

علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره دهم، شماره دوم، تابستان ۸۷

نظام اجرایی حلقه مفقوده برنامه های شهری در ایران تحلیلی بر نظام اجرایی طرح ها و برنامه های توسعه شهری

محمود جمهیری^۱ (مسئول مکاتبات)

حسین ذبیحی^۲

حمید ماجدی^۲

|| :

|| :

پس از گذشت نخستین دهه از تهیه و اجرای طرح های توسعه شهری با وجود انتقادات متعدد، به موضوع اجرا به عنوان مانع تحقق طرح های توسعه شهری پرداخته نشده است. سازمان و یا نظام اجرایی در مطبوعات و ادبیات شهرسازی به ندرت به چشم می خورد. اجرایی بودن طرح شهری کافی نیست، بلکه طرح نیازمند نظامی است که وظیفه اجرا، پیگیری و نظارت بر طرح را بر عهده داشته باشد. نبود این نظام و ناکارآمدی آن از دلایل اصلی عدم تحقق طرح هاست.

فرضیه این تحقیق نبودن نظام کارآمد برای اجرای طرح های توسعه شهری است. شیوه تحقیق برای طراحی نظام تبیینی با استفاده از مطالعه اسنادی و عملیات میدانی تدوین گردید. روش جمع آوری داده ها اسنادی (کتابخانه، قوانین و مقررات، آئین نامه ها و بخشنامه ها) و همچنین مصاحبه (مصاحبه های علی و محاوره ای) است که با استفاده از دو شیوه بررسی و پیمایش:

۱. بررسی پهنا نگر اجرای طرح های شهری

۲. بررسی اجرای طرح های شهری با رویکرد سیستمی

مطالعه انجام گرفت و نتیجه حاصل آن که علی رغم مطالعات جامع و تفصیلی و صرف مدت زمان طولانی برای تدوین و تصویب طرح ها مشکلات و مسایل در مباحث زیر همچنان وجود دارد:

اجرا و روش های اجرای طرح ها و برنامه های شهری، منابع شامل منابع مالی و نیروی انسانی، نقش جریان اطلاعات در اجرای برنامه ها (فقدان بازخورد در اجرای برنامه ها وجود دارد)، تصمیم سازی و تصمیم گیری (که در اختیار مدیر ییت شهر نیست و بنا براین

۱- دانشجوی دکتری شهرسازی، گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی

۲- استادیار، گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی

طرح‌ها پویا نیستند). از این روست که دخالت‌هایی متعددی در نظام شهری وجود دارد و به طور خلاصه نبود نظام اجرایی نمایان می‌گردد که ضرورت طراحی آن لازم است.

واژه‌های کلیدی: نظام، نظام اجرایی، طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری، مدیریت شهری

مقدمه

که به عقب برداشته می‌شود. رویکرد سیستمی به برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها به ما اعلام می‌کند که لازم است تا در طراحی سیستم مورد نظر اجرای سیستم به صورت قطعات جدای از یکدیگر دیده نشود بلکه باید ارتباط آن‌ها با یکدیگر هماهنگ، کارآ و مؤثر باشد به علاوه هماهنگی با تأثیرات عملکرد اجزا و کل سیستم موجود در محیط سروکار دارد (۳)

روش تحقیق

تحقیق حاضر بر مبنای روش تبیینی و توصیفی است. اطلاعات مورد نیاز از طریق اسنادی و کتابخانه‌ای با مراجعه به اسناد و قوانین و مقررات و همچنین مطالعه مقررات حاکم بر دستگاه‌های اداری ذیربط صورت گرفته است. به علاوه با استفاده از مصاحبه به صورت مصاحبه‌های علی و محاوره‌ای با افراد و اشخاص مسئول مانند مسئولان شهرداری و شورای شهر و یا رؤسای ادارات و نهادهای ذیربط و همچنین مطلعان محلی و کارشناسان، اطلاعات جمع‌آوری شده است. از جمله روش‌های مورد استفاده مشاهده روش کار و اجرای طرح‌ها و شیوه‌های تصمیم‌گیری بوده است که با مراجعه به صورت جلسات و یا حضور در جلسات انجام یافته است

منظور از اجرا چیست؟

بنا به نوشته شین مک کونل در کتاب نظریه‌های برنامه‌ریزی، نتایج چندین دهه برنامه‌ریزی کالبدی ناامیدکننده است، چرا که نظریه‌های پایه‌ای آن بسیار کلی، مبتنی بر عوامل کالبدی، نخبه‌گرایانه و از نظر ابعاد اقتصادی، مالی و سیاسی بسیار غیر واقعی بوده است. این گونه برنامه‌ریزی بسیار جامد و ایستاست، در حالی که طبیعت پویا و متحول شهر به

پیترهال^۱ در بررسی و ارزیابی تجارب پیشروان اولیه برنامه‌ریزی شهری به چند نتیجه کلی می‌رسد. اولین بحث او در سنت انگلیسی - آمریکایی برنامه‌ریزی شهری است. وی سپس به آنوین و پارکر می‌پردازد که اندیشه هوارد را در طرح‌های خود تعدیل نمودند. آن‌گاه ایده‌های پری، استین، تریپ، گیدنز، ابرکرامبی و رایت را به عنوان ادامه همان سنت انگلیسی - آمریکایی به بحث می‌گذارد. در ادامه به سنت اروپایی روی می‌آورد و از ارتورسوریای ماتا شروع می‌کند، گارنیه، می و لوکوربوزیه را مطرح می‌کند. آن‌گاه بر قضاوت درباره آنان می‌نشیند. وی اعتقاد دارد که صدور حکمی کلی درباره گروهی از برنامه‌ریزان مشکل به نظر می‌آید. اما برخی از نتیجه‌گیری‌ها را تقریباً به تمامی آن‌ها اطلاق می‌کند (۱) یکی از نتایج مورد نظر وی این بود که اغلب این متفکران به تولید نقشه‌های تفصیلی و کامل و ارایه اسناد قطعی در مورد آینده علاقه مند بودند به عوامل اقتصادی و نقش نیروهای بخش خصوصی در اجرا و تحقق طرح‌ها توجه داشتند. (۲) این در حالی است که عدم توجه به اجرا در برنامه‌ریزی‌ها عاملی است تا طرح‌ها را ایده‌آلی، مجرد و در نهایت غیر واقعی نماید تبدیل ایده به عمل جز با برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی و توجه به اصول و مبنای اجرایی امکان‌پذیر نیست. به این لحاظ اجرا همانند پی و مبنای هر طرحی است که از ایده بر روی کاغذ نقش می‌بندد بررسی‌های پیترهال مربوط به سال‌هایی است که از انتهای آن بیش از ۶ دهه می‌گذرد (۱۸۸۰-۱۹۴۵) پویایی شهرها و تحرک و تجدید آنان نیز مرتباً سرعت می‌گیرد راه‌های پیشنهادی برنامه‌ریزی شهری برای حل مشکلات شهرها بدون توجه به این امر در واقع به مثابه گام‌هایی است

سازمان ملل "مرکز سازمان ملل متحد برای سکونت گاه های انسانی" ۴ هابیتت در سال ۱۹۹۵ در توصیه های خود برای اصلاح نظام برنامه ریزی شهری ایجاد تغییرات در موارد متعددی را لازم دانست که از جمله آن «در نظر گرفتن امکانات و ابزارهای اجرایی» را مطرح نمود (۶). روی آوردن به برنامه ریزی راهبردی را به اعتباری می توان به دلیل توجه به اجرا و واگذاری بخشی از وظایف مربوط به تصمیم گیری بر عهده نهادهای محلی دانست. این دو موضوع را در اندیشه های فالودی و پیترهال می توان جستجو کرد.

