

## آسیب‌شناسی تحقق‌پذیری طرح‌های شهری در ایران: نمونه موردی منطقه ۲۲ شهر تهران

لطیف پنداریان<sup>۱</sup>، سید جمال‌الدین دریاباری<sup>۲</sup>، عباس بخشنده نصرت<sup>۳</sup>

### چکیده

سطح پایین تحقق‌پذیری طرح‌های شهری رایج در کشور مسئله‌ای انکارناپذیر است. این امر را می‌توان از دو منظر تدوین استراتژی‌های کارآمد و اجرای درست استراتژی بررسی نمود. تدوین استراتژی خوب مربوط به برنامه است و اجرای خوب استراتژی مربوط به مدیریت است. بنابراین باید در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، از یک سو گام‌های تدوین برنامه و استخراج راهبردها را بازتعریف نمود و از سویی دیگر، بحث جاری‌سازی استراتژی‌ها را به عنوان بعد مغفول در فرایند برنامه‌ریزی شهری تبیین نمود. در این تحقیق تلاش می‌شود دلایل عدم موفقیت طرح‌های شهری در فاز اجرا مورد بررسی قرار گیرد. شیوه‌های مورد استفاده برای گردآوری و تفسیر داده‌ها به صورت کتاب‌خانه‌ای، تحلیل اسناد و دیدگاه‌های صاحب‌نظران است. در نهایت مدلی با تأکید بر آینده‌پژوهی در برنامه‌ریزی شهری ارائه شده است. در این مدل تلاش شده، عوامل موثر بر شکست برنامه‌ها لحاظ شود و مواردی که به عنوان موانع تحقق طرح‌ها شناخته شد پاسخ داده شود.

واژگان کلیدی: استراتژی، جاری‌سازی، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، آینده‌نگاری، منطقه ۲۲ تهران.

---

۱. دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه عدالت تهران، ایران

۲. دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران-شمال، ایران

۳. استاد شهرسازی دانشگاه عدالت تهران، ایران

## مقدمه و بیان مسئله

یکی از چالش‌هایی که برنامه ریزان و مدیران، با آن مواجه هستند تحقق‌پذیری و اجرا می‌باشد. تحقق‌پذیری پایین را می‌توان در دو بعد ضعف نظام اجرا و عدم توانائی نظریه در تبیین دستاوردهای عملیاتی یا انعطاف‌پذیری پایین طرح در شرایط عدم قطعیت بررسی نمود. کاپلان با طرح این مسئله که چرا سازمان‌ها در اجرای استراتژی‌های خوب فرموله شده خود با مشکل مواجه‌اند؟ به بررسی تحقق‌پذیری پایین استراتژی‌های ارائه شده در سازمان‌ها می‌پردازد. وی دو ضرورت تفکیک شده را به عنوان لازمه دستیابی به موفقیت می‌داند (کاپلان و نورتون، ۱۳۹۵: ۱۲)

- استراتژی خوب
- اجرای خوب استراتژی

تدوین استراتژی خوب مربوط به برنامه است و اجرای خوب استراتژی مربوط به مدیریت است. یکی از پارامترهای مهم در افزایش میزان تحقق‌پذیری طرح‌ها، توجه همزمان به جنبه‌های فوق‌الذکر است. راه حل پیشنهادی کاپلان در این خصوص، ترجمه استراتژی به اصلاحات عملیاتی می‌باشد. این مرحله همان چیزی است که از آن به جاری‌سازی یاد می‌گردد. این مرحله مهم‌ترین و دشوارترین گام برنامه‌ریزی است.

در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری نیز سطح پایین تحقق‌پذیری طرح‌های شهری مسئله‌ای انکارناپذیر است. بنابراین باید در فرایند برنامه‌ریزی شهری، از یک سو گام‌های تدوین برنامه و استخراج راهبردها را بازتعریف نمود و از سوی دیگر، بحث جاری‌سازی استراتژی‌ها را به عنوان بعد مغفول در فرایند برنامه‌ریزی شهری تبیین نمود. در این تحقیق تلاش می‌شود جایگاه و فرایند اجرا در نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری مورد بررسی قرار گیرد. سپس نظریه اجرا و ابعاد آن بررسی می‌شود. لازم به ذکر است، از آنجائی که نظریه اجرا به عنوان یک نظریه مجزا مطرح نمی‌باشد بلکه به عنوان مجموعه‌ای از سیاست‌ها در دل برنامه مطرح می‌باشد، در بررسی این بخش از ادبیات نظری و روش‌های مطرح شده در سایر حوزه‌ها، از جمله علوم اجتماعی، اقتصاد و مدیریت وام گرفته شده است.

## پیشینه تحقیق درباره ارزیابی تحقق‌پذیری و اجرای برنامه‌ها

بر اساس نتایج اولین گزارش ارزشیابی طرح‌های جامع در سال ۱۳۷۲، پیش‌بینی جمعیتی، اشتغال، جهت‌گسترش کالبدی شهری، تراکم ساختمانی، شبکه ارتباطی و ساختار فضائی شهر در زمره مهم‌ترین مواردی بود که در پیش‌بینی‌های طرح‌ها دچار خطا شده بود (مهندسین مشاور زیستا، ۱۳۷۲). در سال ۱۳۷۴، در طرح تحقیقاتی شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری، موانع اصلی، تحقق‌پذیری پایین طرح‌ها و شیوه تهیه طرح‌های شهری شناسائی شد. در این تحقیق، بر ضرورت عدم تمرکز قدرت و امکانات اجرایی در شهرداری، بودجه ریزی متناسب با پیشنهادات طرح‌ها، تقویت تشکیلات و سازمان اجرایی، آموزش مردم و وضع قوانین کارآمد تاکید شده است (مهندسین مشاور شارمند، ۱۳۷۴). در گزارش آتلیه شهرسازی پاریس، نقدهای اساسی بر روند تهیه طرح‌های شهری در کشور و به طور ویژه طرح جامع شهر تهران ارائه شد. این نقدها می‌توان در محورهای نظام برنامه‌ریزی، اهداف طرح، محتوی طرح، سلسله مراتب طرح‌ها، روش شناسی، فرایند برنامه ریزی بیان نمود (منصوری، ۱۳۸۸: ۲۷)؛ مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۸: ۱-۱۰). در بررسی پیشینه تحقیق در سایر کشورها، ابتدا اتیوپی به عنوان کشوری در حال توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد. یکی از ضعف‌های برنامه ریزی در اتیوپی، نبود روش‌شناسی مشخص برای اولویت بندی برنامه‌ها ذکر شده است. برای ارتقا تحقق‌پذیری برنامه‌ها و طرح وضع استانداردها و ضوابط و ایجاد نظام برنامه‌ریزی یکپارچه در سطوح مختلف برنامه‌ریزی اتیوپی، پیشنهاد شده است (۴: ۲۰۰۶، MWUD).

