



Evaluation of The Realization Of Urban Development Plans Of Tehran Metropolis (Item: Master Plan)

Anooshirvan Nasser Mostofi ¹ and Rama Ghalambordezfooly ^{2,*}

¹ PhD Student in Urban Planning, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, Qazvin Branch, Islamic Azad University, Qazvin, Iran

² Assistant Professor, Department of Urban Planning, Pardis Branch, Islamic Azad University, Pardis, Iran

* Corresponding author, Email: ramaghalambor@gmail.com

Receive Date: 23 January 2021

Accept Date: 25 April 2021

ABSTRACT

Introduction: Today, paying attention to the evaluation of projects is an intrinsic part of the decision-making process in the urban planning process and has been considered as one of the most important steps for reviewing urban planning projects.

Objectives: The main purpose of this article is how to evaluate and achieve the comprehensive plan of Tehran.

Methodology: The research method in this research is documents that were collected and analyzed according to the review of existing records and resources and with theoretical filing, data and information. Also, using the semi-structured survey tool, the opinions of experts and officials regarding the validity of the indicators as well as their weights and coefficients of importance have been used.

Location: Tehran is the capital of Tehran province and the capital of Iran. This city is located between the cities of Tehran, Rey and Shemiran. The altitude of Tehran starts from about 900 meters above sea level in the south and reaches about 1800 meters in the north.

Result and Discussion: The analysis of the findings showed that due to the lack of feasibility indicators in the comprehensive plan document, the three factors of per capita detailed plan services, the amount of preparation and implementation of thematic and local plans and also the amount of implementation of feasibility conditions in the comprehensive plan document to Tehran The title of the main factors influencing the realization was considered. Finally, the results of the study of the realization of service per capita of the project using Wilcoxon test showed that there was no significant realization of service per capita. Also, the success rate of thematic and local plans and the conditions for the realization of the comprehensive plan show similar conditions.

Conclusion: The findings of this study indicate that the new comprehensive plan of Tehran after half its life has not been successful in achieving the goals and the need to revise this plan based on the influential factors is evident.

KEYWORDS: Evaluation and Monitoring, Implementation of Urban Development Plans, Tehran Master Plan, Service Per Capita

ارزیابی میزان تحقق طرح‌های توسعه شهری کلانشهر تهران (مورد: طرح جامع)

انوشیروان ناصر مستوفی^۱ و رامنا قلمبر دزفولی^{۲*}

۱. دانشجوی دکتری شهرسازی، گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران

۲. استادیار گروه شهرسازی، واحد پردیس، دانشگاه آزاد اسلامی، پردیس، ایران

* نویسنده مسئول، Email: ramaghalambor@gmail.com

تاریخ دریافت: ۰۴ بهمن ۱۳۹۹

تاریخ پذیرش: ۰۵ اردیبهشت ۱۴۰۰

چکیده

مقدمه: امروزه توجه به ارزیابی طرح‌ها به‌عنوان جزئی ذاتی از فرآیند تصمیم‌سازی در روند برنامه‌ریزی شهری بوده و به‌عنوان یکی از مهم‌ترین گام‌ها برای بازنگری طرح‌های شهرسازی مدنظر قرار گرفته است.

هدف: هدف این مقاله، نحوه ارزیابی و میزان تحقق طرح جامع شهر تهران است.

روش‌شناسی: روش تحقیق در این پژوهش اسنادی می‌باشد که با توجه به‌ممرور سوابق و منابع موجود و با فیش‌برداری نظری، داده‌ها و اطلاعات جمع‌آوری و مورد تحلیل قرار گرفت. همچنین با استفاده از ابزار نظرسنجی نیمه ساخت‌یافته از نظرات متخصصان و مسئولان در خصوص روایی شاخص‌ها و نیز اوزان و ضرایب اهمیت آن‌ها استفاده شده است.

قلمرو جغرافیایی: شهر تهران مرکز استان تهران و پایتخت و پرجمعیت‌ترین شهر کشور ایران است. و در محدوده قانونی خود دارای ۲۲ منطقه شهرداری است.

یافته‌ها: تحلیل یافته‌ها نشان داد، توجه به عدم ارائه شاخص‌های تحقق‌پذیری در سند طرح جامع، سه عامل سرانه‌های خدماتی طرح تفصیلی، میزان تهیه و اجرای طرح‌های موضوعی و موضعی و همچنین میزان پیاده‌سازی شروط تحقق‌پذیری در سند طرح جامع تهران به‌عنوان عوامل اصلی اثرگذار بر تحقق، مدنظر قرار گرفت.

نتیجه‌گیری: درنهایت، نتایج بررسی تحقق سرانه‌های خدماتی طرح با استفاده از آزمون ویلکاکسون نشان‌دهنده عدم تحقق معنادار سرانه‌های خدماتی بوده است. همچنین میزان موفقیت طرح‌های موضوعی و موضعی و شروط تحقق طرح جامع نیز شرایط مشابهی را نشان می‌دهد. یافته‌های این پژوهش نشان‌دهنده آن است که طرح جامع جدید تهران با گذشت از نیمه‌عمر خود در دستیابی به اهداف، موفق نبوده و لزوم بازنگری این طرح بر اساس عوامل اثرگذار مشهود است.

کلیدواژه‌ها: ارزیابی و نظارت، تحقق طرح‌های توسعه شهری، طرح جامع تهران، سرانه‌های خدماتی

مقدمه

از نظر بسیاری از صاحب‌نظران همچون الکساندر^۱ (۲۰۰۹) ارزیابی جزئی ذاتی از فرآیند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی محسوب شده است. هدف اصلی فرایندهای ارزیابی، کمک به تصمیم‌گیرندگان برای ایجاد سیاست‌های اجتماعی جدید و ارزیابی میزان ارزش برنامه‌های آینده است. مکانیسم ارزیابی باید بخشی از سند برنامه‌ریزی باشد. مفهوم ارزیابی را کوان^۲ (۲۰۰۵) به صورت زیر تعریف کرده است: "بازنگری و تحلیل یک پروژه، برنامه و سیاست به منظور تعیین میزان موفقیت آن و درس گرفتن از تجارب آن". در این میان، ارزیابی میزان تحقق‌پذیری طرح‌ها در حوزه برنامه‌ریزی، بسیار قابل توجه است. علیرغم اینکه رویکرد و روشی استاندارد برای تدوین یک چارچوب ارزیابی مناسب وجود ندارد ولی در زمینه ارزیابی میزان تحقق‌پذیری طرح‌ها، بین برنامه‌ریزان و افراد دانشگاهی یک توافق جامع وجود دارد که امر مذکور، راه‌حل کلیدی برای تعیین موفقیت و پاسخگویی برنامه‌هاست. چراکه عدم موفقیت در تحقق طرح‌ها مدت‌هاست که به عنوان یک مانع مهم و قابل توجه در رسیدن به یک برنامه‌ریزی مؤثر مطرح است. گرچه تعداد معدودی نمونه وجود دارند که در آن‌ها تحقیق به طور مستقیم مربوط به تحقق‌پذیری برنامه است، گزارش‌هایی از شکست و موفقیت در برنامه‌ریزی در ادبیات برنامه‌ریزی ثبت شده است. در کل، ارزیابی تحقق‌پذیری برنامه‌ریزی به طور سنتی، غیرتجربی و حسی انجام شده است. به عنوان مثال کالکینز^۳ (۱۹۷۹)، الکساندر (۱۹۸۵) و فالودی^۴ (۲۰۰۰) همگی سعی بر توسعه رویکرد ارزیابی قوی‌تری داشته‌اند (تقفی اصل، ۱۳۹۵).

با ورود مفهوم «ارزیابی» به شهرسازی، یکی از موضوعاتی که از ابتدا مطرح شد، جایگاه این مفهوم در فرایندهای برنامه‌ریزی است. برنامه‌ریزان با تعریف فرایندهای چرخه‌ای، ارزیابی را به عنوان یکی از مهم‌ترین گام‌ها در بازنگری در برنامه‌های شهرسازی مدنظر قرار دادند. نمونه‌های مختلفی از موفقیت ارزیابی در فرایندهای برنامه‌ریزی مطرح شده که می‌توان به تفصیل به هر یک از آن‌ها پرداخت. عموماً هدف از انجام تحقیقات ارزیابی، سنجش میزان موفقیت فعالیت‌ها و یا برنامه‌هایی است که برای کاهش یا رفع مسائل اعمال می‌شوند. با ظهور این گونه تحقیقات، از آن‌ها برای پیش‌بینی اثرات برنامه‌ها قبل از اجرا (ارزیابی پیش از اجرا)، ارزیابی پیشرفت آن‌ها در ضمن اجرا (ارزیابی حین اجرا) و یا پس از تحلیل نقاط قوت و ضعف برنامه‌ها پس از اجرای آن‌ها (ارزیابی پس از اجرا) استفاده شده است (Baker, 2009). از طرفی توجه به ارزیابی در فرآیند برنامه‌ریزی شهری، به عنوان یکی از زمینه‌های اصلی در دستیابی به مفاهیمی نظیر مشارکت، توسعه پایدار و عدالت مطرح است. ارزیابی برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه شهری می‌تواند در انجام مقایسه چشم‌اندازهای راهبردی ممکن در توسعه آینده شهر کمک کند (Fusco Girard, 2006).

وجود آمار و اطلاعات صحیح و قابل استناد و استفاده از آن در برنامه‌ریزی‌های خرد و کلان به عنوان سرمایه اولیه تولید دانش محسوب می‌شود و تأثیر عمده‌ای در استفاده بهینه از نیروی انسانی و تولید گزارش‌های مدیریتی در راستای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بر عهده دارد. از سوی دیگر، میزان موفقیت مدیران در اجرای برنامه‌های موردنظر و حصول نتایج مطلوب و میزان تحقق اهداف یک مجموعه، با میزان بهره‌گیری از آمار و اطلاعات صحیح، به‌روز و اثربخش رابطه مستقیم دارد. کارکرد و اهمیت آمار و اطلاعات در سازمان شهرداری تهران علاوه بر موارد فوق، از جنبه‌های دیگر نیز مطرح است. از یک سو، امکان محاسبه و اندازه‌گیری شاخص‌های عملکرد در مجموعه و زیرمجموعه‌ها را فراهم می‌کند و از سوی دیگر، نیاز به طراحی نظام و الزامات تهیه و تدارک آمارها و اطلاعات صحیح، به موقع و مناسب را آشکار می‌کند. از این رو، تعیین نظام و روش جمع‌آوری اطلاعات و در راستای آن تعیین معیارها و شاخص‌های ارزیابی یکی از مراحل و فرآیندهای اساسی در نظام ارزیابی عملکرد تلقی می‌شود (شکوهی بیدهندی، ۱۳۹۴).

ارزیابی تحقق برنامه‌های توسعه شهری، به‌ویژه در برنامه‌های واجد ماهیت راهبردی بیشتر ضرورت می‌یابد. پس از حدود ۱۰ سال از زمان تصویب «طرح راهبردی- ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران، ۱۳۸۶)، اهمیت ارزیابی نتایج حاصل از آن به روشنی احساس می‌شود. این طرح توسط مهندسين مشاور بوم‌سازگان پایدار تهیه شد و در سال ۱۳۸۶ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید و در آغاز سال ۱۳۸۷ به شهرداران مناطق و معاونان شهردار تهران ابلاغ گردید.

