

# سنت تکنوکراسی در مدیریت شهری ایران

## مطالعه کلان‌شهر رشت

رحیم حیدری چیانه،\* سیده خدیجه رضاطبع ازگمی\*\*

### چکیده

بخش راهبرد توسعه شهری بانک جهانی در گزارش سال ۲۰۰۹ خود چنین آورد که با گذشت ۳۷ سال از فعالیت این بانک و صرف ۳۷ میلیارد دلار برای بهبود شرایط سکونتی جوامع شهری جهان سوم، هنوز هم بیش از یک میلیارد نفر از ساکنان این شهرها در سکونتگاه‌های غیررسمی ساکن‌اند. این بانک معتقد است دلیل اصلی روند مذکور را باید در ناکارآمدی نگرش‌ها، پارادایم‌ها و رویکردهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری این کشورها جستجو کرد. همچنان‌که سازمان‌های بین‌المللی از جمله مرکز اسکان ملل متحد<sup>۱</sup> بر این مقوله تأکید خاصی دارند و معتقدند که نگرش‌های مذکور به اصلاحات عمده و اساسی نیاز دارد. پژوهش حاضر نیز به تحلیل و ارزیابی روند مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در ایران و کلان‌شهر رشت می‌پردازد. تحقیق حاضر شامل بررسی و تحلیل اطلاعات و داده‌هایی است که بر مبنای آن‌ها زمینه و میزان تسلط پارادایم فن‌سالاری (تکنوکراتیک) در فرایند مدیریت شهری ایران و شهر رشت مورد ارزیابی قرار گرفته و شامل پرسشگری نیز می‌شود. سؤال‌ها به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که بتوان بر اساس پاسخ‌های داده‌شده، به روابط بین متغیرهای مدنظر تحقیق پی برد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از سمت، سن و جنس، میزان و سطح تحصیلات، مدت اقامت، مشارکت شهروندان در امور شهری، تناسب سمت و زمینه تحصیلی مدیران و کارشناسان، میزان آشنایی با روش‌ها و رویکردهای جدید برنامه‌ریزی، زمینه‌های تحصیلی از جمله علوم انسانی و فنی مهندسی، ابعاد و مقیاس طرح‌های شهری، رویکردهای مختلف به حاشیه‌نشینی، میزان و نحوه تعامل مدیران

\* استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تبریز rheydari@tabrizu.ac.ir

\*\* استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تبریز

kh\_rezatab@tabrizu.ac.ir

<sup>1</sup> UNHABITAT

تاریخ دریافت: ۸۹/۱۲/۱۸ تاریخ پذیرش: ۹۱/۱/۲۲

مسائل اجتماعی ایران، سال سوم، شماره ۱، تابستان ۱۳۹۱: ۸۵-۱۲۰

شهری و شهروندان. نمونه آماری تحقیق نیز شامل ۳۴ درصد از کل جامعه آماری می‌شود. براساس یافته‌های تحقیق، فقدان برنامه‌ریزی مشارکتی، رواج نگرش‌های فنی - اجرایی به فرایند برنامه‌ریزی شهری و نیز ناکارآمدی سیاست‌های شهری به‌مثابه مهم‌ترین تبعات منفی ناشی از تسلط نگرش تکنوکراسی و سنتی در سطوح مختلف مدیریت شهری محسوب می‌شوند. تحقیق حاضر ضمن مطالعه روند مذکور در نهایت به ارائه پیشنهادات پرداخته است.

کلیدواژه‌ها: برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، ایران، پارادایم‌های کلاسیک و تکنوکراتیک، رشت.

«برای اسکان بشر نیازی به انگاره‌های بزرگ نداریم،

بلکه به آجر نیاز داریم که با آن بتوانیم بسازیم».

(دکسیادیس، ۱۳۷۷)

#### مقدمه

بی‌تردید جوامع شهری مهم‌ترین بازیگران در تحول و تکامل تمدن‌های بشری محسوب می‌شوند؛ چندان که چایلد معتقد است سرنوشت و آینده تمدن‌های انسانی نه در میان ستارگان که در میان جوامع شهری رقم خواهد خورد (چایلد، ۱۹۵۰: ۴). از این رو است که شهرها نیازمند مدیریت و برنامه‌ریزی‌اند؛ مقوله‌ای که پیش شرط‌های نخستین آن را باید در اشراف بر دانش - هنر نوینان برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و نیز رویکردها و رهیافت‌های مختلف شهری جستجو کرد. بنابراین بررسی و تحلیل جامع نگرش‌ها، پارادایم‌ها و رویکردهای مختلف مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در جهت ساماندهی، انتظام فضاهای شهری و فرایند مدیریت توسعه پایدار جوامع شهری از اهمیت انکارناپذیری برخوردار است، خاصه اگر این موضوع در مورد شهرهای کشورهای در حال توسعه‌ای نظیر ایران مطرح باشد؛ مقوله‌ای که در دهه‌های اخیر از مهم‌ترین مؤلفه‌های مدیریت شهری بوده و از سوی سازمان ملل نیز مورد تأکید زیادی قرار گرفته و تحت عنوان کمپین جهانی برای حکمرانی شایسته شهری<sup>۱</sup> مطرح شده است.

<sup>۱</sup> The Global Campaign for Good Urban Governance

بی‌شک تصورات مدیران و برنامه‌ریزان شهری درباره پدیده شهر، شکل دهنده انواع متفاوتی از پارادایم‌ها و برنامه‌ریزی شهری است. برنامه‌ریزی شهری سنتی (کلاسیک) مبتنی بر طرح جامع و نیز مدیریت شهری تکنوکراتیک (فن‌سالاری)، از مهم‌ترین و رایج‌ترین آن‌ها محسوب می‌شوند که در حال حاضر در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ایران نیز حضور داشته و رایج‌اند. تحقیق حاضر تلاش برای یافتن پاسخ برخی سؤال‌ها و نیز آزمون فرضیه‌ای است که در زمینه میزان تأثیر و نیز تأثیر برنامه‌ریزان و مدیران شهری در ایران از نگرش تکنوکراسی مطرح شده و به بررسی و مطالعه آن در کلان‌شهر رشت می‌پردازد.

### ضرورت و اهمیت تحقیق

روند رشد جمعیت جهان به گونه‌ای است که براساس آمارهای مرکز سرشماری POPCLOC جمعیت جهان در عصر پانزدهم ماه مه سال ۲۰۰۹ میلادی به رقم ۶/۶۶۶/۶۶۶/۶۶۶ نفر و در ابتدای سال ۲۰۱۰ به بیش از ۶/۷ میلیارد نفر رسیده است. در این سال برای نخستین بار جمعیت شهرنشین جهان نسبت به جمعیت روستایی از مرز ۵۰ درصد گذشت (ورلد پاپ کلاک،<sup>۱</sup> ۲۰۱۰: ۲). مرکز راهبرد شهری بانک جهانی<sup>۲</sup> اعلام کرده است با اینکه طی ۳۷ سال (از ۱۹۷۲ الی ۲۰۰۹ میلادی) برای بهبود شرایط سکونتی شهرهای کشورهای در حال توسعه در حدود ۳۷ میلیارد دلار هزینه کرده است، این هزینه‌ها در عمل تأثیر چندانی نداشته‌اند، چرا که این بانک معترف است هنوز هم بیش از یک میلیارد نفر از ساکنان شهرهای جهان سومی حاشیه‌نشین محسوب می‌شوند و در سکونتگاه‌های غیررسمی ساکن هستند (بانک جهانی، ۲۰۰۹: ۸). آمارهای این بانک نشان می‌دهند که ۹۰ درصد از رشد جمعیت شهری دنیا مربوط به کشورهای در حال توسعه است و پیش‌بینی می‌کند که تا سال ۲۰۲۰ میلادی، جمعیت شهرهای دو قاره آفریقا و آسیا دو برابر خواهند شد. همچنین آمارهای این مرکز مبین آن است که نه تنها در انتهای قرن گذشته حدود ۴۰ درصد شاغلان شهری کشورهای در حال توسعه قاره آسیا، در بخش‌های غیررسمی شاغل بودند، بلکه در سال ۲۰۰۸ از هر سه نفر شهروند

<sup>1</sup> World Pop CLock

<sup>2</sup> World Bank Urban Strategy

شهرهای جهان‌سومی، یک نفر در سکونتگاه‌های غیررسمی شهرها ساکن بوده‌اند (همان، ۷). در این بین، شهرهای کشورهای جهان سوم با ۸۰ درصد از کل جمعیت شهرنشین دنیا، همواره در حال تجربه مشکلات و بحران‌های متعدد هستند. پیش‌بینی مرکز اسکان سازمان ملل متحد حکایت از آن دارد که طی سال‌های ۲۰۲۵-۲۰۰۷ جمعیت شهرهای دنیا هر ساله با ۵۶ میلیون نفر افزایش روبه‌رو خواهد شد که ۵۳ میلیون نفر از این رقم متعلق به کشورهای در حال توسعه و تنها ۳ میلیون نفر به کشورهای توسعه‌یافته متعلق خواهد بود (یوان هابیتات، ۲۰۰۹: ۵). این شرایط گویای شرایط نامطلوب زندگی شهری این کشورها و به تبع آن افزایش مسائل برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است. از سوی دیگر، شهرها و روند رشد شهرنشینی در ایران نیز با مشکلات بسیار جدی مواجهند، چنان‌که صندوق جمعیت سازمان ملل متحد<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۹ اعلام کرد که در این سال حدود ۷۰ درصد از جمعیت ۷۴ میلیون و ۱۹۶ هزار نفری و جوان ایران در مناطق شهری زندگی می‌کنند (یوان پی‌اف، ۲۰۰۹: ۱۷). افزون بر آمارهای این صندوق، مطالعات مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل متحد<sup>۴</sup> نشان می‌دهد که در سال ۲۰۲۰ شهرهای ایران نه تنها رشد قابل ملاحظه‌ای را تجربه خواهند کرد بلکه ۱۰ میلیون نفر از آنان در شمار گروه‌های کم‌درآمد شهری و زیرخط فقر بوده و نیز در حدود ۷-۵ میلیون نفر از آن‌ها در سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای بزرگ و نواحی مادرشهری حاشیه‌ای ساکن خواهند بود (یوان هابیتات، ۲۰۰۹: ۵). بنابراین بسیار ضروری است که فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران، برای بهبود شرایط کنونی و آتی جوامع شهری، خود را در موقعیتی قرار دهد که به کارآمدی و اثربخشی بهتر و مؤثرتر برنامه‌ها و طرح‌های شهری بینجامد. بی‌شک تحقق این مقوله ریشه در تغییر نگرش‌های کنونی از جمله رویکرد تکنوکراسی به شهر و برنامه‌ریزی شهری و اتخاذ رهیافت‌های مناسب و سازگار با شرایط اقتصادی - اجتماعی شهرهای ایرانی دارد. نتایج اغلب تحقیقات صورت گرفته در این حوزه به مستدل‌ترین وجه به این نکته اشاره کرده‌اند که رویکرد برنامه‌ریزی و مدیریت شهری جوامع در حال توسعه به اصلاحات عمده و اساسی نیاز دارد (مک‌گی، ۱۹۹۴: ۷). چرا که اغلب نگرش‌های کنونی فاقد

<sup>۱</sup> UNHABITAT

<sup>۲</sup> United Nations Population Fund (UNPF)

<sup>۳</sup> UNPF

<sup>۴</sup> United Nations Center For Human Settlements (UNCHS)

کارآمدی لازم‌اند و به تعبیر دویر (۲۰۰۷: ۴۲) شرایط نامطلوب و کنونی شهرهای جهان‌سومی ساده‌ترین استدلال برای این مدعاست و پژوهش حاضر نیز در راستای ضرورت مذکور انجام شده است.

#### اهداف، فرضیه و سؤالات تحقیق

هدف کلی تحقیق حاضر عبارت است از بررسی و ارزیابی رویکردهای مسلط بر فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی شهری از جمله نگرش سنتی (کلاسیک) و تکنو کراسی در ایران و کلان‌شهر رشت و به موازات آن دو هدف زیر را دنبال می‌کند:

بررسی و شناخت برخی دلایل و زمینه‌های شکل‌گیری دیدگاه تکنو کراسی (فن‌سالاری) بر مدیریت شهرهای ایران، خاصه در کلان‌شهر رشت؛ و شناخت و ارزیابی دیدگاه‌ها و نگرش مدیران شهری در حوزه مطالعه موردی (کلان‌شهر رشت) و بررسی تطبیقی آن با پارادایم و نگرش تکنو کراسی سالاری و علل و زمینه‌های شکل‌گیری آن.

