری		فرآیندهای اصلی	مشتریان
راه رسیدن به مأموریت	شهرداری باید چگونه عمل کند تا آنچه شهرداری در حال انجام است به آگاهی و اطلاع شهروندان و ذی‌نفعان داخلی و خارجی برسد، ضمن اینکه راه رسیدن به وضعیت مطلوب و یا عملکردهای لازم را از طریق ایجاد انسجام بیشتر میان پرسنل و افزایش درجه مساعدت آنها در انجام اقداماتی که شهرداری را به سوی چشم‌انداز سوق می‌دهد به وجود آورد.			
درجه عملکرد				
وضعیت آینده شهرداری				

۳-۴-۳. مرحله سوم: تدوین برنامه عملیاتی

مرحله سوم و آخرین مرحله تدوین برنامه میان مدت راهبردی، تدوین برنامه‌های عملیاتی است. در این مرحله بر اساس اهداف و استراتژی‌های تدوین شده و نیز بر اساس نتایج تحلیل استراتژیک، پروژه‌های عملیاتی پیشنهادی می‌شوند. باید اشاره کرد که تنها پیشنهاد پروژه کافی نیست، بلکه اجرایی کردن پروژه‌ها و در مرحله بعد نظارت بر اجرای آنها، از دیگر گام‌های مهم مرحله سوم می‌باشد. بنابراین مرحله سوم تدوین برنامه میان مدت، خود

شامل سه مرحله است که عبارتند از: تدوین برنامه‌های عملیاتی (پیشنهاد پروژه)، اجرای پروژه‌ها و ارزیابی آنها و نظارت بر اجرای پروژه‌ها.

تاکنون مطالعه‌های زیادی در زمینه تدوین برنامه‌های راهبردی و همچنین پیاده‌سازی آنها صورت گرفته است. گرچه مطالعه‌های نظری بیشتر در حوزه تدوین راهبردها بوده‌اند، با این حال نتایج مطالعه‌های اخیر نشان داده است که مشکل اصلی سازمان‌ها در پیاده‌سازی برنامه‌های راهبردی می‌باشد، به‌طوری‌که بیش از ۷۰ درصد علت شکست راهبردها در مرحله اجرای آنها نهفته است. دو دلیل اصلی و عمده این مشکل را می‌توان به‌صورت زیر بیان نمود.

اول اینکه سازمان‌ها به‌طور معمول با قابلیت‌ها و توانمندی‌های مدیریتی اداره می‌شوند، حال آنکه پیاده‌سازی راهبردها بیش از آنکه نیازمند مدیریت باشد، نیازمند راهبری است. دلیل دوم این امر شکافی است که بین لایه راهبردی و لایه عملیاتی (مدیریتی) سازمان‌ها وجود دارد.

پیاده‌سازی راهبرد در واقع تبدیل حرف به عمل است و این امر به‌لحاظ گستردگی ابعاد کار و تعدد عوامل بازدارنده از پیچیده‌ترین و ارزشمندترین قابلیت‌ها و نقاط قوت یک سازمان می‌تواند به‌شمار آید. توسعه یک برنامه عملیاتی موثر و فرآیند اجرای آن و همچنین فراهم کردن منابع لازم جهت اجرا، موجب جان بخشیدن به راهبردهای تدوین شده و خلق ارزش واقعی برای سازمان و ذی‌نفعان آن خواهد شد. در واقع مهم‌ترین دست‌آورد یک برنامه راهبردی موثر و کارآمد، برنامه عملیاتی است که بر مبنای چشم‌انداز، مأموریت و همچنین راهبردهای تدوین شده برای سازمان ارایه می‌گردد.

تامین منابع مالی مناسب و سایر منابع موردنیاز از جمله ضرورت‌های اجرای موفقیت‌آمیز برنامه راهبردی می‌باشد. در واقع اگر ظرفیت و توانایی لازم در سازمان برای

اجرای برنامه راهبردی وجود نداشته باشد، برنامه‌ها و راهبردهای تدوین شده از اثربخشی لازم برخوردار نخواهند بود.

به منظور اجرای راهبردها، برنامه‌ها، طرح‌ها و بودجه‌بندی، ایجاد هماهنگی میان فعالیت‌های مدیران عالی، میانی، کارشناسان، تکنسین‌ها و نیروهای عملیاتی ضروری است. هنگامی که اطلاعات جدید در اختیار سازمان قرار گرفته و شرایط تغییر می‌کند، فرآیند اجرا خود، باید امکان یادگیری و سازگاری با موقعیت جدید را فراهم کند. این یادگیری به اجرای اثربخش راهبردها منجر خواهد شد.

۳-۴-۳. مزایا و ابزارهای اجرای اثربخش راهبردها

اجرای اثربخش راهبردها مزایا و منافع فراوانی می‌تواند در برداشته باشد. مهم‌ترین مزیت پیاده‌سازی موفقیت‌آمیز راهبردها در یک سازمان غیرانتفاعی مانند شهرداری، ایجاد ارزش عمومی واقعی شامل تحقق اهداف ارزشمند و افزایش رضایت ذی‌نفعان خواهد بود. اجتناب و دوری از عوامل و پارامترهای موثر در شکست سازمان‌ها نیز از مزایای مهم اجرایی نمودن راهبردهای سازمانی می‌باشد. از جمله مهم‌ترین عوامل شکست سازمان‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱. مقاومت ناشی از نگرش‌ها و اعتقادهای ناسازگار با تغییر؛
۲. مشکل‌های مربوط به نیروی انسانی به‌ویژه تعداد ناکافی نیروی انسانی؛
۳. آموزش و هدایت ناکافی؛
۴. اختصاص منابع به سایر اولویت‌ها قبل از اجرای برنامه؛
۵. عدم حمایت و پشتیبانی مدیران ارشد؛
۶. عدم وجود قوانین و سازوکارهای شناسایی و حل مشکل‌های اجرایی؛
۷. بروز اولویت‌های مدیریتی، اقتصادی و سیاسی جدید.

همچنین اجرایی نمودن راهبردها، منجر به کسب حمایت و پشتیبانی مناسبی از مدیران و سازمان‌هایی که با موفقیت از تغییرها حمایت کرده و آنها را پیاده نموده‌اند، می‌شود. با توجه به فلسفه وجودی سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی یعنی رفع نیازها و مشکل‌های مردم، چنین امری به افزایش میزان مشروعیت این نوع سازمان‌ها نیز منجر می‌گردد.

مشارکت در اجرای اثربخش تغییرها باعث افزایش اعتماد به نفس مدیران اجرایی می‌شود. لذا در مجموع می‌توان گفت که سازمان‌هایی که برنامه‌ها و راهبردهای خود را به خوبی می‌توانند اجرا نمایند، ظرفیت خود را برای فعالیت در آینده افزایش می‌دهند، چرا که چنین سازمان‌هایی قادر می‌شوند ذخایر عظیمی از دانش، تجربه، فنون و سرمایه (معنوی، انسانی، اجتماعی، سیاسی و مدنی) را به دست آورند بهتر می‌توانند خود را با تغییرهای آتی تطبیق داده و راهبردها را به اجرا درآورند.

تحقق منافع متعدد اجرای راهبردها نیازمند ابزارهای اجرایی مختلفی می‌باشد. همان‌طور که اشاره گردید، در این میان تعیین برنامه‌ها، پروژه‌ها و تخصیص اعتبار و بودجه مورد نیاز بسیار مهم می‌باشد. تخصیص بودجه جهت اجرای راهبردها و برنامه‌ها از اهمیت بسیار حیاتی برخوردار است. بودجه‌ها در اغلب موارد سیاست‌های اصلی سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی را نشان می‌دهند. با توجه به زمینه‌های سیاسی موجود در سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی، بودجه‌ریزی بر مبنای پروژه و اهداف، دشواری‌هایی را به همراه دارد. شتاب‌زدگی، مشاجره و عدم اطمینان سیاسی باعث می‌شود تا بودجه‌ریزی، کوتاه مدت، واکنشی و همچنین افزایشی باشد و به جای توجه به دیدگاه‌های بلندمدت، جامع، ابتکاری، فعال و مطابق با اولویت‌ها و اهداف کلان، به درآمدها و هزینه‌های فعلی معطوف شود. به‌طور معمول جنبه سیاسی بودجه‌ریزی در بخش عمومی به صورت ویژه‌ای نمود پیدا می‌کند. در راستای کاهش شکاف و بروز تنش‌های احتمالی در این زمینه، پیشنهادها زیر می‌تواند قابل استفاده باشد:

۱. برنامه‌ریزی راهبردی قبل از چرخه بودجه‌ریزی صورت پذیرد. با توجه به اهمیت فوق‌العاده بودجه‌ریزی در دستیابی به اهداف جامع سازمان، می‌توان بررسی‌های محیطی، شناسایی مسایل و موضوع‌های راهبردی و تدوین راهبردها را قبل از بودجه‌ریزی انجام داد. در واقع تعیین بودجه سازمان و تصویب آن می‌تواند بر مبنای اهداف و راهبردهای تعیین‌شده در برنامه راهبردی انجام شود.

۲. در این راستا ایجاد یک سیستم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (بودجه‌ریزی عملیاتی) می‌تواند بسیار کارساز و اثربخش باشد. چنین سیستمی خروجی‌ها و نتایج مطلوب را به‌صورت شفاف تعیین نموده و برای مدیران، این امکان را فراهم می‌آورد تا انتظارات خود را از عملکرد به‌صورت شفاف بیان کرده و دستیابی به آن را پیگیری نمایند.

۳. برای ارزیابی بودجه‌ها معیارهای مناسب تعیین و تلاش شود تا حد امکان تخصیص بودجه از طرح‌های جدید و اولویت‌دار آغاز گردد. چنین روشی به‌ویژه در زمان کمبود منابع مالی روش مناسبی برای مقابله با مشکل‌ها به شمار می‌رود.

۴. در صورت امکان افرادی که در تدوین راهبردها مشارکت داشته‌اند، در اجرای آنها نیز مشارکت داده شوند؛ چنین اقدامی شکاف موجود بین اجرا و کنترل را از بین می‌برد. به‌طور معمول در سازمان‌های کوچک تدوین‌کنندگان راهبردها، اجرا و پیاده‌سازی آنها را نیز بر عهده می‌گیرند [۱۰، ۳۸].

۳-۴-۳. تبدیل راهبرد به عمل

الگوی تبدیل راهبرد به عمل یک الگوی اجرایی است که پس از تدوین راهبردها، سازمان را به‌صورت گام‌به‌گام در راستای پیاده‌سازی آن هدایت می‌نماید. در واقع برنامه‌ریزی عملیاتی، به‌فعل درآوردن تصمیم‌ها و چارچوب‌های تعیین شده توسط برنامه‌ریزی راهبردی است. به‌عبارت دیگر پیش‌بینی و تعیین مراحل و توالی فعالیت‌های لازم برای تأمین اهداف

راهبردی از طریق به‌کارگیری منابع به تفکیک زمان، هزینه و نیروی انسانی لازم و همچنین نهاد یا بخش مسئول، برنامه‌ریزی عملیاتی نامیده می‌شود.

روش ارزیابی متوازن از جمله مدل‌های مناسبی است که برای تبدیل راهبردها به برنامه‌های عملیاتی، توسعه داده شده است. این روش با توجه به تجارب موفق در به‌کارگیری آن در سازمان‌های مختلف و نگرش سیستماتیک به موضوع‌های راهبردی، الگوی مناسبی برای این مرحله به‌شمار می‌آید. این روش ۵ اصل اساسی زیر را برای ایجاد یک سازمان استراتژی‌محور توصیه نموده است:

۱. استراتژی را به اصطلاح‌های عملیاتی ترجمه کنید؛

۲. سازمان را در جهت استراتژی هم‌سو کنید؛

۳. استراتژی را کار هر روز هر کس سازید؛

۴. استراتژی را به یک فرآیند مستمر تبدیل کنید؛

۵. تحول را از طریق رهبری مدیریت ارشد امکان‌پذیر سازید.

برایسون معتقد است که برنامه باید آگاهانه، عمیق و با رویکرد راهبردی برنامه‌ریزی، مدیریت و تامین مالی اجرا شود. علاوه بر این، زمانی که تغییرهای زیادی نیاز است، فرآیند موفقیت‌آمیز اجرا به‌طور معمول شامل ایجاد یک نظام جدید برای هدایت تصمیم‌ها و رفتارها خواهد بود. عناصر این نظام جدید می‌تواند شامل ایجاد سازوکارهای جدید، طراحی رویه‌های تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری، هنجارها و اصول جدید یا بازبینی شده، بودجه‌های حمایتی، نهادینه‌سازی الگوهای رفتاری و گرایش‌های تغییریافته و ایجاد ائتلاف حمایت از مجریان، حامیان و گروه‌های ذی‌نفع باشد. بدون تردید اجرای موفقیت‌آمیز یک برنامه راهبردی، تغییرهای مطلوب را به‌همراه خواهد داشت. در ادامه، یک الگوی سه مرحله‌ای در راستای پیاده‌سازی و اجرای یک برنامه راهبردی ارائه می‌گردد. این الگو شامل سه مرحله اصلی زمینه‌سازی، عملیاتی‌سازی برنامه و تثبیت و تحکیم آن می‌باشد [۳۸، ۱۰].

مرحله اول - زمینه‌سازی؛ شامل پنج گام ابتدایی است که سازمان و مدیران را برای

پیاده‌سازی و اجرای راهبردها آماده می‌نماید. گام‌ها به شرح زیر می‌باشند.

گام اول - ارزیابی امکان‌پذیری راهبردها: قبل از هرگونه اقدامی برای پیاده‌سازی

راهبردها، باید امکان‌پذیری و اثربخشی آن‌ها مورد ارزیابی قرار گیرد. هرگونه حرکت و اقدامی که سازمان از آمادگی لازم برای اجرای آن برخوردار نباشد، به‌جز صرف منابع و هزینه‌های بدون بازگشت ثمر دیگری نخواهد داشت. لازمه اجتناب از بروز چنین شرایطی ارزیابی و تعیین اقدام‌های ضروری به‌منظور ایجاد آمادگی در سازمان می‌باشد. این ارزیابی‌ها می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

۱. ارزیابی راهبرد: آیا اهداف راهبردهای تعیین شده عاری از تضاد هستند؟ آیا سازمان

نسبت به تأمین و فراهم‌نمودن منابع مورد نیاز مجهز می‌باشد؟ و...

۲. ارزیابی انگیزه: تمایل به هرگونه حرکت راهبردی باید از یک "ضرورت" اجتناب‌ناپذیر و

نه یک "انتخاب" قابل عدول سرچشمه بگیرد. البته چنین ضرورتی همواره وجود دارد، اما به‌سادگی قابل درک نمی‌باشد.

۳. تعهد، عزم و اقتدار مدیریتی: همان‌طور که اشاره شد، مدیران بایستی که از عزم و تعهد

لازم برای پیاده‌سازی راهبردها و چشم‌انداز برخوردار باشند، در غیراین‌صورت اجرای هرگونه برنامه و پروژه‌ای ناممکن خواهد بود. در این راستا هماهنگی و همکاری مجموعه مدیران و

جلوگیری از چنددستگی در اتخاذ تصمیم‌های مدیریتی نیز امری بسیار ضروری می‌باشد.

تعدد مراجع تصمیم‌گیری و روابط ضعیف بین سلسله مراتب مدیران و اعمال نفوذ عوامل

خارجی از جمله مصداق‌های بارز وجود شرایط نامناسب برای ایجاد تغییرهای راهبردی می‌باشند.

۴. به حداقل رساندن بحران‌های روزمره: قبل از هرگونه حرکت استراتژیکی، لازم است که سازمان و به‌ویژه ذهن مدیران را از مسایلی نظیر تامین اعتبار، جابجایی مدیران، جذب نیروی انسانی متخصص موردنیاز و موارد مشابه دیگر آزاد ساخت.

۵. افزایش ریسک‌پذیری و ظرفیت تغییرپذیری سازمان: بدون تردید هرگونه حرکت راهبردی حتی در بهترین شرایط، بازهم با ریسک و فشارهای سنگین درون و بیرون سازمانی همراه خواهد بود. لذا نیاز است که مدیران سازمان از آمادگی‌های لازم برای پاسخ‌گویی و تحمل این فشارها برخوردار شوند. به عبارت بهتر مدیران باید میزان ریسک‌پذیری خود را افزایش دهند. همچنین تجربه نشان داده است، سازمان‌هایی که در آنها استقبال خوبی از تغییرپذیری و نو شدن وجود دارد، راحت‌تر می‌توانند برنامه‌ها و تغییرهای راهبردی را به مرحله اجرا درآورند.

گام دوم- تأمین منابع: اجرای هرگونه برنامه راهبردی نیازمند به کارگیری بخش عمده‌ای از منابع بالفعل و بالقوه سازمان می‌باشد. به‌طور معمول این منابع شامل قابلیت‌های مالی و غیرمالی، فن‌آوری، منابع انسانی و حتی قابلیت‌های مدیریتی می‌باشد. انتخاب راه کارهای مناسب برای تامین منابع مالی مورد نیاز بسیار مهم بوده و در کارآیی راهبردها اثرگذار است.

گام سوم- سیاست‌گذاری مناسب: هر سازمانی در فقدان سیاست‌های مناسب، از دستیابی به مجموعه تصمیم‌های هماهنگ در طول زمان محروم خواهد ماند. پیاده‌سازی موفق هرگونه راهبردی مستلزم پشتیبانی سیاست‌های سازمانی می‌باشد، لذا نیاز است که سیاست‌های مناسب با آن‌ها در سازمان تدوین و ابلاغ گردد.

گام چهارم- انگیزش سازمانی: چنانچه مدیران و پرسنل سازمان از انگیزه کافی برای تحقق اهداف برنامه راهبردی برخوردار نباشند، پیاده‌سازی هرگونه برنامه‌ای با مشکل مواجه خواهد شد. "جان کارتر" استاد دانشگاه هاروارد معتقد است «انجام حرکت‌های تحول‌آفرین

در هر سازمانی در گرو مشارکت فعال حداقل ۲۰ درصد از کارکنان، ۷۵ درصد از مدیران و همه مدیران ارشد می‌باشد». تلاش برای ایجاد یک تیم هم‌جهت و باانگیزه برای هدایت برنامه راهبردی از پیش‌نیازهای ضروری قبل از اقدام به تدوین و پیاده‌سازی آن می‌باشد.

گام پنجم- اصلاح‌های ساختاری: سازماندهی جدید امکانات و توانمندی‌های سازمان در قالب ساختارهای مناسبی از فرآیندها و سامانه‌ها، تشکیلات، فن‌آوری و شیوه مدیریت، یک عامل بنیادین در پیاده‌سازی برنامه راهبردی به‌شمار می‌آید. هر یک از این عوامل باید با راهبردهای جدید سازگار باشند، در غیر این‌صورت نیاز است که در حدامکان نسبت به اعمال تغییرهای ساختاری و مدیریتی متناسب با راهبردها اقدام گردد.

مرحله دوم- عملیاتی‌سازی برنامه: این مرحله در واقع به دنبال تبدیل راهبرد به برنامه‌های عملیاتی و اجرایی می‌باشد. توجه به این نکته ضروری است که عبور سریع و سطحی از مرحله زمینه‌سازی (مرحله اول) نه تنها ممکن است به عدم اجرای برنامه راهبردی و سیاست‌ها و پروژه‌های اجرایی آن منجر گردد، بلکه حتی در شرایط بدتری ممکن است با ایجاد یک حافظه منفی در سازمان، فرصت حرکت‌های راهبردی در آینده را نیز از بین ببرد.

برنامه عملیاتی، مبنای عملیات و اقدامات روزانه سازمان است که به‌طور معمول سالانه تدوین می‌گردد. این برنامه شامل فهرست اولویت‌بندی شده‌ای از پروژه‌های پیشنهادی همراه با برنامه‌هایی برای تمام پروژه‌هایی است که باید اجرا شوند. تدوین چنین برنامه‌ای باید طی یک مدت زمان کوتاه ۲ الی ۳ ماهه صورت گرفته و در حین اجرا به‌صورت هفتگی یا ماهانه مورد بازنگری و ارزیابی قرار گیرد.

همان‌طور که اشاره گردید در قالب برنامه عملیاتی، فعالیت‌ها و پروژه‌های متناسب با راهبردها، اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدت تعیین شده، تعریف و به‌همراه منابع مورد نیاز برای

اجرای آنها ارایه می‌گردد. برای تدوین این برنامه با تعیین اهداف در اولویت، سؤال‌های زیر باید که پاسخ داده شوند:

۱. چه کاری؟
۲. توسط چه سازمان/بخش/واحد یا فردی؟
۳. در چه زمانی؟ با چه مدت زمانی؟
۴. کجا؟ در چه موقعیت و مکانی؟
۵. چگونه؟ با چه روشی؟ با چه کیفیتی؟
۶. با استفاده از چه منابعی (انسانی، مالی و...)?

اجرای موفقیت‌آمیز هر یک از پروژه‌ها نیز مستلزم به‌کارگیری کارآمد دانش مدیریت پروژه بر مبنای استانداردها و دستورالعمل‌های موجود در این زمینه می‌باشد.

مرحله سوم- تثبیت و تحکیم فرآیند؛ گرچه انجام هر حرکت راهبردی، کار مشکلی است، اما دشوارتر از آن حفظ روند حرکتی اتخاذ شده و استقرار و تثبیت نتایج حاصل از فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی در طی زمان می‌باشد. چنین هدفی به‌خصوص در دوره زمانی پیاده‌سازی برنامه از اهمیت بالاتری برخوردار است. تجربه نشان داده که در بسیاری از موارد سازمان‌ها در مرحله دستاوردهای اولیه و حصول نتایج کوتاه‌مدت مناسب، از این مرحله غفلت نموده و ناخودآگاه حرکت راهبردی سازمان را در مسیر بازگشت به وضع موجود و در نهایت شکست سازمان قرار می‌دهند. لذا توصیه شده است که پیاده‌سازی برنامه‌های راهبردی به نحوی تنظیم و عملیاتی گردد که نتایج کوتاه‌مدت و بلندمدت به‌صورت همزمان مورد پیگیری قرار گیرند. اهداف کوتاه‌مدت، حرکت در مسیر تحقق چشم‌انداز و جهت‌گیری مناسب را نشان داده و جمعیت بیشتری را با راهبردها همراه و همدل می‌نماید و اهداف بلندمدت در واقع زمینه‌ساز تداوم حرکت سازمان خواهند بود. این مرحله در واقع مقدمه‌ای

برای بازبینی و ارزیابی مجدد برنامه‌ها و راهبردها می‌باشد که در بخش بعدی توضیح داده خواهد شد.

با توجه به اینکه پروژه‌های پیشنهادی باید براساس تحلیل راهبردی صورت بگیرند، یعنی اینکه در ارتباط با چشم‌انداز، اهداف، استراتژی‌ها و جهت‌های استراتژیک باشند، برای راحتی کار، پیشنهاد می‌شود جدولی به شکل جدول شماره ۳-۶ تهیه شده و پروژه‌های پیشنهادی در درون آن گنجانده شود.

جدول شماره ۳-۶، نمونه جدول پیشنهادی برای تدوین پروژه‌های عملیاتی

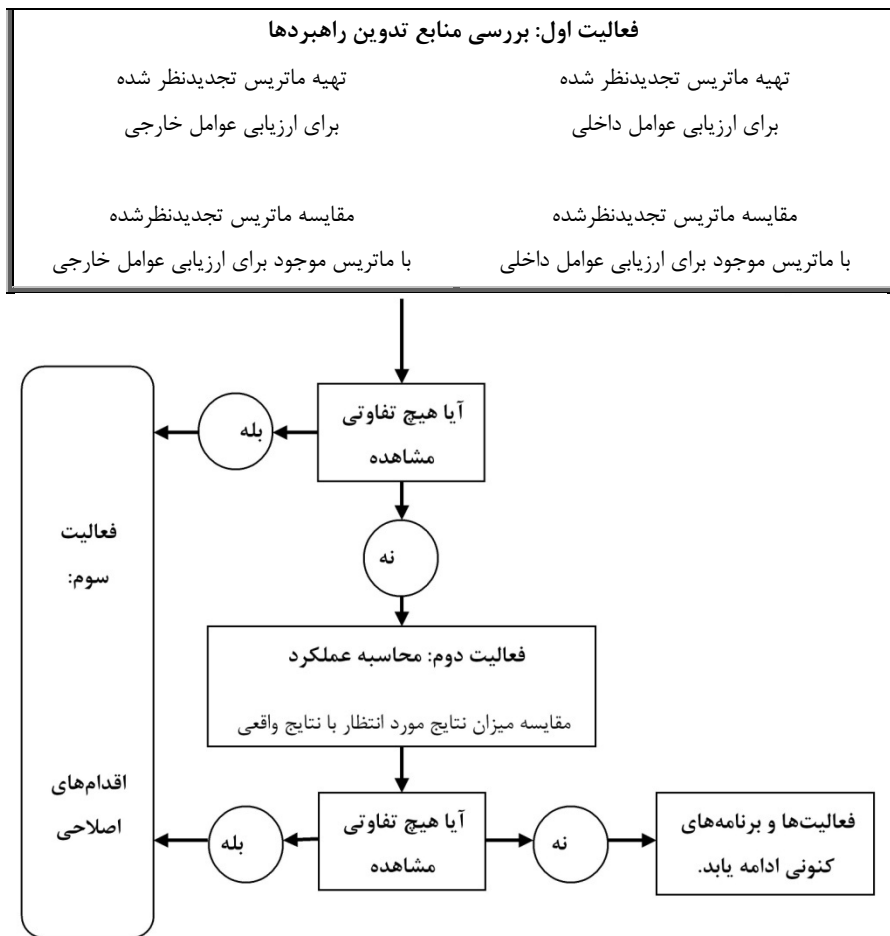
چشم‌انداز شهر									
هدف یا اهداف کوتاه‌مدت:							هدف بلندمدت:		
شاخص ارزیابی استراتژی	هزینه (به ریال)	زمان‌بندی (بر حسب سال)					مجری	برنامه عملیاتی	استراتژی
		پنجم	چهارم	سوم	دوم	اول			
								۱-۱-	استراتژی اول
								۲-۱-	
								۳-۱-	
								۱-۲-	استراتژی دوم
								۲-۲-	
								۱-۳-	استراتژی سوم
								n-۱ ...	استراتژی nام

۳-۴-۳. ارزیابی و بازبینی مجدد برنامه‌ها و راهبردها

چرخه برنامه راهبردی و تغییر استراتژیک با اجرای برنامه‌ها و پیاده‌سازی راهبردها تکمیل نمی‌شود. مدیران باید به تغییرهای محیطی توجه کافی داشته باشند تا از عملکرد صحیح راهبردها و برنامه‌ها در جهت ایجاد ارزش عمومی اطمینان حاصل نمایند. اگر عوامل خارجی و داخلی تغییر یابند، حتی راهبردهایی که به بهترین شکل ممکن نیز تدوین و اجرا شده باشند، منسوخ خواهند گردید. لذا لازم است که برنامه‌ریزان و مدیران به‌صورت منظم، ضمن بازبینی و ارزیابی برنامه‌ها و راهبردها، مقدمه دور جدیدی از برنامه‌ریزی راهبردی را فراهم آورند. به‌هرحال «گذشته، مقدمه‌ای برای آینده است».