به نظر فالودی یکی از راه های غلبه بر محدودیت های برنامه ریزی جامع، توجه به راهبردهای برنامه ریزی و برنامه ریزی راهبردی است. از نظر وی راهبردهای برنامه ریزی، رویکردهایی است که امکان می دهد، روند برنامه ریزی بر پایه شناخت های معتبر و امکانات واقعی استوار گردد. و روند تصمیم گیری، به جای تعیین تکلیف قطعی و نهایی، در راستای هدایت و اصلاح روندهای واقعی و به صورت گام به گام انجام پذیرد. پیترهال نیز با انتقاد از برنامه ریزی جامع، ضرورت به کارگیری اصول برنامه ریزی راهبردی را مطرح می کند. به نظر وی برنامه ریزی شهری، بیش از پرداختن به جزئیات، به تمرکز بیشتر بر روی اصول کلی نیاز دارد و باید بر فرآیند یا توالی زمانی در جهت رسیدن به اهداف تاکید کرد (۷).

اجرا یکی از عواملی بود که گرایش به برنامه ریزی راهبردی را باعث شد. برنامه ریزی راهبردی در سطح دوم خود جنبه عملیاتی فوق العاده ای دارد، در یک نظام هماهنگ و پیوسته سه نوع فعالیت یعنی برنامه ریزی، تهیه طرح، و اجرا وجود دارد. در برنامه ریزی خطی این سه فعالیت به ترتیب و پشت سر هم واقع شده اند. اما در برنامه ریزی چرخه ای این سه مرحله به شکلی قرار می گیرند که مرتباً به یکدیگر تبدیل می شوند، یعنی برنامه ریزی در این فرآیند به اجرا تبدیل می شود و اجرا هم به برنامه ریزی. اگر بخواهیم به این امر با دقت بیشتری به پردازیم و تحولات و تغییرات عمده را در دانش شهرسازی معاصر مورد توجه قرار دهیم سه نکته را باید مد نظر داشته باشیم:

نوعی برنامه ریزی انطباق پذیر^۱ نیاز دارد (۴) اگر بپذیریم که همه طرح های کالبدی به اجرا در آمده اند و هر آن چه که طراحی شده است و بر کاغذ رسم گردیده به منصفه ظهور رسیده است، بی شک می توان مرگ برنامه ریزی و طراحی شهری را اعلام نمود. اما نکته کلیدی که همواره امیدوار کننده است و در عین حال بحث بر انگیز، اجرا است.

در واقع مجموعه فعالیت هایی که به تحقق یک طرح یاری می دهد تا به واقعیت بپیوندد، اجرا محسوب می شود. بنیان طرح و برنامه بر اجرا باید استوار گردد. هیچ طرح و یا برنامه ای نمی تواند به محک زده شود مگر آن که شاهدهی بر وجود داشته باشد وجود طرح نیز در عملکرد آن است. جدا نمودن طرح از اجرا گمراه کننده است. الگوی سنتی^۲ برنامه ریزی در برگرفته این دیدگاه ساده انگارانه است که در بین مراحل موفق برنامه ریزی، تسلسلی منطقی وجود دارد و در نقطه اوج خود لزوماً به یک اجرای موفق هم منتهی می شود. منطق این دیدگاه گمراه کننده است و هرگز به واقعیت تبدیل نمی شود. در واقع جدا کردن خط مشی^۳ از اجرا به شدت خطرناک است. در حقیقت، گاهی اوقات خط مشی از ایده های اجرایی نشأت می گیرد و نه بر عکس. دشواری اساسی فاصله ای است که میان اهداف و آرزوهای طرح ارایه شده بر روی کاغذ با واقعیت های بیرونی وجود دارد (۵).

توجه به اجرا و دقت در قرار دادن مرحله اجرا در برنامه ریزی آن چنان دارای اهمیت است که گاه می توان آن را بنیان برنامه دانست. اگر برنامه را چراغی بدانیم که راه را به ما نشان می دهد اجرا همان راه است. اما اجرا به سادگی به دست نمی آید اجرای یک طرح یا برنامه نیاز به ابزار و ادوات، امکانات، اعتبارات، نیروی انسانی، سازمان دهی، نظارت و کنترل، تهیه طرح های تفصیلی و اجرایی، کنترل مدارک فنی طرح های تفصیلی، هماهنگی بین سازمان های اجرایی، تقسیم وظایف، قوانین و مقررات و ضوابط اجرایی، ضمانت های لازم برای اجرای طرح های تفصیلی و اجرایی، دارد.

- 1- Adaptive Planning
- 2- Traditional Model
- 3- Policy

ضرورت بررسی و تحلیل نظام اجرایی

در برنامه ریزی جدید اهداف ثابت و لایتغیر پنداشته نمی شوند (۹) و بنابر این اهداف در طول دوره برنامه قابل تعریف و دستیابی مجدد هستند. از این رو فرآیندهای تصمیم سازی و تصمیم گیری برای اهداف در یک ارتباط چرخه ای قرار می گیرند و یکدیگر را بازسازی می کنند

این مقوله ضرورت تحول در رویکرد طرح جامع و تلاش در تغییر تهیه و تدوین برنامه ها، موضوعات مهمی را روشن ساخت. از جمله مسایل مورد بحث در این زمینه برداشت جدید از برنامه ریزی است که آن را به صورت یک فرایند می بیند که برنامه ها از طریق آن جرح و تعدیل و تنظیم می شدند (۱۰). این جرح و تعدیل در دو صورت انجام می گیرد یکی در حین اجرا و دیگری در زمانی که دریافت اطلاعات جدید تغییراتی را لازم می کرد.

این رویکردها آن چنان از همان آغاز طرفدار پیدا کرد که جایگاه مهمی در الگوی برنامه ریزی ساختاری - راهبردی یافت. مک لولین، چدویک و ویلسون بر اساس همین نگرش کوشیدند که فرایند عمومی برنامه ریزی را بر اساس روابط سیستمی میان اهداف، امکانات، اجراء، نظارت و بازنگری تشریح نمایند (۱۱).