تحقیق حاضر ضمن دارا بودن طیف وسیعی از مسائل قابل طرح، می‌تواند گستره متنوعی از فرضیه‌های مختلف را نیز دربرگیرد که با توجه به ماهیت و اهداف تحقیق، می‌توان مهم‌ترین آن‌ها را در فرضیه زیر طرح و بررسی کرد:

رویکرد کلاسیک در ادبیات برنامه‌ریزی شهری ایران، به رواج نگرش‌های فنی - اجرایی و در نتیجه تسلط پارادایم تکنو کراسی (فن‌سالاری) در حوزه مدیریت شهری ایران و در نهایت به ناکارآمدی طرح‌ها و برنامه‌های شهری انجامیده است. با توجه به اهداف و فرضیه مذکور، پژوهش حاضر سعی در یافتن پاسخ سؤالاتی دارد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

نحوه رویکرد نگرش مدیران و سیاست‌گذاران شهری در ایران به فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی شهری چگونه است و مهم‌ترین ویژگی‌ها و مؤلفه‌های مدیران و برنامه‌ریزان شهری در ایران و کلان‌شهر رشت کدام‌اند؟  
نقش نگرش تکنو کراسی و مدیران تکنو کرات در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ایران و مهم‌ترین زمینه‌های شکل‌گیری این دیدگاه‌ها کدام‌اند؟

## روش تحقیق

روش تحقیق در پژوهش حاضر ترکیبی (ترکیب روش اسنادی و میدانی) است که براساس آن به صورت توصیفی - تحلیلی، اسنادی و نیز مطالعه میدانی به بررسی مؤلفه‌های پژوهش می‌پردازد. مهم‌ترین محورهای آن را موارد زیر تشکیل می‌دهند:

گردآوری و تدوین داده‌های ثانویه شامل منابع اسنادی - کتابخانه‌ای، کتاب‌ها، مقالات داخلی و لاتین، اسناد دولتی، آرشیو نهادهای شهری، نقشه‌ها و سایر منابع اداری و علمی (مربوط به مطالعات شهری در حوزه کلان‌شهر رشت مانند اسناد و آرشیو شهرداری و سایر مستندات و مدارک).

استفاده از اصول روش دلفی<sup>۱</sup> برای استخراج معدل و میانگین نظرات کارشناسان در جهت بررسی، تحلیل و ارزیابی داده‌های آماری جمع‌آوری شده با استفاده از نتایج مصاحبه و پرسش از مسئولان، مدیران، کارشناسان شهری و نیز مشاوران تهیه طرح‌های شهری. برای آزمون فرضیه و یافتن پاسخ‌های سؤال‌ها، پرسش‌نامه‌هایی که متناسب با ماهیت تحقیق‌اند طراحی شده که همگی از نوع بسته بوده‌اند. گفتنی است که معیارها و ملاک‌های اصلی طراحی و انتخاب سؤالات، مؤلفه‌ها و ویژگی‌های رویکرد برنامه‌ریزی شهری سنتی (کلاسیک) معروف به پارادایم نقشه‌های آبی<sup>۲</sup> (اشاره به نقشه‌های اوزالیدی طرح‌های جامع و تفصیلی) و نیز نگرش تکنوکراسی (فن‌سالاری) در حوزه مدیریت شهری بوده است. بنابراین، حدود یک‌سوم (۲۲۰ نفر از ۷۰۰ نفر) از مدیران، برنامه‌ریزان، مسئولان، مهندسان مشاور و کارشناسانی که به صورت مختلف در فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در سطح کلان‌شهر رشت حضور داشته‌اند، انتخاب شدند و مورد پرسش قرار گرفتند.

## مؤلفه‌های برنامه‌ریزی شهری کلاسیک و مدیریت تکنوکراسی

جستجو برای دستیابی به رویکرد یا رهیافت‌هایی از برنامه‌ریزی و مدیریت شهری متناسب با شرایط اقتصادی - اجتماعی جوامع شهری کشورهای در حال توسعه موضوعی است که در دهه‌های اخیر ذهن بسیاری از نظریه‌پردازان و پژوهش‌گران شهری را به خود معطوف کرده

<sup>۱</sup> Delphi Method

<sup>۲</sup> Blueprint

است. بسیاری از پارادایم‌ها و رویکردهای قبلی تناسب و سازگاری چندانی با این شهرها نداشته و در نتیجه فاقد کارایی و اثربخشی لازم بوده‌اند. رویکرد سنتی<sup>۱</sup> برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر مفهوم کلاسیک طرح جامع<sup>۲</sup> از مهم‌ترین این پارادایم‌ها محسوب می‌شود که در سده گذشته در حوزه ادبیات برنامه‌ریزی شهری مطرح شده‌اند.

با وجود نتایج مطالعات متعددی که بازگوکننده فقدان کارایی برنامه‌ریزی شهری سنتی و تکنوکراتیک مبتنی بر طرح جامع در سطح جهانی هستند (لیندبلوم، ۱۹۵۶؛ گودمن، ۱۹۶۸؛ مک‌لاوین، ۱۹۸۱؛ سولزبری، ۱۹۷۴؛ هال، ۱۹۷۵؛ فالودی، ۱۹۷۷؛ کاتانس و اشنايدر، ۱۹۸۸؛ مک‌کانل، ۱۹۸۷؛ پترسون، ۱۹۸۵؛ هاروی، ۱۹۸۹؛ پرافکت، ۱۹۹۲؛ کلارک، ۱۹۹۶؛ شورت، ۱۹۹۱)، در ایران نیز با شروع تهیه، تدوین و اجرای طرح‌های جامع برای شهرهای بزرگ از جمله رشت، شهرسازی جدید در دهه ۱۳۴۰ آغاز می‌شود. این شهرها در طول چند دهه گذشته شاهد تغییرات مهمی در حوزه مدیریت شهری بودند که تصویب و اجرای طرح‌های جامع و تبعات ناشی از آن‌ها از مهم‌ترین این تغییرات محسوب می‌شوند. مروری بر نیم‌قرن تجربه اجرای طرح جامع در شهرهای ایران و نتایج بسیاری از تحقیقات (احمدی، ۱۳۸۷؛ مهندسین مشاور زیستا، ۱۳۷۲؛ قربانی، ۱۳۷۱؛ حبیبی، ۱۳۷۵؛ مجتهدزاده، ۱۳۷۶؛ مهندسین مشاور شارمند، ۱۳۷۸؛ بحرینی، ۱۳۷۸؛ رهنمایی و شاه‌حسینی، ۱۳۸۳؛ آتلیه شهرسازی پاریس، ۱۳۸۸) گویای این واقعیت است که این طرح‌ها نه تنها در دستیابی به اهداف خود موفقیت چندانی کسب نکرده‌اند، بلکه در انتظام‌بخشی به فضاهای شهری ایران فاقد کارایی و اثربخشی لازم بوده‌اند. مک‌کانل نتایج چندین دهه برنامه‌ریزی شهری سنتی کالبدمحور را ناامیدکننده می‌داند، چرا که نظریه‌های پایه‌ای آن بسیار کلی، مبتنی بر عوامل کالبدی، نخبه‌گرایانه و از نظر ابعاد اقتصادی، مالی و سیاسی بسیار غیرواقعی بوده است، چون بسیار جامد و ایستا است، در حالی که طبیعت پویا و متحول شهر به برنامه‌ریزی انطباق‌پذیر نیاز دارد (مک‌کانل، ۱۹۸۱: ۸۰).

<sup>۱</sup> Traditional Approach

<sup>۲</sup> Master (Comprehensive) Plan

در این شکل از برنامه‌ریزی، طبق موازین عقلی و علمی، یعنی از طریق استقرا و قیاس، اطلاعات لازم در مورد شهر جمع‌آوری می‌شود و مورد تحلیل قرار می‌گیرد. حاصل کار طرح جامعی است که به صورت کامل و با جزئیات در قالب طرح تفصیلی وضعیت کاربری زمین را در حال و آینده به صورت نقشه‌های تفصیلی و ضوابط دقیق اجرایی معلوم می‌کند. طرح جامع قطعی و تغییرناپذیر، به‌عنوان سند قانونی و الزام‌آور، مبنای اقدامات بخش عمومی و خصوصی در شهر قرار می‌گیرد. به نظر فالودی، برنامه‌ریزی جامع به‌طور ماهیتی دارای ویژگی‌هایی است که به رویکرد تفصیلی و پیش‌بینی جزئیات برای آینده منجر می‌شود. به همین دلیل از برنامه‌ریزی جامع و الگوی طرح‌های جامع معمولاً با صفت برنامه‌ریزی نقشه‌آبی نام برده می‌شود که بیانگر خصلت نقشه‌های اوزالیدی است که شامل جزئیات کامل و تفصیلی است. از این رو اصطلاح برنامه‌ریزی نقشه‌آبی معادل برنامه‌ریزی سنتی و مبتنی بر طرح جامع معروفیت یافته است (فالودی، ۱۹۷۷: ۲۴). از مهم‌ترین ویژگی‌های فرایند برنامه‌ریزی شهری در ایران می‌توان به تأثیرپذیری آن از مقوله اقتصاد سیاسی<sup>۱</sup> خاص کشورهای در حال توسعه اشاره کرد که در طی آن نه تنها طرح جامع محور همه فعالیت‌های برنامه‌ریزی تلقی شده و می‌شود، بلکه برنامه‌ریزی شهری در میان برنامه‌ریزان و مدیران شهری روندی فنی - اجرایی و فارغ از ابعاد اجتماعی محسوب شده و به تعبیر شکویی (۱۳۸۲) در نهایت برنامه‌ریزی تابعی از ایدئولوژی مطرح می‌شود. وی در مورد ارتباط مقوله ایدئولوژی با نظام برنامه‌ریزی عنوان می‌کند که در هر برنامه‌ریزی، مسئولان سازمان‌های مختلف هر یک به نحوی دخالت می‌کنند، میزان این دخالت‌ها با توجه به ایدئولوژی سیاسی هر جامعه فرق می‌کند. می‌توان گفت برنامه‌ریزی‌ها ایدئولوژی‌های سیاسی را تبیین می‌کنند و توان آن‌ها را در شناخت منافع عمومی در فضاها و پدیده‌های جغرافیایی به نمایش می‌گذارند (شکویی، ۱۳۸۲: ۵۲).

از این رو می‌توان گفت که مقوله برنامه‌ریزی، به‌طور روشن، فعالیت‌های سیاسی محسوب می‌شود که از ایدئولوژی سیاسی مسلط بر جامعه سرچشمه می‌گیرد. هنگام برنامه‌ریزی، طراحان آن از منافع عمومی، تلقی‌های مختلفی را به کار می‌گیرند. این عده همواره تحت تأثیر فشار سازمان‌های دولتی یا گروه‌های فشار قرار دارند. به این دلیل، چشم‌انداز جغرافیایی که در مراحل برنامه‌ریزی در فضای زندگی به وجود می‌آید، نمادی از ایدئولوژی سیاسی مسلط بر

<sup>۱</sup> Political economy

جامعه است. در این جهت، برنامه‌ریزی در ایدئولوژی‌های مختلف، چهره‌های جغرافیایی (چشم‌اندازهای) مختلفی به وجود می‌آورد و این چهره‌های گوناگون جغرافیایی، هر یک بیانگر میزان و سهم منافع عمومی در ایدئولوژی‌های سیاسی است. مثل اینکه هر ایدئولوژی و فلسفه سیاسی برنامه خاصی دارد و افتراق مکانی ناشی از این موضوع است (همان: ۵۱). بررسی مورفولوژی شهری شهرهای جهان‌سومی به خوبی این موضوع را نشان می‌دهد که فقدان چهارچوب برنامه‌ریزی معین و منطقی در ریخت‌شناسی این سکونتگاه‌ها پدیدار شده است و از این رو است که بی‌نظمی فضایی مشخصه اصلی این شهرها است، هر چند مهندسی فضای فیزیکی - کالبدی شهرها به مثابه محصولی از تسلط پارادایم تکنوکراسی، از اعتبار خاصی در بین تکنوکرات‌ها برخوردار است. وجوه و ابعاد مختلف رویکردهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری سنتی و جدید از نظر بورجا و کاستل و نیز پانتر و کارمونا را می‌توان در جداول ۱ و ۲ مشاهده کرد.