اجرای طرح راهبردی- ساختاری (جامع) تهران به عنوان یک برنامه مستلزم طراحی و به‌کارگیری سازوکار نظارتی است، تا از این طریق امکان بررسی میزان تحقق طرح و اختلافات میان طرح اجرا شده و طرح مصوب قابل بررسی باشد. لذا به همین منظور گام اول

¹ Alexander

² Cowan

³ Calkins

⁴ Faludi

برای ارزیابی میزان تحقق و یا عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری، تعیین چارچوب و روش ارزیابی است که مطالعه حاضر سعی دارد به این پرسش پاسخ داده و بر اساس مدل اکتسابی به ارزیابی میزان تحقق طرح جامع تهران بپردازد. به صورت سنتی، مسئله اصلی در طرح‌های جامع و تفصیلی، مربوط به مدیریت زمین، کاربری اراضی و تأمین خدمات عمومی و بعد هم حفاظت از اراضی است. در اینجا همه خدمات مطرح نیست بلکه فقط بخشی از آن مورد توجه هستند که گرایش بازار ندارند. خدمات منطبق بر گرایش بازار خودبه‌خود محقق می‌گردند (مجموعه نشست‌های علمی تخصصی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی تهران، ۱۳۹۳)

مطالعات بر روی دلایل عدم تحقق طرح‌های جامع در کشور نشان می‌دهد که نگاه محصول‌گرا به طرح جامع و عدم تعیین فرآیند نظارت، ارزیابی و بازنگری، موجب عدم انطباق پیشنهادهای طرح جامع با رویدادهای جدید شده است (مجموعه نشست‌های علمی تخصصی، ۱۳۹۳). به علاوه روش و شیوه مناسبی برای تعیین میزان اجرا شدن طرح جامع به‌طور ساختارمند و مستمر وجود نداشته و بیشتر ارزیابی‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری به‌صورت ارزیابی پس از اجرا انجام شده‌اند. به همین منظور موضوع اصلی این مطالعه تعیین چارچوب ارزیابی تحقق طرح جامع شهر تهران و نه ارزیابی عملکرد سازمان‌های دخیل در مدیریت شهری است. از سوی دیگر موضوع ارزیابی همه تحولات شهر نیست بلکه متمرکز بر ارزیابی طرح جامع شهر خواهد بود. به‌طور کل با توجه به مطالبی که گفته شد، مسئله اصلی این است که چه الگویی برای ارزیابی طرح جامع شهر تهران می‌توان تبیین کرد؟

سوابق مطالعاتی نشان می‌دهد که در نمونه‌های مختلف داخلی و خارجی، موضوع ارزیابی طرح‌های توسعه شهری مدنظر برنامه‌ریزان شهری قرار داشته است که خلاصه یافته‌های تحقیقات مورد اشاره ارائه می‌شود:

نسل اول تحقیقات در حوزه ارزیابی تحقق برنامه‌ها (دهه ۱۹۷۰ میلادی)

این نسل بر روی این موضوع که چگونه یک تصمیم ساده اقتدارگرایانه اجرایی می‌شود، متمرکز شده بود. تحقیقات پرسمن و ویلداوسکی از اولین تحقیقات این نسل است که بر روی مسائل مرتبط با ختمی‌های اجرایی - رابطه عدم قطعیت میان ختمی‌ها و برنامه‌های اجرایی و تبیین معیارهای وسیع در این بخش معطوف می‌شود. نسل اولیه بیشتر تلاشی سیستماتیک برای فهم عوامل تسهیل‌کننده یا محدودکننده اجرای ختمی‌های عمومی بوده است. این تحلیل نشان می‌دهد که چگونه معیارهای محلی نظیر اندازه، روابط بین‌سازمانی، تعهد، ظرفیت و پیچیدگی‌های نهادی به ختمی‌ها پاسخ می‌دهند. این نسل همچنان که پیشرو در مطالعات اجرا بوده اما به‌طور گسترده‌ای از جنس مطالعات غیر تئوریک، غیرقابل تعمیم و غیر انباشتی بوده است.

نسل دوم تحقیقات در حوزه ارزیابی تحقق برنامه‌ها (دهه ۱۹۸۰ میلادی)

مطالعات این نسل بر توصیف و تحلیل روابط بین ختمی و اجرا متمرکز می‌شود. این دوره درس‌هایی در زمینه اجرای ختمی ارائه می‌کند. مانند: ختمی همیشه نمی‌تواند تعیین کند که چه مواردی در سطح محلی به‌عنوان خروجی‌ها اهمیت داشته باشد. در پاسخ‌هایی که سطح محلی به اجرای ختمی‌ها می‌دهد، باورها و مشوق‌های فردی اهمیت مرکزی دارد و اجرای مؤثر نیاز به یک تعادل راهبردی بین فشار و حمایت دارد. همچنین در این دوران به زمان‌بندی و دوره‌های آن اهمیت داده می‌شود. نسل دوم تحقیقات اجرا، تغییرپذیری اجرا را در طول زمان و در میان ختمی‌ها و واحدهای حکومت به رسمیت شناخت. نکته دیگر آن که مطالعات این نسل بر «توسعه چارچوب‌های تحلیلی» اجرا متمرکز شده بود. بنابراین ساخت این مدل‌ها به‌سرعت با تعارض مهم دو رویکرد متفاوت از بالا به پایین و یا از پایین به بالا برخورد کرد.

با ترکیب دو دیدگاه بالا به پایین و بالا، رویکردی ایجاد می‌شود که توجه خود را به موضوع اجرا اختصاص داده‌اند. باین حال تعارضی بین دو دیدگاه وجود دارد. در واقع هر دو آن‌ها بخشی از واقعیت را نادیده می‌گیرند. در این زمینه المور^۱ (۱۹۸۰ و ۱۹۸۵) تلاش کرده است تا دو دیدگاه را ترکیب کند. از نظر وی، طراحان ختمی باید ابزارهای ختمی را برپایه ساختار تشویقی گروه‌های هدف انتخاب کنند. دو نوع برنامه‌ریزی می‌توان انجام داد: برنامه‌ریزی روبه‌جلو که شامل تدوین اهداف دقیق ختمی، توضیحات با جزئیات طرح‌ها و مشخص کردن معیارهای روشن خروجی‌ها که بتوان در هر سطح میزان موفقیت ختمی را سنجید، از سوی دیگر برنامه‌ریزی رو از پایین، شامل بیان دقیق تغییراتی که باید در پایین‌ترین سطوح انجام شود، توصیف مجموعه‌ای از

¹ Elmore

اقدامات که برای این تغییرات باید انجام شود و تکرار این اقدامات تا به سطوح بالایی برسد. با استفاده از برنامه‌ریزی از پایین، طراحان خطمشی ابزارهای مناسب‌تری از آنچه در ابتدا انتخاب کرده بودند، دارند. این فرآیند در نظر گرفتن ملاحظات مجریان و گروه‌های هدف را در تفسیر مسائل خطمشی و راه‌حل‌های ممکن تضمین می‌کند. با این حال این مدل نیز انتقادهایی را به دنبال داشته از جمله اینکه این فرآیند فرضیه‌ای ندارد که بشود آن را آزمایش کرد و در واقع بیشتر به‌عنوان یک ابزار کارآمد به آن نگاه می‌شود تا تئوری که قدرت توضیحی داشته باشد.

متلند^۱ (۱۹۹۵) «مدل تعارض و ابهام» را برای ترکیب این دو دیدگاه ارائه کرد. مدل وی پیشنهاد می‌دهد که ارزش نسبی آن‌ها بستگی به میزان ابهام در اهداف و روش‌های یک خطمشی و میزان تعارض دارد. چهار پارادایم اجرای خطمشی عبارت است از: ابهام کم-تعارض کم (اجرای اداری)، ابهام کم-تعارض زیاد (اجرای سیاسی)، ابهام زیاد-تعارض زیاد (اجرای نمادی)، ابهام زیاد-تعارض کم (اجرای آزمایشی). او در واقع چگونگی ابهام و تعارض را در اجرای سیاست توضیح می‌دهد و مدل او رویکرد تئوری زمینه‌ای بیشتری برای اجرا فراهم می‌کند. با این حال انتقادات در این مدل به این سمت است که چگونه او می‌تواند خطمشی‌ها را در این چهار دسته‌بندی قرار دهد؟

گوگین^۲ و دیگران (۱۹۹۰) مدلی را برپایه دیدگاه تئوری ارتباطی توسعه دادند که در آن متغیرهایی از هر دو دیدگاه از بالا به پایین و از پایین به بالا وجود داشت. بنابراین اجرا وابسته به محرک‌ها و محدودیت‌ها در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی است. اگر بخواهیم درک کنیم که اجرای خطمشی در محدوده‌های مشخص چگونه صورت می‌گیرد می‌توان تعامل بین این عناصر را بررسی کرد. توماس^۳ و گریندل^۴ (۱۹۹۰) مدل تعاملی را برای بررسی اجرای خطمشی‌ها ارائه کردند. در این مدل فرآیند اجرای خطمشی به‌جای خطی، تعاملی دیده شده است. چارچوب آن‌ها برای مطالعه خطمشی آن بوده که مشاهده کنند چگونه پیشنهادهای خطمشی در دستور کار دولت قرار می‌گرفته، چه فاکتورهایی بر سیاست‌گذاران و بر ارتباط بین تنظیم دستور کار و فرآیند سیاست‌گذاری اثرگذار بوده است. عنصر اصلی در این مدل آن است که خطمشی ممکن است در هر مرحله‌ای با توجه به فشارها و عکس‌العمل‌ها تغییر یا حتی عکس شود. بنابراین گروه‌ها و احزاب بر مبنای منافع خود می‌توانند در سطوح مختلف برای تغییر خطمشی فشار آورند. درک محدوده اجرای خطمشی، قوت‌ها و ریسک‌ها برای تغییر یا معکوس کردن آن خطمشی، نقطه مرکزی برای فهم خروجی‌هاست. تحلیل از این نقطه که مشخصه‌های خطمشی عمومی در ارتباط با عکس‌العمل‌هایی که تولید می‌کند، چیست و پس از آن دولت‌ها باید بسنجند که چه منابعی دارند و چگونه می‌توانند آن‌ها را بسیج کنند تا اجرای موفق داشته باشند.

نسل دوم مطالعات نیز خالی از انتقادات نیست. اصلی‌ترین انتقاد آن است که این رویکرد بر مبنای تعداد زیادی از نمونه‌های مطالعاتی است بنابراین اعتبار، روایی و پایایی آن به حد کافی نیست. هم‌چنین نسل اول و دوم نتوانسته‌اند ترکیب جامع یا رویکردی یکپارچه برای تحلیل اجرا فراهم کنند.

جدول ۱

تفاوت‌های میان دو نگرش از بالا به پایین و از پایین به بالا از نقطه نظر اجرا

متغیرها	نگرش از بالا به پایین	نگرش از پایین به بالا
سیاست‌گذار خطمشی	سیاست‌گذاری از سوی دولت	مأموران مجری در نهادهای عمومی یا دولتی
نقطه آغازین	زبان قانونی	معضلات اجتماعی
ساختار	رسمی	رسمی و غیررسمی
فرآیند	تماماً اداری	شبکه‌ای شامل اداری
قدرت	متمرکز	غیرمتمرکز
ورودی/خروجی	تجویزی	توصیفی
اظهارنظر	مأموران دولتی (از بالا به پایین)	مأموران دولتی (از پایین به بالا)

برگرفته از: Raj Paudel, 2009

¹ Matland

² Goggin

³ Thomas

⁴ Grindle

نسل سوم مطالعات ارزیابی تحقق برنامه‌ها (دهه ۱۹۹۰ به بعد)

گرچه دو نسل پیشین دانش اجرا را ارتقاء دادند اما نسل سوم این تحقیقات (دهه ۱۹۹۰ به بعد) چک‌لیست‌های اغلب طولانی متغیرهای که امکان داشت بر اجرا اثرگذارند که ارزش نسبی این متغیرها نیز مشخص نبود، موردانتقاد قرار داد. درواقع این مسئله مانع توسعه تئوری در اجرا شده بود. نسل سوم مطالعات با آزمون کردن تئوری‌های اجرا بر اساس نمونه‌های مطالعاتی قابل‌مقایسه و مطالعات طراحی‌شده آماری که تعداد مشاهدات را افزایش می‌دهد، پیشنهاد شد. ویژگی‌های مطالعاتی این نسل عبارت‌اند از: داشتن مدل نظری روشن، تعاریف عملیاتی از مفاهیم، جست‌وجوی جامع برای شاخص‌های قابل‌اتکا برای اجرا و متغیرهای پیش‌بینی‌کننده، تعیین فرضیه‌های متکی بر نظریات، تحلیل داده‌ها با استفاده از رویه‌های آماری و کیفی مناسب به‌علاوه نمونه‌های مطالعاتی برای آزمون آن‌ها. در این نسل از مطالعات، جهان ماکرو سیاست‌گذاران با جهان میکرو مجریان یکپارچه شد. باین‌حال برخی از پژوهشگران معتقدند که نسل سوم در عمل فهمیده نشد. بنابراین اگر نسل اول به دنبال شناسایی مسائل و موانع اجرای موفق بود، نسل دوم بر توسعه چارچوب تحلیلی اجرا مانند دو دیدگاه از بالا به پایین و از پایین به بالا متمرکز شد تا بتواند با تکیه بر این چارچوب‌ها شکست یا موفقیت اجرا را توضیح دهد و نسل سوم نیز که همچنان ادامه دارد بر تئوری سازی در حوزه اجرا متمرکز شده‌اند.