پیترهال وجوه مشترک نظرات آنان را شامل مباحث و مفاهیم کلیدی: الف) اهداف و مقاصد^۲ ب) پیش بینی و مدل سازی^۳ پ) تدوین طرح و ارزیابی^۴ زیر آورده است. منظور تهیه تصویر وضعیت آینده شهر در حالات مختلف به صورتی منسجم، هماهنگ، کار آمد و تحقق پذیر است. طرح، برنامه یک باره ای برای آینده نیست. بلکه مسیری پیوسته از حال به آینده قابل پیش بینی را به نمایش می گذارد. بنابر این فرآیند تدوین طرح از دو محور اساسی تشکیل می شود. نخست انتخاب مدل های سیستم که عناصر اصلی را نشان می دهد، دوم فرآیند ارزیابی گزینه های مختلف به منظور ارایه یک راه حل بهینه برای وصول به اهداف.

- مراحل برنامه ریزی، تهیه طرح و اجرا به عنوان یک فرآیند واحد چرخه ای باید مد نظر باشد
- تاکید بر تحقق پذیری و امکانات اجرایی.
- سومین موضوع جلب مشارکت عمومی (مردمی) است که بر آن تاکید می شود.

نظام اجرایی

نگرش به اجرا در این تحقیق توجه و دقت به فرایندی از برنامه ریزی به منظور تحقق اهداف برنامه است که در یک نظام سلسله مراتبی در تصمیم سازی، تصمیم گیری و اجرا به وجود می آید و عوامل برنامه ریزی با عوامل اجرایی تلفیق می شود. رویکرد سیستمی تغییرات بنیادی را در مبانی طرح های شهری به وجود آورد و چشم اندازی تازه را برای ما روشن کرد. از این منظر برنامه ریزی نظامی است هماهنگ و منسجم برای تحقق اهداف برنامه ای خود با تمامی شرایط یک نظام (۸) و بر این اساس نظام اجرایی برنامه ها و طرح های توسعه شهری خرده نظامی با تمام خصوصیات یک نظام است. این رویکرد تجزیه و تحلیل اجرای طرح های توسعه شهری را قابل درک تر می کند. برنامه ریزی از دو روند تصمیم سازی و تصمیم گیری^۱ تشکیل شده است. در فرآیند تصمیم گیری اجرای تصمیمات، نظارت و بازنگری وجود دارد. این امر از دیدگاه سیستمی به یک نظام تشبیه می شود. در واقع از اجرا مدلی ساخته می شود تا بتوان بر مبنای آن مدل به تجزیه و تحلیل سازو کارها، روابط درونی، روابط بیرونی، عملکرد و کارکرد، باز خورد و جریان اطلاعات، اجزاء، عوامل و در نهایت ساختار و سازمان پرداخت.

رویکرد سیستمی در تحلیل موضوعات این ویژگی را دارد که یک چارچوب فرضی در اختیار ما قرار می دهد تا بتوانیم بر اساس چارچوب مورد نظر به تجزیه و تحلیل موضوع واقعی بپردازیم. این چارچوب از نظریه سیستم حاصل گردیده، بنابر این نظام اجرایی برنامه های توسعه شهری با توجه به ویژگی های فوق مورد بررسی و تحلیل قرار می گیرد.

2-Goals and Objectives

3-Forecasting and Modelling

4- Plan Design and Plan Evaluation

1- Decision Making , Decision Taking

۱۹۶۴ در انگلیس، لایحه قانون شهرسازی را تهیه کرد و این لایحه مبنای قانون شهرسازی جدید (۱۹۶۹-۱۹۷۱) انگلیس قرار گرفت و بر اساس آن، طرح های جامع که "طرح توسعه و عمران" نامیده می شد، منسوخ و مدل طرح های ساختاری، جایگزین آن گردید. مک لولین یکی از اعضای این گروه در سال ۱۹۶۹ کتاب برنامه ریزی شهری و منطقه ای با "رویکرد سیستمی" را منتشر کرد و جرج چدوبک در سال ۱۹۷۱ در تکمیل مباحث آن، کتاب مشهور خود "نگرش سیستمی برنامه ریزی" را انتشار داد که نظرات گرد آمده در آن، در مفاهیم و اندیشه شهرسازی، متدها و مدل های آن تحول اساسی پدید آورد (۱۲).

مفاهیم "سیستم" و "برنامه ریزی عملی" ما را به مفهوم "نظام اجرایی" نزدیک می کند. این مباحث نظری و تجربه شهرسازی طی سال های اخیر در کشور توجه به اجرا را در برنامه ریزی شهری ضروری نموده است. توجه به برنامه ریزی به عنوان یک فرایند، اجرای طرح ها و برنامه های شهری را به عنوان زیر سیستم برجسته می نماید. عبارت های زیر خلاصه ای از ایده های مد نظر است.

- نگرش به برنامه ریزی شهری با رویکردی سیستمی (شهر به عنوان کلیتی واحد و برنامه ریزی شهری به مثابه یک نظام)
- برنامه ریزی شهری فرایندی است از تصمیم سازی به تصمیم گیری
- گرایش برنامه ریزی شهری به سوی برنامه ریزی عمل؛ تغییر مدل پوزیتویستی به مدل سیستماتیک^۲
- تغییر روش عوامل فنی - تکنیکی به عوامل سیاسی - مشارکتی و قدرت دادن به نهادهای محلی
- گرایش به "مدیریت گرایی" در برنامه ریزی شهری
- توجه و استفاده از نظریه سبیرنتیک و جریان اطلاعات و نقش بازخورد در اصلاح عملیات و فرایند برنامه ریزی

توجه به برداشت های پیترهاال از آن چه که در بالا ذکرگردید نشان می دهد که امر اجرا و موضوع آن مرحله ای از مراحل برنامه به شکلی ساده نیست. رویکردهای جدید برنامه ریزی و روش های نوین آن مرحله اجرا را فرآیندی می داند که به اجرای تصمیمات، نظارت و بازنگری مربوط می شود و از دیدگاه سیستمی و بر اساس برداشت از علم سبیرنتیک جریان اطلاعات باز خورد را به ما می دهد که نتایج و آثار اجرای طرح در آن نشان داده شده است. انعکاس عمل برنامه در این فرایند به مانند ارزیابی واقعی از برنامه است. در نتیجه آن برنامه ریزی، قابل اصلاح می شود. نگاه به برنامه ریزی به عنوان یک امر مستمر و مداوم مفهوم ذکر شده را تحلیل پذیر و پذیرفتنی می نماید.

اهمیت وافر اجرا در برنامه ریزی جایگاه آن را می تواند به حدی ارتقا دهد که برنامه ریزی را به صورت مرحله ای از اجرا در آورد. این بخش از مراحل برنامه ریزی، طولانی ترین بخش درسنت های برنامه ریزی گذشته است و در برنامه ریزی مدرن نیز آن چنان با سایر مراحل پیوند خورده است که در بسیاری از موارد تشخیص آن ها از یکدیگر مشکل می نماید. در واقع امر اجرا و تهیه و تدوین و اصلاح برنامه ها و طرح ها به طور موازی و در راستای یکدیگر حرکت می کنند. این حرکت موازی و هم زمانی تهیه، تدوین و اجرا به خوبی مفهوم نوین مراحل برنامه ریزی را روشن می کند. در جوامع پیشگام برنامه ریزی کم کم خصلت استراتژیک (راهبردی) گرفته و برنامه ریزی شهری از یک سو به برنامه ریزی فضایی و از سوی دیگر به برنامه ریزی عمل گرایش می یابد (۸).