جدول ۱. مقایسه وجوه مختلف برنامه‌های سنتی و استراتژیک جدید شهری

برنامه سنتی	برنامه استراتژیک
- نظم دادن به فضای شهری	- برنامه یکپارچه با برخی اهداف اجرایی فضایی
- کاربری اراضی را به طور کلی تعیین کرده	- اولویت‌بندی پروژه‌ها، ضرورتاً عدم مکان‌یابی آن‌ها
مکان‌یابی سیستم‌های عام و اقدام‌های عمرانی	در فضا
- طراحی برنامه در بخش مسئولان حکومتی	- در نظرگیری مشارکت در تمامی مراحل تهیه آن
- استفاده از مطالعه‌های کالبدی و آمایشی	- استفاده از تحلیل‌های کیفی و عوامل بحرانی
- برنامه تنظیمی جهت نظم بخشیدن به	- برنامه توافق‌ها و تعهدها بین کنشگران برای
اقدام‌های بالقوه آتی بخش خصوصی	اقدام‌های فوری یا کوتاه‌مدت
- یک برنامه جهت تنظیم اقدام‌ها	- یک برنامه عملیاتی

(بورجا و کاستل، ۱۹۹۶)

جدول ۲. ابعاد مختلف برنامه‌ریزی شهری سنتی (کلاسیک) و رویکردهای جدید

رویکرد سنتی	رویکردهای جدید
سیمای ظاهری شهری	کیفیت محیط شهر
نگریستن به شهر	زیستن در شهر
نیازهای زیباشناسی	نیازهای انسانی
سلیقه نخبگان	ارزش‌های استفاده‌کنندگان
شهود و الهام	حل مسئله
خردگرایی	تجربه‌گرایی
حرفه‌گرایی	میان‌حرفه‌ای
محصول طراحی	فرایند طراحی
طراحی شخصی	طراحی جمعی
محیط انسان - ساخت	محیط انسان ساخت و طبیعی
منافع کارفرما	منافع عمومی
شکوه شهر	پایداری محیط
پروژه	سلسله‌مراتب مقیاس‌ها

(پانتر و کارمونا، ۱۹۹۷)

یکی از مفاهیم کلیدی و مهمی که در مقاله حاضر به کار رفته و از آن برای تبیین نگرش و رویکرد مدیریت شهری در ایران استفاده شده است، عبارت است از پدیده فن‌سالاری یا تکنوکراسی. در مورد مفهوم تکنوکراسی باید گفت که تکنوکراسی<sup>۱</sup> از واژه تکنیک یا فن مشتق می‌شود و به معنای حکومت دانایان فن یا فن‌سالاری است. از این رو، به طرفداران آن تکنوکرات یا طرفداران علوم فنی - مهندسی نیز اطلاق می‌شود. تکنوکراسی پدیده جدیدی است که با پیشرفت علوم و فنون و نقش روزافزون دانش و تخصص در کار حکومت به وجود آمده و در بسیاری از کشورهای پیشرفته تکنوکرات‌ها در اوایل قرن بیستم بدون توجه به مؤلفه‌های سیاسی آن‌ها حساس‌ترین و مهم‌ترین امور حکومتی و برنامه‌ریزی را به دست گرفته بودند (آقابخشی، ۱۳۷۶: ۶۴). این اصطلاح را در سال ۱۹۱۹ برای نخستین بار ویلیام هنری اسمیت، نویسنده آمریکایی، مطرح کرد و با آن پیشنهاد «حکومت فن‌کاران» را مطرح کرد. هر

<sup>۱</sup> Technocracy

چند فن سالاران در اوایل سده گذشته ضمن مطالعه وضع اقتصادی آمریکا به برنامه‌ریزی نیز پرداختند (آشوری، ۱۳۷۶).

هوارد اسکات با انتشار کتاب *مهندسين و سيستم قيمت اصطلاح فن سالاری (تکنو کراسی)* را رواج داد. از نظر وی باید واحد تازه‌ای برای سنجش ارزش در کار آید که اساس آن قوانین ثابت فیزیکی باشد که در این صورت حکومت به دست فن‌شناسان دولتی خواهد افتاد. جنبش فن‌شناسی و فن‌سالاری در سال‌های نخستین بحران بزرگ (۱۹۳۰) رواج داشت، اما این اصطلاح در دهه ۱۹۶۰ در فرانسه رواج گسترده یافت و فرانسویان آن را دنباله نظریه‌های سن سیمون، فیلسوف اجتماعی (۱۷۶۰-۱۸۲۵) فرانسوی دانسته‌اند که برای آینده جامعه‌ای را پیش‌بینی کرده بود که در آن حکومت به دست دانشمندان و مهندسان خواهد بود. در این زمینه، سن سیمون پیش‌کسوت به شمار می‌رود، چرا که وی در اثر خود یعنی *راهنمای صاحبان صنایع* از پیدایش دولت‌هایی خبر می‌دهد که به اداره اموال بیش از اداره انسان‌ها توجه دارند. سن سیمون می‌نویسد: همه چیز از طریق صنعت و «همه چیز برای صنعت». وی اهمیت وسایل تولید و فن را در جامعه فردا حدس زده و به انواع کارشناسان فنی ابراز علاقه می‌کند (بیلی، ۱۳۶۷: ۹). نویسندگانی مانند ژان مونو بر آن شدند که قدرت حقیقی از دست نمایندگان برگزیده مردم به دست کارشناسان فنی افتاده است و نوع تازه‌ای از حکومت آغاز می‌شود که نه دموکراسی است و نه بوروکراسی، بلکه تکنو کراسی است (طلوعی، ۱۳۷۷: ۶۳). بسیاری از جامعه‌شناسان موافق‌اند که در جوامع پیشرفته صنعتی نقش کارشناسان قوی‌تر شده است، ولی شک دارند که حکومت اهل فن بتواند جانشین نظم سیاسی شود (بیلی، ۱۳۶۷: ۱۲). بر اساس پارادایم تکنو کراسی، کارشناسان فنی دولتی تنها مرجع و منبع تصمیم‌گیری‌های برنامه‌ریزی محسوب می‌شوند. به عبارت دیگر، در اغلب اوقات، در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری از جمله در حوزه شهری تنها دیدگاه‌های کارشناسان دولتی مورد توجه قرار می‌گیرد.

در نگرش‌های مذکور، عامه مردم که فرایند برنامه‌ریزی به خاطر ارتقای کیفیت زندگی آن‌ها صورت می‌گیرد به کلی فراموش می‌شوند. در حالی که هیچ سازمان و دستگاهی نمی‌تواند مثل مردمی که سالیان دراز با کم‌وکاستی‌های محیط زندگی خود زیسته‌اند با ریشه مشکلات محیط اجتماعی و طبیعی آشنا باشد (شکویی، ۱۳۸۲: ۵۱). برخی از مهم‌ترین وجوه

مشترک دیدگاه‌های برنامه‌ریزان سنتی و تکنوکرات‌های شهری در مورد اهداف، مؤلفه‌ها و ویژگی‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری عبارت‌اند از:

تکنوکرات‌ها برنامه‌ریزی شهری را از طریق آرایش‌های فیزیکی محیط زیست شهری جستجو می‌کنند. اختصاص زمین به پارک‌ها، ورزشگاه‌ها، فرودگاه‌ها، پایانه‌ها، تخریب آلونک‌ها، منطقه‌بندی کاربری زمین، تصویب و اجرای آیین‌نامه‌ها از آن جمله است. در این نوع برنامه‌ریزی استانداردها بدون مشورت با گروه‌های شهری یا ناحیه‌ای به کار گرفته می‌شود، یعنی برای مردم برنامه‌ریزی می‌شود اما مردم در کنار برنامه‌ریزی قرار می‌گیرند.

برنامه‌ریزی سنتی غالباً از سیاستی دفاع می‌کند که طبقه اول و متوسط شهری از آن بهره‌مند می‌شود. در این نوع برنامه‌ریزی گروه‌های کم‌درآمد به کلی فراموش می‌گردد. گفتنی است در شهرهای کشورهای در حال توسعه میزان و تعداد طبقه کم‌درآمد بسیار بالا است. تکنوکرات‌های شهری طرح پارک‌های بزرگ، پارک‌های صنعتی و احداث بزرگراه‌ها را تهیه می‌کنند، اما طرح‌های مربوط به تأسیسات مورد نیاز محلات شهری، از قبیل درمانگاه، کتابخانه عمومی، پارکینگ‌های محله‌ای و محل‌های گذران اوقات فراغت فراموش می‌شود (شکویی، ۱۳۸۲: ۵۹).

در برنامه‌ریزی سنتی و نگرش تکنوکراسی درمان شرایط اجتماعی طبقه کم‌درآمد شهری و ناحیه‌ای در عمران و آرایش‌های فیزیکی محلات شهری جستجو می‌شود. تکنوکرات‌ها غالباً با مقولات سیاسی جامعه که همه شرایط فیزیکی، اجتماعی و اقتصادی شهر و ناحیه را تحت تأثیر قرار می‌دهند کاملاً بیگانه‌اند و اصولاً خود را از فلسفه‌های سیاسی کنار می‌کشند.

تکنوکرات‌های کشورهای در حال توسعه بر برنامه‌ریزی سنتی تأکید می‌کنند و مدیریت علمی را جایگزین سیاست می‌نمایند. معتقدند که تغییرات اجتماعی باید از بالا به وسیله قشر اجتماعی که اقتصاد را رهبری می‌کند مهندسی شود تا طبقه پایین جامعه از منافع عمومی برخوردار گردد (همان: ۷۰).

از مهم‌ترین چالش‌های برنامه‌ریزی شهری متأثر از رویکرد سنتی و جامع‌نگر عبارت است از تلقی پیوستگی و یکجانبه‌نگری گروه‌های مختلف شهری به‌عنوان یک واحد کل در فرایند

برنامه‌ریزی، که اغلب منافع برنامه‌ها در این نظام برنامه‌ریزی شهری به نفع گروه‌های متوسط و متوسط به بالای شهری سرازیر می‌شود، حتی در مواقعی هم که برای گروه‌های کم‌درآمد هدف‌گذاری و تهیه می‌شود. نتایج بسیاری از مطالعات نشان داده که برای نگرش‌های سنتی و مدیریت تکنوکراسی نباید نتیجه‌ای بهتر از این متصور بود. برنامه‌ریزی سنتی، که در مواردی از آن با عنوان برنامه‌ریزان شهرداری‌ها نیز یاد می‌شود، جامعه شهری را به صورت یک کل تلقی می‌کند و در نتیجه، منافع طبقه کم‌درآمد شهری نه تنها تا حدود زیادی در حاشیه برنامه‌ریزی‌ها قرار می‌گیرد، بلکه در موارد بسیاری عملاً به حاشیه شهرها و حاشیه‌نشینی رانده می‌شود (حیدری و رضاطبع، ۱۳۸۹: ۶۵).

در پارادایم برنامه‌ریزی شهری سنتی معمولاً تکنوکرات‌ها شهرها را به‌مثابه پدیده‌های منفرد و مستقل بررسی می‌کنند و تعامل آن با محیط پیرامونی و نیز دیدگاه‌ها و نظرات شهروندان به حاشیه برنامه‌ریزی‌ها رانده می‌شوند. بسیاری از کارشناسان و محققان شهری (شکویی، ۱۳۸۲؛ لیناوز و آلتزورث، ۱۹۷۶؛ روز، ۱۹۸۴؛ دیویدف، ۱۹۹۶؛ هال و فایفر، ۲۰۰۴) معتقدند که برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر نگرش سنتی و جامع‌نگری عموماً سیاست‌های شهری را دنبال می‌کند که در نهایت به نفع گروه‌های پردرآمد و طبقات بالای جوامع شهری می‌شود. بنا به دلایل و علل مذکور بوده است که از دهه ۱۹۶۰ اهمیت رویکرد برنامه‌ریزی سنتی رنگ باخت و به این دلیل که از منافع طبقات متوسط و اول دفاع می‌کند، در کشورهای غربی اعتبار خود را از دست داد و رویکردهای دیگری چون برنامه‌ریزی مشارکتی جای آن را گرفتند.

