

فصلنامه پژوهشی - تخصصی شهرسازی و معماری هویت محیط

دوره ۱، شماره ۴، پاییز ۱۳۹۹

شاپا الکترونیکی: ۹۷۸۲-۲۷۱۶

<http://www.ei-journal.ir>

صص ۲۳-۳۸

آسیب‌شناسی طرح‌های آماده‌سازی زمین و روندهای اجرایی

بهزاد ملک‌پور اصل^۱، سیامک بدر، حمید فتحی

استادیار شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

(Behzad.malekpourasl@gmail.com)

دکتری شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

(siamakbadr@gmail.com)

کارشناس ارشد شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

hamidfathii@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۰۳

چکیده:

آماده‌سازی زمین به عنوان یکی سیاست‌های اصلی توسعه‌ی زمین در دهه ۱۳۶۰ در قوانین مرتبط با اراضی شهری تعریف شده و در پی آن تعاریف آماده‌سازی زمین و طرح آماده‌سازی در قوانین و دستورالعمل‌های مرتبط تبیین شده و مورد توجه برنامه‌ریزان شهری قرار گرفته است. تحلیل اسناد و برنامه‌های موجود در زمینه‌ی طرح آماده‌سازی زمین و روندهای اجرایی آن در ایران، از بی‌توجهی به تحولات مفهومی زمین و دگرگونی‌های یادشده و پیمودن مسیری غیرروش‌مند در تعیین و تحلیل اهداف و مشکلات حکایت دارد. مقصود اصلی پژوهش، ردیابی مشکل‌های ناشی از تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی زمین است و با توجه به ویژگی‌های مشکل‌هایی که عموماً این برنامه‌ها با آن‌ها روبرو هستند و تعدد و تنوع ذی‌نفعان درگیر در آن‌ها نیاز به اختیار روشی است که بتواند به ردیابی مشکل‌های مورد نیاز تمام ذی‌نفعان بپردازد. از این‌رو روش فرایند انتخابی مورد استفاده در این پژوهش مشکل‌یابی هدف‌مند است که در آن فرصت اعلام نظر ذی‌نفعان متفاوت فراهم می‌گردد و در این میان نقش پژوهشگر از یک سو جمع‌بندی و فراتحلیل نظرات ذی‌نفعان متفاوت در فرایند تهیه و اجرای آماده‌سازی است که با به‌کارگیری فنون گردآوری و تحلیل داده‌ها هم‌چون تحلیل محتوای موضوعی انجام می‌گردد و از سوی دیگر فراهم آوردن چارچوبی برای ابراز نظر و دستیابی به هم‌رأیی است که از طریق تسهیل‌گری در فرایند منتخب میانجی‌گری مشارکتی انجام می‌شود. در نهایت آسیب‌های اصلی فرایند تهیه و اجرای آماده‌سازی مورد شناسایی قرار گرفته و در سه محور، پیشنهاد‌های کلان بر اساس روش مشکل‌گشایی گروهی ارائه شده است.

کلید واژگان: طرح آماده‌سازی، آسیب‌شناسی، مشکل‌یابی، توسعه‌ی زمین

نحوه استناد به مقاله:

ملک پور اصل، بهزاد، بدر، سیامک، فتحی، حمید. (۱۳۹۹). آسیب‌شناسی طرح‌های آماده‌سازی زمین و روندهای اجرایی. فصلنامه پژوهشی - تخصصی شهرسازی و معماری هویت محیط، (۴)، پاییز ۱۳۹۹. ۲۳-۳۸.

http://www.ei-journal.ir/article_130261.html

۱- مقدمه و طرح مسأله

بازتعریف و درک بهتر و دقیق‌تر رابطه متقابل انسان، محیط‌زیست و منابع طبیعی و توسعه اقتصادی برای تحقق آن چه توسعه پایدار نامیده می‌شود امری ضروری است (Elliott, 2012; Mukupa, 2011). امروزه توسعه زمین به عنوان منبع طبیعی محدود در مرکز توجه بسیاری از برنامه‌ریزان شهری برای دستیابی به توسعه پایدار و برقراری رابطه یاد شده قرار گرفته است (Union, 2009). در طول زمان، زمین از مفهومی فیزیکی صرف به مفهومی اقتصادی-اجتماعی تغییر یافته و زمینه مطرح شدن موضوع‌های نوینی هم‌چون زمین به مثابه ثروت عمومی و حکمروایی زمین را فراهم کرده است (شمس پویا و همکاران، ۱۳۹۶). آماده‌سازی زمین به عنوان مجموعه فعالیت‌های هماهنگ و ضروری برای رفع نیازمندی‌های عمومی در عرصه تامین مسکن نیز در راستای پاسخ‌گویی به اهداف توسعه پایدار جوامع شهری به دگرگونی‌های مفهومی زمین بی‌توجه نبوده و سعی کرده است زمین را به عنوان کالای عمومی ارزشمند در نظر گیرد و اهداف و دستورکارهای نوینی را برای توسعه آن در نظر بگیرد (Augustinus & CHIEF, 2009; Deininger, 2009; Augustinus, Enemark, & Munro-Faure, 2010).

تحلیل اسناد و برنامه‌های موجود در زمینه طرح آماده‌سازی زمین و روندهای اجرایی آن در ایران، از بی‌توجهی به تحولات مفهومی زمین و دگرگونی‌های یاد شده و پیمودن مسیری غیرروش‌مند در تعیین و تحلیل اهداف و مشکلات حکایت دارد (عزیزی، ۱۳۸۰؛ اردشیری و همکاران، ۱۳۹۱). ناکارآمدی در زمینه تحقق توسعه از پیش اندیشیده و برنامه‌ریزی شده برای افزایش عرضه زمین در قالب تهیه طرح‌های اجرایی، نارسایی در زمینه روندهای تهیه طرح و سازوکارهای اجرایی امکان‌سنجی و نظارت بر تهیه و اجرای طرح، مشکلات نهادی (رسمی و غیررسمی) در زمینه تحقق توسعه از پیش اندیشیده و برنامه‌ریزی شده تنها بخشی از مشکلات انباشته شده در رابطه با طرح‌های آماده‌سازی زمین در ایران است.

علی‌رغم تمام تمهیداتی که در عناوین طرح‌های آماده‌سازی و محتویات آن‌ها صورت گرفته و با وجود کسب تجارب فراوان تهیه‌کنندگان و مجریان امور شهری، به نظر می‌رسد این طرح‌ها نتوانسته‌اند در مسیر توسعه برنامه‌ریزی شده شهرها به موفقیت مطلوب دست پیدا کنند. یکی از اقداماتی که می‌تواند در جریان اصلاح روندهای نادرست و مشکلات طرح‌های آماده‌سازی مورد توجه قرار گیرد، آسیب‌شناسی و بازنگری شرح خدمات این طرح‌ها و روندهای اجرایی آن‌ها است، زیرا با نگاهی نقادانه به چگونگی تهیه، اجرا و محتوای طرح‌ها می‌توان مشکلات را شناخت و راهکارهایی را برای جلوگیری از شدت یافتن مشکلات مرتبط با آن‌ها ارائه داد که در واقع ضرورت این پژوهش نیز برخاسته از این مقصود است.

پژوهش حاضر با بررسی و آسیب‌شناسی طرح‌های آماده‌سازی زمین در ایران، دو هدف مشخص دارد: الف. ردیابی مشکلات عرصه توسعه زمین با تاکید ویژه بر طرح‌های آماده‌سازی زمین و روندهای اجرایی آن و ب. تدبیر الزامات و پیشنهاد‌های کلان مرتبط با اصلاح شرح خدمات و روندهای اجرایی آن.

در این پژوهش سعی شده است فرآیند بازشناسی و صورت‌بندی مشکل به شکل مشارکتی و با حضور نهادهای درگیر و ذی‌نفع تدوین شود تا در نهایت راهکارهای ارائه شده نیز جنبه عملیاتی داشته باشد. فرایند مشکل‌یابی دارای ماهیتی تکامل‌یابنده است که در آن از یک سو اهداف، ارزش‌ها و نیازها توسط فرایندهای برنامه‌ریزی نشده و از سوی دیگر فرایندهای از پیش تدبیر شده، تعیین می‌شوند. اهمیت انتخاب «مشکل» درست برای عمل برنامه‌ریزی آن است که در صورت تمرکز بر گشودن مشکلات نادرست، کوشش‌ها حتی با به کارگیری روندکاری کارآمد- صرف گزینه‌های نادرست

خواهد شد که نه تنها جامعه مجبور به تحمل زیان ناشی از کوشش‌های نابجا باید شود بلکه وضعیت مشکل‌دار نیز پا برجا می‌ماند. (دانشپور، ۱۳۸۷؛ Kleindorfer et al., 1993).