آن چه که در سیر تطور برنامه ریزی شهری در کشورهای پیشگام در برنامه ریزی نشان داده شده است، تغییر و تحول به رویکرد سیستمی و سپس از طرح های جامع به سوی طرح های راهبردی است. این صیوروت و تطور برخاسته از تجربیات این کشورها در شهرسازی از یک سو و بسط و گسترش نظریه سیستم ها از سوی دیگر بود. نظریه عمومی سیستم ها ثابت کرد که شهر هم چون یک کلیت واحد است. تحت تأثیر این جریان "گروه مشورتی برنامه ریزی"^۱ به سال

۲- مدل پوزیتویستی شناخت / تحلیل / طرح / Survey / Analysis / Plan
مدل سیستماتیک تحلیل / طرح / سیاست
Analysis / Plan / Policy

شهرداری نیز از این طرح ها درجهت تدوین ضوابط و مقررات شهرسازی استفاده می کرد و به عنوان دستوراتی که برای اجرا ابلاغ شده است مورد عمل قرار می داد. در رویکرد گذشته و سنتی اجرای برنامه ها چندان مورد توجه نبود و فقط در زمان تهیه مجدد برنامه و یا اصلاح برنامه قبلی نوعی ارزیابی صورت می گرفت.

ارزیابی از طرح که پس از پایان طرح انجام می شد به دلیل نداشتن خصلت پویایی و دینامیکی، به صورت ارایه تصویری از یک مقطع معین ظهور می یافت. این مقطع میزان تحقق طرح و مقدار تحقق پذیری آن را به شکل ایستا نشان می داد. از این دیدگاه نظام اجرایی به سوی بسته شدن پیش رفت و ارتباط با محیط اطراف خود را کم کم از دست داد. تا آن جا که حتی دستورات و ضوابط طرح های جامع نیز نتوانست گرهی از کار بگشاید. این دستورات نیز اغلب نقض می شدند و یا خود مسئولان ذیر بطن در کمیسیون های مربوط با تغییرات لازم بر تصمیم های شهرسازی دست زدند.

برنامه ریزی به مثابه فرایند

با توجه به مفهوم "برنامه ریزی فرایندی" و الگوهای جدید برنامه ریزی توصیف برنامه ریزی شامل تمام مراحل برنامه ریزی، تهیه طرح های اجرایی / بودجه بندی / سازمان دهی / ارزیابی / بازخورد / اصلاح برنامه و بازنگری می باشد که در این فرایند برنامه ریزی به تدریج به اجرا تبدیل می شود و دوباره به برنامه ریزی بر می گردد (۱۴). تبدیل مکرر اجرا به برنامه ریزی و بالعکس به شکلی است که گرایش به برنامه ریزی عملیاتی یا برنامه های کوتاه مدت^۱ به وجود می آید و نظام اجرایی به نحو غیر قابل انکاری در نظام برنامه ریزی رخ می نماید. این ارتباط مستمر علاوه بر آن که سبب ارتقای جایگاه نظام اجرایی می شود باعث سرعت عمل در نظام برنامه ریزی نیز می گردد. در این صورت تصمیم گیری به سرعت انجام می شود و تصمیم سازی نیز مرتباً در حال پویایی است. این سبک جدید نظام اجرایی را در ارتباط متقابل با تمام اجزای نظام برنامه ریزی قرار می دهد.

عبارت های فوق خلاصه ای از مسایل گفته شده تا کنون می باشد و ما را به این امر رهنمود می کند که ضرورت توجه به نظام اجرایی برنامه ها و طرح های توسعه شهری را به خوبی درک کنیم. نظام برنامه ریزی شهری در عمل نیاز به مدیریتی دارد که بتواند اسباب و لوازم لازم را برای اجرای برنامه ها و طرح های خود به کار گیرد تا اهداف و مقاصد در نظر گرفته شده را به تحقق در آورد. مدیریت شهری برای اجرای برنامه ها و طرح های توسعه شهری نیازمند اداره امور وظایفی است که در سازمان اجرایی شهری وجود دارد و آن وظایف شامل برنامه ریزی، سازمان دهی، هماهنگی، کنترل و نظارت، هدایت و رهبری است.

برای تعریف مدیریت شهری و درک مفهوم آن لازم است تا بپذیریم که سازمان یا نظامی باید وجود داشته باشد تا مدیریت شود، بنابراین نظام اجرایی برنامه ها و طرح های توسعه شهری به ذهن متبادر می شود. نظام اجرایی و تشکیلات برنامه ریزی شهری در کشور به علت وابستگی مدیریت شهرها به وزارت کشور در سازمان واحدی متمرکز نیست. طرح های شهری فقط با سیاست های شهرداری (در شهرهای بزرگ) همسویی دارد و بین ضوابط و مقررات مسکن و شهرسازی با شهرداری ناهماهنگی وجود دارد موازی کاری نیز از مشکلات اجرایی طرح ها است (۱۳).

برنامه ریزی عملی

تحول در نظام برنامه ریزی و گرایش به برنامه ریزی عملی نقش اجرا و در نتیجه نظام اجرایی را در کل سیستم برنامه ریزی ارتقا می دهد. عملاً این اتفاق برای کشورهای اروپایی در دهه ۷۰ رخ داد و برنامه ها به سوی اجرایی شدن، تحقق پذیری، با قابلیت ارزیابی و ارزشیابی، و در نتیجه اصلاح گرای روی آوردند. از این روی نسبت به نظام اجرایی نگرش متفاوت گردید و بنابر این ارتباط یک سویه و جریان یک طرفه برنامه ریزی به یک ارتباط چرخشی و گردشی تبدیل شد. نظام اجرایی جایگاه والاتری یافت و با تمامی عناصر برنامه در ارتباط قرار گرفت. در رویکرد گذشته برنامه ها و طرح های توسعه شهری پس از تصویب برای اجرا به شهرداری ابلاغ می گردید.

این جریان بر اثر تقابل بین ایده و عمل یا نظریه و واقعیت صورت می گیرد. اصلاحات، تغییرات و حتی تبدیلات در این جا پایه گذاری می شود و به صورت باز خورد به رده های بالایی بر می گردد. مجدداً اهداف تعریف می شود و به سطوح اجرایی انتقال می یابد و چرخه ای است که برنامه ریزی به اجرا و اجرا به برنامه ریزی تبدیل می شود. برنامه ریزی چرخه ای حاصل این روش نوین است. در این روش، اجرا نمی تواند به صورت یک مرحله از برنامه ریزی عمل نماید بلکه باید خود به عنوان یک سیستم و یک نظام ظاهر شود. داده ها را بگیرد و سپس در فرآیند باز داده ها تولید شود و به سطوح قبلی و بعدی گزارش گردد. بازخورد ها حاصل این نوع جریان اطلاعات است. این الزامات هم نظام اجرایی را تعریف می کند و هم اهداف آن را مشخص می نماید.

