

# خروج از بحران شهرسازی در ایران

## برنامه توسعه راهبردی شهری (CDS): نمونه موردی شهر قزوین

Email: naser\_barati2006@yahoo.com

ناصر براتی / دکترای شهرسازی، استادیار دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره) قزوین



مدتی است که در محافل علمی و حرفه‌ای شهرسازی در ایران بحث روش برنامه‌ریزی شهری جدیدی به نام برنامه‌ریزی شهری راهبردی (استراتژیک) مطرح شده است. در کشورهای دنیا در بسیاری از موارد روش‌های جدید در این عرصه ابتدا در محافل علمی مطرح و سپس به تدریج به داخل جامعه راه پیدا می‌کنند. با اینکه این روش از مدت‌ها قبل تئوریزه شده و تجربیات متعددی از آن در جهان به دست آمده ولی برای تجربه درست و کامل آن در ایران این روش باید در یک شکل و ساختار علمی و آکادمیک پیاده می‌شود تا امکانات و محدودیت‌های آن، با توجه به شرایط خاص کشورمان، مشخص می‌گردد. این امر خوشبختانه در مورد تدوین برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین به وقوع پیوست. هر چند بدون مراجعه به اصل گزارش‌های این برنامه و یا کتابی که براساس آن به چاپ رسیده است نمی‌توان به چند و چون این نوع برنامه‌ریزی پی‌برد ولی در اینجا ضمن اشاره بسیار مختصر به این برنامه سعی می‌شود به برخی از نتایج عملی آن اشاره شود.

### واژگان کلیدی: شهرسازی، برنامه‌ریزی راهبردی، قزوین

#### مقدمه

آن مقایسه می‌شود. این برخورد آرمانی-تخیلی ضمن در نظر نگرفتن شرایط زیست‌بوم، سعی در تحمیل شرایطی به آن را دارد که براساس معیارهای غیر واقعی و میانگین‌هاست (رقمی که اغلب، بخش عظیمی از ساکنان شهرها را از گردونه معادلات و محاسبات بعدی حذف می‌نماید). (برای نمونه ن. ک. به: مهدی‌زاده و دیگران، ۱۳۸۶).

با اینکه مدت‌ها از انتشار گزارش رسمی سازمان برنامه مبنی بر عملی و کارآمد نبودن برنامه‌های جامع و تفصیلی می‌گذرد، مع‌ذکال هنوز این گونه برنامه‌ها مسلسل‌وار در حال تهیه هستند زیرا قوانین جاری فقط آنها را به رسمیت می‌شمارند! اینکه این پارادوکس (تناقض‌نما) ریشه در کجا دارد و به چه علت دست‌اندرکاران نسبت به حل آن اقدام بایسته‌ای نمی‌کنند موضوع این مقاله نیست و شاید در فرصتی دیگر به شکل خاص به آن پرداخته شود؛ ضمن آنکه در غیاب نظام مدیریت شهری واحد، دور تسلسل باطلی شکل گرفته که خود بزرگ‌ترین مانع کنار گذاشته شدن برنامه‌های جامع و روی آوردن به روش‌های کارآمد دیگر است (برای نمونه در این مورد ن. ک. به: براتی، ۱۳۸۶).

برنامه‌های توسعه راهبردی (استراتژیک) چند ویژگی بارز دارند که در همان نگاه اول آنها را از برنامه‌های جامع و تفصیلی جدا می‌کند. (برای نمونه ن. ک. به: مهدی‌زاده و دیگران- واروژ کریمی مسیحی، ۱۳۸۴).

این ویژگی‌ها عبارت است از:

۱ در برنامه‌های توسعه راهبردی قبل از مشخص شدن چشم‌اندازها، اهداف و سیاست‌های توسعه بلندمدت شهر، براساس واقعیات موجود و ملموس هر شهر- به عنوان یک واحد زیستی مستقل- تصمیمی برای توسعه شهر در اجزاء و زیرمجموعه‌ها گرفته نمی‌شود.