ارزیابی برنامه و راهبردها، در سه گام اصلی زیر قابل انجام است (شکل ۳-۱۱):

۱. بررسی مبانی اصلی تدوین راهبردها (بررسی عوامل محیطی)؛
۲. محاسبه عملکرد (مقایسه نتایج مورد انتظار با نتایج واقعی)؛
۳. انجام اقدام‌های اصلاحی [۳۰].



شکل شماره ۳-۱۱: چارچوب ارزیابی برنامه راهبردی

توقف به کارگیری راهبردها، به چهار دلیل زیر عمده صورت می‌گیرد:

۱. ممکن است راهبردهای اولیه خوب طراحی شده باشند، اما منابع کافی برای اجرای آنها در دسترس نبوده و یا این منابع توسط سازمان به هر دلیلی به میزان کافی تخصیص داده نشوند.

۲. تغییر در مسئله از یک طرف نیاز به تدوین و طراحی راهبردهای نوین را ایجاب نموده و از طرف دیگر راه‌حل‌ها و اقدام‌های گذشته را تبدیل به مسئله یا مشکل تازه‌ای نماید.

۳. تمرکز گسترده و بیش از اندازه بر مشکل‌های اساسی و ارایه راه‌حل‌های گوناگون و پرتعداد و حتی گاهی متناقض، مسایل و مشکل‌هایی را در پی خواهد داشت. در واقع نیاز به حل این ناهماهنگی‌ها و ناسازگاری‌های متعدد و جلوگیری از بروز مشکل‌های ناشی از آنها می‌تواند یکی از دلایل اصلی ایجاد سیستم فراگیر مدیریت عملکرد در سازمان باشد.

۴. تغییر محیط سیاسی یکی دیگر از دلایل توقف به‌کارگیری راهبردها می‌باشد. همزمان با نهادینه شدن راهبردها ممکن است توجه افراد به موضوع‌های دیگری معطوف شود یا مدیران حامی برنامه با افراد بی‌تفاوت یا مخالف راهبردهای فعلی جایگزین گردند. از طرف دیگر ممکن است تیم اجرایی تغییر کرده و باعث تضعیف راهبردها شوند [۳۰].

ارزیابی برنامه راهبردی کار بسیار حساس و پیچیده‌ای است، به‌طوری که تاکید بیش از اندازه بر روی آن می‌تواند پرهزینه بوده و گاهی حتی نتیجه معکوس به‌بار آورد. از طرف دیگر ارزیابی، امر بسیار مهمی است زیرا سازمان‌ها و شهرها با محیط پویایی مواجه بوده و در این محیط اغلب موارد عوامل اصلی داخلی و خارجی به‌سرعت و به‌شدت در حال تغییر می‌باشند. به‌کارگیری رهنمودهای ذیل توسط مدیران در هنگام بررسی و ارزیابی برنامه‌های راهبردی می‌تواند کارساز باشد.

۱. در انجام ارزیابی‌ها باید بر امور مهمی همچون ماموریت‌ها، نیازها و مسایل و مشکل‌های اجتماعی و سیاسی که وجود سازمان را توجیه می‌کنند، توجه گردد. چگونگی و فرآیند ایجاد ارزش عمومی توسط سازمان مورد بررسی قرار گرفته و چالش‌های اساسی که سازمان در تلاش برای برآورده ساختن ماموریت و الزامات و ایجاد ارزش عمومی با آنها مواجه است، مورد مطالعه قرار گیرد. مدیران باید بر ذی‌نفعان کلیدی و تامین نیازهای آنها تاکید داشته و

هرگز اجازه ندهند زمینه‌های توقف یا عدم اجرای برنامه‌ها و راهبردها به وجود آمده و گسترش یابند.

۲. جهت ارزیابی بهتر، نشانگرها و شاخص‌های موفقیت و شکست شناسایی شده و مدنظر قرار گیرند. شاخص‌های مورد علاقه هر یک از ذی‌نفعان کلیدی و معیارهای نشان‌دهنده میزان اثربخشی اجرای اجزای برنامه نیز در نظر گرفته شوند. بهتر است بر تعداد محدودی از شاخص‌ها و نتایج کلیدی تمرکز گردیده و به جای استفاده از یک شاخص خاص از مجموعه‌ای از آنها استفاده شود.

۳. از فرصت‌های موجود برای بازنگری در راهبردها و برنامه‌ها استفاده گردد یا در صورت لزوم چنین فرصت‌هایی به وجود آید. جلسه‌های دوره‌ای جهت شناسایی مسایل و بازنگری برنامه‌ها و بودجه‌های سالانه فرصت‌های مناسبی برای این امر می‌باشند.

۴. جهت ارزیابی مستمر و اثربخش می‌توان نسبت به ایجاد یک گروه ارزیابی اقدام نمود. استفاده از افراد و متخصصان بی‌طرف در چنین گروه‌هایی بسیار معمول می‌باشد.

۵. توجه گردد که سازمان‌ها به‌طور معمول در مقایسه با راهبردها و برنامه، از ثبات بیشتری برخوردار می‌باشند. لذا تغییر در راهبرد و برنامه نسبت به ایجاد تغییر در سازمان به‌نظر ساده‌تر می‌نماید. به عبارت بهتر برای ایجاد تغییر در سازمان نیز می‌توان برنامه‌های جدیدی را تدوین نمود نه این‌که سازوکارها و ساختارهای موجود را به‌صورت جدی تغییر داد.

۶. از شاخص‌های ارزیابی و سازوکارهای موجود در سیستم فعلی می‌توان به‌خوبی بهره گرفت. به عبارت بهتر برای اثربخش‌تر کردن سیستم نیازی نیست کلیه اجزای آن به‌صورت مجدد طراحی گردد.

۷. معیارها و شاخص‌های ارزیابی با فعالیت‌ها، خدمت‌ها و برنامه‌های خاص سازمان مرتبط شوند. این معیارها باید حاوی مطالبی درباره هدف فعالیت و به‌خصوص تاثیر آن بر روی ذی‌نفعان سازمان باشند. برقراری چنین ارتباطی بین عملکرد افراد و سازمان می‌تواند

اثر بخش باشد و در مجموع میزان هماهنگی‌ها و کارآیی سازمان را از طریق مشارکت فعال اعضای آن افزایش دهد.

۸. در نهایت نیاز است که سیستم به‌طور منظم مورد ارزیابی و اصلاح‌های احتمالی قرار گیرد و آمادگی لازم را برای مواجه شدن با تغییرهای محیطی جدید کسب نماید.

خلاصه

اجرا از عواملی است که گرایش به برنامه‌ریزی راهبردی را باعث شد. برنامه‌ریزی راهبردی در سطح دوم خود جنبه عملیاتی پیدا می‌کند. در یک نظام هماهنگ و پیوسته سه نوع فعالیت یعنی برنامه‌ریزی، تهیه طرح و اجرا وجود دارد. در برنامه‌ریزی خطی این سه فعالیت به ترتیب و پشت سرهم واقع شده‌اند. اما در برنامه‌ریزی چرخه‌ای این سه مرحله به شکلی قرار می‌گیرند که به‌طور مرتب به یکدیگر تبدیل می‌شوند. یعنی برنامه‌ریزی در این فرآیند به اجرا تبدیل می‌شود و اجرا هم به برنامه‌ریزی. برنامه‌ریزی از دو روند تصمیم‌سازی^۱ و تصمیم‌گیری^۲ تشکیل شده است. در فرآیند تصمیم‌گیری اجرای تصمیمات، نظارت و بازنگری وجود دارد. این امر از دیدگاه سیستمی به یک نظام شبیه است. در واقع از اجرا مدلی ساخته می‌شود تا بتوان بر مبنای آن مدل به تجزیه و تحلیل سازوکارها، روابط درونی، روابط بیرونی، عملکرد و کارکرد، بازخورد و جریان اطلاعات، اجزاء، عوامل و در نهایت ساختار و سازمان پرداخت.

بر همین اساس در این فصل سعی گردید به‌صورت خلاصه و در عین حال جامع، فرآیند کلی حاکم بر تدوین برنامه‌های راهبردی سازمان‌های شهرداری و الزام‌های قانونی حاکم بر آن مورد بررسی قرار گیرد. لذا در این زمینه جزییات مربوط به مراحل مختلف تحلیل

^۱. Decision Making

^۲. Decision Taking

محیطی، تهیه ماتریس‌های ارزیابی، تدوین راهبردها، تدوین برنامه عملیاتی و در نهایت ارزیابی و به‌روزرسانی آن ارایه گردید.

فرآیند تدوین برنامه عملیاتی میان‌مدت شهرداری از سه مرحله اساسی تشکیل شده است. مرحله اول، مطالعات پایه نام‌گذاری شده است. در این مرحله پس از بررسی وضع موجود بر پایه شاخص‌های شهری و نیز تحلیل جایگاه شهر در طرح‌های فرادست، با استفاده از تحلیل راهبردی، جهات استراتژیک شهر شناسایی و مهم‌ترین مسائل و مشکلات آن مشخص می‌شود.

در مرحله دوم که تحلیل راهبردی سازمان شهرداری نام گرفته است، محیط سازمان شهرداری (تشکیلات شهرداری، منابع مالی و غیره) بررسی شده و بر اساس آن مأموریت سازمانی آن تدوین می‌گردد. از مهم‌ترین آیتم‌ها در مرحله دوم، بحث مدیریت واحد شهری و شورای راهبری برنامه میان‌مدت است.

سرانجام در مرحله سوم، مرحله تدوین برنامه عملیاتی، پروژه‌های عملیاتی بر اساس مطالعات قبلی صورت گرفته پیشنهاد می‌شود. اجرای پروژه‌های پیشنهادی و ارزیابی راهبردها و نیز نظارت بر اجرای آنها دیگر گام‌های مهم مرحله سوم می‌باشند.

مرحله ارزیابی راهبردها، از اهمیت بسیاری برخوردار است. مهم‌ترین مزایای آن را می‌توان شامل موارد مختلفی از جمله کسب اطمینان از تناسب راهبرد جدید سازمانی با موضوع‌ها و مسایل مهم آن، اتخاذ راه‌حل‌های مناسب برای مشکل‌های موجود و باقی‌مانده و همچنین ایجاد انگیزه لازم برای بازبینی برنامه‌ها و راهبردها عنوان کرد.

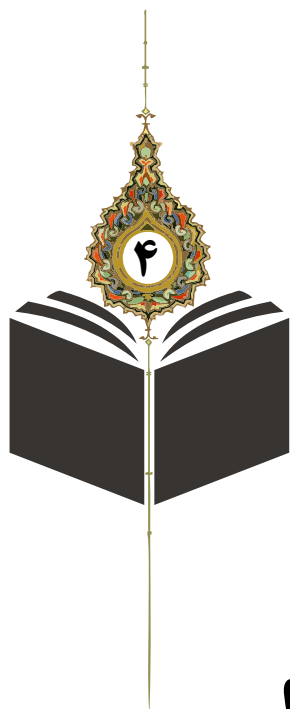
اگر ارزیابی به شیوه‌ای اثربخش انجام شود، در این صورت سازمان می‌تواند از نقاط قوت داخلی (هرگاه به‌وجود آیند) استفاده نماید و از فرصت‌های خارجی (هرگاه به‌وجود آیند) بهره‌برداری نماید، تهدیدها را شناسایی نموده و در برابر آنها از خود دفاع نماید و سرانجام پیش از آنکه نقاط ضعف داخلی زیان‌بار شوند از نیروی آنها بکاهد. ارزیابی راهبردها برای

سازمان‌ها این امکان را فراهم می‌آورد که آینده را، خود، رقم بزنند و نه این که به نیروهای خارجی اجازه دهند تا مسیر و آینده سازمان را تعیین نمایند.

آزمون

۱. جایگاه نظام اجرایی در شیوه‌های نوین برنامه‌ریزی را تشریح کنید؟
۲. فرض کنید که شما عضوی از تیم کاری پروژه تدوین برنامه راهبردی یک شهر فرضی هستید (شهری که آشنایی کاملی با آن دارید). سعی کنید براساس فرآیند تدوین برنامه راهبردی، که در کتاب توضیح داده شده است، به سؤالات زیر پاسخ دهید:
 الف) چشم‌انداز شهر فرضی خود را تدوین کنید؟
 ب) یکی از اهداف بلندمدت آن را مشخص کرده و براساس آن اهداف کوتاه‌مدت و خرد را تعریف کنید؟
 ج) براساس هدف تعریف شده، استراتژی‌های لازم برای رسیدن به هدف را تدوین کنید؟
 د) پروژه‌های عملیاتی برای رسیدن به هدف موردنظر را تعریف کنید. سعی کنید پروژه‌های عملیاتی را با تعریف هزینه، زمان، مجری و نحوه ارزیابی آن مشخص کنید؟
۳. ساختار تشکیلاتی شهری که با آن آشنا هستید (کارمند یا ساکن آن هستید) را بررسی کنید. به نظر شما ساختار موجود آن جوابگوی نیازهای آن است. ساختار موجود دارای چه نقاط قوت و ضعفی است. سعی کنید ساختار تشکیلاتی پیشنهادی خود را برای آن ترسیم کنید؟
۴. با انتخاب یک شهر فرضی که آشنایی کاملی با آن دارید، با استفاده از فرآیند تحلیل استراتژیک، که در کتاب توضیح داده شده است، جداول سوات آن را تهیه کرده و راهبردهای توسعه شهری آن را مشخص کنید؟

۵. به نظر شما رسیدن به مدیریت یکپارچه شهری در کشورمان با چه مشکلاتی روبرو است. آیا امکان ایجاد مدیریت واحد برای شهرهای کشورمان با ساختار موجود وجود دارد؟
۶. به نظر شما برای رسیدن به مدیریت واحد شهری در کشور، چه اقداماتی باید صورت گیرد. چه پیش‌شرط‌ها و شرایطی لازم است تا بتوان شعار مدیریت واحد شهری در کشور را عملی کرد؟
۷. از دیدگاه شما مدیریت واحد شهری چه مزایایی می‌تواند برای شهر داشته باشد؟
۸. اقلام درآمدی شهرداری‌ها در کشور را به لحاظ پایداری و ناپایداری بررسی کنید؟
۹. به نظر شما برای کاهش وابستگی شهرداری‌ها به منابع ناپایدار و حرکت آنها به سوی منابع پایدار، چه اقداماتی باید از طرف دولت، شهرداری و شهروندان صورت گیرد؟
۱۰. نظر خود را در مورد استقلال مالی شهرداری‌ها، که از سال ۱۳۶۳ به این طرف اعلام شده است بنویسید؟ به نظر شما دولت تا چه حد باید در کمک به شهرداری‌ها مشارکت کند؟ با توجه به ساختار حکومتی موجود، آیا امکان استقلال شهرداری‌ها وجود دارد؟



فصل چهارم

نگاهی به برنامه عملیاتی شهرداری

شهر محلات

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می‌باشد:

۱. شناخت اجمالی شهر محلات و ویژگی‌های آن
۲. تبیین جایگاه شهر محلات در طرح‌های فرادست
۳. نمونه عملی نحوه تحلیل راهبردی در برنامه‌های عملیاتی
۴. تدوین چشم‌انداز شهر محلات و مأموریت شهرداری
۵. شناسایی مسائل و مشکلات کلیدی شهر و شهرداری محلات
۶. تدوین راهبردهای توسعه شهری محلات؛
۷. تعریف پروژه‌های عملیاتی شهرداری محلات برای تحقق اهداف و راهبردها

مقدمه

بخش دوم کتاب، به بررسی برنامه عملیاتی ۵ ساله شهرداری شهر محلات اختصاص داده شده است که شامل یک فصل می‌شود. این برنامه با رویکرد راهبردی و در راستای تحقق اهداف ذیل تدوین گردیده است:

۱. تنظیم برنامه عملیاتی میان‌مدت برای توسعه آتی شهر محلات؛
۲. رسیدن به یک چشم‌انداز مشترک برای توسعه آتی شهر محلات با ایجاد اجماع بر روی اهداف؛
۳. ارائه الگوی مناسب برای مدیریت شهری محلات و امکان‌سنجی مدیریت یکپارچه شهری محلات؛
۴. بررسی منابع مالی درآمد شهرداری و ارائه منابع مالی جدید برای بهبود مدیریت مالی شهرداری؛
۵. ایجاد بستری مناسب برای ساکنان، مدیران و نخبگان شهر محلات برای تفکر و هم‌فکری در زمینه توسعه آتی شهر؛
۶. تقویت نظام مدیریتی شهری با تکیه بر بیشترین مشارکت.

نوع مطالعه بر حسب ماهیت، تحقیق کاربردی و روش انجام آن نیز با استفاده از رویکرد راهبردی و بر اساس مراحل تدوین برنامه‌های عملیاتی (به فصل سوم کتاب مراجعه کنید) در سه مرحله بوده است. بنابراین نحوه تدوین برنامه عملیاتی شهر محلات کاملاً منطبق بر مراحل تدوین برنامه‌های ۵ ساله است که در فصل سوم کتاب به تفصیل مورد بحث قرار گرفت. در این بخش، ابتدا به‌طور خلاصه به بررسی وضع موجود شهر و جایگاه شهر محلات در طرح‌های فرادست پرداخته شده است، در ادامه با استفاده از تحلیل راهبردی، مسائل و مشکلات کلیدی شهر و شهرداری محلات شناسایی و استراتژی‌های توسعه شهری آن

تدوین گردیده و در نهایت، بر اساس راهبردهای تدوینی، برنامه‌های عملیاتی شهرداری شهر محلات پیشنهاد شده است.



تصویر شماره ۴-۱: موقعیت شهر محلات در استان مرکزی

۴-۱. بررسی وضع موجود شهر محلات

۴-۱-۱. معرفی اجمالی شهر محلات

شهر محلات به عنوان مرکز شهرستان محلات در جنوب استان مرکزی بین ۳۳ درجه و ۵۴ دقیقه عرض شمالی و ۵۰ درجه و ۲۷ دقیقه طول شرقی قرار گرفته و ارتفاع آن از سطح دریا ۱۸۲۰ متر می‌باشد. استان مرکزی دارای ۱۰ شهرستان است که محلات، چهارمین شهرستان استان به لحاظ جمعیت می‌باشد (شکل شماره ۴-۱).

نام شهر محلات چندان قدیمی نیست. بدون تردید این نام مربوط به بعد از اسلام است و تقریباً تا حدود صفویه، اثری از این نام دیده نمی‌شود. جمع‌بندی اسناد و مدارک موجود تاریخی بیانگر این است که:

الف) محلات در قبل از صفویه، روستایی به نام «ورکان» بوده است که به دو قسمت ورکان سفلی و ورکان علیا تقسیم می شده است.

ب) محل کنونی شهر محلات از قدیم‌الایام به عنوان نقطه‌ای خوش آب‌وهوا، بر حول چشمه و رودخانه‌ای که از آن سرچشمه گرفته، سکونت‌گاه موقت برخی از حکام و اشراف ایران بوده است.

ت) قلعه‌های مختلفی که در این شهر به‌طور پراکنده بنا شده است، به‌طور عمده اقامت‌گاه‌های بیلاقی حاکمان و دولت‌مردان ایران بوده است.

ث) برخی از قلعه‌ها نیز جنبه نظامی و امنیتی داشته‌اند. به‌تدریج با از دست دادن نقش خود، از میان رفته و فقط نام آن‌ها باقی مانده است.

ج) تعدادی از قلعه‌ها به خصوص آن‌ها که جنبه اقامت‌گاه موقت داشته‌اند. به تدریج با از دست دادن نقش خود، از میان رفته و فقط نام آن‌ها باقی مانده است.

ح) بر حول تعداد دیگری از قلاع نامبرده، اماکن مسکونی رعایا و وابستگان امرای قلعه‌نشین ساخته شده و به تدریج محله‌هایی نیز پراکنده و با فاصله از یکدیگر به‌وجود آمده‌اند و بین محله‌ها را کوچه-باغ‌هایی که کارکرد تفرج‌گاهی هم داشته، پر کرده است.

خ) از به هم پیوستن پاره‌ای از این محله‌ها، محله‌هایی بزرگ‌تر به‌وجود آمده است که در مجموع در دو محدوده بالا و پایین تمرکز یافته است.

د) ایجاد شهر محلات با به هم پیوستن محله‌هایی که در بالا به آن اشاره شد به اوایل دوره صفویه یعنی قرن دهم هجری قمری باز می‌گردد و تقریباً همزمان نام آن از ورکان به محلات تغییر می‌یابد [۴۴].

۴-۱-۲. تحول تاریخی شهر محلات

پس از سال ۱۳۲۰ ه.ش، با تحولات سیاسی-اقتصادی و اجتماعی که در جامعه ایرانی شهر و شهرستان محلات نیز دستخوش تغییرات و تحولاتی شد. در سال ۱۳۲۵ شهر محلات که تا قبل از آن مرکز بخش و تابع شهرستان قم بوده با تقسیمات کشوری جدید به مرکز شهرستان تبدیل می‌شود و احداث خیابان‌ها، استقرار ادارات دولتی، تأسیس کارخانه تصفیه پنبه در فاصله سال‌های ۲۰ تا ۴۴، به تدریج منجر به رشد و گسترش شهر می‌شود. این رشد بیشتر در قسمت شمالی شهر بوده که سبب تراکم بیشتر جمعیت در بخش شمالی و جدایی آن از قسمت جنوبی شده است.

در سال‌های دهه چهل با احداث خیابانی بین محله‌های شمالی و جنوبی، تا حدودی بافت شهری توسعه یافت و پیوستگی دو قسمت شمالی و جنوبی شهر محقق گشت. پس از انقلاب، تحت تأثیر تحولات شدید اقتصادی - اجتماعی کل کشور، محلات نیز دستخوش تغییر و تحول فراوانی شده است. نمود فضایی این تحولات در گسترش و توسعه چشم‌گیر شهر مشاهده می‌شود. بخشی از توسعه شهر در این سال‌ها، توسعه بی‌رویه و هدایت نشده است. در این سال‌ها در جنوب و بر فراز تپه‌ای موسوم به کوی حجت، محله‌ای به همین نام به صورت خودجوش که محل تجمع مهاجران روستایی و اقشار کم‌بضاعت جامعه بوده است، شکل می‌گیرد. در مجاورت خیابان‌ها و جاده‌های اصلی، ساخت و سازهایی هدایت نشده به وجود می‌آید که عملاً ساختار فضایی شهر را به صورت کنونی، به صورت بافتی پراکنده و غیرمسنجم درمی‌آورد. از سوی دیگر محله‌های به هم چسبیده‌ای که محلات بالا را تشکیل می‌دادند به سمت جنوب به سرعت گسترش می‌یابند و بافتی به هم تنیده و غیرمنظم را در مرکز شهر ایجاد می‌کنند. همزمان با این تحولات باید به گسترش‌های سازمان یافته شهر نیز اشاره کرد.

شهر محلات در محدوده قانونی مصوب آن در سال ۱۳۸۵ دارای ۷۹۴/۸ هکتار است که در این اراضی ۳۶۰۳۶ نفر زندگی می‌کنند. به عبارت دیگر تراکم جمعیتی شهر در سال ۱۳۸۵ در حدود ۴۵/۳۳ در هکتار است [۴۴].

۴-۱-۳. ویژگی‌های جغرافیایی شهر محلات

براساس پهنه‌بندی اقلیمی انجام شده توسط کسمایی که کل کشور را به ۸ گروه اقلیمی همانند تقسیم‌بندی نموده است. شهر محلات در گروه ۲ اقلیمی و زیرگروه اقلیمی ۴ (خیلی سرد-نیمه گرم و خشک) قرار دارد. از لحاظ میزان دما، بر طبق بررسی‌های سازمان هواشناسی کشور متوسط دمای شهر محلات طی یک دوره ۱۰ ساله، ۱۱/۸ درجه سانتی‌گراد است که دی‌ماه با ۱/۴- درجه سانتی‌گراد سردترین و مردادماه با ۲۳/۱ درجه سانتی‌گراد گرم‌ترین ماه سال محسوب می‌شوند. همچنین متوسط میزان بارندگی ۲۸۳/۴ میلی‌متر بوده است.



تصویر شماره ۴-۲: دورنمای شهر محلات، سال ۱۳۸۸

شهر محلات از چهار جهت اصلی توسط کوه‌ها و تپه‌های نسبتاً مرتفعی محصور شده است. مهم‌ترین عارضه‌های توپوگرافی در شمال شهر (کوه‌های سرچشمه) استقرار یافته‌اند و عملاً توسعه شهر را از جهت مذکور محدود نموده‌اند. خط‌القعر حوضه محلات رودخانه "قمرود" است که در ضلع جنوبی شهر واقع شده است. این رودخانه که مهم‌ترین بزرگترین رودخانه منطقه محلات به حساب می‌آید از کوه‌ها و ارتفاعات استان لرستان سرچشمه گرفته و با جهت جنوب غربی- شمال شرقی از ضلع جنوب و جنوب‌شرقی شهر محلات عبور نموده و با عبور از غرب محلات به سد پانزده خرداد می‌ریزد.



تصویر شماره ۴-۳: عکس ماهواره‌ای از شهر محلات، سال ۱۳۸۵

غرب شهر محلات توسط تپه‌هایی با شیب ملایم و شرق آن به وسیله تپه‌های با شیب نسبتاً تند محصور شده است. محدوده بلافاصل ضلع جنوبی شهر را زمین‌های حاصل‌خیز کشاورزی و گلخانه‌ها تشکیل می‌دهند. اصلی‌ترین بستر پیونددهنده تعاملات عملکردی و ارتباطی شهر محلات شامل محور ارتباطی دلیجان - محلات - خمین می‌باشد که امکان

ارتباطی این شهر با کانون‌های جمعیتی اطراف آن را فراهم می‌نماید. از اصلی‌ترین کانون‌های جمعیتی که در نزدیکی شهر محلات واقع شده‌اند در سمت شرق آن به ترتیب می‌توان به "باقرآباد، نیم‌ور و دلیجان" و در سمت جنوب غربی آن به شهر "خمین" اشاره کرد [۴۴].

۴-۱-۴. جاذبه‌های گردشگری شهر محلات

یکی از مهم‌ترین نواحی ییلاقی و جاذبه‌های ویژه استان مرکزی، شهر محلات است. شهر زیبای محلات با خیابان‌های شیب‌دار و باریک و درختان چنار کهنسال که در دوسوی خیابان‌های شهر سر در هم فرو برده‌اند و سرچشمه آبی که شهر را سیراب می‌کند از جاذبه‌های چشم‌گیر این استان است که با هم‌جواری چندین جاذبه تاریخی با مناظر طبیعی و زیبا، فضای دلپذیری را بوجود آورده‌اند. جاذبه‌های شهر محلات را می‌توان به دو دسته جاذبه‌های تاریخی- مذهبی و جاذبه‌های طبیعی تقسیم‌بندی کرد که در زیر به آن‌ها اشاره می‌شود [۴۵].

الف) جاذبه‌های تاریخی- مذهبی: مسجد جامع محلات، امامزاده فضل و یحیی، امامزاده عبدالله، قلعه آقاخان، قلعه خسروانی، قلعه کیاب، خانقاه، منزل امام و میدان چنار از مراکز مهم تاریخی و مذهبی شهر محلات هستند.

ب) جاذبه‌های طبیعی: سرچشمه محلات، چشمه آب گرم محلات، چشمه سفا، چشمه سلیمانی در کنار گل و گلکاری در محلات مهم‌ترین جاذبه‌های طبیعی شهر محلات را تشکیل می‌دهند.



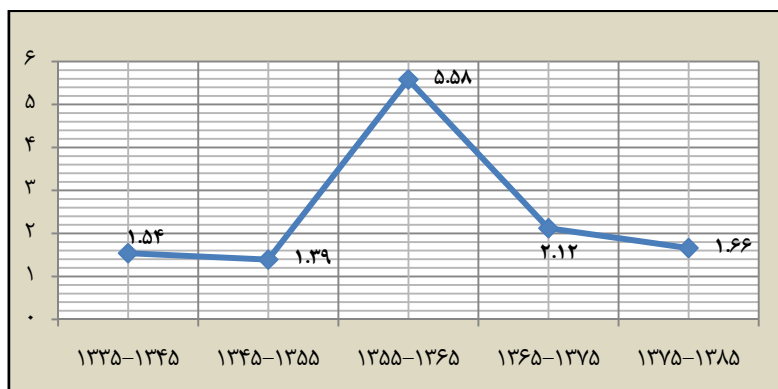
تصویر شماره ۴-۴: تصاویری از جاذبه‌های گردشگری شهر محلات

همچنین نزدیکی این شهر به مرکز کشور و همچنین شهرهای بزرگی مانند اراک، قم و اصفهان و همچنین توسعه زیرساخت‌های ارتباطی در این محدوده، فرصت مناسبی را برای توسعه گردشگری در این شهر به وجود آورده است.

۴-۱-۵. تحولات جمعیتی شهر محلات

محلات به لحاظ جمعیتی چهارمین شهر استان مرکزی بعد از شهرهای اراک، ساوه و خمین می‌باشد. طبق سرشماری سال ۱۳۸۵، محلات در بین شهرهای ۲۵ تا ۵۰ هزار نفری قرار

می‌گیرد، بر اساس تقسیمات طرح کالبدی ملی، این شهر جزء شهرهای کوچک رو به متوسط محسوب می‌شود. از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ جمعیت شهر به‌طور متوسط در هر دهه با رشد تقریبی ۱/۲۵ مواجه بوده است. این مطلب موید رشد کند جمعیتی شهر در مقایسه با رشد ۳/۴۳ کشوری می‌باشد که مهم‌ترین دلیل آن مهاجرفرستی شهر محلات است (شکل ۴-۵).

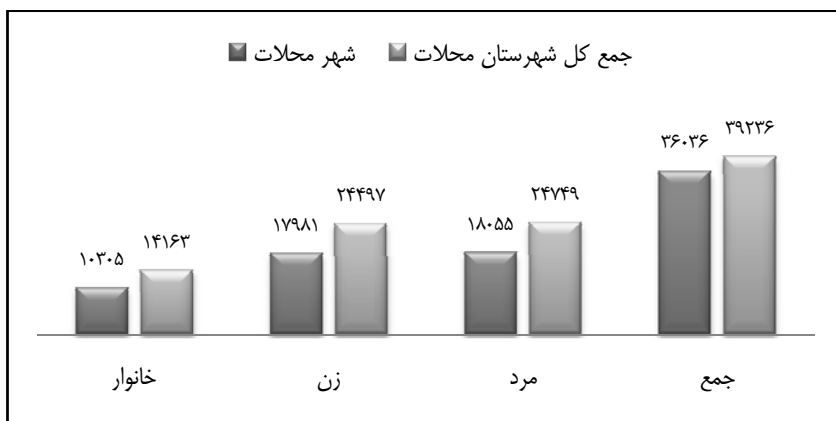


شکل شماره ۴-۵: نمودار نرخ رشد جمعیت شهر محلات بین سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵

بیشترین رشد جمعیت شهر محلات بین سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ بوده است که جمعیت شهر از ۱۰۵۷۵ نفر به ۲۴۳۴۹ نفر تغییر یافته است.

۴-۱-۶. خصوصیات اجتماعی-اقتصادی

از نظر سطح باسوادی، میزان باسوادی جمعیت شهر محلات در فاصله سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۸۵ به میزان قابل توجهی افزایش یافته است. در سال ۱۳۸۵، میزان باسوادی جمعیت شهر ۸۸.۲۷ درصد می‌باشد که نسبت به سال ۷۵ رشد تقریباً دو درصدی داشته است.



شکل شماره ۴-۶: مقایسه روند تغییرات جمعیتی شهر و شهرستان محلات بر طبق سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵

با توجه به شکل شماره ۴-۶، تغییرات جمعیت شهر محلات با شهرستان دارای یک روند هم‌سو با هم می‌باشد که نشان دهنده آهنگ رشد مناسب جمعیت شهر محلات با کل شهرستان می‌باشد. همچنین این روند تغییرات آهنگ متوازن خود را با کل استان مرکزی حفظ نموده است. در این میان می‌توان به تعداد جمعیت مردان و زنان موجود در محلات که همچون گذشته حاکی از برتری تعداد مردان بر زنان به میزان ۱۰۲۵ درصد و ثبات این میزان از فاصله سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵ می‌باشد، اشاره کرد [۴۵].

مهم‌ترین ویژگی‌های اقتصادی شهر محلات را به‌صورت زیر می‌توان خلاصه کرد:

۱. موقعیت طبیعی و اقلیمی شهر محلات موجب شده است تا این شهر (به‌ویژه در اطراف خود) از اولین و مهم‌ترین مراکز تولیدی گل و گیاهان زینتی کشور بوده و به موازات افزایش تقاضا در کشور، بر اراضی اختصاص‌یافته به پرورش گل در شهر و اطراف آن افزوده شود. این رشد تا جایی بوده است که امروزه محلات به عنوان مظهر و نشانه فعالیت تولید گل و گیاهان زینتی کشور، شهرت داخلی و خارجی داشته و شهر گل‌ها نامیده می‌شود. هر چند در طول زمان، از اهمیت این فعالیت در نظام اقتصادی شهر کاسته شده، با این وجود، در

حال حاضر نیز فعالیت تولید گل و گیاهان زینتی مهم‌ترین فعالیت پایه اقتصاد شهر می‌باشد و صادرات آن به بازارهای مصرف داخلی و خارجی بیشترین درآمد را برای نظام اقتصادی شهر ایجاد می‌کند.

۲. در حال حاضر، شهرستان محلات یکی از مراکز اصلی تولید سنگ‌های ساختمانی در استان مرکزی و کشور می‌باشد. سنگ‌بری از جمله فعالیت‌های پایه نظام اقتصادی شهر بوده و بعد از فعالیت تولید و پرورش گل و گیاهان زینتی و صادرات آن، مهم‌ترین فعالیت موثر بر نظام اشتغال و تولید شهر است.

۳. موقعیت طبیعی و اقلیمی شهر محلات، وجود جاذبه‌های طبیعی (مانند سرچشمه و باغات اطراف آن)، هوای معتدل شهر و نیز وجود چشمه‌های آب گرم معدنی در نزدیکی آن موجب شده است تا همواره، گردشگری (مورد استفاده ساکنان مناطق اطراف آن به‌ویژه در فصل تابستان)، از جمله فعالیت‌های پایه‌ای اقتصاد شهر و از محرک‌های اصلی رشد و توسعه‌ی آتی آن باشد.

۴. سابقه تولید قالی و قالیچه و فعالیت‌های ریسندگی و بافندگی در شهر و نیز رعایت الزامات ناشی از موقعیت طبیعی و اقلیمی شهر و جایگاه و نقش آن در منطقه موجب شده است تا در جریان شکل‌گیری و گسترش فعالیت‌های صنعتی در شهر محلات، صنایع نساجی و بافندگی و صنایع تولید مواد غذایی از اهمیت بیشتری برخوردار باشند. هنوز گسترش صنعت کارخانه‌ای در این شهر بسیار محدود بوده و بخش اعظم فعالیت‌های صنعتی در شهر، در کارگاه‌های کوچک صنفی انجام شده و در خدمت بازار محلی است و نقش این فعالیت در نظام تولید و اشتغال شهر بسیار محدود است.

۵. در حال حاضر، فعالیت‌های خدمات عمومی، اجتماعی و تخصصی، مهم‌ترین گروه از فعالیت‌های اشتغال‌زا در اقتصاد شهر بوده و بیشترین تعداد شاغلان ساکن شهر در این گروه از فعالیت‌ها مشغول کار هستند. در این زمینه، نکته قابل‌توجه آن است که این فعالیت‌ها

دارای نقش و عملکردی محلی بوده و توسط ساکنان شهر و حوزه نفوذ آن مورد استفاده قرار می گیرند و از این رو، ازجمله فعالیت های تبعی اقتصاد شهر است. با این حال، اخیراً شرایط مساعدی جهت واگذاری نقش مرکز ناحیه ای به شهر محلات فراهم شده است که در صورت تحقق، این گروه از فعالیت های خدماتی، از رشد و گسترش قابل ملاحظه ای برخوردار شده و بخشی از این فعالیت ها نقش پایه ای در اقتصاد شهر پیدا کرده و بازار مصرف آن ها تا سطح ناحیه گسترده خواهد شد.

۶. نظام اقتصادی شهر محلات دارای بخش بازرگانی به نسبت گسترده ای است و پس از فعالیت های خدمات عمومی، اجتماعی، شخصی، فعالیت های کشاورزی و صنعتی، بیشترین میزان اشتغال برای ساکنان شهر را فراهم کرده است.

۷. فعالیت های حمل و نقل و انبارداری و ارتباطات، مهم ترین فعالیت پشتیبانی کننده نظام اقتصادی شهر هستند و نقش عملکردی و اشتغال زایی آنها به تدریج بیشتر می شود. این خصوصیات در کنار سهولت ورود و خروج نیروی کار و سرمایه در بخش باعث شده است تا سهم به نسبت قابل ملاحظه ای از فرصت های شغلی نظام اقتصادی شهر به این فعالیت اختصاص داشته باشد.

۸. فعالیت های ساختمانی به مثابه یک فعالیت تبعی به موازات گسترش اندازه فیزیکی شهر، افزایش جمعیت و خانوارهای ساکن شهر و بیشتر شدن تقاضا برای مسکن، ارتقای سطح زندگی مردم و کیفیت محل سکونت آنان و نوسازی و بازسازی واحدهای مسکونی موجود، گسترش ساختمان ها و تسهیلات زیربنایی، خدماتی و ... به تدریج نقش مهم تری در اقتصاد شهر پیدا کرده، به طوری که در حال حاضر، در میان گروه فعالیت های اقتصادی شهر، از نظر ایجاد اشتغال در مرتبه ششم اهمیت قرار دارد.

سایر فعالیت‌های اقتصادی شهر عموماً دارای نقش و بازار محلی بوده و از جمله فعالیت‌های تبعی هستند که نقش تکمیل‌کننده زنجیره فعالیت‌های نظام اقتصادی شهر را بر عهده دارد. به این ترتیب و در مجموع در مبحث اقتصاد شهر محلات می‌توان گفت:

الف) نظام اقتصادی شهر محلات در شرایط گذار از یک تحول کیفی و ساختاری است.

ب) فعالیت‌های تولید گل و گیاهان زینتی و گردشگری مهم‌ترین فعالیت‌های پایه‌ای نظام اقتصادی شهر هستند. ضمن آن که پتانسیل نظام اقتصادی شهر برای گسترش این فعالیت‌ها نیز قابل توجه است.

ت) فعالیت‌های خدماتی نقش غالب و مسلط در نظام اقتصادی شهر داشته و در میان این فعالیت‌ها، خدمات عمومی و اجتماعی و شخصی حایز اهمیت بسیار بیشتری هستند. با این حال، بخش غالب فعالیت‌های خدماتی در خدمت بازار محلی بوده و از جمله فعالیت‌های تبعی هستند [۴۴].

۴-۲. جایگاه شهر محلات در طرح‌های فرادست

تجارب موفق برنامه‌ریزی راهبردی در جهان همواره با پذیرش نیازهای بلندمدت از جانب سطوح مختلف حکومتی، جهت اجرا و هماهنگی برنامه‌ریزی، سرمایه‌گذاری و ایجاد تعادلی عملی، میان نتایج کوتاه‌مدت با نگرشی بلندمدت و در نهایت برنامه‌ریزی یکپارچه در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی همراه بوده است. به همین دلیل تحلیل و بررسی برنامه‌های شهر در طرح‌های فرادست امری ضروری است.

۴-۲-۱. آمایش سرزمین و طرح کالبدی ملی

در گزارش طرح کالبدی ملی که در سال ۱۳۷۵ انتشار یافته است، در تعیین سلسله‌مراتب شبکه شهرهای کشور، شهر محلات به همراه شهرهای ابهر و دماوند به‌عنوان شهرهای اولویت‌دار سطح ۲ در منطقه البرز جنوبی پیشنهاد شده است.

در بررسی‌های بخش صنعت و معدن که در جلد سوم گزارش طرح کالبدی ملی آمده است، با وجود اینکه بیشترین تمرکز صنعتی در منطقه البرز جنوبی به‌ویژه در تهران است، اما شهرستان محلات جزء فضاهای غیرصنعتی طبقه‌بندی شده است. تمرکز صنعتی در این شهر کمتر از ۰/۵ درصد می‌باشد که به همراه ۱۵۲ شهرستان دیگر جزء مراکز غیر صنعتی طبقه‌بندی شده است. در این مطالعات شهرستان‌های کشور از نظر توان صنعتی در ۵ گروه طبقه‌بندی شدند که گروه اول شهرستان‌های با استعداد بسیار بالای توسعه صنعتی، گروه دوم شهرستان‌های با استعداد بالای توسعه صنعتی، گروه سوم مناطق با استعداد متوسط توسعه صنعتی، گروه چهارم مناطق با استعداد نسبتاً کم توسعه صنعتی و گروه پنجم مناطق با استعداد کم توسعه صنعتی را شامل می‌شوند. محلات در گروه پنجم این طبقه‌بندی قرار گرفته است [۴۸].

۴-۲-۲. سند توسعه استان

اصلی‌ترین قابلیت‌های توسعه استان در این سند که مرتبط با شهر یا شهرستان محلات است، در قالب موارد زیر ارائه شده است:

الف) برخورداری از موقعیت ممتاز جغرافیایی و هم‌جواری با قطب‌های جمعیتی و صنعتی مهم (تهران و اصفهان) و واقع شدن در کریدور حمل‌ونقل بین‌المللی شمال- جنوب و محورهای ارتباطی شرق و غرب؛

ب) وجود قابلیت گسترده در زمینه تولید محصولات باغی، زراعی و دامی و پرورش گل و گیاه تزئینی با ارزش صادراتی، گیاهان دارویی و ذخایر نادر گیاهی؛

ج) وجود جاذبه‌های گردشگری و تفرج‌گاهی در محور دلیجان، محلات، خمین و شازند و کانون‌های گردشگری استان.

در خط‌مشی‌های بلندمدت آمایش استان مرکزی که در مهرماه سال ۱۳۷۶ توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انتشار یافته است، در زیرعنوان‌های زیر به شهر یا شهرستان محلات اشاره شده است:

۴-۲-۱. جامعه شهری

الف) محورهای اصلی توسعه شهرهای استان به ترتیب اولویت عبارتند از: محور توره، اراک، سلفچگان - محور خمین، محلات، دلیجان و محور ساوه تفرش، آشتیان فرمهین، اراک؛

ب) ارتقا کمی و کیفی شهر مرکز شهرستان تا حد مراکز خدمات ناحیه‌ای.

۴-۲-۲. صنعت و معدن

توسعه صنایع با عملکرد منطقه‌ای با اولویت‌های زیر می‌باشند:

الف) صنایع کانی غیرفلزی در شهرستان‌های اراک، ساوه، دلیجان، و محلات، سربند و تفرش؛

ب) صنایع غذایی و آشامیدنی در شهرستان‌های اراک، ساوه، دلیجان، محلات، خمین و سربند؛

ج) اکتشاف مقدماتی خاک‌های رنگین در محلات.

۴-۲-۳. خدمات

- الف) گسترش امکانات درمانی با عملکرد ناحیه‌ای در شهرهای محلات، خمین و تفرش؛
- ب) توسعه و تجهیز مراکز زیارتی، توریستی و تفریحی مجموعه‌های همگن و دارای پتانسیل به مانند مجموعه توریستی خمین- محلات- دلیجان؛
- ج) توسعه و تجهیز مراکز تفریحی-توریستی آب گرم سرچشمه محلات؛
- د) ایجاد مجتمع ورزشی با بعد مسابقات ملی در مرکز شهرستان‌ها.

۴-۲-۴. زیربناها

- به‌منظور دسترسی سریع استان به مراکز بزرگ اقتصادی کشور تقویت و اصلاح محورهای ارتباطی به شرح زیر مورد تأکید است:
- الف) بررسی و مطالعه محور جدید محلات- خورهه- اراک با هدف تقویت ارتباط ناحیه جنوبی استان با ناحیه میانی؛
- ب) احداث خط دوم محور اراک-خمین-محلات-دلیجان.

۴-۲-۳. طرح جامع شهر محلات

طرح جامع شهر محلات که در سال ۱۳۸۳ تصویب شد، برای توسعه شهر محلات پیشنهادهایی را ارائه کرده است که تاکنون برخی از آن‌ها پس از بررسی و تصویب، به مرحله اجرا درآمده و برخی دیگر به‌صورت پیشنهاد مسکون و مسکوت مانده است. این پیشنهادها به قرار زیر است:

- الف) ایجاد شهرک صنعتی برای ریسندگی و بافندگی و تولید گل و گیاه؛
- ب) ایجاد یک بازار ناحیه‌ای برای تقویت واحدهای اقتصادی فعال در این ناحیه و پراکنش وظایف و فعالیت‌های ناحیه‌ای در شهرهای آن، به‌ویژه در شهر مرکز ناحیه؛

ج) محدود کردن گسترش برخی از فعالیت‌های صنعتی و توجه بیشتر به ایجاد امکانات گردشگری، محدود کردن توسعه کالبدی-فیزیکی شهر و افزایش جمعیت آن تا حد یک شهر متوسط کوچک و اهتمام در تثبیت نسبی آن در بلندمدت جهت حفظ موقعیت ممتاز باغ- شهری شهر محلات؛

د) کاهش محدوده (محدوده قانونی) شهر از ۱۳۶۸/۳ هکتار به ۷۹۴/۸ هکتار به دلایل زیر:

۱. جلوگیری از توسعه افقی بی‌رویه شهر؛

۲. تهدید و تخریب بخش وسیعی از اراضی زراعی و باغات به دلیل قرارگیری در داخل محدوده شهر، به مرور زمان فراهم خواهد شد؛

۳. ظرفیت بالای اراضی بایر برای جمعیت‌پذیری؛

ه) تبدیل گورستان موجود در ضلع غربی شهر به یادمان شهدا و انتقال گورستان به دامنه ارتفاعات ضلع شرقی شهر؛

و) مکان‌یابی یک ایستگاه CNG در ضلع غربی شهر (روبروی اداره منابع طبیعی) به‌منظور برطرف کردن نیازهای سوخت‌رسانی شهر؛

ز) برنامه‌ریزی و تلاش برای بهره‌برداری هرچه بیشتر از موقعیت شهر محلات به‌عنوان مرکز ناحیه خمین- دلیجان- محلات و تدارک دیدن بسترهای لازم جهت تحقق کارکردهای اداری، انتظامی، دانشگاهی، تحقیقاتی، درمان تخصصی و فوق تخصصی، نمایشگاهی و ... در ارتباط با نقش فوق؛

ح) برنامه‌ریزی جامع برای تجهیز فضاهای تفریحی، توریستی- گردشگری، موجود و پیشنهادی طرح توسعه و عمران و ارتقای زمینه‌های جذب توریسم در مقیاس استانی و ملی؛

ط) ایجاد زیرساخت‌ها و بسترهای لازم جهت توسعه مبادلات ملی و حتی فراملی مرتبط با نقش ویژه محلات در ارتباط با صنعت گل و گیاه (احداث فرودگاه و...)

ی) توسعه فعالیت‌های مرتبط با تولید گل و گیاهان زینتی و فعالیت‌های گردشگری به عنوان مهم‌ترین پایه‌های نظام اقتصادی شهر.

۴-۲-۴. طرح راهبردی بافت‌های فرسوده

پس از تعیین محدوده‌ای در حدود ۷۲ هکتار در محدوده مرکزی شهر محلات به‌عنوان محدوده مطالعه و پهنه‌بندی محدوده ذکر شده بر اساس سه شاخص اقتصادی، کالبدی و اجتماعی، به ارائه راه کارهایی در مورد این پهنه‌ها پرداخته شد که به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود:

الف) اعمال مدیریت ترافیک به جای تعریض محورهای باارزشی مانند محور امام خمینی، محلاتی و یا انجام تعریض‌های مقطعی و در یک سمت به‌منظور حفظ درختان کهنسال چنار؛

ب) امکان‌سنجی چگونگی نمود هویت شهر گل‌ها در فضاهای عمومی شهر؛

ج) امکان‌سنجی نحوه حفظ و احیای باغات درون محله‌ها از طریق کاربری‌های جهانگردی و پذیرایی؛

د) امکان‌سنجی هدایت بخشی از آب‌های سرچشمه از طریق مسیر گردشگری (شمال باغات دشت پشته و غرب تپه‌های شرف‌آباد)؛

ه) امکان‌سنجی و طراحی معماری منظر مجموعه گردشگری تپه کوی حجت؛

و) بهسازی و ساماندهی امکانات عمومی محله‌ها؛

ز) ساماندهی نماهای شهری و پیرایش آنها؛

ح) ساماندهی و منظرسازی تپه کوی حجت؛

ط) شناسایی قنوات شهر و امکان‌سنجی احیای موارد متروکه آنها؛

ی) طراحی پارک تپه ماهوری شرف‌آباد به‌صورت مسیرهای کوه‌پیمایی، ورزش و تفریح؛

ک) طراحی شبکه دفع آب‌های سطحی در قالب نمایش نمادین آب؛
ل) طراحی شهری ورودی شهر از تقاطع معبر غفاری با جاده دلیجان- خمین تا میدان جمهوری؛

م) طراحی مسیر پیاده، کالسکه و دوچرخه و حمل‌ونقل ریلی سبک گردشگری در محور گردشگری پیشنهادی؛

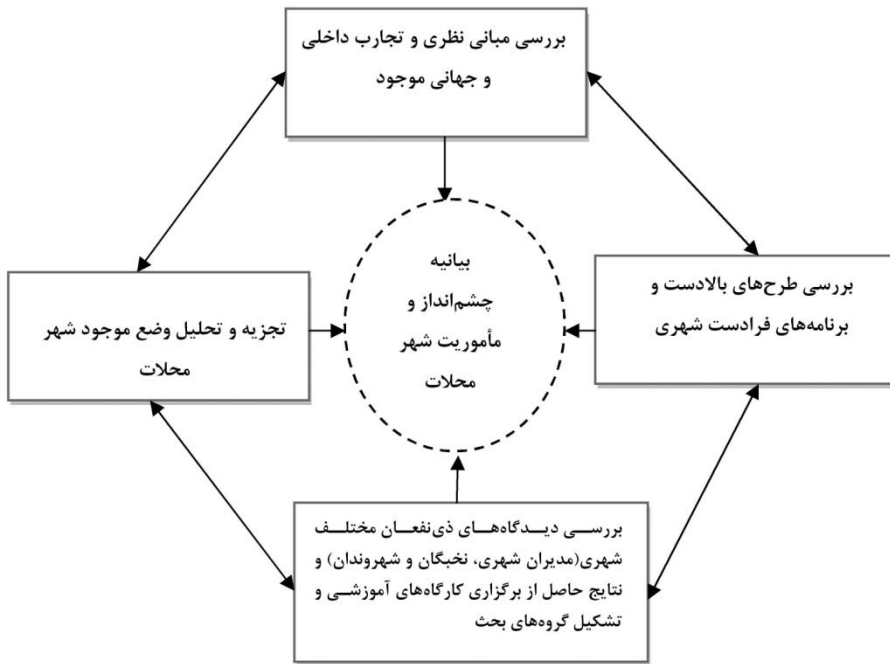
ن) طراحی مسیر گردشگری از امامزاده عبدالله به سرچشمه از کنار تپه‌های شرف‌آباد و جنوب ارتفاعات و خدمات جانبی آنها برای بازدید از باغات گل؛

لازم به ذکر است جهت تدوین برنامه عملیاتی شهرداری شهر محلات، علاوه بر موارد بالا سایر طرح‌های تهیه شده برای شهر محلات تا پایان سال ۱۳۸۸، از جمله طرح مجتمع گردشگری محلات، طرح جامع مدیریت پسماند و طرح مطالعات هندسی، ایمن‌سازی و ساماندهی شبکه معابر شهر محلات نیز مورد بررسی قرار گرفت.

۳-۴. تدوین چشم‌انداز شهر محلات

بر طبق روش‌شناسی ارایه شده در فصل سوم، چشم‌انداز شهر محلات بر اساس نتایج حاصل از مطالعات پایه صورت گرفته و همچنین بررسی اسناد و طرح‌های فرادست شهری و اخذ دیدگاه‌ها و نظریات گروه‌های مختلف شهری و مدیران و نخبگان شهری تدوین گردید.

به‌منظور شناخت انتظارات متولیان و مدیران شهر محلات، بررسی برنامه‌ها و پروژه‌های آتی سازمان‌های مرتبط با مدیریت شهر محلات، نسبت به برگزاری کارگاه و تدوین پرسش‌نامه و ارسال آن برای نمایندگان نهادهای ذی‌نفع مختلف شهری و همچنین نمایندگان شورای شهر اقدام گردید. مؤلفه‌های مؤثر در تدوین چشم‌انداز شهر محلات در شکل ۴-۷ نشان داده شده است.



شکل شماره ۴-۷: مؤلفه‌های مؤثر در تدوین چشم‌انداز شهر محلات

براساس نتایج حاصل از مطالعات صورت گرفته و همچنین تجزیه و تحلیل پاسخ‌های ارائه شده در پرسش‌نامه‌ها و همچنین دیدگاه‌ها و نظرات ارائه شده توسط مدیران شهری در کارگاه هم‌اندیشی، بیانیه چشم‌انداز پیشنهادی برای شهر محلات به‌صورت زیر تدوین شده است:

"شهر محلات در ۲۰ سال آینده شهری است گردشگری، با تکیه بر گردشگر گل و گیاه، شهری امن و سبز، زیبا و سالم، شهری اخلاقی با اقتصادی پویا و مدیریت شهری کارآمد، به‌همراه مشارکت شهروندان و نیز گسترش صنایع سازگار با طبیعت زیبای منطقه"

۴-۴. اهداف بلندمدت و میان مدت توسعه شهر محلات

بعد از تدوین چشم انداز و اجماع بر روی آن، اهداف بلندمدت و میان مدت جهت تحقق چشم انداز مشخص گردید. این اهداف در قالب جدول ۴-۱ ارائه شده است. چشم انداز شهر و همچنین اهداف تعیین شده در واقع جهات کلی برنامه عملیاتی سازمان شهرداری شهر محلات را مشخص می نماید.

جدول شماره ۴-۱: اهداف بلندمدت و میان مدت توسعه شهر محلات

اهداف بلندمدت	اهداف کوتاه مدت
تقویت مزیت های رقابتی شهر (توانمندی گردشگری و تاریخی)	شناسایی مکان های تاریخی شهر و شهرستان محلات و بهبود و نوسازی آنها
	حفاظت از مناطق گردشگری شهر و تقویت عملکرد آنها
	افزایش امکانات و تبلیغات گردشگری شهر برای جذب گردشگر بیشتر در ۵ سال آینده
	جذب سرمایه گذاران بخش خصوصی داخلی و خارجی برای سرمایه گذاری در گوشه های رقابتی شهر
	ارتقاء کمی و کیفی فضای شهری محلات
حفظ و ارتقای هویت شهر محلات به عنوان شهر گل ها و یک باغ شهر قرن بیست و یکمی	حفاظت از باغ های اطراف شهر و جلوگیری از تغییر کاربری آنها
	کمک به مکانیزه کردن تولید و پرورش گل در ۵ سال آینده
	استفاده از باغ های داخل محدود شهر برای کاربرهای عمومی مانند موزه، کتابخانه و ... با حفظ کاربری های اصلی
بهبود و ارتقای سطح آگاهی های عمومی در رابطه با حقوق شهروندی و مشارکت عمومی	افزایش سطح مشارکت های عمومی در پروژه های شهری و حل مسائل کلیدی شهر
	حمایت از توسعه و شکل گیری نهادهای مدنی
	استفاده کارآمد از ظرفیت های موجود جهت ارتقای سطح آگاهی های شهروندان
دستیابی به شکل و اندازه پایدار شهری و بهره برداری بهینه از محیط زیست	ایجاد زمینه و بستر مناسب جهت حفظ جمعیت جوان و نخبه شهر
	کمک به ایجاد اشتغال با گسترش و توسعه صنایع سازگار

اهداف بلندمدت	اهداف کوتاه مدت
بهبود مدیریت مالی شهرداری محلات	با محیط زیست شهر
	بستر سازی برای توسعه کارآفرینی در سطح شهر
	تأکید بر ساخت وسازهای اصولی و مناسب با ضوابط و مقررات مصوب در طرح‌های شهری و آیین‌نامه‌های مرتبط
	افزایش درآمدهای شهرداری با تکیه بر درآمدهای پایدار
تقویت زیرساخت‌های فیزیکی مورد نیاز شهر	کاهش هزینه‌های جاری و بهبود هزینه‌های عمرانی شهرداری
	زمینه‌سازی جهت ایجاد شهرداری الکترونیک در سازمان شهرداری
	زمینه‌سازی همگانی جهت بهره‌برداری از خدمات شهرداری الکترونیک
	جمع‌آوری و مدیریت مناسب آب‌های سطحی شهر محلات بهبود مسیرهای حمل و نقل شهری
توسعه زیرساخت‌های فرهنگی، دانشگاهی و تحقیقاتی شهر محلات	حمایت از توسعه کمی و کیفی مراکز علمی و دانشگاهی در شهر محلات
	هدایت موضوعات پژوهشی مراکز علمی و تحقیقاتی شهر متناسب با نیازهای شهر محلات
	هدایت رشته‌های دانشگاهی متناسب با قابلیت‌های شهر
یکپارچه‌سازی مدیریت شهری محلات	بهبود ساختار تشکیلاتی شهر محلات متناسب با نیازهای آن
	بستر سازی برای شکل‌گیری یک مرجع هماهنگ‌کننده با مشخص کردن محدوده وظایف و اختیارات در راستای مدیریت هماهنگ شهری
	ظرفیت‌سازی لازم جهت تحقق مدیریت واحد شهری با مشارکت تمام نهادهای ذیربط

۴-۵. تحلیل استراتژیک شهر و مدیریت شهری محلات

پس از تعیین چشم‌انداز و اهداف، گام بعدی تدوین راهبردهای مناسب برای توسعه شهر محلات می‌باشد. در این مرحله، شهر و نهادهای مرتبط با مدیریت آن، محیط داخلی خواهد

بود و دیگر شهرها و کل کشور به عنوان محیط خارجی در نظر گرفته می‌شود. لذا آنچه به عنوان فرصت و تهدید بررسی می‌شود، عواملی است که از خارج شهر محلات روی آن تأثیر می‌گذارند و تمام ویژگی‌های داخل شهر تحت عنوان نقاط قوت و ضعف در دسته عوامل داخلی قرار خواهند گرفت.

اهم اقدامات صورت گرفته جهت تعیین مسائل و موضوعات کلیدی مرتبط با شهر و مدیریت شهری محلات شامل موارد زیر می‌باشد:

الف) انجام مطالعات کتابخانه‌ای؛ بررسی و تجزیه و تحلیل اسناد فرادست و طرح‌های تهیه شده برای شهر؛

ب) انجام مطالعات میدانی و بازدید از شهر و محله‌های مختلف آن؛

ج) اخذ نظرات و دیدگاه‌های کارشناسان و نخبگان شهر محلات؛

د) تهیه و ارسال پرسش‌نامه برای مدیران و کارشناسان نهادهای مدیریت شهر محلات؛

ه) برگزاری کارگاه هم‌اندیشی با حضور مدیران نهادهای شهر محلات.

در نهایت، مجموعه اقدامات فوق، منجر به شناسایی ۱۴ عامل به عنوان فرصت، ۱۶ عامل به عنوان تهدید، ۲۱ عامل به عنوان نقاط قوت و ۳۹ عامل به عنوان نقاط ضعف مرتبط با شهر و مدیریت شهری محلات گردید. برای سهولت در بررسی، این عوامل در گروه‌هایی به شرح جداول ۲-۴ و ۳-۴ دسته‌بندی شدند.

جدول شماره ۴-۲: عوامل خارجی موثر بر شهر و مدیریت شهری محلات

عوامل خارجی	
عوامل جغرافیایی	موقعیت ممتاز جغرافیایی و اقلیمی نسبت به کلان‌شهرهای اراک، تهران، اصفهان و قم
	فاصله نزدیک محلات به شهرهای مجاور استان و خارج استان
	دور بودن نسبی از شبکه ارتباطی کشور (انزوای جغرافیایی)
	تأثیرگذاری مرکز استان بر شهر
	تمرکز امکانات و زیرساخت‌های اصلی در مرکز استان
	رشد سریع شهرهای اطراف
	جذابیت‌های گردشگری شهرستان محلات
	تخصیص آب به شهر محلات از پروژه انتقال آب سرشاخه‌های دز به قم‌رود
	نبود طرح کالبدی منطقه‌ای مصوب
طرح‌های فرادست	وجود طرح جامع ناحیه مصوب (جنوب‌شرق استان مرکزی)
	نگاه ویژه طرح‌های فرادست (ملی و منطقه‌ای) به شهر محلات
	عدم به‌روزرسانی طرح جامع شهر
	توجه به تمرکززدایی از شهرهای بزرگ در سطح ملی
	اجرایی نشدن مناسب مصوبات قانونی و طرح‌های بالادست
	الزام برنامه‌های توسعه پنج‌ساله سوم و چهارم کشور به یکپارچگی در مدیریت شهری
مدیریت شهری	تأکید سیاست‌های کلی نظام در پیاده‌سازی اصل ۴۴
	نبود ثبات کافی در مدیریت نهادهای شهری
	عدم تسریع در اجرای سیاست تمرکززدایی و کاستن از حجم دولت مرکزی
	کمبود فضای کافی جهت فعالیت و مشارکت نهادهای غیردولتی در مدیریت شهری
	دخالت نهادهای مختلف و سازمان‌های متعدد بالادستی در مدیریت شهری
	نهادینه شدن مدیریت سنتی در کشور
	نگرش ضعیف در رابطه با همکاری بین نهادهای

توجه به شهرداری به عنوان مردمی ترین نهاد اجرایی کشور	
وجود تجارب موفق جهانی در زمینه مدیریت یکپارچه شهری	
تدوین ساز و کارهای لازم برای تحقق مدیریت واحد شهری در کشور	
تأکید قانون اساسی بر ضرورت مشارکت مردمی در قالب شوراها به عنوان ارکان تصمیم گیری کشور	
عدم توجه کافی نهادهای مسئول بالادستی به امر ظرفیت سازی جهت ارتقای دانش و توان مدیریتی مسئولین نهادهای محلات	
به روز نبودن قوانین شهرسازی در کشور	
کمرنگ بودن به کارگیری رویکردهای نوین برنامه ریزی شهری در ایران	
وجود برنامه های پژوهشی سازمان شهرداری ها و دهیاری ها	

جدول شماره ۴-۳: عوامل داخلی موثر بر شهر و مدیریت شهری محلات

عوامل داخلی	
قابلیت های گسترده در زمینه تولید محصولات کشاورزی	عوامل فیزیکی- توپوگرافیک
پتانسیل بالای تولید گل و گیاه و پرورش ماهیان زینتی	
قابلیت های صنعتی و معدنی در مقیاس استانی و فراتر از آن	
پایین بودن خطر زلزله خیزی نسبت به دیگر شهرهای استان	
احاطه شدن توسط اراضی کشاورزی و داشتن هویت باغ- شهری	
وجود اراضی دارای شیب نامناسب در لبه های شمال و شرق شهر	
کمبود نسبی و استفاده نامناسب از منابع آب	
شرایط آب و هوایی مناسب شهر محلات	
عدم استفاده مناسب از پتانسیل های کشاورزی	
هماهنگی پایین در تصمیم گیری و اجرای مصوبات قانونی	عوامل انسانی- قانونی
آشنایی کم شهروندان با حقوق شهروندی	
عدم اجرایی شدن همه مصوبات طرح جامع و تفصیلی شهر	

انطباق پایین مصوبات طرح جامع شهر با واقعیت‌های موجود در شهر	محدترین شهری
به‌روز نبودن قوانین شهری در کشور (جزء عوامل خارجی)	
عدم رعایت مقررات لازم نماسازی شهری	
وجود ظرفیت‌های لازم در بین نهادهای شهری جهت ارتقای سطح همکاری بین‌نهادی	
عدم تدوین سند توسعه مصوب برای مدیریت شهر محلات	
نبود آمار و اطلاعات به‌هنگام و دقیق از وضع موجود محله‌های شهر	
ناهماهنگی در ایجاد زیرساخت‌های شهر (تأسیسات شهری)	
تمایل کم مردم به مشارکت در مسایل شهری	
تلاش مدیران شهری برای حل مسائل شهر و بهبود وضع موجود	
حس اعتماد مردم به مدیران شهر	
وجود بستر نامناسب برای جذب سرمایه‌گذاران در بخش‌های مختلف	
نبود حمایت لازم مدیران شهری از فعالیت تشکلهای غیردولتی	
عدم شناسایی اولویت‌های مورد نیاز از دیدگاه مردم	
مشکلات ناشی از استملاک اراضی در جهت اجرای پروژه‌های شهری	
کمبود پیمانکاران و مشاوران توانمند در شهر	عوامل جمعیتی
وجود نیروهای تحصیل کرده و متخصص محلاتی ساکن در خارج از شهر محلات	
رشد کم جمعیت شهری	
مهاجر فرست بودن شهر	
بافت مناسب جمعیتی شهر (از بعد سنی و جنسی)	
کمبود پیمانکاران و مشاوران صلاحیت‌دار و فنی	عوامل گردشگری
وجود منابع متنوع گردشگری، طبیعی، تاریخی و فرهنگی	
کمبود جذب سرمایه برای توسعه گردشگری	
نبود سازوکار مناسب جهت مدیریت گردشگری در شهر	
کمبود امکانات و تسهیلات گردشگری در شهر	

شهرت و شناخته شدن شهر محلات به عنوان شهر گل و گیاه	
وجود قطب‌ها و شهرک‌های صنعتی	عوامل اقتصادی
برگزاری نمایشگاه‌های گل، سنگ و ماهیان زینتی	
وجود دهکده گل در شهر	
عدم وجود صنایع تبدیلی کشاورزی در شهر محلات	
گسترش فعالیت‌های صنعتی و از بین رفتن محیط زیست	
کمبود مراکز تجاری در شهر	
کمبود منابع مالی و درآمدی جهت اجرای مصوبات طرح‌های شهری	
نرخ پایین بیکاری در سطح شهر	
قیمت بالای کالا و خدمات در شهر به دلیل توریستی بودن شهر	
پایین بودن شاخص‌های کالبدی، اجتماعی، اقتصادی در محله کوی حجت، محله پایین و مرکزی	عوامل کالبدی
بالا بودن میزان نسبی تولید زباله	
نداشتن پارکینگ در شهر	
مشکل ترافیک به خصوص در بافت مرکزی شهر	
کمبود زیرساخت‌های مناسب فرهنگی - هنری در شهر	
وجود اراضی بایر با تراکم کم جهت توسعه درون شهری و جذب جمعیت	
گسترش ساخت‌وسازهای شهری و دست‌اندازی به اراضی، باغات کشاورزی و گل‌و گیاه	
عدم انسجام ساختار کالبدی شهر به دلیل پراکندگی زمین‌های بایر درون شهر	
ضعف مشارکت در تهیه طرح‌های جامع	
کمبود توجه به بافت‌های فرسوده شهر	
ساخت‌وساز غیر مجاز	
وجود مراکز آموزش عالی در شهر	عوامل فرهنگی - آموزشی
نبود فرهنگ آموزش‌پذیری در بهره‌برداران بخش کشاورزی	

میزان بالای باسواد در شهر	
وجود نهادهای مدنی فعال در شهر	
استفاده کم از پتانسیل بالای ورزش همگانی در شهر محلات	
توجه کم به امر ورزش همگانی در بین شهروندان محلاتی	
توجه پایین به امر تلفات انرژی، آب و ... در سطح شهر	
کمبود فضا و بودجه آموزشی و پرورشی مورد نیاز جهت توسعه زیرساخت های آموزشی	
وجود انسجام فرهنگی در شهر محلات	
وجود برنامه های آموزشی و پرورشی سازمان شهرداری ها و دهرداری های کشور	

۴-۵-۱. تعیین عوامل کلیدی

در ادامه فرآیند تحلیل راهبردی، برای وزن دهی عوامل شناخته شده و تعیین کلیدی ترین مسائل، با برگزاری کارگاهی در شهر محلات متشکل از ۲۵ نهاد درگیر در شهر، و متخصصان و نخبگان بومی و غیربومی و توزیع پرسش نامه ای در بین آنها، به وزن دهی عوامل پرداخته شد. سپس از نمره هر عامل به صورت مجزا میانگین گرفته شد تا وزن آن عامل مشخص و اولویت ها تعیین شود. نتایج حاصل از ارزیابی های صورت گرفته در کارگاه مذکور در جداول ۴-۴ و ۴-۵ ارائه گردیده است.

جدول شماره ۴-۴: ماتریس ارزیابی عوامل خارجی موثر بر شهر و مدیریت شهری محلات بر اساس تحلیل استراتژیک

ردیف	زیر عامل	کد زیر عامل	میانگین ضریب اهمیت	میانگین رتبه	نمره
۱	موقعیت ممتاز جغرافیایی و اقلیمی نسبت به کلان شهرهای تهران، اصفهان و قم	O۱	۰.۰۳۹	۳.۹۲	۰.۱۵۲
	فاصله نزدیک شهر محلات با شهرهای مجاور در استان و خارج از آن	O۲	۰.۰۳۳	۳.۷۳	۰.۱۲۲
	رشد سریع شهرهای اطراف	O۳	۰.۰۳۳	۳.۷۵	۰.۱۲۶

۰.۱۶۱	۳.۹۸	۰.۰۴۱	O۴	جذابیت‌های گردشگری شهرستان محلات	
۰.۱۵۵	۳.۹۴	۰.۰۳۹	O۵	تخصیص بخشی از آب انتقالی از سرشاخه‌های دز به قمرود برای شهر محلات	
۰.۱۱۳	۳.۶۷	۰.۰۳۱	O۶	وجود طرح جامع ناحیه مصوب	
۰.۱۴۲	۳.۸۶	۰.۰۳۷	O۷	توجه ویژه طرح‌های فرداست (ملی و منطقه‌ای) به شهر محلات	
۰.۱۳۵	۳.۸۱	۰.۰۳۵	O۸	توجه به تمرکززدایی از شهرهای بزرگ در سطح ملی	
۰.۱۴۳	۳.۸۶	۰.۰۳۷	O۹	الزام برنامه‌های توسعه ۵ ساله سوم و چهارم کشور به یکپارچگی در مدیریت شهری	
۰.۱۴۳	۳.۸۶	۰.۰۳۷	O۱۰	تأکید سیاست‌های کلی نظام در پیاده‌سازی اصل ۴۴	
۰.۱۳۴	۳.۸۰	۰.۰۳۵	O۱۱	توجه به شهرداری به عنوان مردمی‌ترین نهاد اجرایی کشور	
۰.۱۳۱	۳.۷۸	۰.۰۳۵	O۱۲	وجود تجارب موفق جهانی در زمینه مدیریت یکپارچه شهری	
۰.۱۲۶	۳.۷۵	۰.۰۳۳	O۱۳	تأکید قانون اساسی بر ضرورت مشارکت مردمی در قالب شوراها به عنوان ارکان تصمیم‌گیری کشور	
۰.۱۳۰	۳.۷۸	۰.۰۳۴	O۱۴	وجود برنامه‌های پژوهشی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	توسعه
۰.۰۴۴	۱.۵۸	۰.۰۲۸	T۱	دور بودن نسبی از شبکه ارتباطی کشور (انزوای جغرافیایی)	
۰.۰۳۹	۱.۵۰	۰.۰۲۶	T۲	تأثیرگذاری مرکز استان بر شهر	
۰.۰۴۶	۱.۶۰	۰.۰۲۹	T۳	تمرکز امکانات و زیرساخت‌های اصلی در مراکز استان	
۰.۰۶۳	۱.۸۰	۰.۰۳۵	T۴	نبود طرح کالبدی منطقه‌ای مصوب	
۰.۰۵۳	۱.۶۹	۰.۰۳۲	T۵	عدم به‌روزرسانی طرح جامع شهر	
۰.۰۵۵	۱.۷۱	۰.۰۳۲	T۶	عدم اجرای مصوبات قانونی و طرح‌های بالادست	
۰.۰۶۴	۱.۸۱	۰.۰۳۵	T۷	عدم ثبات در مدیریت نهادهای شهری	
۰.۰۵۳	۱.۶۹	۰.۰۳۲	T۸	عدم توفیق در اجرای سیاست تمرکززدایی و	

				کاستن از حجم دولت مرکزی	
۰.۰۴۸	۱.۶۳	۰.۰۳۰	T۹	نبود فضای کافی جهت فعالیت و مشارکت نهادهای غیردولتی در مدیریت شهری	
۰.۰۵۷	۱.۷۳	۰.۰۳۳	T۱۰	دخالت نهادهای مختلف و سازمان‌های متعدد بالادستی در مدیریت شهری	
۰.۰۵۷	۱.۷۳	۰.۰۳۳	T۱۱	نهادینه شدن مدیریت سنتی در کشور	
۰.۰۵۸	۱.۷۵	۰.۰۳۳	T۱۲	عدم وجود نگرش و اندیشه همکاری بین نهادهای بالادستی	
۰.۰۵۸	۱.۷۵	۰.۰۳۳	T۱۳	نبود سازوکارهای لازم برای تحقق مدیریت واحد شهری در کشور	
۰.۰۵۳	۱.۶۹	۰.۰۳۲	T۱۴	عدم توجه کافی نهادهای مسئول بالادستی به امر ظرفیت‌سازی جهت ارتقاء دانش و توان مدیریتی مسئولین نهادهای محلات	
۰.۰۴۳	۱.۵۶	۰.۰۲۸	T۱۵	کم‌رنگ بودن به کارگیری رویکردهای نوین برنامه‌ریزی شهری در ایران	
۰.۰۵۲	۱.۶۷	۰.۰۳۱	T۱۶	به‌روز نبودن قوانین شهرسازی در کشور	
۲.۷۵۵		۱.۰۰۰			مجموع

مهم‌ترین فرصت موجود برای شهر و مدیریت شهری محلات بر اساس نتایج تحلیل راهبردی، جذابیت‌های گردشگری شهرستان محلات است. وجود پتانسیل‌های بالای گردشگری یکی از اصلی‌ترین محورهای توسعه و به عبارتی دیگر بردار اصلی توسعه شهر محلات در سال‌های آتی خواهد بود. موقعیت ممتاز جغرافیایی و اقلیمی آن نسبت به کلان‌شهرهای تهران، اصفهان و قم دیگر فرصت بسیار مهمی است که در ارتباط با جذابیت‌های گردشگری باید مورد توجه قرار گیرد. در واقع، از آنجایی که محلات بر اساس چشم‌انداز تدوینی آن یک شهر گردشگری است، این موقعیت جغرافیایی یکی از جهت‌های اصلی استراتژیک شهر برای رسیدن به چشم‌انداز و اهداف آن است.

از جمله تهدیدات موجود نیز، نبود طرح کالبدی مصوب برای منطقه البرز جنوبی است (بر اساس منطقه‌بندی طرح کالبدی ملی، منطقه البرز جنوبی شامل استان‌های تهران، مرکزی، سمنان، زنجان، قزوین و قم می‌گردد). فقدان مطالعات طرح کالبدی منطقه‌ای که جزو طرح‌های بالادست طرح جامع شهری محسوب می‌شود، نتیجه‌اش فقدان اطلاعات پایه برای شهرسازی است. در تهیه انواع طرح‌های شهری، دسترسی به اطلاعاتی مانند خطر وقوع سیل و زلزله، مقاومت خاک، دسترسی به منابع آب، فرصت‌های شغلی، سیاست‌های دولت در زمینه تمرکززدایی و غیره موجود نمی‌باشد. وجود طرح کالبدی منطقه‌ای دسترسی به این اطلاعات را میسر کرده و تصمیم‌گیری را برای مدیران شهری آسان خواهد کرد. ضمن اینکه یکی از اهداف اصلی طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای، پیشنهاد شبکه شهری آینده کشور، یعنی اندازه شهرها، چگونگی استقرار آنها در پهنه کشور و سلسله‌مراتب میان شهرها به‌منظور تسهیل مدیریت سرزمین و امر خدمات‌رسانی به مردم است. بنابراین فقدان آن باعث می‌شود جایگاه شهر در شبکه شهری کشور ناشناخته و مبهم باقی بماند. به سخنی دیگر در فقدان آن شهر نمی‌داند که در کدام مسیر باید حرکت کند.

تهدیدهای دیگر برای شهر محلات بیشتر به مدیریت شهری برمی‌گردد. نبود سازوکار لازم برای تحقق مدیریت واحد شهری در کشور، نهادینه شدن مدیریت سنتی در کشور، دخالت نهادها و سازمان‌های مختلف بالادستی در مدیریت شهری و عدم وجود نگرش و اندیشه همکاری بین نهادهای بالادستی از این جمله‌اند.

جدول شماره ۴-۵: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی موثر بر شهر و مدیریت شهری محلات بر اساس تحلیل استراتژیک

ردیف	زیرعامل	کد زیرعامل	میانگین ضریب اهمیت	میانگین رتبه	نمره
۳۹	قابلیت‌های گسترده در زمینه تولید محصولات کشاورزی	S۱	۰.۰۲	۳.۷۸	۰.۰۶
	پتانسیل بالای تولید گل و گیاه	S۲	۰.۰۱۹	۳.۹۸	۰.۰۷۷
	قابلیت‌های صنعتی و معدنی در مقیاس استانی و فراتر از آن	S۳	۰.۰۱۸	۳.۸۶	۰.۰۶۸
	پایین بودن خطر زلزله‌خیزی نسبت به دیگر شهرهای استان	S۴	۰.۰۱۷	۳.۸۴	۰.۰۶۷
	احاطه شدن شهر توسط اراضی و باغات کشاورزی و داشتن هویت باغ- شهری	S۵	۰.۰۱۶	۳.۷۶	۰.۰۶۱
	شرایط آب و هوایی مناسب شهر محلات	S۶	۰.۰۱۹	۳.۹۳	۰.۰۷۳
	وجود ظرفیت‌های لازم در بین نهادهای شهری جهت ارتقای سطح همکاری بین‌نهادی	S۷	۰.۰۱۷	۳.۸۰	۰.۰۶۴
	تلاش مدیران شهری برای حل مسائل شهر و بهبود وضع موجود	S۸	۰.۰۱۸	۳.۹۰	۰.۰۷۱
	حس اعتماد مردم به مدیران شهر	S۹	۰.۰۱۸	۳.۹۰	۰.۰۷۱
	وجود نیروهای تحصیل کرده و متخصص محلاتی ساکن در خارج از شهر محلات	S۱۰	۰.۰۱۷	۳.۸۲	۰.۰۶۵
	رشد آرام شهری	S۱۱	۰.۰۱۶	۳.۷۶	۰.۰۶۱
	بافت مناسب جمعیتی شهر محلات (به لحاظ سن و جنس)	S۱۲	۰.۰۱۶	۳.۷۵	۰.۰۶۰
	وجود منابع متنوع گردشگری، طبیعی، تاریخی و فرهنگی	S۱۳	۰.۰۱۹	۳.۹۲	۰.۰۷۳
	شهرت و شناخته شدن شهر محلات به‌عنوان شهر گل و گیاه	S۱۴	۰.۰۱۹	۳.۹۳	۰.۰۷۳
	وجود دهکده گل در شهر	S۱۵	۰.۰۱۵	۳.۷۰	۰.۰۵۷

ردیف	زیرعامل	کد زیرعامل	میانگین ضریب اهمیت	میانگین رتبه	نمره
	وجود قطب‌ها و شهرک‌های صنعتی	S۱۶	۰.۰۱۷	۳.۸۲	۰.۰۶۵
	برگزاری نمایشگاه‌های گل در شهر	S۱۷	۰.۰۱۷	۳.۸۴	۰.۰۶۷
	نرخ پایین بیکاری در شهر محلات	S۱۸	۰.۰۱۶	۳.۷۴	۰.۰۵۹
	وجود مراکز آموزش عالی	S۱۹	۰.۰۱۸	۳.۸۸	۰.۰۷۰
	میزان بالای باسودای در شهر	S۲۰	۰.۰۱۸	۳.۹۰	۰.۰۷۱
	وجود نهادهای مدنی فعال در شهر	S۲۱	۰.۰۱۷	۳.۸۱	۰.۰۶۵
توسعه شهری	وجود اراضی دارای شیب نامناسب در لبه‌های شمال و شرق شهر	W۱	۰.۰۱۲	۱.۴۸	۰.۰۱۸
	کمبود نسبی منابع آب و بهره‌برداری نامناسب از منابع آب	W۲	۰.۰۱۷	۱.۸۰	۰.۰۳۰
	عدم استفاده مناسب از پتانسیل‌های کشاورزی شهر	W۳	۰.۰۱۶	۱.۷۵	۰.۰۲۸
	عدم اجرایی شدن همه مصوبات طرح جامع و تفصیلی	W۴	۰.۰۱۷	۱.۸۳	۰.۰۳۲
	نبود مقررات لازم برای ناماسازی ساختمان‌های شهر	W۵	۰.۰۱۷	۱.۸۰	۰.۰۳۰
	آشنایی کم شهروندان به حقوق شهروندی	W۶	۰.۰۱۸	۱.۸۹	۰.۰۳۴
	انطباق پایین مصوبات طرح جامع شهر با واقعیت‌های موجود در شهر	W۷	۰.۰۱۸	۱.۸۹	۰.۰۳۴
	عدم تدوین سند توسعه مصوب برای مدیریت شهر محلات	W۸	۰.۰۱۶	۱.۷۶	۰.۰۲۹
	عدم وجود آمار و اطلاعات به‌هنگام و دقیق از وضع موجود محله‌های مختلف شهر	W۹	۰.۰۱۷	۱.۸۰	۰.۰۳۰
	عدم هماهنگی در ایجاد زیرساخت‌های شهر (تأسیسات شهری)	W۱۰	۰.۰۱۷	۱.۸۲	۰.۰۳۱
	عدم تمایل مردم به مشارکت در مسائل شهری	W۱۱	۰.۰۱۵	۱.۷۱	۰.۰۲۶