#### مؤلفه‌های مدیریت شهری در رشت

در سال ۱۳۷۵ جمعیت رشت ۴۱۷۷۴۸ نفر بوده است و مطابق آخرین سرشماری عمومی که در مهرماه سال ۱۳۸۵ انجام شده است جمعیت رشت برای نخستین بار به بیش از نیم میلیون نفر یعنی ۵۵۷۳۶۶ نفر و ۱۶۰۰۶۴ خانوار رسیده است (نتایج سرشماری‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۵). گفتنی است که در این سال جمعیت شهرستان رشت به ۸۵۷۶۰۶ نفر و ۲۴۴۷۴۳ خانوار یعنی ۳۶ درصد جمعیت کل استان گیلان رسیده است که بیانگر تمرکز فوق‌العاده جمعیت در این شهرستان و گسیختگی در سلسله‌مراتب جمعیتی در این استان است. مطالعه تطبیقی روند افزایش جمعیت این شهر نسبت به سایر مراکز استانی مانند کرمانشاه، بندرعباس، ارومیه، مشهد

و اهواز نشان می‌دهد که میانگین افزایش جمعیت آن‌ها در طی دوره ۸۵-۱۳۳۵ برابر با ۶/۵ بوده که در رشت برابر با ۵/۵ است که نسبت به سایر مراکز استانی افزایش جمعیت متعادل‌تری محسوب می‌شود. شهرستان رشت با پذیرش جمعیت ۸۵۷۶۰۶ نفری (۳۶ درصد از کل جمعیت استان) در عمل موجب بروز پدیده تسلط تک‌شهری در این استان شده است. از سوی دیگر به غیر از بندر انزلی، لنگرود و لاهیجان که جمعیتی بین ۱۵۰-۵۰ هزار نفر دارند، بقیه شهرها یعنی ۹۱ درصد سکونتگاه‌های شهری در این استان کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت دارند. به عبارت دیگر، بیش جمعیتی<sup>۱</sup> رشت موجب گسیختگی در سلسله‌مراتب و سازمان فضایی جمعیت شهری در استان گیلان شده است (رضاطبع، ۱۳۹۰: ۲۸۰).

بررسی و مطالعه شرایط و روند کنونی فرایند مدیریت شهری در کلان‌شهر رشت گویای این واقعیت است که این شهر نیز کم‌وبیش با چالش‌های متعددی مواجه است و از این رو تغییر نگرش در روند مدیریت شهری و توجه به پارادایم‌ها و رویکردهای جدید و کارآمد برنامه‌ریزی شهری بسیار ضروری می‌نماید. شهرداری و شورای شهر رشت به‌عنوان کارگزاران رسمی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری با مشکلات خاصی در حوزه مدیریت شهری کلان‌شهر رشت روبه‌رو هستند. کمبود اراضی شهری و محدودیت‌های طبیعی برای توسعه شهر، تراکم بسیار زیاد جمعیت و فشار بیش از حد بر منابع طبیعی از مهم‌ترین آن‌ها محسوب می‌شود. همچنین، علاوه بر موارد مذکور، این شهرداری با مشکلات خاصی در حوزه اجرای مصوبات طرح جامع و تفصیلی، آماده‌سازی زمین، تهیه و ارائه خدمات زیرساختی و ضوابط منطقه‌بندی کاربری‌های مختلف شهری مواجه است که در این بخش به مهم‌ترین ابعاد این مشکلات، یعنی تأمین منابع مالی و افزایش تخلفات ساختمانی، اشاره می‌شود.

تأمین منابع مالی همواره مسئله بزرگی برای شهرداری‌ها و مدیران شهری در ایران بوده است. در گذشته با در نظرگیری این مقوله که درآمد شهرداری‌ها کفاف اداره امور شهرها را نمی‌داد، بخش زیادی از این هزینه‌ها برعهده بخش دولتی بود. اما با رشد شهرنشینی در ایران طی سال‌های اخیر و استفاده از منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها، سیاست دولت به سمت خودگردانی مالی شهرداری‌ها و کاهش تدریجی اتکای آن‌ها به منابع دولتی تغییر کرده است. در بررسی و ارزیابی منابع، هزینه‌ها و بودجه‌های شهرداری‌ها، بودجه عمرانی شهرداری از

<sup>۱</sup> Over population

اهمیت بیشتری برخوردار است. اهمیت این موضوع به این دلیل است که یکی از وظایف اصلی شهرداری‌ها، علاوه بر حفظ دارایی‌های عمومی شهر، عبارت است از عمران و آبادانی شهر که در جهت آسایش و رفاه شهروندان انجام می‌گیرد.

آمارهای شهرداری رشت نشان می‌دهند که در سال ۱۳۸۰ هزینه عمرانی شهرداری رشت از میزان مناسبی برخوردار نبوده و نسبت به هزینه جاری سهم کمتری دارد، ولی به تدریج در طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۳ این هزینه رشد کرده است. به طوری که در سال ۱۳۸۱ سهم هزینه عمرانی ۴۸ درصد، در سال ۱۳۸۲ این هزینه ۵۲ درصد و در سال ۱۳۸۳ این نسبت ۵۱ درصد بوده است (شهرداری رشت، ۱۳۸۴: ۴۲). این نتایج نمایانگر آن است که جهت‌گیری اصلی مدیریت شهری طی سال‌های مذکور به سمت فعالیت‌های عمرانی و آبادانی رشت بوده است.

یکی از مهم‌ترین معضلات مدیریت شهری و شهرداری‌های ایران و نیز کلان‌شهر رشت حجم بسیار زیاد تخلفات ساختمانی و عدول از مصوبات قوانین و ضوابط شهرداری‌ها است که معمولاً مهم‌ترین مرجع رسیدگی به آن‌ها نیز بخش‌هایی از شهرداری‌ها هستند که مهم‌ترین آن‌ها به کمیسیون ماده ۱۰۰ معروف است. میزان و تعداد تخلفات صورت گرفته که در کمیسیون مذکور به آن‌ها رسیدگی می‌شود، گویای حجم تخلفات و به بیان دیگر معلول چالش‌های فراروی قوانین و مصوبات طرح‌های جامع و تفصیلی است. همچنان‌که نمودار ۱ نشان می‌دهد، در سال ۱۳۸۰ تعداد تخلفات ۱۷۶۱ مورد بوده است که در سال ۱۳۸۴ به رقم ۳۵۴۶ (بیش از دوبرابر) رسیده است و تعداد این تخلفات در شهرداری‌های ایران از جمله کلان‌شهر رشت روند صعودی داشته است. مهم‌ترین مشکلات شهرداری‌ها عبارت‌اند از:

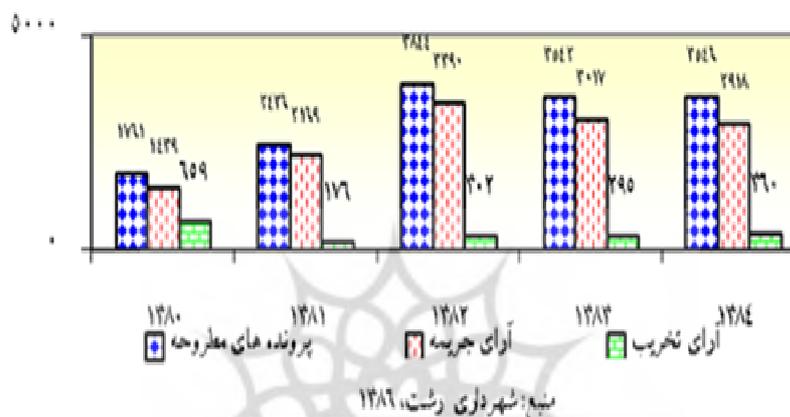
۱) تأمین منابع مالی برای هزینه‌های شهرداری (۲) فقدان اثربخشی ضوابط و مقررات طرح‌های شهری متأثر از رویکرد برنامه‌ریزی و مدیریت سنتی و تکنوکراتیک.

در حال حاضر، منبع مهمی از درآمد شهرداری‌ها به‌ویژه در شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها، جریمه‌هایی است که از شهروندان اخذ می‌شود. آمار مربوط به صدور رأی تخریب یا براءت برای تخلفات ساختمانی که معمولاً کمتر از ۱۰ درصد کل تخلفات هستند دلیلی بر این مدعا است. به بیان دیگر، مدیریت شهری به دلیل محدودیت‌های تأمین منابع مالی از جمله ناکارآمدی ضوابط اخذ عوارض و مالیات واقعی از شهروندان که ریشه در رویکرد و نگرش ناکارآمد مدیریت شهری دارد، از تخلفات چشم‌پوشی کرده و به بیان دیگر، مجوز

تخلف را صادر می‌کند. به طوری که تعداد تخلفات و پرونده‌های مطرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ در سال ۱۳۸۳ (۳۵۴۶ مورد) بیش از سه برابر مجوز پروانه صادر شده (۱۱۴۱ مورد) از سوی شهرداری رشت است.

بر اساس مفاد کمیسیون‌های مذکور، شهرداری‌ها موظف به رسیدگی به تخلفات صورت گرفته به سه صورت برائت، تخریب و جریمه‌اند. از آنجا که طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری بر شرایط واقعی شهر منطبق نبوده و نیز فاقد انعطاف‌پذیری‌اند، در عمل، این طرح‌ها به بخش عمده‌ای از اهداف خود نمی‌رسند و فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در چرخه و دور تسلسل ناشی از ناکارآمدی رویکرد و نگرش به حیات خود ادامه می‌دهد.

نمودار ۱. نحوه عملکرد کمیسیون ماده صد در شهرداری رشت (۱۳۸۵)



همان‌گونه که اشاره شد، برنامه‌ریزی شهری سنتی و تکنوکراتیک طرح جامع محور در عرصه شهرسازی بیش از پیش به سمت اندیشه هندسی و کالبدی گرایش دارد. اهداف و مقاصد برنامه‌ریزی نه تنها از سوی مدیران تکنوکرات شهری تعیین و مهندسی می‌شود، بلکه در فرایند برنامه‌ریزی جامع‌نگر و غیرقابل انعطاف بوده و در نهایت از دستیابی به بخش عمده‌ای از اهداف خود بازمی‌ماند. تحقیق حاضر به موازات بررسی روند مذکور، از طریق مطالعه میدانی به ارزیابی زمینه‌ها، علل شکل‌گیری آن‌ها و نیز آثار و تبعات آن‌ها در فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی شهری با مطالعه موردی کلان‌شهر رشت می‌پردازد. مهم‌ترین محور این بخش از تحقیق عبارت است از آزمون فرضیه مطرح از طریق مطالعه میدانی که به‌طور عمده بر پرسشگری استوار است. انتخاب سؤال‌ها و طراحی پرسش‌نامه بر مبنای ویژگی‌های اصلی

رویکرد برنامه‌ریزی شهری سنتی و پارادایم مدیریت تکنو کراتیک صورت گرفته است. مشخصه‌ها و ویژگی‌های مدیران و برنامه‌ریزان شهری و رویکرد آن‌ها به روندهای جدید برنامه‌ریزی شهری، میزان پایبندی به رویکرد برنامه‌ریزی سنتی جامع (کلاسیک) شهری و فن‌سالاری (تکنو کراسی) و میزان کارآمدی مجموعه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در کلان‌شهر رشت از مهم‌ترین محورهای پرسش‌نامه محسوب می‌شود. جامعه آماری نمونه این بخش از مطالعه میدانی عبارت است از ۲۲۰ نفر پرسش‌شونده از دو حوزه اصلی مدیریت و برنامه‌ریزی شهری که مستقیم و غیرمستقیم در فرایند تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی شهری کلان‌شهر رشت حضور داشته و مؤثرند. یعنی در حدود یک‌سوم از مدیران و مسئولان شهرداری‌های مناطق سه‌گانه، شورای اسلامی شهر، دفاتر فنی و شهری استانداری، فرمانداری، بنیاد مسکن، سازمان مسکن و شهرسازی، شرکت‌های مهندسی مشاور شهری و نمایندگان شورای عالی شهرسازی در سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان.