در نقطه شروع مطالعات اجرای خط‌مشی، هیچ تئوری که با توافق جمعی باشد، وجود نداشت. بنابراین محققین از پایه‌های نظری مختلف و استفاده از متغیرهای متنوع سعی کردند تا نتایج خود را اعتبار ببخشند. باین‌وجود، ادبیات موجود در این زمینه در تلاش بوده تا دلایل مشترک و اصلاحات موردنیاز را برای شکست خط‌مشی‌ها بیابد. ادبیات این حوزه به‌شدت تحت سلطه متغیرهای متنوع قرار گرفته است که کمبود در این زمینه، شناسایی متغیرهای اصلی است. باین‌وجود تفاوت روشی میان مطالعات اجرا در کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه مشاهده می‌شود. در کشورهای درحال توسعه موانعی وجود دارد که نمی‌گذارد اجرا با موفقیت صورت پذیرد از جمله این موارد: ناپایداری سیاسی، وضعیت بد اقتصادی و کمبود منابع، تعریف نشدن سازوکار مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، مشکلات فرهنگی، اجتماعی و اداری مانند سطح آگاهی مردم، میزان اعتماد به نهادها، میزان دسترسی به خدمات.

مطالعات «تحلیل تحقق خط‌مشی» و «ارزیابی برنامه‌ها» که علت وجودی، چگونگی و میزان اجرایی شدن خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها را در واقعیت بررسی می‌کنند، توانسته تا تحقیقات متعدد و عمیقی را از زمان شروع آن در اوایل دهه ۷۰ که با کتاب «اجرا» اثر پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۷۳) کلید خورد، رقم بزند. درحالی‌که تحقیقات در زمینه اجرای طرح‌ها زمان زیادی از محققین حوزه‌های مختلف از جمله علوم سیاسی و علوم مدیریتی را به خود اختصاص داده است، کمبود محسوسی در مطالعات موازی در حوزه فرآیند اجرا توسط برنامه‌ریزان مشاهده می‌شود. این در حالی است که قطعاً برنامه‌ریزان از توجه نزدیک‌تر به مطالعات اجرای خط‌مشی‌ها سود می‌برند. بنابراین برنامه‌ریزی نیاز دارد تا مطالعات خود را در حوزه اجرا و ارزیابی طرح‌ها توسعه دهد. نتیجه عدم توسعه در این بخش آن است که برنامه‌ها مرتب به‌روز می‌شوند و برنامه‌های جدید پشت سرهم می‌آید بدون آنکه توجهی به شرایط اجرای برنامه تهیه شده اولیه شود. دلیل این عدم توجه چیست؟ یکی از دلایل می‌تواند آن باشد که تنها نگاه مشورتی و اشاره کردن به برنامه‌ها در سیاست‌گذاری موضوعیت پیدا کرده و نه اجرای آن‌ها و یا به دلیل عدم قطعیت در پیش‌بینی آینده، غیرممکن بوده که بتوان اجرایی شدن طرح را تعیین کرد. باین‌وجود سؤالاتی از قبیل اینکه تا چه حد برنامه‌ها به معنای راهنمایی برای توسعه آینده شهر اجرایی شده‌اند؟ و آیا مسیر توسعه‌ای که در برنامه‌ها مشخص شده (صرف‌نظر از طرح جامع، راهبردی و سایر موارد) در عمل پیگیری می‌شود؟ در متن برنامه‌ریزی قرار دارند. بسیاری از ارزیابی‌های برنامه‌ریزی متمرکز بر اجرای برنامه به‌صورت انتزاعی و یا بر اساس ارزیابی گزینه‌های پیشنهادی بوده و متمرکز بر اجرای واقعی طرح‌ها نیست. برنامه‌ریزی احتیاج دارد که آگاهی بیشتری نسبت به روش‌ها و یافته‌های تحقیقات اجرا داشته باشد. در حال حاضر مطالعاتی که در آن سنجش کمی (عددی) از موفقیت اجرای برنامه صورت گرفته باشد اندک بوده و این سنجش‌ها محدود به کلی‌گویی‌ها در این حوزه شده است. این شرایط به این معنا نیست که هرچقدر فاصله برنامه و اجرا بیشتر به معنای برنامه‌ی بدتر و یا اینکه برای مسئله اجرا هم یک راه‌حل ملموس وجود دارد، باشد بلکه به این معناست که برنامه‌ریزی نیاز دارد تا در این حوزه کار کند (Talen, 1996).

اگر به پنجاه سال پیش و در دهه ۷۰ بازگشت شود، محققان در حوزه خط‌مشی عمومی و زمینه‌های مرتبط توجه ویژه‌ای به فهم معیارهای موفقیت و یا شکست در اجرای خط‌مشی‌ها نداشته‌اند. به‌طور تاریخی، توجه کمتری به اجرای برنامه‌ها شده و این مورد را به‌ویژه می‌توان در طرح‌هایی که گرایش فضایی دارند و با محیط مصنوع مرتبط هستند، مشاهده کرد. این عدم توجه نسبی، ممکن است به دلیل آنچه کالینز آن را «سندرم طرح جدید» می‌داند، باشد که در آن انحراف‌های مشاهده‌شده از برنامه‌ها با تدوین طرح جدید جبران می‌شده است تا اینکه ارزیابی چرایی به وجود آمدن انحراف‌ها بررسی شود. از دهه ۱۹۸۰ توجه به اینکه چگونه رشته

برنامه‌ریزی باید به اجرای برنامه نگاه کند و به افزایش رفت و در نتیجه مجموعه‌ای از مطالعات به سنجش اجرایی شدن طرح‌ها پرداختند. نکته‌ای که در این میان وجود دارد آن است که اهداف و به کارگیری طرح‌ها دامنه گسترده‌ای را به خود اختصاص می‌دهد. بنابراین نیاز است تا پیش از بررسی اجرای طرح‌ها، نوع‌شناسی از اهداف طرح‌ها صورت بگیرد. برای مثال طرح‌ها می‌توانند به‌عنوان چشم‌انداز، نقشه دقیق، راهنمای کاربری زمین، اصلاحاتی برای مسائل مشخص، برای توجیه منابع مالی گرفتن از دولت مرکزی، اقدامات عملی و پاسخ به قانون‌های حکومت مرکزی تهیه شوند. بنابراین مطالعه در زمینه اجرای این طرح‌ها باید به نوع‌شناسی آن‌ها توجه کند (Lyles et al, 2015).

به دلیل پیچیدگی در یافتن رابطه بین ارزیابی و تحقق‌پذیر بودن طرح، در طرح‌های توسعه شهری ابهام نظری وجود دارد. با توجه به اینکه هر یک به ترتیب در میزان موفقیت یکدیگر تأثیرگذارند (Nutt, 2007). در زمینه ارزیابی تحقق، مطالعه‌ای در سال ۲۰۰۵ توسط دانشگاه فلوریدای جنوبی در حوزه علم اجرا انجام پذیرفته که توسط شبکه ملی تحقیقات اجرا منتشر شده است. در این مطالعه تلاش شده تا با جمع‌آوری ۱۰۵۴ مقاله و کتاب که به شکلی با حوزه تحقق مرتبط بوده‌اند، ادبیات نظری در این حوزه را مرور کند. این مطالعه نشان می‌دهد که مرور ادبیات چالش‌برانگیز بوده زیرا تعاریف مختلفی از اجرا وجود دارد. در برخی از تعاریف اجرا معادل «استفاده‌شده» یا «به‌کاربرده شده» در حالت کلی گفته می‌شود و در برخی تعاریف دیگر به مجموعه‌ای از روش‌ها و اصول برای اجرای یک برنامه یا پروژه گفته می‌شود. بنابراین کمبود تعاریف مشترک و کمبود مجلاتی که به‌طور مشخص بر حوزه مطالعات اجرا متمرکز شوند، احتمالاً بازتاب‌دهنده ادبیات فقیر در این حوزه مطالعاتی است. با این وجود، واژه «اجرا» را می‌توان این‌گونه تعریف کرد. اجرا به معنای مجموعه‌ای از اقدامات مشخص که برای عملی کردن یک برنامه در ابعاد مشخص طراحی شده است. بر مبنای این تعریف، فرآیندهای اجرا هدف‌دار و در جزئیات کافی شرح داده شده‌اند به‌گونه‌ای که ناظران مستقل (بیرونی) می‌توانند نقاط قوت و نمایان «مجموعه مشخص از فعالیت‌ها» را در ارتباط اجرا کشف کنند (Fixsen et al, 2005). در زمینه انتخاب روش ارزیابی، یکی از ملاحظات اساسی آن است که روشی انتخابی در عین انطباق باهدف پژوهش از جامعیت برخوردار باشد (امین‌زاده، ۱۳۹۶).

ارزیابی اجرا در بسترهای نهادی و فرهنگ‌های متفاوت به‌طور اجتناب‌ناپذیری اشکال متفاوتی به خود می‌گیرد. این نکته به‌ویژه در عصری که حرکت از حکومت به حکمروایی است، مهم می‌شود. اجرا در لغت به معنای انجام دادن، تولید کردن و یا تکمیل کردن یک وظیفه آورده شده است. پدران علم اجرا، پرسمن و ویلداوسکی^۱ (۱۹۷۳) اجرا را در ارتباط با خطمشی تعریف کرده‌اند. بنابر تعاریف آن‌ها، اجرای خطمشی، فرآیند اثرگذاری متقابل بین هدف‌گذاری‌ها و اقدامات برای دستیابی به آن اهداف است. اجرای خطمشی دربرگیرنده اقدامات افراد و گروه‌ها در بخش عمومی و خصوصی بوده که بر ای دستیابی به اهداف تنظیم شده است. برای دستیابی به اجرای اثربخش در نظر گرفتن چهار مؤلفه اصلی مهم است:

۱. اهداف و وظایف روشن و مشخص که دقیقاً بازتاب‌دهنده نیت خطمشی باشد.
۲. برنامه مدیریتی که وظایف و استانداردهای اجرایی را به واحدهای مجری تخصیص دهد.
۳. ابزارهای عینی که بتوان با آن عملکردهای واحدهای مجری را سنجید
۴. سیستم مدیریتی که عملکرد واحدهای مجری را کنترل کند و ضمانت‌های (نظارت) اجتماعی کافی که این واحدها را در برابر عملکرد خود پاسخگو کند.

اجرای موفق را نیز می‌توان وابسته به میزان دستیابی به اهداف، دستیابی به معیارهای مشخص موفقیت و پیشرفت در محیط سیاسی دربرگیرنده برنامه دانست. هم‌چنین موفقیت اجرای خطمشی وابسته به دو موضوع کلیدی است: ظرفیت محلی و اراده. بحث و مذاکره در مورد انگیزه و تعهد (یا اراده) بازتاب‌دهنده ارزیابی مجری از ارزش یک خطمشی یا متناسب بودن یک راهبرد است. انگیزه یا اراده مجری نیز عمیقاً تحت تأثیر عوامل و رای آن خطمشی است، نظیر رقابت مراکز قدرت، رقابت بر سر اولویت‌بندی‌ها و فشارهای موجود در محیط‌های اجتماعی و سیاسی. اجرا می‌تواند به‌صورت فرآیندی مفهوم‌سازی شود. بدان معنی که اجرا، فرآیندی است که در آن مجموعه‌ای از اقدامات برای عملی کردن تصمیمات هدایت می‌شوند. ویژگی ذاتی فرآیند اجرا در عملکرد زمان‌مند و رضایت‌بخش وظایف موردنیاز مشخص و مرتبط با پیاده‌سازی قوانین است (Raj Paudel, 2009).

¹ Pressman, J. & Wildowsky

مفهوم ارزیابی تحقق طرح جامع شامل پیگیری و اطلاع از نحوه اجرایی شدن طرح، نظارت و کنترل تحقق، و عملی شدن نتایج مورد انتظار طرح است. به منظور انجام چنین نظارتی لازم است که یک نظام (سیستم) نظارتی طراحی و ایجاد شود که بخش‌های آن عبارتند از: ابزار پایش و اندازه‌گیری؛ ابزار ارزیابی (معیارها و شاخص‌های ارزیابی)؛ ابزار اصلاح و بازنگری؛ شبکه ارتباطی. در ارتباط با رویکرد ارزیابی، با مروری بر متون مرتبط و نظریه‌های اندیشمندان مختلف نظیر الکساندر^۱ (۲۰۰۹) سه رویکرد اصلی انطباق محور^۲ عملکرد محور^۳ و سودمندگرا^۴ برای عمل ارزیابی شناسایی شدند. در یک جمع‌بندی آنچه به نظر می‌رسد، در نسل‌های جدید ارزیابی بررسی اهداف طرح و ارائه شاخص‌های تحقق‌پذیری در خود طرح بیشتر مبنای ارزیابی طرح‌ها مدنظر است. در این میان معیارها و شاخص‌های ارزیابی به منظور قیاس وضعیت موجود و وضعیت مطلوب بسیار حائز اهمیت می‌باشد. اهمیت تعیین معیارها و شاخص‌ها در این است که ناظر می‌تواند بر مبنای آنها مباحث مطرح در طرح‌های جامع و زیربخش‌های آن (طرح تفصیلی، موضوعی و موضعی) را مورد ارزیابی و سنجش قرار دهد.