۲- مبانی نظری پژوهش

آماده‌سازی زمین در واقع برنامه‌ریزی عملیاتی برای توسعه زمین است؛ بدین معنا که آنچه در طرح‌های جامع و تفصیلی برای شهر اندیشیده و تدوین شده است، باید در طرح آماده‌سازی به مرحله اجرا درآید؛ اما این طرح، تنها اجرای صرف طرح‌های تفصیلی نیست؛ بلکه آمیزه‌ای است از قواعد اندیشیده شده پیشین و دیگر عواملی که از لحاظ برنامه‌ریزی شهری، معماری و مهندسی ساختمان برای بهبود و ارتقای کیفیت محیط‌های مسکونی لازم است.

آنچه توجه بسیاری از صاحب‌نظران، تصمیم‌سازان و سیاست‌گذاران توسعه زمین شهری را به خود جلب کرده، و در سال‌های اخیر بر سویه‌های نوینی از آماده‌سازی زمین تاکید شده، برآمد توسعه زمین در چارچوب رهیافت حکمروایی خوب زمین و اثرات آن بر توازن فضایی و توسعه شهرها است (شمس پویا و همکاران، ۱۳۹۶؛ Augustinus & CHIEF, 2009). در این راستا در کشورهای مختلف در پی ایجاد اشکال نوینی از توسعه زمین در شهرها و بسترهای مختلف هستند تا برای دستیابی به توسعه پایدار زمین مقدمات فراهم شود. از جمله می‌توان به پیدایش رهیافت‌های مختلفی شامل مفهوم اجتماعی زمین و چشم‌انداز توسعه فضایی زمین بر مبنای اقتصاد زمین در برنامه‌ریزی فضایی کشورهای مختلف اشاره کرد. به موازات گسترش استفاده از انگاشت توسعه زمین و اختیار رهیافت حکمروایی خوب به منظور پاسخگویی به سازوکارهای مورد نیاز برای دستیابی به آن در سطح شهر، ردیابی دو رهیافت اصلی در زمینه پاسخ‌گویی به پرسش چگونگی دستیابی به توسعه زمین در متون مختلف امکان‌پذیر است:

رهیافت نخست در مواجهه با پرسش چگونگی دستیابی به توسعه زمین: سنجش وضعیت و جایگاه شهر در یک وضعیت قیاسی با سایر مناطق با در نظر گرفتن مسیر حرکت در درون انگاشت حکمروایی خوب زمین و مسیر طی شده: از دیدگاه این رهیافت وضعیت شهر به لحاظ میزان برخورداری از نیروهای محرک توسعه زمین تنها به میانجی قیاس نسبی با سایر شهرها و پایش مسیر حرکت شهرها در درون مسیر حکمروایی خوب زمین امکان‌پذیر است.

رهیافت دوم در مواجهه با پرسش چگونگی دستیابی به توسعه زمین: شناسایی و معرفی نیروهای محرک و بستر ساز توسعه زمین از دیدگاه‌های نظری مختلف: با توجه به اینکه انضباط برنامه‌ریزی به مفهوم کلی و برنامه‌ریزی شهری در سطح جغرافیایی ویژه، به لحاظ نظری وام‌دار دیدگاه‌های نظری مطرح شده در سایر انضباطها است، روش‌های مختلفی برای بررسی وضعیت شهرها مورد استفاده قرار می‌گیرد.

آماده‌سازی زمین در ایران در دهه ۱۳۶۰ هجری شمسی در قوانین مرتبط با اراضی شهری (همچون قانون زمین شهری) تعریف شده و در پی آن تعاریف آماده‌سازی زمین و طرح آماده‌سازی در قوانین و دستورالعمل‌های مرتبط تبیین شده است و البته توجه چندانی به تحولات رخ داده در عرصه توسعه زمین نداشته است که شواهد آن را در عدم تغییر در نحوه تولید طرح‌ها و برنامه‌های آماده‌سازی زمین می‌توان مشاهده نمود.

در ارتباط با پیشینه پژوهش، تحلیل محتوای منابع و اسناد مرتبط در زمینه آسیب‌شناسی بر اساس رهیافت کیفی و منطبق بر مطالعات پژوهشگران در پنج بخش مکان‌یابی، تهیه طرح، واگذاری، اجرا و مدیریت (منطبق بر روند اجرایی آماده‌سازی زمین در بخش عمومی) انجام و نتایج هر بخش استخراج و ارائه شده است. در این پژوهش بیست پژوهش

مستقل بررسی شده است که در جدول شماره ۱ یک تنها بخشی از آسیب‌شناسی مراحل یاد شده با استفاده از روش تحلیل محتوا ارائه شده است و در فرایند پژوهش به ارائه یافته‌ها پرداخته شده است.

جدول ۱: جمع‌بندی و تحلیل مطالعه‌های پیشین نظری: مشکلات طرح‌های آماده‌سازی زمین

منبع	مشکل		
معزی و دیگران، ۱۳۹۰	قانونی برنامه‌ریزی	مشکلات قانونی از نظر الحاق به محدوده شهری مطالعات اندک و غیر مرتبط و فاقد راهبرد معین	مکان‌یابی
معزی و دیگران، ۱۳۹۰			
بهزادفر، ۱۳۹۰	فضایی و ساختار	دسترسی و نفوذپذیری نامناسب عدم ارتباط کالبدی با ساختار شهر	
بهزادفر، ۱۳۹۲		عدم توجه به الزامات پدافند غیرعامل	
نوکار، جعفریان، ۱۳۹۴ بهزادفر، ۱۳۹۰	قانونی برنامه‌ریزی	فرایند محوری پایین طرح‌ها	تهیه طرح
بهزادفر، ۱۳۹۰ معزی و دیگران، ۱۳۹۰		وضعیت نامطلوب در کاربری طرح‌های فرادست	
نوکار، جعفریان، ۱۳۹۴		برخورداری نسبی طرح‌ها از الگوی تعریف‌شده در شبکه معابر و دانه‌بندی	
نوکار، جعفریان، ۱۳۹۴	واگذاری	زیاده‌خواهی شهروندان در واگذاری و عدم تحقق کامل واگذاری‌ها	واگذاری
نوکار، جعفریان، ۱۳۹۴		واگذاری بدون تهیه خدمات شهری و سکونت پیش از موعد	
معزی و دیگران، ۱۳۹۰		نبود سازوکار مدیریت ساخت و مدیریت پس از اجرا	
نوکار، جعفریان، ۱۳۹۴	مدیریتی	عدم یکپارچگی میان واحدهای اجرایی و مدیریتی (اجازه تفکیک از سوی ثبت بدون هماهنگی شهرداری)	اجرا
معزی و دیگران، ۱۳۹۰			

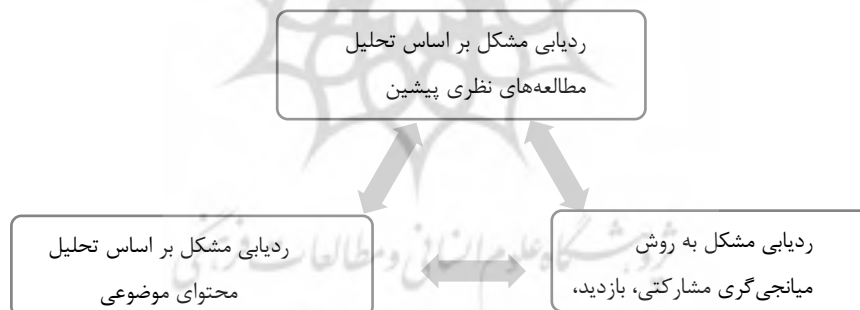
(منبع: مطالعات نویسندگان، ۱۳۹۹).

۴- روش پژوهش

با توجه به این‌که اصلی‌ترین مقصود پژوهش حاضر، ردیابی مشکلات طرح‌های آماده‌سازی در فرایند تهیه و اجرای آن‌هاست، بنابراین دسته‌بندی مشکلات (به سه دسته ساده و پیچیده و شریر) و شیوه‌های گشودن آن در انتخاب روش پژوهش موثر خواهند بود. مشکل‌های شهری که این پژوهش با آن‌ها رویاروست از یکسو دارای پیچیدگی در صورت‌بندی بوده (متفاوت با مشکل‌های ساده) و با چندگانگی ذی‌نفعان، آرمان‌ها و ارزش‌های هر یک، هم‌رأیی بر راه گشودن آن‌ها وجود ندارد (متفاوت با مشکل‌های پیچیده) و فرایند مشکل‌گشایی برای این مشکل‌ها به دلیل قدرت ذی‌نفعان در محدود ساختن ابتکارهای سایر گروه‌ها بسیار پیچیده‌تر است و هیچ موضوعی آن را محدود نمی‌کند.

صورت بندی مشکل ها ۲ درصد ایجاد روند کارهایی است که از طریق آن بتوان به بهبود شناسایی مشکلات پرداخت که منجر به ایجاد روند کارهایی برای شفاف سازی اهداف مشکل گشایی خواهد شد و منجر به مدیریت بهتر زمان و هزینه خواهد شد و مشکلات بر حسب اهمیت گشوده خواهند شد. مشکل یابی معمولاً به دو صورت (نخست) مشکل یابی منفعل ۳ یا واکنش گرایانه ۴ (دوم) مشکل یابی هدف مند ۵ یا کنش گرایانه ۶ انجام می گیرد و با توجه به تعریف عمومی مشکل می توان گفت هر دو روش پاسخهایی هستند به اختلاف بین وضعیت موجود و آنچه دلخواه جامعه (وضعیت مطلوب) است (دانشپور، ۱۳۸۷؛ Kleindorfer et al., 1993).

مشکلات طرح های آماده سازی در فرایند تهیه و اجرای آنها با توجه به الف: چندبندی بودن فرایندهای تهیه و اجرای آنها، ب: درگیری ذی نفعان متفاوت و وابستگی مشکل ها به یکدیگر و ج: عدم وجود بیانیه شفاف از مشکل ها، در گونه "مشکلات شریر" قرار دراد که راه گشودن آنها تنها با به کارگیری روش های خطی و عقلانی امکان پذیر نیست و ضروری است تا از میان فرایندهای مشکل یابی، از شیوه مشکل یابی هدف مند (کنش گرایانه) و از میان فرایندهای مختلف مشکل گشایی، از فرایند مشکل گشایی گروهی (همکارانه) در شناسایی و حل آنها استفاده گردد. روش پژوهش را می توان در دو مرحله ی مشکل یابی و مشکل گشایی به شکل زیر (شکل شماره یک) بیان کرد: در مرحله مشکل یابی (هدف مند و کنش گرایانه)، بر اساس روش تحلیل موضوعی و میانجی گری مشارکتی (بر اساس برگزاری پنل های تخصصی، بازدید میدانی و مصاحبه و آسیب شناسی چارچوب های قانونی) مهم ترین مشکل های مرتبط با عرصه های موضوعی آماده سازی زمین و مسکن شناسایی شده و در نهایت پیشنهاد های کلان در زمینه ارتقای کارآمدی شرح خدمات و روندهای اجرایی طرح های آماده سازی زمین ارایه خواهد شد.



شکل یک: فرآیند مشکل یابی هدف مند در فرآیند پژوهش

۵- بحث و یافته ها

تشریح فرآیند مشکل یابی هدف مند (کنش گرایانه)

- 2 Problem-finding
- 3 Passive
- 4 Reactive
- 5 Purposive
- 6 Proactive

بر اساس فرایندهای مختلف شناسایی مشکل، مشکل‌یابی و مشکل‌گشایی، در مرحله نخست پژوهش، تلاش گردیده است ابتدا مطالعات و اسناد پیشین مرتبط با آماده‌سازی زمین مرود بررسی سیستماتیک قرار گیرد که در بند پیشینه پژوهش مورد تحلیل قرار گرفت. در ادامه با رجوع به منابع مرتبط با عرصه‌های موضوعی آماده‌سازی زمین و مسکن برخی از مهمترین مشکل‌ها ردیابی کردند که در این راستا، از روش "تحلیل محتوای موضوعی" استفاده گردیده است. برخی از عناوین این مهمترین مشکل‌ها به صورت خلاصه در ادامه آورده شده است. پژوهش‌گر سعی دارد در مشکل‌یابی هدفمند با برقراری ارتباط و مصاحبه عمیق با ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان پدیده مورد برنامه‌ریزی، خودش نیز در مشکل‌یابی نقش ایفا کند و صرفاً ناظر نباشد و با کاوش در ریشه‌های پدیده به شناختی عمیق دست یابد. (دانشپور، ۱۳۸۷؛ Kleindorfer et al., 1993).

۴-۱- ردیابی مشکلات بر اساس تحلیل محتوای موضوعی

با توجه به بررسی‌های انجام شده از سوی این پژوهش، موارد زیر را می‌توان به صورت کلی و دسته‌بندی نشده به عنوان مشکلات کلان شناسایی شده مطرح کرد (تحلیل محتوای اسناد ارائه شده در جدول شماره ۱):

- عدم تأمین (کامل) زیرساخت‌ها و خدمات هفتگانه مرتبط با طرح‌های آماده‌سازی زمین از سوی مبادی ذی‌ربط
- عدم اجرای کامل و رهاشدگی بعضی از فضاهای خدماتی برنامه‌ریزی شده در محدوده طرح‌های آماده‌سازی و کاهش مطلوبیت زیست

- افزایش رانت اقتصادی ناشی از سوداگری زمین و انحراف رفتار بنگاه‌های تولیدی در این زمینه
- نبود انسجام درونی (عدم ارتباط) میان اهداف و برنامه‌های طرح‌های آماده‌سازی با عوامل اجرایی آن
- نبود ارتباط زمینه‌ای (عدم ارتباط) کامل میان نیازهای ساکنین و استفاده‌کنندگان و پیشنهادی طرح‌های آماده‌سازی (عدم توجه به نیازهای اجتماعات محلی در تصمیم‌سازی و تهیه طرح‌های آماده‌سازی)
- نبود مشارکت مناسب و هماهنگی کامل ذینفعان مختلف در تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی زمین که منجر به تحمیل هزینه‌های مازاد بر برآوردهای اولیه و نیز کاهش تحقق‌پذیری برنامه‌های ازپیش‌اندیشیده شده می‌گردد.

- عدم پذیرش واقعی رویکرد راهبردی در برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های آماده‌سازی زمین
- لحاظ نکردن کامل ابعاد مختلف در تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی (از جنبه‌های مختلف برنامه‌ریزی شهری، طراحی شهری، منظر شهری، محیط زیست، معماری، پدافند غیرعامل، مهندسی زیرساخت، مدیریت طرح و ...)

جمع‌بست لیست موارد فوق که برآمده از تحلیل محتوای بیست سند ۷ شامل مقاله، مصاحبه و یادداشت‌های روزنامه است را می‌توان در سه دسته کلی شامل نخست - مشکلات نهادی و ناکارآمدی در زمینه‌ی تحقق توسعه ازپیش‌اندیشیده و برنامه‌ریزی شده برای افزایش عرضه زمین در قالب تهیه طرح‌های آماده‌سازی؛ دوم - نارسایی در زمینه‌ی روند کارهای تهیه طرح‌های آماده‌سازی زمین و سازوکارهای اجرایی؛ و سوم - مشکلات مربوط به نارسایی زیرساخت‌های شهری انجام داد (تحلیل محتوای اسناد ارائه شده در جدول شماره ۱).

عوامل مختلفی که شناخته نشدن کامل آن‌ها موجب خوانشی اولیه و کم‌اهمیت‌تر از این طرح‌ها در مقایسه با کشورهای بیشتر توسعه‌یافته می‌شود و بنیادی‌ترین هدف انجام آماده‌سازی زمین که تحقق توسعه ازپیش‌اندیشیده و

۷. لیست برخی از اسناد بررسی شده به قرار زیر است:

- عنوان مقاله: رویکردهای انطباق‌محور ارزیابی اجرا در برنامه‌ریزی کاربری زمین، مورد پژوهی: ارزیابی انطباق محور در شهر لواسان نویسندگان: راضیه رفیعی و ناصر برک‌پور

- عنوان مقاله: ارزیابی زیرساخت‌های سبز شهری به‌منظور اصلاح تدریجی آن‌ها در سیمای سرزمین تهران نویسندگان: مهسا یزدان پناه، احمدرضا یآوری، لعبت زبردست و سیده آل احمد

- اسناد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

برنامه‌ریزی شده برای افزایش عرضه زمین در قالب تهیه طرح‌های اجرایی است را مورد تهدید قرار داده و ضرورت بازنگری و به‌روزرسانی در شرح خدمات فعلی و روندهای اجرایی آن را الزامی می‌سازد تا از این طریق برخی از مهم‌ترین مشکلات طرح‌های آماده‌سازی زمین بازتولید نگردند و به زمین و مسکن به‌عنوان پدیده‌ای مشترک و با ملاحظات هم‌زمان اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و کالبدی نگریسته و با توجه به ویژگی‌ها شکل‌دهنده و متمایزکننده آن از سرپناه بسیاری از عوامل دیگر نیز مورد توجه قرار گیرند.

۲-۴- ردیابی مشکل به روش میانجی‌گری مشارکتی

با توجه به درگیر بودن عوامل مختلف در تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی زمین و ضرورت مرور اقدامات و تجربیات این حوزه، روش مورد استفاده در تولید برون‌دادهای این پژوهش، روش میانجی‌گری مشارکتی^۸ به عنوان انگاشت انتخابی انجام فرایندهای مورد نیاز این پژوهش انتخاب شده است. مشارکت، مفهومی گسترده و پیچیده است. چنان‌که از انواع شیوه‌های صوری جلب مشارکت گرفته تا رویکردهای نوین آن در راستای دعوت مردم برای اثرگذاری در تصمیم‌گیری‌ها و پذیرفتن هزینه‌های چه‌بسا چشمگیر آن را دربر می‌گیرد. می‌توان در شرایط کنونی نیز با مطالعه دقیق فرآیند تهیه و طرف‌های درگیر در تهیه برخی طرح‌ها، به امکان‌سنجی دخالت فعال‌تر ذی‌نفعان در برنامه‌ریزی و ساخت محیط زندگی شهروندان، از جمله در طرح‌های آماده‌سازی زمین، پرداخت.

روش میانجی‌گری مشارکتی شامل طیف‌های تعهد و درگیر شدن^۹، مذاکره^{۱۰}، پیش میانجی‌گری^{۱۱} و میانجی‌گری^{۱۲} است و در آن کوشش می‌شود تعریف مشترکی از مشکلات با به‌کارگیری دانش متفاوت ذی‌نفعان و از طریق دستیابی به معنای مشترکی میان آن‌ها ارایه و زمینه‌ی اثرگذاری بر تصمیم‌ها از طریق شنیده شدن نظرات متفاوت فراهم و زمینه‌ی دستیابی به تصمیم‌ها فراهم گردد.

گام نخست - شناسایی ذی‌نفعان درگیر در طرح‌های آماده‌سازی زمین: با توجه به قرارگیری موضوع طرح‌های آماده‌سازی زمین در سازمان ملی زمین‌ومسکن، تعریف موردنظر از ذی‌نفعان شامل نهادهای عمومی و نیمه‌عمومی، سازمان‌های دولتی و غیردولتی فعال در طرح‌های آماده‌سازی زمین و گروه‌های هدفی تعریف می‌شوند که می‌توانند در روند امکان‌سنجی، تهیه طرح، تصویب طرح و اجرای طرح‌های آماده‌سازی زمین اثرگذار باشند یا اثر بگیرند. طبیعتاً هر یک از این دسته ذی‌نفعان انتظاراتی دارند که عدم توجه به آن‌ها می‌تواند بخش‌هایی از اجرای طرح‌های آماده‌سازی زمین را با مشکلاتی روبرو کند. این ذی‌نفعان بر ورودی‌ها (منابع و امکانات و برنامه‌ها) اثر گذارند و یا از برون‌دادهای (خدمات، محصولات، پیامدها و جز آن) طرح‌های آماده‌سازی زمین تأثیر می‌پذیرند.

گام دوم - دسته‌بندی ذی‌نفعان براساس ارتباط با سازمان ملی زمین‌ومسکن: نهادهای درگیر شناسایی شده در ارتباط با نقش و نحوه تعامل آن‌ها با سازمان ملی زمین‌ومسکن به دو دسته نهادهای داخلی و خارجی قابل تقسیم‌بندی هستند (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۵).

الف- نهادهای داخلی: نهادهای داخلی اشخاص، گروه‌ها یا سازمان‌هایی هستند که درون مرزهای سازمان به فعالیت می‌پردازند و می‌توانند بر علایق، منابع یا خروجی سازمان اثر بگذارند و یا از خروجی سازمان اثر پذیرند. تحقیقات

-
- 8 participatory mediation
 - 9 engagement
 - 10 negotiation
 - 11 Pre-mediation
 - 12 Mediation

انجام گرفته بر نمونه‌های مشابه برنامه‌ریزی، اذهان را به این سمت هدایت می‌کند که تا زمانی که مدیران و به‌طور عام کارکنان مجموعه‌ای در تدوین مشارکت نداشته باشند (یا به عبارتی برنامه را ماحصل نظرات خود ندانند) ضمانت اجرایی و همکاری در اجرای برنامه دور از دسترس، به نظر می‌رسد. بنابراین ذی‌نفعان داخلی در فرآیند آماده‌سازی به عنوان اساسی‌ترین گروه در تدوین طرح مورد تعامل هستند. بدین منظور نظرات و دیدگاه‌هایی که ذی‌نفعان خارجی ارائه می‌کنند در معرض نقد ذی‌نفعان داخلی قرار خواهد گرفت و آن‌ها نظرات اصلاحی را اعلام خواهند کرد.

ب- نهادهای خارجی: همه افراد گروه‌ها و سازمان‌هایی که خارج مرزهای سازمان بوده و مصداق تعریف ذی‌نفع هستند، جزو این طبقه محسوب می‌شوند. اهمیت هر یک از نهادهای خارجی در فرآیند آماده‌سازی از آنجایی دانسته می‌شود که دانسته شود قانون‌گذاران، مردم (با فشار انتظارات، توقعات و نیازهایشان) و سازمان‌های موازی، متداخل و مکمل می‌توانند مأموریت‌های سازمان ملی زمین‌وسمکن را در خصوص طرح‌های آماده‌سازی محدود کنند یا بسط دهند و یا شهرداری، دستگاه‌های خدمات‌رسان و پیمانکاران با اجرای مؤثر و کارآمد تمام یا بخشی از فعالیت‌ها و مأموریت‌های سازمان ملی زمین‌وسمکن در ارتباط با آماده‌سازی زمین و مردم از حیث مشارکت و همراهی می‌توانند بر راهبردهای تحقق اهداف آماده‌سازی مؤثر باشند و در صورت تغییر ضوابط اجرایی سازمان‌های موازی، متداخل و یا مکمل شکل انجام عملیات و رویه‌های ثابت و روش‌های انجام کار در فرآیند آماده‌سازی دستخوش تغییر گردد. دانستن جایگاه هر یک از این نهادها در شناخت اولیه از ذی‌نفع و نوع ارتباط آن با سازمان ملی زمین و مسکن بسیار مؤثر است (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۵).

جدول ۴ نمونه‌ای از نهادهای درگیر براساس ارتباط با سازمان ملی زمین‌وسمکن

نهادهای درگیر آماده‌سازی در مرحله امکان‌سنجی	
نهادهای داخلی	نهادهای خارجی
سازمان ملی زمین‌وسمکن اداره کل راه‌وشهرسازی	سازمان ثبت اسناد و املاک شرکت آب و فاضلاب و آب منطقه‌ای شرکت برق
نهادهای درگیر آماده‌سازی در مرحله تهیه و تصویب طرح	
نهادهای داخلی	نهادهای خارجی
سازمان ملی زمین‌وسمکن	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
نهادهای درگیر آماده‌سازی در مرحله اجرا	
نهادهای داخلی	نهادهای خارجی
اداره کل راه‌وشهرسازی پیمانکاران	شهرداری، شرکت آب و فاضلاب و آب منطقه‌ای، شرکت برق
نهادهای درگیر آماده‌سازی در مرحله واگذاری	
نهادهای داخلی	نهادهای خارجی
سازمان ملی زمین و مسکن اداره کل راه‌وشهرسازی	شهرداری گروه‌های هدف

(منبع: مطالعات نویسندگان، ۱۳۹۹)

گام سوم - مشکل‌یابی طرح‌های آماده‌سازی زمین از دیدگاه مدیران استانی: نظرات مسئولان استانی (نمایندگان ادارات کل استانی اصفهان، یزد و مرکزی) به عنوان عوامل اصلی بدنه کارفرمایی در تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی در خصوص موضوعات مربوط به روندهای اجرایی و شرح خدمات تهیه طرح‌ها در پیل مختص ایشان کسب و مورد تحلیل قرار گرفته و در چارچوب چالش‌ها و راه‌حل‌های مورد نظر ارائه شده است.

عمده ترین چالش ها و مشکلات عنوان شده در دو محور موضوعی اصلی (یعنی شرح خدمات و روندهای اجرایی) در این نشست در شکل زیر ارائه شده و بر اساس تحلیل محتوا و کدگذاری های انجام شده محورهای اصلی بر اساس تکرار موضوعات به ترتیب شامل موارد زیر است:

- چالش ها و مشکلات محتوایی مرتبط به شرح خدمات

- چالش ها و مشکلات فرایندی مربوط به بدنه اجرایی

- مسائل مربوط به ماهیت آماده سازی زمین

قاب ۱: نمونه ای از مشکلات عنوان شده در فرایند آماده سازی زمین از جانب مسئولان استانی

در طرح های آماده سازی مطالعات زمین شناسی، لرزه زمین ساخت، پهنه بندی گسل وجود ندارد. صرفا به صورت موردی پس از مواجهه با شرایط خاص به این موضوعات ورود پیدا می کنیم.

در کمیسیون ماده ۵ مدیریت مسکن و ساختمان سابق حضور ندارد و به همین دلیل میان طرح تفصیلی و طرح آماده سازی گسست ایجاد شده است.

دستگاه های خدمات رسان در زمان اجرا صرفا نقش ایفا می کنند و بعضا نیازها و الزامات مورد نظر آنها موجب تغییرات در طرح و یا افزایش قابل توجه در هزینه می شود و یکی از مسائل تحویل زمین آماده سازی شده به شهرداری ها هست. بیشترین معضل همین جاست. مثلا خیابان کشی انجام شده ولی فضاهای خدماتی وجود ندارد و مشخص نیست تامین کننده این نیازها کیست به همین خاطر شهرداری از پذیرش مسئولیت و تحویل زمین امتناع می کند.

عموما هم مالک برای افزایش ارزش افزوده به فراخور حال اقداماتی بر خلاف طرح مصوب انجام می دهد. گاهی هم تقاضای واقعی از سایت به درستی برآورد نشده است.

مرحله امکان سنجی آماده سازی زمین به هیچ عنوان به درستی اجرا نمی شود.

پیش از تکمیل آماده سازی جمعیت ساکن می شود و همین موضوع ابزاری برای پذیرش محدوده به عنوان محله شهری برای شهرداری است. در حالی که ساکنان اولیه با کمبود شدید خدمات مواجه هستند.

(منبع: مطالعات نویسنندگان، ۱۳۹۹).

گام چهارم - مشکل یابی طرح های آماده سازی زمین از دیدگاه مشاوران تهیه کننده طرح های آماده سازی: در نشست میان کارفرما، پژوهشگران و مشاوران با سابقه کشور در تهیه طرح های آماده سازی زمین (نمایندگان مهندسی مشاور پارت، زیستا و آمود) تلاش شد تا مشکلات شرح خدمات آماده سازی زمین و همچنین موانع تحقق پذیری طرح ها در اجرا بحث گذاشته و راه حل های متناسب با هر یک از موانع نیز نظرخواهی شود. عمده ترین چالش ها و مشکلات عنوان شده در دو محور موضوعی اصلی (یعنی شرح خدمات و روندهای اجرایی) در این نشست در شکل زیر ارائه شده و بر اساس تحلیل محتوا و کدگذاری های انجام شده محورهای اصلی بر اساس تکرار موضوعات به ترتیب شامل موارد زیر است:

- مکمل نبودن مرحله نخست و دوم شرح خدمات و یا به عبارت دیگر عدم هماهنگی شرح خدمات در دو مرحله مذکور؛

- عدم حضور فعال و مؤثر دستگاه های خدمات رسان در تمامی مراحل فرایند آماده سازی؛

- عدم توجه به برخی موضوعات محتوایی در شرح خدمات از جمله هم پیوندی با محدوده شهر، پشتوانه اجتماعی و اقتصادی، طراحی شهری، الگوی کاشت و ...؛

- موضوعات مربوط به شرح خدمات فعلی از جمله هم پوشانی بخش های مختلف، نداشتن سلسله مراتب، نداشتن لایه بندی موضوعی، منفک نبودن بخش شناخت، تحلیل و طرح

قاب ۲: نمونه‌ای از مشکلات عنوان شده در فرایند آماده‌سازی زمین از جانب مشاوران تهیه‌کننده

جدایی بسیار زیاد فاز ۱ و ۲، به این معنی که مشاوران معمار و شهرساز صرفاً فاز ۱ را انجام می‌دهند. شکافی که میان فاز اول و دوم وجود دارد که در شرح خدمات هم به چشم می‌خورد، به اجرا و تحقق‌پذیری طرح لطمه می‌زند. افرادی که از جانب کارفرمایان اسناد فاز ۲ را تحویل می‌گیرند، تخصص ارزیابی و بررسی آن‌ها را نداشتند. به‌عنوان نمونه از سوی کارفرما سازوکاری برای کنترل آزمایش خاک، یا شدت و مدت بارندگی برای پیش‌بینی آب‌های سطحی، پیش‌بینی فاضلاب، حتی پروفیل‌های عرضی و طولی خیابان‌ها، محاسبات روسازی معابر وجود نداشت. ضوابط پیشنهادی طرح آماده‌سازی در خصوص تراکم ساختمانی قطعات در برخی موارد رعایت نشده است و مفاهیمی از جمله طراحی و پدافند در جهت انتزاعی در طرح‌ها دیده می‌شوند اما در بخش اجرا لحاظ نمی‌شود. وجود چندگانگی در فرایند آماده‌سازی زمین اعم از تهیه‌کننده، تصویب‌کننده و مجری؛ عموماً مجریان طرح‌ها به دلیل نبودن در فرایند تهیه با مشکل روبرو می‌شوند و عدم یکپارچگی میان نهادهای متولی (از جمله اداره آب و فاضلاب، برق و گاز) طرح اصلی را دستخوش بازنگری قرار می‌دهند. نبود فرایندی مبتنی بر جذب مشارکت دستگاه‌های خدمات رسان به‌ویژه دستگاه‌های تأسیساتی از ابتدای فاز نخست.

(منبع: مطالعات نویسندگان، ۱۳۹۹).

گام ششم - مشکل‌یابی بر پایه تشکیل پنل‌های تخصصی: در این پژوهش بررسی و تحلیل نحوه اثرگذاری عوامل مختلف در موفقیت و شکست طرح‌ها مبتنی بر فعالیتی مشارکتی انجام شده که در آن بر استفاده از بهترین داده‌ها، اطلاعات، دانش و قضاوت‌های موجود در حوزه تجربی و اجرایی تأکید شده است. این شرایط، استفاده از پنل‌ها را در میان مجموع روش‌های موجود برای پژوهشگران، تبدیل به یکی از بهترین انتخاب‌های مناسب پیش روی آن‌ها کرده است. پنل‌ها نه تنها در فرایند بررسی و تحلیل عوامل موفقیت و شکست، امکان مشارکت چندین متخصص را فراهم می‌آورد، بلکه گردهمایی ایده آلی را برای مباحثه و هم‌اندیشی عمیق فراهم می‌کنند. بر همین اساس، در این پژوهش نیز برای بررسی و آسیب‌شناسی طرح‌های آماده‌سازی زمین از پنل‌های تخصصی مجزا استفاده شده است. عمده‌ترین چالش‌ها و مشکلات عنوان شده در پنل‌ها دو محور موضوعی اصلی (یعنی شرح خدمات و روندهای اجرایی) در این نشست در شکل زیر ارائه شده و بر اساس تحلیل محتوا و کدگذاری‌های انجام‌شده محورهای اصلی بر اساس تکرار موضوعات به ترتیب شامل موارد زیر است:

- مراحل فرایند آماده‌سازی زمین

- مشارکت ذی‌نفعان

- دانش فنی تهیه‌کنندگان و مجریان طرح

- فرایند تهیه طرح در شرح خدمات

- محتوای تهیه طرح‌ها بر اساس شرح خدمات

قاب ۳: نمونه‌ای از مشکلات عنوان شده در فرایند آماده‌سازی زمین در پنل متخصصین سازمان

جنبه‌های برنامه‌ریزی شهری طرح‌های آماده‌سازی در مقایسه با مباحث طراحی شهری پرتنگ تر است و به نظر می‌رسد همین عامل موجب مشاهده نتایج غیر قابل انتظار در عملیاتی شدن طرح‌ها است. مجری طرح‌های آماده‌سازی شهرداری‌ها هستند این در حالی است که تهیه‌کننده این طرح‌های سازمان ملی زمین و مسکن و ادارات کل مسکن و شهرسازی هستند. در واقع این طرح‌ها بدون دخالت مجری طرح تهیه می‌شود و این امر یکی از دلایل عدم تحقق‌پذیری طرح‌ها و تغییر محصول نهایی است. (نبود حکمروایی در مدیریت زمین) مشکلات طرح‌های آماده‌سازی از جمله مکان‌یابی نامناسب خدمات شهری، عدم توجه به محیط طبیعی و توپوگرافی زمین، عدم توجه به منابع طبیعی، جانمایی نادرست تجهیزات شهری و شبکه‌های مرتبط به آنها، عدم انطباق گذرهای شهری با خدمات پیشنهادی در مجاورت آنها، یکی از دلایل عدم تحقق طرح‌ها عدم توجه به تأمین مالی، عدم توجه به نحوه مشارکت و ورود کنشگران در مراحل مختلف آماده‌سازی زمین. در شرح خدمات توجه به پدافند، اسناد فرادست، بخش طراحی، سرانه‌ها و ... وجود دارد ولی در عمل قابل مشاهده نیست

(منبع: مطالعات نویسندگان، ۱۳۹۹)

۳-۴- مشکل یابی بر پایه بازدیدهای میدانی

علاوه بر انجام آسیب شناسی طرح های آماده سازی زمین از طریق برگزاری پنل های تخصصی، در پژوهش حاضر، این امر از طریق انجام مصاحبه عمیق با مدیران و مسئولین استانی در استان های کردستان، قزوین و قم و بازدیدهای میدانی از ۳ پروژه نمونه طرح های آماده سازی انجام شده در استان های مذکور نیز مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.^{۱۳}

۶- نتیجه گیری و ارائه پیشنهادها

پژوهش حاضر با بررسی و آسیب شناسی طرح های آماده سازی زمین در ایران، در در انتها بر اساس یافته های مشکل یابی هدف مند و کنش گرانه در یک جمع بندی به بیان مجدد مهم ترین نقاط ضعف این طرح ها به صورت خلاصه در جدول زیر ارایه شده است:

جدول ۵: "آسیب شناسی نهایی فرآیند تهیه طرح های آماده سازی زمین و روندهای اجرایی"

موارد و مسایل	اثر منفی / آسیب شناسی
عدم همخوانی کامل طرح های آماده سازی زمین با برنامه ها و سیاست های توسعه مسکن در کشور	تدوین سیاست آماده سازی زمین با تدوین برنامه های مسکن کشور ارتباط منسجم و تعریف شده ای نداشته است. این نقیصه باعث می گردد تا برخی از پروژه های آماده سازی زمین با صف متقاضیان مواجه شده و برخی دیگر با عدم استقبال روبرو گردند.
عدم هماهنگی کامل و مناسب میان دستگاه ها با سازمان ملی زمین و مسکن در اجرای طرح های آماده سازی زمین	از نظر هماهنگی، نقاط ضعف بارزی در اجرای سیاست های آماده سازی زمین از ابعاد قانونی و تشکیلاتی وجود دارد. در بعد تشکیلات، علیرغم هماهنگی نسبی در سطح ملی بین دستگاه ها، در سطح محلی هماهنگی تا حدود زیادی ضعیف است (به خصوص بین دستگاه های خدمات رسان، شهرداری و ادارات راه و شهرسازی استانی)
فقدان نظام کنترل پروژه و ضعف فنی در تدوین برنامه زمان بندی تهیه و اجرای طرح های آماده سازی زمین	بررسی پروژه های آماده سازی نشان می دهد که اکثریت آنها به مرحله بندی و زمان بندی توجه لازم مبذول نداشته و در نتیجه مشکلاتی در روابط کاری بین عوامل و ارگان های مختلف اجرایی پدید آمده است. مهمترین بعد منفی، تطویل زمان اجرای عملیات بوده که بالا رفتن هزینه های آماده سازی را سبب گردیده است.
نقص در نظام مالی تامین هزینه و تخصیص بودجه	تمامی هزینه های اجرای طرح های آماده سازی زمین بر طبق قانون، توسط دولت و / یا از سوی متقاضیان مسکن و دریافت کنندگان زمین تامین می شود. با توجه به بررسی های صورت گرفته در این پژوهش، در این زمینه دو آسیب جدی وجود دارد. یکی در نظر نگرفتن کارآمدی (منفعت اجتماعی، سوددهی اقتصادی و حفاظت محیطی) طرح های آماده سازی زمین و دیگری شناسایی نشدن تقاضای موثر گروه های هدف استفاده کننده از طرح (به صورت واقعی و عینی)
عدم توجه کامل و مناسب به ابعاد برنامه ریزی راهبردی (استراتژیک) در تهیه طرح های آماده سازی زمین	بررسی های صورت گرفته در پژوهش حاضر در زمینه تحلیل شرح خدمات ملاک عمل فعلی، گویای این مطالب است که این شرح خدمات در شرایط فعلی فاقد نگاه راهبردی است که با شواهدی همچون انعطاف ناپذیری و آسیب پذیری در مقابل تغییرات میان و بلندمدت تایید می شود.
عدم توجه کامل به الزامات واقعی در مرحله امکان سنجی طرح های آماده سازی زمین	امکان سنجی تهیه طرح های آماده سازی زمین در روند کارهای موجود به عنوان یک فعالیت سازمانی و در شرح خدمات موجود به عنوان یک بند تاییدی در نظر گرفته شده است. در حالی که انجام صحیح و فنی این بخش، انجام طرح های آماده سازی زمین را با الزامات تخصصی مختلفی از جمله مطالعات دقیق مکانیک خاک و آزمایشات ژئوتکنیک، ارزیابی های واقعی زیست محیطی، بررسی های اجتماعی و اقتصادی و غیره همراه می سازد که در این صورت، انجام مطالعات امکان سنجی برای طرح های آماده سازی زمین خود به

۱۳. بحث بازدیدهای میدانی و خروجی های آن ها به دلیل محدودیت حجم مقاله در این جا آورده نشده است. اما در خروجی نهایی مقاله منعکس شده است.

مرحله‌ای مقدم و با اهمیت بسیار بیشتر نسبت به تهیه و اجرای طرح تبدیل خواهد شد.	
بررسی تجارب جهانی در زمینه طرح‌های توسعه زمین نشان می‌دهد که در شرایط پیچیده فعلی، لزوم استفاده از دامنه وسیعی از تخصص‌های مختلف برای هر یک از مراحل پایاند این گونه طرح‌ها الزامی است. این در حالی است که استفاده ناکافی از حوزه‌های تخصصی مختلف در مراحل چندگانه طرح‌های آماده‌سازی فعلی (ناشی از نظام واسپاری) موجب گردیده تا آسیبی جدی در این زمینه چه از بعد نظری و محتوایی و چه از بعد فنی و اجرایی برای طرح‌ها حادث شود. بررسی شرح خدمات افزون بر مطلب فوق، نشان‌دهنده نوعی گسستگی عملیاتی در چهار مرحله اصلی امکان‌سنجی، تهیه طرح، تصویب و اجرای آنها است.	عدم توجه کامل به استفاده از تخصص‌های متنوع و پیوستگی موضوعی و اجرایی در مراحل مختلف طرح‌های آماده‌سازی زمین

پیشنهادهای کلان پژوهش برای کاستن از آسیب‌های باد شده را که بر اساس روش مشکل‌گشایی گروهی و عمدتاً بر مبنای توفان فکری با کارشناسان و ذی‌نفعان طرح‌های آماده‌سازی بوده را می‌توان در محورهای زیر بیان نمود:

محور نخست - تغییر الگوی نظری حاکم بر تهیه طرح‌های آماده‌سازی زمین: سنت برنامه‌ریزی ساده - جامع نقش محوری و مسلط در زمینه نظریه و کاربست برنامه‌ریزی توسعه زمین در نظام برنامه‌ریزی دهه‌های اخیر ایران داشته است. این رهیافت، بسیار متناسب با نوعی از قیومیتی است که به بخش عمومی اعطا شده است: مجموعه‌ای از اهداف اجباری، بودجه‌ای مشخص و مسئولیتی که به کسی اجازه دور شدن را از مسیر تعیین شده در توسعه زمین نمی‌دهد. همزمان با دگرگونی و پیچیده‌تر شدن مشکلات شهری مطرح در نظام برنامه‌ریزی ایران و توسعه زمین، و همچنین در نتیجه تحلیل‌ها و انتقادهای انجام‌شده از کاستی‌های نظری و کاربستی رهیافت سنتی برنامه‌ریزی (مانند توجه نمودن به مشکلات، عدم تمرکز بر اهداف یا موضوعات کلیدی، نرم‌ش‌ناپذیر بودن برنامه، بی‌توجهی به تدوین راه‌های گزینه ممکن، اجرا و فرایینی برنامه، فن‌مداری و نخبه‌گرایی و جزآن)، دیدگاه‌های مرتبط با برنامه‌ریزی توسعه زمین شهری نیز تحول یافتند؛ به بیانی دیگر در فرآیند تحول توسعه شهری با افزوده شدن انگاره‌ی "عقلانیت" ۱۴ به سنت گدسی ۱۵ "ممیزی-تحلیل-برنامه" ۱۶ - که تا آن زمان به‌عنوان پیش‌گام نظریه توسعه زمین محسوب می‌شد، به مرور نظریه‌ها و مدل‌هایی چون "مشکل‌گشایی" ۱۷، "نظریه تصمیم‌گیری عقلانی" ۱۸، "شیوه‌های شرکتی مدیریت و تصمیم‌گیری" ۱۹ وارد قلمرو عمل برنامه‌ریزی توسعه زمین و زمینه‌ساز شکل‌گیری رهیافت عقلانی-راهبردی شدند.

آنچه در رهیافت نوین در توسعه زمین نقشی محوری می‌یابد قابلیت تعریف مشکل/هدف است. برنامه‌ریزی عقلانی-راهبردی در الگوی متکامل خود (بدون آن که به "محتوای مشکل" بپردازد)، با آزادگ‌داری تعریف مشکل/هدف و گزینه‌های گشودن مشکلات ۲۰ دست‌یابی به اهداف توسعه زمین، در بستر جامعه محلی در نقاط مختلف با توجه به ساختارهای نهادی سیاسی-حکومتی، قانونی و نظام برنامه‌ریزی آن‌ها، قابلیت سازواری بالایی می‌یابد؛ گرچه برخی چنین امری را ضعف این رهیافت تلقی می‌کنند، اما به فراخور شرایط زمینه‌ای و به‌ویژه برای ایران می‌تواند نقطه قوتی باشد: مشکل در بستر و زمینه اجتماعی منحصربه‌فرد خود و در پاسخ به نیازهای خاص زمانی و مکانی درونی توسعه زمین تعریف می‌شود.

14 rationality

15 geddesian

۱۶ (survey-analysis-plan) این نوع برنامه‌ریزی که عموماً توسط معماران و مهندسان ساختمان انجام می‌شد، مبتنی بر یک مفهوم کالبدگرا یا طراحی-محور از برنامه‌ریزی است؛ و بدون تعریف اهدافی مشخص، به بررسی جامع محیط، ارائه راه‌حل‌های کالبدی و مدیریت کارآمد زمین می‌پردازد.

17 problem solving

18 rational decision making theory

19 corporate styles of management and decision-making

20 problem solving

محور دوم - توجه به بستر و ساختارهای اقتصادی - اجتماعی ویژه هر بستری که در آن طرح آماده‌سازی زمین تهیه می‌شود: نظام برنامه‌ریزی توسعه زمین در ایران بدون توجه به ساختارهای اجتماعی-اقتصادی جوامع محلی در ایران و بر محور اندیشه‌های غربی شکل گرفت و تدوین بسیاری از برنامه‌های جامع توسعه زمین شهری نیز با همکاری مهندسان مشاور غربی صورت پذیرفت. این در حالیست که در نظام برنامه‌ریزی توسعه زمین ایران، بی‌آنکه بنیان‌های نظری و روش‌شناختی برنامه‌ریزی جامع و ساختار نهادی توسعه زمین (سازمانی، قوانین پشتیبان، منابع مالی، مشارکت مردمی و جز آن) مورد نیاز آن به‌درستی تعریف شده باشد، و بی‌آنکه بلوغ و پختگی کامل برای گذار به سوی رهیافتی دیگر حاصل آمده باشد، غافل از اینکه هم این الزاماتی دارد و هم آن. با توجه به بستر و شرایط جامعه و نظام برنامه‌ریزی توسعه‌ی شهری زمین در ایران، از جمله نابلندگی نهاد برنامه‌ریزی توسعه‌ی زمین، نابسندگی سازوکارهای حقوقی و قانونی پشتیبان برنامه‌ریزی، عدم وجود نهادهای مدنی پیگیر منافع گروه‌های متعدد توسعه زمین، ساختار تمرکزگرا برنامه‌ریزی زمین و جز آن، برنامه‌ریزی عقلانی-راهبردی هم از سویی بیش از سایر رهیافت‌ها قابلیت انطباق و مناسبت به‌کارگیری خواهد داشت، و هم از سوی دیگر می‌تواند با ایجاد فرصت‌های مشارکت، فرایند ظرفیت‌سازی نهادی در عرصه برنامه‌ریزی و آماده‌سازی زمین را تسهیل نماید.

محور سوم - عملیاتی کردن طرح‌ها به همراه تاکید بر مفاهیم نظری نوین: ارتباط نظر و عمل: طرح‌های آماده‌سازی زمین، از جمله مهم‌ترین طرح‌های موثر در نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران به حساب می‌آیند که با زمین به صورت مستقیم در ارتباط هستند. زمین منبعی گران‌بها است، لذا بهره‌گیری مناسب از این سرمایه ارزشمند و دخل و تصرف در آن جهت پاسخگویی مطلوب به نیازمندی‌های روزافزون ساکنین شهر، امری ضروری در این مقوله است و در همین راستا، می‌توان گفت این طرح‌ها که در حقیقت برنامه‌ریزی اجرایی به شمار می‌روند، به نوعی مرز بین طرح‌های مطالعاتی و طرح‌های عملیاتی هستند. مضاف بر آنکه به لحاظ هزینه‌ای، طرح‌های آماده‌سازی زمین به طور قابل توجهی از بسیاری طرح‌های کشور، چه در مرحله تهیه و چه در مرحله اجرا، پرهزینه‌تر و دارای گردش مالی بالاتری هستند که این امر نیز ضرورت توجه هرچه بیشتر به این گونه طرح‌ها را دو چندان می‌کند. در این راستا توجه به مفاهیمی نوین هم‌چون حکمروایی خوب زمین و تجلی آن در تهیه‌ی برنامه‌های عملیاتی طرح‌های آماده‌سازی زمین می‌تواند راهگشا باشد.

۷- منابع:

اردشیری، مهیار. فلاح منشادی، افروز. فلاح منشادی، الهام. عباسی، حیدر (۱۳۹۴). "بررسی وضعیت پایداری طرح‌های آماده‌سازی از نظر کالبدی و اجتماعی (نمونه موردی: شهرک گلستان کلانشهر شیراز)" معماری و شهرسازی آرمانشهر. شماره ۱۵.

آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری مصوب ۲۴/۳/۱۳۷۱ هیات وزیران

آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۲/۸/۱۳۸۷ هیات وزیران

بهزادفر، مصطفی (۱۳۹۰)، "تبیین جایگاه طراحی شهری در طرح آماده‌سازی". انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن.

بهزادفر، مصطفی (۱۳۹۲)، "تبیین الزامات پدافند غیرعامل در پروژه‌های آماده‌سازی زمین". انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن.

پریزادی، طاهر، حسینی امینی، حسن، و شهریاری، مهدی. (۱۳۸۹)، "بررسی و تحلیل تمهیدات پدافند غیرعامل در شهر سقز در رویکردی تحلیلی". دو فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۶.

تقوایی، محمد، و جوزی خمسلویی، علی (۱۳۹۱)، "بررسی آسیب پذیری کاربری های شهری در مسیرهای راهپیمایی با رویکرد پدافند غیرعامل؛ مطالعه موردی: کلان شهر اصفهان". فصلنامه آمایش محیط، شماره ۱۶
جوادپور، مسعود (۱۳۹۵)، "بررسی پروسه آماده سازی زمین با رویکرد توسعه پایدار شهر کازرون (نمونه موردی مسکن مهر)"، اولین کنفرانس سالانه علمی-تخصصی مهندسی عمران، معماری، شهرسازی و علوم جغرافیا در ایران باستان و معاصر. تهران. ص ۲۵.

حقیقت نایینی، غلامرضا. ربیعی فر، ولی الله (۱۳۹۴)، "بررسی تطبیقی چالش های زیست محیطی در مناطق مرکزی، میانی و پیرامونی شهرها (مطالعه موردی: مناطق دو، یازده و بیست و دو تهران)". محیط شناسی، دوره ۴۱، شماره ۱.

دانشپور، زهره عبدی (۱۳۸۷)، "معرفی رهیافت گام به گام مشکل یابی - مشکل گشایی"، مجله هنرهای زیبا، شماره 16-5:36.

رعنایی، احد. نسترن، مهین (۱۳۸۹)، "تحلیلی بر مفهوم مشارکت در پروژه های آماده سازی اراضی مسکن مهر". ساخت شهر. شماره ۱۳.

رفیعی، راضیه. برک پور، ناصر (۱۳۹۳)، "رویکردهای انطباق محور و کارکرد محور ارزیابی اجرا در برنامه ریزی کاربری زمین، مورد پژوهی: ارزیابی انطباق محور در شهر لوسان". هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی. دوره ۱۹، شماره ۴.

سازمان پدافند غیر عامل کشور (۱۳۸۵)، "سند راهبردی پدافند غیرعامل کشور". سازمان ملی زمین و مسکن (۱۳۸۵)، "توصیه ها و الزامات تهیه طرح های آماده سازی زمین در شهرهای کوچک (با جمعیت ۱۲۰۰۰ تا ۱۵۰۰۰۰ نفر)". دفتر مهندسی

شریف زادگان، محمد حسین. سحر، ندایی طوسی (۱۳۹۴)، "روش های پژوهش کیفی در برنامه ریزی توسعه با تاکید بر برنامه ریزی شهری و منطقه ای". مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.

شمس پویا، محمد کاظم. توکلی نیا جمیله. صرافی، مظفر. فنی، زهره (۱۳۹۶)، "تحلیلی بر برنامه های توسعه و سیاست های زمین شهری با تاکید بر رویکرد حکمروایی خوب زمین؛ مورد پژوهی: کلانشهر تهران". فصلنامه اطلاعات جغرافیایی. دوره ۲۶، شماره ۱۰۴.

صفرزاده، اسماعیل. تهرانی، ایمان (۱۳۹۱)، "مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه ریزی برای ایران، روند برنامه ریزی در ترکیه". مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

عندلیب، علیرضا (۱۳۸۸)، "نهاد برنامه ریزی توسعه شهری تهران: گذشته، حال و آینده"، شماره ۲، مجله علمی ترویجی منظر، دوره اول، صص ۶۰-۵۴.

عزیزی، محمدمهدی (۱۳۸۰)، "آماده سازی زمین شهری در ایران". سازمان ملی زمین و مسکن، تهران.

غمامی، مجید (۱۳۸۴)، "روش های شهرسازی"، تهران، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری.

فرهنگ واژه های مصوب فرهنگستان، دفتر ششم، انتشارات فرهنگستان زبان و ادب فارسی، تهران.

قانون زمین شهری مصوب ۲۲/۶/۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی

کامران، حسن، و حسینی امینی، حمید (۱۳۹۰)، "کاربرد پدافند غیرعامل در برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای؛ مطالعه موردی: شهریار"، فصلنامه فضای جغرافیایی، ۳۸: ۲۱-۳۷.

مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۶)، "سیاست های کلی پدافند غیرعامل کشور، انتشارات مجمع تشخیص مصلحت نظام.

محمدنژاد، علی. صرافی، مظفر (۱۳۹۳)، "کاهش تغییر آب و هوای جهانی و بایستگی های برنامه ریزی شهری؛ طرح مسئله‌ای برای کلان شهر تهران". فصلنامه علوم محیطی، دوره دوازدهم، شماره ۱.

مرکز تحقیقات مسکن و ساختمان (۱۳۸۶)، "پیش نویس اولیه مبحث بیست و یکم مقررات ملی ساختمان (پدافند غیرعامل)". تهران: مرکز تحقیقات مسکن و ساختمان.

مرکز تحقیقات مسکن و شهرسازی (۱۳۸۸)، "مقررات ملی ساختمان؛ پیش نویس مبحث بیست و یکم پدافند غیرعامل"، تهران: توسعه ایران.

معزی، حسین. کرمی، محمد. محمدی، اعظم. رضویان، محمدتقی (۱۳۹۰)، "نفکیک و آماده سازی اراضی شهری، چالشی در ناپایداری درآمدی شهرداری ها (نمونه موردی شاهین شهر)". اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران. مشهد.

ملک پور اصل، بهزاد؛ علی محمدی، میلاد؛ کاتوزیان، صادق (۱۳۹۱)، "زمینه های مطرح در برنامه ریزی راهبردی برای تجدید حیات شهری و مقایسه تطبیقی چارچوب نظری و الزامات به کارگیری آن در برنامه ریزی راهبردی- ساختاری شهر تهران"، هفت شهر، شماره ۴۲-۴۱.

مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران. (۱۳۸۵). "بازنگری ساختاری در نظام مدیریت و مالیه شهری کلان شهر تهران. تهران": شرکت خدمات مدیریت ایرانیان. میرمقتدایی، مهتا. موسویان، محمد فرید. گماریان، پیمان (۱۳۹۵)، "مقایسه تطبیقی جایگاه مبحث انرژی در سیستم برنامه ریزی شهری آلمان و ایران. باغ نظر شماره ۴۳. نورث، داگلاس سی (۱۳۷۷)، "نهادهای، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی"، ترجمه حمیدرضا معینی، سازمان برنامه و بودجه.

نوکار، بهار. جعفریان، مسعود (۱۳۹۴)، "بررسی تحقق پذیری طرح های آماده سازی (نمونه موردی طرح های آماده سازی ۱۶ هکتاری ادامه سیلو در شهر یزد)". اولین همایش پژوهش های کاربردی در علوم جغرافیایی. سمنان.

هانگر، دیوید؛ ویلن، تامس؛ ایزدی، داود؛ اعرابی، سید محمد (۱۳۸۶)، "مبانی مدیریت استراتژیک"، دفتر پژوهش های فرهنگی، تهران.

یزدان پناه، مهسا. یآوری، احمدرضا. زبردست، لعبت. آل احمد، سیده (۱۳۹۴)، "ارزیابی زیرساخت های سبز شهری به منظور اصلاح تدریجی آن ها در سیمای سرزمین تهران". محیط شناسی دوره ۴۱، شماره ۳.

Augustinus, C., & CHIEF, L. (2009). *Land governance in support of the MDGs: Responding to new challenges. Paper presented at the Improving Access to Land and Shelter*, World Bank and International Federation of Surveyors conference, Washington, DC, March.

Deininger, K., Augustinus, C., Enemark, S., & Munro-Faure, P. (2010). *Innovations in land rights recognition, administration, and governance*., The World Bank.

- Elliott, J. (2012). *An introduction to sustainable development*: Routledge.
- Mukupa, W. (2011). *Land administration to support sustainable development*. Paper presented at the FIG Working Week.
- Union, A. (2009). *Land policy in Africa: A framework to strengthen land rights, enhance productivity and secure livelihoods*. Addis Ababa: African Union and Economic Commission for Africa .