در قرن بیست و یکم تأکیدات نظام برنامه‌ریزی شهری کشور هند بیش از پیش بر روی مدیریت شهری استوار گشته است تا طرح‌ریزی شهری (۲-۳: Batra, ۲۰۰۹). در گزارش "کار گروهی در برنامه‌ریزی راهبردی شهری" بر عدم وجود نگاهی جامع در برنامه‌ریزی، فرایند برنامه‌ریزی غیر منعطف، مشکلات مالی طرح، ساختار سازمانی نامناسب، کمبود ظرفیت‌های فنی و اجرایی تأکید شده است (Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, ۲۰۱۱: ۷-۸).

همچنین شهر کرکلند شهر با وجود برخورداری از نظام برنامه‌ریزی ساختارمند و الگوهای پیشرفته تدوین و تهیه طرح، از نظر جاری‌سازی استراتژی دست به گریبان مشکلاتی می‌باشد. برای اجرای طرح در افق برنامه‌ریزی ۲۰ ساله این موارد پیشنهاد شده است: برنامه سالانه اصلاحی، برنامه‌های محلی، برنامه‌های عملیاتی و مدیریتی، وضع قوانین، وضع پروگرام‌های اجرایی (طرح‌های موضعی)، پایش تغییرات در حال اتفاق، هماهنگی درون سازمانی و درون دولتی، آموزش و مشارکت شهروندان، بودجه ریزی و تأمین سرمایه، تبیین وظایف اجرایی در هریک از موضوعات مورد تأکید در استراتژی‌ها (Kirkland Comprehensive Plan, ۲۰۰۴). انجمن رسمی شهر ویکتوریا در راستای ارتقا تحقق پذیری طرح‌های شهری پنج مسئله ارزیابی ریسک، پروژه‌های رهبر، پایش و ارزیابی، گزارش دهی و مدیریت تطبیقی را مورد تأکید قرار می‌دهد (CITY OF VICTORIA, OFFICIAL COMMUNITY PLAN, ۲۰۱۲). در برنامه استراتژیک شهر دیترویت چهار مرحله (تثبیت<sup>۱</sup>، بهبود<sup>۲</sup>، حمایت<sup>۳</sup>، تحول<sup>۴</sup>) در اجرا تنظیم شده است (Inland Press, ۲۰۱۳: ۳۰).

یکی از راه‌حل‌های ارائه شده در یو ان هابیتات<sup>۵</sup> مدل یکپارچه چارچوب برنامه‌ریزی و مدیریت شهری<sup>۶</sup> است. این مدل یک الگوی برنامه‌ریزی استراتژیک و عملیاتی<sup>۷</sup> است. UPMF شامل تحلیل موقعیت، برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری، برنامه‌ریزی اقدام پایدار، جاری‌سازی و مدیریت است (۲: UN-HABITAT, ۲۰۰۷). سیتی الیانس در سال ۲۰۱۰ موانع موفقیت برنامه‌های استراتژیک را شامل: ابهام در گزاره‌ها و پیشنهادات برنامه، عدم برنامه‌ریزی یکپارچه، عدم وجود رابطه دوجانبه و مکمل میان سطوح خرد و کلان نظام برنامه‌ریزی، ضعف قانون‌گذاری، ساختار سازمانی ضعیف مجری، ضعف مشارکت، عدم توجه به الزامات اجرای طرح در مرحله برنامه‌ریزی آن می‌داند (United Cities and Local Governments, ۲۰۱۰: ۱۱-۱۹).

### روش شناسی

در این تحقیق تلاش می‌شود طرح‌های شهری بر اساس تأکیدشان بر اجرا مورد واکاوی قرار گیرند. به عبارتی دیگر با بررسی ابعاد مختلف موضوع، دلایل عدم موفقیت طرح‌های شهری مطالعه می‌شود و در نگاهی کاربردی معیارهای عمل برنامه‌ریزی استخراج می‌شود. از نقطه نظر رویکردی و پارادایمی، پژوهش حاضر ذهنی گرا و در پی الگویابی و شناسایی زمینه‌های تحلیلی در موضوع مورد بررسی است و از منطق استدلال استقرایی و استنباطی برای ارائه تبیین‌هایی از پدیده استفاده می‌کند. شیوه‌های مورد استفاده برای گردآوری و تفسیر داده‌ها صورت سند‌گزینی، تحلیل اسناد و دیدگاه‌های صاحب نظران است.

۱. STABILIZE

۲. IMPROVE

۳. SUSTAIN

۴. TRANSFORM

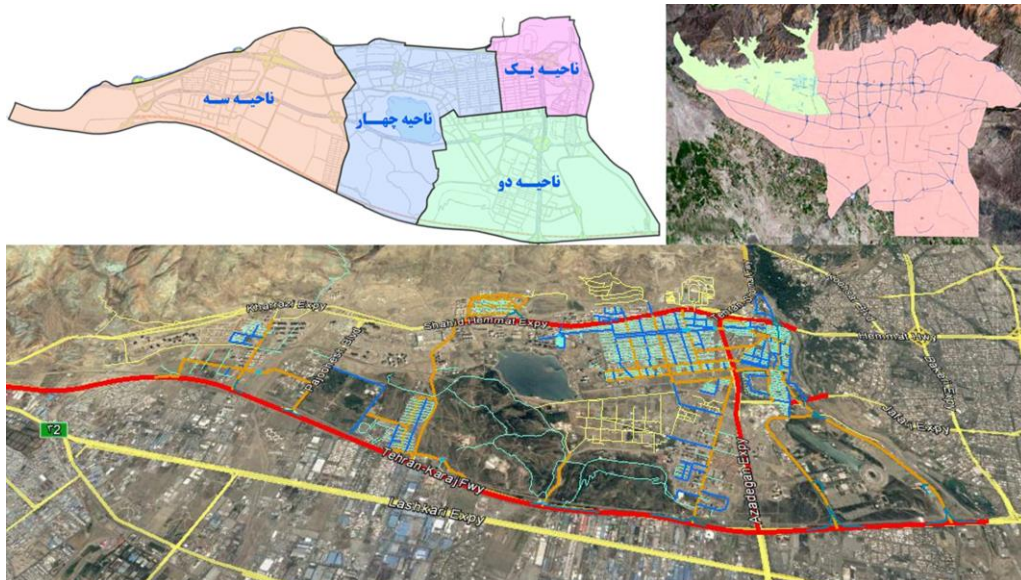
۵. UN Habitat

۶. UPMF: The Urban Planning and Management Framework

۷. Action oriented

## مطالعات شناخت

منطقه ۲۲ شهرداری تهران واقع در شمال غربی شهر تهران با وسعتی حدود ۶۰۰۰ هکتار محدوده شهری و ۳۰ هزار هکتار حریم، به دلیل ویژگی های خاص طبیعی و موقعیت خود در پهنه پایتخت، به عنوان منطقه ای مستعد قطب گردشگری شناخته شده و چشم انداز آینده آن بر این اساس استوار شده است (پرتال شهرداری منطقه ۲۲). این منطقه دارای چهار ناحیه می باشد. نقشه شماره ۱ موقعیت منطقه ۲۲ در شهر تهران و موقعیت نواحی آن را نمایش می‌دهد.