به دلیل ماهیت تحقیق، برخی از مهم‌ترین مفاهیم کیفی و ذهنی به مفاهیم کمی و عینی تبدیل شده و در جهت ارزیابی‌های مورد نظر به صورت سؤالات مختلف طراحی شد. هر پرسش‌نامه شامل ۳۱ سؤال بوده و سؤالات به گونه‌ای طراحی شده‌اند که بتوان براساس پاسخ‌های داده‌شده، به روابط بین متغیرهای مدنظر تحقیق پی برد؛ مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

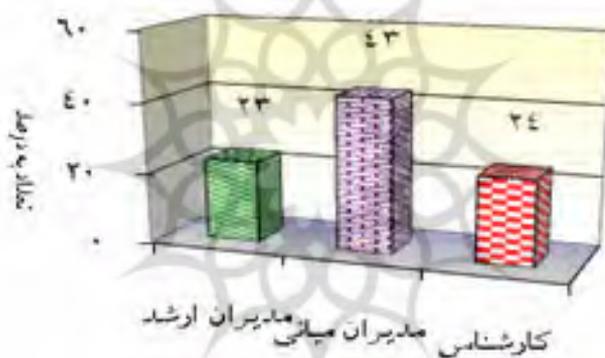
- ۱- سمت، سن و جنس، ۲- میزان و سطح تحصیلات، ۳- مدت اقامت، ۴- علل و میزان کارآمدی و چالش‌های طرح جامع و میزان سازگاری آن‌ها با شرایط بومی - محلی، ۵- دلایل عدم مشارکت شهروندان در امور شهری، ۶- میزان آشنایی مدیران با برنامه‌ریزی شهری، ۷- منابع مالی و مدیریتی شهرداری، ۸- تناسب سمت و زمینه تحصیلی مدیران و کارشناسان، ۹- میزان آشنایی با روش‌ها و رویکردهای جدید برنامه‌ریزی شهری، ۱۰- چالش‌های فراروی شهرداری، شورای اسلامی شهر و سایر مجموعه‌های مدیریتی، ۱۱- میزان تأثیر زمینه‌های تحصیلی بر مدیریت و برنامه‌ریزی از جمله علوم انسانی و فنی مهندسی، ۱۲- ابعاد و مقیاس طرح‌های شهری، ۱۳- نقش و عملکرد طرح جامع، ۱۴- صلاحیت علمی تهیه‌کنندگان طرح جامع، ۱۵- رویکردهای مختلف به حاشیه‌نشینی، میزان و نحوه تعامل مدیران شهری و شهروندان.

یافته‌ها

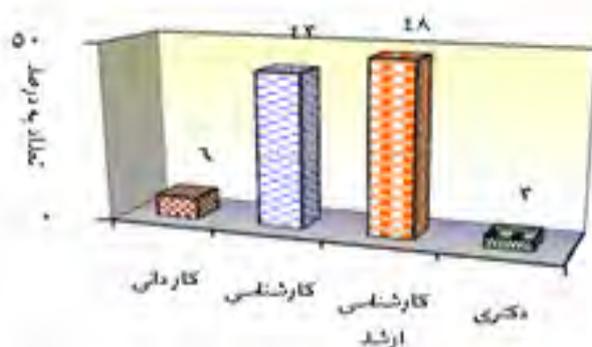
سن، جنس، سمت و تحصیلات

بر اساس نتایج حاصل از استخراج داده‌های مربوط به ویژگی‌ها و مشخصات، میانگین سنی پرسش‌شوندگان ۴۰ سال برآورد شد؛ ۶۸ درصد آن‌ها مرد و ۳۲ درصد زن بوده‌اند. همان‌گونه که نمودارهای ۲، ۳ و ۴ نشان می‌دهند، ۲۳ درصد پرسش‌شوندگان دارای سمت مدیریت ارشد، ۴۳ درصد کارشناسی ارشد و ۲۴ درصد کارشناس بودند که نشان‌دهنده توزیع متعادل پرسشنامه‌ها در میان طیف مختلف مدیران و کارشناسان شهری است. مدرک تحصیلی ۴۸ درصد پاسخ‌گویان کارشناسی ارشد، ۴۳ درصد کارشناسی، ۶ درصد کاردانی و ۳ درصد دارای مدرک دکتری تخصصی بوده‌اند. مقایسه این اعداد با آمارهای مربوط به سال ۱۳۸۴ گویای افزایش قابل ملاحظه تحصیلات دانشگاهی در میان مدیران و کارشناسان شهری است. باید افزود که حدود ۸۵ درصد مدیران، بومی این شهر بوده‌اند یا بیش از ده سال در این شهر اقامت داشته‌اند. بررسی میزان شناخت پاسخ‌گویان از این شهر مهم‌ترین دلیل طرح سؤال مربوط به سابقه سکونت بوده است.

نمودار ۲. توزیع سمت و مسئولیت پرسش‌شوندگان (به درصد)



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

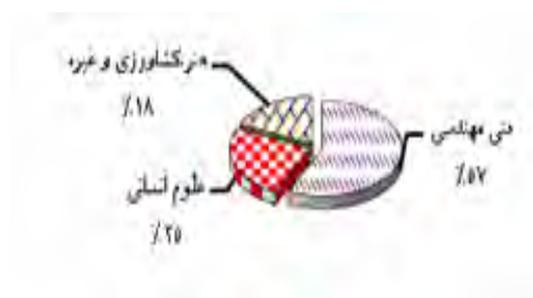


زمینه تحصیلی پرسش شونده‌گان نیز به ترتیب به این شرح است: فنی مهندسی ۵۷ درصد، ۲۵ درصد علوم انسانی و بقیه کشاورزی، هنر و غیره. این ارقام نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از مدیران و کارشناسان در حوزه شهری، دانش‌آموختگان حوزه علوم فنی و مهندسی هستند که به نوعی متضمن تسلط تکنوکرات‌ها در بخش‌ها و سطوح مختلف برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است.

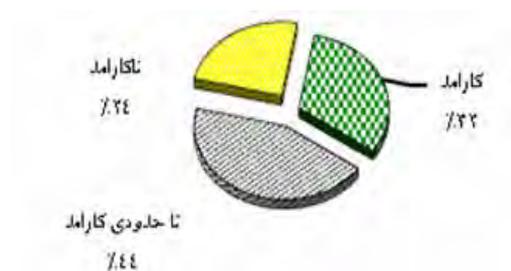
#### طرح جامع و برنامه‌ریزی مشارکتی

در مورد میزان اثربخشی و کارآمدی طرح جامع رشت از نظر دستیابی به اهداف و سازگاری با شرایط بومی - محلی، همان‌گونه که نمودار ۵ نشان می‌دهد، کمتر از یک سوم پاسخگویان (۳۲ درصد) به کارآمدی طرح جامع پاسخ مثبت داده‌اند. این در حالی است که ۴۴ درصد پاسخگویان به کارآمدی آن شک داشته و بقیه پاسخگویان (۲۴ درصد) آن را ناکارآمد دانسته‌اند.

نمودار ۴. زمینه‌های تحصیلی پرسش‌شوندگان



نمودار ۵. میزان کارآمدی طرح جامع رشت (به درصد)



در مورد مهم‌ترین مشکلات طرح جامع رشت، که در نمودار ۶ نیز منعکس شده است، مدیران و کارشناسان به عواملی اشاره کرده‌اند که مهم‌ترین آن‌ها به ترتیب اهمیت عبارت‌اند از: عدم توجه به نیازهای واقعی شهر و شهروندان (۲۷ درصد)، عدم صلاحیت علمی مشاوران و تهیه‌کنندگان طرح جامع (۲۰ درصد)، فقدان رویکرد مشارکتی (۱۷ درصد)، اهداف بلندپروازانه و غیرواقعی (۱۵ درصد)، ناکارآمدی قوانین و مقررات شهرداری (۱۴ درصد)، عدم همخوانی و ناسازگاری طرح جامع با شرایط بومی - محلی (۷ درصد).

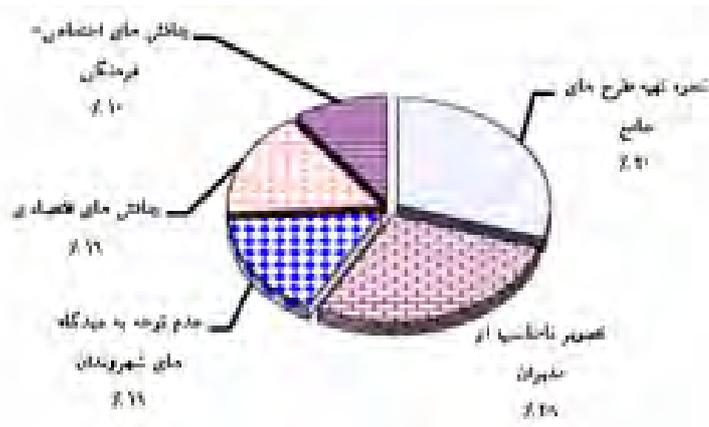
آنچه از این دو سؤال مستفاد می‌شود ناکارآمدی طرح جامع شهری در ساماندهی و انتظام فضایی شهرها از دیدگاه مدیران و برنامه‌ریزان شهری است که ۶۸ درصد آن‌ها طرح جامع را برای شهرها به‌مثابه ضرورتی تام و شناسنامه شهر دانسته‌اند. نزدیک به یک‌سوم (۳۲ درصد) پاسخگویان آن را ابزار اصلی برنامه‌ریزی شهری و بقیه نیز آن را ابزار اصلی مدیریت شهری می‌دانند. تناقض بین پاسخ‌های دو سؤال نخست با پاسخ سؤال اخیر به‌روشنی قابل مشاهده

است. به عبارت دیگر، با اینکه مدیران و برنامه‌ریزان شهری به ناکارآمدی طرح جامع اشراف داشته و اذعان می‌کنند، از نظر آن‌ها برای طرح جامع هیچ بدیل دیگری قابل تصور نیست. پاسخگویان در پاسخ به مهم‌ترین عوامل فقدان مشارکت شهروندان در برنامه‌ها و امور شهری، همچنان که نمودار ۷ گویای آن است، به ترتیب اهمیت، به نحوه تهیه طرح‌های جامع (۳۰ درصد)، تصور و ذهنیت نامناسب شهروندان از مدیران و برنامه‌ریزان (۲۸ درصد)، عدم توجه به دیدگاه‌ها و نظرهای شهروندان (۱۶ درصد)، چالش‌های اقتصادی (۱۶ درصد) و مشکلات اجتماعی - فرهنگی (۱۰ درصد) اشاره کرده‌اند. نکته قابل توجه در این مورد عدم توجه و اشاره پاسخگویان به گزینه‌ای است که دلیل این شرایط را کلیشه‌ای بودن مقوله اعمال نظرات و دیدگاه‌های شهروندان در برنامه‌های شهری دانسته است. بی‌شک یکی از مهم‌ترین دلایل عدم اقبال عمومی شهروندان به برنامه‌های شهری را می‌توان در فقدان اعتماد بین شهروندان و مدیران شهری جستجو کرد که در کم‌رنگ بودن رویکرد برنامه‌ریزی مشارکتی در میان برنامه‌ریزان و مدیران شهری ریشه دارد. در حالی که اولین گام در رسیدن به اهداف برنامه‌ریزی، شرکت مردم و شهروندان در برنامه‌ریزی و احترام به آرا و عقاید آن‌ها است و مراجعه صرف به معیارهای نوشته‌شده در کتاب‌ها نمی‌تواند دستیابی به اهداف نهایی برنامه‌ریزی را تضمین کند (شکویی، ۱۳۸۲: ۵۱).

نمودار ۶. مهم‌ترین چالش‌های طرح جامع رشت (به درصد)



نمودار ۷. عوامل فقدان مشارکت شهروندان در برنامه‌های شهری (به درصد)



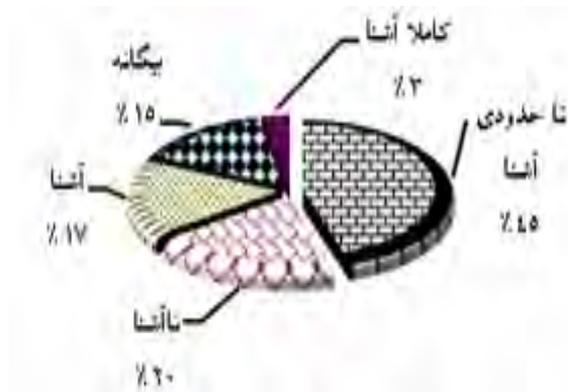
### زمینه‌های تحصیلی و آشنایی با برنامه‌ریزی شهری

بدیهی است که زمینه و میزان تحصیلات مدیران شهری نقش ویژه‌ای در اتخاذ سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌ها دارد، خاصه اگر این موضوع در زمینه برنامه‌ریزی شهری باشد که به‌منابۀ علم میان‌رشته‌ای، آمیزه‌ای از علوم مختلف است. براساس آنچه در نمودار ۸ نیز قابل مشاهده است، حدود ۴۵ درصد پاسخگویان عنوان کرده‌اند که با علم برنامه‌ریزی شهری تاحدودی آشنا هستند، هرچند ۳ درصد آن‌ها گفته‌اند که با آن کاملاً آشنا هستند و ۱۷ درصد دیگر نیز گزینه آشنا را انتخاب کرده‌اند. در مقابل، بیش از یک‌سوم آن‌ها (۳۵ درصد) گزینه‌های ناآشنا و بیگانه را علامت گذاشته‌اند. به بیان دیگر، با اینکه حدود دوسوم پاسخگویان چنین می‌اندیشند که با روند برنامه‌ریزی شهری به‌عنوان علم آشنایی دارند، کمتر از ۱۰ درصد آن‌ها زمینه تحصیلی در حوزه برنامه‌ریزی شهری دارند. گفتنی است در حدود یک‌سوم سؤال‌ها به صورت مستقیم و غیرمستقیم به تحصیلات مرتبط است و مانند سؤال قبل در برخی از پاسخ‌های عنوان‌شده سنخیت کمتری دیده می‌شود.