روش پژوهش

مقاله حاضر از نظر نوع، توسعه‌ای و تحلیلی می‌باشد. در این پژوهش، گردآوری اطلاعات با روش اسنادی انجام شده که سعی دارد با توجه به مرور سوابق و منابع موجود و با فیش‌برداری نظری، داده‌ها و اطلاعات جمع‌آوری شده، الگویی را برای ارزیابی تحقق طرح جامع تهران ارائه می‌کند. در بخش تحلیل داده‌ها، برای ارزیابی میزان تحقق طرح‌های موضوعی-موضعی و پیش‌شروط تحقق‌پذیری، ابتدا از روش گروه کانونی جهت انتخاب کارآمدترین سنج‌های ارزیابی تحقق بخش‌های مذکور استفاده گردید. بر این اساس تعداد ۵ نفر متخصص شامل ۲ نفر عضو هیات علمی دانشگاه با تخصص‌های شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری، ۲ نفر مدیر شهری با تخصص‌های معماری و شهرسازی و در ذی‌مدخل در حوزه طرح جامع شهر تهران و یک نفر متخصص حرفه‌ای با تخصص طراحی شهری برای تشکیل گروه کانونی دعوت شدند و با حضور این افراد ۳ جلسه ۲ ساعته و با تواتر زمانی یک هفته تشکیل و با کمک گروه کانونی موضوعات و پرسش‌های اصلی تدوین شد. سپس تحلیل یافته‌های به روش نظرسنجی نیمه ساختار یافته از متخصصان و مسئولان انجام شد. در این بخش، پس از استخراج طرح‌های موضوعی-موضعی و پیش‌شروط تحقق‌پذیری طرح جامع با کمک اسناد موجود، از کارشناسانی که در این زمینه صاحب نظر هستند دعوت گردید، در خصوص روایی شاخص‌ها و نیز اوزان و ضرائب اهمیت آنها اظهار نظر نمایند. بدین منظور، پرسشنامه‌ای تهیه شده و با حدود ۳۰ نفر از متخصصان (با مدرک کارشناسی ارشد و دکترا که در نهادهای مرتبط همچون وزارت راه و شهرسازی، دانشگاه‌های آزاد و سراسری، شهرداری تهران، شورای اسلامی شهر تهران، شورای عالی شهرسازی و معماری، جامعه مهندسان شهرساز و جامعه مهندسان مشاوران) مصاحبه و نظرسنجی انجام شد. این حجم نمونه با روش نمونه‌گیری هدفمند قضاوتی و با توجه به محدودیت‌های تحقیق انتخاب شد. در روش‌های آماری، توزیع نرمال در نظرسنجی از متخصصان به حجم ۳۰ نفر و بیشتر، دارای نتایج قابل قبول می‌باشد. همچنین برای ارزیابی میزان تحقق سرانه‌های خدماتی از آزمون ناپارامتریک ویلکاکسون معادل تی زوجی جهت مقایسه سرانه وضع موجود و مطلوب طرح جامع استفاده شده است.

جهت طراحی مدل نظری تحقیق نیاز است که به ساختار طرح جامع جدید تهران تمرکز شود. زیرا رسیدن به الگوی ارزیابی طرح مذکور نیاز به درک ساختار و محتوای آن دارد. بر اساس مبانی نظری تعیین شاخص‌ها با توجه به هدف انجام می‌شود. در طرح جامع تهران، چشم‌انداز توسعه شهر ارائه شده، اما ابزار سنجش تحقق چشم‌انداز مشخص نشده است. در نتیجه سنجش تحقق طرح جامع از طریق سنجش تحقق چشم‌انداز امکان‌پذیر نیست و باید به متن طرح رجوع کرد.

در انتهای سند طرح جامع، سیاست‌های منجر به چشم‌انداز با سه ابزار معرفی شده‌اند:

۱- شروط تحقق‌پذیری؛

۲- طرح تفصیلی؛

۳- برنامه‌های موضوعی و موضعی (طرح جامع تهران، ۱۳۸۶)

¹ Alexander

² Conformance-based Approach

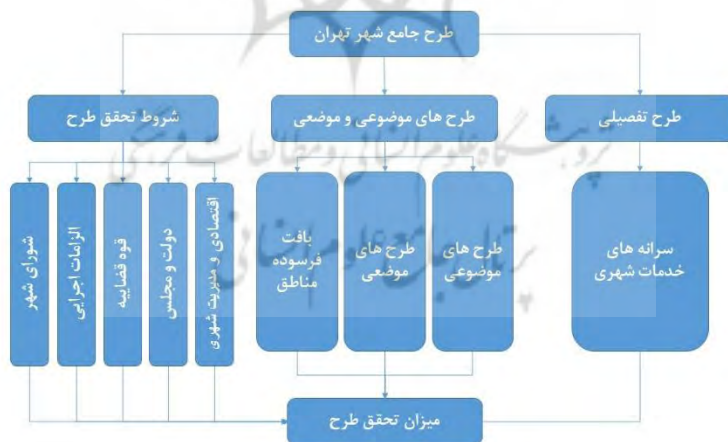
³ Performance-based Approach

⁴ Utilitarian Approach

بر این اساس، برای طراحی سنجه‌ها (شاخص‌ها)ی طرح جامع می‌توان به موارد زیر رجوع کرد:

- سنجه‌های مبتنی بر چشم‌انداز طرح جامع
- سنجه‌های مبتنی بر اهداف طرح جامع
- سنجه‌های مبتنی بر راهبردها و سیاست‌های طرح جامع
- سنجه‌های مبتنی بر برنامه‌های طرح جامع
- سنجه‌های مبتنی بر طرح تفصیلی
- سنجه‌های مبتنی بر تهیه و تحقق برنامه‌های موضوعی و موضعی
- سنجه‌های مبتنی بر الزامات و شرایط تحقق‌پذیری
- سنجه‌هایی سایر اقدامات شهرداری مؤثر در تحقق که در سند طرح جامع قید نشده

بنابراین، این پرسش پیش می‌آید که کدام‌یک از مسیرهای فوق، برای انتخاب سنجه‌های ارزیابی تحقق طرح جامع کارآمدتر خواهد بود. برای پاسخ به این سوال، از روش دلفی استفاده شد. نتیجه‌ی این بررسی نشان داد که از میان مسیرهای فوق، سه مسیر زیر می‌توانند مؤثرتر و مفید تر باشند: سنجه‌های مبتنی بر طرح تفصیلی؛ سنجه‌های مبتنی بر تهیه و تحقق برنامه‌های موضوعی و موضعی. به بیانی دیگر، سنجه‌های مبتنی بر الزامات و شرایط تحقق‌پذیری طرح جامع تهران در چارچوب یک طرح راهبردی- ساختاری پس از بیان چشم‌اندازی متنوع، اهداف، راهبردها را ارائه و سپس سیاست‌های طرح را در قالب طرح‌های موضعی- موضعی بیان نموده است. همچنین جهت تحقق طرح پیش شروطی را تحت عنوان شروط تحقق‌پذیری مطرح کرده است. نکته قابل‌ذکر اینکه در اسناد توسعه شهری در این جایگاه، معمولاً نیاز است که ابزاری برای سنجش تحقق‌پذیری در سند ارائه شود که می‌تواند شامل شاخص‌های کمی باشد. اما متأسفانه چنین بخشی در سند طرح لحاظ نشده و به‌جز عدد کلی جمعیت‌پذیری (مقادیر جمعیت‌پذیری به تفکیک مناطق از متن سند حذف شده است)، مقادیر دیگری ارائه نشده است. همچنین در اسناد پایش طرح تفصیلی نیز مقادیر سرانه‌های خدماتی ارائه‌شده است. در یک جمع‌بندی باید گفت، از طریق چشم‌اندازهای کلی که شاخص‌های سنجش برای آن در سند لحاظ نشده است نمی‌توان به میزان تحقق طرح دست یافت (به دلیل کیفی بودن). بر این اساس، ساختاری را که می‌توان برای بررسی تحقق طرح جامع تهران بر اساس سه رکن طرح‌های موضعی- موضعی، پیش شرط‌های تحقق‌پذیری و طرح تفصیلی تبیین نمود در شکل ۱ اشاره شده است.



شکل ۱. رویکرد ارزیابی، منبع نگارندگان بر طبق نتایج مبانی نظری

قلمرو جغرافیایی پژوهش

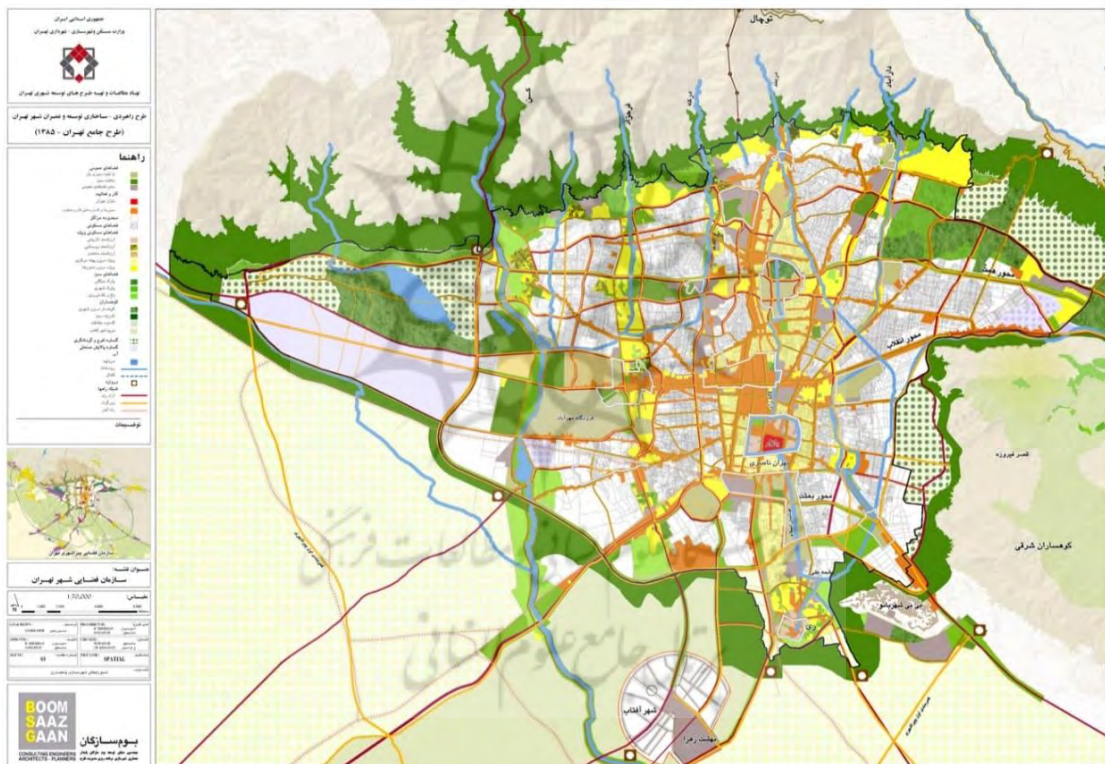
شهر تهران مرکز استان تهران و پایتخت کشور ایران است. این شهر در بین شهرستان‌های تهران، ری و شمیران است. از شمال به رشته‌کوه البرز و از جنوب به کویر متصل می‌شود. ارتفاع شهر تهران از حدود ۹۰۰ متر از سطح دریا در جنوب شروع می‌شود و به

حدود ۱۸۰۰ متر در شمال می‌رسد. از نظر جغرافیایی نیز در ۵۱ درجه و ۱۷ دقیقه تا ۵۱ درجه و ۳۳ دقیقه طول خاوری و ۳۵ درجه و ۳۶ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۴۴ دقیقه عرض شمالی قرار دارد.