نقشه ۱: موقعیت و محدوده منطقه ۲۲ شهر تهران

## تجزیه و تحلیل

در این پژوهش برای تحلیل عوامل عدم موفقیت و موانع اجرایی برنامه های شهری در منطقه ۲۲ شهر تهران نسبت به تهیه و تکمیل پرسشنامه و تشکیل پنل در سطح مدیران و دست اندرکاران شهرداری منطقه ۲۲ و پرسشنامه و مصاحبه با خبرگان و اندیشمندان حوزه مطالعات شهری (۱۱ تن) اقدام شد. عوامل و فاکتورهای مورد پرسش بر اساس مدل DAFT بوده است. بدین شرح که برنامه به دو بخش مشکلات شکست استراتژی ها و مشکلات اجرای طرح ها تقسیم می شود. مشکلات اجرای طرح ها بر اساس چهار عامل فرهنگ، ساختار، ذی نفعان و سیستم مورد پرسش قرار گرفته است. مشکلات شکست استراتژی ها بر اساس عوامل چهارگانه مالی، مدیریت، زیرساخت و فرایند بررسی شده است. بر اساس نقطه نظرات بدست آمده هشت محور اصلی به عنوان عوامل عدم موفقیت طرح های شهری مورد مطالعه قرار گرفت.

جدول ۱: مشکلات شکست استراتژی ها

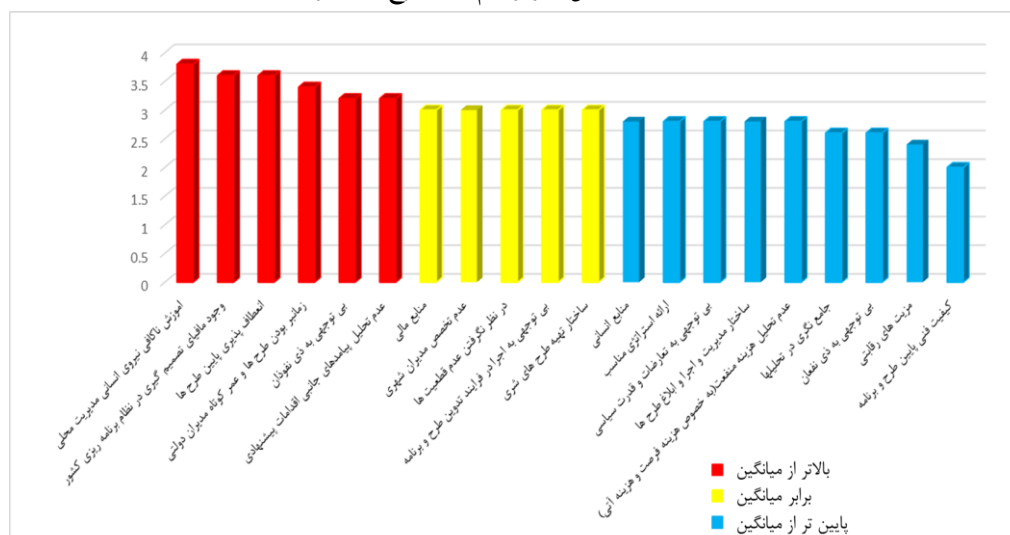
موارد	زمینه ها
ضعف نیروی انسانی متخصص در بدنه اجرایی وجود مدیران سیاسی در راس امور	منابع انسانی
عدم تعریف درست سلسله مراتب طرح ها (از بالاترین سطح یعنی طرح آمایش سرزمین) برنامه ریزی ناسازگار در انطباق با تحولات جاری نظام شهری	برنامه ریزی کلان
عدم تعیین تکلیف و تعیین مأموریت مشخص برای طرح های مختلف (تعدد تصمیم گیری در مورد یک مسئله در طرح های مختلف)	ساختار طرح ها

<p>فقدان مشارکت و حذف مردم در فرایند تصمیم‌گیری                  ها به مفهوم اصلی و موثر آن NGO نبود                  اهمال نفوذ صاحبان قدرت                  زمانبر شدن طرح‌ها                  ضرورت اجماع و برنامه ریزی ارتباطی</p>	
<p>آرمانگرایی در طرح‌ها و عدم توجه به واقعیت‌ها                  ضعف ارتباطات درونی میان بخش‌های مختلف انسان، فعالیت و فضا در طرح‌ها                  مشابهت زیاد طرح‌های مختلف                  ساختارها و فرایندهای تکراری که همواره نتایج مشابهی را به همراه دارند                  انعطاف پذیری پایین طرح‌ها                  شرح خدمات تیپ تهیه طرح‌های شهری                  عدم مطالعات توجیه اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی کافی در پروژه‌های پیشنهادی                  عدم تقارن بین اعتبارات مالی پروژه‌ها و هزینه‌ها                  در نظر نگرفتن اثرات جانبی طرح‌ها                  ضعف در مطالعات آینده‌نگری و پیش‌بینی                  تکیه بر منافع به جای مصالح در طرح‌ها                  کم توجهی به ارزش‌ها و هنجارها اجتماعی                  سردرگمی در مواجهه با عدم قطعیت‌ها</p>	<p>محتوی طرح‌ها</p>
<p>ضعف ساختار مدیریت شهری                  فقدان مدیریت یکپارچه                  عمر کوتاه مدیریت شهری</p>	<p>نظام مدیریت</p>
<p>نظام برنامه ریزی متمرکز                  نبود حکومت محلی                  حکومت شهری در مقابل حکمروایی شهری</p>	<p>نظام برنامه ریزی</p>
<p>ضعف دانش بومی                  فقدان مبانی نظری منسجم برای برنامه ریزی مشارکتی در کشور                  عدم مطالعه دقیق تجارب سایر کشورها</p>	<p>جنبه‌های تئوریک</p>
<p>وجود بروکراسی شدید                  قوانین و مقررات متعدد و بعضاً متناقض                  برخوردها و تفسیرهای مختلف از قوانین</p>	<p>قوانین و مقررات</p>