تبدیل برنامه ریزی به اجرا و اجرا به برنامه ریزی، نظام تصمیم سازی و تصمیم گیری را به کار می گیرد. در نتیجه اهداف از قطعیت و ثبات خارج شده و به صورت پویا ظاهر می شود. و نظام برنامه ریزی پویا و انعطاف پذیر را به وجود می آورند. این نظام، اولاً هم زمانی و موازی بودن طرح ها و برنامه ها را با اجرا هدف ها شکل می دهد و ثانیاً اهداف اجرایی و عملیاتی را با اهداف کلان و کیفی به نحو قابل ملاحظه ای کمی می گرداند و اهداف کمی شده نیز دست یافتنی تر است.

در برنامه ریزی سه مرحله (۱۵) برای اهداف مشخص گردیده است که شامل اهداف کلی، اهداف جزئی و آماج (یا اهداف عملیاتی)^۱ می باشد. روش شناسی برنامه نوین تاکید بسیاری روی قدم اول در مرحله مزبور می کند به خصوص با دقت بین سه مرحله در بسط مقاصد یعنی قاعده بندی هدف کلی، تعیین اهداف فرعی و تعیین آماج یا اهداف عملیاتی. اهداف کلی اساساً عام و بسیار انتزاعی است که از جنس مقولات اقتصادی - اجتماعی بوده و از نوع زیبایی شناسی است. اهداف فرعی نسبتاً مشخص تر است و به نحوی تعریف می شود که قابلیت اجرایی داشته باشد. آماج یا اهداف عملیاتی که

در کشور ما اغلب قوانین شهرسازی در زمینه تهیه، تدوین و تصویب برنامه ها و طرح های شهری است و قوانین و مقررات اجرایی اولاً به صورت منسجم وجود ندارد و در ثانی این قوانین با نظام برنامه ریزی هماهنگ نیست، از این رو جنبه های اجرایی در برنامه های شهری به صورت آشکاری در عرصه عملیات شهرسازی قرار نمی گیرند و برنامه های شهری عملاً در حد تصویب باقی می ماند و ضمانت های اجرایی لازم را ندارد. از سوی دیگر قوانین نیز آن چنان متعدد است که برای جلوگیری از هر فعالیت عمرانی و توسعه ای در شهر قانونی وجود دارد و برای اجرای آن قانون الزام آوری وجود ندارد.

نظام هرمی شکل: برای روشن شدن جایگاه نظام اجرایی لازم است نظام اجرایی به عنوان خرده نظام برنامه ریزی تعریف شود و ارتباط این نظام با اجزا و سیستم های برنامه ریزی روشن گردد. اگر نظام برنامه ریزی را به صورت هرمی در نظر بگیریم می توان نظام اجرایی را سنگ زیرین و قاعده هرم در نظر گرفت. این امر به صورت واقعی در جهان خارج رخ نموده است. به خصوص نظام برنامه ریزی نوین که به حق این نمودار را پذیرفته است و اکنون نظام برنامه ریزی بر اساس آن استوار است.

شیوه های نوین شهرسازی

در شیوه های نوین شهرسازی، برنامه ها به نحوی تنظیم می شود که به صورت فرآیندی عمل کند، اهداف آن ها ممتاز و منحصر به فرد نیست، به علاوه بهترین راه حل وجود ندارد و برنامه یک فرآیند است. اهداف نظام اجرایی به گونه ای تعریف می شود که با اهداف طرح ها و برنامه های توسعه شهری به خوبی در تعامل قرار می گیرد در این صورت نه تنها اهداف نظام اجرایی با اهداف برنامه ها و طرح های توسعه شهری یکسان و هماهنگ می شود بلکه اهداف واقعی و مورد نیاز نیز از همین نظام به دست می آید. در این شیوه نظام اجرایی قاعده هرمی است که کلیه تصمیمات، اهداف، سیاست ها، خط مشی ها و طرح ها و برنامه ها بر نظام اجرایی استوار می شود.

پیوند خورده است ماکس و بر^۱ می باشد. از نظر او معنی اصطلاح "تشکیلات سازمانی" عبارت است از تنظیم روابط اجتماعی که پاره ای افراد وظیفه نگه داری این روابط را به منظور ایجاد یک تشکیلات سازمانی بر عهده می گیرند، وجود رهبر (یا مدیر) و معمولاً یک کادر اداری الزامی است و سازمان عبارت از تشکیلاتی است که لاقلاً دارای دو جزء مزبور بوده و شکل سلسله مراتبی داشته باشد (۱۶).

اگر همین مفهوم و تعریف را برای نظام اداری تشکیلات اجرایی طرح های توسعه شهری بپذیریم خود به خود فقدان نظام موجود را در می یابیم. به این ترتیب سازمان اداری که در اعمال قدرت قانونی خود قوانین و مقررات مصوب طرح های توسعه شهری را مورد استفاده قرار دهد در شهرها وجود ندارد، در عین حال که شهرداری ها موظف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی هستند و طرح های شهری نیز جزو مصوبات شورا است، اما این امر به تنهایی کافی نبوده و تنها بخشی از وظایف شهرداری را در بر می گیرد.

محتویات طرح های شهری و وظایف شهرداری ها (تجربیات جهانی و ایران)

در قرار داد تیپ ۱۲ (۱۷) حدود مطالعات و برنامه های طرح جامع ارایه شده و ۹ پیوست قرار داد مذکور جزئیات مطالعات را روشن نموده است. مطالعات و بررسی های این طرح ها شامل: "بررسی کل منطقه"، "بررسی حوزه نفوذ" و "بررسی و شناخت شهر (شامل ۱- تاریخچه ۲- خصوصیات جغرافیایی و اقلیمی ۳- خصوصیات جمعیتی و اجتماعی شهر ۴- خصوصیات اقتصادی شهر ۵- امکانات مالی، اعتباری، فنی و اداری شهرداری و سایر سازمان های مؤثر در عمران شهر ۶- خصوصیات کالبدی شهر)" می شود.

تجزیه و تحلیل و استنتاج از بررسی ها (نتایج

مربوط به حوزه نفوذ شهر و تهیه الگوی نهایی)

تهیه طرح ها و برنامه های عمرانی شهر و حوزه نفوذ آن (۱- تهیه طرح ها و برنامه های مربوط به حوزه نفوذ شهر

بسط یافته از اهداف فرعی است. بسیار مشخص و خاص می باشد و ممکن است به صورت دستور کارهای معین ارایه شود.