مساحت تهران، عرصه‌ای است به وسعت تقریبی ۶۱۵ کیلومترمربع دارای ۲۲ منطقه شهرداری و برای تأمین نیازهای خدمات شهری جمعیت ساکن و شاغل (جمعیت روزانه)، بر مبنای جمعیتی معادل ۹/۱ میلیون نفر انجام شده است. ظرفیت‌پذیری سکونت، بر مبنای حدود ۲۰ درصد مازاد بر پیش‌بینی جمعیت فوق و به منظور توسعه ساخت‌وساز و جلوگیری از رکود بازار مسکن، برای حدود ۱۰/۵ میلیون نفر جمعیت تا افق طرح، تدارک یافته است. (طرح جامع تهران، ۱۳۸۶)

مطابق سند طرح جامع، سازمان فضایی شهر تهران، "ساختار شبکه‌ای شهر تهران"، هماهنگ با ساختارهای طبیعی و تاریخی و نظام‌های حرکت، عملکرد و فعالیت، متشکل از پنج محور شمالی - جنوبی و سه محور شرقی - غربی است که ضمن تسهیل امکان حرکت و جایابی بهتر در سطح شهر و کاهش تقاضای سفر، سامان‌یابی عناصر بزرگ‌مقیاس با کارکردهای شهری و فرا شهری تهران را فراهم می‌سازد.

همچنین نخستین طرح جامع این شهر سال ۱۳۴۹ تهیه شد و تا به امروز تنها یک‌بار دیگر این طرح برای تهران تهیه شده است که مربوط به آذرماه سال ۱۳۸۶ با افق ۲۰ ساله می‌شود در نقشه زیر، سازمان فضایی شهر تهران نشان داده شده است.



شکل ۲. نقشه سازمان فضایی شهر تهران
برگرفته از: طرح جامع شهر تهران (۱۳۸۶)

یافته‌ها و بحث

این پژوهش بر تحقق طرح جامع تهران منحصراً بر مبنای نخست، یعنی «بر میزان تحقق طرح» متمرکز است. بنابراین ممکن است شیوه‌ها و شاخص‌هایی برای ارزیابی وجود داشته باشند که برای ارزیابی توسعه یک شهر مناسب باشند، باین وجود به دلیل عدم انطباق با محتوای طرح توسعه شهر، از بررسی آنان اجتناب شده است. لذا در ادامه فرایند پژوهش سنجش‌های بخش شروط تحقق‌پذیری و طرح‌های موضوعی-موضعی در قالب جدولی از شاخص‌های قابل‌سنجش طراحی گردید و مورد بررسی قرار گرفت.

در گام بعد پژوهش، پرسشنامه‌هایی با سؤالات بسته و ساختاریافته در اختیار متخصصان حوزه شهرسازی قرار گرفت. همان‌گونه که در بخش روش تحقیق اشاره شد جامعه‌ی آماری از میان استادان و متخصصان مختلف صاحب‌نظر در خصوص برنامه‌های توسعه شهری و به‌خصوص طرح جامع تهران تعیین گردید. در سؤالات بسته به‌منظور تبیین روایی و امتیازدهی به آن‌ها، جدولی تهیه شد که در آن بتوان به هر طرح، ضریب اهمیتی اختصاص داد که این ضریب اهمیت می‌توانست از ۱ تا ۱۰ باشد. بر اساس نتایج حاصل از بخش ساختاریافته‌ی پرسش‌نامه، امتیازاتی برای هر تعیین ضریب اهمیت هر یک از طرح‌ها مشخص شد. با میانگین گرفتن از این ضرایب، جدول ضریب اهمیت نهایی شاخص‌ها، مطابق آنچه در ادامه آمده تشکیل شد.

جدول ۲

ارزش و اولویت هر یک از طرح‌های ذیل طرح جامع

بخش	برنامه	وزن معیار از ۱۰ بر اساس میانگین نظرات	
:نامه‌های موضوعی	ساماندهی و ایجاد پردیس و توسعه فضاهای آموزش عالی و عمومی	۶/۴	
	ساماندهی و توسعه فضاهای فرهنگی، مذهبی، ورزشی، تفریح و گردشگری	۷/۸	
	ساماندهی و توسعه فضاهای بهداشتی و درمانی	۵/۶	
	ساماندهی پردیس‌های حکومتی و حکمرانی و تأسیسات اداری- دولتی و عمومی	۵/۷۵	
	ساماندهی و توسعه فضاهای سبز	۷/۶	
	ساماندهی و ایجاد آرامستان‌ها	۳/۸	
	ساماندهی و توسعه مراکز کار، فعالیت و نمایشگاه‌ها	۶/۲	
	ساماندهی مراکز نظامی و انتظامی	۵/۲	
	حفاظت و توسعه سامانه‌های، آبی و تأسیسات فاضلاب	۶/۶	
	ساماندهی و حفاظت از محیط‌زیست شهر تهران	۸/۶	
	ایمن‌سازی شهر تهران	۸/۴	
	بهبودسازی مصرف انرژی	۶	
	بهبود وضعیت شبکه‌های ارتباطی و نظام حمل‌ونقل و مدیریت ترافیکی	۸/۴	
	ساماندهی و ارتقا هویت معماری و شهرسازی ایرانی-اسلامی در سیما . منظر شهری	۶/۴	
ساماندهی و صیانت از محدوده و حریم	۷		
:نامه‌های موضوعی	ساماندهی و توسعه امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مسکن و افزایش رضایت‌مندی شهری	۶/۲	
	ساماندهی نظامات عالیه و مدیریت شهری تهران	۹	
	ساماندهی فضاهای شهری	۷/۶	
	ساماندهی عرصه‌ها و محورهای شهری (شرقی - غربی و شمالی - جنوبی)	۶/۶	
	ساماندهی مراکز شهری	۷/۴	
	ساماندهی پهنه‌های ارزشمند تاریخی	۷/۲	
	ساماندهی پهنه‌های ارزشمند طبیعی و زیست‌محیطی	۷/۲	
	ساماندهی پهنه‌های کار و فعالیت و گردشگری	۷/۸	
	ایجاد و توسعه مجموعه‌های ورزشی در مقیاس شهری و فراشهری	۶	
	ساماندهی پهنه‌های ویژه	۶/۲	
: مناطق فرسوده بافت شهری	ساماندهی حریم پایتخت (تهران)	۸/۸	
	برنامه ایجاد و توسعه تأسیسات جابجایی و حمل‌ونقل	۸/۸	
	برنامه‌های ویژه مداخله در بافت‌های فرسوده شهری	۸/۵	
	اقتصادی و مدیریت شهری	حضور قانونی شهردار یا رییس شهر با حق رأی در نهادهای برنامه‌ریزی استان	۷/۸
		ایجاد بسترهای قانونی برای تهیه لوایح توسط شورای شهر و شهرداری و تصویب آن	۶/۸
انتقال دستگاه‌های دولتی و غیردولتی از تهران که ضرورتی به استقرار آن‌ها در تهران نیست		۶	
ساماندهی شهرهای جدید آقماری شهر تهران به شکلی که باعث کاهش مراجعه به شهر شود		۷/۴	
پرداخت مابه‌التفاوت کاهش درآمد شهرداری تهران ناشی از اعمال سیاست‌ها و اجرای قوانین		۵	

بخش	برنامه	وزن معیار از ۱۰ بر اساس میانگین نظرات	
حرفه و محیط	ایجاد صندوق‌های محلی اعتباری مسکن در جهت تأمین مسکن افراد کم‌درآمد	۳/۸	
	ساماندهی قانونی بنگاه‌های معاملات املاک با تعیین جایگاه مناسب شهرداری تهران	۵	
	انطباق بهره‌برداری از اراضی با ضوابط و مقررات طرح‌های مصوب حریم، جامع و تفصیلی	۷/۲	
	کمک به بازسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران با اعمال سیاست‌های تشویقی	۷	
	احیا قوانین مالیات مستغلات و قانون مالیات بر اراضی بایر در اشکال جامع‌تر	۷	
	احصا و احیا حق مرغوبیت، ارزش‌افزوده و عایدی حاصل از عملیات توسعه و عمران	۶/۶	
	وضع قوانین جهت ضمانت اجرایی برای پرداخت سهم شهروندی دولت (عوارض شهرداری)	۷/۶	
	وضع قانون در خصوص نظارت شهرداری تهران بر اتحادیه و صنف	۴/۶	
	شفاف‌سازی برنامه‌ها، درآمد هزینه و عملکرد سالانه شهرداری	۸	
	وضع قوانین الزام‌آور برای شهرداری جهت ارتقا کیفیت ساخت‌وساز و مسکن	۶/۲	
حرفه	ایجاد محمل قانونی برای تصویب قوانین خاص شهر تهران	۷	
	تصویب قانون جامع مدیریت شهری (جهت یکپارچگی مدیریت شهری تهران)	۵/۸	
	ایجاد مدیریت یکپارچه اطلاعات شهری (زیرسطحی و رو سطحی)	۷	
	اصلاح تقسیمات کشوری شهرستان‌های تهران، ری و شمیرانات	۵/۸	
	اصلاح قانون "تعاریف محدوده و حریم شهرها و ..."	۷/۴	
	بازنگری، بهنگام‌سازی و اجرای طرح مجموعه شهری تهران با همکاری وزارت راه و شهرسازی	۴/۴	
	ساماندهی و بهینه‌سازی مصرف آب شرب موردنیاز شهر تهران و جلوگیری از هدر رفتن آب	۶/۴	
	ایجاد سیستم یکپارچه حمل‌ونقل شهری تهران و حومه	۸/۴	
	قرار گرفتن اعتبارات ارزی و ریالی برای حمل‌ونقل تهران در بودجه‌های سالانه دولت	۵	
	ارائه و تشریح طرح‌های جامع و تفصیلی جدید شهر تهران و دستاوردهای آن	۵/۶	
حرفه	پرهیز از ارائه هرگونه تسهیلات و تأمین تأسیسات و خدمات زیربنایی	۷/۶	
	رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری طرح‌های مصوب توسعه شهری تهران	۷/۴	
	اصلاحات لازم در قانون ثبت به‌منظور تبعیت از قوانین شهرسازی	۶/۶	
	ایجاد و هماهنگی بین ثبت و شهرداری در تدوین مبانی واحد مترای ساختمان‌ها	۵/۸	
	ایجاد و استقرار دادگاه ویژه شهرسازی و مدیریت شهری	۶/۶	
	صدور اسناد تفکیکی پارکینگ و جلوگیری از خریدوفروش واحد بدون پارکینگ	۳	
	حرفه	رعایت ضوابط و مقررات طرح جامع و تفصیلی در برنامه‌های ۵ ساله شهرداری تهران	۷/۲
		تهیه شناسنامه باغ‌های بالاتر از ۵۰۰ مترمربع	۵/۸
		تهیه لوایح موردنیاز جهت شروع تحقیق‌پذیری	۸/۲
		بازبینی طرح در دوره‌های ۵ ساله	۶/۸
ایجاد رسمی و قانونی نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران		۷/۶	
استفاده از مابه‌التفاوت درآمد تغییر کاربری طرح تفصیلی قدیم به جدید در اجرای پروژه		۵/۶	
حرفه		تهیه طرح تجدیدنظر در تقسیم‌بندی مناطق و نواحی شهر تهران	۳/۶
		تهیه برنامه موضوعی تأمین فضاهای خدمات شهری موردنیاز تهران	۴
		تأمین فضاهای سبز، پارک‌ها، تجهیزات و تأسیسات شهری	۷/۶
		تهیه لوایح موردنیاز جهت شروع تحقیق‌پذیری	۹/۵

با نظرسنجی از همان گروه متخصصین، بر اساس شاخص‌های به‌دست‌آمده و تأیید شده میزان تحقق طرح جامع بررسی گردید که نتایج آن در جدول زیر مشخص می‌گردد:

جدول ۳

میزان تحقق طرح جامع بر اساس نظرسنجی

ردیف	برنامه موضوعی	وزن معیار از ۱۰ بر اساس میانگین نظرات	اقدامی نشده (۰)	طرح تهیه شده (۲۵ تا ۵۰)	طرح مصوب شده (۲۵ تا ۵۰)	طرح در حال اجرا (۵۰ تا ۷۵)	امتیاز	
							اثر بخش بوده (۷۵ تا ۱۰۰)	درصد تحقق
	برنامه‌های موضوعی	۶/۴	۰					۰
۱- ساماندهی و ایجاد پردیس‌ها و توسعه فضاهای آموزش عالی و عمومی		۷/۸	۱۵					۱۱۷
۲- ساماندهی و توسعه فضاهای فرهنگی، مذهبی، ورزشی، تفریحی و گردشگری		۵/۶	۰					۰
۳- ساماندهی و توسعه فضاهای بهداشتی و درمانی		۵/۷۵	۰					۰
۴- ساماندهی پردیس‌های حکومتی و حکمرانی محلی و تأسیسات اداری - دولتی و عمومی		۷/۶			۵۵			۴۱۸
۵- ساماندهی و توسعه فضاهای سبز		۳/۸	۱۵					۵۷
۶- ساماندهی و ایجاد آرامستان‌ها		۶/۲						۴۹۶
۷- ساماندهی و توسعه مراکز کار، فعالیت و نمایشگاه‌ها		۵/۲	۰					۰
۸- ساماندهی مراکز نظامی و انتظامی		۶/۶	۲۵					۱۶/۵
۹- حفاظت و توسعه سامانه‌های، آبی و تأسیسات فاضلاب		۸/۶		۵۰				۴۳۰
۱۰- ساماندهی و حفاظت از محیط‌زیست شهر تهران		۸/۴	۲۵					۲۱۰
۱۱- ایمن‌سازی شهر تهران		۶	۵					۳۰
۱۲- بهینه‌سازی مصرف انرژی		۸/۴			۴۵			۳۷۸
۱۳- بهبود وضعیت شبکه‌های ارتباطی و نظام حمل‌ونقل و مدیریت ترافیک		۶/۴			۵۵			۳۵۲
۱۴- ساماندهی و ارتقاء هویت معماری و شهرسازی ایرانی - اسلامی در سیما و منظر شهری		۷			۵۵			۳۸۵
۱۵- ساماندهی و صیانت از محدوده و حریم		۶/۲			۳۰			۱۸۶
۱۶- ساماندهی و توسعه امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مسکن و افزایش رضایت‌مندی شهروندان تهران با رویکرد انسان‌محوری		۹	۲۰					۱۸۰
۱۷- ساماندهی نظامات مالی و مدیریت شهری تهران		۷/۶	۲۰					۱۵۲
۱۸- ساماندهی فضاهای شهری								
	برنامه‌های موضوعی	۶/۶		۴۵				۳۹۷
۱- ساماندهی عرصه‌ها و محورهای شهری (شرقی - غربی و شمالی - جنوبی)		۷/۴	۲۵					۱۸۵
۲- ساماندهی مراکز شهری		۷/۲						۰
۳- ساماندهی پهنه‌های ارزشمند تاریخی		۷/۲						۰
۴- ساماندهی پهنه‌های ارزشمند طبیعی و زیست‌محیطی		۷/۸	۲۵					۱۹۵
۵- ساماندهی پهنه‌های کار و فعالیت و گردشگری		۶						۰
۶- ایجاد و توسعه مجموعه‌های ورزشی در مقیاس شهری و فراشهری		۶/۲						۰
۷- ساماندهی پهنه‌های ویژه		۸/۸			۵۵			۴۸۴
۸- ساماندهی حریم پایتخت (تهران)		۸/۸						۰
۹- برنامه ایجاد و توسعه تأسیسات جابجایی و حمل‌ونقل								
	بافت فرسوده مناطق	۸/۵	۲۵					۲۱۲/۵
۱- برنامه‌های ویژه مداخله در بافت‌های فرسوده شهری							۲۵	

			۷/۸	۱- حضور قانونی شهردار یا رییس شورای شهر با حق رأی در نهادهای برنامه‌ریزی استان			
			۶/۸	۲- ایجاد بسترهای قانونی برای تهیه لوایح توسط شورای شهر و شهرداری و تصویب آن در مجلس به‌عنوان قانون (نگرش به شهرداری همانند دولت محلی)			
۱۵	۹۰	۱۵	۶	۳- انتقال دستگاه‌های دولتی و غیردولتی از تهران که ضرورتی به استقرار آن‌ها در تهران نیست			
			۷/۴	۴- ساماندهی شهرهای جدید اقماری شهر تهران به شکلی که باعث کاهش مراجعه به شهر تهران شود.			
			۵	۵- پرداخت مابه‌التفاوت کاهش درآمد شهرداری تهران ناشی از اعمال سیاست‌ها و اجرای مصوبات بالادست) مانند معافیت‌های اقشار آسیب‌پذیر و بافت فرسوده)			
۲۰	۷۶	۲۰	۳/۸	۶- ایجاد صندوق‌های محلی اعتباری مسکن در جهت تأمین مسکن افراد کم‌درآمد			
			۵	۷- ساماندهی قانونی بنگاه‌های معاملات املاک با تعیین جایگاه مناسب شهرداری تهران (وضع قوانین موضوعه)			
			۷/۲	۸- انطباق بهره‌برداری از اراضی با ضوابط و مقررات طرح‌های مصوب حریم، جامع و تفصیلی شهر تهران به‌خصوص اراضی دولتی			
۸۰	۵۶۰	۸۰	۷	۹- کمک به بازسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران با اعمال سیاست‌های تشویقی توسط دولت و مجلس			
			۷	۱۰- احیاء قوانین مالیات مستغلات و قانون مالیات بر اراضی بایر در اشکال جامع‌تر (جهت جلوگیری از بورس بازی)			
			۶/۶	۱۱- احصاء و احیاء حق مرغوبیت، ارزش‌افزوده و عایدی حاصل از عملیات توسعه و عمران شهری			
			۷/۶	۱۲- وضع قوانین جهت ضمانت اجرایی برای پرداخت سهم شهروندی دولت (عوارض شهرداری) و هزینه‌های پایتخت‌نشینی آن به شهرداری			
			۴/۶	۱۳- وضع قانون در خصوص نظارت شهرداری تهران بر اتحادیه و صنوف			
۲۵	۲۰۰	۲۵	۸	۱۴- شفاف‌سازی برنامه‌ها، درآمد هزینه و عملکرد سالانه شهرداری			
۲۵	۱۵۵	۲۵	۶/۲	۱۵- وضع قوانین الزام‌آور برای شهرداری جهت ارتقا کیفیت ساخت‌وساز و مسکن			
			۶/۴	۱- ایجاد محمل قانونی برای تصویب قوانین خاص شهر تهران			
۱۵	۱۱۷	۱۵	۷/۸	۲- تصویب قانون جامع مدیریت شهری (جهت یکپارچگی مدیریت شهری تهران)			
			۵/۶	۳- ایجاد مدیریت یکپارچه اطلاعات شهری (زیرسطحی و رو سطحی)			
			۵/۷۵	۴- اصلاح تقسیمات کشوری شهرستان‌های تهران، ری و شمیرانات، به‌نحوی که محدوده شهر تهران در یک شهرستان واقع شود			
۵۵	۴۱۸	۵۵	۷/۶	۵- اصلاح قانون "تعاریف محدوده و حریم شهرها و..."			
۱۵	۵۷	۱۵	۳/۸	۶- بازنگری، بهنگام‌سازی و اجرای طرح مجموعه شهری تهران با همکاری وزارت راه و شهرسازی، کشور و شهرداری تهران			

اقتصادی و مدیریت شهری

چهارم و پنجم

۸۰	۴۹۶	۸۰	۶/۲	۷- ساماندهی و بهینه‌سازی مصرف آب شرب موردنیاز شهر تهران و جلوگیری از هدر رفت آب در شبکه توزیع	توسعه شهری
۰	۰	۰	۵/۲	۸- ایجاد سیستم یکپارچه حمل‌ونقل شهری تهران و حومه (در مجموعه شهری تهران با اولویت حمل‌ونقل ریلی)	
۲۵	۱۶۵	۲۵	۶/۶	۹- فرار گرفتن اعتبارات ارزی و ریالی برای حمل‌ونقل تهران در بودجه‌های سالانه دولت و برنامه‌های ۵ ساله	
۵۰	۴۳۰	۵۰	۸/۶	۱۰- ارائه و تشریح طرح‌های جامع و تفصیلی جدید شهر تهران و دستاوردهای آن، از طریق برگزاری دوره‌های خاص آموزشی و کارگاه‌ها برای مهندسين شهر تهران	
۲۵	۲۱۰	۲۵	۸/۴	۱۹- پرهیز از ارائه هرگونه تسهیلات و تأمین تأسیسات و خدمات زیربنایی به کلیه ساخت‌وسازهای غیرقانونی و برخلاف ضوابط دستگاه‌های دولتی و غیردولتی (از قبیل انشعابات آب و برق)	
۵	۳۰	۵	۶	۱- رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری طرح‌های مصوب توسعه شهری تهران در صدور هرگونه آراء توسط قوه قضائیه	
۴۵	۳۷۸	۴۵	۸/۴	۲- اصلاحات لازم در قانون ثبت به‌منظور تبعیت از قوانین شهرسازی در تفکیک و افراز اراضی و ساختمان	
۵۵	۳۵۲	۵۵	۸/۴	۳- ایجاد هماهنگی بین ثبت و شهرداری در تدوین مبانی واحد متر از ساختمان‌ها	
۵۵	۳۸۵	۵۵	۷	۴- ایجاد و استقرار دادگاه ویژه شهرسازی و مدیریت شهری	
۳۰	۱۸۶	۳۰	۶/۲	۵- صدور اسناد تفکیکی پارکینگ و جلوگیری از خریدوفروش واحد بدون پارکینگ	
۲۰	۱۸۰	۲۰	۹	۱- رعایت ضوابط و مقررات طرح جامع و تفصیلی در برنامه‌های ۵ ساله شهرداری تهران	توسعه شهری
۲۰	۱۵۲	۲۰	۷/۶	۲- تهیه شناسنامه باغ‌های بالاتر از ۵۰۰ مترمربع	
۴۵	۳۹۷	۴۵	۶/۶	۳- تهیه لوایح موردنیاز جهت شروط تحقق‌پذیری	
۲۵	۱۸۵	۲۵	۷/۴	۴- بازبینی طرح در دوره‌های ۵ ساله	
۰	۰	۰	۷/۲	۵- ایجاد رسمی و قانونی نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران	
۰	۰	۰	۷/۲	۱- استفاده از مابه‌التفاوت درآمد تغییر کاربری طرح تفصیلی قدیم به جدید در اجرای پروژه‌های عمران شهری	توسعه شهری
۲۵	۱۹۵	۲۵	۷/۸	۲- تهیه طرح تجدیدنظر در تقسیم‌بندی مناطق و نواحی شهر تهران	
۰	۰	۰	۶	۳- تهیه برنامه موضوعی تأمین فضاهای خدمات شهری موردنیاز تهران	
۰	۰	۰	۲/۶	۴- تأمین فضاهای سبز، پارک‌ها، تجهیزات و تأسیسات شهری	

با توجه به میانگین نتایج به‌دست‌آمده درصد تحقق طرح‌های ذیل طرح جامع تهران ۲۱/۱۵ بوده است که نتیجه مطلوبی ارزیابی نمی‌شود. همچنین برای اینکه مشخص شود اجرای طرح در میزان تحقق سرانه‌های خدمات غیرانتفاعی یا سرانه خدمات ۷ گانه و فضای سبز و پارک محقق شده است به بررسی وضعیت سرانه‌ها در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران پرداخته شد. لذا برای بررسی تحقق سرانه مطلوب خدمات ۷ گانه و فضای سبز در طرح جامع شهر تهران ابتدا مساحت هر کدام از این کاربری‌ها در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران استخراج شد (رفعیان و دیگران، ۱۳۹۵). سپس با استفاده از جمعیت مناطق شهر تهران سرانه خدمات در هر کدام از مناطق به‌صورت جداگانه محاسبه شد (سازمان فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران، ۱۳۹۸). سپس این سرانه‌ها با سرانه‌های مطلوب طرح جامع شهر تهران (طرح جامع تهران ۱۳۸۶) مقایسه شد.

با توجه به حجم نمونه (۲۲ منطقه) و برای تعیین نوع آزمون با استفاده از آزمون کولموگروف، اسمیرنوف بررسی شد که آیا داده‌ها نرمال هستند و یا خیر، با توجه به اینکه در کلیه موارد سیگما کوچک‌تر از ۵ صدم بود لذا با داده‌های نرمال روبرو نبودیم بر این اساس از آزمون ناپارامتریک ویلکاکسون استفاده شد.