در ادامه امتیاز هر یک از شاخص‌های مورد پرسش بر اساس اهمیتشان در نظر پاسخ‌گویان محاسبه و ارائه شده است. بر این اساس مشخص می‌شود آموزش ناکافی نیروی انسانی در بدنه مدیریتی و اجرایی، وجود مافیای تصمیم‌گیری در نظام برنامه ریزی کشور، انعطاف پذیری پایین طرح‌ها، زمانبر بودن طرح‌ها و عمر کوتاه مدیران دولتی، بی‌توجهی به ذی‌نفوذان و عدم تحلیل پیامدهای جانبی اقدامات پیشنهادی مهمترین مواردی هستند که مورد تاکید قرار گرفته‌اند. میانگین امتیاز این متغیرها بالاتر از میانگین می‌باشد.

همچنین متغیرهای منابع مالی، عدم تخصص مدیران شهری، در نظر نگرفتن عدم قطعیت‌ها، بی‌توجهی به اجرا در فرایند تدوین طرح و برنامه، ساختار تهیه طرح‌های شهری در حد متوسط ارزیابی شده‌اند و در نهایت امتیاز متغیرهای منابع انسانی، ارائه استراتژی مناسب بی‌توجهی به تعارضات و قدرت سیاسی ساختار مدیریت و اجرا و ابلاغ طرح‌ها، عدم تحلیل هزینه منفعت (به خصوص هزینه فرصت و هزینه آتی)، جامع‌نگری در تحلیلها، بی‌توجهی به ذی‌نفعان، مزیت‌های رقابتی، کیفیت فنی پایین طرح و برنامه کمتر از میانگین ارزیابی شده است.

نمودار ۱: امتیاز عوامل موثر بر عدم تحقق طرح های شهری

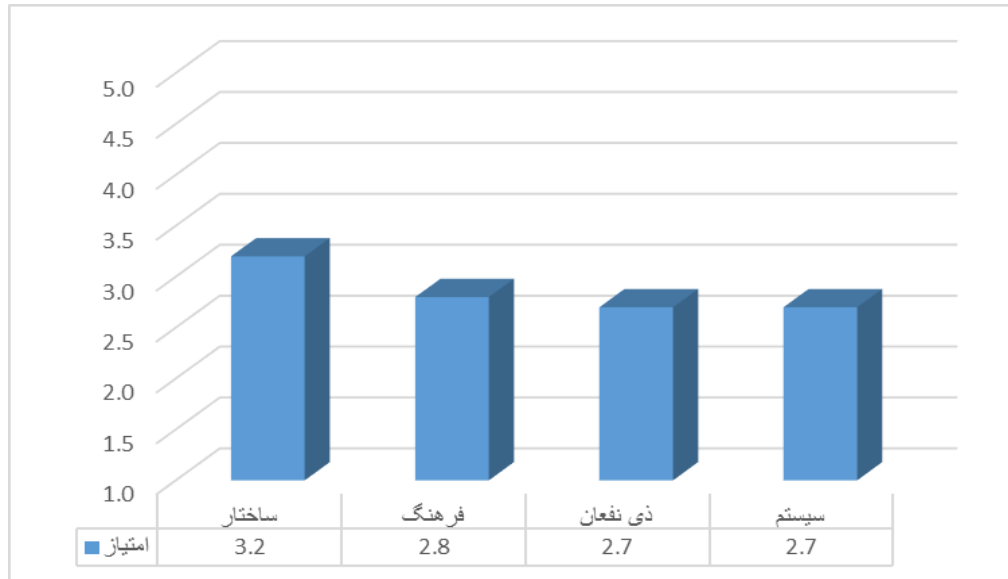


در ادامه به بررسی مشکلات اجرای طرح های شهری بر اساس عوامل چهارگانه مدل DAFT پرداخته می شود. بر این اساس مشخص شد از نظر اجرا عامل ساختار به عنوان مهمترین عامل و تنها عاملی که امتیازی بالاتر از میانگین به دست آورد شناخته می شود. عامل ساختار بیانگر ساختار سازمانی بدنه اجرائی و شیوه های ارجاع و اجرا، کنترل و قانون گذاری است. این بخش در واقع سازوکار سازمان را مورد کنکاش قرار میدهد. اهمیت یافتن این مسئله نشان از آن دارد که علاوه بر مشکلات معطوف به شیوه تهیه و طراحی طرح های شهری، شیوه اجرا و سازمان اجرائی طرح نیز تاثیر قابل توجهی بر کیفیت طرح های شهری دارد.

جدول ۲: مشکلات ساختاری در تحقق پذیری طرح های شهری

متغیر اصلی	متغیرهای فرعی	تعاریف عملیاتی متغیرها
فرایندهای ساختاری	سازماندهی	فرایندی که طی آن مجموعه وظایف و مشاغل در راستای اجرای طرح تعریف می شود.
	روش ها و رویه های عملیاتی	مجموعه سیستم ها و روش ها و فرم هایی که طی آن عملیات طرح و اجرا می شود.
	فرایند تصمیم گیری	فرایندی که طی آن اختیارات مورد نیاز برای تصمیم گیری توزیع می گردد.
	سیستم کنترل	مجموعه استانداردها و روش های سنجشی که میزان عملکرد را با قوانین، مقررات و اهداف و استراتژی تطبیق می دهد.
	دستورالعمل ها و بخش نامه ها	مجموعه دستورات، شاخص های عملیاتی و قوانینی که از مراجع داخل و خارج، جهت انجام کار ابلاغ می گردد.
	سیستم مالی	سیستم ها، روشها و فرایندهایی که تثبیت، ذخیره سازی و بازیابی اطلاعات مالی را دربر می گیرد.