اهداف عملیاتی یا آماج در اجرا کاربرد دارد و نظام اجرایی این اهداف را به تحقق در می آورد. اما در شیوه نوین آماج در پروسه اجرا بر مراحل قبلی هدف گذاری تاثیر می گذارد و این باعث می گردد تا اهداف فرعی و در نتیجه اهداف کلی نیز مورد ارزیابی قرار گرفته و در نهایت اصلاح شود. مشابه آن چه که برای هرم نظام اجرایی در نظر گرفتیم می توانیم هرم اهداف را نیز در نظر بگیریم و تاثیرات متقابل را در آن ها باز یابیم.

نظام اداری و تشکیلاتی اجرایی

از آن جا که طرح ها و برنامه های توسعه شهری در سطح وسیع در بر گیرنده کل شهر می باشد، لذا به اجرا در آمدن آن نیز مجموعه وسیعی از فعالیت های نهادهای مختلف موجود در شهر را در بر می گیرد. هماهنگی و مدیریت نظام مند می تواند اجرای برنامه را به نحو مطلوبی تسهیل نموده و اهداف آن را به منصف ظهور رساند. اجرای برنامه ها و طرح های توسعه شهری در یک نظام اداری و تشکیلاتی منسجم از جمله نکاتی است که باید به آن توجه نمود. اساساً فلسفه وجودی سازمان ها و تشکیلات برای انجام فعالیت های معقولی است که برای رسیدن به هدفی معین می باشد.

تنوع فعالیت ها در محیط شهری و گستردگی حوزه و دامنه طرح ها و برنامه های شهری نیاز به سازمان اجرایی بزرگی دارد که بتواند همه این فعالیت ها را در بر گیرد. این سازمان در شرایط فعلی بزرگتر و متنوع تر از سازمان شهرداری و تشکیلات اداری آن است. شهرداری ها در واقع بخشی از فعالیت خود را بر اساس قانون به اجرای طرح های شهری اختصاص می دهند.

سازمان اداره کننده و اجرایی سازمانی است که به صورت معین و تعریف شده و قابل شناسایی باشد، به نحوی که وجود حقیقی یا حقوقی آن از جنبه های رسمی، عرفی و قانونی متمایز باشد. از جمله کسانی که بحث سازمان های اداری و بوروکراسی را مطرح کرده و نام او با نام بوروکراسی

1- Max Weber (1920-1964)

دیگر، به ویژه رده های بالاتر حکومتی"، "همکاری گسترده و جلب مشارکت بخش خصوصی و مردمی"، "مشارکت سازمان های غیر دولتی"، و اصل "وحدت مدیریت" از جمله موارد مهمی است که در تمامی شهرداری های مورد بررسی تحقیق مذکور رعایت گردیده است. آن چه به طور خلاصه ذکر گردید تجارب جهانی در نظام اجرایی شهری جهان است. مطالعه فوق در مورد شهرهای پاریس، وین، استکهلم، لندن، توکیو، استانبول، کوالالمپور، پکن، قاهره و بمبئی صورت گرفته است.

با توجه به این مطالب می توان ادعا نمود که اصل وحدت مدیریت در این شهرداری ها و ممالک رعایت شده است اصل "وحدت مدیریت" اقتضا می کند که شهرداری ها تمام یا اغلب وظایف مهم اداره و توسعه شهر را بر عهده داشته باشند، نتیجه این بررسی نشانگر آن است که در شهرهای فاقد وحدت مدیریت که وظایف مربوط به شهر به وسیله ارگان های مختلف انجام می شود از یک سو معمولاً خدمات ارایه شده از کیفیت مطلوب برخوردار نیست و از سوی دیگر شهرداری فاقد هویت مستقل مدنی است، و بیشتر به عنوان یکی از سازمان های دولتی تلقی می گردد (۱۹).

وظایف شهرداری در ایران: فصل ششم قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۴/۴/۱۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن در خصوص وظایف شهرداری است که به طور مشخص در بندها و تبصره های ذیل ماده ۵۵ وظایف شهرداری آورده شده است. تحلیل وظایف و عملکردها و انطباق آن با محتوای طرح های شهری ذیلاً مد نظر قرار می دهیم.

شهرداری ها در ایران علاوه بر وظایف عمومی شهرداری مانند ایجاد، نگه داری، و تنظیف خیابان ها و معابر عمومی و میدان ها و فضاهای شهری، خدمات عمومی و عمران شهری را بر عهده دارند. قوانین متعددی نیز وجود دارد که شهرداری را موظف به انجام فعالیت های لازم می نماید. بعضی از این قوانین به طور مستقیم شهرداری را موظف به انجام فعالیت هایی در شهر می نماید و بعضی دیگر به عنوان همکاری و یا به طور غیر مستقیم.

تعدد قوانین و مقررات برای تثبیت و تعیین وظایف برای شهرداری از جمله مشکلاتی است که در اجرای فعالیت ها

۲- تهیه طرح توسعه و عمران شهر " طرح توسعه کالبدی شهر " ۳- تهیه برنامه های توسعه و عمران شهر)

محتویات طرح نشان می دهد که مطالعات جامع و برنامه های جامع توسعه در طرح تهیه می شود که علاوه بر شهر حوزه نفوذ آن را نیز در بر می گیرد. مطالعات و پیش بینی های جمعیتی، طرح های کالبدی و فیزیکی، بافت های کهن، شبکه های ارتباطی شهر، وضعیت اقتصادی و معیشتی شهر، و پیشنهاد برای بالا بردن سطح رشد و توسعه اقتصادی شهر و حوزه نفوذ، پیش بینی نیازهای آتی شهر در بخش های مختلف و در زمینه های تأسیسات شهری (آب، فاضلاب، برق و تلفن) و سایر موارد به صورت گسترده ای در این قرار داد ذکر شده است.

بنا بر این کلیه خدمات تاسیسات و تجهیزات شهری و طرح های توسعه عمران شهر و حوزه نفوذ آن در مطالعات منظور می گردد. حال لازم است تا وظایف شهرداری و در صورت لزوم سایر دستگاه های اداری با طرح مطابقت داده شود برای درک بهتر موضوع ابتدا تجربه های جهانی به طور خلاصه ارایه می شود.