جدول ۴

سرانه‌های خدماتی موجود شهر تهران به تفکیک مناطق (سال ۹۵)

مناطق	پارک و فضای سبز	آموزشی	تأسیسات و تجهیزات	تفریحی و توریستی	درمانی	فرهنگی	ورزشی	مذهبی
تهران	۵/۹۷	۱/۲۸	۱/۲۹	۰/۵۷	۰/۴۶	۰/۳۹	۰/۵۷	۰/۲۰
۱	۳/۹۶	۲/۵۷	۰/۹۲	۱/۳۵	۰/۹۹	۲/۴۸	۰/۳۰	۰/۱۴
۲	۳/۹۷	۱/۳۲	۱/۴۶	۰/۲۷	۰/۵۰	۰/۰۳	۰/۱۳	۰/۰۹
۳	۴/۸۸	۱/۳۹	۲/۷۴	۴/۸۷	۰/۳۹	۱/۰۰	۰/۱۷	۰/۱۱
۴	۸/۷۶	۰/۹۶	۱/۳۹	۰/۲۴	۰/۲۳	۰/۰۷	۰/۱۵	۰/۱۱
۵	۵/۶۷	۰/۸۲	۴/۵۴	۰/۱۸	۰/۱۸	۰/۱۱	۰/۲۷	۰/۲۰
۶	۳/۲۳	۵/۴۷	۱/۹۷	۰/۳۳	۱/۵۴	۰/۵۵	۰/۱۲	۰/۱۰
۷	۰/۶۴	۰/۹۸	۰/۵۶	۰/۹۰	۱/۴۹	۲/۱۸	۰/۲۱	۰/۰۶
۸	۰/۶۵	۰/۵۷	۰/۸۱	۰/۰۶	۰/۰۷	۰/۰۲	۰/۱۱	۰/۱۷
۹	۱/۱۶	۰/۵۴	۰/۵۸	۰/۳۶	۰/۱۶	۰/۰۶	۰/۲۴	۰/۱۶
۱۰	۰/۷۰	۰/۴۶	۰/۱۲	۰/۰۰	۰/۰۹	۰/۰۳	۰/۰۶	۰/۱۴
۱۱	۱/۲۹	۰/۸۰	۰/۶۲	۰/۰۸	۰/۷۱	۰/۲۴	۰/۱۱	۰/۱۹
۱۲	۲/۹۰	۱/۸۲	۰/۳۱	۰/۴۰	۰/۹۴	۰/۷۵	۰/۱۰	۰/۸۳
۱۳	۴/۰۱	۰/۵۹	۰/۶۲	۰/۰۵	۰/۲۹	۰/۰۲	۰/۰۱	۰/۰۹
۱۴	۲/۴۶	۰/۶۱	۰/۱۶	۰/۰۴	۰/۰۸	۰/۰۵	۰/۱۵	۰/۱۰
۱۵	۸/۰۹	۰/۹۸	۰/۵۱	۰/۳۹	۰/۱۵	۰/۱۹	۰/۰۶	۰/۱۵
۱۶	۷/۰۰	۱/۶۷	۱/۴۰	۰/۴۵	۰/۱۵	۰/۰۶	۰/۱۷	۰/۲۲
۱۷	۱/۵۹	۰/۵۹	۰/۱۹	۰/۰۳	۰/۱۵	۰/۰۵	۰/۱۱	۰/۱۸
۱۸	۷/۹۰	۱/۱۳	۱/۱۴	۱/۴۸	۰/۷۱	۰/۱۱	۰/۲۳	۰/۲۴
۱۹	۵/۲۹	۲/۱۰	۰/۳۰	۰/۶۸	۰/۱۳	۰/۰۲	۰/۴۳	۰/۱۶
۲۰	۵/۵۲	۱/۶۰	۰/۸۵	۰/۵۱	۰/۵۷	۰/۵۳	۰/۳۹	۰/۲۳
۲۱	۱۹/۶۹	۱/۱۲	۱/۳۱	۰/۳۷	۰/۵۵	۰/۲۶	۰/۶۲	۰/۴۳
۲۲	۵۴/۷۳	۳/۱۵	۰/۹۱	۰/۴۹	۰/۲۲	۰/۴۳	۱۹/۲۹	۰/۱۷

برگرفته از: رفیعیان و همکاران (۱۳۹۵)

جدول ۵

نتایج آزمون ویلکاکسون

Asymp. Sig. (2-tailed)	Z	مولفه
۰/۰۰۷	-۲/۷۱۱ ^b	سرانه وضع موجود و مطلوب کاربری فضای سبز
۰/۰۰۱	-۱/۳۶۱ ^b	سرانه وضع موجود و مطلوب کاربری آموزشی
۰/۰۰۱	-۳/۴۵۸ ^b	سرانه وضع موجود و مطلوب کاربری تأسیسات و تجهیزات شهری
۰/۰۰۱	-۳/۳۲۸ ^b	سرانه وضع موجود و مطلوب سرانه تفریحی و توریستی
۰/۰۰۰	-۳/۹۱۳ ^b	سرانه وضع موجود و مطلوب کاربری درمانی
۰/۰۰۰	-۳/۷۸۴ ^b	سرانه وضع موجود و مطلوب سرانه فرهنگی
۰/۰۰۱	-۳/۳۹۴ ^b	سرانه وضع موجود و مطلوب کاربری ورزشی
۰/۰۰۰	-۴/۱۰۹ ^b	مقایسه سرانه وضع موجود و مطلوب کاربری مذهبی

برای تفسیر نتایج آزمون ویلکاکسون برای اینکه پی ببریم آیا میزان تحقق سرانه فضای سبز و پارک در زمان آزمون نسبت به سرانه‌های مطلوب در طرح جامع چگونه است با توجه به نتیجه آزمون $Z(-2.711)$ در سطح خطای کوچکتر از 0.01 می‌توان گفت که فرض H_0 با سطح اطمینان ۹۹ درصد رد می‌شود. لذا می‌توان گفت که سرانه خدمات فضای سبز و پارک وضع موجود در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران با سرانه فضای سبز و پارک مطلوب تفاوت معنی‌داری داشته و هنوز محقق نشده است.

با توجه به نتیجه آزمون، $Z(-3.361)$ در سطح خطای کوچکتر از 0.01 می‌توان گفت که فرض H_0 با سطح اطمینان ۹۹ درصد رد می‌شود. لذا می‌توان گفت که سرانه آموزشی وضع موجود در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران با سرانه آموزشی مطلوب تفاوت معنی‌داری داشته و هنوز محقق نشده است.

از آنجا که $Z(-3.458)$ بوده در سطح خطای کوچکتر از 0.01 می‌توان گفت که فرض H_0 با سطح اطمینان ۹۹ درصد رد می‌شود. لذا می‌توان گفت که سرانه تأسیسات و تجهیزات شهری وضع موجود در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران با سرانه تأسیسات و تجهیزات شهری مطلوب تفاوت معنی‌داری داشته و هنوز محقق نشده است.

با توجه به جدول ۵ که $Z(-3.328)$ در سطح خطای کوچکتر از 0.01 است می‌توان گفت که سرانه تفریحی و توریستی وضع موجود در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران با سرانه تفریحی و توریستی مطلوب تفاوت معنی‌داری داشته و هنوز محقق نشده است.

سرانه درمانی وضع موجود در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران با سرانه درمانی مطلوب تفاوت معنی‌داری داشته و هنوز محقق نشده است. $Z(-3.913)$ در سطح خطای کوچکتر از 0.01 بوده است.

با توجه به نتیجه آزمون $Z(-3.784)$ در سطح خطای کوچکتر از 0.01 می‌توان گفت که سرانه فرهنگی وضع موجود در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران با سرانه فرهنگی مطلوب تفاوت معنی‌داری داشته و هنوز محقق نشده است.

در خصوص سرانه ورزشی وضع موجود در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران نیز است با توجه به نتیجه آزمون $Z(-3/394)$ با سرانه ورزشی مطلوب تفاوت معنی‌داری نشان داده شد

با توجه به نتیجه آزمون $Z(-4/109)$ در سطح خطای کوچکتر از 0.01 باید گفت که سرانه مذهبی وضع موجود در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران با سرانه مذهبی مطلوب تفاوت معنی‌داری داشته و هنوز محقق نشده است.

لذا در یک جمع‌بندی می‌توان بیان داشت علاوه بر عدم تحقق شروط تحقق‌پذیری طرح سند طرح جامع و طرح‌های موضوعی - موضعی، در خصوص تحقق طرح تفصیلی، تفاوت معنی‌داری بین ارقام سرانه‌های خدماتی پیشنهادی طرح جامع تهران و وضع موجود وجود دارد.

نتیجه‌گیری

اهداف طرح‌های توسعه شهری متنوع است که شامل مواردی چون جهت‌گیری توسعه، اهداف جمعیتی، شبکه ارتباطات شهری، طراحی شهری و معماری، کاربری شهری حفاظت می‌شود. تحقق‌پذیری طرح‌های امروز ایران عمدتاً مرتبط با تحقق خدمات عمومی هستند. سایر ابعاد، متأسفانه، اغلب به‌صورت تحقق خودکار فرض می‌شود. در طرح جامع تهران نیز، چشم‌انداز توسعه شهر ارائه شده، اما ابزار سنجش تحقق چشم‌انداز مشخص نشده است. در نتیجه سنجش تحقق طرح جامع از طریق سنجش تحقق چشم‌انداز امکان‌پذیر نیست و باید به متن طرح رجوع کرد.

در محتوای سند طرح جامع، سیاست‌های منجر به چشم‌انداز با سه ابزار معرفی شده‌اند:

۱- شروط تحقق‌پذیری؛

۲- طرح تفصیلی؛

۳- برنامه‌های موضوعی و موضعی.

نتایج ارزیابی نشان داد که در مجموع، وضعیت تهیه‌ی برنامه‌های موضعی و موضعی و تصویب و اجرای آن‌ها، امیدوارکننده نبوده است. با این حال، میزان تعهد شهرداری به تحقق این برنامه‌ها، بیشتر از دستگاه‌های غیر شهرداری است (یا دست‌کم اظهارات شهرداری بیشتر از اظهارات دستگاه‌های دولتی و غیردولتی دیگر، مبتنی بر مسئولیت‌پذیری برای تحقق برنامه‌ها بوده است). در نهایت، نتایج مطالعات نشان داد که درصد تحقق طرح جامع بر اساس میانگین وزنی شاخص‌ها $21/15$ درصد بوده است. این درصد به این معناست

که به‌طور متوسط تهیه‌ی اسناد موضوعی ذیل سند طرح جامع به‌صورت کامل انجام‌نشده است و یا مراحل تصویب و اجرای آن با اشکال مواجه شده است.

همچنین در سند طرح جامع تهران نیز، تنها ابزار کمی سازی شده ارائه‌شده برای سنجش طرح تفصیلی، جمعیت‌پذیری و پهنه‌بندی و سرانه‌های خدماتی است. در همین ارتباط، جمعیت‌پذیری تهران مدت‌ها است که از سقف اعلام‌شده در طرح جامع گذشته است. به‌طور نمونه، نتایج بررسی بارگذاری منطقه ۲۲ بسیار بیشتر از چیزی است که در طرح اولیه تعریف شده بود. همان‌گونه که نتایج بررسی طرح تفصیلی منطقه ۲۲ نشان می‌دهد "بیشتر کاربری‌های پیش‌بینی‌شده در طرح مذکور تحقق نیافته است و عوامل متعدد جمعیتی، قانونی و اقتصادی در این عدم تحقق دخیل بوده‌اند. (محمد نژاد و همکاران، ۱۳۹۱). در خصوص پهنه‌بندی نیز، با توجه به مصوبات کمیسیون ماده ۵ شهر تهران که تا پایان آبان ماه سال ۱۳۹۹ تعداد ۱۰۷ مصوبه کلی و یا موردی در خصوص پهنه‌بندی و یا کاربری‌های خدماتی شهر تهران داشته است). این تغییرات حتی امکان بررسی جمعیت‌پذیری و پهنه‌بندی را بر اساس سند طرح مخدوش کرده است. لذا با استفاده از آزمون آماری ناپارامتریک ویلکاکسون معنی‌داری فاصله سرانه‌های خدماتی موجود نسبت به سرانه‌های خدماتی مطلوب بررسی و عدم تأمین سرانه‌های خدماتی در نیمه‌عمر طرح جامع تهران نشان داده شد. همچنین نتایج این مطالعه تأییدکننده پژوهش قبلی غمامی است که بیان می‌دارد، بررسی طرح‌های جامع شهری و منطقه‌ای تهران در پنج دهه گذشته انجام‌شده نشان می‌دهد که هنوز هیچ‌یک از ۴۱ شرطی که برای تحقق طرح جامع تعیین شده بود تأمین نشده است. (غمامی، ۱۳۹۹) لازم به ذکر است به دلیل اینکه در حال حاضر در نیمه دوم زمان اجرای طرح جامع تهران هستیم بدیهی است این ارزیابی دقیق نخواهد بود و لازم است در پایان دوره زمانی طرح یعنی سال ۱۴۰۵ دوباره ارزیابی صورت گیرد. همچنین با توجه به اینکه آخرین سرشماری نفوس و مسکن در کشور در سال ۱۳۹۵ انجام‌شده است اطلاعات مربوط به جمعیت شهر تهران از آن استخراج شده است و اطلاعات جدیدتری در این خصوص موجود نیست. همچنین در خصوص مساحت‌های استفاده‌شده برای کاربری‌های خدمات شهری و فضای سبز آخرین اطلاعات تأییدشده توسط سازمان‌های ذیصلاح مربوط به سال ۱۳۹۵ بوده است، لذا با توجه به عدم وجود اطلاعات تأییدشده به‌روز، از این منابع در تحقیق استفاده‌شده است. درنهایت، بر اساس نتایج این پژوهش می‌توان پیشنهادها زیر را برای بهبود فرایند بیان نمود:

الف- لزوم تعریف و تصویب ابزار و شاخص‌های تحقق‌پذیری طرح: همان‌گونه که بیان شد یکی از محدودیت‌های این تحقیق عدم وجود ابزار و شاخص‌های مشخص برای تحقق طرح جامع در خود سند است. در بسیاری از راهبردهای طرح جامع، متن سند تأکیدی بر استانداردسازی شاخص ندارد (به‌جز موارد معدودی نظیر سرانه ۲۱٫۸ مترمربع خدمات و فضای سبز). در این موارد راهبردها عمدتاً با تعابیری نظیر «ارتقاء سطح»، «توسعه» و یا حتی «ساماندهی» همراه هستند. بر این اساس، تحلیل و ارزیابی شاخص‌ها (در غیاب استاندارد) منحصرأ می‌تواند مبتنی بر روندهای افزایشی یا کاهش‌ی آن‌ها صورت گیرد. این ابزار باید در سند بیان و در سال‌های متوالی به اجرا گذاشته شود تا قابلیت سنجش طرح بر اساس آن امکان‌پذیر شود. پیشنهاد این مطالعه تعریف و تصویب سازوکار و ابزار سنجش طرح‌های توسعه شهری در مراجع قانونی است.

ب- ایجاد پشته‌های حقوقی، مدیریتی و سیاسی برای نظارت بر تحقق طرح جامع تهران: با توجه به اینکه تا پیش‌ازاین سامانه نظارت و ارزیابی حین اجرا برای توسعه شهری موردتوجه نبوده است، نیاز به دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مشترکی است که در دو زمینه به انجام ارزیابی منتج گردد: ۱- دستورالعمل‌ها و رویه‌هایی که دستگاه‌های دخیل در توسعه شهری را مجاب به ارائه اطلاعات مربوط به شاخص‌ها نماید. ۲- قوانین و بخش‌نامه‌هایی که قدرت سیاسی و حقوقی موردنیاز شورای عالی نظارت بر توسعه شهر تهران را در تصمیم‌گیری بر اساس نتایج ارزیابی شاخص‌های طرح جامع، تضمین نماید.

ج- پیگیری پیش‌شرط‌های تحقق طرح جامع خصوصاً راه‌اندازی واقعی نهاد طرح‌های توسعه شهری تهران: آنچه در سند طرح جامع تهران به‌صورت صریح بیان شده بخش شروط تحقق‌پذیری طرح است که در این میان ایجاد نهاد طرح‌های توسعه شهری تهران است یکی مهم‌ترین ارکان آن می‌باشد. لذا با توجه به نتایج این پژوهش، مشخص شد که تقریباً هیچ‌یک از شروط بیان‌شده محقق نشده است. لذا یکی از اولین اقدامات می‌بایست پیگیری انجام این شروط باشد و سپس به سایر سیاست‌های لازمه وارد شد.

در انتها پیشنهاد کاربردی این مطالعه، انجام پژوهشی مستقل درباره‌ی «ارزیابی تحقق طرح تفصیلی با توجه به بحث جمعیت‌پذیری و تغییرات پهنه‌های تفصیلی از طرح جامع» و دلایل عدم تحقق طرح‌های موضوعی و موضع و نیز دلایل عدم اصلاح قوانین و مقررات برای ایجاد شرایط تحقق طرح جامع شهر تهران است.

منابع

- امین‌زاده، بهناز و رودکی، سمیه. (۱۳۹۶). ارائه روشی تلفیقی برای ارزیابی طرح‌های تفصیلی شهری (مطالعه موردی: طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز). *هویت شهر*، ۱۱، ۲۹-۴۲.
- بیکر، ترزال. (۱۳۸۸). *نحوه انجام تحقیقات اجتماعی*. ترجمه هوشنگ ناییبی، نشر نی، تهران.
- تقی اصل، آرش، زبردست، اسفندیار و ماجدی، حمید. (۱۳۹۵). ارزیابی میزان تحقق‌پذیری پروژه‌های طراحی شهری در ایران (نمونه موردی: پروژه‌های اجراشده در تهران). *معماری و شهرسازی آرماتشهر*، ۱۷، ۱۸۵-۱۹۷.
- رفعیان، مجتبی، فرزادی، نگار و قلمبر دزفولی، رامان. (۱۳۹۵). *رصد وضعیت شهرسازی تهران. جلد اول، نظام قطعه بندی و کاربری زمین*. تهران: سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران.
- سازمان فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران. (۱۳۸۹). *طراحی شاخص‌ها و نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران*.
- سازمان فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران. (۱۳۹۸). *آمارنامه شهر تهران، سالنامه آماری شهر تهران*.
- شکوهی بیده‌ندی، محمدصالح. (۱۳۹۳). *ارزیابی عدالت فضایی در برنامه‌های توسعه شهری، رساله دکتری دانشکده شهرسازی پردیس هنرهای زیبای دانشگاه تهران*.
- غمامی، مجید. (۱۳۹۹). *بررسی طرح‌های جامع شهری و منطقه‌ای تهران در پنج دهه گذشته (۱۳۴۵-۱۳۹۵)*. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ص ۵۷۲.
- محمدنژاد، علی، لشگری، علی اصغر و سلیمانی، منصور. (۱۳۹۱). *ارزیابی تحقق‌پذیری کاربری زمین در طرح‌های توسعه شهری مورد: طرح تفصیلی منطقه ۲۲ تهران*. *پژوهش‌های دانش زمین*، ۱۲، ۹۵-۱۱۱.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. (۱۳۹۳). *مجموعه نشست‌های علمی تخصصی*. جلد اول تهران: چاپ فاطرنگار
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. (۱۳۹۶). *نوشتارهایی در باب مدیریت، برنامه‌ها و طرح‌های شهری*. تهران: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران. (۱۳۸۶). *طرح راهبردی ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران)*. تهران: دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.

References

- Alexander, E.R. (1985). From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process, *Administration & Society*, 16, 403.
- Alexander, E.R. (2006). *Evaluation in Planning: Evolution and Prospects*, Ashgate Publishing Limited.
- Alexander, E.R. (2009). Dilemmas in Evaluating Planning, or Back to Basics: What is Planning For, *Planning Theory & Practice*, 233-244.
- Alexander, E.R., & Faludi, A. (1989). Planning and Plan Implementation: Notes on Evaluation Criteria. *Environment and Planning B: Planning & Design*, 127-40.
- Aminzade, Behnaz & Roodaki, Somayeh. (2017). An Integrated Method for Assessments of Detailed Plans by Using Plan Process Result (PPR) and Process Policy-Plan/Program Implementation (PPIP) (Case Study: Region 6 of Shiraz Detailed Plan), *Hoviatshahr*, 29-42 (In Persian)
- Articles on management, plans and urban plans. (2017). *Tehran Studies and Planning Center* (In Persian).
- Baker, Therese. L (2009). *Doing Social Research*, Translated by Houshang Naebi, Ney Publishing, Tehran. (In Persian).
- Berke, P, Backhurst, M., Day, M., Ericksen, N., Laurian, L., Crawford, J., & Dixon, J. (2006). What Makes Plan Implementation Successful? An Evaluation of Local Plans and Implementation Practices in New Zealand, *Environment and Planning B: Planning & Design*, pp. 581-600.
- Calkins, H.W. (1979). The Planning Monitor: An Accountability Theory of Plan Evaluation, *Environment and Planning*, pp. 745-58.
- Collection of specialized scientific sessions (2014), *Tehran Studies and Planning Center*, Volume One of the Deputy of Science and Technology, *Printed by faternegar*. (In Persian).
- Cowan, R. (2005). *The Dictionary of Urbanism*, Streetwise Press, and Wiltshire. 869 p.

- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political science quarterly*, 94(4), 601-616.
- Elmore, R.F. (1985). Forward and Backward Mapping. In K. Hanf and T.A.J. Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, pp. 33-70. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning practice and Research*, 15(4), 299-318.
- Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A., Friedman, R. M., Wallace, F., Burns, B., ... & Shern, D. (2005). Implementation research: A synthesis of the literature.
- Fusco Girard, Luigi .(2006), *Towards sustainable planning: Agenda 21 Habitat*, in *Evaluation in Planning*, Edited by E.R. Alexander, *Ashgate Publishing Limited*.
- Ghamami, Majid (2020) A study of comprehensive urban and regional plans of Tehran in the last five decades(1996- 2016) (In Persian).
- Goggin,L. Malcolm. (1990).Implementatn Theory Pract. *Scott Foresman & Co* . 230 P
- Lyles, Ward, Berke, Philip, Smith,Gavin. (2015)."Local Plan Implementation: Assessing Conformance and Influence of Local Plans in the United States", *Environment and Planning B: Planning and Design*, 1-20.
- Matland,E. Richard.(1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*,pp 145-174
- Mohammadnezhad, A. Lashgari, A. & Sileimani, M. (2012), Assessment of land use implementation in city development plans (case study: detail plan of district 22, Tehran) , *Researcher in Earth Sciences*, 94-110. (In Persian).
- Nutt, P.C. (2007). Examining the Link between Plan Evaluation and Implementation, *Technological Forecasting and Social Change*, 1252-1271.
- Paudel, N. R. (2009). A critical account of policy implementation theories: status and reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, 25(2), 36-54.
- Pressman, J. & Wildowsky, A. (1973) .Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes, Berkley: University of California.
- Rafieian, M. Farzadi, N. & Qalambar Dezfoli, R. (2016). Monitoring the situation of urban planning in Tehran: land allocation and land use system, (Volume1), ehran Municipality Information and Communication Technology Organization. (In Persian).
- Saghafi Asl, A. Zebardast, E. & Majedi, H.(2017) Evaluation of Implementing Urban Design Projects in Iran, Case Study: Implemented Projects in Tehran, *Armanshahr Architecture & Urban Development*, 185-197. (In Persian).
- Shokohi Bidehandi, M.S. (2014). Evaluation of Spatial Justice in Urban Development Programs, PhD Thesis, Faculty of Urban Planning, Fine Arts Campus, University of Tehran. (In Persian).
- Statistics of Tehran, Statistical Yearbook of Tehran (2019) Tehran Municipality Information and Communication Technology Organization. (In Persian).
- Structural strategic plan for the development of Tehran (Tehran Master Plan) (2007), .Secretariat of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran& Tehran Institute for the Study and Preparation of Urban Development Plans. (In Persian).
- Talen, E. (1996). Do Plans Get Implemented? A Review of Evaluation in Planning. *Journal of Planning Literature*, 248-259.
- Tehran Municipality Information and Communication Technology Organization. (2010). Tehran Municipality Information and Communication Technology Organization (Volume 1) (In Persian).
- Thomas, John W. & Grindle, Merille S. (1990). After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries, *World Development*.1163-1181.

How to Cite:

Nasser Mostofi, A. & Ghalambordezfooly, R (2021). A comparative study of housing quality indicators in selected in developed and developing countries. *Geographical Engineering of Territory*, 5(2), 263-281.

ارجاع به این مقاله:

ناصر مستوفی، انوشیروان و قلمبر دزفولی، راما. (۱۴۰۰). ارزیابی میزان تحقق طرح‌های توسعه شهری کلانشهر تهران (مورد: طرح جامع). *مهندسی جغرافیایی سرزمین*، ۵(۲)، ۲۶۳-۲۸۱.