نمودار ۲: امتیاز متغیرهای ساختاری



در مورد مشکلات اجرای طرح نیز چهار عامل زیرساخت، فرایند، مدیریت و مالی مورد پرسش قرار گرفت. در این میان متغیرهای زیرساخت و فرایند بیشترین امتیاز را کسب کردند. مهمترین زیرساخت های موثر بر شکست استراتژی ها عدم دستیابی به اطلاعات مناسب و به روز و زمان بر بودن و هزینه بر بودن آن می باشد. فرایندهای تکنولوژی اطلاعات مجموعه اقداماتی را در بر می گیرند که بروکراسی اداری را کاهش داده و سیستم های اطلاعاتی و گردآوری داده ها و اطلاعات را تسریع می بخشد. یکی از ضعف های شناسایی شده در تحقق طرح های شهری در کشور، زمانبر شدن طرح، بروکراسی قوی، ضعف اطلاعاتی و... می باشد. فرایندهای تکنولوژیکی در راستای برطرف نمودن این مهم است. این امر در بر گیرنده موارد ذیل است:

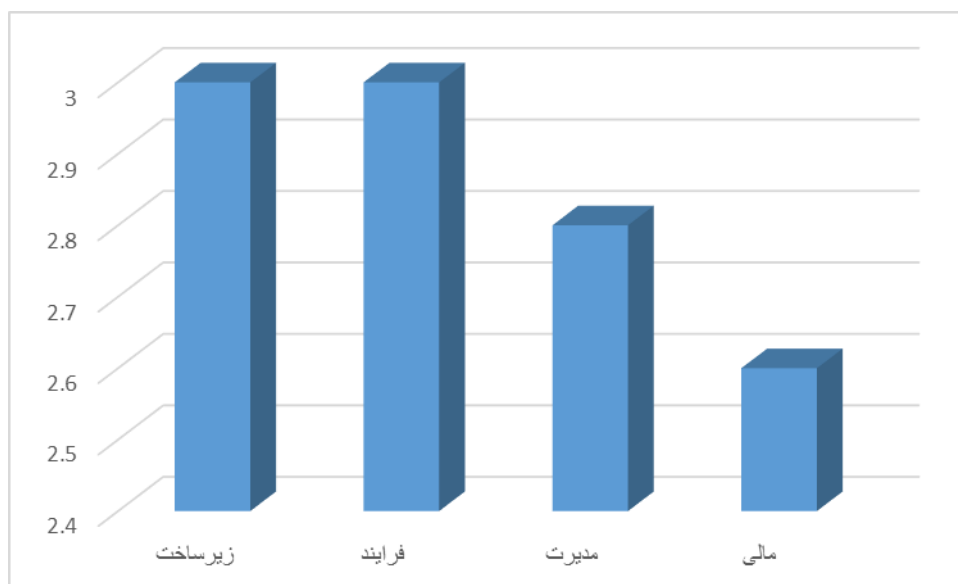
- پایگاههای اطلاعاتی
- سیستم های کامپیوتری
- شبکه و سیستم های اطلاعاتی
- تجهیزات ارتباط از راه دور
- فرایند معماری اطلاعات
- فرایند اتوماسیون

دومین دلیل شکست استراتژی فرایندها می باشد. این امر بیانگر فرایند طرح از مرحله پیدایش تا پایش است.

جدول ۳: مشکلات فرایندی در تحقق پذیری طرح های شهری

متغیر اصلی	متغیرهای فرعی	تعاریف عملیاتی متغیرها
فرایندهای شکل دهنده طرح	انتخاب	فرایند انتخاب مشاور طرح
	طراحی	فرایند تهیه طرح ها
	اجرا	فرایند تصویب ابلاغ و اجرای طرح
	کنترل	نقش پذیری مشاور و مجری در انجام درست طرح و کنترل آن.
	پایش	بازنگری در طرح با توجه به تغییرات صورت گرفته در محیط برنامه ریزی

نمودار ۳: امتیاز متغیرهای فرایند



### تحلیل ساختاری عدم موفقیت طرح های شهری

جهت تعیین عوامل کلیدی مؤثر بر تحقق پذیری طرح های شهری مهمترین موارد شناسائی شده را با استفاده از جدول تحلیل اثرات متقابل با نرم افزار میک میک تحلیل می‌نماییم. نرم افزار جدید میک میک توسط موسسه نوآوری کامپیوتری فرانسوی تحت نظارت مرکز سازمان تحقیقات و راهبرد چشم انداز طراحی شده است. تحلیل ساختاری یکی از ابزارهای ساختاربندی ایده‌ها است. نرم افزار میک میک این امکان را می‌دهد که با کمک گرفتن از ارتباط ماتریسی همه مؤلفه‌های اصلی یک سیستم را تشریح کرد. با بررسی این ارتباط، روش مربوطه امکان آشکارسازی متغیرهای اصلی جهت ارزیابی سیستم را ارائه می‌دهد. این ممکن است که به تنهایی یا قسمتی از یک فعالیت بسیار پیچیده پیش‌بینی (سناریوها) مورد استفاده قرار بگیرد. روش پیش‌بینی میک میک به وسیله مایکل گودت اختراع شد. گودت روش پیش‌بینی به وسیله میک میک را در سه مرحله ارائه داده است که عبارتند از (Godet, 2012: 12-18)

#### مرحله ۱: بررسی متغیرها

اولین مرحله شامل بررسی همه متغیرهای شناسایی شده در داخل سیستم مورد نظر است (متغیرهای درونی و بیرونی)؛ بایستی توجه شود که به صورت جامع همه متغیرها در نظر گرفته شوند. استفاده از نظر گروه‌ها و روش طوفان مغزها کمک می‌کند تا مجموعه متغیرها گسترده‌تر شده و همه بازیگران احتمالی در سیستم مورد نظر مورد توجه قرار گیرند. توضیح متغیرهای اصلی با جزئیات ضروری است، این کار اجازه می‌دهد تا استنباط بهتری از ارتباط بین این متغیرها در تحلیل داشته باشیم.

#### مرحله ۲: بررسی ارتباط بین متغیرها

در یک تحلیل ساختاری این امکان وجود دارد که متغیرها در یک جدول دو ردیفی با هم ارتباط پیدا کنند (ارتباط مستقیم). میزان ارتباط دو تا متغیر به صورت کمی نشان داده می‌شود. عدد صفر به این معنی است که هیچ ارتباطی بین دو متغیر وجود ندارد. و همچنین می‌توان میزان تأثیر متغیرها را هم با اعداد مربوطه نشان داد ( $0 =$  ارتباطی وجود ندارد،  $1 =$  ارتباط ضعیف،  $2 =$  ارتباط متوسط،  $3 =$  ارتباط قوی،  $P =$  ارتباط بالقوه). در این مرحله با  $N \times N$



N سؤال مواجه خواهیم بود که برخی از متغیرها بدون اینکه هیچ تأثیری سیستماتیک و جامع داشته باشند از دور خارج می‌شوند.

### مرحله ۳: شناسایی متغیرهای کلیدی

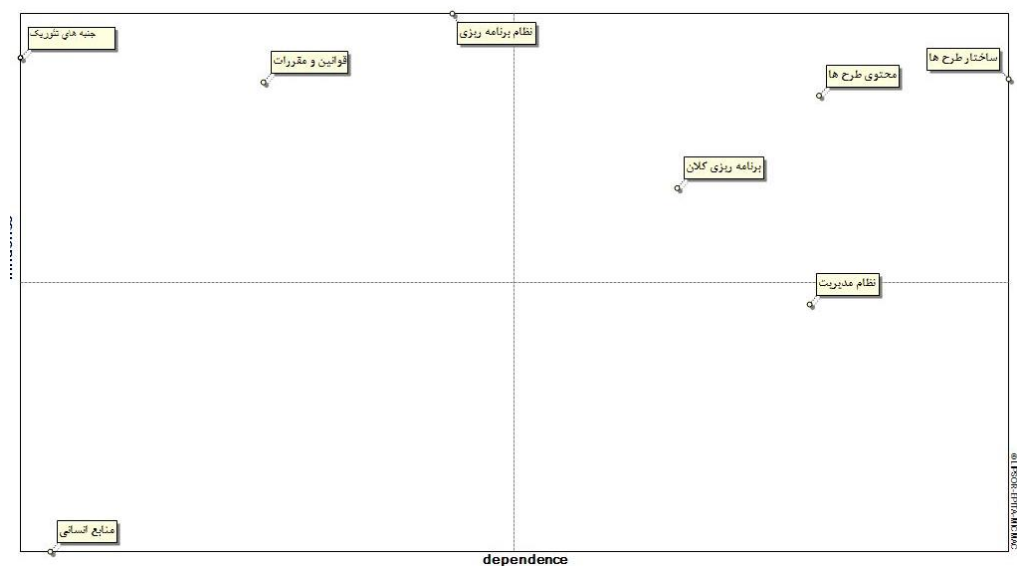
این مرحله شامل شناسایی متغیرهای کلیدی می‌باشد، این کار با کمک گرفتن از طبقه بندی مستقیم و سپس با یک طبقه بندی غیر مستقیم انجام می‌گیرد.

طبقه بندی مستقیم: همه ارتباطها در یک ردیف نشان دهنده اهمیت تأثیر یک متغیر بر کل سیستم است. مجموع یک ستون نشان دهنده میزان تأثیرپذیری یک متغیر است (سطح تأثیرپذیری مستقیم).

طبقه بندی غیرمستقیم: برنامه این امکان را می‌دهد تا گسترش تأثیر را به وسیله مسیرها و حلقه‌های بازخورد مورد مطالعه قرار داد و سرانجام متغیرها را طبقه بندی مستقیم استفاده شده است.

جهت تحلیل نتایج در نخستین قدم با یک روش ساده می‌توان دریافت که تأثیر متغیرها با در نظر گرفتن تعداد گروه‌های ارتباطی در ماتریس تشکیل شده قابل سنجش است. متغیری که بر تعداد معدودی از متغیرها اثر دارد، تأثیرگذاری اندکی نیز در سیستم دارد. بدین ترتیب تأثیرگذاری بر سیستم و تأثیرپذیری از سیستم را می‌توان بر اساس جمع امتیازات سطرها و ستون‌های ماتریس محاسبه نمود (Godet, 2006, 189). نمودار زیر پلان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متغیرها در سیستم را نشان می‌دهد.

نمودار ۴: پلان اثرگذاری و اثر پذیری متغیرها



جدول ۴: ضریب اثرگذاری غیر مستقیم متغیرها

N°	VARIABLE	TOTAL NUMBER OF ROWS	TOTAL NUMBER OF COLUMNS
۱	منابع انسانی	۷۷۸	۱۲۴۴
۲	برنامه ریزی کلان	۱۷۸۸	۲۰۴۴
۳	ساختار طرح‌ها	۲۰۹۱	۲۴۶۷
۴	محتوی طرح‌ها	۲۰۴۵	۲۲۲۵
۵	نظام مدیریت	۱۴۶۵	۲۲۱۳
۶	نظام برنامه ریزی	۲۲۷۳	۱۷۵۷
۷	جنبه های تئوریک	۲۱۵۰	۱۲۰۶
۸	قوانین و مقررات	۲۰۸۲	۱۵۱۶

N°	VARIABLE	TOTAL NUMBER OF ROWS	TOTAL NUMBER OF COLUMNS
	Totals	۹۷	۹۷

با توجه به نتایج به دست آمده سه متغیر محتوی طرح ها و ساختار طرح ها و برنامه ریزی های کلان به عنوان متغیر های کلیدی شناسائی می شوند. از آنجائیکه تعیین تکلیف در مورد طرح های بالا دست و ماموریت آنها و تعریف سلسله مراتب طرح های شهری فراتر از چارچوب و ماموریت این مقاله است از آن صرف نظر می شود.

## بحث

### بحث: ساختار طرح های شهری

در مورد ساختار تهیه طرح های شهری دو محور کلیدی شناسائی شد.

- مشارکت مردم و تقویت NGO ها

- ضرورت اجماع و برنامه ریزی ارتباطی

نظام برنامه ریزی کشور نظامی از بالا به پایین است حال آنکه برنامه ریزی ارتباطی نیازمند نظامی از پایین به بالا است. بنابراین فرض پایه برنامه ریزی ارتباطی زیر سوال خواهد رفت. نظر به آنچه که رفت می توان گفت، نظام برنامه ریزی شهری ایران از تهیه طرح تا اجرا، نیازمند سامان‌دهی مجدد مناسبات بازی‌گران عرصه برنامه ریزی شهری بر بنیاد نسبت‌هایی منطقی از خرد‌های ابزاری، ارتباطی و انتقادی است. بر این اساس ضروری می نماید وظیفه تهیه طرح های شهری متناسب با محیط برنامه ریزی به حکومت های محلی در سطوح پایین سپرده شود و تصمیم‌گیران کلان، همچون ناظران کلی حکومت، تنها به خروج برآیندهای متناسب با سیاست‌های کلی کشور اکتفا نمایند و سایر سازوکارهای مطالعاتی تا اجرایی، از شرح وظایف آنان خارج شود. در این صورت می توان انتظار داشت بروکراسی اعمال نفوذ سطوح فوقانی و نیز تفرق عملکردی تعدیل یابد.

برای این منظور در اولین گام ضرورت دارد تغییر در نظام برنامه ریزی شهری کشور نه به عنوان یک اقدام یکباره بلکه به عنوان فرایندی مستلزم زمان مورد توجه قرار گیرد. باید یک تقسیم کار بین حکومت محلی (شهرداری ها) و حکومت مرکزی صورت گیرد. بسیاری از ماموریت‌هایی که در حال حاضر در اختیار وزارتخانه‌هاست به دولت محلی منتقل شود. شهرداری هم ارز با حکومت محلی نقش ایفا نماید. تهیه طرح، اجرا، تصمیم گیری، درآمد زائی و غیره. در این صورت است که می توان دولتی سبک، نظام بر غیردولتی و برنامه ریزی از پایین به بالا داشت.