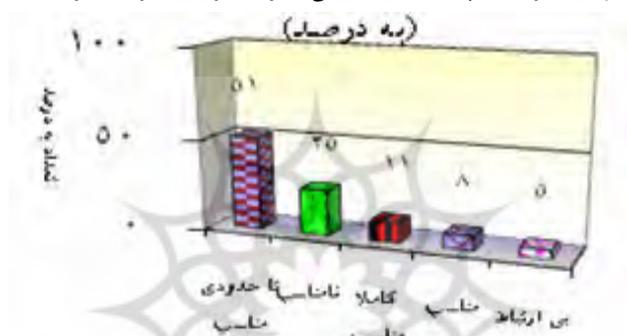
بررسی اینکه زمینه تحصیلی مدیران شهری تا حدی با روند مدیریت شهری همخوانی داشته و نیز مجموعه مدیریت شهری و شهرداری این شهر چقدر به رویکردها و روش‌های جدید برنامه‌ریزی شهری نیازمند است، همان‌گونه که نمودار ۹ نشان می‌دهد، مبین این نکته است که نزدیک به یک‌سوم پاسخگویان (۳۰ درصد) معتقدند که زمینه تحصیلی مدیران شهری با حوزه فعالیت شغلی آن‌ها نامتناسب و بی‌ارتباط است؛ با اینکه ۵۱ درصد آن‌ها گزینه

«تأحدودی مناسب» و ۱۱ درصد نیز گزینه «کاملاً مناسب» را انتخاب کرده‌اند. از سوی دیگر، ۷۱ درصد پاسخگویان در مورد نیاز شهر رشت به اتخاذ رویکردهای جدید برنامه‌ریزی شهری گزینه «کاملاً نیازمند» و ۲۹ درصد گزینه «نیازمند» را انتخاب کرده‌اند.

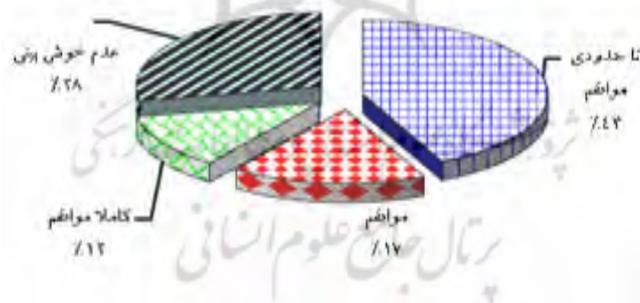
نمودار ۸. میزان آشنایی مدیران شهری با دانش و هنر برنامه‌ریزی شهری (به درصد)



نمودار ۹. میزان تناسب زمینه‌های تحصیلی مدیران شهری با مدیریت شهری



نمودار ۱۰. میزان موافقت و تناسب علوم انسانی با فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی شهری (به درصد)



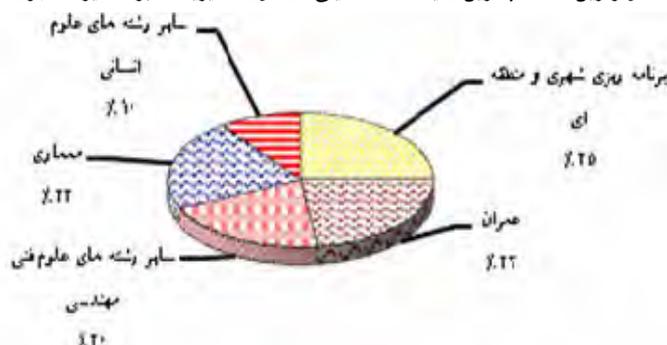
### جایگاه علوم انسانی و فنی - مهندسی در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری

در بررسی اینکه رشته‌ها و زمینه‌های تحصیلی علوم انسانی مرتبط با ادبیات شهری نظیر جامعه‌شناسی، اقتصاد و جغرافیا می‌توانند در روند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری نقش مؤثری داشته باشند، همچنان که نمودار ۱۰ نیز نشان می‌دهد، ۱۲ و ۱۷ درصد پاسخگویان گزینه‌های «به کلی موافقم» و «موافقم» را انتخاب کرده‌اند، ۴۳ درصد گزینه «تاحدودی می‌توانند» و ۲۸ درصد نیز «خوش‌بین نیستم» را علامت گذاشته‌اند. در مقابل، و بر اساس آنچه نمودار ۱۱ نیز نشان می‌دهد، در پاسخ به این سؤال که آیا رشته‌های تحصیلی فنی - مهندسی می‌توانند در روند مذکور (برنامه‌ریزی و مدیریت شهری) نقش مؤثری داشته باشند، به ترتیب ۴۱ و ۳۸ درصد به گزینه‌های «به کلی موافقم» و «موافقم» اعتقاد داشته و تنها ۱۳ و ۸ درصد به ترتیب گزینه‌های «تاحدودی می‌توانند» و «مخالقم» را انتخاب کرده‌اند. در نهایت، همچنان که در نمودار ۱۲ نیز مشهود است، در پاسخ به این سؤال که کدام زمینه‌ها و رشته‌های تحصیلی می‌توانند در روند مذکور مهم‌ترین نقش را داشته باشند، پاسخگویان زمینه‌های فنی - مهندسی را انتخاب کرده‌اند. به بیان دیگر، مدیران و برنامه‌ریزان شهری زمینه‌های تحصیلی معماری، عمران و علوم فنی - مهندسی را به ترتیب با ۲۲، ۲۳ و ۲۰ درصد و نیز رشته‌های برنامه‌ریزی شهری و منطق‌های و علوم انسانی را به ترتیب با ۲۵ و ۱۰ درصد، به عنوان پاسخ سؤال مذکور، انتخاب کرده‌اند. پاسخ‌های سه سؤال اخیر گویای این موضوع است که مدیران و برنامه‌ریزان شهری زمینه‌های فنی و مهندسی به‌ویژه رشته‌های معماری و عمران را مناسب‌ترین و مؤثرترین گزینه برای روند مدیریت و برنامه‌ریزی شهری تلقی می‌کنند؛ زمینه‌های تحصیلی که ارتباط مستقیم و معناداری با رشته‌های تحصیلی پاسخگویان دارد، چرا که ۵۷ درصد پاسخگویان دانش‌آموختگان این حوزه هستند.

نمودار ۱۱. میزان موافقت و تناسب علوم فنی و مهندسی با فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی شهری (به درصد)



نمودار ۱۲. مؤثرترین و مناسب‌ترین زمینه‌های تحصیلی در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری (به درصد)



بررسی و مرور سرفصل‌های دروس مربوط به رشته‌های مذکور در چند سؤال اخیر مبین این نکته است که واحدهای درسی این رشته‌ها تقریباً هیچ ارتباطی با روند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ندارند و فقط یک یا دو درس مرتبط است و گاهی رشته‌های معماری و عمران به‌عنوان درس اختیاری ارائه می‌شود. از این رو سؤال بسیار مهمی که در این حوزه مطرح می‌شود عبارت است از اینکه کدام عوامل، شرایط و زمینه‌ها در شکل‌گیری این ذهنیت و تصور نقش داشته‌اند که مهندسان علوم فنی و مهندسی بهترین و مناسب‌ترین گزینه برای تصدی امور مدیریت و برنامه‌ریزی شهری محسوب می‌شوند؟ نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که دانش‌آموختگان این رشته‌ها نیز چنین می‌انگارند. باید اذعان کرد که انگاره‌های مذکور حتی در ابعاد و سطوح مختلف جامعه نیز قابل مشاهده است، تا حدی که گاهی به‌هنگام استخدام در سازمان‌های دولتی مرتبط با امور شهری (مانند شهرداری‌ها و سازمان مسکن و شهرسازی)، رشته‌های فنی و مهندسی از اولویت ویژه‌ای برخوردار هستند. در مورد روند تسلط رشته‌های فنی - مهندسی و به‌ویژه معماری در برنامه‌ریزی شهری در ایران، اظهار می‌کنیم که معتقد است نهاد شهرسازی در ایران با مهندسان مشاور شهرساز تحت مدیریت مهندسان معمار و به‌عنوان فعالیت جنبی آن‌ها شکل گرفت. هرچند این شکل‌گیری «مدیریتی» به خودی خود مضموم نبود و شاید از آن‌جا که می‌توان گفت شهرسازی نیز نوعی معماری است، در زمان خود جبری نیز بوده است، اما هنگامی که رویکرد غالب به برنامه‌ریزی شهری از نوع سنتی و تکنوکراتیک بود، موجب سلطه نگرشی نادرست درباب معماری بر برنامه‌ریزی شهری شد. از طرف دیگر، معماران نیز تلاشی کافی برای بررسی و نقد شیوه‌های برنامه‌ریزی شهری نکردند، بنابراین این

سلطه به کم‌رنگ شدن «برنامه» و پررنگ شدن خطوط و نقشه‌ها یا «طراحی» انجامید (اطهاری، ۱۳۷۵: ۲۴). معماران با استفاده از سلطه مدیریتی برای خود در حوزه برنامه‌ریزی شهری وارد شدند و برای رشته‌های دیگر بدون شناخت فلسفه و عملکرد آن‌ها تعیین تکلیف کردند. بررسی و مطالعه دیدگاه‌ها و آرای پاسخ‌گویان در مقام مدیران و برنامه‌ریزان شهری در محدوده مطالعه موردی (کلان‌شهر رشت) در مورد مهم‌ترین چالش‌های این شهر در حوزه‌های سه‌گانه مجموعه شهرداری، شورای شهر، شهر رشت و مطابقت آن‌ها با پاسخ‌های پیشین‌گویای این واقعیت است که بر اساس پاسخ‌های به‌دست‌آمده، نوعی فضای متناقض در مجموعه مدیریت شهری به وجود آمده است که منجر به سردرگمی در روند تصمیم‌گیری در سطوح مهم شهرها به‌ویژه کلان‌شهرها شده است. به بیان دیگر، پاسخ مدیران و برنامه‌ریزان شهری از یک سو مبین این مقوله (به‌مثابه تصور آن‌ها) است که مناسب‌ترین گزینه برای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری همان زمینه‌های تحصیلی است که بخش عمده‌ای از مدیران در همان زمینه‌ها دانش آموخته هستند، اما روند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری متأثر از همان زمینه‌های تحصیلی است که بر اساس پاسخ‌های آن‌ها با مشکلات بسیار مهم و جدی مواجه است.

#### مقیاس طرح‌های شهری و ظاهر شهر

سؤال‌های بعدی پژوهش حاضر به گونه‌ای طرح شده‌اند که به تفصیل بیانگر و منعکس‌کننده آرا و دیدگاه‌های پاسخ‌دهندگان در مورد مقوله تکنوکراسی هستند و اینکه پاسخگویان چقدر به پارادایم مذکور نزدیک یا تا چه اندازه از رویکرد تکنوکراسی متأثر هستند. چنان‌که در نمودار ۱۳ نیز قابل مشاهده است، پاسخگویان در مورد بهترین و مناسب‌ترین مقیاس و اندازه پروژه‌ها و طرح‌های شهری در برنامه‌ریزی شهری گزینه‌های «بسیار بزرگ و کلان در مقیاس فراشهری» (۴۴ درصد)، «بزرگ در مقیاس شهری» (۴۲ درصد)، «متوسط در مقیاس مناطق درون‌شهری» (۱۱ درصد) و «کوچک در مقیاس محله‌ای» (۳ درصد) را انتخاب کرده‌اند. همچنان‌که در مقوله ویژگی‌های پارادایم‌های برنامه‌ریزی سنتی (کلاسیک) شهری نیز عنوان شد، گاهی این دو دیدگاه در مورد ابعاد و مقیاس طرح‌های شهری، همانند مکتب مدرنیسم شهری، بر پروژه‌های کلان و بزرگ در مقیاس‌های شهری و فراشهری تأکید می‌کنند. به دلیل

ماهیت و طبیعت شهر و برنامه‌ریزی شهری، در موارد زیادی مقیاس طرح‌های شهری با میزان انتفاع عموم شهروندان - به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد - رابطه معکوس دارد. به بیان دیگر، میزان بهره‌مندی از امکانات مختلف شهری که در مقیاس‌های محلی و محله‌ای مکان‌یابی و احداث می‌شوند، بسته به عواملی چون سهولت دسترسی، کاهش زمان و هزینه‌های رفت و آمد، بسیار بیشتر از تأسیسات شهری و کاربری‌هایی است که در مقیاس‌های بسیار بزرگ و کلان و فواصل دور ساخته می‌شوند.