تجربه های جهانی وظایف شهرداری ها: بر اساس مطالعات انجام شده توسط سازمان شهرداری های کشور وظایف شهرداری ها در جهان روز به روز گسترده تر می شود و شهرداری ها به عنوان نهادهای مدنی، محلی، عمومی و غیر انتفاعی وظایف بیشتری را بر عهده می گیرند (۱۸). این مطالعات اذعان می دارد که گستردگی وظایف شهرداری ها تنها در کشورهایی که از شیوه های حکومتی فدرال تبعیت می کنند مشاهده نمی شود، بلکه در تمام کشورهای مورد بررسی صرف نظر از شیوه های حکومت (تک ساخت یا فدرال) مشاهده می گردد. به علاوه در کشورهای در حال توسعه نیز شهرداری ها کوشیده اند تا با افزایش گستره وظایف خود نقش بیشتری در ارایه خدمات بر عهده گیرند و به عنوان موسسه های محلی مستقل از دولت مطرح شوند. یکی از اصولی که در خصوص واگذاری وظایف به شهرداری ها رعایت شده است " واگذاری وظایف هم پیوند" است که تقریباً در تمامی کشورهای مورد بررسی صورت گرفته است. اصل "هماهنگی با سازمان های

مدیریت

بر اساس دیدگاه سیستمی مدیریت به عنوان به کارگیری فرآیندی پیچیده است که به صورت یک سیستم مستقل، این فرآیندها را در سیستم های تابع و جزء در هم می آمیزد و به شکل یکنواخت و منظم در می آورد و بر اساس تعریف و اصول مدیریتی، مدیریت فرایند به کارگیری موثر و کار آمد منابع مادی و انسانی در برنامه ریزی، سازمان دهی، بسیج منابع و امکانات، و هدایت و کنترل است که برای دست یابی به اهداف و بر اساس نظام آموزشی مورد قبول صورت می گیرد (۲۳).

بنابراین برای نظام اجرایی طرح ها و برنامه های شهری نمی توان یک مدیریت معین و مشخص که همه این وظایف را یک جا داشته شد پیدا نمود، مدیریت شهری که (۱) برنامه ریزی؛ تهیه برنامه ها و طرح های شهری، (۲) سازمان دهی؛ در واقع تقسیم کار میان افراد و گروه های کاری و هماهنگی میان آنان، (۳) بسیج منابع و امکانات موجود در شهر برای اجرای طرح ها، (۴) هدایت و کنترل شهر و توسعه های کالبدی و اجتماعی اقتصادی آن را به عنوان زیر مجموعه مدیریتی خود در شهر داشته باشد. این همان مدیریت یکپارچه شهری قلمداد می شود که فقدان آن هم علت و هم معلول نبودن نظام اجرایی است.

بحث و نتیجه گیری

شخصیت یک طرح در اجرای آن است. بسیاری از اندیشمندان شهرسازی و برنامه ریزی شهری در توجه به این موضوع به این نتیجه رسیده اند که لازم است تا در نظریه های شهرسازی تحولی صورت گیرد. در این زمینه به ایده های پیتروال می توان اشاره نمود "اهمیت نظارت و بازنگری در برنامه ها در توجه به اجرا حاصل می شود". آن چه مطالعات حاضر نشان داد به صورت خلاصه ای از تحلیل و نتایج در زیر آورده می شود.

در برنامه های شهری و طرح های تهیه شده برای شهرها علاوه بر شهر، ناحیه و منطقه و محدوده حوزه شهر نیز

شهرداری را با مشکل مواجه کرده است. قوانین به انضمام آیین نامه ها و مصوبات پیچیدگی هایی را برای انجام فعالیت به وجود می آورد. موضوع اساسی در این جا تعدد قوانین و مقررات و الزامات وظایف و تکالیف برای شهرداری است که با حیطه اختیارات آن مناسب نیست. بنابر این تعدد قوانین نه تنها مشکلات اداری و حقوقی را ایجاد می کند بلکه از جنبه انجام وظایف و تکالیف و محدوده فعالیت نیز مسأله ساز است.

به طور عمومی و معمول وظایف شهرداری در کشورهایمانند نروژ، دانمارک، هلند، بریتانیا، ژاپن، (۲۰) با وظایف و اختیارات شوراهای شهر، متناسب می باشد و به علاوه قوانین و مقررات موجود نیز متناسب با وظایف آن ها است. این موضوع از آن جا دارای اهمیت است که می تواند یک نظام اجرایی برای برنامه های شهری را تنظیم و هماهنگ نماید. آن چه در کشور ما و شهرداری ها تنظیم شده است عدم تناسب وظیفه با اختیارات است (۲۱). تعدد قوانین، اختیارات محدود، دستگاه های نظارتی متعدد، عدم تناسب نظام سیاسی با نظام شهرسازی به خصوص در دوره و زمان انتخابات. باعث گردیده است تا وظایف محوله به شهرداری ها فاقد نظم و انطباق اداری و سازمانی باشد. مجموعه وظایف شهرداری ها نشان می دهد که تناسبی با مطالعات طرح های جامع و تفصیلی و یا هادی شهری ندارد. در طرح های شهری مطالعات و طرح های متعددی تهیه می گردد. که با وظایف شهرداری ها تطبیق ندارد..

محیط سیاسی : در هر کشوری نظام سیاسی پیوندی همه جانبه با نظام شهری به خصوص مدیریت شهری دارد ویژگی های نظام سیاسی بازتاب خود را در شهرها و در مدیریت شهری نشان می دهد. برای نمونه اگر در کشوری انتخاب مدیران سیاسی جامعه از طریق انتخابات انجام پذیرد در سطح مدیریت شهری نیز همین شیوه اجرا می شود و شهردار از طریق انتخابات برگزیده شده و نظارت مردم از طریق انجمن ها یا شورای شهر اعمال می شود (۲۲).

پاشیدگی فشار مضاعفی را به اجرای برنامه های شهری می آورد که باعث می گردد تا نظام اجرایی شهری ظهور و بروز نیابد.

ادامه این روند مرتباً به سود نظام اجرایی برنامه های منطقه ای است و برنامه های شهری در اجرا دچار مشکلات متعددی می شود. حتی می توان به نحوی مصوبات قانونی سال ۱۳۸۰ در خصوص امکان مبادله موافقت نامه با شهرداری را در همین زمینه دانست. پر رنگ تر شدن برنامه های منطقه ای وضع مداوم برنامه های شهری ناشی از ناتوانی در اجرای طرح ها و برنامه های شهری است. توجه به نظام اجرایی در این تحقیق نیز از همین رو می باشد. حذف برنامه های شهری و ادغام آن در دل برنامه های منطقه ای نتیجه ای است که از این روند عاید خواهد شد. مدیریت یگانه برنامه های شهری و منطقه ای به شرطی می تواند قابل دفاع باشد که دیدگاه حاکم بر هر یک از این برنامه اختصاصاً برای همان برنامه و از منظر همان برنامه باشد.

برنامه های منطقه ای و در نتیجه نظام اجرایی آن به دلیل داشتن پشتوانه قوی و محکم (قوی تر از برنامه های شهری و نظام اجرایی آن) مرتباً رو به توسعه، گسترش و اقتدار است. این برنامه و برنامه های شهری در طول یکدیگر نیستند و در اجرا در بسیاری موارد در عرض هم واقع شده اند. همان گونه که در تهیه برنامه های جامع توسعه و عمران حوزه نفوذ و یا طرح های ناحیه ای تعریف شده اند، لازم است با یکدیگر ارتباطی منطقی و مدبرانه داشته باشند.

نظارت بر نظام اجرایی برنامه های شهری به نحو قابل ملاحظه ای فراموش گردیده است. بر برنامه های منطقه ای سازمان های معینی با ابزارهای متفاوت مشتمل بر ابزارهای مالی، اداری، تشکیلاتی و قانونی نظارت و کنترل دارند در حالی که این موضوع در برنامه های شهری وجود ندارد.