تمامی این فرآیندها و تغییرات بی‌حضور نهادهای مدنی ناممکن و بیهوده است. این نهادها دربرگیرنده شوراهای مردمی، احزاب سیاسی، نهادهای صنفی و گروهی و سازمان‌های مردم نهاد هستند که همچون کلاهی مردم و به نیابت از آنان، رفتار شهروندان را از صورت توده‌ای به سازمان‌یافته و فضای گفت‌وگو در این عرصه را از همهمه و فریادهای نامفهوم به گفت‌وگوهای روشن، مشخص، آگاهانه و آرام مبدل خواهند ساخت. نهاد گرائی به عنوان یکی از وجوه اصلی مشارکت مردمی امری است که باید بیش از پیش مورد توجه و البته بازتعریف شود. نهادها و تعریف نقش عمومی و مردمی برای آنها و تخصیص بودجه برای تقویت آنها یکی از الزامات برنامه ریزی مشارکتی است. نهادها باید اهداف و جریان های مختلف را شامل شوند نه اینکه تنها نهادهائی خاص و با زمینه های فعالیتی منتخب مد نظر قرار گیرند. بنابراین یکی از زمینه های اصلی تقویت مشارکت در نظام برنامه ریزی شهری کشور، تقویت و افزایش نهادهای غیر دولتی فعال در تنظیم سیاست ها و طرح ها یکی از گام های موثر در این خصوص می باشد. نهادها به عنوان یکی از ذی نفعان مهم در تصمیم گیری های کلان شهری محسوب می شوند و خرد جمعی حاکم بر آنها بواسطه خصوصیت گروهی شان می تواند نقش موثری در افزایش میزان مشارکت داشته باشد.

**بحث: محتوی طرح های شهری**

در مورد محتوی طرح ها نیز نکات ذیل مورد شناسائی قرار گرفت.

- انعطاف پذیری بالای طرح ها در پاسخ به عدم قطعیت ها
  - توجه به جاری سازی استراتژی ها در طرح های شهری
  - تعیین محورهای کلیدی و سرمشق های توسعه به جای تعیین تکلیف قطعی در مورد تمامی موارد
  - انجام مطالعات آینده نگری و پیش بینی با تاکید بر نخبگان و روش های خبره محور به جای تحلیل روندها
- نکته مهمی که در فرایند تهیه طرح ها باید بطور ویژه مورد بازنگری قرار گیرد، ضرورت ایجاد انعطاف در تعیین موضوعات مورد مطالعه است. بطور سنتی و در قالب مطالعات جامع مطالعات حجیم و زمانبر با پایگاه اطلاعاتی جامع از الزامات ارزیابی طرح های شهری می باشد. اما باید توجه نمود برنامه ریزی استراتژیک تاکید بر شناسائی محورهای استراتژیک دارد. نباید انتظار داشت یک طرح شهری بتواند همزمان پاسخگوی نیاز محیط زیست، اقتصاد، اشتغال و... شهر باشد. بلکه آنچه مهم است در نظر داشتن زمینه های موثر بر محیط برنامه ریزی برای شناسائی محورها و موضوعات استراتژیک است. با توجه به موارد و مطالعات فوق، مدل برنامه ریزی بت رویکرد در تهیه طرح های شهری در کشور پیشنهاد می شود.

نکته دیگر، اهمیت بخشیدن به نظارت و پایش در فرایند برنامه ریزی است. چنانچه پیشتر مطرح شد، در مدل پیشنهادی کمیته های تعامل در نظارت و پایش ایفای نقش می نمایند. بنابراین ضرورت دارد این کمیته ها در طول دوره برنامه همچنان قوام یابند. در مورد چگونگی نظارت و پایش، نگارندگان این مقاله حداقل بر دو نوع پایش اصرار دارند. اول؛ پایش های زمانی از پیش تعیین شده بر اساس زمانبندی اجرای طرح. به عنوان مثال هر سه ماه یا شش ماه یکبار و مانند آن. دوم پایش هائی که بر اساس پیشرفت های عملیاتی تعیین می شوند. به عنوان مثال پس از افق تعیین شده برای اجرای هر استراتژی یا برنامه اقدام. عبارتی دیگر اگر مقرر شده است استراتژی مشخصی برای یک دوره چهار ماهه اجرا شود، باید پس از آن چهار ماه نظارت و پایش صورت گیرد.

بررسی ادبیات نظری نشان میدهد بحث ارزیابی نقطه نظرات متعددی ارائه شده است. این نقطه نظرات را می توان در چهار قالب تفکیک نمود.

- ارزیابی بر اساس نظریه برنامه ریزی (خاستگاه اندیشه برنامه ریزی)
- ارزیابی بر اساس هدف برنامه ریزی
- ارزیابی بر اساس فرایند برنامه ریزی
- ارزیابی بر اساس عمل

بطور ایده آل یک برنامه هنگامی در عمل محقق می شود که بتواند به هر چهار مورد پاسخ مناسبی داشته باشد. برای اینکه رویکرد مناسب را انتخاب کنیم باید به این سؤالها پاسخ گوئیم: چه کسی در برنامه دخیل است؟ نقش هر کدام چیست؟ چه کسی نقش اصلی و چه کسی نقش مشارکت کننده دارد؟ هر کدام چه نفعی از برنامه می برند و چه منابعی را مصرف می کنند؟ چه میزان زمان و منابع برای ارزیابی در اختیار داریم؟ در چه مرحله ای از اجرا می خواهیم ارزیابی را انجام دهیم؟ (Bourgeois, ۲۰۱۳: ۱۰۷).

**جمع بندی**

آسیب شناسی اجرا در برنامه ریزی دو ریشه جداگانه را نشان می دهد.

- قابلیت اجرای برنامه

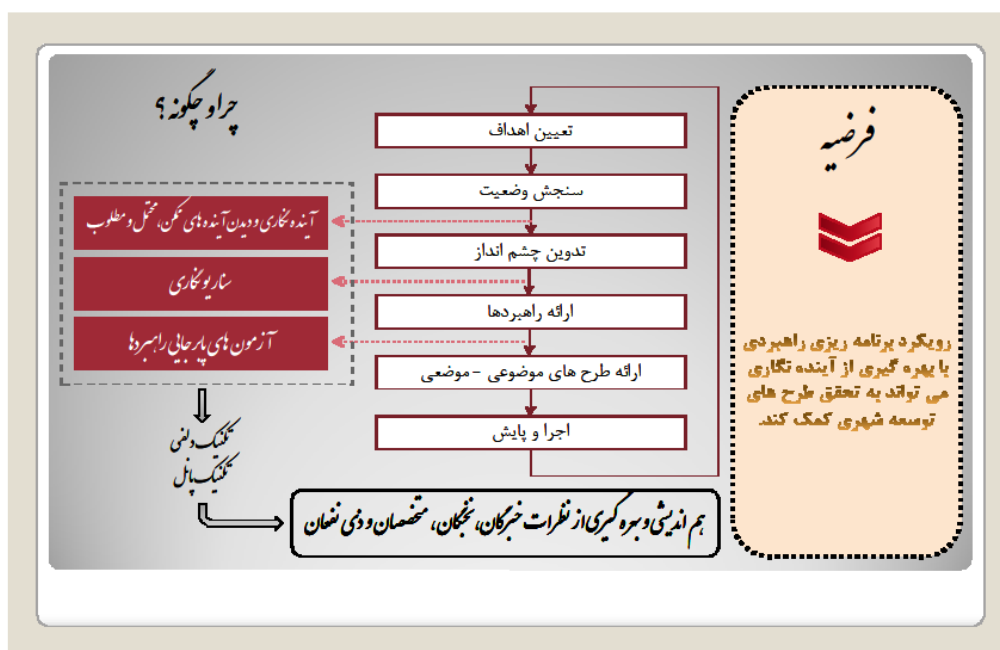
• چگونگی اجرای برنامه

قابلیت اجرای برنامه پیش نیازها را توضیح می‌دهد. قابلیت اجرا به مفهوم مجموعه اقداماتی در سطح سازمانی و محیط- است که سازمان و محیط را برای پذیرش، حمایت و اجرای برنامه مهیا می‌نماید. اجرای برنامه، عملیات را تشریح می‌نماید.

بر اساس مباحث مطرح شده دو نگرش باید مد نظر قرار گیرد. اول، مدل برنامه‌ریزی کنشی است که تهیه و اجرای برنامه را به عنوان یک عمل واحد در هم ادغام می‌کند. به طوریکه تمایز مفهومی میان برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، اجرا و بازنگری از میان می‌رود. در این قالب ضرورت و شیوه تصمیم‌گیری مبتنی بر کنش ارتباطی بسیار حائز اهمیت است. اقبال کنش ارتباطی به حدی است که باعث تغییر در ماهیت برنامه‌ریزی می‌شود. به گونه‌ای که برنامه‌ریزی نه به عنوان مجموعه‌ای از گام‌های مجزا و متوالی بلکه به عنوان شیوه‌های حصول اجماع در جامعه می‌باشد. اجرا در گرو اجماع می‌باشد و اجماع نیازمند تبادل نظر و کنش خواهد بود.

دوم، ورود آینده پژوهی به عرصه برنامه‌ریزی شهری است. بر اساس آینده پژوهی شهری، محوریت برنامه مرحله اجرا می‌باشد. بنابراین هر اقدامی که صورت می‌گیرد باید الزامات عملیاتی آن مدنظر قرار گیرد. تحت تأثیر این نگرش شیوه هدف‌گذاری برنامه مؤثرتر و کارآمدتر می‌شود. فرایند برنامه‌ریزی دچار تحول می‌شود. به گونه‌ای که برگشت پذیری (بازخورد) و انعطاف پذیری را در برنامه‌ریزی تثبیت می‌شود و تأکید بر استخراج شیوه‌های اجرا طرح و راه‌های تحقق اهداف می‌باشد نه خود فرایند برنامه‌ریزی. این همان چیزی است که در مباحث پیاده سازی راهبردی‌ها، جاری‌سازی و... از آن صحبت می‌شود.

نمودار ۵: جایگاه پیشنهادی آینده‌نگاری در فرایند برنامه‌ریزی شهری



## منابع

۱. کاپلان رابرت: نورتون دیوید. ترجمه: بختیاری پرویز. سازمان استراتژی محور: چگونه شرکتها و سازمان‌های معروف جهان توانسته‌اند به کمک روش ارزیابی متوازن (Balanced scorecard) استراتژیهای خود را پیاده کرده ... ، سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۹۵.
۲. لشکرلوکی، مجتبی؛ حسینی، سیدحمید خداداد. تحلیل تطبیقی - انتقادی فنون طراحی استراتژی پابرجادر شرایط عدم قطعیت. فصلنامه مطالعات مدیریت انتظامی، ۱۳۹۰.
۳. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. خلاصه گزارش ارزیابی آتلیه شهرسازی پاریس (APUR) از طرح جامع شهرتهران، ۱۳۸۸.
۴. منصوری سید امیر. درس‌هایی از گزارش APUR درباره طرح جامع جدید تهران، شماره ۲، ۱۳۸۸.
۵. مهدیزاده، جواد. برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری. مرکز تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۲.
۶. مهندسین مشاور زیستا. طرح تحقیقاتی ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران. ناشر: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲.
۷. مهندسین مشاور شارمند. طرح تحقیقاتی شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۴.
۸. Batra Lalit, A Review of Urbanisation and urban policy in post-independent india, Centre for the Study of Law and Governance, Jawaharlal Nehru University, New Delhi, ۲۰۰۹.
۹. Bourgeois Isabelle, " Funnell, S. C., and Rogers, P. J. (۲۰۱۱). Purposeful Program Theory. San Francisco, CA: Jossey-Bass." The Canadian Journal of Program Evaluation Vol. ۲۷ No. ۲ Pages ۱۰۶-۱۰۸, ۲۰۱۳.
۱۰. CITY OF VICTORIA, OFFICIAL COMMUNITY PLAN, Implementation Strategy, ۲۰۱۲.
۱۱. Inland Press, DETROIT FUTURE CITY, ۲۰۱۲ Detroit Strategic Framework Plan, ۲۰۱۳
۱۲. Kirkland Comprehensive Plan, IMPLEMENTATION STRATEGY: Charting a Future Course. Kirkland, WA. ۲۰۰۴.
۱۳. Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, Government of India, Report of the Working Group on Urban Strategic Planning ۱۲th Five-year plan, Steering committee on Urban Development & Management, ۲۰۱۱.
۱۴. UN-HABITAT, United Nations Human Settlements Programme, INCLUSIVE AND SUSTAINABLE URBAN PLANNING: A GUIDE FOR MUNICIPALITIES: Volume ۱: An Introduction to Urban Strategic Planning, ۲۰۰۷.
۱۵. United Cities and Local Governments, Policy paper on urban strategic planning :Local leaders preparing for the future of our cities, ۲۰۱۰