ردیف	زیرعامل	کد زیرعامل	میانگین ضریب اهمیت	میانگین رتبه	نمره
	عدم وجود بستر مناسب برای جذب سرمایه‌گذاران در بخش‌های مختلف	W۱۲	۰.۰۱۴	۱.۶۵	۰.۰۲۴
	نبود حمایت لازم مدیران شهری از فعالیت تشکلهای غیردولتی	W۱۳	۰.۰۱۶	۱.۷۳	۰.۰۲۷
	عدم شناسایی اولویتهای مورد نیاز از دیدگاه مردم	W۱۴	۰.۰۱۶	۱.۷۶	۰.۰۲۹
	مشکلات ناشی از استملاک اراضی در راستای اجرای پروژه‌های شهری	W۱۵	۰.۰۱۶	۱.۷۷	۰.۰۲۹
	کمبود پیمانکاران و مشاوران توانمند در شهر محلات	W۱۶	۰.۰۱۵	۱.۶۷	۰.۰۲۵
	مهاجر فرست بودن شهر محلات	W۱۷	۰.۰۱۴	۱.۶۵	۰.۰۲۴
	کمبود امکانات و تسهیلات گردشگری در شهر	W۱۸	۰.۰۱۹	۱.۹۲	۰.۰۳۶
	کمبود جذب سرمایه برای توسعه گردشگری	W۱۹	۰.۰۱۸	۱.۹۲	۰.۰۳۵
	نبود سازوکار مناسب جهت مدیریت گردشگری در شهر	W۲۰	۰.۰۱۶	۱.۷۵	۰.۰۲۸
	گسترش فعالیت‌های صنعتی و از بین رفتن محیط زیست	W۲۱	۰.۰۱۵	۱.۶۷	۰.۰۲۵
	کمبود مراکز تجاری	W۲۲	۰.۰۱۷	۱.۸۰	۰.۰۳۰
	عدم وجود صنایع تبدیلی در شهر	W۲۳	۰.۰۱۴	۱.۶۳	۰.۰۲۳
	قیمت بالای کالا و خدمات در شهر به‌خاطر توریستی بودن آن	W۲۴	۰.۰۱۶	۱.۷۸	۰.۰۲۹
	کمبود منابع مالی جهت اجرای مصوبات طرح‌های شهری	W۲۵	۰.۰۱۸	۱.۹۲	۰.۰۳۵
	توجه پایین به امر تلفات انرژی، آب و غیره در سطح شهر	W۲۶	۰.۰۱۸	۱.۸۶	۰.۰۳۳
	پایین بودن شاخص‌های کالبدی، اجتماعی،	W۲۷	۰.۰۱۶	۱.۷۵	۰.۰۲۸

ردیف	زیرعامل	کد زیرعامل	میانگین ضریب اهمیت	میانگین رتبه	نمره
	اقتصادی در محله کوی حجت، محله پایین و مرکزی				
	بالا بودن میزان تولید زباله	W۲۸	۰۰۱۶	۱.۷۳	۰۰۲۷
	نداشتن پارکینگ در شهر	W۲۹	۰۰۱۷	۱.۸۲	۰۰۳۱
	مشکل ترافیک به خصوص در بافت مرکزی شهر	W۳۰	۰۰۱۷	۱.۸۰	۰۰۳۰
	نبود زیرساخت‌های مناسب فرهنگی- هنری در شهر	W۳۱	۰۰۱۸	۱.۸۶	۰۰۳۳
	وجود اراضی بایر با تراکم کم جهت توسعه درون شهری و جذب جمعیت	W۳۲	۰۰۱۶	۱.۷۵	۰۰۲۸
	گسترش ساخت‌وسازهای شهری و دست‌اندازی به اراضی، باغات کشاورزی و گل‌وگیاه	W۳۳	۰۰۱۶	۱.۷۷	۰۰۲۹
	عدم انسجام ساختارکالبدی شهر به دلیل پراکندگی زمین‌های بایر درون شهر	W۳۴	۰۰۱۴	۱.۶۵	۰۰۲۴
	عدم توجه به بافت‌های فرسوده شهر	W۳۵	۰۰۱۷	۱.۸۲	۰۰۳۱
	ساخت‌وساز غیرمجاز	W۳۶	۰۰۱۷	۱.۸۴	۰۰۳۲
	نبود مراکز تخصصی آموزش پرورش گل	W۳۷	۰۰۱۵	۱.۷۱	۰۰۲۶
	کمبود فضاهای عمومی و ورزشی	W۳۸	۰۰۱۶	۱.۷۳	۰۰۲۷
	نبود فرهنگ آموزش‌پذیری در بهره‌برداران بخش کشاورزی	W۳۹	۰۰۱۷	۱.۸۳	۰۰۳۲
مجموع			۱.۰۰۰		۲.۵۳۱

همان‌طوری که در جدول ۴-۵ هم مشخص است، قابلیت‌های گردشگری شهر محلات از
نقاط قوت و راهبردی اصلی آن می‌باشد. مقایسه وزن نسبی عوامل داخلی موثر بر شهر

محلات نشان می‌دهد که پتانسیل بالای تولید گل و گیاه مهم‌ترین نقطه قوت شهر محلات می‌باشد. شرایط آب‌وهوایی مناسب شهر محلات، وجود منابع متنوع گردشگری طبیعی، تاریخی و فرهنگی و شهرت و شناخته شدن شهر محلات به‌عنوان شهر گل و گیاه از دیگر نقاط قوت مهم و کلیدی شهر محلات می‌باشد.

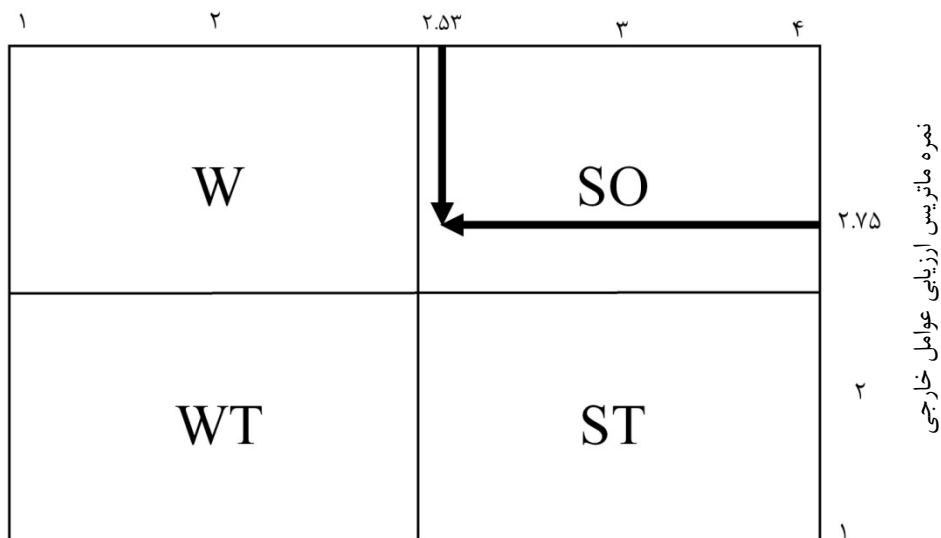
مهم‌ترین نقطه ضعف محلات که بیشترین مقدار وزن نسبی را در بین نقاط ضعف به خود اختصاص داده است، کمبود امکانات و تسهیلات گردشگری در شهر می‌باشد. دقت در وزن نسبی عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر شهر به روشنی جهت‌های استراتژیکی را که شهر باید در آن جهت‌ها حرکت کند نشان می‌دهد. برای نمونه، محلات دارای پتانسیل‌های بالایی در گردشگری است؛ به گونه‌ای که به شهر گل‌و گیاه معروف است اما در زمینه امکانات و تسهیلات گردشگری دارای مشکلات زیادی است. بنابراین حرکت در مسیر تبدیل شدن به شهر گردشگری، نیازمند توسعه زیرساخت‌ها و امکانات گردشگری است.

۴-۵-۲. مقایسه و ارزیابی عوامل داخلی و خارجی

در نهایت، براساس محاسبه وزن عوامل خارجی و داخلی مؤثر بر شهر و مدیریت شهری محلات، و تهیه ماتریس عوامل داخلی و خارجی (شکل شماره ۴-۸)، نقطه تلاقی عوامل داخلی و خارجی در منطقه اول ماتریس قرار گرفت. بنابراین استراتژی شهر محلات در برنامه‌های آتی از نوع تهاجمی و یا استراتژی‌های رشد خواهد بود. البته باید اشاره شود، از آنجایی که نگاه به شهر به‌صورت سیستمی است و نیز شهر به‌لحاظ پیچیدگی در بین سیستم‌های اجتماعی، در بالاترین حد پیچیدگی قرار دارد، تنها با یک نوع استراتژی نمی‌توان به مسائل آن پرداخت. درست است که تجزیه و تحلیل‌ها نشان می‌دهد که شهر محلات دارای نقاط قوت، و فرصت‌های بسیار مهمی برای پیشرفت است. ولی در کنار آن،

این شهر نقاط ضعف بسیار مهمی را نیز داراست. بنابراین در کنار استراتژی‌های رشد سعی شده از استراتژی‌های تغییر تدریجی، بهبود مستمر و تدافعی نیز استفاده شود.

نمره ماتریس ارزیابی عوامل داخلی



شکل شماره ۴-۸: ماتریس داخلی و خارجی شهر محلات

۴-۵-۳. تعیین راهبردهای توسعه شهر محلات

پس از تحلیل استراتژیک و استخراج نقاط استراتژیک شهر محلات، گام بعد، تعیین راهبردهای مناسب توسعه شهری با توجه به این تحلیل‌ها می‌باشد. برای این منظور پس از تشکیل کارگاه و انجام بررسی‌های لازم، استراتژی‌های مناسب توسعه شهری محلات در چهار دسته استراتژی‌های تهاجمی (رشد)، بهبود مستمر، تغییر تدریجی و استراتژی‌های تدافعی تعیین شد که در جدول ۴-۶ آورده شده است. به عنوان مثال با استفاده از فرصت نزدیکی شهر محلات به کلان‌شهرهای اطراف و نقطه قوت وجود منابع متنوع گردشگری، طبیعی، تاریخی و فرهنگی، استراتژی تهاجمی زیر پیشنهاد شده است:

«توسعه امکانات گردشگری و زیرساخت‌های لازم برای جذب توریست از کلان‌شهرهای

اطراف (تهران - اصفهان)»

درواقع در این استراتژی هدف این است تا با استفاده از نقاط قوت موجود در شهر

محلات از لحاظ پتانسیل‌های گردشگری، طبیعی و ... و فرصت‌های بالقوه ناشی از مسافت

کم با کلان‌شهرهای اطراف، آن‌ها را به بالفعل تبدیل کرده و در جهت رشد شهر گام

برداشت.

جدول شماره ۴-۶: راهبردهای پیشنهادی جهت توسعه شهری محلات

استراتژی‌های تهاجمی (SO)	۱. توسعه امکانات گردشگری و زیرساخت‌های لازم برای جذب گردشگر داخلی و خارجی به خصوص از کلان‌شهرهای اطراف (تهران - اصفهان و قم) $(S_1 + S_{13}) + (O_4)$ ۲. تقویت صادرات با تاکید بر گل و گیاه، ماهیان زینتی و سنگ‌های ساختمانی $(O_1 + O_5 + S_1)$ ۳. شناساندن بیشتر شهر محلات در سطح ملی و جهانی $(O_4) + (S_{14} + S_{15} + S_{14})$ ۴. گسترش آموزش عالی در شهر و تقویت کارکرد مراکز دانشگاهی $(S_{20} + S_{19}) + (O_1 + O_2)$ ۵. توسعه زیرساخت‌های رفاهی، تفریحی و آموزشی $(S_{14}) + (O_2 + O_1 + O_4)$ ۶. تقویت شهر محلات به عنوان یک شهر میانی در کشور و تقویت زیرساخت‌ها برای پذیرش نقش بیشتر در ناحیه جنوب شرقی استان $(S_3 + S_4) + (O_1 + O_2 + O_8)$	استراتژی‌های تغییر تدریجی (WO)	۱. تقویت زیرساخت‌های فرهنگی - هنری شهر $(W_{31}) + (O_4 + O_8)$ ۲. ظرفیت‌سازی جهت تخصصی نمودن پرورش گل در شهر $(W_{39} + W_{37}) + (O_5)$ ۳. بهبود سیستم حمل و نقل درون‌شهری و بیرون‌شهری $(W_{19}) + (O_1 + O_4)$ ۴. حفظ و ارتقای محیط زیست طبیعی و انسانی شهر $(W_{35} + W_{36} + W_{38}) + (O_1 + O_4)$
--------------------------	---	--------------------------------	---

۱. به‌سازای مناسب جهت حفظ نخبگان و نیروی متخصص و جوان بومی $(W_{12}+W_{17})+(T_3+T_{11})$ ۲. کاهش سطح تضاد طبقاتی و اختلافات فرهنگی میان محله‌های مختلف شهر $(W_{27}+W_{34})+(T_{16})$ ۳. حفاظت از اراضی کشاورزی و فضای سبز اطراف شهر (محیط‌زیست) $(W_{21}+W_{28}+W_{33})+(T_{16})$ ۴. حفظ روند رشد آرام جمعیت و توسعه فیزیکی شهر $(W_{36})+(T_{15}+T_{16})$	استراتژی‌های تدافعی (WT)	۱. ایجاد شرایط لازم جهت جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی از سطح استان و کشور $(S_1+S_3)+(T_3)$ ۲. افزایش همکاری با شهرهای نزدیک اطراف و تشکیل منطقه شهری $(S_7)+(T_2)$	استراتژی‌های بهبود مستمر (ST)
--	-------------------------------------	--	--

۴-۶. تدوین بیانیه مأموریت شهرداری شهر محلات

بر اساس نتایج حاصل از تحلیل راهبردی شهر و مدیریت شهری محلات و همچنین چشم‌انداز شهر محلات و جایگاه سازمان شهرداری، بیانیه مأموریت شهرداری محلات به صورت زیر تدوین و ارائه گردید.

الف) حرکت در جهت تحقق چشم‌انداز شهر و رشد مشارکت عمومی، شفافیت، پاسخگویی و قانون‌مندی در شهرداری محلات؛

ب) هماهنگی در تعیین اهداف، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی با دیگر نهادهای مدیریت شهری؛

ج) رعایت برابری در توزیع خدمات و عدالت اجتماعی؛

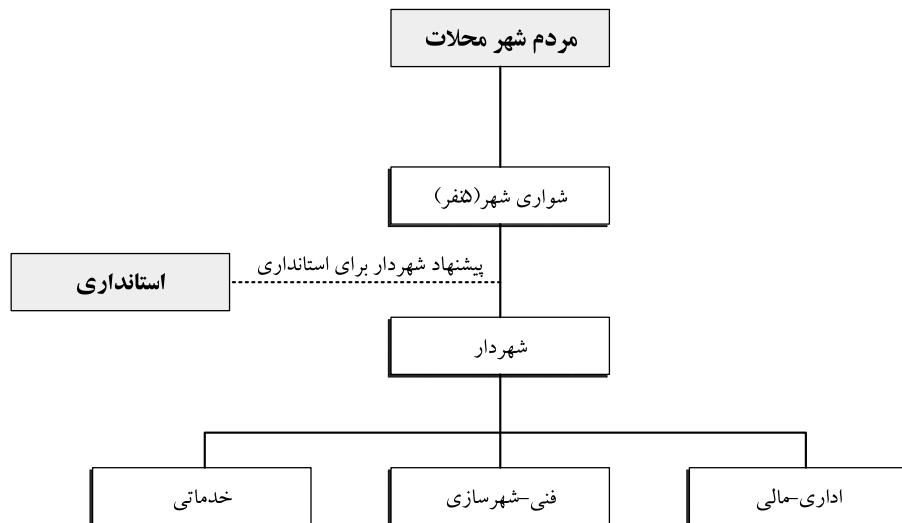
د) برنامه‌ریزی برای شهر با استفاده از روش حل مشکل اساسی (بر پایه نظرسنجی از داخل و مشارکت شهروندان) به جای روش معیارگرا؛

ه) احترام به خلاقیت، نوآوری و نقطه‌نظرات شهروندان و نخبگان شهری؛

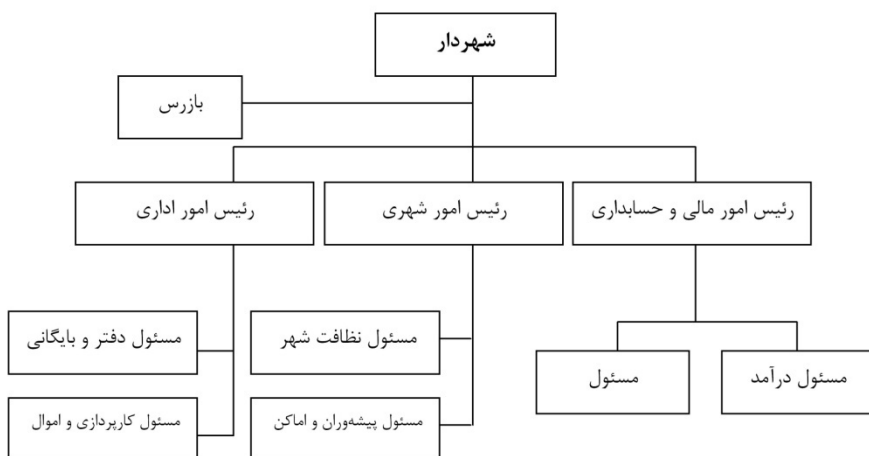
- و) حفظ هویت باغ‌شهری محلات و احترام به محیط‌زیست شهر؛
- ز) حمایت از جشنواره‌های گل و گیاه در شهر و ارتقای جایگاه محلات به‌عنوان شهر گل‌ها.

۴-۷. تحلیل محیطی سازمان شهرداری شهر محلات

در این بخش به بررسی شهرداری و تعیین استراتژی‌های مورد نیاز آن پرداخته می‌شود، لذا این سازمان محیط داخلی بوده و هر محیطی خارج از آن در زمره محیط خارجی قرار خواهد گرفت. مدیریت شهری در شهر محلات نیز از لحاظ ساختار سازمانی و کلیات، مانند سایر کشور است. مدل کنونی مدیریت شهری در شهر محلات در شکل ۴-۹ و ساختار اداری شهرداری محلات در شکل ۴-۱۰ ارائه گردیده است.



شکل شماره ۴-۹، مدل کنونی اداره شهر در شهر محلات



شکل شماره ۴-۱۰: ساختار اداری شهرداری شهر محلات

۴-۷-۱. تحلیل مسائل استراتژیک شهرداری محلات

در این قسمت براساس مطالعات و بررسی‌های انجام شده (منابع مالی شهرداری محلات، ساختار تشکیلاتی شهرداری، وظایف شهرداری و امکان‌سنجی واگذاری آنها و نیز امکان‌سنجی مدیریت یکپارچه) مهم‌ترین عوامل خارجی و داخلی مؤثر بر شهرداری محلات آورده شده است. آنچه در این بررسی‌ها بسیار حایز اهمیت می‌باشد رابطه شهر و شهرداری است. شهر برای این بررسی، محیط خارجی محسوب می‌شود لذا آنچه در قسمت پیش، تحت عنوان محیط خارجی آورده شد در اینجا نیز برای سازمان یک محیط خارجی محسوب شده، لذا تمام فرصت‌ها و تهدیدهایی که در قسمت پیش وجود داشت در اینجا نیز وجود دارند. در این کتاب برای عدم تکرار، فقط بخش تخصصی شهرداری مورد بررسی قرار می‌گیرد. وزن‌بندی عوامل و انتخاب آنها به‌عنوان فرصت یا تهدید، از طریق پرسش‌نامه و با برگزاری کارگاه هم‌اندیشی در شهر محلات انجام شده است. براساس نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل پرسش‌نامه‌ها، کل عوامل خارجی و داخلی تخصصی مؤثر بر شهرداری محلات

۵۳ عامل است. از بین ۵۳ عامل داخلی و خارجی، ۸ عامل به عنوان فرصت، ۱۸ عامل به عنوان تهدید، ۴ عامل به عنوان نقطه قوت و ۲۳ عامل به عنوان نقطه ضعف شناخته شده اند. این عوامل داخلی و خارجی به صورت زیر در گروه هایی طبقه بندی شده و سپس رتبه بندی شدند. نتایج حاصل در جداول ۴-۷ الی ۴-۱۰ ارائه شده است.

جدول شماره ۴-۷: عوامل خارجی موثر بر شهرداری شهر محلات

عوامل خارجی	
مسائل کلان مدیریت شهری	توجه به تمرکززدایی اجرایی و مدیریت یکپارچه شهری از برنامه سوم توسعه به بعد
	حمایت شورای شهر و مدیریت شهری از سازمان شهرداری محلات
	وجود تجربیات متعدد و موفق جهانی و داخلی در زمینه مدیریت شهر توسط شهرداری ها
	حمایت سازمان شهرداری ها از طرح ها و پروژه های شهری محلات
	سیستم اجرایی متمرکز و بخشی نگر نهادهای دولتی و عدم هماهنگی و سازگاری آن با سیستم غیرمتمرکز و فرابخشی
	واگذاری بیشتر وظایف عمرانی و خدمات شهری به سایر نهادهای درگیر در مدیریت شهری
	کاهش کمک مالی دولت به شهرداری ها
	درجه بندی شهرداری های کشور براساس جمعیت شهر
	وابستگی شهرداری ها به دولت با وجود تعریف آن به عنوان نهادی غیردولتی
	دخل و تصرف نهادهای دولتی در درآمدهای شهرداری
	نامتناسب بودن ساختار تشکیلات شهرداری با وظایف سازمانی آن
	توزیع ناعادلانه سهم شهرداری ها
	عدم محاسبه قیمت تمام شده خدمات ارائه شده توسط شهرداری
	موازی کاری نهادهای دولتی با شهرداری و نبود الزام به هماهنگی با شهرداری
عوامل اجرایی-حقوقی	پیشینه طولانی (بیشتر از صدسال) وجود شهرداری ها (بلدیه سابق) در کشور
	توجه به شهرداری به عنوان مردمی ترین نهاد اجرایی در کشور
	اختیارات محدود و قدرت ضعیف شهرداری ها
	کم رنگ بودن نقش شهرداری در تهیه و تصویب طرح های شهری
	به روز نبودن برخی قوانین شهرداری ها از جمله ماده ۵۵
	نبود ضمانت اجرایی کافی برای اجرای قوانین و مقررات توسط شهرداری
	تفسیر به رأی قوانین توسط نهادهای مختلف مرتبط با مدیریت شهری
	عدم وجود آیین نامه های اجرایی مناسب جهت اجرای قوانین مصوب
	عدم آگاهی سایر بخش ها و نهادهای دولتی و غیردولتی به قوانین و وظایف شهرداری
	عدم آگاهی شهروندان به قوانین و وظایف شهرداری
	عدم آگاهی به بخشنامه های شهرداری

دخالت دولت در توزیع منابع ملی در قالب اعتبارات ملی که سلیقه‌ای و نیز با جهت‌گیری خاص انجام می‌گیرد	
وجود نیروی انسانی متخصص و تحصیل‌کرده بومی برای بکارگیری در شهرداری	منابع انسانی
وجود رشته‌های تخصصی مدیریت شهری، برنامه‌ریزی شهری و ... در مراکز آموزش عالی	
برگزاری دوره‌های آموزشی تخصصی و عمومی توسط نهادهای مرتبط برای مدیران و کارشناسان شهرداری	
کمبود پیمانکاران و مشاورین بومی توانمند	
عدم وجود و تمایل سرمایه‌گذاران بخش خصوصی جهت مشارکت در پروژه‌های شهرداری	

جدول شماره ۴-۸: عوامل داخلی موثر بر شهرداری شهر محلات

عوامل داخلی	
توجه ویژه مدیران شهرداری به تدوین برنامه‌های راهبردی و عملیاتی	مسائل مدیریتی و مالی
انجام مطالعات مرتبط با طرح‌های متعدد شهری مانند طرح گردشگری، طرح ساماندهی، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ...)	
تکیه شهرداری محلات به درآمدهای ناپایدار مانند مازاد تراکم و تغییر کاربری	
عدم تخصیص نیروی انسانی کافی برای پست‌های سازمانی مصوب شهرداری	
کمبود اعتبارات مالی و نبود اعتبارات مناسب برای اجرای پروژه‌های عمرانی	
نامتناسب بودن ساختار تشکیلاتی شهرداری محلات با وظایف سازمانی آن	
عدم تکمیل و اجرای پروژه‌های مصوب در طرح‌های مختلف توسط شهرداری	
بالا بودن هزینه‌های جاری شهرداری محلات	
تخصص پرسنل شهرداری در رشته‌های غیر مرتبط با شهر و شهرداری	
عدم برنامه‌ریزی کافی برای جذب مشارکت‌های مردمی و بخش خصوصی	
توجه ویژه سازمان شهرداری به امر ارائه خدمات مناسب به شهروندان محلاتی	
قابلیت جذب نیروهای متخصص توسط شهرداری	
انگیزه ناکافی پرسنل شهرداری جهت انجام شرح وظایف محوله به آنها	
نامتناسب بودن حقوق و مزایای پرسنل شهرداری با وظایف و مسئولیت‌های آنها	
موازی‌کاری و تداخل کاری واحدهای تحت نظارت شهرداری	

عدم محاسبه قیمت تمام شده خدمات ارائه شده توسط شهرداری	
مشکلات ناشی از واگذاری نامناسب یا عدم واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی	
ایجاد محدودیت ناشی از قوانین و مقررات داخلی در انجام وظایف و مدیریت شهرداری	
ظرفیت‌سازی ناکافی در شهروندان برای بهره‌گیری از خدمات شهرداری الکترونیکی	
وجود نیروی انسانی مجرب و کارآمد در شهرداری	مسائل اجرایی
بهره‌گیری از تسهیلات فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات برای ارائه خدمات شهرداری	
کمبود ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز جهت ارائه خدمات شهری	
کمبود نیروی انسانی متخصص جهت نظارت و هدایت پروژه‌های عمرانی شهرداری	
ظرفیت‌سازی ناکافی در شهروندان محلاتی جهت بهره‌گیری از خدمات شهرداری الکترونیک	
عدم نظارت کافی بر ساخت و سازهای غیرمجاز در سطح شهر	
عدم اطلاع‌رسانی مناسب در خصوص فعالیت‌های شهرداری	
طولانی شدن زمان و افزایش هزینه‌های اجرایی پروژه‌های عمرانی شهرداری	
اولویت‌بندی پروژه‌های شهرداری بر اساس اهداف آن	
عدم آگاهی شهروندان به قوانین و وظایف شهرداری	منابع انسانی
عدم آگاهی به بخشنامه‌های شهرداری	