منابع

۱. هال، پیتر، برنامه ریزی شهری و منطقه ای، ۱۳۸۱، ترجمه جلال تبریزی، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران، صص ۴۳ تا ۸۳.

مورد توجه قرار گرفته و برای آن برنامه تهیه می شود. طرح ها و برنامه های تهیه شده در خارج از محدوده شهر به هیچ وجه اجرایی نبوده و ضمانت اجرایی نیز ندارد.

برنامه های شهری فاقد نظام اجرایی تعریف شده ای هستند و مشخصه های لازم را برای ابراز وجود به عنوان نظام ندارند. در اجرای برنامه های شهری اهداف، محیط، منابع، اجزا و مدیریت فاقد انسجام و تعریف است، در نتیجه به عنوان یک مجموعه منسجم، متشکل از اجزا و دارای ارتباط منظم قابل شناسایی نیست. بنا براین نمی تواند به عنوان یک نظام قلمداد شود و از کارآیی لازم برخوردار نیست.

برنامه های منطقه ای و نظام اجرایی آن در بسیاری موارد موازی با برنامه های شهری است و با آن تداخل دارد در شهرداری ها علاوه بر برنامه های شهری و طرح های جامع یا هادی برنامه هایی تحت عنوان برنامه پنج ساله عمرانی تهیه می شود که به موجب سازمان تفصیلی شهرداری ها کمیته برنامه ریزی شهرداری موظف به تهیه و تنظیم برنامه عمرانی و اجرایی کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت می باشد. در بعضی از شهرداری ها نیز کمیته ای تحت عنوان شورای فنی راهبری طرح ها وجود دارد که کار همین کمیته را انجام می دهد.

تداخل برنامه های منطقه ای با برنامه های شهری به نحوی است که تفوق بر آن نیز دارد. اغلب دستگاه های اجرایی و اداری که بسیاری از طرح های شهری را راهبری و اجرا می کنند تحت پوشش برنامه های منطقه ای هستند و به عنوان دستگاه های اجرایی برنامه های منطقه ای شناخته می شوند. از این باب می توان سازمان نوسازی مدارس، دفتر فنی استانداری، حفاظت محیط زیست، مسکن و شهرسازی را نام برد. به علاوه وزارت مسکن و شهرسازی به طور عموم و سازمان مسکن و شهرسازی استان ها جزو دستگاه های مجری برنامه های منطقه ای هستند، در حالی که این سازمان متولی نظارت بر طرح ها و برنامه های شهری است.

تداخل وظایف از یک سو و فقدان ارتباط منطقی بین دستگاه های اجرایی از سوی دیگر، نوعی از هم گسیختگی را به وجود آورده است، از این جهت هدایت و کنترل اجرایی بسیار پیچیده و مغشوش است. این از هم گسیختگی و از هم

۲. مهدیزاده، جواد و همکاران، ۱۳۸۲، برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران- تهران، چاپ اول، ص ۷۶.
۳. مهندسین مشاور شامند ۱۳۷۹، شیوه های تحقق طرح های توسعه شهری، جلد دوم: تدوین شیوه های مناسب تهیه طرح های شهری در ایران، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، تهران صص ۴۹ و ۵۰.
۴. مهدیزاده، جواد و همکاران ۱۳۸۲؛ برنامه ریزی راه بردی توسعه شهری؛ مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران چاپ اول، ص ۷۷.
۵. توفیق، فیروز و مدنی پور، علی و داوری، سیمین؛ ۱۳۸۴؛ روش های شهر سازی نوین در فرانسه انگلستان آمریکا؛ مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری ایران، ص ۱۹۲.
۶. مهدیزاده، جواد و همکاران ۱۳۸۲؛ برنامه ریزی راه بردی توسعه شهری؛ مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران چاپ اول، ص ۷۶.
۷. همان منبع ص ۸۴
۸. همان منبع ص ۸۴
۹. همان منبع ص ۲۷۲
۱۰. غمامی، مجید؛ ۱۳۸۴؛ روش های شهرسازی؛ مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، تهران، ص ۱۲۱.
۱۱. مهدیزاده، جواد و همکاران ۱۳۸۲؛ برنامه ریزی راه بردی توسعه شهری؛ مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران چاپ اول، ص ۲۷۲.
۱۲. سعید نیا، احمد؛ ۱۳۸۲؛ کتاب سبز شهرداری جلد پنجم: طرح های شهری در ایران- سازمان شهرداری های کشور ص ۵۵.
۱۳. رضائیان، دکتر علی؛ ۱۳۷۶؛ اصول مدیریت؛ سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت)؛ چاپ هشتم، ص ۶.
- تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت)، تهران، ص ۸۰.
۱۴. مهدیزاده، جواد و همکاران ۱۳۸۲؛ برنامه ریزی راه بردی توسعه شهری؛ مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران چاپ اول، ص ۲۵۲.
۱۵. هال، پیتر، برنامه ریزی شهری و منطقه ای، ۱۳۸۱، ترجمه جلال تبریزی، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران، ص ۳۲۱.
۱۶. بشارت، دکتر علیرضا و صادقیور، دکتر ابوالفضل؛ ۱۳۵۸؛ نظر به هایی درباره بوروکراسی؛ انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی، دانشگاه تهران، قم، ص ۱۲.
۱۷. سازمان برنامه بودجه؛ ۱۳۶۳؛ قرارداد تیپ شماره ۱۲؛ دستورالعمل شماره ۱۰/۵۴/۴۰۶۲-۱۳۰۱-۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۶ طرح های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها
۱۸. مرکز مطالعات برنامه ریزی کشور؛ ۱۳۸۲؛ امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها - جلد اول بررسی تحولات نظری و تجارب جهانی؛ انتشارات سازمان شهرداری های کشور؛ چاپ دوم
۱۹. همان منبع صص ۱۲۷-۱۲۸
۲۰. همان منبع صص ۱۳۱-۱۳۵
۲۱. شرکت پردازش و برنامه ریزی، شهرداری تهران؛ ۱۳۸۲؛ مطالعات راهبردی- تطبیقی شهرهای جهان و تهران- سازمان اجرایی شهرداری ها؛ چاپ اول - تهران، ۱۳۸۲ صص ۴۴ تا ۵۳
۲۲. سعید نیا، احمد؛ ۱۳۸۲؛ کتاب سبز شهرداری جلد پنجم: طرح های شهری در ایران- سازمان شهرداری های کشور ص ۵۵.
۲۳. رضائیان، دکتر علی؛ ۱۳۷۶؛ اصول مدیریت؛ سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت)؛ چاپ هشتم، ص ۶.
۱۳. رهنمایی، محمد تقی و شاه حسینی، پروانه؛ ۱۳۸۳؛ فرآیند برنامه ریزی شهری ایران؛ سازمان مطالعه و