۲ در برنامه‌های توسعه راهبردی شهری بخشی‌نگری جایگاهی ندارد

در حال حاضر خوشبختانه حتی افراد غیرمتخصص و عادی نیز به عدم توانایی نظام شهرسازی کنونی ایران و تکنیک‌هایی که در چارچوب آن مورد استفاده قرار می‌گیرند، اذعان و باور دارند. این امر راه را برای روی آوردن به سوی نظریات و روش‌های جدید و کارآمد دیگر باز کرده است؛ پروژه تدوین برنامه توسعه راهبردی (استراتژیک) شهر قزوین که در سال ۱۳۸۵ به ابتکار شهرداری و با مشارکت استانداری قزوین به دانشگاه بین‌المللی امام خمینی سپرده شده است، نمونه‌ای از این حرکت علمی روبه‌جلو است. به طور قطع این پروژه که برای اولین بار به‌طور کامل و با تکیه بر آخرین تئوری‌ها و تجربیات جهانی شروع و به انجام رسید در ضمن با شرایط خاص ایران نیز تطبیق پیدا کرد؛ در نوع خود بی‌نظیر است. در نتیجه این پروژه می‌تواند به عنوان الگویی نسبتاً کامل در سایر مراکز جمعیتی عمده در ایران، نیز به‌کار رود. چون علاوه بر غنای علمی و فنی، مشکلاتی را که بر سر راه این گونه برنامه‌ریزی شهری در ایران وجود دارد، که خود آفتی برای گسترش این حرکت علمی سازنده و کارساز نیز هستند، را نیز در اختیار قرار می‌دهد.

#### برنامه توسعه راهبردی (استراتژیک) شهری چرا و چگونه؟

تمام دست‌اندرکاران برنامه‌های توسعه شهری، به ویژه شهرسازان، می‌دانند که بنیان تئوریک اصطلاحاً طرح‌های جامع شهری بر اساس یک شهر آرمانی جهانی است که معیارهای تحقق و رویکرد اساسی آن استانداردهای تعریف شده در جدول سرانه‌ها در مورد شرایط کمی و کالبدی است که بر اساس آن وضع مطلوب تعریف و وضع موجود با

پروژه بی‌نظیر تدوین برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین با تکیه بر آخرین تئوری‌ها و تجربیات جهانی و غنای علمی و فنی به‌عنوان یک الگو در مراکز جمعیتی ایران نقش بازی می‌کند.

۵۰

و مشارکت و وفاق جمعی در میان گروه‌های اجتماعی - سیاسی - اقتصادی - مدیریتی... از اهمیت کلیدی و فوق‌العاده‌ای برخوردار است.

۳ در برنامه‌ریزی توسعه راهبردی شهری به جای توجه به سرانه‌های یکسان، به مزیت‌ها و محدودیت‌های (درونی و بیرونی) یک شهر توجه می‌شود و تمرکز برنامه بر آنهاست.

۴ در برنامه‌ریزی راهبردی، مطالعات بخشی به گونه‌های غیرقابل اجتناب هدفمند و در هم تنیده شده‌اند.

۵ برنامه‌ریزی راهبردی شهری نه خطی است و نه محصول گرا بلکه به شکل واضحی حلقوی (دارای بازخورد)، پویا و فرایندگراست.

برای انجام برنامه راهبردی شهر قزوین، حتی پیش از شروع مراحل اصلی آن، از روش‌های مختلف، به تبلیغ، فرهنگ‌سازی و تبادل افکار در مورد آن پرداخته شد. از جمله در جلسات متعدد با گروه‌های مختلف مردمی، علمی و بوروکرات این نوع برنامه‌ریزی و فرایند آن و همین‌طور تجربیات کشورهای دیگر (توسعه یافته و در حال توسعه) تشریح شدند. در میان این گروه‌ها؛ فرهنگیان، پزشکان، روحانیان، دانشگاهیان، هنرمندان، مهندسان، اعضای بخش‌های مختلف شهرداری، اعضای شورای شهر، و ورزشکاران و دیگران بوده‌اند؛ به طوری که تعداد این جلسات به بیش از ۴۰۰ ساعت/جلسه رسید. در طول دو سال انجام کار نیز از طریق سایت مخصوص برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین، مجله شهرداری تحت عنوان «پیام شهر»، بولتن‌های مستمر و نوشتن یادداشت‌هایی در روزنامه‌های محلی افکار عمومی در جریان چگونگی انجام این نوع برنامه‌ریزی شهری و میزان پیشرفت برنامه در شهر قزوین قرار می‌گرفتند. این حرکت باعث شد که در مراحل مختلف تدوین برنامه، بر خلاف موضع‌گیری‌های نسبتاً منفی و توأم با ناباوری اولیه، در میان مردم و جناح‌های مختلف، روزبه‌روز همراهی‌ها و همکاری‌ها با گروه‌های مختلف دست‌اندر کار تهیه برنامه توسعه راهبردی شهر بیشتر شد. اوج این همراهی‌ها در نظر سنجی‌های مختلف و متعدد کاملاً چشمگیر بود.

### فرایند نتایج عمده به دست آمده از برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین

برنامه‌ریزی استراتژیک برای توسعه همه‌جانبه و کل‌نگر شهرها (به‌عنوان نمونه ن.ک. به: براتی ۱۳۸۳) بعد از تئوریزه‌شدن و گسترش آن توسط بانک جهانی یک تحول سریع را پشت سر گذاشته است. به طوری که گرایش و تمرکز اولیه بر توسعه اقتصاد شهری ابتدا تبدیل به گرایش و تمرکز بر فقرزدایی و برنامه‌ریزی برای مقابله با محرومیت و حاشیه‌نشینی شهری شد و اخیراً بر شکل دادن به وفاق جمعی بر سر آنچه با توجه به امکانات و محدودیت‌های شهر قابل اجرا و انجام است، تبدیل شده است. اگر به تجربه ۵۰ ساله برنامه‌ریزی شهری، در قالب برنامه‌ها (طرح‌ها)ی جامع و تفصیلی، در ایران نظری بیافکنیم متوجه می‌شویم که بخشی‌نگری و عدم وجود اشتراک نظر بین افراد، گروه‌ها و نهادهای مختلف بر سر مفهوم توسعه و چگونگی انجام آن و مهم‌تر از آن منفعل بودن مردم از عمده علل شکست آنها بوده است. بنابراین و با توجه به شرایط اجتماعی - سیاسی - فرهنگی کشور فرایندی برای تدوین برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین در نظر گرفته شد که هم گرایش‌های حاکمیتی دولت مرکزی و هم تمایلات و گرایش‌های مردم و مسئولان شهر در این خصوص مد نظر قرار گرفت (براتی و دیگران ۱۳۸۷؛ براتی و سرداری ۱۳۸۸). لذا مثلاً برای تدوین چشم‌اندازهای توسعه ۲۰ ساله شهر هم برنامه‌های ملی و منطقه‌ای و هم نظریات مردم، نخبگان و مسئولان شهر مد نظر قرار گرفت و تلفیق شد. نتیجه حاصل نیز دوباره در معرض نظر سنجی و اولویت‌بندی و وزن دهی در بین گروه نمونه از مردم، مدیران و کارشناسان نهادهای مختلف قرار گرفت. در مجموع ابتدا در دو مسیر موازی، از یک‌سو، وضعیت شهر از ابعاد مختلفی چون اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و غیره ارزیابی و نتیجه در قالب جدول عوامل استراتژیک (سوات) طبقه‌بندی و اولویت‌بندی شد و از سوی دیگر، چشم‌اندازها، مأموریت و سیاست‌های توسعه راهبردی شهر تدوین شد. چشم‌اندازهای مصوب (در شورای اسلامی شهر قزوین،

از عمده علل شکست ۵۰ سال برنامه‌ریزی شهری، بخشی‌نگری و عدم وجود اشتراک نظر بین افراد، گروه‌ها و نهادهای مختلف بر سر مفهوم توسعه و چگونگی انجام آن و مهم‌تر از آن منفعل بودن مردم بوده است.





به ترتیب اولویت، به قرار زیر است :

۱. استقرار مدیریت برتر شهری (مدیریت هماهنگ و واحد شهری)
۲. شهر پایدار
۳. شهری با اقتصاد پویا
۴. شهری تاریخی و با هویت
۵. قطب علمی (آموزشی - پژوهشی) کشور

شعار برنامه استراتژیک (راهبردی) شهر قزوین نیز «قزوین، شهری متفاوت» انتخاب شد. در مرحله بعد و با تشکیل جداول جدید عوامل استراتژیک سعی شد با توجه به مطالعات بخشی در مورد وضعیت قزوین، نقاط قوت، ضعف و همین‌طور فرصت‌ها و تهدیدهای رودرروی شهر و مدیریت شهری برای دستیابی به چشم‌اندازهای به‌دست‌آمده مشخص و دسته‌بندی و وزن دهی شود. در نهایت، با اتکاء به اطلاعات به دست آمده، طی جلسات متعدد بین کارشناسان دست‌اندرکار پروژه، راهبردهای لازم برای تحقق چشم‌اندازها، تدوین و سپس اهداف عملیاتی و برنامه‌های اولویت‌دار اجرایی برای هر راهبرد ارائه شد.

متأسفانه، با وجود آنکه قرار بود مراحل بعدی پروژه نیز، طی قرارداد جدید، به دانشگاه بین‌المللی امام خمینی، نگارنده و گروه کارشناسی همکار سپرده شود، اما با دخالت سازمان مسکن و شهرسازی استان قزوین، قرارداد جدیدی با کنسرسیومی متشکل از یک مشاور هلندی و یک مشاور ایرانی برای تهیه برنامه (دوم) توسعه راهبردی شهر قزوین منعقد شد. هزینه بسیار بالای این قرارداد نیز از محل وام دریافت شده از بانک جهانی پرداخت خواهد شد! شکل‌گیری همین حرکت نشان از نابسامانی، تشتت، بلا تکلیفی و هرج و مرج در نظام مدیریت شهری در کشورمان دارد و مشخصاً تا حل ریشه‌ای این معضل بزرگ، حرکت مثبتی در این حوزه قابل تصور نیست. این موضوع خود نشان از درست بودن برنامه تهیه شده فوق (اول) و به‌ویژه چشم‌انداز اول آن است که، در واقع مهم‌ترین چشم‌انداز توسعه شهر نیز تلقی می‌شود؛ مبنی بر اینکه اولین و عاجل‌ترین حرکت و اقدام در جهت توسعه همه‌جانبه شهری در قزوین، استقرار یک نظام مدیریت شهری تعریف شده هماهنگ و واحد است.

با این‌همه نکته مثبت در این قضیه آن است که اهل نظر و فن، و به‌ویژه دانشجویان شهرسازی در کلیه مقاطع، می‌توانند هم برنامه توسعه راهبردی اول را با محصول به دست آمده در برنامه توسعه راهبردی دوم مقایسه نمایند (که خود می‌تواند بسیار مهم بوده و از به‌انحراف کشیده شدن این نوع از برنامه‌ریزی شهری به همان روش‌های منسوخ طرح‌های جامع و تفصیلی جلوگیری نماید) و هم می‌توانند آن‌را با طرح جامع جدید شهر قزوین (که آن‌را طرح ساختاری-راهبردی شهر نام‌گذاری کرده‌اند؛ و هم‌زمان با تهیه برنامه توسعه راهبردی اول، و توسط سازمان مسکن و شهرسازی استان قزوین تدوین شده است) بسنجند تا تفاوت‌های شکلی و ماهوی این دو نوع برنامه‌ریزی شهری را، در یک مورد واقعی، دریابند. در این حوزه مراجعه به دو کتاب که هم‌زمان با تهیه برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین (برنامه اول)، و چاپ کتاب برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین، ترجمه شده‌اند؛ مفید خواهد بود. این دو کتاب عبارت است از: «برنامه توسعه راهبردی شهر ورشو تا سال ۲۰۲۰» (ترجمه ناصر براتی ۱۳۸۸) و کتاب «توسعه راهبردی شهر سیدنی تا سال ۲۰۳۰» (ترجمه ناصر براتی و دیگران ۱۳۸۸).