چنان‌که اشاره شد، برخی از مهم‌ترین نظریه‌پردازان شهری نظیر دیوید هاروی (۱۳۷۶) از این شرایط با عنوان «بازی برنامه‌ریزی شهری» یاد کرده و معتقدند که به دلیل ماهیت و طبیعت شهر و برنامه‌ریزی شهری گاهی منافع عمده ناشی از برنامه‌ریزی‌های کلان‌مقیاس مانند توسعه بزرگ‌راه‌ها و فرودگاه‌ها در محیط‌های شهری خواسته یا ناخواسته به جانب گروه‌های پردرآمد شهری سرازیر می‌شود؛ این در حالی است که اغلب شهروندان در ایجاد آن‌ها مشارکت داشته‌اند. از این جهت اطلاق عبارت بازی برای فرایند برنامه‌ریزی شهری و تناقض (پارادوکس) برای این شرایط از سوی هاروی چندان بی‌معنی نیست.

محتوای سؤال بعدی در مورد برنامه‌ریزی شهری «رفاه‌مدار» طرح شده است که بر اساس آن مهم‌ترین هدف برنامه‌ریزی و مدیریت شهری تأمین آسایش و رفاه «عموم شهروندان» است. در این سؤال از پاسخگویان خواسته شده بود که نظر خود را در مورد میزان تأثیر «ابعاد کالبدی و سیمای ظاهری شهر» در روند برنامه‌ریزی شهری که هدف اصلی آن رفاه عموم شهروندان است بیان کنند. همان‌گونه که در نمودار ۱۴ نیز می‌توان مشاهده کرد، گزینه‌ها شامل «بسیار زیاد» (۶۹ درصد)، «زیاد» (۲۶ درصد)، «تاحدودی» (۵ درصد) و «کم‌تأثیر» (۰ درصد) بودند. پاسخ‌های به‌دست آمده نشان می‌دهند که ۹۵ درصد برنامه‌ریزان و مدیران شهری مطالعه‌موردی تحقیق حاضر - کلان‌شهر رشت - میزان تأثیر و اهمیت فقط ابعاد کالبدی فیزیکی و سیمای ظاهری شهر را در رفاه عموم شهروندان بسیار مهم می‌انگارند. ولی چنان‌که در مورد ویژگی‌های پارادایم برنامه‌ریزی شهری سنتی گفته شد، هدف اصلی برنامه‌ریزان سنتی در مورد برنامه‌ریزی شهری از طریق آرایش‌های فیزیکی محیط شهری مطرح می‌شود (شکویی، ۱۳۸۰: ۲۷). از این رو، بی‌دلیل نیست که شهرها دائم شاهد تغییرات فیزیکی، به‌ویژه در بخش‌هایی از شهر که بیشتر به چشم می‌آیند، هستند. بدیهی است که بهبود فرم‌های بصری

شهرها نظیر رنگ آمیزی خطوط سفید خیابان‌ها، جداول بلوارها یا دیوارکشی برای پنهان کردن چشم‌انداز فقر حاشیه‌نشینان از منظر مسافران عبوری در مبادی ورودی و خروجی شهر نمی‌تواند نقش چندان پررنگی در افزایش رفاه عمومی شهروندان داشته باشد، اما می‌تواند در شکل‌گیری گتوهای جدید اقتصادی نقش پررنگی داشته باشد. چرا که توجه به ابعاد و مؤلفه‌های اجتماعی - اقتصادی شهرها، خاصه در شهرهای جهان سوم، نقش اصلی و کلیدی در افزایش رفاه شهروندان دارند؛ بخصوص هنگامی که این مقوله در مورد گروه‌های کم‌درآمد شهری مطرح باشد که در شهرهای کشورهای در حال توسعه طیف زیادی از شهروندان را شامل می‌شود.

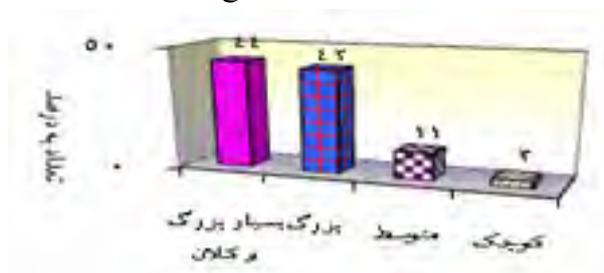
### تعریف و تلقی از سیاست‌های شهری و مدیران شهری

از آن‌جا که تکنوکرات‌های کشورهای در حال توسعه بر اصول برنامه‌ریزی شهری سنتی تأکید می‌کنند، گاهی «مدیریت علمی» را جایگزین «سیاست‌های شهری» می‌کنند (شکویی، ۱۳۸۰: ۲۴). یکی از آخرین سؤال‌های مطرح‌شده در پژوهش حاضر نیز به این مقوله اختصاص داده شده بود که ۹۲ درصد پاسخ‌گویان «مدیریت علمی» را جایگزین مناسبی برای «سیاست‌های شهری» تلقی کرده‌اند. این دیدگاه بر این پایه استوار است که تغییرات اجتماعی باید از بالا به وسیله کسانی رهبری و مهندسی شود که منافع عمومی جامعه را می‌شناسند؛ مقوله‌ای که همواره از جانب فن‌سالاران شهری کشورهای در حال توسعه مورد تأکید قرار می‌گیرد.

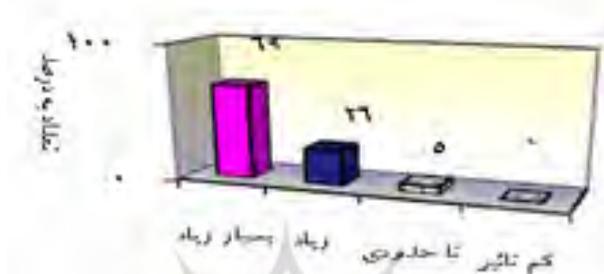
در سؤال بعدی از پاسخگویان خواسته شده بود که بگویند از نظر آن‌ها مدیران شهری کدام عملکرد و نقش را می‌توانند در روند برنامه‌ریزی شهری ایفا کنند. همان‌گونه که نمودار ۱۵ نشان می‌دهد، گزینه‌های «مدیریت مستقل شهری» (۴۹ درصد)، «مدیریت مشارکتی امور شهری» (۲۷ درصد)، «اداره امور شهری» (۱۷ درصد) و «وکلائی مدافع شهروندان» (۷ درصد) انتخاب شده‌اند. نتایج مذکور گویای این واقعیت هستند که در حدود نیمی از برنامه‌ریزان و مدیران شهری مطالعه‌موردی پژوهش حاضر بر این عقیده هستند که مدیریت شهری مقوله‌ای مستقل است که صرفاً مدیران شهری می‌توانند در این حوزه تصمیم بگیرند. تکنوکرات‌ها نیز بر این باورند که سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف شهری، مقوله‌ای تخصصی است و فقط کسانی که صاحب این تخصص هستند صلاحیت تصمیم‌گیری دارند. در حالی که در پارادایم

برنامه‌ریزی شهری مشارکتی، مدیران شهری به‌مثابه وکلای مدافع شهروندان در روند مدیریت شهری حضور دارند و از حقوق آنان در این روند دفاع می‌کنند.

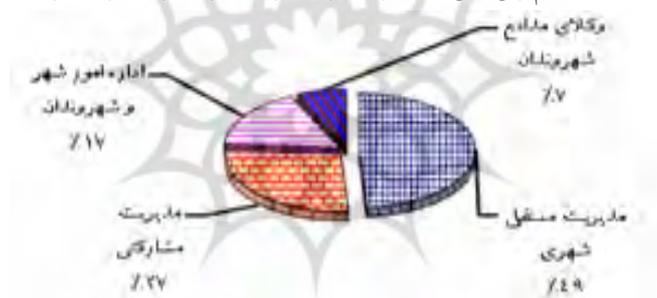
نمودار ۱۳. مناسب‌ترین مقیاس طرح‌های شهری



نمودار ۱۴. نقش و تأثیر ایجاد کالبدی و سیمای ظاهری در برنامه‌ریزی شهری رفاه‌مدار



نمودار ۱۵. مهم‌ترین نقش و عملکرد مدیران شهری در فرایند برنامه‌ریزی شهری



گزینه پیشنهادی برای مسئله حاشیه‌نشینی و مشاوره در امور شهری

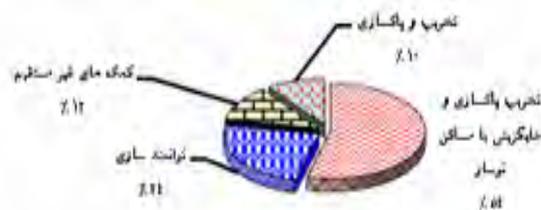
یکی از سؤال‌های تحقیق حاضر بر اساس یکی از مهم‌ترین ابعاد شهرنشینی کشورهای در حال توسعه یعنی پدیده حاشیه‌نشینی طرح شده است. آن‌گونه که در نمودار ۱۶ نیز مشاهده می‌شود

و پاسخ‌های به‌دست‌آمده نشان می‌دهند، گزینه «تخریب و پاک‌سازی و جایگزینی با مساکن نوساز» با ۵۴ درصد نخستین اولویت پاسخ‌گویان بوده و در رده‌های بعدی «توانمندسازی حاشیه‌نشینان برای بهبود شرایط سکونت» (۲۴ درصد)، «کمک‌های غیرمستقیم و مرمت» (۱۲ درصد) و گزینه «تخریب و پاک‌سازی» (۱۰ درصد) مطرح شده است. بی‌تردید اتخاذ و اجرای گزینه نخست، از نظر تأمین منابع مالی و امکانات شهرهای کشورهای در حال توسعه، امکان‌پذیر نیست و گویای نگاه سنتی و نیز تکنوکراتیک آن‌هاست.

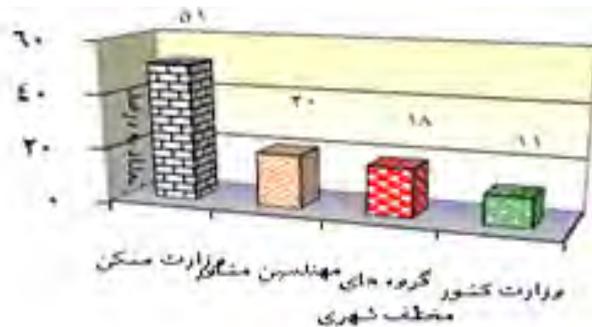
آخرین سؤال تحقیق حاضر برپایه میزان شناخت مفهومی از مقوله تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی شهری طرح شده است. بر این اساس از پاسخ‌گویان خواسته شده است که مناسب‌ترین و مؤثرترین گزینه‌های مشاوره برای تدوین اداره امور شهری و تدوین ضوابط آن، مانند طرح‌های جامع، قوانین و مقررات کاربری و منطقه‌بندی را به ترتیب اولویت انتخاب کنند. همان‌گونه که نمودار ۱۷ نشان می‌دهد، بیش از نیمی از برنامه‌ریزان و مدیران شهری در مقام پاسخ، «وزارت مسکن» (۵۱ درصد) را مناسب‌ترین گزینه انتخاب کردند و در رتبه‌های بعدی گزینه «مهندسان مشاور» (۲۰ درصد)، «وزارت کشور» (۱۸ درصد) و «گروه‌های مختلف شهری» (۱۱ درصد) قرار داشت. از مهم‌ترین ویژگی‌های برنامه‌ریزی سنتی در حوزه شهری برنامه‌ریزی از بالا به پایین است که بر اساس آن استانداردها بدون مشورت با گروه‌های مختلف شهری تدوین و به کار گرفته می‌شود (همان: ۲۴). اعداد مربوط به سؤال اخیر گویای این موضوع است که از هر ۱۰ برنامه‌ریز و مدیر شهری فقط یک نفر در تدوین برنامه‌های شهری به آرا و نظرات شهروندان رجوع می‌کند. به عبارت دیگر، بر اساس سؤال اخیر، تنها ۱۰ درصد مدیران و برنامه‌ریزان شهری به برنامه‌ریزی شهری مشارکتی می‌اندیشند. چرا که در رویکرد برنامه‌ریزی شهری سنتی - همچنان که اشاره شد - تکنوکرات‌ها نه تنها مدیریت علمی جامع‌نگر غیرقابل تغییر را جایگزین مناسبی برای سیاست‌های شهری موردنظر منعطف می‌دانند، بلکه بر این عقیده هستند که مقوله اجتماعی باید از بالا به پایین مهندسی و برنامه‌ریزی شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

نمودار ۱۶. مناسب‌ترین گزینه در مواجهه با حاشیه‌نشینی



نمودار ۱۷. مناسب‌ترین گزینه‌ها برای مشاوره در امور شهری



### نتیجه‌گیری و پیشنهادات

دیدگاه‌های ناشی از تسلط نگرش سنتی و تکنوکراتیک در میان سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری ایران باعث شده تا در طراحی سیاست‌ها و هدف‌گذاری آن، به جای واقع‌بینی، درک عمیق واقعی ماهیت شهر و ادبیات شهری به سمت آرمان‌گرایی و جامعیت معطوف به بررسی وضع کنونی شهرها در برنامه‌ریزی متمایل شود، در نتیجه اهداف سیاست‌ها و طرح‌ها و نیز فرایند تدوین و اجرا در دو سوی مخالف هم قرار می‌گیرند. تسلط نگرش فن‌گرایی (تکنوکراسی) در سطوح مختلف برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ایران از مهم‌ترین چالش‌های فراروی شهرهای ایران به شمار می‌رود که در نهایت به تسلط رویکرد تمرکزمحور، برنامه‌ریزی از بالا به پایین و به تبع آن عدم حضور مؤلفه‌های بومی و محلی خاص هر شهر به هنگام تهیه و تدوین طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری انجامیده است. از این رو، این طرح‌ها نه تنها فاقد کارایی و اثربخشی مدنظر هستند، بلکه در موارد بسیاری به آشفته‌گی فضایی و حتی

به افزایش میزان حاشیه‌نشینی<sup>۱</sup> و سکونتگاه‌های غیررسمی<sup>۲</sup> منجر شده‌اند. عدم تلقی شهر به‌عنوان نهادی پویا از جانب مدیران و سیاست‌گذاران شهری منجر به تدوین برنامه‌های جامع، بلندمدت و فاقد انعطاف و عدم مشارکت شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی شهری در شهرهای ایران شده است. پژوهش حاضر معتقد است که بین نگرش، سطح و نوع تحصیلات مدیران، کارشناسان و سیاست‌گذاران مراکز تصمیم‌گیری در حوزه مدیریت شهری ایران و مطالعه موردی - شهر رشت - از یک سو، و تسلط نگرش تکنوکراسی از سوی دیگر، رابطه معنی‌داری وجود دارد که به مهم‌ترین آن‌ها اشاره شده است.

مقاله حاضر برپایه مطالعه و بررسی‌های صورت گرفته پیشنهاداتی را ارائه می‌نماید که مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیرند:

مدیریت بر اساس ملاحظه امکانات واقعی شهرداری، استفاده غیرکلیشه‌ای از دیدگاه‌های ساکنان و تدوین سازوکار قانونی برای تضمین مشارکت شهروندان،

عدم اتکای صرف به میزان رشد جمعیت به‌عنوان تنها ملاک و مرجع توسعه کاربری‌های آتی شهر،

صورت‌بندی روش‌شناسی تهیه و تدوین طرح‌های جامع بر اساس ویژگی‌ها و مشخصه‌های خاص هر شهر، چرا که به‌کارگیری الگوهای همسان، به‌مثابه تجویز یک نسخه درمانی برای همه چالش‌ها محسوب می‌شود،

تأسیس بانک زمین<sup>۳</sup> در جهت یکدست کردن سیاست‌های زمین شهری و ذخیره زمین برای توسعه آتی شهر،

ترویج علمی - حرفه‌ای برای تغییر نگرش به فرآیند مدیریت شهری از رویکرد فنی - اجرای به‌رهیافت کالبدی - اجتماعی در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری (ملی، منطقه‌ای و شهری) بخش‌های دولتی و خصوصی از طریق سازوکارهای مؤثر زیر:

<sup>۱</sup> Slum

<sup>۲</sup> Informal settlements (squatters)

۱. برگزاری کارگاه‌های آموزشی متعدد و متنوع برای مدیران شهری و مهندسان مشاور، اعضای شورای شهر و نیز شهروندان،
۲. بسط رویکرد برنامه‌ریزی و مدیریت شهری شهروندمحور از طریق رسانه‌های عمومی،
۳. تغییر و تعدیل قراردادها و شرح خدمات طرح‌های جامع از طریق ایجاد سازوکار مشارکت عمومی،
۴. ایجاد سازوکارهای مناسب برای پیوند منطقی و کاربردی مراکز فعال دانشگاهی، دولتی و صنفی در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری.
۵. تقویت ارتباطات افقی نظام‌های مدیریت شایسته شهری با گروه‌های اجتماعی، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی و نیز ایجاد و توسعه سازوکارهای قانونی و عملی برای انطباق سیاست‌ها و مدیریت شهری با خواسته‌ها و نیازهای واقعی شهروندان.

#### منابع

- آتلیه شهرسازی پاریس (۱۳۸۸) مهندسين مشاور پاریس APUR، پاریس.
- آشوری، داریوش (۱۳۷۶) *دانش‌نامه سیاسی*، چاپ چهارم، تهران: مروارید.
- آقابخشی، علی (۱۳۷۶) *فرهنگ علوم انسانی*، چاپ سوم، تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.
- احمدی، علی‌رضا (۱۳۸۷) *منتخبی از کتاب توصیفی جامع از روش‌های تحقیق (ویژه دانشجویان دانشگاه پیام نور)*، تهران: تولید دانش.
- اطهاری، کمال (۱۳۷۵) «بحران اندیشه در شهرسازی معاصر ایران»، *معماری و شهرسازی*، شماره ۳۲ و ۳۱: ۲۱-۲۷.
- اطهاری، کمال (۱۳۸۲) *مجموعه مقالات آموزشی اقتصاد مسکن*، تهران: معاونت مسکن و برنامه‌ریزی، سازمان ملی زمین و مسکن.
- انویچ، آندر (۱۳۸۰) *روش‌های پژوهش شهری*، ترجمه نجات حسینی، تهران: سازمان شهرداری‌های کشور.
- بحرینی، سیدحسین (۱۳۷۸) *تجدد، فراتجدد و پس از آن در شهرسازی*، تهران: دانشگاه تهران.

بیلی، ژاک (۱۳۶۷) فن سالاران، ترجمه سیروس سعیدی، تهران: سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی.

پاتر، رابرت، سیلی لویید ایونز (۱۳۸۴) شهر در جهان در حال توسعه، ترجمه کیومرث ایراندوست، مهدی دهقان منشادی و میترا احمدی، تهران: شهرداری تهران.

حبیبی، محسن (۱۳۷۵) از شار تا شهر، دانشگاه تهران.

حیدری، رحیم و سیده خدیجه رضاطبع (۱۳۸۹) «نقش استراتژی توسعه شهری (CDS) در سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری، مطالعه موردی: شهر رشت»، مجله پژوهش‌های جغرافیای انسانی دانشگاه تهران، شماره ۷۳: ۵۹-۸۲.

دکسیادیس، کنستانتین (۱۳۷۷) عقاب دوسر: از گذشته تا آینده اسکان بشر، ترجمه ایرج اعتصام، تهران: مولیان جم.

رضاطبع، سیده خدیجه (۱۳۹۰) تحلیلی بر رویکرد CDS در فرایند برنامه‌ریزی شهری، رساله دکتری تخصصی، گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تبریز.

رهنمایی، محمدتقی و پروانه شاه‌حسینی (۱۳۸۳) فرایند برنامه‌ریزی شهری در ایران، تهران: سمت.

شکویی، حسین (۱۳۸۰) نظریه‌های اجتماعی و شهر، جزوه دوره دکتری تخصصی گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تبریز.

شکویی، حسین (۱۳۸۲) فلسفه‌های محیطی و مکتب‌های جغرافیایی، تهران: گیتاشناسی.

شهرداری رشت (۱۳۸۳) آرشیو امور مالی، شهرداری رشت.

شهرداری رشت (۱۳۸۶) طرح جامع شهر رشت مهندسین مشاور طرح و کاوش.

طلوعی، محمود (۱۳۷۷) فرهنگ جامع سیاسی، چاپ دوم، تهران: علم.

قربانی، رسول (۱۳۷۱) ارزیابی طرح جامع ارومیه، دانشکده هنرهای زیبا، تهران: دانشگاه تهران.

مجتهدزاده، غلامحسین (۱۳۷۶) برنامه‌ریزی شهری در ایران، تهران: دانشگاه پیام‌نور.

مرکز آمار ایران (۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵) نتایج سرشماری نفوس و مسکن در ایران در سال ۱۳۳۵، مرکز آمار ایران، پنج مجلد.

مهندسان مشاور زیستا (۱۳۷۰) طرح ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران، سازمان برنامه و بودجه.

مهندسین مشاور شارمند (۱۳۷۸) شیوه‌های تحقیق طرح‌های توسعه شهری (جلد دوم)، سازمان شهرداری‌ها.

هاروی، دیوید (۱۳۷۶) *عدالت اجتماعی و شهر*، ترجمه فرخ حسامیان، محمدرضا حایری و بهروز منادی‌زاده، شهرداری تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.

Borja, I. & M. Costells (1996) *Local and Global, The Management of Cities in the Information Age*, London: Earthcan.

Bryson, Johan and William Roering (1988) "Initiation of Statigic Planning by Governments", *Public Administration Review*, 48 (6): 62-84.

Catanes, A. Snyder (1988) *Urban Planning*, London: McGraw-Hill.

Childe, Gordon (1950) "The Urban Revolution", *Town Planning Review*, 21: 3-17.

Clark, E. Susan (1996) *In the New Localism: Comparative Urban Politcs in Global Era*, London: SAGE Publications.

Davidoff, Paul (1996) *Advocacy and Pluralism in Planning Theory*, New York: Blackwell.

Doyer, D. J. (2007) *People and Housing in The Third World City*, New York: Longman.

Faludi, Andreas (1977) *Planning Theory*, London: Oxford.

Goodman, W. (1968) *Principles and Practice of Urban Planning*, Washington D.C. : Routledge.

Hall, Peter (1975) *Urban and Regional Planning*, London: Routledge.

Hall, Peter and U. Pfeiffer (2004) *Urban Future 21*, London: Spon Press.

Harvey, David (1989) *The Condition of Postmodernity*, Oxford: Oxford University Press.

Linwes, Robert and D. Allensworth (1976) *The Politic of Landuse*, New York: Prager Publishers.

Lindblom, Charles E. (1959) "The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, 19 (2): 79-88.

McConell, Shean (1981) *Theories for Planning*, Rutledge: London.

- McLoughlin, John Brian (1969) *Urban and Regional Planning: A Systems Approach*, London: Faber Publisher.
- Peterson, P.W. (1985) *New Trends Development Theory (Essays in development and social theory)*, London: Rutledge.
- Proffitt, Michael (1992) *Planning for Urban Quality*, London: Rutledge.
- Punter, J. and M. Carmona (1997) *The Design Dimension of Planning*, New York: Routledge.
- Roger, R. (1996) *Cities for Small Planet*, London: Faber and Faber.
- Scobie, D. (1971) *Beyond the Stable State*, London: Penguin Books Ltd, Harmondsworth.
- Rose, Edgar (1984) *Philosophy and Purpose in Planning In the Spirit and Purpose of Planning*, Hutchinson: London.
- Short, John (1991) *The Human City*, London: Blackwell.
- Solesbury, W. (1974) *Policy in Urban Planning*, Oxford: Pergamon Press.
- UN Habitat (2000) *State of the World's Cities Report 2008/9: Harmonious Cities*, (<http://www.unhabitat.org>.)
- UNCHS (1999) *Urban Growth Trend United Nations Center for Human Settlements*, Washington D. C: (UNCHS).
- UNDP (1997) *Human Development Report 1996*, Oxford: Oxford University Press.
- UN Habitat (2008/9) *State of the World's Cities Report 2008/9: Harmonious Cities*, (<http://www.unhabitat.org>.)
- UNPF (2009) *World Urbanizing*, United Nations Population Fund: 17. (<http://www.unfpa.org/public>)
- World Bank (2009) *Slum Upgrading Up Close: Experiences of Six Cities: Cairo, Ekurhuleni, Lagos, Manila, Mumbai, and São Paulo*, Washington D. C.: World Bank.
- World Pop Clock (2009) (<http://www.census.gov/main>) & (<http://www.popclock.html>).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی