

# جایگاه برنامه ریز در فرآیند برنامه ریزی شهری ایران

مظفر صرافی - استادیار دانشگاه شهید بهشتی، دکترای برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای  
جمیله توکلی نیا- استادیار دانشگاه شهید بهشتی، دکترای جغرافیا و برنامه ریزی شهری  
مهدی چمنی مقدم- دانشجوی دکتری رشته‌ی جغرافیا و برنامه ریزی شهری - دانشگاه شهید بهشتی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۳/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۵/۱۵

## چکیده:

برنامه ریزان به عنوان میانجی‌گران بین شناخت و کنش، جایگاه مهمی در به ثمر رسیدن مطلوب‌ها در فرآیند برنامه ریزی هر جامعه‌ای دارند. روند رویکردهای اخیر که مبتنی بر اجتماع و سیاسی شدن فرآیند برنامه ریزی و بالطبع، دور شدن از فرآیند برنامه ریزی صرفاً فنی، کالبدی و عقلانی بوده است، ذهنیت تغییر در بسیاری از راهبردهای برنامه ریزی را سبب شده است. برنامه ریزان در رویکردهای جدیدتر ترغیب شده‌اند تمامی تلاششان را معطوف به استفاده از تمامی نیروها، جهت پیشبرد اهداف، برای خلق جهانی بهتر کنند. رسیدن به این وضعیت، اصلاً روندی ساده و در دسترس نبوده است. هنوز در بسیاری از کشورها (و از جمله در کشور ما)، بخش عمده‌ای از تلاش برنامه ریزان در فرآیند برنامه ریزی به سبب تعریف ناقص و ناکارآمد و همچنین دخالت‌های دولتی، عملاً بی نتیجه مانده است. این مقاله می‌کوشد با نگاهی انتقادی، فرآیند برنامه ریزی و جایگاه برنامه ریزان علم‌گرا و فن‌گرای کنونی کشور را بررسی و ضرورت تغییر روش برنامه ریزی، به روش‌های اجتماع محور و سیاست محور را یادآوری کند و برنامه ریزان را به بازتعریف جایگاه خود در برنامه ریزی دعوت نماید. در این مقاله تلاش شده است ابتدا از طریق مطالعات اسنادی انتقادهای اصلی وارد شده بر برنامه ریزی فنی و سنتی که برنامه ریزی غالب در کشور است، بررسی شود و سپس این انتقادهای در روند مطالعات کشور مورد کنکاش قرار گیرند. از آنجایی که بخش عمده‌ای از مطالعات کشور توسط شرکت‌های مهندسان مشاور، صورت می‌گیرد؛ از طریق مصاحبه با مدیران عامل بزرگ‌ترین شرکت‌های مهندسی مشاور کشور، چالش‌های پیش روی برنامه ریزان مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. این مطالعه نشان می‌دهد نقش برنامه ریزان در بین اضلاع اصلی جامعه یعنی دولت و اجتماع جانب دارانه، ناقص و پراپاد است، برداشت‌های برنامه ریزان از برنامه ریزی نیز بسیار ناپخته، بیخ‌زده و تغییر نیافته است و برنامه ریزی به واسطه ویژگی جانب دارانه و درونی شده در درون ساختار دولت یک طرفه و کاسب کارانه شکل گرفته است.

**واژگان کلیدی:** جایگاه برنامه ریزان، برنامه ریزی شهری، برنامه ریزی سنتی، طرح جامع، دولت، ایران

۱۹

شماره دوازدهم

پاییز ۱۳۹۳

فصلنامه  
علمی-پژوهشی

مطالعات  
شهری

جایگاه برنامه ریز در فرآیند برنامه ریزی شهری ایران

## ۱. مقدمه:

به تبع نظام حکومتی و نظریه‌ی غالب برنامه‌ریزی، نقش و جایگاه برنامه‌ریزان در فرایند برنامه‌ریزی متغیر است و به قول فریدمن<sup>۱</sup> «فرهنگ‌های سیاسی گوناگون، انواع مختلف برنامه‌ریزی را تولید می‌کنند» (Ejlali, 2012: 46). به‌واقع برنامه‌ریزی را باید فعالیتی دانست که تحت تأثیر قدرت است (Forester, 2013: 7). «در کشورهایی که تنها دولت برنامه‌ها را تهیه می‌کند، معمولاً شرایطی تحمیل می‌شود که متخصصان برای کار بر روی اهداف مورد حمایت نهاد دولتی به خدمت گرفته شوند» (Davidoff, 2012: 64). حال این سؤالات مطرح می‌شوند که، اهداف مورد حمایت دولت کدامند؟ و چه تضمینی وجود دارد که این اهداف در راستای منافع عمومی قرار گیرند؟ در حقیقت تردیدها از آنجا آغاز می‌شود که دولت، مسئولیت اعمال خشونت مشروع و نیز مسئولیت امور امنیتی، قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی را هم بر عهده دارد، اما همیشه به آزادی مردم و افراد احترام نمی‌گذارد و گاهی نیز علیه منافع همگانی اقدام می‌کند (Ozer, 2007: 3). این عوامل باعث شده است مارکسیست‌ها نگاه بدبینانه‌ای را ارائه کنند، آنها معتقدند که «اقدامات برنامه‌ریزی در هر سطح، خدمت به منافع سرمایه با هزینه‌ی بقیه اعضای جامعه است؛ بنابراین تلاش برنامه‌ریزان در راستای منافع سرمایه و کمک به مدیریت تضادهای اجتناب‌ناپذیر توسعه‌ی اجتماعی و کالبدی شهرارزیابی می‌شود» (Klosterman, 2009: 262). این انتقادات و انتقادهایی از این دست در دهه‌ی ۱۹۸۰ به اوج خود رسید. اصلی‌ترین انتقادات به استفاده‌ی از روش‌های مرسوم برای ارزیابی مغرضانه به نفع وضع موجود و مسائل مربوط به عدالت و نادیده‌گیری مشارکت مرتبط بودند (Dabinett and Richardson, 1999: 222). در سایه‌ی این انتقادات، دانش و عمل برنامه‌ریزی روزبه‌روز از برنامه‌ریزی متمرکز، درازمدت، آمرانه و دولتی دور شد و به سمت برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت، تدریجی، دموکراتیک و مشارکتی تمایل یافت. این‌گونه تغییرات در فرایند برنامه‌ریزی، جایگاه بازیگران اصلی برنامه‌ریزی را نیز تغییر داد. اگر زمانی دولت با اتکا بر محوریت خود با استخدام متخصصان، بدون در نظر گرفتن وضعیت اجتماع، اقدام به برنامه‌ریزی می‌نمود، اکنون این اجتماعات محلی هستند که با اتکا بر دموکراسی‌های محلی، اراده‌ی خود را تحمیل می‌کنند. برنامه‌ریزان که زمانی فقط در استخدام دولت بودند، اکنون تبدیل به فرمان‌دهایت اجتماعات محلی شده‌اند. در کشور ما از زمان اجرای نخستین برنامه اقتصادی - اجتماعی در سال ۱۳۲۷ و به دنبال آن شکل‌گیری نخستین مطالعات شهری و در رأس آنها طرح‌های جامع در دهه‌ی ۴۰ وضعیت مطالعاتی طرح‌ها و برنامه‌ها، تغییر ملموسی نداشته است؛ به‌رغم آنکه در این فاصله تاکنون تحولات عظیم سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و تکنولوژیکی رخ داده و باعث افزایش سطح آگاهی و دانش اجتماع شده است، اما تحولی در نحوه‌ی برنامه‌ریزی در کشور روی نداده و طرح‌های جامع و تفصیلی همانند گذشته و با همان روال و سیاق تهیه می‌شوند، بازخوردهای این طرح‌ها نیز نشان از عدم

موفقیت آنها دارد. چارچوب تیپی و شرح خدمات انعطاف‌ناپذیر طرح‌های موجود حتی در مورد شهرهای زلزله‌زده‌ی بم و شهرهای جنگ‌زده‌ی خرمشهر، آبادان و مهران که محدودیت‌های برنامه‌ریزی در شهرهای دیگر را نداشتند نیز موفقیت‌آمیز نبوده است (Maatouf, 2004 & 2006). تلاش‌های اندک انجام شده برای تغییر و جایگزینی این طرح‌ها با انواع طرح‌های دیگر نیز عملاً به شکست منتهی شده است. این تلاش‌ها برای تغییر طرح‌ها به خصوص در پایتخت ایران که معمولاً الگوی بسیاری از شهرهای دیگر کشور قرار می‌گیرد هرچند در ظاهر به تهیه طرح‌های توسعه و عمران شهر و حوزه نفوذ آن، مجموعه‌ی شهری و طرح‌های راهبردی - ساختاری<sup>۲</sup> منجر شده است، ولی به اذعان بخش عمده‌ای از برنامه‌ریزان و حتی تهیه‌کنندگان (به خصوص در طرح اخیر تهران) در نهایت بازگشت به چارچوب‌های طرح جامع را به همراه داشته است (Farivar sadri, 2014: 160-165 & ISNA News Agency B, 2006 & Agency A, 2006). حرف‌ها و حدیث‌های بسیاری در مورد نقش تعدادی از برنامه‌ریزان ذی‌نفوذ و مخالفت آنها با انجام طرح‌ها به شیوه‌ای غیر از شیوه موجود تهیه طرح‌ها (ISNA News Agency A, 2006 & ISNA News Agency B, 2006)، لزوم تلاش برای ارتقای سطح دانش برنامه‌ریزی در بین برنامه‌ریزان را بار دیگر یادآوری می‌کند.

با وجود مطالعات زیادی که درباره جایگاه برنامه‌ریزی در کشور انجام شده ولی مطالعات مستقل چندانی در مورد نقش برنامه‌ریزان در فرایند برنامه‌ریزی انجام نشده است؛ در کنار مطالعات برنامه‌ریزی شاید بتوان معدود نوشته‌هایی پیرامون جایگاه برنامه‌ریزان یافت. از جمله می‌توان به مطالعه ناصر براتی پیرامون چالش‌های رودرروی شهرسازی ایران اشاره کرد (Barati, 2006). ولی در سطح جهانی مطالعات بسیار زیادی در مورد نقش و جایگاه برنامه‌ریزان انجام شده است از جمله می‌توان به مطالعات معروف پری و ویس در ارائه مقیاس انگیزه خدمات عمومی (Perry and Wise, 1990)، بروکز و ارائه جایگاه‌های متفاوت برای برنامه‌ریزان (Brooks, 2002) و سو و سنجش تلقی برنامه‌ریزان از جایگاه خود (Vasu, 1979) آلبرشت و بحث‌های پیرامون تغییر نقش و جایگاه برنامه‌ریزان (Albrechts, 1991) اینز و بوئر و تأکید بر جایگاه بی‌طرفی برنامه‌ریزان (Innes and Booher, 2000) فاستر و نقش روایت و برنامه‌ریزان شنونده (Forester, 2013) بونیه و فرهنگ حرفه‌ای خدمات عمومی (Bonnie, 2009) اشاره کرد.

۲ طرح راهبردی - ساختاری تهران بارزترین این طرح‌ها است و تهیه کنندگان آن اذعان داشته‌اند به دلایل مختلف امکان تهیه آن طرح فراهم نبوده است و در نهایت طرح جامع و تفصیلی تهیه شده است و اکنون در اغلب ارجاعات به این طرح از عنوان طرح جامع و تفصیلی تهران استفاده می‌شود.

۳ برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به هفت جلسه کارگاه نقد طرح جامع و همچنین نامه‌های رد و بدل شده بین نهاد تهیه کننده طرح جامع و کارشناسان و متخصصان مختلف (همچون دکتر براتی، دکتر مطوف، دکتر منصوری و دیگران) که در همین خبرگزاری منتشر شده است.

## ۲. روش تحقیق:

دیدگاه این مقاله، دیدگاهی انتقادی به روش کنونی برنامه‌ریزی شهری در ایران است. در بخش نخست مقاله با نگاهی تحلیلی - انتقادی چارچوب‌های پارادایم مسلط فعلی، بررسی شده و سپس از طریق روایت‌پژوهی و بر اساس رویکرد تحلیل روایت‌ها، مضامینی که در بطن داستان‌ها وجود دارد، استخراج و مورد استفاده قرار گرفته است (Creswell, 2012:75). برای این منظور از طریق مصاحبه با مدیرعامل شرکت‌های مهندسی مشاور بزرگ و شناخته‌شده‌ی کشور، ایرادات روش سنتی موجود بررسی شده است. برای دستیابی به این مهم و شناسایی پاسخ‌دهندگان مناسب با تجربه‌ی کافی (حداقل ۲۰ سال)، در زمینه تهیه محتوا در برنامه‌ریزی شهری و تجربه‌ی مدیریتی در شرکت‌های مهندسی مشاور دو معیار مد نظر ما بوده‌اند. معیار نخست از این نظر مهم است که مدیران در زمان‌های مختلف و در انواع مختلف طرح‌ها و نقاط مختلف کشور کار کرده باشند تا قضاوت‌ها و نظراتشان بیشتر با واقعیت منطبق باشند؛ اهمیت معیار دوم به ارتباط مدیران عامل شرکت‌ها با مسئولین و مدیران شهری مرتبط است، در حقیقت این تجربه آنها برخلاف کارشناسان و مدیران پروژه‌ها که بیشتر در زمینه‌ی تهیه محتوا فعالیت دارند، حاوی نکات با اهمیتی، به خصوص در فرایند تصویب و اجرا است. با توجه به این معیارهای محدودکننده و همچنین عدم همکاری گروهی دیگر از مدیران، تعداد کل مصاحبه‌شوندگان به ۱۵ نفر محدود شده است. فاکس راجرو همکارانش در مطالعه‌ای که بر روی راهبردهای برنامه‌ریزی محلی در ایرلند داشته‌اند در جامعه‌ی آماری به مراتب بزرگتر، از ۲۰ مصاحبه استفاده کرده‌اند. ماسان در تحقیق خود بر روی ۲۵۳۳ مطالعه و پژوهش که از رویکردهای کیفی استفاده کرده بودند، نشان می‌دهد معمول‌ترین اندازه نمونه‌ها برای این‌گونه مطالعات ۲۰ و ۳۰ است (Fox et al., 2014:254). بعد از مصاحبه، داستان‌ها و نقدهای مصاحبه‌شوندگان ثبت و پیاده‌سازی شده و از آنها برای نقد پارادایم مسلط بر برنامه‌ریزی و جایگاه فعلی برنامه‌ریزان استفاده شده است. از آنجایی که برخی از مصاحبه‌شوندگان تمایلی برای نام‌برده شدن از آنها در مطالعه نداشته‌اند و نیز در استفاده از نقل قول‌های ارجاع داده‌شده به بعضی از مصاحبه‌شوندگان، انتقادهایی به خود مصاحبه‌شوندگان وارد شده است، لذا از نام بردن تمامی مصاحبه‌شوندگان، صرف‌نظر کرده‌ایم. در این مقاله نقل قول‌هایی که با حرف M مشخص شده‌اند، مربوط به مصاحبه و شماره‌ی درج‌شده در کنار آن نمایانگر فرد مورد نظر است.

## ۳. برنامه‌ریز شهری کیست؟

پاسخ به این سؤال بسیار دشوار است شاید اگر چند دهه‌ی پیش این سؤال مطرح می‌شد، به‌صراحت می‌توانستیم افرادی را که غالباً دارای تحصیلات دانشگاهی فنی و مهندسی بودند و با روش‌های علمی در دفاتر کاری، نقشه‌های شهری تهیه می‌کردند را نشان دهیم. این افراد به‌واسطه‌ی تحصیلات دانشگاهی و آموختن روش‌های علمی و مهندسی، مشروعیت مداخله در طرح‌ها را می‌یافتند. مصداق این‌گونه از برنامه‌ریزان هم‌اکنون در کشور

ما، مشغول به فعالیت هستند؛ اما همزمان در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته، برنامه‌ریزی فرایندی سیاسی<sup>۱</sup> قلمداد می‌شود که به اجتماعی سرشار از تعارض و تضاد در منافع، خواسته‌ها، نیات و آرزوها باور دارد. فریدمن، برنامه‌ریزان را، «میانجی‌گران بین شناخت و کنش» (Friedman, 2008:26) تعریف می‌کند و هیلیر<sup>۲</sup> کسانی را که باعث ایجاد اجماع در مسایل مختلف یک اجتماع شوند را برنامه‌ریز می‌خواند. داویدف<sup>۳</sup> برنامه‌ریزان را در نقش وکلا و الکساندر<sup>۴</sup> برخی از برنامه‌ریزان را در نقش تاجر می‌بیند، اتریونی<sup>۵</sup> برنامه‌ریزان را مصلح اجتماعی می‌داند و فریدمن در رویکردهای اخیرش آنها را فرمانده شورش می‌خواند. مصاحبه‌شوندگان نیز تعابیر مختلفی را به کار می‌گیرند که بیشتر به دیدگاه آنها از برنامه‌ریزی مرتبط است. برنامه‌ریز میانجی همه نیروها و عوامل مؤثر در برنامه‌ریزی است (عمومی - دولتی - خصوصی) (M2)، برنامه‌ریز یک کاردان است و نحوه‌ی کار او بستگی به زمینه‌ی (concept) دارد که در آن قرار می‌گیرد (M9). این تعابیر متنوع، بی‌پایان است.

## ۴. روند تحول جایگاه برنامه‌ریزان

نخستین کسانی که دست به برنامه‌ریزی زدند، مهندسان بودند؛ زیرا در نبود رشته‌ی برنامه‌ریزی شهری، این مهندسان معمار و عمران‌گران شهری بودند که وارد عمل شدند و درست به همین دلیل و همچنین «فقدان یک نظریه‌ی درون‌زا در برنامه‌ریزی» (Ejlali, 2012:48) مباحث «علمی و فنی» که دیدگاه غالب مهندسان بود، راه خود را در مباحث برنامه‌ریزی شهری باز کرد. در این مباحث «برنامه‌ریزی بر مآورای ارزشی بودن اصرار دارد و غالباً بر منطق ریاضی و مهندسی استوار است. در این نوع برنامه‌ریزی، نظام دیوان‌سالار و سلسله‌مراتب، حاکم است و برنامه‌ریزی شهری محدود به برنامه‌ریزی کالبدی بر اساس توزیع زمین بر پایه استانداردها و اهداف عملیاتی مورد نظر است» (Mehdizade, 2006:70). برنامه‌ریزان، در این نوع برنامه‌ریزی، بیشتر دولتی و یا دست کم در خدمت دولت هستند، این برنامه‌ریزی تمامیت‌خواه است و از این‌رو توجیهش، جامعیت آن است. آنها این‌گونه می‌پندارند که قادرند خیر و شر جامعه را خود به‌واسطه‌ی تخصصی که دارند به‌تنهایی تشخیص دهند. با گسترش آگاهی‌های اجتماعی و افزایش میزان مشارکت مردم در اجتماع، توقعات برای مشارکت در ساختار قدرت سیاسی افزایش یافت، بدین ترتیب مشارکت سیاسی مردم، همراه با سر

۱ سیاست یک فعالیت گسترده است که در تمام عرصه‌هایی که انسان در آنها درگیر تولید و بازتولید زندگی خود است رخ می‌دهد. که شامل تقابل و همکاری و انباشت و حل و فصل مسائل از طریق تصمیم‌گیری‌های جمعی می‌شود. سیاست‌های شهری در مورد تصمیم‌سازی‌هایی است که موجب محافظت یا تضعیف [جایگاه] شهروند خوب بودن، در چنین اجتماعاتی است (MacLeod and Jones, ۲۰۱۱:۲۴۴۶).

2 Hillier

3 Davidof

4 Alexander

5 Etzioni

برآوردن دموکراسی‌های محلی، باعث اعمال فشار و در نهایت تغییر رویکردهای برنامه‌ریزی و طرد اندیشه‌ی جامعیت شد (به خصوص طرح‌های جامع). این اندیشه زیر فشار انتقادهای جدی به شرح زیر قرار گرفت:

نخست، برنامه‌ریزی جامع مستلزم سطحی از شناخت، تحلیل و هماهنگی سازمانی است که اگر محال نباشد، پیچیده است. این انتقاد به مطرح شدن برنامه‌ریزی گام به گام رهنمون شد.

دوم، فرض برنامه‌ریزی جامع وجود منافع عمومی مشترک بود، اما نتیجه، دفاع از یک منفعت، چشم‌پوشی از نیازهای فقرا بود. این نقد به فراخوانی برنامه‌ریزی حمایتی رهنمون شد (Campbell and Fainstein, 2009:24).

سوم، ضعف مشارکت اجتماعی در مراحل مختلف برنامه‌ریزی سنتی توجه روزافزون به برنامه‌ریزی مشارکتی را سبب شد.

### ۵. دیدگاه سنتی برنامه‌ریزی

به دو دلیل زیر بحث پیرامون دیدگاه فن‌گرا و علمی یا همان دیدگاه سنتی، به صورت مبسوط‌تری مورد بررسی قرار خواهد گرفت:

۱- تقریباً تمامی نظریه‌های بعد از دیدگاه فن‌گرا به نوعی هستی و بنیان خود را مدیون انتقاد از این نظریه در ابعاد مختلف هستند؛ بنابراین شناخت بهتر آن می‌تواند امکان فهم سایر نظریه‌های برنامه‌ریزی را تسهیل کند.

۲- در کشور ما، با وجود گذشت سالیان دراز و نقدهای گسترده بر نحوه‌ی مطالعه و اجرای آن، این رویکرد همچنان پارادایم مسلط محسوب می‌شود؛ بنابراین شناخت نقاط ضعف آن می‌تواند خواست عمومی برنامه‌ریزان برای تغییر را همسو کند.

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره کردیم این بررسی را با رویکردی انتقادی، پی خواهیم گرفت و نکات مهم و اساسی نقدهای وارد شده بر دیدگاه سنتی را به تفصیل، مورد بحث قرار خواهیم داد.

بسیاری از پژوهشگران شهری معتقدند که نظریه سنتی و علم‌گرا در حقیقت دچار قلب واقعیت شده است و این قلب واقعیت، بیشتر بر روی مفاهیمی مثل «شناخت»، «حقیقت»، «عقلانیت»، «ارزش» و «سیاست» صورت گرفته است.

### ۱.۵. برنامه‌ریزان و مسئله شناخت

برنامه‌ریزان چگونه به شناخت دست می‌یابند؟ آیا خرد علمی، قادر است شناخت همه جانبه‌ای را میسر گرداند؟ جایگاه تجربه در فرایند برنامه‌ریزی کجاست؟ پاسخ به این سوال‌ها نخستین شک و شبهه‌ها، نسبت به برنامه‌ریزی علمی و فن‌گرا را سبب می‌شوند به طوری که می‌توانند بنیان شناخت ما از برنامه‌ریزی را متحول سازند. به واقع «برنامه‌ریزی معاصر برای جستجوی راه‌حل‌ها، به طور ویژه از دو نوع شناخت تخصصی و تجربی استفاده می‌کند. از آنجایی که شناخت تجربی مدون نیست به همین دلیل عمده‌تاً در گفتار تظاهر می‌یابد» (Friedman, 2008:235) بنابراین عملاً قابلیت انتقال این «دانش تجربی» در سطح وسیع، به دلیل محدودیت‌های کلامی، کاهش می‌یابد؛ از این رو عرصه، برای «شناخت تخصصی» (که وابسته به تحصیلات دانشگاهی است و می‌تواند به سرعت گسترش یابد) باز می‌شود. «به زعم برنامه‌ریزان،

تحصیلات دانشگاهی در رشته‌های مربوطه و عرصه‌های حرفه‌ای، دسترسی ممتاز آنها به شناخت علمی و دانش فنی را تسهیل می‌نماید. آنها همچنین مدعی‌اند که این شناخت به طور عام بر شناخت حاصله از دیگر روش‌ها (برای مثال بر تجربه عملی) ارجحیت دارد» (Ibid:57). این در حالی است که شناخت تخصصی توجه کافی به فضاوندی پدیده‌ها ندارد، افراد زیادی مثل آلمیندینگر تحت تأثیر افکار گیدنز<sup>۲</sup> بر مباحث زمان و مکان در برنامه‌ریزی تأکید دارند و برای برنامه‌ریزی در جوامع مختلف قائل به تفاوت هستند (مثلاً برنامه‌ریزی مشارکتی اسکاتلندی یا سانفرانسیسکوئی). دانش تجربی و بومی عموماً با این مشکل مواجه نیست و به خوبی می‌تواند از پس تحلیل فضای برخاسته از آن برآید. از طرف دیگر، در حالی که بررسی و شناخت جامع در دیدگاه سنتی و علمی، نقطه‌ی قوت آن به حساب می‌آید؛ نظریه‌پردازانی چون پوپر<sup>۳</sup>، بر محدودیت قابلیت‌های ذهنی و محدودیت‌های دانش قابل دسترسی بشر، تأکید دارند و معتقدند که عملاً هر دوی این محدودیت‌ها از جامعیت در تحلیل جلوگیری می‌کنند (Faludi, 2012:81). بدین صورت، تفکر جامعیت با نقصان بزرگی روبرو می‌شود. به تصور فرا اثبات‌گراها، برنامه‌ریزان مشاوران خطاپذیری هستند که مانند هر کس دیگر در دنیای پیچیده‌ای عمل می‌کنند، «که در آن پاسخ مشخص وجود ندارد»، بلکه گزینه‌های متنوع و نامعین وجود دارد (Allmendinger, 2005:65). هاروی<sup>۴</sup> نیز اشاره‌ی بسیار ظریف و زیبایی به مسأله‌ی شناخت دارد او می‌نویسد: «چشم هرگز خنثی نیست» و «بیکارهای بی‌شماری برای سیطره‌ی شیوه مناسب دیدن، روی می‌دهد» (Harvey, 2013:14). در حقیقت هاروی به این نکته اشاره دارد که برندگان یک نبرد پنهان، شیوه شناخت ما از مسایل را تعیین می‌کنند. این نقل قول یادآور بحث فوکو<sup>۵</sup> در تحلیل‌های مربوط به دانش و قدرت است.

### ۲.۵. برنامه‌ریزان و مسئله حقیقت

فریدمن انتقاد خود از نظریه‌ی سنتی را با تشریح جدایی مفهوم ارزش و حقیقت در این رویکرد، آغاز می‌کند. طرفداران این رویکرد معتقدند که ارزش‌ها، اولویت‌های نسبتاً پایداری هستند که از ذات آدمی، سنت‌های اجتماعی و مصلحت شخصی نشأت می‌گیرند، در حالی که «امور واقع»، فی‌نفسه، بخش‌هایی از حقیقت هستند که فقط خرد علمی می‌تواند آنها را کشف کند. این پیش‌فرض، برنامه‌ریزی را وارد رویکردی فن‌گرا و علمی در رابطه با مسایل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نمود. این در حالی است که نویسندگانی نظیر هیوم، هگل و نیچه با کم‌وبیش تأکید، حقیقت را مفهومی نسبی می‌دانند و معتقدند که حقیقت در شرایط مختلف، بسته به زبان و فرهنگ تفاوت

1 Allmendinger

۲ مفهومی که گیدنز (Giddens) آن را در قالب فضا - زمان به خوبی توضیح می‌دهد (برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به آنتونی گیدنز مدرنیت، زمان، فضا نوشته‌ی حامد حاجی حیدری، ۱۳۸۸، نشر اختران)

3 Popper

4 Harvey

5 Foucault

می‌کند (Allmendinger, 2010: 52). این مفهوم نسبی در نقدهای جدیدتر و به خصوص در نقدهای پسامدرن نیز با تأکید بسیار زیاد تکرار شده است. منظور از رویکرد نسبی این است که در دیدگاه شناخت‌شناسی پسامدرن «حقیقت» و «مطلق» وجود خارجی ندارند. پس نظریه‌های علمی دربرگیرنده‌ی حقایق عینی و قطعی نیستند، بلکه گزاره‌هایی هستند که از نظر ماهیت باید آنها را «سازه‌های اجتماعی» به شمار آورد که محصول تعامل میان عوامل مختلف، در یک لحظه‌ی زمانی معین هستند. عواملی مثل قدرت، منفعت، ارزش‌ها، منزلت اجتماعی اندیشمندان، ساختار سازمانی نهاد تولید دانش، همه و همه در تولید این گزاره‌ها تأثیر دارند. به سخن دیگر «حقیقت با توجه به شرایط تغییر می‌کند و از متن و بستر فضایی و فرهنگی که در آن تولید شده تأثیر می‌پذیرد» (Irazabal, 2009: 125 و Ejlali, 2012: 35). آلمندینگر در تایید این دیدگاه اشاره می‌کند، قدرت به گفتمان مربوط به علم، جایگاه بالارزشی داده است زیرا در سایه‌ی نام «حقیقت علمی» که فراتر از سایر روش‌های علمی ارزش‌گذاری می‌شود، مشروعیت می‌یابد (Allmendinger, 2005: 58) و از طریق این معرفت است که برنامه‌ریزان با استفاده از تکنیک‌های فنی و مهارت حرفه‌ای در جهت مشروعیت مداخله‌ی دولت به نفع سرمایه (و البته در لفافه‌ی منافع عمومی، تخصص‌گرایی خنثی و عقلانیت علمی) عمل می‌کنند (Klosterman, 2009: 262). یکی از مصاحبه‌شوندگان تأکید می‌کند که استفاده از استدلال‌های علمی در جلسه‌های تصویب می‌تواند مقاومت‌ها و مخالفت‌ها را در هم بشکند، زیرا این مفاهیم علمی و فنی قانع‌کننده هستند (M11).

### ۳.۵. برنامه‌ریزان و مسئله عقلانیت

سومین مسئله عقلانیت است؛ منتقدین می‌پرسند: آیا برنامه‌ریزی عقلانی است و تا چه حدودی؟ آیا عقلانیت در امور عمومی امکان‌پذیر است؟ در این عرصه، معنای عقلانیت چیست؟ چگونه تصمیمات و اقدامات می‌توانند از عقلانیت بیشتری برخوردار شوند؟ برنامه‌ریزان سنتی به دلیل باور به امکان‌ات کنش عقلانی، اکیداً بر طبیعت علمی فراخوان خوداتکا دارند، همین باور بیانگر تردید و دودلی آنها نسبت به سیاست به مثابه بدیلی برای محاسبه و ارزیابی است (Friedman, 2008: 110). منتقدان این مسئله را زمانی مورد توجه قرار دادند که به دست‌اندازی دولت‌ها و صاحبان قدرت از جمله قدرت اقتصادی در نتایج برنامه‌ریزی، پی بردند، مطالعات مهم فلاپیگ<sup>۲</sup> (در مورد قدرت و برنامه‌ریزی در شهرک صنعتی آلبورگ)، آلبرشت<sup>۳</sup> (در مورد سطوح شش‌گانه برنامه‌ریزی موسوم به فلاندر و نفوذ جناح‌های حزبی در بلژیک) هیلیر (چالش و رقابت بر سر بهره‌برداری از جنگل‌های استرالیای غربی) توانایی اقشار قدرتمند برای اعمال قدرت بر فرایند برنامه‌ریزی را با اتخاذ یک راهبرد انطباق با اصول عقلانی (که با عنوان عقلانیت معرفی

می‌شود) برای کمک به منافع خودشان به قیمت زیرپا گذاشتن منافع دیگران را نشان دادند. مصاحبه‌شوندگان نیز ضمن اعتراف به نفوذ این قدرت‌ها می‌گویند: «اعمال نفوذهای بستگی به پیدا کردن افراد تأثیرگذار از جانب قدرتمندان دارد. اگر بتوانند کسانی را در مشاور پیدا کنند در همان‌جا اعمال نفوذ می‌کنند یا به سراغ سازمان‌های دیگر می‌روند که صاحب‌نظر هستند و از طریق آنها اقدام می‌کنند» (M14). تقریباً در همه مصاحبه‌ها، مصاحبه‌شوندگان به دخالت‌های دولت و شهرداری‌ها به عنوان یکی از طرف‌ها ذینفع، بسازبفروش‌ها، دلان، ملاکین و ذی‌نفوذان تأکید داشته‌اند، یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان می‌گوید «من فکر می‌کنم دولت هم به مثابه یک بخش خصوصی در بیشتر مواقع وارد عمل می‌شود، یعنی درواقع بیشتر منافع خیلی حقیر و بازاری را طلب می‌کند و به عنوان یک رقیب وارد بازار شهر می‌شود و به نوعی دنبال منافع است. نوع مشارکتش هم در شهر به نوعی یادآور سرمایه‌گذاری دولتی با ساز و کارهای بخش خصوصی و طمع‌های بخش خصوصی است. درواقع می‌خواهد سود ببرد درحالی‌که در جوامع پیشرفته، سرمایه‌گذاری‌ها در بخش عمومی جنبه سود و نفع ندارد و دولت محلی کارهای عام‌المنفعه را انجام می‌دهد» (M10).

این موارد بر این نکته تأکید دارد که در حقیقت حتی در دنیای قواعد و مقررات ناب، بازی بر اساس قواعد، فقط بخشی از بازی است. سیر سیطره‌ی انواع عقلانیت‌ها<sup>۴</sup> نیز می‌تواند به روشنی نشانگر دگرگونی منابع شناخت ما و عدم قطعیت یک شیوه عقلانی خاص، در برنامه‌ریزی باشند. درواقع آن‌گونه که طرفداران روش علمی ادعا می‌کنند، روش علمی معطوف به عقلانیت ابزاری، تنها روش درست نیست، در انواع عقلانیت‌های دیگر، روش‌های دیگری برای شناخت، به‌کار برده شده است.

### ۴.۵. برنامه‌ریزان و ارزش‌ها، تجارب و ذهنیت‌ها

وقتی برنامه‌ریزان مدعی عمل حرفه‌ای هستند این بدان معناست که آنها تحت تأثیر عوامل دیگر قرار نداشته یا احتمالاً تأثیر فراگیر جامعه بر خود را دست‌کم می‌گیرند. چگونه برنامه‌ریزان می‌توانند مدعی آن باشند که موضوعاتی مانند آموزش، هنرهای اجتماعی یا تصمیمات، بر حرفه‌شان اثرگذار نخواهد بود؟ (Allmendinger, 2010: 65). منتقدین اجتماعی و مارکسیست‌ها معتقدند، انسان‌ها توده‌های خام نیستند، آنها به شکل متقاعدکننده‌ای نشان داده‌اند که کنش برنامه‌ریزی سنتی بر محمل صلاحیت‌های فنی خنثی و منافع عمومی، عمدتاً در خدمت قدرتمندترین و ثروتمندترین اعضای جامعه قرار داشته است (Klosterman, 2009: 265). هایدگر<sup>۵</sup> معتقد است که انسان به جهان پرتاب نشده است و منظور او این است که انسان‌ها در خلأ زندگی نمی‌کنند بلکه در فرهنگ خاصی به دنیا می‌آیند که دارای

۴ برای تحلیل پدیده‌های مختلف، اندیشمندان از انواع گوناگونی از عقلانیت‌ها بهره‌جسته‌اند و تقسیم‌بندی‌های متنوعی را نیز ارائه کرده‌اند. مهم‌ترین این عقلانیت‌ها: عقلانیت ابزاری، عقلانیت اخلاقی، عقلانیت انتقادی، عقلانیت ارتباطی هستند.

۱ در حقیقت این مطلب آلمندینگر به نوعی تایید تحلیل فوکو در بحث قدرت و دانش است. فوکو معتقد است قدرتی که بی‌واسطه خود را با معرفت یکی می‌داند، خود پدیدآورنده‌ی معرفت است.

2 Flyvbjerg

3 Albrechts



ارزش‌ها و برداشت‌ها و جهان‌بینی‌های متفاوتی است (Azad, 2003:107). هاروی نیز تأکید می‌کند که تفسیرهایمان با طیفی از پنداشت‌ها و تداعی‌ها، امیدها و هراس‌ها، خواست‌ها و میل‌ها آستن می‌شود (Harvey, 2013:14). به این موارد باید موقعیت‌های و وضعیت‌های متفاوت را نیز اضافه کنیم که در آن افراد دست به تصمیم‌هایی می‌زنند که ممکن است خود نیز با آن موافق نباشند، مصاحبه‌شوندگان به تنش‌های بین کارشناسان مختلف دولتی با هم و با کارشناسان مهندسان مشاور اشاره می‌کنند و می‌گویند در برخی موارد، اظهارنظرهای مطرح‌شده در جلسات تصویب طرح‌ها، شخصی و از سرلجایی است در حقیقت از جلسات تصویب طرح‌ها به‌عنوان وسیله‌ای برای «ابراز وجود» (M2) یا «رو کم‌کنی» (M3) توسط برخی از کارشناسان استفاده می‌شود. متأسفانه تعداد این چالش‌ها کم هم نیست و ممکن است ناشی از عناد فرد با اشخاص و یا طرح مسئله و یا صرفاً سود فردی باشد (M6). بسیاری از محققان بر این عقیده هستند که اصولاً برنامه‌ریزی بی‌طرف وجود ندارد و برنامه‌ریزان بر اساس ارزش‌ها و ذهنیت‌ها و تجارب خود اقدام می‌کنند و نباید انتظار داشت برنامه‌ریزان با ذهنی خنثی برنامه‌ریزی کنند بلکه باید با تمامی تعصبات و ارزش‌ها و پیش‌داوری‌ها دست به این کار بزنند.

#### ۵.۵. برنامه‌ریزان و سیاست

دیدگاه سنتی، بدیل سیاست به‌جای روش علمی، در برنامه‌ریزی را نمی‌پذیرد و آن را به‌عنوان فرایندی غیرسیاسی و فاقد ارزش و تکنوکراتیک فرض می‌کند که در خدمت منفعت عامه است. چنین برداشت‌هایی ماهیتی پلورالیستی دارند؛ زیرا فرضشان بر این است که قدرت به‌طور مساوی در جامعه توزیع شده است و افراد و گروه‌های خاص، نمی‌توانند بر فرایندهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری تسلط داشته باشند (Fox et al., 2014:247). سوال اینجاست که اگر برنامه‌ریزی بر اساس روش‌های علمی، بی‌طرف و بری از ارزش عمل می‌کند، پس چرا جهان‌های متفاوت، خلق می‌شوند؟ پاسخ به این سوال از یک سو تفاوت‌های ذاتی جغرافیایی را گوشزد می‌کند و به‌کارگیری روش‌های یکسان نگر علمی، آن‌گونه که برنامه‌ریزان سنتی در پی آن هستند را در جهان تقبیح می‌کند و از سوی دیگر تأیید کننده‌ی این نکته است که «برنامه‌ریزی در ایدئولوژی‌های مختلف، چهره‌های جغرافیایی مختلفی به وجود می‌آورد و این چهره‌های گوناگون جغرافیایی، میزان و سهم منافع همگانی در ایدئولوژی‌های سیاسی را نشان می‌دهند» (Shokoei, 2003:50). این همان نکته‌ای است که پلوجر نیز به آن اشاره می‌کند و می‌نویسد: «برنامه‌ریزی فعالیتی سیاسی است و برخلاف ادعای برنامه‌ریزی سنتی، در حوزه عمومی به ناسازگاری‌ها و ستیزها و اهداف سیاسی می‌پردازد» (Ploger, 2004:72). کریستن نیز ادعا می‌کند که دانشگاهیان باید به برنامه‌ریزان آینده بیاموزند که چگونه به خط‌مشی‌های سیاسی بپردازند و درک کنند که سازمان‌های دولتی چگونه عمل می‌کنند. او به برنامه‌ریزان توصیه می‌کند که باید از خط‌مشی سیاسی آگاه باشند و بسته به

محیط‌های اجتماعی‌شان نقش خود را از تکنسین به کارگزار یا حتی بسیج‌کننده تغییر دهند (Bonnie, 2009:6). در واقع برنامه‌ریزی به دو صورت در ارتباط با سیاست قرار می‌گیرد:

الف- برنامه‌ریزی در درون سیاست‌ها است و نمی‌تواند از سیاست‌ها فرار کند (ولی خودش سیاست نیست) (Albrechts, 2003:251); از این سیاست‌ها با عنوان «سیاست‌های برنامه‌ریزی» یاد می‌شود، که به‌صورت عمودی بر برنامه‌ریزی اعمال می‌شوند و اشاره به سطح کلان قدرت در کشور و یا شهر دارند. هدف این سیاست‌ها «استفاده از برنامه‌ریزی» برای دستیابی به اهداف سیاسی است. برای ارائه‌ی نمونه‌ای از این دست سیاست‌ها اشاره‌ای به مصاحبه‌ی دو تن از مدیران عامل شرکت‌های مهندسان مشاور دخیل در طرح جامع تهران می‌کنیم. این دو اشاره می‌کنند «با وجود این‌که مطالعات طرح جامع شهر تهران توسط ۲۲ مشاور منطقه‌ای و ۸ مشاور تخصصی (مجموعاً ۳۰ مهندسین مشاور) انجام شد و تمام منطقه‌بندی‌ها و تراکم‌ها تعیین گردیدند؛ ناگهان دولت پیشنهاد افزایش تراکم و به‌تبع جمعیت را در شهر تهران داد (۲۰ درصد به تراکم‌ها افزوده شد (M1)) هدف دولت در زمان تحریم‌ها، رونق بخشی به صنعت ساختمان و تثبیت شغل‌های موجود و افزایش تعداد شاغلان بود ولی تمام طرح‌ها و مطالعات ما را با یک پیشنهاد کارشناسی نشده و فی‌البداهه از بین برد» (M12).

ب- برنامه‌ریزی برای رسیدن به آرمان خود، نیازمند به‌کارگیری سیاست، برای پیشبرد اهداف خود است که آن را «سیاست‌های در برنامه‌ریزی» می‌نامیم. این سیاست‌ها به‌صورت افقی بین کنشگران برنامه‌ریزی اعمال می‌شوند و از طریق بازیگران و کنشگران مختلف که در درون حوزه‌ی عمومی، دارای منافع و اهداف متعارض با هم هستند، به‌قصد رسیدن به حداکثر منافع، طراحی و اجرا می‌شوند. برخی از متداول‌ترین این سیاست‌ها از نظر مصاحبه‌شوندگان (که تنها نمونه‌های کوچکی از آنها هستند) در زیر آورده شده است؛ ولی تأکید می‌کنیم که این سیاست‌ها در مکان‌ها و زمان‌های مختلف می‌توانند بسیار متنوع و دور از ذهن باشند.

- ۱- انتخاب آگاهانه و هدفمند مشاور از طرف کارفرما (مشاور خدمتکار بله قربان‌گو و میرزا بنویس دولت) (M2).
- ۲- تغییر طرح‌ها در کمیسیون ماده پنج معمولاً از طریق لابی کردن، سفارش کردن و انواع ارتباطات (M2).
- ۳- رقابت بین بخشی در درون ساختار قدرت (وجود دولت‌هایی مستقل در دل دولت) (M3).
- ۴- فشار مالکان بر صاحبان قدرت مثلاً شهرداری‌ها (مالک برای کسب حداکثر سود و شهرداری برای حداکثر دریافت) (M4).
- ۵- رقابت برای دستیابی به اطلاعات جهت پیروزی بر سایر رقبای (مثلاً دستیابی به اطلاعات جهت توسعه‌ی آتی شهر) (M4).

۲ این سخنان اشاره به مصوبه هشت ماده‌ای دولت دارد که در بین کارشناسان به مصوبه هشت‌بندی شهرت یافته است.

رسمی و قانونی (مثلاً ایجاد کمیسیون‌ها و گنجاندن تبصره‌ها در قوانین) و روش‌های غیررسمی (تطمیع، تهدید و جذب) خواسته‌های خود را در طرح‌ها وارد می‌کنند. مصاحبه‌شوندگان نیز بر این انتقادات تأکید داشته‌اند:

«به نظر من کمیسیون ماده پنج نباید وجود داشته باشد، دلیلش هم این است که این کمیسیون مستقل نیست و کاملاً مرتبط با کارفرمایان است» (M6). «بیشترین تغییر در طرح‌ها، بعد از مرحله‌ی تصویب طرح انجام می‌شود، به خصوص در کمیسیون‌ها؛ من به کمیسیون ماده پنج می‌گویم کمیسیون طرح پاک‌کنی؛ زیرا ۸۰ درصد پیشنهادهای برنامه توسط این کمیسیون پاک می‌شود» (M4).

طرح‌های شهری فقط برای مردم فقیر که قدرت ندارند، طرح محسوب می‌شود و گرنه سرمایه و سرمایه‌دار با شهرداری‌ها و دولت و قدرت شریک هستند و همه با هم به نوعی ذی‌نفع‌اند (M2). منتقدان همچنین استدلال می‌کنند، فرآیندهای تصمیم‌سازی که برنامه‌ریزان با آن درگیر هستند، به‌ویژه در ارتباط با توسعه زمین و ملک، فرایندهای پیچیده‌ای هستند و نمی‌توان آنها را صرفاً از نگاه علمی بررسی کرد؛ زیرا نخست این‌که گروه‌های مختلفی از عوامل دخیل، در آن نقش دارند (صاحبان زمین، بسازبفروش‌ها، سازمان‌های مختلف عمومی، سرمایه‌گذاران، استفاده‌کنندگان و مشاوران و دلالان املاک) و این عوامل دخیل به راهبردهای یکدیگر به اشکال گوناگون پاسخ می‌دهند. دوم آنکه عملکردهای بسیاری از عوامل دخیل، بر بیشتر از یک هدف مبتنی است. سوم، بسیاری از مطالعات ثابت شده است که رابطه‌ای قوی بین بطن سازمانی و فرایندهای بازار (مثلاً بین شهرداری و بسازبفروش‌ها) وجود دارد که ممکن است در انتها راهبردهای عوامل دخیل را تغییر دهد و در نهایت، بین تصمیمات عوامل دخیل که در آن یکی از عوامل بر تصمیم سایر عوامل تأثیر می‌گذارد یا از آنها تأثیر می‌پذیرد، وابستگی وجود دارد (Samsura and et al, 2010:564).

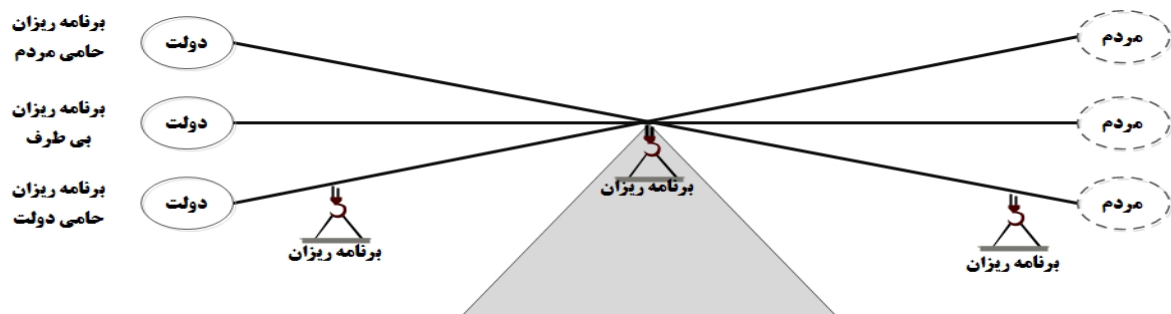
## ۶. جایگاه برنامه‌ریز:

بسیاری از برنامه‌ریزانی که با آنها مصاحبه شده است در تطابق کامل با نتایج کار واسو<sup>۱</sup> با مشکل ناهماهنگی شناختی مواجه هستند. آنها بین آگاهی‌شان از واقعیت سیاسی کثرت‌باورانه و

عقیده‌شان که باید به برنامه‌ریزی جامع و عقلانی و دور از روند سیاسی بپردازد، گرفتار شده‌اند مثلاً «بین دو گزینه سیاسی یا علمی بودن برنامه‌ریزی، بیشتر، علمی بودن و یا محتاطانه هر دو را انتخاب می‌کردند آنها در انتخابی کاملاً ناسازگار بر برنامه‌ریزی هنجاری بجای برنامه‌ریزی اثباتی تأکید می‌کردند. برای آنها مشروعیت مردمی، مهم‌تر از تأیید دولتی بود» (خلاصه‌ای از نتایج همه مصاحبه‌ها) درحالی‌که در برنامه‌هایی که انجام می‌دهند رضایت کارفرما (دولت) را در نخستین اولویت خود قرار می‌دهند؛ همان‌گونه که این‌اشاره می‌کند، نظریه‌ی برنامه‌ریزی تصور چندانی از محتوا و منطق این موضع ترکیبی ارائه نمی‌دهد، بلکه آن را از نظر منطقی و روانی غیرقابل دفاع می‌داند (Innes, 2012:3). شاید بتوان گفت این نتایج، با مرحله‌ی انتقالی، تغییر پارادایم برنامه‌ریزی در کشور ارتباط دارند و این پاسخ‌ها نخستین نشانه‌ها از تردیدهای برنامه‌ریزان نسبت به پارادایم برنامه‌ریزی سنتی مسلط در کشور است. به هر حال برنامه‌ریزی در شرف تغییر است و می‌بایست روزبه‌روز از برنامه‌ریزی فن‌گرا دور شود و به سمت برنامه‌ریزی اجتماع‌محور حرکت کند. در این نوع برنامه‌ریزی، حوزه‌ی عمومی که یک عرصه‌ی سیاسی است، از اهمیت فراوانی برخوردار است. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی، تبدیل به صحنه تعامل با برخورداران اصلی یک جامعه یعنی مردم و دولت می‌شود. در این میان جایگاه برنامه‌ریز را می‌توان در سه حالت حامی یکی از طرفین یا واسط و بی‌طرف تعریف کرد. وزنه‌ی برنامه‌ریزان در جانب‌داری از هر یک از ارکان جامعه در طول فرایند برنامه‌ریزی، می‌تواند تعیین‌کننده‌ی طرف پیروز در اکلنگ بازی‌های سیاسی باشد. بخش عمده‌ای از این جای‌گیری برنامه‌ریزان بستگی به بازتعریف جایگاه‌شان دارد، اینکه خود را جانب‌دار عوامل قدرتمند بدانند یا اینکه در سمت مردم و اقشار در معرض ستم باشند (تصویر ۱).

حقیقت آن است که تعریف این جایگاه برای برنامه‌ریزان اصلاً آسان نیست، زیرا:

- ما می‌دانیم که بازیگران برای آنکه مؤثر واقع شوند، می‌بایست قدرت کافی برای تصحیح کنش‌های دیگران و غلبه بر مقاومت گروه‌های هم‌سود را داشته باشند (Friedman, 2008:61). از طرف دیگر می‌توانیم تصور قدرت برای هرکسی را داشته باشیم، اما قطعاً برنامه‌ریزان فاقد آن هستند (Booher and



تصویر ۱- جایگاه برنامه‌ریز در میان ارکان جامعه - ماخذ: نگارنده

Innes, 2002: 221) بنابراین آیا برنامه ریزان همواره آنانی را مورد خطاب قرار می دهند که به قدر کافی برای آغاز کنشی موفقیت آمیز قدرتمند هستند؟ اگر چنین باشد، آیا می توانیم بگوییم که برنامه ریزی عمدتاً ابزار سلطه در دست بازیگرانی است که قدرت ارتقای منافع خود را دارند؟ در غیر این صورت، اگر برنامه ریزی، فرودستان را مورد خطاب قرار می دهد، چگونه می توان، برنامه ها را به اجرا درآورد؟ (Friedman, 2008: 61).

یکی از مصاحبه شونده‌گان در توجیه اعمال نفوذ قدرتمندان در طرح‌ها این گونه بیان می کند «اگر نتوانم منافع گروه‌های صاحب قدرت را در نظر بگیرم آنها در هر صورت می روند، سیستم را دور می زنند و بدترش را انجام می دهند» (M9).

- برنامه ریزان، کارگرانی آزاد نیستند که به شکل عینی بتوانند گفتمان‌ها یا نظریه‌های موجود را مورد بررسی و چالش قرار دهند (Allmendinger, 2010: 72 & Friedman, 2009: 233)

در حقیقت وابستگی برنامه ریزان به دولت و یا سازمان‌های متبوعی خود، نشستن بر یک جایگاه مستقل را برای آنها مقدور نمی سازد. هرچند برنامه ریزان، تصویری غیرسیاسی و فنی از خود ارائه می کنند، اما نزدیک به هشتاد درصد آنها در استخدام بخش عمومی هستند و بنابراین متهم اند که سیاست‌های ترجیحی دولت‌های مرکزی و محلی را به اجر می گذارند (Allmendinger, 2010: 72).

دوبل<sup>۱</sup> مستأصل و ناامید از فرایند برنامه ریزی و برنامه ریزان، چنین می نویسد: برنامه ریزی دنیای فرسایش اخلاقی است که در آنجا آرمان‌ها و صداقت‌ها، در اسید قدرت، ... سرخوردگی، نارسایی و محدودیت‌ها حل می شوند، دنیایی که در آن برنامه ریزان به سرانجام طرح پیشنهادی شان کاری ندارند و دانسته چشم خود را بر روی آن می بندند و راه سازشکارانه تدارک اطلاعات برای سیاستمداران را در پیش می گیرند (Hiller, 2009: 266). الکساندر نیز معتقد است، برای نظریه نیز بازار وجود دارد؛ این بازار اجازه می دهد، برنامه ریزان، نظریه‌ها را برای توجیه عملکرد یا نگرش خویش برگزیده و به کار برند (Allmendinger, 2010: 68). آیا ما مانند برنامه ریزان مدنظر دوبل و الکساندر عمل نمی کنیم؟ مقایسه کنید نقل قول یکی از مصاحبه‌ها را «برنامه ریزی مثل پزشکی است، زمانی مثل پزشک احمدی با آمپول هوا مخالفین رضاشاه را می کشد و زمانی دیگر می رود جبهه و رزمندگان را نجات می دهد. برنامه ریز دارای تخصصی است که مشتری می آید و از آن استفاده می کند. اگر برنامه ریز در زمان سلطنت فلان شاه باشد باید ببیند آرمان‌های آن شاه چیست؟» (M9)

به نظر می رسد زمان آن رسیده است که ما با تأمل بیشتری به جایگاه خود در فرایند برنامه ریزی، پاسخی صریح و واضح برای سوال «ما کجا ایستاده ایم؟» ارائه کنیم، باید بیشتر ببیندیشیم. با توجه به مطالب گفته شده، برای برنامه ریز می توان پنج جایگاه زیر را متصور بود. لازم به یادآوری است که این جایگاه‌ها در جوامع مختلف، به شدت تحت تأثیر ساختار سیاسی و نظام ایدئولوژیک حاکم قرار می گیرند:

۱- برنامه ریز دولتی: برنامه ریز به عنوان جزئی از ساختار سیاسی متمرکز، بخش دیوان سالار حکومتی و به عنوان حقوق بگیر، با جریان کاملاً از بالا به پایین مشغول به کار است. ساختار فرایند برنامه ریزی سلسله مراتبی است، مشارکت مردمی وجود ندارد و دولت قیّم‌مآبانه تصمیم می گیرد. روش علمی در برنامه ریزی به کار گرفته می شود و اغلب کارشناسان دارای تحصیلات آکادمیک هستند و از طریق دفتری و بدون دیدن ابژه (مکان‌ها) اقدام به برنامه ریزی از راه دور و تدوین و ترسیم برنامه‌ها می کنند. «نه تنها جریان اطلاعات یک طرفه از بالا به پایین است، بلکه هر سطح از برنامه ریزی، آمیزه‌ای از سلسله مراتب سه مولفه‌ای، یعنی مدیر، کارمند دفتری و کارگر یدی است که همگی به شکلی هماهنگ ذیل هدایت عام برنامه کار می کنند» (Friedman, 2008: 108).

۲- برنامه ریز در خدمت دولت: جایگاه برنامه ریز و وظایفی که بر عهده دارد به مانند برنامه ریز بخش دولتی است، با این تفاوت که برنامه ریز جزئی از ساختار دیوان سالار نیست و می تواند جزئی از ساختار شبه دولتی و یا خصوصی باشد و به صورت مشاوره‌ای، سفارش‌های بخش دولتی را در قبال دریافت حق الزحمه انجام دهد. روش برنامه ریزی همچنان روش علمی و فنی و مشارکت در آن صوری و در حد عکس‌های تزئینی گزارش‌هاست. مشاوران «می بایست رضایت خاطر رؤسا را، علی‌رغم اصرار بر ارزش داوری مستقل شان جلب نمایند» (Ibid: 169). برنامه ریزی سنتی نمونه‌ی بارز این روش برنامه ریزی است.

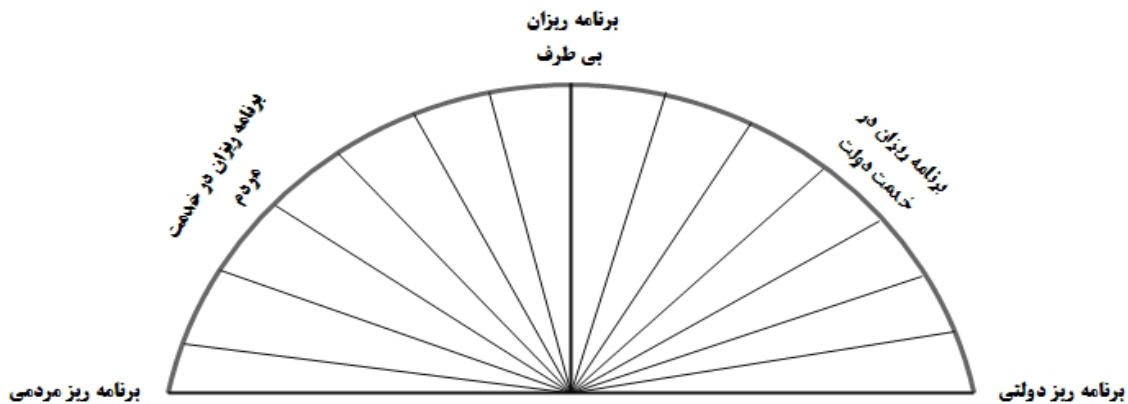
۳- برنامه ریزی طرف: جایگاه برنامه ریز در اینجانشی واسطه‌گونه، دلال منشانه و در حقیقت رابط بین دولت و مردم، برای نزدیکی بیشتر دیدگاه‌هاست. ابزار در این نوع برنامه ریزی، گفتگو می باشد. گفتگوها معمولاً مداوم تکراری و زمان بر هستند. در این روش گروه‌های ذی نفع برای به حداکثر رساندن منافع خود چانه‌زنی‌های پی در پی و خستگی ناپذیری را شروع می کنند. نقش برنامه ریز در این نوع برنامه ریزی در قانون مجموع صفرها رسیدن به نقطه صفر است بدون داشتن طرف مثبت و منفی (متضرر و منتفع). بهترین نمونه برنامه ریزی برای این نوع برنامه ریزان، برنامه ریزی تعاملی است. جایگاه برنامه ریزان در این نوع برنامه ریزی حد فاصل بین حوزه‌ی عمومی و بوروکراسی دولتی است. در ۱۵ مصاحبه‌ی انجام شده ۱۳ مصاحبه‌شونده جایگاه بی طرف را بهترین جایگاه برای برنامه ریزان در نظر داشتند.

۴- برنامه ریز در خدمت مردم: برنامه ریز در قالب نهادها و سازمان‌های غیردولتی و برعلیه زیاده‌خواهی‌های بخش دولتی در قالب هنجارهای زمانه و با پذیرش قدرت حکومت در چارچوب قانونی عمل می کند. برنامه ریز در این نوع برنامه ریزی در جایگاه «فرمانده برای لشکر» عمل می کند و معمولاً طرح‌های موازی و

۲ تمثیل بسیار زیبا برای این‌گونه از افراد شخصیت دانشمند جغرافیدان در داستان شازده کوچولو نوشته‌ی دوستن آگروپوری است.

۳ برای مطالعه بیشتر و سنجش میزان تأثیرات بالقوه‌ای که این برنامه ریزان می توانند داشته باشند، پیشنهاد می کنیم کتاب اعترافات یک جنایتکار اقتصادی نوشته‌ی جان پرکینز مترجمان میر محمود نبوی / خلیل شهابی نشر اختران تهران ۱۳۸۵ را مطالعه کنید.





تصویر ۲- طیف بندی جایگاه برنامه ریزان- ماخذ: نگارنده

دگرگون ساز و رادیکال به عنوان ضد حکومت، خاطی و خیالاتی شناخته می شوند. هدفشان به وضوح نبرد و براندازی است که با مشارکت در عملیات اپوزیسیون، قصد خارج کردن کنترل امور از دست قدرت را دارند (MirafTAB, 2009:33). عمده‌ی انتقاد آنها به وضعیت موجود و غیرقابل اصلاح بودن ساختارهای فعلی است و معتقد به تغییر اساسی و ریشه‌ای ساختار هستند. نقدی که بر این دسته از برنامه ریزان وارد شده، این است که با خراب و دوباره ساختن یک ساختار، عملاً تجارب انباشته‌ی گذشته به کنار می رود و مانند تاکسی متریک تاکسی، تجربه‌ها، هر بار از نو شروع می شود، ضمن اینکه هیچ تضمینی برای درست عمل کردن ساختار جدید وجود ندارد، درحالی که پیگیری یک روش اصلاح طلبانه (مانند آنچه برنامه ریزان در خدمت مردم به آن معتقدند) بجای براندازانه مسیر آسان‌تر و مطمئن‌تری برای رسیدن به مقصود است.

شکل مقاله گونه‌ی بالا جایگاه برنامه ریزان در برابر ارکان اصلی یک اجتماع یعنی مردم و دولت را نشان می دهد. با مقایسه جایگاه برنامه ریز در دسته بندی بالا می توان برنامه ریز دولتی و برنامه ریز مردمی را نقطه مقابل یکدیگر دانست (تصویر ۲). هرچه زاویه‌ی بین جایگاه برنامه ریز و هر یک از ارکان اجتماع کمتر باشد، تمایل برنامه ریز به آن رکن بیشتر است و برعکس. برنامه ریزان بی طرف در میانه‌ی این زاویه‌ی ۱۸۰ درجه‌ای، جایی می گیرند و سایر برنامه ریزان با توجه به نزدیکی بین دو سمت یک پاره خط که مردم و دولت هستند، جایگاه خود را تعریف می کنند.

#### ۷. چالش های برنامه ریزان در تغییر روش برنامه ریزی

اگر برنامه ریزی در کشوری سخت متحول می شود، در واقع بخش عمده از مسئولیت آن متوجه ضعف برنامه ریزان و یا عدم تمایل آنها به انتقاد از سیستم موجود است، به سخن دیگر برخی از برنامه ریزان «مفیستو» وارا خود را با سیستم هماهنگ

یا مخالف طرح پیشنهادی را برای جوامع محلی ارائه می دهد؛ از آنجاکه این برنامه ریزان مشروعیت خود را از اجتماع اخذ می کنند، بنابراین مبنای طرح‌ها، اجماع عمومی است. تلاش گروه‌های ذی نفع خارج از حاکمیت در تولید برنامه‌های جایگزین می تواند برنامه ریزی شهری را به طرق مختلف تحریک بخشد و سطح آگاهی را بالا ببرد. این نوع برنامه ریزی طیف وسیعی از انواع برنامه ریزی را در بر می گیرد، از برنامه ریزی پاسخگو تا برنامه ریزی حمایتی. اتزیونی یکی از برنامه ریزان مطرح در این نوع برنامه ریزی است. او الگویی از مدیریت اجتماعی را پیشنهاد داد که در آن دولت با تمهید پاسخ‌هایی به تقاضاهای مردم واکنش نشان داده و مردم (که آشتی طلب شده‌اند) اقتدار دولت را پذیرفته و دولت نیز به نوبه خود، مبنایی اجتماعی را برای سیاست‌هایش فراهم می سازد (Etzioni, 2012). فریدمن یکی از سرسخت‌ترین منتقدان این دسته از برنامه ریزان است و نقش برنامه ریزان در این روش برنامه ریزی را فقط در چارچوب پیش یا افتاده، «گفتن حقیقت به قدرت» می داند. او با مقایسه‌ی بسیار سخت‌گیرانه این نوع برنامه ریزان با دلقک‌ها و پیشکاران دربار، می نویسد: در روزگار پرجلال و شکوه سلطنت این جایگاه [گفتن حقیقت به حکومت] از امتیازات پیشکاران امین و دلقک‌های دربار بود که اینک برعهده برنامه ریزان محول شده است (Friedman, 2008:30).

۵- برنامه ریز مردمی: برنامه ریز مردمی، به مانند هر یک از اعضای اجتماع خود را متأثر از تغییرات می داند و با این استدلال به کنش در اجتماع می پردازد؛ بیشتر عملکردها و مشارکت‌ها داوطلبانه است و حساسیت بیشتری نسبت به اقشار ضعیف جامعه وجود دارد. این برنامه ریزان برخلاف برنامه ریزان در خدمت مردم، قیدی برای پذیرش ساختار حکومتی ندارند. برنامه ریز خود به عنوان بخشی از یک گروه، در تعامل و همکاری کامل با اجتماع علیه زیاده‌خواهی‌های دولت، چه در چارچوب قانونی و چه در خارج از چارچوب قانونی، پیگیر دستیابی به حقوق شهروندی و رفاه عمومی است. برای برنامه ریزان مردمی، برنامه مستقیماً از مشارکت آنها در جنبش‌های اجتماعی سرچشمه می گیرد. «آنان نقش پژوهشگر فعالی را در برنامه ریزی دارند که بر اساس سنت‌های برنامه ریزی، منطبق با برنامه ریزی دگرگون ساز یا رادیکال است» (Siemiatycki, 2012:154). میرآفتاب می نویسد: روش‌های

۱ منظور شخصیت مفیستو در فیلم (Mephisto) ساخته‌ی ایستوان سابو کارگردان مجارستانی و برنده‌ی جایزه اسکار سال ۱۹۸۱ است (این فیلم بر اساس نمایش‌نامه‌ی فاوست گوته ساخته شده که استعاره‌ای از انسان مسخ شده به وسیله‌ی دانش است) در این فیلم تغییر ساختار دولت و منطبق با آن دیدگاه‌های یک بازیگر مردمی تئاتر و تبدیل شدنش به رییس جامعه هنرمندان نازی نمایش داده شده است.

کرده‌اند و یا به قول بکمن<sup>۱</sup> عشق به ارزش‌های رژیم را پذیرفته‌اند (Bonnie, 2009:6) و تبدیل به مدافعان آن شده‌اند. برای سایر برنامه‌ریزان که دغدغه‌ی رفاه عمومی و عدالت اجتماعی دارند، تغییر روش برنامه‌ریزی، همراه با چالش‌های فراوانی است که مهم‌ترین آنها به شرح زیر می‌باشند:

- مهم‌ترین چالش برنامه‌ریزان رسیدن به اجماع درباره روش جدید برنامه‌ریزی است. برنامه‌ریزان باید بسیار مراقب باشند تا در روش جدید برنامه‌ریزی، شناخت و عمل، محتوا و فرایند باهم ترکیب شوند و فرایند نباید صرفاً به‌عنوان وسیله‌ای برای رسیدن به یک پایان محتوایی در نظر گرفته شود (fainshtain, 2005:125). مشارکت شهروندان و تفویض اختیارات دولتی به اجتماعات محلی (به هر روش مورد توافق) باید در طرح منتخب گنجانده شود و در آخر اینکه به بخش تاریک برنامه‌ریزی (shadow) و بستن رخنه‌ها و خلاءها باید توجه ویژه شود (Fox et al., 2014:244 & Flyvbjerg, 2002:355).
- مقاومت دولتی، چالش دوم پیش روی برنامه‌ریزان است. دولت و سیستم برنامه‌ریزی به هم وابسته‌اند و «نمی‌توان انکار کرد که در جامعه‌ی امروز، دولت و سیستم برنامه‌ریزی درهم‌تنیدگی بسیار زیادی باهم دارند» (Groth and Corijn, 2005:504) اما در کشور ما، فرایند برنامه‌ریزی شهری، فراتر از درهم‌تنیدگی، تبدیل به فرایندی خطی و یک‌طرفه شده و دولت در این فرایند همه‌کاره است. هم سیاست‌گذار است، هم تصمیم‌گیر، هم کارفرماست و هم پیمانکار. (دولت صلاحیت شرکت‌های مهندسان مشاور برنامه‌ریزی را با اعطای رتبه‌بندی تایید می‌کند<sup>۲</sup>. آنها را به خدمت می‌گیرد، حق الزحمه‌ی آنها را پرداخت می‌کند، طرح تهیه‌شده توسط مشاوران را تایید و تصویب می‌کند و درنهایت ابلاغ و اجرا می‌کند). در حقیقت دولت برای تحقق «آرزوهای بزرگ» و «رویای پردازی‌های» خود، احساس نیاز به برنامه‌ریزی متمرکز دارد و این نیاز را در قالب طرح‌های برنامه‌ریزی به جوامع شهری تحمیل می‌کند. این طرح‌ها به تعبیر زیبای فریدمن، دست‌های آهنینی هستند با دستکش مخملین. با این تفاسیر دولت‌ها نمی‌توانند و نمی‌خواهند یکی از بهترین ابزارهای اعمال قدرت که با توجیه‌های علمی مستور شده است را از دست بدهند. بخشی از این مقاومت ناشی از برداشت اشتباه دولت‌مردان از مفهوم برنامه‌ریزی است، آندریاس فالودی<sup>۳</sup> می‌نویسد، برنامه‌ریزی در واقع نوعی تصمیم‌گرفتن است، ولی در وضع موجود معمولاً نقش مقامات اداری و برنامه‌ریزان به صورت ارباب - خدمتکار (Master-Servant) درآمده است؛ زیرا: ۱- بریک تصور آرمانی و غیرواقعی از قدرت مدیران مبتنی است و ۲- قبول این وضعیت که مدیران حق دارند اهداف را تعیین کنند از پایه‌های نادرست است (Mehdizade, 2006:74). این نکته در جمله‌ی یکی

از مصاحبه‌شوندگان به صورت موجز چنین بیان شده است «مشاور در حال حاضر تبدیل به مباشر شده است» (M2).

- عدم آمادگی اجتماع برای قبول نقش جدید: چشم‌انداز آینده‌ی برنامه‌ریزی شامل آن‌گونه از عمل است که با آغوش باز پذیرای ارزش‌های مختلف اجتماعی و سیاسی است تا مورد بحث و مطالعه قرار گیرد (Davidoff, 2012:62) و این ضرورت بدون مشارکت مردم میسر نخواهد شد، مردم علاوه بر آماده بودن چارچوب‌های حقوقی و سازمانی (که زمینه‌ساز مشارکت هستند) نیاز به آگاهی دارند. مردم باید از وضعیت زندگی در محیط پیرامون خود آگاهی داشته باشند و تهدیدات و مخاطره‌ها را بشناسند. کسب آگاهی فرایند بسیار کند و زمان‌بر است. به علاوه بخش عمده‌ای از این آگاهی نیز در حین مشارکت در کنش کسب می‌شود. مردم برای اینکه بتوانند مشارکتی خودانگیخته در طرح‌های شهری داشته باشند، نیاز به انگیزه دارند در غیر این صورت مشارکت شکلی صوری می‌یابد. از طرف دیگر بخشی از مردم نیز با وجود داشتن آگاهی، همان‌گونه که کلوسترمن<sup>۴</sup> اشاره می‌کند، همواره منتظر «سواری رایگان»<sup>۵</sup> (Klosterman, 2009:251) استفاده از محیطی مطلوب به هزینه دیگران می‌نشینند، امید می‌واهی، که درنهایت آنها را به سواری دادن به قدرتمندان مجبور خواهد کرد.

- برنامه‌ریزان حرفه‌ای: یکی دیگر از چالش‌های پیش روی برنامه‌ریزان، خود آنها به‌عنوان حرفه‌مندان هستند؛ زیرا: ۱- تأکید بیش‌ازحد بر جنبه‌های مالی حرفه برنامه‌ریزی، عملاً بیشتر برنامه‌ریزان را از پیگیری و آشنایی با روش‌های نوین برنامه‌ریزی بازداشته است. به نگاه اشتباه و کاسب‌کارانه یکی از مصاحبه‌شوندگان دقت کنید:

«مشاور به‌طور طبیعی «تجارت علم» می‌کند یعنی انجام مطالعات در ازای حق الزحمه» (M6).

از آنجا که بیشتر برنامه‌ریزان به خصوص در کشور ما، نزدیک به پنجاه سال است که به شیوه موجود برنامه‌ریزی، خو گرفته‌اند، ترس و واهمه زیادی از تغییر روندهای موجود دارند؛ بنابراین در مقابل هرگونه تغییر، مقاومت می‌کنند.

- ۲- از طرف دیگر همان‌گونه که هاروی اشاره می‌کند «جهان بینی برنامه‌ریز که به‌منزله‌ی شناخت ضروری برای مداخله‌ی مناسب و ایدئولوژی شایسته برای کنش موجه و مشروع تعریف می‌شود، یک شب تغییر نمی‌کند، دگرگونی بنیادی جهان‌بینی برنامه‌ریز، مستلزم بروز بحران، هجوم ایده‌ها زیر فشار رویدادهاست و این تغییرات بنیادی به‌کندی شکل می‌گیرند» (Harvey, 2009:303). یکی از مصاحبه‌شوندگان می‌گوید: «من معتقدم دانش شرکت‌های مشاور تا حدودی به‌روز نیست، ولی از آن بدتر، وضعیت دانش کارشناسان دولتی است، اغلب آنها بی‌سواد هستند و یا وقت کافی برای مطالعه و بررسی طرح‌ها نمی‌گذارند» (M15).

۳- برنامه‌ریزان، درون سازمان‌های مختلفی فعالیت می‌کنند که به‌نوبه‌ی خود در مجموعه پیچیده‌ای از روابط تعاملی حکومت

1 Beckman

۲ به استناد به آیین‌نامه تشخیص صلاحیت مشاوران، شماره ۲۰۶۳۷/ت ۲۸۴۳۷ ه مورخ ۲۳ تیرماه ۱۳۸۳ مصوب هیات محترم

وزیران

3 Faludi

4 Klosterman

5 Free Ride

و گروه‌های خصوصی قرار دارند (Innes, 2012:10). بسیار سخت و دشوار است که برنامه‌ریزان بتوانند از درون چنین ساختاری به صورت مستقل، فریاد «راهی دیگر» برآیند؛ معمولاً بعد از مقاومت در برابر اصرارهای دولتی باید منتظر بیکاری بعد از آن باشید» (M9) «مهندسان مشاوره که مطیع‌ترند معمولاً به لحاظ اقتصادی موفق‌ترند و در طرح‌های بعدی در شرایطی قرار می‌گیرند که در نهایت باعث برنده شدنشان در مناقصه‌ها می‌شود» (M3).

۴- برنامه‌ریزان در بیشتر کشورها شروع به تأسیس نهادهایی حرفه‌ای، مثل مؤسسه برنامه‌ریزی شهری آمریکا، مؤسسه برنامه‌ریزی شهری بریتانیای کبیر [و یا انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز ایران] می‌کنند این سازمان‌ها، تصویر خودساخته‌ای از برنامه‌ریزی به عنوان حل مساله به شیوه عقلانی، غیرسیاسی و جهان‌شمول ارائه می‌کنند؛ اما به محض آن‌که برنامه‌ریزی، سازمانی حرفه‌ای داشته باشد، همان راهی را در پیش خواهد گرفت که دیگر حرفه‌ها برای استقرار ارتباطی مبتنی بر هم‌زیستی میان اعضا و حکومت یا دولت اتخاذ می‌کنند. اینک می‌توان پایه‌ی ارتباطی دوسویه را درک نمود. دولت نیازمند برنامه‌ریزان است تا سیاست‌های خود را اجرا کند. برنامه‌ریزان و ارگان حرفه‌ای آنها، نیازمند دولت به مثابه کارفرما و مشروعیت‌بخش به ادعایشان در حرفه‌مندی هستند. بخشی از الزامات حرفه‌مندی، بی‌طرفی و جایگاه کارشناسی است؛ بنابراین برنامه‌ریزان به دلیل جایگاه کارشناسی خود، تمایلی به مواضع یا چشم‌اندازهای سیاسی که آشکارا مغایر با اعتبار آنهاست ندارند (Allmendinger, 2010:70). در اینجا برای اینکه بتوانیم منظور خود را واضح‌تر بیان کنیم به بخش کوچکی از یک مصاحبه اشاره می‌کنیم. در این مصاحبه، مصاحبه‌شونده به نحوه‌ی واگذاری یکی از طرح‌های شهری شهر تهران اشاره می‌کند و آن را این‌گونه تشریح می‌کند: «انجمن صنفی جامعه‌ی مهندسان مشاور شهرساز و اعضای آن روابط حسنه‌ای با آقای (...) معاون (...) شهردار وقت تهران داشتند، بر این اساس در یک جلسه‌ی غیررسمی ما توانستیم نظر مثبت ایشان را برای تهیه‌ی طرح (...) شهر تهران توسط شرکت‌های عضو جلب کنیم و مناطق شهری را بین شرکت‌های مهندسان مشاور تقسیم کردیم (M14)». می‌بینیم که هم ماهیت و هم نفع مالی این‌گونه شرکت‌ها کاملاً وابسته به دولت و دولت‌های محلی است. به عبارت دیگر برنامه‌ریزان حرفه‌ای، خود بخشی از مشکل هستند نه راه حل.

• باطراحی ساختار برنامه‌ریزی و قوانین شهری یکی دیگر از چالش‌های برنامه‌ریزان برای تحول است؛ برنامه‌ریزی شهری، محل تمرکز کشمکش بین افراد و گروه‌های مختلف است. شهر امکان تمرکز قدرت سیاسی را نیز فراهم می‌آورد و این قدرت به خصوص در دولت‌های متمرکز بین وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و... توزیع می‌شود. این قدرت‌ها نمی‌خواهند و نمی‌توانند در شهری تفاوت بمانند که نتیجه آن تعارض و تضاد در ساختار برنامه‌ریزی است؛ مثلاً اداره‌ی شهر و منطقه در ایران نه برعهده‌ی

۱ در مصاحبه هم به نام و هم به سمت فرد مورد نظر اشاره شده است. در اینجا بنا به ملاحظات اخلاقی از آوردن اسامی معذوریم.

وزارت راه و شهرسازی و نه معاونت برنامه‌ریزی و بودجه ریاست جمهوری است؛ بلکه با دخالت قدرت سیاسی در سطح کلان، با واسطه یا بی‌واسطه به عهده‌ی وزارت کشور (نهاد تنظیم‌کننده‌ی سیاست داخلی) است؛ اما برنامه‌ریزی برای شهرها به خصوص در «طرح‌های جامع و تفصیلی» و جزآن، ابداً وجه سیاسی ندارد. برنامه‌ریزان برای یک پدیده‌ی سیاسی (شهر) به نام یک فعالیت سیاسی (برنامه‌ریزی) با استفاده از بودجه‌ی حکومتی و عمومی، برنامه‌ای صرفاً کالبدی ارائه می‌دهند که زیر نظر وزارتخانه‌ای تخصصی (راه و شهرسازی) و شهرداری با دموکراسی‌ای صوری و یا شبه‌دموکراتیک<sup>۲</sup> می‌بایست به مرحله‌ی عمل برسد. محصول ارائه شده در ساختاری بخشی و سلسله‌مراتبی با حداقل ارتباطات افقی در بستر قوانینی به شدت مغشوش، مبهم و ناکارآمد، عملاً امکان تحقق نمی‌یابد. از طرف دیگر، برنامه‌ریزی محصول‌گرای فعلی، عملاً فرایندی مناسب برای اجرا ندارد، جدایی بین محصول و فرایند، شکاف بین شناخت و کنش را سبب شده است. این شکاف، فرصت بی‌نظیری برای کارشناسان دو سمت این شکاف، جهت مقصر جلوه دادن دیگری، فراهم کرده است. در بسیاری از قسمت‌های این فرایند نیز خلأهای فراوانی وجود دارد و به انحای مختلف رسمی و غیررسمی امکان نفوذ به آن و تغییر مسیر برنامه‌ریزی، میسر است؛ مثلاً به نقل قول زیر دقت کنید:

«کمیسیون‌های مختلف تبدیل به راه حل شده‌اند و کسانی که در مورد ملک خود به بن بست می‌رسند، دنبال یک راه فرار در قوانین و ماده‌ها و تبصره‌های این کمیسیون‌ها هستند. به همین دلیل تبصره‌های ذیل ماده‌ها بیشتر از ماده‌ها هستند» (M6).

## ۸. نتیجه‌گیری:

با وجود تحولات گسترده سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی در کشور و به تبع آن افزایش سطح آگاهی و دانش عمومی، وضعیت برنامه‌ریزی شهری در ایران تغییر چندانی نکرده است و طرح‌های شهری همچنان بر همان سبک و سیاق گذشته تهیه می‌شوند. بخش عمده‌ای از این رخوت و در جا ماندگی متوجه برنامه‌ریزان و تعریف نادرست جایگاه‌شان است که سبب‌ساز برداشت‌های نادرست از مفاهیمی چون شناخت، حقیقت، عقلانیت و همچنین نادیده‌گیری ارزش‌ها و سیاست‌ها در برنامه‌ریزی شده است. نگاهی گذرا به بازخورد طرح‌های شهری اجرا شده در کشور می‌تواند تردیدهای جدی‌ای را نسبت به روش کنونی و سنتی برنامه‌ریزی ایجاد کند، در حقیقت برنامه‌ریزی سنتی حاکم بر کشور با همان انتقادهای جدی‌ای روبرو است که بر این طرح‌ها در دهه ۱۹۸۰ وارد شد. ریشه‌های اصلی برنامه‌ریزی سنتی بر درک نادرست و ترجیح اشتباه مفاهیمی چون شناخت علمی و روش رسیدن به حقیقت با استفاده از عقلانیت ابزاری استوار است. این نوع برنامه‌ریزی با تأکید بر روش فنی و علمی و

۲ ما دو واژه‌ی دموکراسی صوری و شبه‌دموکراتیک را از کتاب دیاجه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران نوشته حسین بشیریه با همان مفهوم به عاریت گرفته‌ایم با این تفاوت که تقسیم‌بندی زمانی آن بر مطالعه ما تطبیق ندارد.

## References:

- Albrechts Louis (2013) Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective, Planning Theory 12, p 46-63
- Albrechts, Louis, (2003), Reconstructing Decision-Making: Planning Versus Politics, Planning Theory 2: 249
- Albrechts, Louis. 1991. Changing Roles and Positions of Planners. Urban Studies 28 (1): 123-137.
- Allmendinger, P. (2005) Towards a Post-Positivist Typology of Planning Theory, Persian translation by Taqizade, Journal of Plan and Project, No. 92, pp. 51-80
- Allmendinger, P. (2010) Planning Theory, Persian translation by Bahman Teymouri, 1st edition Azarakhsh
- Azad Armaki, T., Lajevardi, H. (2003) Hermeneutics: Reconstruction and Dialogue, Periodical of Social Sciences, No. 21, October 2003, pp. 93-112.
- Barati, N., (2006). Challenges Faced by Urbanism in Iran at the Beginning of the 21st Century, Baq e Nazar Journal, 3rd time, No. 6, winter 2006.
- Bonnie J. Johnson (2009) City Planners, Professional Culture, and Public Service Motivation, Journal of Planning Education and Research
- Booher, David E and Innes, Judith E (2002) Network Power in Collaborative Planning, Journal of Planning Education and Research, 21: 221
- Brooks, Michael P. 2002. Planning Theory for Practitioners. Chicago, IL: Planners Press. Camilleri, Emanuel. 2007. Antecedents Affecting Public Service Motivation. Personnel Review 36 (3): 356-377.
- Compbell, S. and Fainstein, S (2009) Structure and problems of planning theory, in readings in planning theory, edited by Compbell, S. and Fainstein, S. Persian translation by Aqvami Moqadam, A., 1st edition, Azarakhsh Publication
- Creswell, J. (2012). Qualitative inquiry and Research design, choosing five approaches Persian translation by Danaeifard, H., and Kazemi, H. 1st edition, Saffar Publication
- Dabinett, Gordon and Richardson, Tim (1999) The European Spatial Approach: The Role of Power and Knowledge in Strategic Planning and Policy Evaluation, Evaluation 1999 5: 220
- Davidoff, P (2012) Advocacy and Pluralism in Planning,

نادیده‌گیری واقعیت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و حتی ارزش‌های شخصی، بنا را بر بی‌طرفی برنامه‌ریزان گذاشته است. در حالی که بیشتر نظریه‌های جدید با تأکید بر مفاهیمی چون عدالت و مشارکت، برنامه‌ریزان را از افراد در خدمت دولت با تصور جایگاه بی‌طرف در فرایند برنامه‌ریزی به سمت برنامه‌ریزانی در خدمت مردم و دارای ارزش‌های والای انسانی پیش برده است. با این توضیحات برنامه‌ریزان را می‌توان با توجه به نزدیکی به هر یک از ارکان جامعه یعنی دولت و مردم در قالب یکی از جایگاه‌های زیر تصور کرد:

۱- برنامه‌ریزان دولتی، ۲- برنامه‌ریز در خدمت دولت، ۳- برنامه‌ریز بی‌طرف، ۴- برنامه‌ریز در خدمت مردم و ۵- برنامه‌ریز مردمی از آنجایی که برنامه‌ریزان در ایران در چارچوب برنامه‌ریزی سنتی و با همان ادعاها در قالب شرکت‌های مهندسان مشاور فعالیت می‌کنند و برچسب علمی بودن و بی‌طرفی بین دورکن جامعه یعنی دولت و اجتماع را همچنان یدک می‌کشند، در اینجا تلاش شد این ادعاها را با استفاده از مفاهیم شناخت، حقیقت و عقلانیت، ارزش و سیاست به چالش بکشیم و بر تغییر در پندارها و تعریف دوباره‌ی جایگاه جدید برای برنامه‌ریزان تأکید کنیم. هر چند می‌دانیم این تغییر جایگاه خود با چالش‌هایی همراه است، که از آن میان می‌توان به چالش اجماع بر سر روش جدید برنامه‌ریزی، مقاومت در برابر فشارهای دولتی، عدم آمادگی اجتماع برای قبول نقش جدید و عدول برنامه‌ریزان از جایگاه دانای کل کنونی اشاره کرد. با این تفاسیر برنامه‌ریزان باید خود را آماده کنند زیرا «چشم‌انداز آینده‌ی برنامه‌ریزی شامل آن‌گونه از عمل است که با آغوش باز پذیرای ارزش‌های مختلف اجتماعی و سیاسی است تا مورد بحث و مطالعه قرار گیرند. اخذ چنین موضعی به معنی نفی نسخه‌هایی از برنامه‌ریزی است که برنامه‌ریز را یک فاعل منفرد و به‌عنوان یک تکنسین مطرح می‌کنند» (Davidoff, 2012: 62) به عبارت دیگر ما نیازمند تغییر روش برنامه‌ریزی خود هستیم؛ که این تغییر به هیچ وجهی پیش از تغییر ذهنیت برنامه‌ریزان و بازتعریف یک جایگاه جدید برای خودشان، میسر نیست. ما باید تکلیف خودمان را مشخص کنیم و بدانیم که کجا ایستاده‌ایم تا تغییر، اندک‌اندک اتفاق بیفتد.



prudence in Land- Use planning, Persian translation by Pouladi, K. 1st edition, Association of Consulting Engineers Publications

- Innes, J., (2012). Reducing the Distance between Theory and Practice of Planning, Persian translation by Shafiei, Abadname Periodical, No. 5, Fall 2012, pp. 1-24.
- Innes, Judith E., and David E. Booher. 2000. Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century. In Association of Collegiate Schools of Planning. Atlanta, GA.
- Irazábal Clara (2009) Realizing Planning's Emancipatory Promise: Learning From Regime Theory To Strengthen Communicative Action, Planning Theory 8: 115-139
- ISNA News Agency A (2006) Detailed Report of the Second Review Workshop for Tehran Master Plan, Released on: 28th July, <http://isna.ir/fa/print/8505-14515.43643>
- ISNA News Agency B (2006) Dr. Barati's Response to the Organization for Preparation of Tehran Master and Detailed Plans, Released on 8th January <http://isna.ir/fa/news/8510-087>
- klosterman, R., A. (2009) Arguments For and Against Planning, in readings in planning theory, edited by Compbell, S. and Fainstein, S. Persian translation by Aqvami Moqadam, A., 1st edition, Azarakhsh Publication
- Maatouf, S. (2004). Analyzing the Reconstruction Planning of Abadan and Khoramshahr from Theoretical Perspectives, Baq-I-Nazar Periodical, No. 1
- Maatouf, S., (2006). Theoretical Challenges in Reconstruction of Khoramshahr, the Third Congress of Architecture and Urbanism History, Organization of Cultural Heritage, Vol. II, pp. 67-86
- MacLeod, Gordon and Jones, Martin (2011) Renewing Urban Politics, Urban Studies 48: 2443
- Mehdizade, J. (2006). Strategic Planning of Urban Development of the Recent Universal Experiences and its Position in Iran, 2nd edition, Architecture and Urbanism Publication
- Miraftab, F. (2009) Insurgent planning: Situating radical planning in the Global South, Planning Theory 8 (1)
- Ozer, A. (2007). Government in the Western Thought, Persian translation by Bagheri, A. 1st edition, Farzan Publication.
- Perry, James L., and Lois Recascino Wise. 1990. The Motivational Bases of Public Service. Public Persian translation by Shafiei A., Abadname Journal, No. 3, pp. 60-78
- Ejlali, P., Rafieyan, M. Asgari, A. (2012). Theory of Planning: Traditional and Modern Views, 1st edition, Nashr-e Agah.
- Etzioni, E. (2012) Mixed Scanning: Third approach to Decision Making, Persian translation by Mehdizade, H., and Azad, M., Abadane Periodical, Fall 2012, No. 5, pp. 122-133.
- Fainstein, Susan (2005) Planning Theory and the City, Journal of Planning Education and Research 2005 25: 121
- Faludi, A (2012) Critical Rationalism and Planning Methodology, Persian translation by jalali, A., Abadname Journal, No. 3, pp. 60-78
- Farivar sadri (2014) Changes in urban planning of Iran, 1st edition, Architecture and Urbanism Publication
- Flyvbjerg, Bent (2002) Bringing Power to Planning Research : One Researcher's Praxis Story, Journal of Planning Education and Research 2002 21: 353
- Forester, John (2013) On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations, Planning Theory 2013 12: 5
- Fox-Rogers Linda and Murphy Enda (2014) Informal strategies of power in the local planning system, Planning Theory 13: 244
- Friedman, J (2008) Planning in Public Domain: From knowledge to action, Persian translation by Aqvami Moqadam, A. 1st edition, Study and Research Center for Urbanism and Architecture
- Friedman, J. (2009) Toward a Non-Euclidean Mode of Planning, in readings in planning theory, edited by Compbell, S. and Fainstein, S. Persian translation by Aqvami Moqadam, A., 1st edition, Azarakhsh Publication
- Groth, Jacqueline and Corijn, Eric (2005) Reclaiming Urbanity: Indeterminate Spaces, Informal Actors and Urban Agenda Setting, Urban Studies 2005 42: 503
- Harvey, D. (2009) On planning the ideology of planning , in readings in planning theory, edited by Compbell, S. and Fainstein, S. Persian translation by Aqvami Moqadam, A., 1st edition, Azarakhsh Publication
- Harvey, D. (2013). Urban Experience, Persian translation by Aqvami Moqadam, A. 1st edition, Pejvak Publications.
- Hiller, J. (2009) Shadows of power: an allegory of

Administration Review 50 (3):367-373

- Pløger, John, (2004), Strife: Urban Planning and Agonism, Planning Theory 3 (1): 71-92
- Samsura, D. Ary A., Krabben, Erwin van der, Deemen, A.M.A. van, (2010) A game theory approach to the analysis of land and property development processes, Land Use Policy, Volume 27, 564-578
- Shokoei, H. (2003), Critical Rationalism and Methodology of Planning, gitashenasi Publication, tehran
- Siemiatycki, Matti, (2012) The Role of the Planning Scholar: Research, Conflict, and Social Change, Journal of Planning Education and Research 32: 147
- Vasu, Michael Lee. 1979. Politics and Planning: A National Study of American Planners. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

۳۲

شماره دوازدهم

پاییز ۱۳۹۳

فصلنامه  
علمی-پژوهشی

مطالعات  
شهری

جایگاه برنامه‌ریزی فرآیند برنامه‌ریزی شهری ایران