جدول شماره ۴-۹: ماتریس ارزیابی عوامل خارجی موثر بر شهرداری شهر محلات بر اساس تحلیل

راهبردی

عوامل خارجی					
ردیف	زیرعامل	کد زیر عامل	میانگین ضریب اهمیت	میانگین رتبه	نمره
۱. زیرساخت‌ها	توجه به تمرکززدایی اجرایی و مدیریت یکپارچه شهری از برنامه سوم توسعه به بعد	O۱	۰.۰۳۵	۳.۷۳	۰.۱۳۲
	حمایت شورای شهر از سازمان شهرداری محلات	O۲	۰.۰۴۲	۳.۹۲	۰.۱۶۴
	وجود تجربیات متعدد و موفق جهانی در زمینه مدیریت شهر توسط شهرداری‌ها	O۳	۰.۰۳۴	۳.۷۰	۰.۱۲۷
	حمایت سازمان شهرداری‌ها از طرح‌ها و پروژه‌های شهری محلات	O۴	۰.۰۳۳	۳.۶۷	۰.۱۲۳
	پیشینه طولانی (بیشتر از صدسال) وجود شهرداری‌ها (بلدیه سابق) در کشور	O۵	۰.۰۳۲	۳.۶۳	۰.۱۱۸
	توجه به شهرداری به‌عنوان مردمی‌ترین نهاد اجرایی در کشور	O۶	۰.۰۴۱	۳.۸۹	۰.۱۵۹
	وجود نیروی انسانی متخصص و تحصیل‌کرده بومی برای بکارگیری در شهرداری	O۷	۰.۰۳۷	۳.۷۸	۰.۱۴۰
	برگزاری دوره‌های آموزشی تخصصی و عمومی توسط نهادهای مرتبط برای مدیران و کارشناسان شهرداری	O۸	۰.۰۳۱	۳.۶۰	۰.۱۱۳
۲. مدیریت شهری	سیستم اجرایی متمرکز و بخشی‌نگر و عدم هماهنگی و سازگاری آن با سیستم غیرمتمرکز و فرابخشی شهرداری و شورای شهر	T۱	۰.۰۳۷	۱.۷۹	۰.۰۶۷
	واگذاری بیشتر وظایف عمرانی و خدماتی شهری به سایر نهادهای درگیر در مدیریت شهری	T۲	۰.۰۳۹	۱.۸۳	۰.۰۷۲
	کاهش کمک مالی دولت به شهرداری‌ها	T۳	۰.۰۳۶	۱.۷۳	۰.۰۶۲

۰.۰۷۳	۱.۸۵	۰.۰۴۰	T۴	درجه‌بندی شهرداری‌های کشور براساس جمعیت شهر
۰.۰۷۵	۱.۸۷	۰.۰۴۰	T۵	وابستگی شهرداری‌ها به دولت با وجود تعریف آن به عنوان نهادی غیردولتی
۰.۰۶۶	۱.۷۸	۰.۰۳۷	T۶	دخل و تصرف دولت در درآمد شهرداری‌ها
۰.۰۷۷	۱.۸۹	۰.۰۴۱	T۷	موازی‌کاری نهادهای دولتی با شهرداری و نبود الزام به هماهنگی با شهرداری
۰.۰۷۴	۱.۸۶	۰.۰۴۰	T۸	اختیارات محدود و قدرت ضعیف شهرداری‌ها
۰.۰۷۷	۱.۸۹	۰.۰۴۱	T۹	کم‌رنگ بودن نقش شهرداری در تهیه و تصویب طرح‌های شهری
۰.۰۸۲	۱.۹۳	۰.۰۴۲	T۱۰	نارسایی در برخی قوانین شهرداری‌ها از جمله ماده ۵۵
۰.۰۷۷	۱.۸۹	۰.۰۴۱	T۱۱	نبود ضمانت اجرایی کافی برای اجرای قوانین و مقررات توسط شهرداری
۰.۰۷۴	۱.۸۵	۰.۰۴۰	T۱۲	تفسیر به رأی قوانین توسط نهادهای مختلف مرتبط با مدیریت شهری
۰.۰۷۲	۱.۸۳	۰.۰۳۹	T۱۳	عدم وجود آیین‌نامه‌های اجرایی مناسب جهت اجرای قوانین مصوب
۰.۰۸۱	۱.۹۳	۰.۰۴۲	T۱۴	عدم آگاهی سایر بخش‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی به قوانین و وظایف شهرداری
۰.۰۸۴	۱.۹۶	۰.۰۴۳	T۱۵	عدم آگاهی شهروندان به قوانین و وظایف شهرداری
۰.۰۶۲	۱.۷۳	۰.۰۳۶	T۱۶	وجود رشته‌های تخصصی مدیریت شهری، برنامه‌ریزی شهری و ... در مراکز آموزش عالی
۰.۰۷۲	۱.۸۳	۰.۰۳۹	T۱۷	کمبود پیمانکاران و مشاورین بومی توانمند در شهرهای کوچک
۰.۰۷۶	۱.۸۷	۰.۰۴۰	T۱۸	عدم تمایل سرمایه‌گذاران بخش خصوصی جهت مشارکت در پروژه‌های شهرهای کوچک
۲.۳۹۸		۱.۰۰۰		مجموع

جدول شماره ۴-۱۰: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی موثر بر شهرداری شهر محلات بر اساس تحلیل راهبردی

عوامل داخلی					
ردیف	زیرعامل	کد زیرعامل	میانگین ضریب اهمیت	میانگین رتبه	نمره
۱	توجه ویژه مدیران شهرداری به تدوین برنامه‌های راهبردی و عملیاتی	O۱	۰.۰۴۳	۳.۹۷	۰.۱۷۱
	انجام مطالعات مرتبط با طرح‌های متعدد شهری مانند طرح گردشگری، طرح ساماندهی، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ...)	O۲	۰.۰۴۲	۳.۹۴	۰.۱۶۶
	توجه ویژه سازمان شهرداری به امر ارائه خدمات مناسب به شهروندان محلاتی	O۳	۰.۰۳۵	۳.۷۳	۰.۱۳۱
	وجود نیروی انسانی مجرب و کارآمد در شهرداری	O۴	۰.۰۴۰	۳.۸۹	۰.۱۵۶
۲	تکیه شهرداری محلات به درآمدهای ناپایدار مانند مازاد تراکم و تغییر کاربری	W۱	۰.۰۳۹	۱.۸۵	۰.۰۷۲
	عدم تخصیص نیروی انسانی کافی برای پست‌های سازمانی مصوب شهرداری	W۲	۰.۰۳۶	۱.۷۷	۰.۰۶۴
	کمبود اعتبارات مالی و نبود اعتبارات مناسب برای اجرای پروژه‌های عمرانی	W۳	۰.۰۴۴	۲.۰۰	۰.۰۸۸
	عدم تکمیل و اجرای پروژه‌های مصوب در طرح‌های مختلف توسط شهرداری	W۴	۰.۰۳۵	۱.۷۳	۰.۰۶۰
	بالا بودن هزینه‌های جاری شهرداری محلات	W۵	۰.۰۳۱	۱.۶۰	۰.۰۵۰
	تخصیص پرسنل شهرداری در رشته‌های غیر مرتبط با شهر و شهرداری	W۶	۰.۰۳۲	۱.۶۴	۰.۰۵۲
	عدم برنامه‌ریزی کافی برای جذب مشارکت‌های مردمی و بخش خصوصی	W۷	۰.۰۳۹	۱.۸۵	۰.۰۷۲
	نبود قابلیت‌های لازم جهت جذب نیروهای متخصص توسط شهرداری	W۸	۰.۰۴۲	۱.۹۳	۰.۰۸۱
	نامتناسب بودن حقوق و مزایای پرسنل شهرداری با وظایف و مسؤولیت‌های آنها	W۹	۰.۰۴۳	۱.۹۷	۰.۰۸۴
	عدم محاسبه قیمت تمام شده خدمات ارائه شده توسط شهرداری	W۱۰	۰.۰۴۱	۱.۹۰	۰.۰۷۷
	ظرفیت‌سازی ناکافی در شهروندان محلاتی جهت بهره‌گیری از خدمات شهرداری	W۱۱	۰.۰۳۳	۱.۶۷	۰.۰۵۵

				الکترونیک	
۰۰۵۱	۱۶۲	۰۰۳۱	W۱۲	عدم بهره گیری مناسب از تسهیلات فن آوری اطلاعات و ارتباطات برای ارائه خدمات	
۰۰۳۷	۱۴۴	۰۰۲۶	W۱۳	کمبود ماشین آلات و تجهیزات مورد نیاز جهت ارائه خدمات شهری	
۰۰۶۹	۱۸۲	۰۰۳۸	W۱۴	کمبود نیروی انسانی متخصص جهت نظارت و هدایت پروژه های عمرانی شهرداری	
۰۰۷۳	۱۸۶	۰۰۳۹	W۱۵	عدم نظارت کافی بر ساخت و سازهای غیرمجاز در سطح شهر	
۰۰۶۵	۱۷۸	۰۰۳۷	W۱۶	عدم اطلاع رسانی مناسب در خصوص فعالیت های شهرداری	
۰۰۵۸	۱۷۰	۰۰۳۴	W۱۷	طولانی شدن زمان و افزایش هزینه های اجرایی پروژه های عمرانی شهرداری	
۰۰۸۴	۱۹۶	۰۰۴۳	W۱۸	نامتناسب بودن ساختار تشکیلاتی شهرداری با وظایف شهرداری	
۰۰۸۱	۱۹۳	۰۰۴۲	W۱۹	انگیزه ناکافی پرسنل شهرداری جهت انجام وظایف محوله به آنها	
۰۰۵۵	۱۶۷	۰۰۳۳	W۲۰	موازی کاری و تداخل کاری واحدهای تحت نظارت شهرداری	
۰۰۴۳	۱۵۲	۰۰۲۸	W۲۱	مشکلات ناشی از واگذاری نامناسب یا عدم واگذاری فعالیت ها	
۰۰۸۱	۱۹۳	۰۰۴۲	W۲۲	ایجاد محدودیت های ناشی از قوانین و مقررات داخلی در انجام وظایف	
۰۰۵۵	۱۶۷	۰۰۳۳	W۲۳	عدم اولویت بندی اهداف و پروژه های شهرداری	
۲۱۳۱		۱۰۰۰			مجموع

۴-۷-۲. مقایسه و ارزیابی عوامل داخلی و خارجی

در نهایت، براساس محاسبه وزن عوامل خارجی و داخلی مؤثر بر شهرداری محلات، و تهیه ماتریس عوامل داخلی و خارجی (شکل ۴-۱۱)، نقطه تلاقی عوامل داخلی و خارجی در منطقه چهارم ماتریس قرار گرفت. بنابراین استراتژی شهرداری محلات با لحاظ محیط تخصصی خود سازمان، از نوع تدافعی خواهد بود.

نمره ماتریس ارزیابی عوامل داخلی

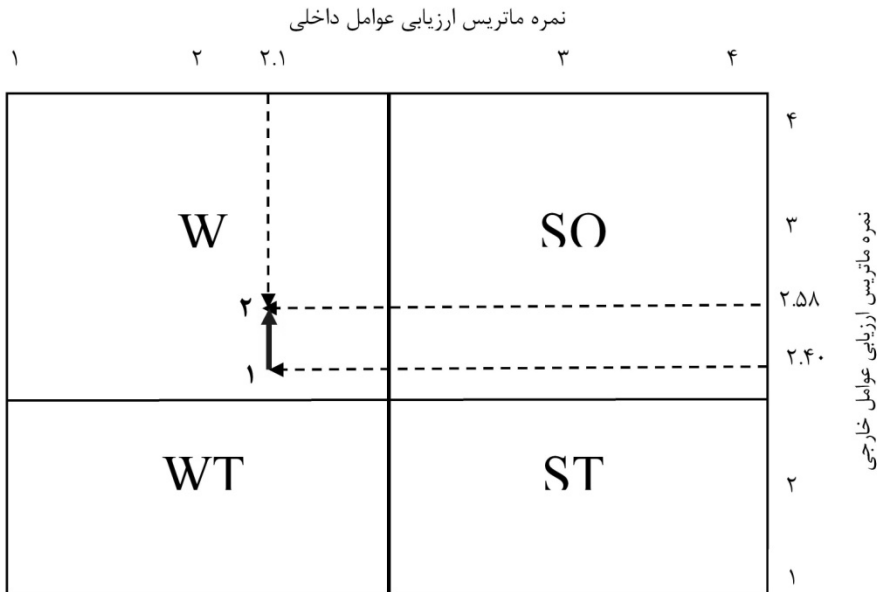
۱	۲	۲.۱	۳	۴
				۴
	W		SO	۳
				۲.۴۰
	W		ST	۲
				۱

نمره ماتریس ارزیابی عوامل خارجی

شکل شماره ۴-۱۱: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی شهرداری محلات با لحاظ محیط تخصصی سازمان

آنچه از ماتریس فوق به دست می آید استراتژی تدافعی را برای سازمان توصیه می کند، اما توجه شود که این نتیجه تنها با بررسی محیط تخصصی شهرداری به دست آمده است. در صورتی که فرصت ها و تهدیداتی که در خارج از شهر وجود دارد (منظور فرصت ها و تهدیداتی که در تحلیل محیطی شهر و مدیریت شهری مدنظر قرار گرفته اند و به نوعی

شهرداری را نیز تحت تاثیر قرار می دهند)، در بررسی ها دخالت داده شود، نمره نهایی برابر میانگین نمرات حاصل از دو جدول می باشد که در آن صورت حاصل نمره نهایی عوامل خارجی ۲.۵۸ خواهد بود. اگر ماتریس دوباره رسم شود، موقعیت جدید آن در خانه دوم جدول (از نقطه ۱ به نقطه ۲ منتقل خواهد گردید) قرار می گیرد که طبق آن استراتژی رشد مستمر توصیه می گردد. (شکل شماره ۴-۱۲).



چنان که از ماتریس فوق به دست می آید، اگر شهرداری بتواند از فرصت هایی که در خارج از شهر محلات وجود دارد به نحو صحیحی استفاده نماید می تواند استراتژی خود را از حالت تدافعی به حالت بهبود مستمر ارتقا دهد و برنامه راهبردی خود را به گونه ای تعیین نماید که در سال های بعد بتواند استراتژی خود را به حالت تهاجمی برساند.

۴-۸. تدوین برنامه عملیاتی سازمان شهرداری شهر محلات

اگر برنامه‌ریزی راهبردی، تعیین اهداف بلندمدت و حیاتی شهر و طریقه نیل به آن، با توجه به عوامل محیطی و با در نظر گرفتن آینده (چشم‌انداز) آن شهر، تعریف شود، برنامه‌ریزی عملیاتی به فعل درآوردن تصمیمات و چارچوب‌های تعیین شده توسط برنامه‌ریزی راهبردی است. به عبارت دیگر پیش‌بینی و تعیین مراحل و توالی فعالیت‌های لازم برای تأمین اهداف استراتژیک از طریق امکانات (وسایل) به تفکیک زمان، هزینه و نیروی انسانی لازم، برنامه‌ریزی عملیاتی نامیده می‌شود. همان‌طور که در قسمت‌های قبل به تفصیل بحث شد، در این مطالعه برای رسیدن به برنامه‌های عملیاتی سلسله‌مراتب مطالعاتی به صورت شکل ۴-۱۳ انجام گرفته است.



شکل شماره ۴-۱۳: سلسله‌مراتب مطالعاتی برای تدوین برنامه عملیاتی ۵ ساله شهرداری محلات

برای تعریف دقیق پروژه‌ها بر اساس اهداف و استراتژی‌ها، برنامه‌های عملیاتی به ۶ سرفصل تفکیک شده‌اند که در ادامه به‌طور خلاصه توضیح داده خواهد شد. نمونه جدول

مورد استفاده جهت ارائه برنامه عملیاتی در فصل سوم ارایه گردیده است و جهت تعریف هر یک از پروژه‌ها به سئوالات زیر پاسخ داده شده است:

۱. با چه هدفی (مرتبط با کدام یک از راهبردها)؟

۲. چه کسی؟

۳. چه کاری را؟

۴. برای چه کسی؟

۵. با چه ابزاری؟

۶. با چه هزینه‌ای؟

۷. با چه ریسکی؟

۸. در چه زمانی؟

۹. در چه مکانی؟

۴-۸-۱. سرفصل اول: برنامه‌ریزی توسعه گردشگری

مطالعات تحلیل راهبردی نشان داد که، موقعیت ممتاز جغرافیایی شهر محلات نسبت به مادرشهرهای تهران، اصفهان و قم و همچنین جذابیت‌های گردشگری شهرستان محلات، مهم‌ترین و کلیدی‌ترین فرصت‌های شهر محلات برای توسعه آتی می‌باشد. از سوی دیگر چهار عامل از مهم‌ترین نقاط قوت شهر محلات که بیشترین وزن نسبی را نیز به دست آورده‌اند مستقیم به قابلیت‌های گردشگری آن مربوط می‌شود. این نقاط قوت عبارتند از: پتانسیل بالای تولید گل و گیاه، شرایط آب و هوایی مناسب شهر، شهرت و شناخته شدن شهر محلات به عنوان شهر گل و گیاه، و وجود منابع متنوع گردشگری طبیعی، تاریخی و فرهنگی. در کنار این نقاط قوت، مهم‌ترین نقاط ضعف شهر محلات نیز در زمینه گردشگری است. کمبود امکانات و تسهیلات گردشگری و کمبود جذب سرمایه برای گردشگری، از

کلیدی‌ترین نقاط ضعف شهر محلات هستند. بنابراین هر طرح و برنامه‌ای که برای شهر محلات تهیه می‌شود با محوریت گردشگری این شهر خواهد بود. البته این به معنی نیست که محلات در گردشگری آن خلاصه می‌شود، ولی گردشگری باید همیشه در اولویت برنامه‌های آن باشد.

این سرفصل شامل پروژه‌های عملیاتی زیر می‌شود:

۱. تهیه بروشور یا کتابچه مکان‌های گردشگری و دیدنی شهر محلات به همراه نقشه راهنما؛

۲. احداث مرکز برگزاری جشنواره‌های مهم ملی و بین‌المللی؛

۳. ساخت بازارچه؛

۴. احداث باغ پرندگان در محل پارک سرچشمه؛

۵. تکمیل پیست اسب‌سواری؛

۶. تکمیل و بهره‌برداری از دهکده گردشگری در روستای آب‌گرم؛

۷. تهیه نقشه راهنمای گردشگری شهر محلات؛

۸. برگزاری سالیانه جشنواره گل و گیاه (بین‌المللی)؛

۹. برگزاری جشنواره سالیانه ماهیان زینتی؛

۱۰. ساخت نرم‌افزار سه‌بعدی مناطق تاریخی و گردشگری شهر؛

۱۱. معرفی شهر محلات از طریق شبکه‌های استانی و ملی و جام جم به‌صورت برنامه

مستند؛

۱۲. انتشار ویژه‌نامه راهنمای شهر محلات؛

۱۳. برگزاری جشنواره سالیانه ملی و بین‌المللی سنگ‌های زینتی با همکاری شهرداری

نیم‌ور؛

۱۴. تکمیل دریاچه مصنوعی سرچشمه؛

۱۵. ساخت هتل در بالای تپه فیل؛
۱۶. اجرای طرح ساماندهی کوچه باغ های محلات؛
۱۷. تبدیل بعضی از باغ های داخل محوطه شهر به خانه های توریستی با حفظ کاربری قبلی؛
۱۸. احداث پارک باغ، با استفاده از باغ های داخل محوطه شهری؛
۱۹. تبدیل یکی از باغ های شهری به مجتمع فرهنگی محلات با حفظ کاربری قبلی؛
۲۰. مرمت دیوارهای کاه گلی باغ های درون شهری؛
۲۱. اعلان فراخوان عمومی برای جذب سرمایه گذاران و پژوهشگران جهت سرمایه گذاری و مطالعه بر روی پروژه شهری.

۴-۸-۲. سرفصل دوم: مناسب سازی محیط و منظر شهری

شهرها عالی ترین تجلی گاه تمدن انسان ها می باشند. امروزه اکثر مردم در شهرها و مناطق شهری زندگی می کنند و جمعیت شهرها در سرتاسر جهان در حال افزایش است. جمعیت شهری ایران در سال ۱۳۸۵، نزدیک به ۷۰ درصد از کل جمعیت کشور را شامل می شد. براین اساس شهر مکانی است که زندگی تعداد بسیار زیادی از مردم را تحت تأثیر قرار داده و آن را شکل می دهد. این امر ضرورت توجه به مناسب سازی محیط و منظر شهری را مشخص می کند.

هدف اصلی این سرفصل جلوگیری از تبدیل محلات به شهری موزه ای است؛ شهری که تنها قسمت هایی از آن قابل تحمل بوده و ارزش حفظ کردن داشته باشد. به عبارت دیگر محلات نباید فقط برای گردشگران جذابیت داشته باشد، آن هم نه همه شهر بلکه فقط قسمت هایی از آن (مانند سرچشمه). مناسب سازی محیط و منظر شهری در تلاش برای شکل دهی به شهر به عنوان یک کل است که دارای اجزایی است، اما کل شهر چیزی بیش از

اجزای آن است. در واقع مناسب‌سازی محیط و منظر شهری یعنی توجه ویژه به مقیاس شهری به‌جای مقیاس ابنیه‌های منفرد؛ مقیاسی که دارای ارتباط با محیط اطراف است و سعی در تجهیز فضاهای شهری (فضاهای سبز، خیابان‌ها، میدان‌ها، محوطه‌ها، پارک‌ها و غیره) برای کشاندن شهروندان از عرصه خصوصی به درون عرصه عمومی است. برنامه‌های عملیاتی این سرفصل عبارتند از:

۱. طراحی و احداث مبادی ورودی برای شهر محلات؛
۲. تهیه و تدوین طرح جامع بهبود مناظر و محیط شهری؛
۳. شناسایی و مناسب‌سازی فضاهای پنهان شهری (با تأکید بر تپه‌های درون‌شهری)؛
۴. ساماندهی مبلمان شهری؛
۵. شناسایی و مناسب‌سازی فضاهای غیرقابل دفاع شهری؛
۶. ساماندهی فضای شب شهر محلات (با تأکید ویژه بر نورپردازی)؛
۷. طراحی و نام‌گذاری یک بلوار و احداث یک میدان شهری با نام و هویت گل در شهر محلات؛
۸. طراحی و احداث محورهای فعالیت انسانی (پاتوق‌های اجتماعی) مانند محورهای پیاده، بازارهای هفتگی یا فصلی و ...؛
۹. مکان‌یابی، طراحی و احداث ایستگاه‌های اجاره دوچرخه در محدوده مرکزی برای کاهش ترافیک و ...؛
۱۰. پیش‌بینی زمین برای کاشت گل در محله‌های مسکونی و توزیع رایگان بذر برای کاشت (بوستان‌های محله‌ای)؛
۱۱. زیباسازی تیرهای چراغ‌برق؛
۱۲. ساماندهی پیاده‌روهای شهر با تأکید بر محورهای توریستی (مصالح کف، تعریض معابر بخش مرکزی شهر و ...)

۱۳. ساماندهی جداره‌های شهری؛
۱۴. احداث پارک‌های درون شهری؛
۱۵. ایجاد تسهیلات مورد نیاز جهت انجام ورزش همگانی در پارک‌های شهری؛
۱۶. احداث یک پناهگاه کوهنوردی؛
۱۷. طرح راهبردی ساماندهی، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهر محلات؛
۱۸. اجرای طرح جامع مدیریت پسماند.

۴-۸-۳. سرفصل سوم: برنامه‌ریزی اجتماعی و فرهنگی

شهرهای زیادی در کشور ما وجود دارد که به دلیل تولید محصول خاص یا داشتن آیین‌های خاص، با نام آن محصول و یا آیین مشهور هستند. برای نمونه شهر تربت حیدریه به شهر زعفران معروف است، و شهر بناب به شهر دوچرخه. شهر محلات نیز به شهر گل و گیاه معروف است، طوری که امروزه این شهر را با نام هلند کوچک ایران می‌شناسند. این شهر علاوه بر گل و گیاه در زمینه سنگ‌های تزئینی و ماهیان زینتی نیز دارای شهرت و قابلیت‌های زیادی است. برگزاری جشن‌های گل و گیاه، جشن ماهیان زینتی، و یا جشن سنگ‌ها، می‌تواند علاوه بر تقویت ارتباطات و تعاملات اجتماعی میان ساکنان شهری، باعث جذب گردشگر از شهرهای اطراف هم بشود. در کنار آن، برگزاری این جشن‌ها باعث ارتقای هویت شهر محلات به عنوان شهر گل‌ها خواهد شد.

علاوه بر این جشن‌ها، با توجه به خصوصیات مذهبی و ایمانی شهروندان محلاتی، می‌توان از پتانسیل‌های بالای ساکنان آن در مراسم مذهبی مانند تاسوعا و عاشورا و جشن‌های مذهبی مانند عید قربان، عید مبعث، نیمه شعبان، و نیز جشن‌های ملی مانند عید نوروز و چهارشنبه‌سوری استفاده کرد؛ چرا که علاوه بر تأمین درآمد، مزیت دیگر و

بسیار بزرگ، توجه به آیین‌های محلی و ملی، مشارکت شهروندان در این آیین‌ها و به عبارتی نمایش صحنه زندگی مشترک اجتماعی شهری در محیط شهری است. امروزه عدم مشارکت و در واقع عدم احساس تعلق شهروندان به شهر و مسائل شهری از دغدغه‌های اصلی در اکثریت قریب به اتفاق شهرهای کشورمان است. می‌توان اذعان کرد که توجه به آیین‌های محلی و ملی شهروندان و اجازه خودنمایی آن و نیز برگزاری جشن‌ها و مراسم ملی، محلی، مذهبی و قومی یک گام اولیه و اساسی برای جذب مشارکت شهروندان و برانگیختن حس تعلق مکانی است.