- منابع
۱. براتی، ناصر (۱۳۸۳) جهان‌بینی کل‌نگر در برابر رویکرد جزء‌گرایانه در شهرسازی، فصلنامه باغ نظر، شماره ۱، انتشارات پژوهشگده نظر.
  ۲. براتی، ناصر (۱۳۸۶) چالش‌های رو در روی شهرسازی در ایران در آستانه قرن ۲۱، فصلنامه باغ نظر، شماره ۷، انتشارات پژوهشگده نظر.
  ۳. براتی، ناصر و همکاران (۱۳۸۷) گزارش‌های پروژه برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین تا سال ۱۴۱۰، شهرداری قزوین.
  ۴. براتی، ناصر؛ محمدرضا سرداری (۱۳۸۸) برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین تا سال ۲۰۲۰، ترجمه: ناصر براتی، انتشارات دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره).
  ۵. شورای شهر سیدنی (۱۳۸۸) برنامه توسعه راهبردی شهر سیدنی تا سال ۲۰۳۰، ترجمه: ناصر براتی و دیگران - در دست چاپ.
  ۶. کریمی مسیحی، واروژ (۱۳۸۴) برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران: نمونه موردی کلانشهر تهران، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
  ۷. مهدی‌زاده، جواد (۱۳۸۶) برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)، وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت معماری و شهرسازی، تهران: شرکت طرح و نشر پیام سیمیا.

### جمع بندی و نتیجه‌گیری

تجربه برنامه‌ریزی توسعه بلندمدت شهر قزوین، با اتکاء به روش استراتژیک (راهبردی)، نشان داد که در این روش می‌توان برخی از مهم‌ترین معضلات طرح‌های جامع - تفصیلی موجود از جمله بی‌هدفی توسعه، عدم وجود اولویت در مشکلات و راه‌حل‌ها، عدم واقع‌نگری، عدم مشارکت دادن و همسو نمودن مدیرانی که عملاً در اداره و توسعه شهر دخالت دارند ولی در جریان تهیه این‌گونه طرح‌ها از فرایند آن حذف می‌شوند، فقدان مشارکت مردم در فرایند توسعه شهر، فقدان سازوکاری برای پیشگیری از تعطیلی برنامه‌ها (زمانی که با مشکل جدی روبرو می‌شوند)، انعطاف‌ناپذیری، نگاه صرف کالبدی، و مهم‌تر از همه، فراموش شدن انسان به عنوان اصلی‌ترین هدف و مخاطب برنامه‌های توسعه شهری را به میزان قابل قبول و قابل توجهی حل نمود. ضمناً تهیه و تدوین برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین نشان داد که شهرسازان و نیز مدیریت شهری در ایران، بیش از، و پیش از آمایش سرزمین، نیاز به آمایش و بازسازی طرز فکرها، اهداف پراکنده، مدیران ناهماهنگ، و شهرنشینان بی‌اعتنا و بی‌اعتماد در حوزه مسائل شهری دارند. ضمن آنکه این خطر نیز دور از انتظار نیست که به واسطه نبود آگاهی و دانش کافی بین شهرسازان و مدیران شهری در مورد تکنیک‌های برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک شهری، و دخالت اشخاص غیر متخصص و مغرض در حوزه شهرسازی و امور مربوط به شهر و مدیریت شهری، این روش نسبتاً کارآمد هم، در نهایت، به بیراهه کشانده شده و تبدیل به پدیده‌ای در حد و اندازه و سطح طرح‌های جامع - تفصیلی شود. البته برای جلوگیری از این خطر باید به بسط این دانش، به شکل علمی و اصیل آن، هم در بین شهرسازان، و هم در بین کلیه اشخاص و گروه‌های ذی‌مدخل در امور شهر و شهرسازی، و همین‌طور در بین عموم مردم شهرنشین، به روش‌های مختلف و متنوع، پرداخت.