برنامه‌های عملیاتی این سرفصل عبارتند از:

۱. برگزاری و حمایت از جشنواره‌های گل و گیاه و ماهیان زینتی در شهر؛
۲. ساماندهی چشمه‌های اطراف شهر در روز درختکاری؛
۳. ایجاد پایگاه‌های گردشگری برای اطلاع‌رسانی و راهنمایی گردشگران؛
۴. طراحی سفره هفت‌سین در میادین ورودی و اصلی شهر در ایام نوروز؛
۵. تبدیل پارک‌های عمومی اصلی به پارک‌های مسافری در ایام نوروز؛
۶. برگزاری همایش سالیانه حلواپزی؛
۷. تشکیل شورایی در سطح محلات؛
۸. برگزاری انتخابات شهردار مدارس؛
۹. انتشار منظم گزارش از عملکرد شهرداری برای آگاهی شهروندان و نظرخواهی از آنها؛
۱۰. برگزاری کارگاه آموزش کاربری رایانه و اینترنت؛
۱۱. حمایت از پایان‌نامه‌هایی دانشجویی در زمینه شهر محلات؛
۱۲. برگزاری سمینارهایی در شهر محلات (سمینار محلات و توسعه)؛

۱۳. پروژه تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد (NGOs)^۱ در شهر؛
۱۴. تشکیل بانک اطلاعات متخصصان و نخبگان شهری؛
۱۵. ایجاد گروه‌ها و مشاوره‌های هم‌اندیشی برای انجام پروژه‌ها؛
۱۶. تشکیل واحدهای اجتماعی- فرهنگی توسط شهرداری با تاکید بر ارایه مباحث آموزشی در مدارس؛
۱۷. واگذاری دفتری سازمان‌های مردم‌نهاد در شهرداری یا شورای شهر محلات؛
۱۸. تهیه بسته‌های آموزشی برای شهروندان (آسیب‌شناسی شهری)؛
۱۹. جشنواره عکاسی از محیط شهری با همکاری سازمان‌های مردم‌نهاد؛
۲۰. طرح درختکاری با کمک سازمان‌های مردم‌نهاد؛
۲۱. طرح ایجاد تابلوهای الکترونیک برای تبلیغات فرهنگی توسط سازمان‌های مردم‌نهاد؛
۲۲. ارائه گزارش پیشرفت کار ماهانه مشاوران طرح‌های شهری در شهرداری؛
۲۳. نظرخواهی از مردم در زمینه برنامه ۵ ساله راهبردی شهرداری با قرار دادن آن در سایت شهرداری؛
۲۴. گردهمایی خانوادگی (کوهنوردی، پیاده‌روی و غیره)؛
۲۵. حفظ بازارهای سنتی (مسگری، گیوه‌دوزی).

۴-۸-۴. سرفصل چهارم: برنامه ریزی اقتصادی شهر

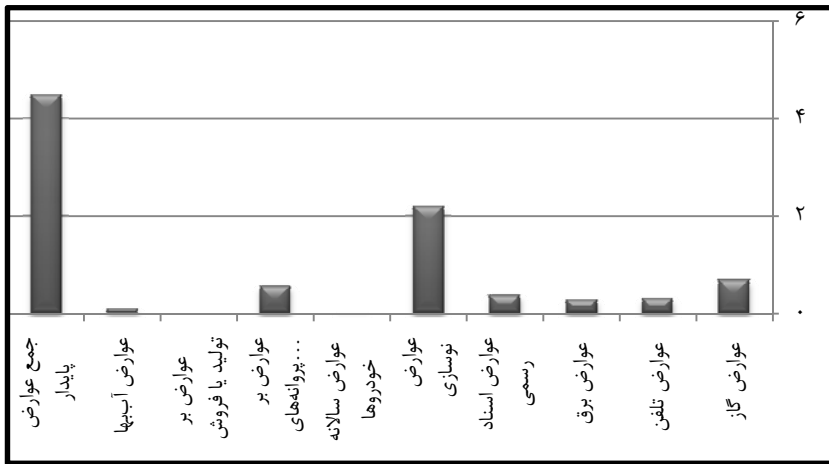
هدف اصلی در این بخش از مطالعه، بررسی وضعیت مالی شهرداری محلات با توجه به کدهای درآمدی و نیز هزینه‌های آن و ارائه روش‌ها و راهکارهایی برای بهبود مدیریت شهرداری محلات می‌باشد. به عبارت دقیق‌تر هدف از این مطالعه، بررسی میزان پایداری

^۱.Non Government Organization

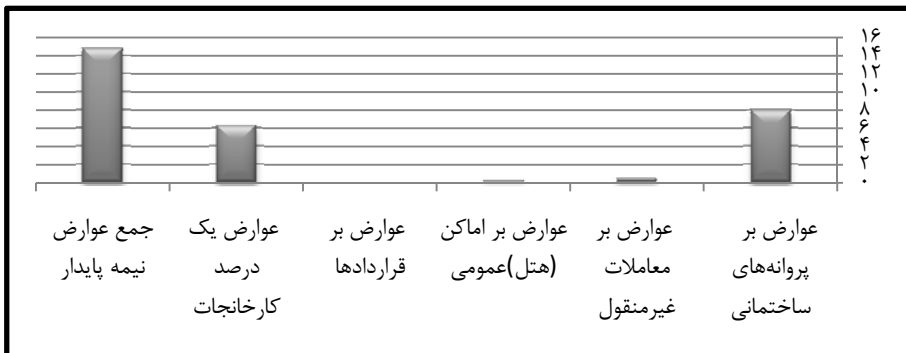
درآمدهای شهرداری محلات است. چرا که منابع مالی شهرداری‌ها به شکل‌های مختلف قابل حصول است، اما همه آن‌ها از خصوصیات درآمدی پایدار برخوردار نیستند. پایداری درآمدها مستلزم آن است که در وهله اول این اقلام از یک استمرار نسبی برخوردار باشد و دوم اینکه حصول این درآمدها شرایط کیفی شهر را در معرض تهدید و تخریب قرار ندهد. بر این اساس، اعتلای شهرها، شکوفایی آن‌ها و حفظ سلامت و فضای شهری منوط به اتکا به درآمدهای پایدار شهری است (در زمینه درآمدهای پایدار به فصل سوم کتاب مراجعه فرمایید).

با بررسی منابع درآمدی شهرداری محلات مشخص شد که منبع اصلی درآمد شهرداری محلات دریافت عوارض است. در این میان، پردرآمدترین عوارض نیز آن‌هایی هستند که به لحاظ ویژگی‌های پایداری، ناپایدار تلقی می‌شوند. عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی بزرگ‌ترین منبع درآمدی شهرداری محلات است که شامل عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض بر تفکیک اراضی، عوارض سطح شهر، عوارض بر مازاد تراکم و عوارض بر معاملات غیرمنقول می‌شود.

در شکل‌های زیر عوارض شهر محلات به سه دسته پایدار، نیمه پایدار و غیرپایدار تقسیم شده است. همان‌طوری که در شکل شماره ۴-۱۴ هم مشخص است، کل درآمد شهرداری محلات از محل عوارض پایدار ۴۴۸ درصد است که بیشترین درصد آن به عوارض نوسازی اختصاص دارد و عوارض بر کسب و پیشه در مرتبه بعدی قرار دارد. نکته جالب، عوارض بر درآمد و فروش است که شهرداری محلات هیچ‌گونه درآمدی از محل این عوارض ندارد.



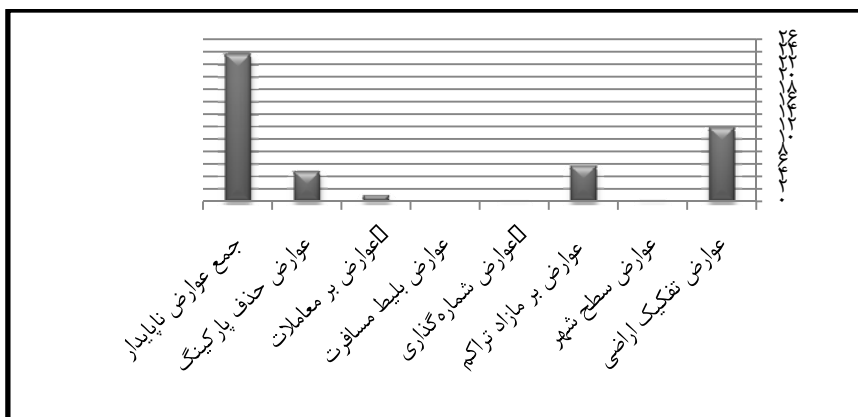
شکل شماره ۴-۱۴: درصد درآمد شهرداری محلات از محل عوارض پایدار در سال ۱۳۸۷



شکل شماره ۴-۱۵: درصد درآمدهای شهرداری از عوارض نیمه پایدار در سال ۱۳۸۷

شکل شماره ۴-۱۵، درآمدهای شهرداری محلات از محل عوارض نیمه پایدار را نشان می‌دهد. عوارض نیمه پایدار شامل عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض بر معاملات منقول، عوارض بر اماکن عمومی، عوارض بر قراردادهای و عوارض یک درصد کارخانجات می‌شود. در میان عوارض نیمه پایدار، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی بیشترین درصد را به خود اختصاص می‌دهد. درست است که این عوارض، تابع اقتصاد شهر و نوسانات آن است،

اما از آنجایی که همیشه یک میزانی از ساخت و ساز در شهر وجود خواهد داشت می‌تواند تا حدودی مستمر باشد، برای همین هم در میان عوارض نیمه‌پایدار قرار گرفته است. عوارض یک درصد کارخانجات هم درست است که به نسبت پایدار است، اما باید توجه داشت این کارخانجات باعث آلودگی شهر شده و ممکن است اثرات مخربی بر روی محیط‌زیست شهر داشته باشد. این در شرایطی است که میزان دریافتی از این کارخانجات به نسبت نقش آن‌ها در آلودگی طبیعت زیبای شهر ناچیز است. بنابراین می‌توان میزان عوارض کارخانجات را به نسبت نقش آن‌ها در تولید آلودگی (صوتی و هوایی) در شهر افزایش داد تا بتوان در حد امکان با استفاده از روش‌های تدافعی (مانند احداث فضای سبز و کاشت درختان) از آلودگی بیشتر شهر و محیط طبیعی زیبای آن جلوگیری کرد.



شکل شماره ۴-۱۶: درصد درآمدهای شهرداری محلات از محل عوارض ناپایدار در سال ۱۳۸۷

شکل شماره ۴-۱۶ نیز درصد درآمدهای شهرداری شهر محلات از محل عوارض ناپایدار را نشان می‌دهد. بر اساس شکل، حدود ۲۴ درصد از کل درآمدهای شهرداری محلات از محل عوارض ناپایدار تأمین می‌شود که مهم‌ترین این عوارض، عوارض تفکیک اراضی، عوارض مازاد تراکم، عوارض حذف پارکینگ و عوارض بر معاملات و وسایط نقلیه است. این چهار کد عوارضی در نوع خود از ناپایدارترین عوارض در سطح شهر هستند.

در کل حدود ۴۳ درصد از درآمدهای شهرداری محلات از محل عوارض است که اغلب آن نیز از محل درآمدهای ناپایدار است. حال اگر درآمدهای حاصل از تغییر کاربری، جریمه کمیسیون ماده ۱۰۰ و جرایم تخلفات ساختمانی به این موارد اضافه شود، به جرأت می‌توان گفت که درآمد شهرداری محلات بر روی درآمدهای ناپایدار تکیه و نیاز به بازنگری اساسی دارد.

به‌طور خلاصه به‌منظور ساماندهی اقتصاد شهری و نظام مالیه شهری، انجام اقدامات و سیاست‌های زیر در طی سال‌های برنامه توسط شهرداری محلات پیشنهاد گردیده است:

۱. انجام اقدامات لازم جهت دریافت مابه‌التفاوت کاهش درآمد شهرداری ناشی از اعمال سیاست‌ها و اجرای مصوبات هیئت وزیران و یا مجلس شورای اسلامی درخصوص وضع هرگونه معافیت و کاهش عوارض رسمی و قانونی و تخفیف‌های تشویقی در ساخت مسکن برای اقشار آسیب‌پذیر، نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، احداث، توسعه و تأمین برخی از ساختمان‌های عمومی و خدماتی مورد نیاز شهروندان، از قبیل فضاهای فرهنگی - مذهبی، آموزشی و اوقات فراغت، از طریق دولت.

۲. بهره‌برداری از اراضی، براساس کاربری‌ها و ضوابط و مقررات طرح‌های مصوب حریم، جامع و تفصیلی شهر و استفاده از اراضی دولتی و ملی با اولویت در تأمین فضاهای خدماتی مورد نیاز شهر، طرح‌های دولتی و تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد.

۳. اقدام جهت احیای قوانین مالیات مستغلات و قانون مالیات بر اراضی بایر در اشکال جامع‌تر برای جلوگیری از بورس‌بازی و بدون استفاده ماندن اراضی شهری و هرگونه مستغلات با حمایت شورای شهر و سایر نهادهای مرتبط مدیریت شهری.

۴. احصاء و احیای حق مرغوبیت، ارزش افزوده و عایدی حاصل از عملیات توسعه و عمران شهری، در اخذ انواع مالیات‌های اجاره‌بها، نقل و انتقال و ساخت و ساز و امثال آن.

۴-۸-۴-۱. پیشنهاد طرح‌های درآمدزا

با مروری بر طرح‌های مهم درآمدزا برای شهرداری‌های کشور، شهرداری محلات درآمد خوبی از فروش محصولات کارخانجات، فروش آسفالت و تغییر کاربری داشته است. در کنار آنها، مرور مصوبات شورای شهر محلات در سال ۱۳۸۷ بیانگر این واقعیت است که شهرداری حضور بسیار فعالی در زمینه کمک شن و ماسه و آسفالت به مدارس و مراکز عمومی دارد. این نشانگر فعال بودن شهرداری محلات در زمینه طرح‌ها و پروژه‌های درآمدزا است. احداث کارخانجات آسفالت، کارخانه‌های تولید شن و ماسه از جمله سرمایه‌گذاری‌های مطرح و مورد نظر شهرداری‌های کشور است که نه فقط به‌خاطر کسب درآمد بلکه به‌دلیل نیاز فعالیت‌های عمرانی شهرداری‌ها ضروری می‌باشد و مازاد تولیدات کارخانجات یاد شده می‌تواند جهت فروش به بخش خصوصی عرضه شود.

شهرداری محلات در کنار تأسیسات اشاره شده در بالا که فعالیت و درآمد به نسبت خوبی در آنها دارد، می‌تواند با توجه به پتانسیل‌ها و قابلیت‌های بسیار زیاد خود، تأسیسات و طرح‌های درآمدزای دیگری را به‌شرح ذیل مورد توجه قرار دهد:

۱. خرید و کرایه دادن ماشین‌آلات عمرانی به‌عنوان پروژه درآمدزا، می‌تواند یک منبع فوری درآمد به‌خصوص در شهرهای کوچکی همچون محلات باشد.

۲. احداث تأسیسات تجاری، پروژه درآمدزایی است که می‌تواند در دستور کار شهرداری محلات قرار گیرد. تأسیسات تجاری در اکثر شهرداری‌های بزرگ و کوچک مورد توجه می‌باشد و اکثراً درآمدهای قابل توجهی برای شهرداری‌ها به‌خصوص آنهایی که اراضی مناسبی در تملک دارند، داشته است.

۳. احداث مراکز تولید و پرورش گل و گیاه، به‌خصوص گیاهان زینتی، از جمله طرح‌های درآمدزایی است که شهرداری محلات با توجه به قابلیت‌های زیاد شهر در زمینه گل و گیاه

می‌تواند در آن سرمایه‌گذاری کند. شهرداری سالانه هزینه زیادی برای خرید گل و گیاه و نهال برای بلوارها و فضاهای سبز خرج می‌کند. احداث چنین مراکزی نه تنها باعث صرفه‌جویی در هزینه‌های شهرداری خواهد شد، بلکه شهرداری می‌تواند با تولید و فروش آن به شهرهای اطراف، منبع درآمدی پایدار را نیز برای خود ایجاد نماید.

۴. بعد از فعالیت تولید و پرورش گل و گیاه، سنگ‌بری دومین فعالیت مستمر مؤثر بر نظام اشتغال و تولید شهر محلات است. احداث کارگاه‌های سنگ‌بری، موزاییک‌سازی و سنگ‌شکن، طرح بسیار درآمدزایی است که باید در اولویت‌های شهرداری محلات قرار گیرد. علاوه بر این، خود شهرداری نیاز بسیار زیادی به تولیدات چنین کارگاه‌هایی دارد.

۵. مهم‌ترین نقاط قوت شهر محلات و در واقع مهم‌ترین قابلیت‌های توسعه شهری آن، توان بالای گردشگری آن می‌باشد. بنابراین سرمایه‌گذاری در تأسیسات گردشگری و مهمان‌سراها می‌تواند درآمد خوبی برای شهر داشته باشد. به خصوص ایجاد پارک‌های تفریحی، شهربازی و اجرای رستوران در پارک از آن جمله طرح‌هایی هستند که درآمد قابل‌توجهی برای شهرداری کسب خواهند کرد.

۶. ایجاد میداین میوه و تره‌بار دارای سنخیت لازم با فعالیت‌های شهرداری‌هاست. ضمن اینکه برای تنظیم بازار و کنترل قیمت‌ها و ایجاد رفاه شهروندان مؤثر می‌باشد. این نوع پروژه‌ها چنانچه مبتنی بر شناخت و مطالعات اقتصادی باشد، علاوه بر درآمدزایی، آثار مثبت اجتماعی آن نیز متوجه شهروندان خواهد شد.

۷. ایجاد پایانه‌های مسافربری از نظر کنترل مسافرت‌های برون‌شهری و تنظیم ترافیک و ارتباط آن با وظایف شهرداری‌ها، می‌تواند مورد توجه قرار گیرد و چنانچه بررسی لازم در جهت احداث این‌گونه تأسیسات شهری به عمل آید، از محل فروش تأسیسات تجاری و جایگاه‌های مختلف و ایجاد کارواش و تأسیسات وابسته، می‌تواند درآمدزا باشد.

۸. احداث پارکینگ‌های مناسب در سطح شهر و به خصوص نزدیک مراکز گردشگری شهر (سرچشمه و اطراف مزارع پرورش گل) نیز به خصوص هم‌زمان با توسعه گردشگری در شهر می‌تواند درآمدزایی مناسبی برای شهرداری داشته باشد.

۹. ایجاد پارک مسافر که جهت اسکان مسافری می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد، علاوه بر کمک به توسعه گردشگری، می‌تواند به عنوان منبع درآمدزا برای شهرداری مورد استفاده قرار گیرد.

در همین زمینه، احداث تأسیسات درآمدزا، پروژه‌های زیر در اولویت شهرداری محلات قرار دارند؛

الف) تکمیل و بهره‌برداری کامل از مجتمع تفریحی - اقامتی پارک سرچشمه؛

ب) تکمیل و بهره‌برداری از دهکده توریستی در روستای آب گرم؛

ج) احداث باغ پرندگان در محل پارک سرچشمه؛

د) احداث پارک حیات وحش در محل پارک سرچشمه؛

ه) تکمیل پیست اسب‌سواری.

۴-۸-۵. سرفصل پنجم: برنامه‌ریزی توسعه فیزیکی شهر

از مهم‌ترین پروژه‌های این سرفصل می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. ایجاد زیرساخت‌های لازم جهت ایجاد شهرداری الکترونیک (در قالب پروژه‌های مشخص)؛

۲. تمرکززدایی مراکز اداری و خدماتی ترافیک‌زا از مرکز شهر؛

۳. احداث پارکینگ؛

۴. انتقال صنایع مزاحم به بیرون از محدوده شهر؛

۵. ایجاد سیستم مکانیزه برای جمع‌آوری و دفع بهداشتی زباله (خانگی و ساختمانی).

۴-۸-۶. سرفصل ششم: مدیریت یکپارچه

هدف این سرفصل، بررسی ساختار مدیریت شهری محلات، امکان‌سنجی مدیریت واحد شهری و نیز پیشنهادهایی برای اصلاح ساختار تشکیلاتی شهرداری بوده است. در زمینه مدیریت واحد شهری، با استفاده از کارگاه هم‌اندیشی و نیز توزیع پرسش‌نامه، دیدگاه مدیران مختلف شهری در زمینه مدیریت شهر محلات اخذ شد. ماحصل این کارگاه بعد از بررسی مشکلات و مسایل، پیشنهادهایی بود که به شرح زیر صورت گرفت:

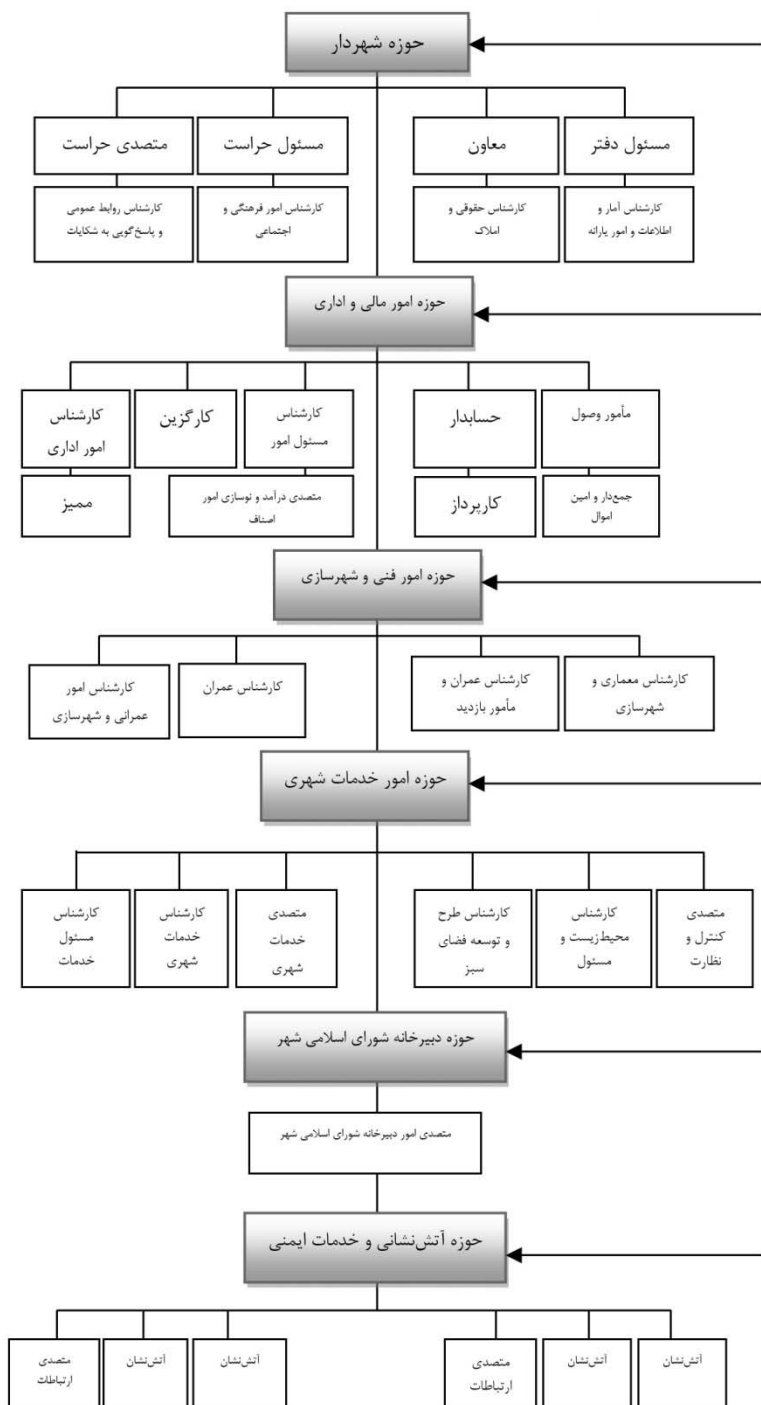
درصد پاسخ‌دهی	گزینه‌های ارائه شده
۷۵٪	ایجاد یک نهاد یا شورای هماهنگی جهت هدایت برنامه‌های مدیریت شهری
۲۰٪	تهیه، تصویب و پیاده‌سازی برنامه راهبردی شهر محلات با مشارکت نمایندگان همه نهادهای ذی‌نفع
۵٪	تنظیم و تبادل موافقت‌نامه همکاری بین نهادهای شهری

در نهایت با توجه به توافقاتی که صورت گرفت، ایجاد یک نهاد یا شورای هماهنگی جهت هدایت برنامه‌های شهری پیشنهاد شد (ساختار تشکیلاتی این شورا که در فصل ۳ مورد بحث قرار گرفت، برای شهرهای کوچک رو به متوسط با جمعیت ۲۵ تا ۱۰۰ هزار نفر دارای کاربرد است).

بحث مهم دیگر این فصل اصلاح ساختار تشکیلاتی شهرداری است. بر اساس اعلام سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به شهرداری محلات، سازمان شهرداری محلات دارای ۳۵ پست سازمانی (کارمندی)، ۸۱ پست کارگری و سه پست کارمندی می‌باشد. تشکیلات تفصیلی سازمان شهرداری محلات به ۶ حوزه تقسیم شده است که ۳۵ پست سازمانی مصوب مابین این حوزه‌ها توزیع شده است. اولین حوزه، حوزه شهرداری است که که با خود شهردار دارای ۹ پست سازمانی می‌باشد (شکل شماره ۴-۱۷).

حوزه دوم امور اداری و مالی است که دارای ۹ پست سازمانی می‌باشد. حوزه سوم امور فنی و شهرسازی است که دارای ۴ پست سازمانی می‌باشد. امور خدمات شهری به عنوان حوزه چهارم، دارای ۶ پست سازمانی، دبیرخانه شورای اسلامی شهر به عنوان حوزه پنجم دارای یک پست سازمانی و آتش‌نشانی و خدمات ایمنی به عنوان حوزه ششم دارای ۶ پست سازمانی است که در دو شیفت به انجام وظایف خود می‌پردازند.

پست‌های کارمندی شهرداری محلات هم شامل مسئول امور عمران، ماشین‌نویس و مسئول امور تاکسیرانی می‌باشد.



شکل شماره ۴-۱۷: تشکیلات تفصیلی شهرداری محلات بر مبنای پست‌های تعریفی

بر اساس اطلاعات دریافتی از شهرداری محلات، در سال ۱۳۸۸ شهرداری دارای ۱۳ نفر پرسنل بود، که ۶۱ درصد آنها دارای مدرک لیسانس هستند. این در شرایطی است که بر اساس ابلاغیه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، شهرداری باید دارای ۳۵ نفر کارمند باشد. نکته بسیار مهم دیگر در مورد تشکیلات شهرداری محلات، تخصص پرسنل آن در رشته‌های غیرمرتبط با مسائل شهری است. بنابراین در تشکیلات جدید شهرداری محلات حتماً باید این دو مسئله را مورد توجه قرار داد.

برای اصلاح تشکیلات شهرداری محلات پیشنهادهایی صورت می‌گیرد که کاملاً مرتبط با قابلیت‌ها و توانایی‌های شهر بوده و می‌تواند به مانند چراغ راهنمایی برای رسیدن شهر محلات به چشم‌انداز تدوینی آن باشد:

۱. از آنجایی که محلات، شهری است گردشگری که دارای معروفیت و شهرت ملی در زمینه گل و گیاه است، باید در تشکیلات شهرداری به این امر توجه ویژه‌ای شود. یعنی مسئله گردشگری باید در حد معاونت گردشگری یا حداقل در حد مسئول گردشگری شهر مطرح شود. این پست می‌تواند در حوزه امور فنی و شهرسازی قرار گیرد. در این پست شهرداری محلات می‌تواند از یک نیروی متخصص در زمینه مدیریت گردشگری یا توریسم شهری بهره بگیرد. البته فرض این است که ساختار تشکیلات شهرداری محلات بر اساس ابلاغیه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، دارای ۳۵ پست مصوب، باشد. در این صورت با اصلاحات کوچک و جزئی می‌توان این تشکیلات را تکمیل کرد. وظایف تخصصی که معاونت گردشگری می‌تواند انجام دهد به صورت زیر خواهد بود:

الف) گسترش توره‌های گردشگری و جذب این تورها از شهرهای مهم کشور و هماهنگی برای اسکان و هدایت آنها؛

ب) هماهنگی و همکاری نزدیک با نهادها و سازمان‌های فعال در عرصه غنی‌سازی اوقات فراغت و گردشگری؛

ج) ثبت آمار از تعداد گردشگران ورودی به شهر، مبدأ گردشگری، میزان هزینه‌کرد در شهر و به‌طور کلی بانک اطلاعات گردشگری.

۲. نکته پیشنهادی بعدی برای اصلاح ساختار تشکیلاتی شهر محلات، در حوزه امور فنی و شهرسازی است. در این حوزه که دارای چهار پست سازمانی است، بیشتر پست‌ها شبیه به هم بوده و ابهام برانگیز است. در این حوزه به جای کارشناس امور عمرانی و شهرسازی می‌توان از یک متخصص سیستم اطلاعات جغرافیایی^۱، استفاده کرد. سیستم اطلاعات جغرافیایی (ساج)، با امکانات و قابلیت‌های فراوان در زمینه ورود، ذخیره و تجزیه و تحلیل اطلاعات، از نیازهای اساسی تمامی شهرداری‌های کشور است. با توجه به تدریس این رشته در سطح تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌های کشور، باید از این پتانسیل به‌صورت مفید استفاده شود. سیستم اطلاعات جغرافیایی، تنها برای تولید نقشه نیست، مهم‌ترین کاربردهای این دانش نوین تکنولوژی در ذخیره‌سازی و در واقع امکان تشکیل بانک اطلاعات و نیز تجزیه و تحلیل آنهاست. با استفاده از این دانش می‌توان انواع تحلیل‌های جمعیتی، کاربری، آماری، مدلینگ و غیره را در عرض چند ساعت انجام داد. بنابراین وجود یک متخصص سیستم اطلاعات جغرافیایی در تشکیلات شهرداری‌ها و شهرداری محلات از اهم ضروریات است. وظایف تخصصی که واحد سیستم اطلاعات جغرافیایی باید انجام دهد:

الف) تهیه نقشه سیستم اطلاعات جغرافیایی برای تأسیسات زیربنایی شهر مانند شبکه‌های آب، برق، گاز، تلفن و غیره؛

ب) ایجاد بانک اطلاعات کاملی از شهر در سطح محلات؛

ج) تهیه نقشه کاداستر زمین‌های شهری؛

۳. یکی دیگر از مشکلات کلیدی شهرداری محلات، تخصص پرسنل شهرداری در رشته‌های غیر مرتبط با شهر و شهرداری می‌باشد. برای رفع این نقیصه شهرداری می‌تواند

^۱. Geographic Information System

در هر حوزه از متخصصان مرتبط با آن حوزه استفاده کند. این امر سه نتیجه مهم در پی خواهد داشت: اول اینکه باعث بهبود کارآیی شهرداری خواهد شد، دوم اینکه دیگر کارکنان شاغل در آن حوزه می‌توانند از تجربیات و دانش نیروی جدید استفاده کنند و سوم اینکه با توجه به اینکه، یکی دیگر از نقاط ضعف اساسی شهرداری محلات، کمبود نیروی انسانی متخصص جهت نظارت و هدایت پروژه‌های عمرانی شهرداری است. توانایی فنی شهرداری برای نظارت بر تهیه و اجرای طرح‌ها افزایش خواهد یافت:

تخصص‌های مورد نیاز شهرداری محلات در حوزه‌های مختلف می‌تواند به صورت زیر باشد:

۱. استفاده از یک کارشناس آمار و کامپیوتر در حوزه شهرداری؛
 ۲. استفاده از یک متخصص جامعه‌شناسی شهری در پست کارشناس امور فرهنگی و اجتماعی؛
- شرح وظایف تخصصی:

- الف) همکاری با نهادهای مدنی فعال در شهر برای برگزاری جشنواره‌های فرهنگی در شهر؛
- ب) جمع‌آوری و ایجاد بانک اطلاعاتی از میزان طلاق، خودکشی، فساد، بزه‌کاری، جنایت، تکدی‌گری و غیره در محله‌های شهر؛
- ج) تهیه و تدوین بانک جامع اطلاعاتی سازمان‌های غیردولتی، خیریه‌ها، مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات فرهنگی اجتماعی و ساماندهی آنها با رویکرد محله‌محور؛
- د) سنجش مستمر شاخص‌های سلامت شهری و انجام دخالت‌های لازم جهت ارتقاء آنها؛
۳. استفاده از یک متخصص اقتصاد شهری یا مدیریت شهری در حوزه امور مالی و اداری در پست کارشناس امور مالی؛

شرح وظایف تخصصی:

الف) پیش‌بینی روش‌های جدید درآمدی برای شهرداری؛
ب) انجام مطالعات تخصصی بر روی عوارض دریافتی شهرداری و میزان پایداری یا ناپایداری آنها؛

ج) مطالعه بر روی طرح جامع منابع درآمدی شهرداری؛
د) شناسایی تصدی‌های قابل واگذاری به سازمانهای غیردولتی و خیریه‌ها در حوزه فرهنگی - اجتماعی و تدوین آیین‌نامه اجرایی نحوه واگذاری این تصدی‌ها تا پایان سال اول برنامه با مشارکت سازمان‌های غیردولتی؛

۴. استفاده از متخصصان شهرسازی، برنامه‌ریزی شهری، عمران و معماری در چهار پست حوزه امور فنی و شهرسازی؛

۵. استفاده از یک مهندس فضای سبز در حوزه امور خدمات شهری در پست کارشناس طرح و توسعه فضای سبز؛

۶. استفاده از یک متخصص مدیریت بحران در حوزه آتش‌نشانی و خدمات ایمنی؛
شرح وظایف تخصصی:

الف) ایجاد بانک اطلاعاتی مدیریت بحران در سطح محله‌ها؛
ب) ترویج فرهنگ خودامدادی و دگرامدادی؛
ج) تشکیل ستاد مدیریت بحران در سطح نواحی شهر محلات؛
د) برگزاری کارگاه‌های آموزشی پدافند غیرعامل در ستادهای مدیریت بحران؛
همچنین تشکیل واحد حقوق شهروندی و همچنین شورای راهبری شهر محلات از جمله پیشنهادات بسیار مهم برای جلب مشارکت شهروندان در مدیریت شهری محلات و حرکت به سمت مدیریت یکپارچه شهری در این شهر می‌باشد.

۷. تشکیل واحد حقوق شهروندی

شرح وظایف تخصصی:

الف) شناسایی دقیق و کارشناسانه معضلات و چالش‌های پیش روی شهرداری در زمینه حقوق شهروندی؛

ب) طراحی پایگاه اطلاع‌رسانی؛

ج) برگزاری همایش و نشست‌های تخصصی با موضوع حقوق شهروندی؛

د) انتشار ویژه‌نامه حقوق شهروندی.

خلاصه

برنامه‌ریزی عملیاتی یا همان برنامه‌ریزی اجرایی، پیش‌بینی پروژه‌هایی برای رسیدن به اهداف راهبردی می‌باشد. براساس همین اصل، در این فصل، بعد از بررسی وضع موجود شهر محلات و جایگاه آن در طرح‌های فرادست، اهداف بلندمدت و میان‌مدت شهرداری محلات و نیز راهبردهای مناسب برای توسعه شهر تدوین و بر اساس آن‌ها برنامه‌های عملیاتی ارائه شده‌اند. لازم به ذکر است که تعیین اهداف بر اساس چشم‌انداز تدوینی و نتایج تحلیل استراتژیک بوده است. به عبارت دیگر برای رسیدن به برنامه‌های عملیاتی، ابتدا چشم‌انداز شهر و محورهای اصلی آن تدوین و تعریف شدند، سپس اهداف بلندمدت شهر شناسایی و بر اساس آنها اهداف میان‌مدت شهرداری محلات تعریف شدند. بعد از مشخص شدن اهداف، راهبردهای توسعه شهری بر اساس اهداف تعیین شده مشخص و در راستای راهبردهای تعریفی، برنامه‌های عملیاتی ارائه شدند.

برنامه‌های عملیاتی ارائه شده به صورت ۶ سرفصل مشخص به شرح ذیل ارائه شده‌اند:

سرفصل اول) برنامه‌ریزی توسعه گردشگری: اهداف اصلی در این سرفصل، جذب بخش خصوصی برای توسعه گردشگری، گسترش و تقویت امکانات و زیرساخت‌های گردشگری، بالا بردن فرهنگ گردشگری، افزایش تعداد گردشگران وارد شده به شهر و غیره بوده است.

سرفصل دوم) مناسب‌سازی منظر و محیط شهری: در این سرفصل، هدف بهبود محیط بافت‌های فرسوده، زیباسازی و بهبود مبلمان شهری و توسعه امکانات ورزشی، فرهنگی و هنری شهر بوده است.

سرفصل سوم) برنامه‌ریزی اجتماعی و فرهنگی: هدف از این سرفصل دوری از دیدگاه‌های صرفاً کالبدی به شهر و توجه ویژه به مسائل اجتماعی و فرهنگی شهر محلات بوده است. محورهای عمده این سرفصل شامل برگزاری جشنواره‌ها در شهر محلات، کمک به ایجاد و توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد، احترام به حقوق شهروندی و مشارکت عمومی می‌باشد.

سرفصل چهارم) برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی شهر و تامین منابع مالی شهرداری: درآمدزایی و ایجاد تأسیسات درآمدزا، ایجاد و توسعه مراکز اشتغال، جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، بودجه‌ریزی عملیاتی، کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمدها، محورهای عمده این سرفصل را تشکیل می‌دهند.

سرفصل پنجم) برنامه‌ریزی توسعه فیزیکی شهر: این سرفصل بیشتر شامل پروژه‌های هزینه‌بر و زیرساختی می‌شود، گسترش زیرساخت‌های الکترونیکی شهر، هدایت و دفع آب‌های سطحی داخل شهری، مسایل ترافیکی، مدیریت پسماند و انتقال صنایع مزاحم از اهداف اصلی این سرفصل بوده است.

سرفصل ششم) مدیریت واحد شهری: امکان‌سنجی مدیریت پیکارچه شهری در شهر محلات با استفاده از دیدگاه‌ها و نظرات مدیران نهادهای مختلف شهر محلات، عمده‌ترین هدف این سرفصل بوده است. در این سرفصل در جهت حرکت به‌سوی مدیریت واحد شهری و جلوگیری از موازی‌کاری نهادهای مختلف شهری، پیشنهاد تشکیل شورای راهبری شهر محلات با اهداف و ساختار تشکیلاتی ارائه شده است.

آزمون

۱. با انتخاب جداول سوات شهر محلات، عوامل خارجی و داخلی آن را رتبه‌بندی کرده و موقعیت شهر را به لحاظ تدوین استراتژی‌ها بررسی کنید؟
۲. به نظر شما چشم‌انداز تدوینی برای شهر محلات، با قابلیت‌ها و پتانسیل‌های آن هم‌خوانی دارد؟
۳. به نظر شما راهبردهایی که برای توسعه شهری محلات تدوین شدند، تا چه حد امکان عملیاتی شدن دارند؟
۴. ارتباط بین چشم‌انداز، اهداف و راهبردهای شهر محلات را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ آیا دارای پیوستگی هستند؟ به عبارت دیگر، آیا با اجرای استراتژی‌ها می‌توان به اهداف چشم‌انداز مشخص شده دست یافت؟
۵. به نظر شما پروژه‌های عملیاتی می‌توانند شهر محلات را به سمت توسعه و رسیدن به چشم‌انداز آن رهنمون سازند؟
۶. فرآیند تدوین برنامه راهبردی ۵ ساله شهرداری محلات را ارزیابی کرده و نقاط ضعف و مثبت آن را بررسی کنید. به نظر شما نقصان‌های اصلی این برنامه چیست؟

فهرست منابع و مراجع

- ۱) احمدیان، رضا (۱۳۸۲)، «امکان‌سنجی استفاده از طرح‌های ساختاری- راهبردی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران»، فصلنامه مدیریت شهری، ش ۴، چهارم، تابستان ۱۳۸۲، بی‌جا.
- ۲) اسدی، ایرج (۱۳۸۲)، «پیچیدگی مسایل در برنامه‌ریزی شهری و رویکردهای مواجهه با آن»، فصلنامه مدیریت شهری، ش ۴، سال چهارم، تابستان ۱۳۸۲، بی‌جا.
- ۳) اشرفی، یوسف (۱۳۸۷)، «ارزیابی قابلیت‌های توسعه شهری با تأکید بر نقش دانشگاهی در چارچوب رویکرد استراتژیک؛ نمونه مورد مطالعه: شهر مراغه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا، گروه برنامه‌ریزی شهری، استاد راهنما: محمدتقی رهنمایی.
- ۴) اشرفی، یوسف (۱۳۸۸)، «CDS رویکردی جدید در برنامه‌ریزی شهری در رویکردی تحلیلی»، فصلنامه مدیریت شهری، هفتم، ش ۲۳، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، صص ۸۸-۱۰۴.
- ۵) اصلانی، رشید (۱۳۸۸)، «گزارش تحلیلی از بودجه سال ۱۳۸۸ شهرداری تهران»، مجله اقتصاد شهری، ش ۱، بهار ۱۳۸۸، بی‌جا.
- ۶) اعرابی، سید محمد و نظامی‌وند چگینی، هوشنگ، (۱۳۸۸)، برنامه‌ریزی/استراتژیک سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی ایران (ساتبا)، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چ ۱، بی‌جا، بی‌نا، بی‌تا.
- ۷) اعرابی، سید محمد، (۱۳۸۷)، دستنامه برنامه‌ریزی/استراتژیک، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چ ۲، بی‌جا، بی‌نا، بی‌تا.

۸) امامیان، سید محمد صادق (۱۳۸۳)، «ارایه مدل تدوین ماموریت در سازمان‌های عمومی و غیر انتفاعی»، ماهنامه شهرداری‌ها، ضمیمه ش ۲۲، ویژه‌نامه ش ۲ مدیریت استراتژیک شهری.

۹) براتی، ناصر و سرداری، محمدرضا (۱۳۸۸)، برنامه توسعه راهبردی (استراتژیک) شهری: برنامه توسعه راهبردی قزوین تا سال ۱۴۰، انتشارات دانشگاه پارسه، چ ۱.

۱۰) برایسون، جان ام و الستون. فارنوم کی (۱۳۸۹)، خلق و پیاده‌سازی برنامه استراتژیک: راهنمای عمل برای سازمان‌های دولتی و غیر انتفاعی، ترجمه سید محمد اعرابی و مصطفی تقی‌زاده قمی، انتشارات مهکامه، چ ۱، تهران

۱۱) بهرامی، پورهنگ (۱۳۸۷)، بودجه شهرداری و مدیریت بودجه‌ریزی در شهرداری‌های ایران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، چ ۱، تهران.

۱۲) پوراحمد، احمد؛ حاتمی‌نژاد، حسین و حسینی، سید هادی (۱۳۸۵)، «آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور»، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی، ش ۵۸، زمستان ۱۳۸۵، صص ۱۸۰-۱۶۷.

۱۳) پورموسی، سید موسی و رحیم‌زاده، مرجان (۱۳۸۷)، «مروری بر ۳۰ سال مدیریت شهری تهران»، ماهنامه شهرداری‌ها، نهم، ش ۹۲، صص ۲۰ تا ۲۵.

۱۴) پیران، پرویز (۱۳۷۶)، «توسعه برون‌زا و شهر: مورد ایران»، فصلنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، ش ۳۱، صص ۴۳-۴۶.

۱۵) پیرس و رابینسون (۱۳۸۰)، برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک، ترجمه سهراب خلیلی شورینی، انتشارات یادواره کتاب، تهران، چ ۲.

۱۶) تبریزی، پرگل (۱۳۸۳)، «بررسی موردی برنامه‌ریزی استراتژیک شهری در شهر شارلوت»، ماهنامه شهرداری‌ها، ضمیمه ش ۲۲، ویژه‌نامه ش ۲ مدیریت استراتژیک شهری.

۱۷) تشکر، زهرا (۱۳۷۹)، «طرح‌های توسعه شهری: ناکارآمدی در اجرا»، ماهنامه

شهرداری‌ها، اول ش ۱۲

۱۸) توفیق، فیروز، مدنی‌پور، علی و داوودی، سیمین (۱۳۸۴)، روش‌های شهرسازی نوین در فرانسه؛ انگلستان؛ آمریکا، به کوشش مجید غمامی، وزارت مسکن و شهرسازی، انتشارات مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، چ ۱، تهران.

۱۹) جمهیری، محمود؛ ذبیحی، حسین؛ ماجدی، حمید (۱۳۸۷)، «نظام اجرایی حلقه مفقوده برنامه‌های شهری در ایران: تحلیلی بر نظام اجرایی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری»، نشریه علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، دوره دهم، ش ۲، تابستان ۱۳۸۷، تهران.

۲۰) دهاقانی مشهدیزاده، ناصر (۱۳۸۱)، تحلیلی از ویژگی‌های برنامه‌ریزی شهری در ایران، انتشارات دانشگاه علم و صنعت، چ ۴، تهران.

۲۱) رجبی، فرج‌الله (۱۳۸۱)، «مدیریت یگانه شهری یا یگانگی در عین چندگانگی»، مصاحبه با ماهنامه شهرداری‌ها، سوم، ش ۳۵، صص ۱۹ تا ۲۱.

۲۲) رفیعیان، مجتبی و گلیایگانی، عبدالرضا (۱۳۸۶)، «برنامه‌ریزی استراتژیک توسعه شهری»: به‌همراه مطالعه موردی برنامه‌ریزی استراتژیک در شهر کرمان، ماهنامه شهرداری‌ها، ویژه‌نامه مدیریت استراتژیک شهری، ضمیمه ش ۱۸، جلد ۱، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.

۲۳) رهنما، محمدرحیم؛ توانگر، معصومه (۱۳۸۵)، «نگرش مدیران شهری در خصوص نحوه هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی: نمونه مشهد»، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، ۲ و ۳ اسفند ماه سال ۱۳۸۵، مشهد مقدس.

۲۴) رهنمایی، محمدتقی و شاه‌حسینی، پروانه (۱۳۸۷)، فرایند برنامه‌ریزی شهری ایران، انتشارات سمت، چ ۵، تهران.

۲۵) سعیدنیا، احمد (۱۳۸۲)، «مفاهیم و محتوای طرح‌های ساختاری- راهبردی»، نشریه آبادی، ش ۳۹، تهران.

۲۶) سی‌پاتریک، لوئیس (۱۳۸۶)، ایجاد چشم‌انداز مشترک، ترجمه ابراهیم حسن بیگی و مسعود غنی‌زاده، انتشارات دانشگاه عالی دفاع ملی، چ ۱.

۲۷) شهرداری قزوین (۱۳۸۶)، برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین، معاونت طرح و برنامه شهرداری قزوین.

۲۸) صرافی، مظفر، توکلی‌نیا، جمیله و استادی‌سیسی، منصور (۱۳۸۸)، «راهبرد توسعه شهری مبتنی بر توسعه پایدار (مطالعه موردی: شهر شبستر)»، نشریه انجمن جغرافیایی ایران، ۷، ش ۲۲، پائیز ۱۳۸۲، تهران، صص ۶۵-۸۲

۲۹) علی‌آبادی، جواد (۱۳۸۲)، «شهرداری‌ها و ضرورت اصلاح ساختار»، ماهنامه شهرداری‌ها، اسفند ۱۳۸۲، سال پنجم، ش ۵۸، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، تهران

۳۰) فرد آر. دیوید (۱۳۷۹)، مدیریت استراتژیک، ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چ ۱۶

۳۱) فرهودی، رحمت‌الله؛ اشرفی، یوسف؛ جعفری مهرآبادی، مریم؛ سالاروندیان، فاطمه؛ تیموری، ایرج (۱۳۸۸)، «استراتژی توسعه شهری (CDS) بستری مناسب برای بهره‌مندی از برنامه‌ریزی مشارکتی»، نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه تبریز، ش ۲۳، زیر چاپ.

۳۲) کوآن، رابرت (۱۳۸۶)، فرهنگ شهرسازی، انتشارات آذرخش، چ ۱.

۳۳) کاپلان، رابرت اس و نورتون، دیوید (۱۳۸۳)، سازمان استراتژی‌محور، ترجمه پرویز بختیاری، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی، تهران، چ ۱.

۳۴) گلکار، کوروش (۱۳۸۴)، «چشم‌انداز شهر/محله؛ پیشنهاد یک چارچوب مفهومی برای صورت‌بندی بیانیه چشم‌انداز». مجله علمی پژوهشی هنرهای زیبا، ش ۲۴.

۳۵) مرادی مسیحی، وراز (۱۳۸۱)، برنامه‌ریزی استراتژیک در کلان‌شهرها: به ضمیمه برنامه استراتژیک لندن، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، تهران، چ ۱.

۳۶) مرادی مسیحی، وراز (۱۳۸۴)، برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران: نمونه موردی کلان‌شهر تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، تهران، چ ۱.

۳۷) مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور، سال ۱۳۸۶.

۳۸) مرکز آموزش هپکو (۱۳۸۵). «چگونه استراتژی را در عمل پیاده کنیم؟» نشریه پیام مدیریت، شماره ۹۹، معاونت منابع انسانی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.

۳۹) ملک‌افضلی، علی‌اصغر (۱۳۸۲)، انتخاب استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری: پیشینه تاریخی- مبانی نظری، انتشارات جهاد دانشگاهی واحد امیرکبیر، چ ۱، تهران.

۴۰) ملکی فر سیاوش و الیاسی مهدی (۱۳۸۶)، «چشم‌انداز آغازی بر برنامه‌ریزی در هزاره سوم: مروری بر تجربه تدوین چشم‌انداز در تهران و چند شهر دیگر»، ماهنامه شهرداری‌ها، ضمیمه ش ۲۲، ویژه‌نامه ش ۲ مدیریت استراتژیک شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، صص ۵۵-۶۷.

۴۱) مهدی‌زاده، جواد (۱۳۸۵)، برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری تجربیات جهانی و جایگاه آن در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، چ ۲.

۴۲) مهربان، رضا (۱۳۸۸)، مدیریت استراتژیک: با نگاهی کاربردی به برنامه‌ریزی استراتژیک بر مبنای مدیریت مشارکتی و چرخه PDCA، انتشارات جهان فردا، چ ۱، تهران.

۴۳) مهندسین مشاور بوم‌نگار پارس (۱۳۸۳)، طرح توسعه و عمران شهر محلات، جلد ۲: تجزیه، تحلیل و استنتاج از بررسی‌ها.

۴۴) مهندسین مشاور بوم‌نگار پارس (۱۳۸۳)، طرح توسعه و عمران شهر محلات، جلد اول- بخش اول: مطالعات کلی منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای.

۴۵) مهندسین مشاور نگین‌شهر (۱۳۸۶)، طرح راهبردی ساماندهی، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهر محلات.

۴۶) مؤسسه پژوهشی مهندسی راهبرد دانش پویا (۱۳۸۹)، گزارش نهایی برنامه ۵ ساله راهبردی شهرداری محلات.

۴۷) نوریان، فرشاد و رضایی، محمود (۱۳۸۵)، «از فکر تا اجرا: برنامه مداخله مردم محله در برنامه‌ریزی و طراحی شهری با به‌کارگیری ICT»، نشریه هنرهای زیبا، ش ۲۸، صص ۴۴-۳۵.

۴۸) واحد شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۷۵)، گزارش تلفیق طرح کالبدی ملی ایران، جلد اول.

۴۹) هال، پیتر (۱۳۸۷)، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، ترجمه جلال تبریزی، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری، تهران، چ ۲.

50) Ames, Steven C.(1996), *A Guide to community visioning: Hands-on information for local communities* (rev:1998),Portland .OR: Oregon vision projected

51) *Assessment of the Oradea city development strategy* (2001), City of Oradea, Center for urban development studies, Harvard University, Research Triangle Institute.

52) Canadian Urban Institute (2001), *Guide to Municipal Strategy Development*, CUI, Toronto

53) *CDS In China: A Manual* (2004), www.citiesalliance.org

54) Cities Alliance (2003), *Cities Without Slums :Annual Report*

55) Cities Alliance: Cities Without Slums (2006), *Guide to City Development Strategies: Improving Urban Performance*, Washington D.C, USA

- 56) Cities Alliance: Cities Without Slums (2006), *Guide to City Development Strategies: Improving Urban Performance*, Washington D.C, USA.
- 57) *City Development Strategy COLOMBO* (2000), ASIAN CITY DEVELOPMENT STRATEGY: FUKUOKA CONFERENCE, 2000
- 58) *City Development Strategy Hyderabad* (2004), United Nations Human Settlement Program (Un- HABITAT)
- 59) Clement, Bezolt(1991), *On future thinking for health and health care: trend, scenarios, visions and strategies* ,Institute for Alternative Future ,Alexandria
- 60) Cooper, Garry (1998), *Module 3. Comprehensive and Strategic Planning*, Department of Geography and Planning, Appalachian State University Boone, NC
- 61) Davidoff, Paul (1965), “Advocacy and Pluralism in Planning”, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol 28, pp 103-115
- 62) Eigeles, D. (2003), “Facilitating shared vision in the organization”, *Journal of European Industrial Training* , vol 27, Emerald
- 63) Green ,Gary & Haines, Anna,& Halebsky, Stephen (2000), *Building our future: a guide to community visioning*, Wisconsin county, Extension office, 286 pages
- 64) Hackett M. & Spurgeon P. (1996), *Leadership and vision in the NHS: How do we create the vision thing?*, Health Manpower Management, vol 22, No.1
- 65) Haines, Anna(2000), *Using visioning in a comprehensive planning process*, available at: www.uwex.edu/ces/pubs.
- 66) Hall, P. (1989), *Urban and Regional Planning*, second edition, unwinhyman, London
- 67) Hart, Maureen, (1995) *Guide to Sustainable Community Indicators*. Ipswich, MA: QLF.

- 68) Roberts, M. (1974), *An Introduction to Town Planning Techniques*, The Build Environment
- 69) *Sofia City Development Strategy* (2001).www.citiesalliance.org.
- 70) The Center for Rural Pennsylvania (2005), *Planning for future: A hand book on community visioning*, Harrisburg, Second edition, 40 pages
- 71) The World Bank office Beijing, Urban/Environment Development Unit (2004), *City Development Strategy (CDS) Program in China*
- 72) UMP City Development Strategy Reports (2002), *Urban Management Programme City Development Strategies: A synthesis and lessons learned*. pp1-181
- 73) UN-HABITAT (2007), *Inclusive and Sustainable Urban Planning: A Guide For Municipalities, Volume 1: An Introduction to Urban Strategic Planning*
- 74) Von Einsiedel, Natheaniel (2001), *Developing a city vision*, Presented at the CDS first national workshop, 6-7 November 2001, Manila. pp1-16


جمهوری اسلامی ایران
استانداری مرکزی
دفتر امور شهری و شوراهای

وزارت کشور

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور