

مدلی به منظور شناسایی موانع اجرای طرح جامع راهبردی شهر تهران با استفاده از تئوری داده بنیاد کلاسیک

عطاءاله هرندی^۱ - پژوهشگر، مدرس دانشگاه و دکتری مدیریت استراتژیک، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران
اختر ضربی شههاریگللو - کارشناس ارشد مدیریت استراتژیک، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، تهران، ایران
پیوند میرزائیان خمسه - دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت استراتژیک منابع انسانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

A Model for Identify Barriers to Implementation of Comprehensive Strategic Plan of Tehran using Classic Grounded Theory Strategy

Abstract

Introduction: The inadequacy of comprehensive urban plans in dealing with the evolution of urban areas in recent decades provides the basis for the emergence of a new model in urban planning in Iran, called strategic planning. Strategic planning that, if the total conditions for success were available, could have been the solution to many of our problems in urban planning and management. However, the most crucial issue after strategic planning is the discussion of "Implementation," which is undoubtedly the major challenge that managers face it in urban management. A problem that typically goes back to the implementation of strategies. Therefore, it is essential to discuss the causes and obstacles that lead to a miserable conclusion of strategic planning and why strategic plans are not implemented successfully, and what are the obstacles to its implementation? The purpose of this study is to identify the causes and obstacles that prevent the proper implementation of the Comprehensive Strategic Plan of Tehran.

Methodology: This research is based on a symbolic paradigm using the Classic Grounded Theory Strategy. The type of research is from the perspective of the primary practical developmental orientation, from the perspective of exploratory purpose and the perspective of qualitative and inductive approach. The statistical population of this research is urban management experts who have been semi-structured interviews with them through theoretical sampling and up to theoretical saturation point. The data are categorized by open coding, axial, and theoretical, and finally, the final model of research is presented.

Results: The final model of this study states that the barriers to the implementation of the Strategic Master Plan of Tehran fall into three general categories: Predominant Barriers, Intraoperative Barriers, and Post-Barrier Barriers, each of which has distinct categories and sub-categories.

Conclusion: Failure to fulfill the objectives of the Strategic Master Plan of Tehran and incomplete and inefficient implementation of these plans is not only due to the weaknesses of executors but also obstacles to the implementation of this complex, multiple and related plan before, during and after the planning and a series of causes and factors. Interconnectedness prevents the realization of the goals foreseen in these projects.

Keywords: Strategic Planning, Strategic Barriers to Implementation, Tehran Strategic Master Plan

چکیده

بیان مساله: ناکارآمدی طرح‌های جامع شهری در برخورد با شرایط متحول مناطق شهری در دهه‌های اخیر، زمینه ظهور الگویی جدید در برنامه‌ریزی شهری ایران، با عنوان برنامه‌ریزی راهبردی را فراهم نمود. رویکردی که در صورت فراهم بودن مجموع شرایط برای موفقیت، می‌تواند گره‌گشای بسیاری از مسائل و مشکلات ما در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری باشد. اما مهمترین مسئله پس از انجام برنامه‌ریزی راهبردی، بحث "تحقق‌پذیری" این طرح‌هاست که بدون تردید عمده‌ترین چالش پیش روی مدیران در مدیریت شهری بشمار می‌رود. مشکلی که نوعاً به اجرای استراتژی‌ها بازمی‌گردد. بنابراین با توجه به موارد بالا بحث علل و موانعی که باعث نتیجه‌گیری ضعیف از برنامه‌ریزی استراتژیک میشود، اهمیت پیدا می‌کند و این که چرا برنامه‌های استراتژیک با موفقیت اجرا نمی‌شوند و موانع اجرای آن چیست؟ مورد سؤال قرار می‌گیرد.

هدف: هدف پژوهش حاضر شناسایی علل و موانعی است که مانع از اجرای صحیح طرح جامع راهبردی شهر تهران می‌باشند.

روش: این پژوهش بر مبنای پارادایم تفسیری و با استفاده از استراتژی تئوری پردازی داده بنیاد انجام شده است. نوع تحقیق از منظر جهت‌گیری اصلی کاربردی توسعه‌ای، از منظر هدف اکتشافی و از منظر رویکرد کیفی و استقرایی است. جامعه آماری این پژوهش خبرگان حوزه مدیریت شهری می‌باشند که به وسیله نمونه‌گیری نظری و تا رسیدن به نقطه اشباع نظری با ایشان مصاحبه نیمه ساختار یافته انجام شده است. داده‌های حاصل توسط کد گذاری باز، محوری و نظری دسته بندی شده و در انتها مدل نهایی پژوهش ارائه شده است.

یافته‌ها: مدل نهایی این پژوهش بیان می‌کند که موانع اجرای طرح جامع راهبردی شهر تهران در سه دسته کلی موانع پیش‌آیندی، موانع حین عمل و موانع پس‌آیندی می‌باشند که هر یک از مقولات و زیر مقولات مشخصی تشکیل شده اند.

نتیجه: عدم تحقق اهداف طرح جامع راهبردی شهر تهران و اجرای ناقص و ناکارآمد این طرح‌ها تنها به علت ضعف مجریان نمی‌باشد بلکه موانع اجرای این طرح پیچیده، چندگانه و مرتبط به قبل، حین و بعد از برنامه‌ریزی بوده و سلسله‌ای از علل و عوامل مرتبط به همدیگر مانع از تحقق اهداف پیش‌بینی شده در این طرح‌ها می‌باشد.

واژگان کلیدی: برنامه‌ریزی راهبردی، موانع اجرای استراتژی، طرح جامع راهبردی تهران.

مقدمه

رشد و تحول سریع شهرها در قرن اخیر و بهویژه در چند دهه اخیر باعث رواج طرح های شهری برای موزون ساختن توسعه های شهری گردیده است. از شروع تهیه طرح های شهری در ایران حدود شش دهه می گذرد، اما با وجود کسب تجارب فراوان تهیه کنندگان و مجریان امور شهری، طرح های شهری در عمل نتوانستند در مسیر توسعه برنامه ریزی شده شهرها به رغم برخی جنبه های مثبت، موفق باشند و شواهد و پژوهش های گوناگون حاکی از آن هستند که التزام به برنامه ها در سازمان های مسئول توسعه شهری کم است و همچنان هزینه های بسیاری صرف امور پیش بینی نشده می گردد که به هدر رفت منابع و حتی گسترش مشکلات می انجامد. از جمله اقداماتی که می توان در جریان اصلاح روندهای نادرست و مشکلات طرح های توسعه شهری، مورد توجه قرار داد، آسیب شناسی آنها است، زیرا با نگاهی نقادانه به چگونگی تهیه، اجرا و محتوای طرح ها می توان مسائل و مشکلات را شناخت و راهکارهایی را برای جلوگیری از شدت یافتن مسائل تدارک دید. طرح های شهری در هدایت توسعه شهرها بعنوان مهمترین ابزار، مورد استفاده قرار می گیرند. به موازات تغییرات صورت گرفته در شهرها که بدون تردید ناشی از رشد طبیعی جمعیت شهری و مهاجرت از روستا به شهر بوده و عامل گسترش شهرها بشمار می رود مانند دوره های قبل از انقلاب صنعتی نمی توان شهرها را به حال خود رها کرد. به همین دلیل، برای توسعه ای متوازن شهرهای امروزی، طرح های شهری بنیادی ترین ابزار شکل دهی بشمار می روند (بختیاری و همکاران، ۱۳۹۴). در این میان حوزه اجرای سیاست ها و برنامه های توسعه ای شهری و ضرورت یکپارچگی در آن حساسیت هایی دارد؛ چرا که بهترین سیاست ها و برنامه ها در صورت اجرای نادرست، موفق نخواهند بود. مدیریت اجرای یکپارچه طرح ها و سیاست های توسعه ای شهری یک ضرورت حیاتی برای تحقق اهداف برنامه ریزی شهری است. سؤال این است که چرا برنامه های استراتژیک با موفقیت

اجرا نمی شوند و در مرحله اجرا با مشکل مواجه می شوند و اینکه چه عواملی موجب بروز این موضوع می شود؟ بنابراین با توجه به موارد بالا بحث علل و موانعی که باعث نتیجه گیری ضعیف از برنامه ریزی استراتژیک می شود، اهمیت پیدا می کند و این که چرا برنامه های استراتژیک با موفقیت اجرا نمی شوند و موانع اجرای آن چیست؟ مورد سؤال قرار می گیرد. شناخت این عوامل بمنظور تضمین موفقیت و بقای سازمان ها امری ضروری بنظر می رسد زیرا شناسایی دقیق موانع پیاده سازی استراتژی ها در سازمان ها می تواند در جهت اجرای موفقیت آمیز برنامه های راهبردی مفید واقع شده و به رشد و توسعه آن کمک نماید.

ناکارآمدی طرح های جامع شهری در برخورد با شرایط متحول مناطق شهری در دهه های اخیر، انتقادات صاحب نظران مسائل شهری را برانگیخته و زمینه را جهت گسترش و توسعه دیدگاه سیستمی در برنامه ریزی شهری کشورمان فراهم نمود، که بدنبال آن، تهیه طرحی با عنوان ساختاری-راهبردی در دستور کار برنامه ریزان شهری قرار گرفت تا پس از سال ها بی برنامه گی و تجربه آسیب های فراوان، کلانشهر تهران دارای برنامه ای شود که علاوه بر سامان بخشیدن به سیمای آشفته شهر، راهحلی برای رویارویی با معضلات فراوان پایتخت در دست مدیران شهری قرار دهد. برنامه ای که می توانست نجات بخش تهران از بحران هایی باشد که بدنبال سال ها بی تدبیری، با آن ها دست و پنجه نرم می کرد. طرحی که در سال ۱۳۸۶ و بدنبال کارشناسی های فراوان به تصویب رسید، مدیران شهری را به آینده ای که تا آن زمان نامعلوم و نگران کننده می نمود امیدوار ساخت. حال با گذشت بیش از یک دهه از اجرای این طرح، به نظر می رسد در اجرا چندان موفق عمل نکرده و بسیاری از مشکلات پایتخت کماکان به قوت خود باقیست. ضرورت اجرای طرح های توسعه شهری، بلحاظ تأثیری که برساماندهی فعالیت ها، هزینه کردها و افزایش بهره روری در حوزه مدیریت شهری دارند؛ توجه مضاعف به عوامل و موانعی که در فرایند

اگر راهبردها و خط مشی‌ها در زمانی مشخص، برای رسیدن به اهدافی در مکانی به نام شهر باشند، به آن برنامه‌ریزی شهری گفته می‌شود. بنابراین می‌توان گفت که برنامه‌ریزی شهری، فرآیند تصمیم‌گیری است که در آن سعی می‌شود بر اساس معیارهای طبیعی، اجتماعی و اقتصادی و ... محیط زیست مناسبی برای تمامی شهروندان فراهم آید. «برنامه‌ریزی شهری فرایندهای ذهنی و عملی یک سری تصمیم‌های سنجیده در امور شهری است که با رعایت قیودات خاص خود شیوه و شکل رابطه انسان را با محیط شهری در قالبی بهینه طراحی و طبقه‌بندی میکند.» (رهنمایی و شاه حسینی، ۱۳۹۳)

در این نوع برنامه‌ریزی، با توجه به اقتصاد و عملکرد و عوامل شهر، نحوه استفاده از اراضی شهر، محله‌بندی، مسکن، ترافیک، فضای سبز و غیره در رابطه با جمعیت و عملکرد شهر مورد بررسی قرار می‌گیرند. به عبارتی دیگر، برنامه‌ریزی شهری عبارت است از تامین رفاه شهروندان، از طریق ایجاد محیطی بهتر، مساعدتر، سالم‌تر، آسان‌تر، موثرتر و دلپذیرتر (شیعه، ۱۳۹۳-الف). مروری بر تاریخچه برنامه‌ریزی شهری در ایران

در تقسیم‌بندی سیر تحول برنامه‌ریزی شهری در ایران دوره‌های چهارگانه‌ای در توصیف فرایند شکل‌گیری آن به صورت زیر پیشنهاد شده‌اند (بنکدار و دیگران ۱۳۸۷ براتی و دیگران ۱۳۸۸):

دوره اول: دوره آشنایی با شهرنشینی جدید در اروپا از اواسط دولت قاجار توسط دولت پهلوی سال ۱۳۱۰ هجری شمسی را در بر می‌گیرد. اولین تحولات مدیریتی - کالبدی در شهرهای بزرگ ایران مانند تصویب اولین قانون شهرداری‌ها در سال ۱۲۸۶، بلوارسازی، خیابان‌کشی، کوشک‌سازی، احداث پارک و غیره در این دوره به وقوع می‌پیوندند. بویژه شهر تهران به عنوان پایتخت کشور در دوره حکومت ناصرالدین شاه قاجار با تقلید از الگوی پاریس و دیوار آن رو به توسعه و نوسازی می‌گذارد. نقطه اوج این دوران تصویب قانون بلدیه و به دنبال آن تشکیل سازمان بلدیه و انجمن شهر

پیاده‌سازی این طرح‌ها دخیل و موثر هستند، را اجتناب ناپذیر می‌سازد. لذا هدف از انجام این پژوهش، شناسایی عوامل و موانع بازدارنده پیاده‌سازی راهبردهای طرح جامع شهر تهران در جهت پاسخ به چپستی و چرایی عدم تحقق مناسب این طرح‌ها می‌باشد و در این راستا سوال تحقیق حاضر این است که در ناکارآمدی طرح راهبردی جامع شهر تهران چه عواملی تاثیرگذارند و اساساً ارتباط ناکارآمدی طرح راهبردی جامع در حوزه اجرا در چیست؟

این مقاله با نگاهی تحلیلی، در صدد شناسایی آسیب‌هایی است که در حال حاضر پیش روی طرح جامع راهبردی شهر تهران قرار داشته و مانع از اجرای این طرح گردیده‌اند. لذا ضرورت این پژوهش از آن روست که یکی از مهمترین اقدامات لازم جهت تحقق سند چشم‌انداز و هموارسازی مسیر توسعه پایدار و متوازن شهر، تهیه و اجرای دقیق و موفق طرح‌های جامع توسعه شهری است. لذا آسیب‌پذیر بودن طرح‌های جامع شهری، چه در مرحله تهیه و چه در مرحله اجرا و نظارت موجب عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه خواهد شد. پژوهش حاضر با هدف شناسایی موانع بازدارنده اجرایی شدن طرح راهبردی جامع تهران و با تاکید بر چالش‌هایی که مدیران به هنگام تصمیم‌گیری و اقدام برای اجرایی کردن استراتژی‌ها با آن مواجه می‌شوند صورت می‌گیرد تا ضمن پر کردن خلا تحقیقاتی و شکاف پژوهشی موجود در زمینه شناسایی موانع اجرایی استراتژی‌ها در حوزه مدیریت شهری و اجرای طرح‌های جامع، دانش تئوریک و عملی مفیدی را نیز در این حوزه برای مدیران، برنامه‌ریزان و مجریان طرح‌های شهری فراهم نموده و مسیر را در جهت انجام تحقیقات گسترده‌تر و یافتن راه حل‌های احتمالی در آینده هموار می‌نماید.

مبانی نظری

پیشینه نظری پژوهش

تعریف برنامه‌ریزی شهری

بوده که مداخلات در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری بر عهده بخش عمومی گذارده می‌شود (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴، بنکدار و دیگران ۱۳۸۷).

دوره دوم: این دوره با اولین اقدامات مدرن در شهرسازی مقارن می‌گردد (۱۳۱۰ تا ۱۳۴۵)، و فعالیت‌های نوسازی و بهسازی در شهرهای ایران با تصویب قانونی در خصوص احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها در آبان ماه ۱۳۱۲ جنبه قانونی به خود می‌گیرد. لایحه قانونی تملک زمین برای اجرای طرح‌های توسعه شهری و اقدامات عمرانی از قبیل احداث تاسیسات شهری و تجدید بنای محلات قدیمی در نحوه تصرف زمین در سال ۱۳۳۹ به تصویب رسید. در آن زمان یک تفکر جامع و همه سو نگر در پس طرح‌های اجرایی به کار گرفته شده در مقوله توسعه شهری در ایران وجود نداشته و اغلب هدف سیاستمداران و دست‌اندرکاران، انطباق دادن بافت‌های شهری برای پذیرش هر چه بیشتر امکانات و تجهیزات حاصل از صنایع و زندگی مدرن در جهان غرب بوده است.

دوره سوم: برنامه‌ها، یا اصلاحاً طرح‌های شهری با عنوانی که هم اکنون در کشور متداول است (یعنی طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی)، در ابتدای برنامه سوم، در دوره حکومت پهلوی دوم شکل می‌گیرد و دوره زمانی بین سال‌های ۱۳۴۵ تا زمان حاضر را شامل می‌شود که متعاقب آن بسیاری از شهرهای ایران در این دوره دارای طرح جامع می‌شوند (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴؛ بنکدار و دیگران، ۱۳۸۶؛ براتی و سرداری، ۱۳۸۸). در دنباله این تحولات قانون اصلاح پاره‌ای از موارد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری‌ها در اسفند ماه ۱۳۴۵ به تصویب می‌رسد. قانون نوسازی و عمران شهری نیز در سال ۱۳۴۷ تصویب شده و طی آن مقرراتی در مورد ضوابط نوسازی شهری وضع می‌گردد. تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در اسفند ماه ۱۳۵۱ تعیین حدود و حریم نظارت بر فعالیت‌ها و ساخت و ساز در شهرها نیز از جمله اقداماتی است که در این دوره شکل گرفته و عملی می‌شود (پرنیان، ۱۳۸۶). با ابلاغ

قرارداد تیپ ۱۲ از جانب سازمان برنامه و بودجه تهیه طرح‌های شهری جامع و تفصیلی دارای قرارداد و شرح خدمات یکسان می‌شود. در سال ۱۳۵۲ قانون نظارت بر گسترش شهر تهران و در سال ۱۳۵۳ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن وزارت مسکن و شهرسازی به تصویب رسید که در قانون اخیر از طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی شهری و همین‌طور برای نخستین بار، طرح جامع یا برنامه آمایش سرزمین، تعاریف و مقررات کلی احداث بناهای شهری در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها تعیین شده است. در سال ۱۳۵۵ آیین‌نامه اجرایی مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها به تصویب می‌رسد (بنکدار و دیگران، ۱۳۸۷).

در نهایت در برنامه عمرانی پنجم در زمان حکومت پهلوی دستگاه‌های دولتی به طور کامل تهیه طرح‌های شهری بر اساس شرح خدمات همسان (تیپ) شدند. تصویب اینگونه طرح‌ها نیز به صورت کاملاً متمرکز انجام می‌شد. بدین ترتیب طرح‌های جامع در وزارت مسکن و شهرسازی، و طرح‌های هادی در وزارت کشور بررسی و تصویب گردیدند. این روش‌ها و جهت‌گیری‌ها به طور طبیعی، باعث شدند که طرح‌های شهرسازی کاملاً به صورت شهرسازی آمرانه، و با روش از بالا به پایین، به مرحله اجرا درآیند (مهدیزاده و دیگران، ۱۳۹۲). تهیه و اجرای طرح‌های جامع شهری تا دهه ۷۰ بعنوان اصلی‌ترین رویکرد برنامه‌ریزی توسعه شهری، در ایران ادامه داشت.

دوره چهارم: سال‌های دهه ۷۰ را، با شروع مباحثی در باب لزوم اعمال تغییر و تحول در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در ایران، می‌توان آغاز دوره چهارم تلقی نمود. در این دوره با اجرایی شدن قانون شوراهای شهر و روستا، شهروندان دوباره وارد معادلات مدیریت، برنامه‌ریزی و توسعه همه جانبه شهرها می‌گردند. شهرهای بسیاری در این دوره دارای طرح جامع و تفصیلی هستند و برای بسیاری از شهرها نیز طرح جامع تهیه می‌شود. مشخص شدن ناکارآمدی طرح‌های هادی و

جامع در این دوره، توسعه نامتوازن شهرها، بروز انواع آلودگی‌ها در محیط‌های شهری بویژه در کلان شهرها،

تنزل وضعیت کالبدی شهرها و کیفیت زندگی شهروندان، شیوه نامتناسب با رویکرد برنامه‌های توسعه همه‌جانبه شهری و رویکرد مدیریتی عمدتاً از بالا به پایین، باعث ارائه‌ی گزینه‌ها و راه‌حل‌هایی در جهت حل اینگونه مشکلات از جمله تهیه و تصویب طرح‌های ساختاری-راهبردی و طرح مجموعه‌ی شهری تهران و مبادرت به انجام برنامه‌ریزی استراتژیک می‌شود (میره‌ای و دیگران، ۱۳۹۰).

طرح جامع شهر

در بند (۲) ماده (۱) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن- مصوب ۱۳۵۳-چنین تعریف شده است: «طرح جامع شهر عبارت از طرح بلند مدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تاسیسات و تجهیزات و تسهیلات و نیازمندی‌های عمومی شهری خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تاسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی بهسازی و اولویت‌های مربوط به آنها تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی تهیه و تنظیم می‌گردد.»

مشکلات و نارسایی‌های طرح‌های جامع شهری در ایران نتایج بررسی ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران که توسط سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۲ تهیه شده است نشان می‌دهد که عمده اینگونه طرح‌ها در عمل در جهت اهداف تعیین و تصویب شده حرکت نکرده‌اند. مهمترین مشکلات جامعه ایران را می‌توان در عناوین زیر بیان نمود (مهندسین مشاور شارمند، ۱۳۷۴):
الف) نارسایی‌ها و تنگناهای طرح‌های جامع در «اجرا»
ب) نارسایی‌ها و مشکلات ناشی از «فرآیند بررسی و تصویب طرح‌های جامع»

در بررسی نارسایی‌های طرح جامع در اجرا، مشکلات زیر قابل اشاره است:

- مشکلات ناشی از اهداف، خواسته‌ها و محتوای طرح‌ها (نارسایی‌ها در برآورد جمعیت، ضعف در تدوین ضوابط و مقررات و غیره)؛

- مشکلات پیرامونی و محیطی (مشخص نبودن سیاست‌های شهری را هماهنگ شهرها و غیره)؛

- مشکلات ناشی از وجود ناهماهنگی و عدم ارتباط کافی بین ارگان‌های اجرایی طرح (ضعف شهرداری، تعلق اراضی غیر خصوصی شهری به سازمان‌های مختلف و غیره)؛

- مشکلات مالی (ضعف شهرداری در جنبه‌های مالی، عدم تدوین تراز مالی و غیره)؛

- مشکلات مدیریتی، سازمانی و نیروی انسانی (ضعف شهرداری در جنبه‌های استخدامی، کمبود کادر متخصص و غیره)؛

- مشکلات حقوقی و قانونی (مقررات مال‌الاجاره و حق سر قفلی، فقدان قانون در خصوص کیفیت و غیره).

طرح ساختاری- راهبردی

با مشاهده مشکلات موجود در طرح‌های جامع شهری، باید تجدید نظری در تهیه طرح‌ها صورت می‌گرفت و طرح‌ها بایستی به صورت ساختاری-راهبردی در مقیاس شهرستان و شهر تهیه می‌شد. در این راستا تهیه طرح‌های توسعه و عمران جامع شهرستان با عنوان طرح‌های فرادست طرح‌های جامع شهری با دیدگاه ساختاری-راهبردی در سال ۱۳۷۰ آغاز شد. همچنین با تصویب هیئت دولت، تهیه طرح‌های ناحیه‌ای به صورت قانونی درآمد. در سال ۱۳۷۸ بعد از گذشت هشت سال از تجربه‌ی طرح‌های جامع شهرستان و طرح‌های ناحیه‌ای تصمیم گرفته شد که طرح‌های جامع و تفصیلی

نیز با این دیدگاه تهیه شود. اصطلاح راهبردی در کنار ساختاری، برای نخستین بار بطور رسمی در ایران در سال ۱۳۷۸ مطرح شد. توجه به این نکته حائز اهمیت است که در ایران اغلب زمانی که بحث از طرح‌های ساختاری- راهبردی به میان می‌آید منظور گوینده یا نویسنده، برنامه‌ها یا طرح‌های راهبردی (طرح جامع سوم) است (مه‌دیزاده و دیگران، ۱۳۹۲). بنابراین طرح‌های ساختاری- راهبردی بیشتر متمایل به روش برنامه‌ریزی استراتژیک یا راهبردی هستند تا برنامه‌ریزی به روش ساختاری.

شورایعالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۹/۵، و به دنبال ۲۷ جلسه بحث و بررسی، که از تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ لغایت ۱۳۸۶/۸/۲۱ با دستور کار

بررسی و تصویب طرح جامع جدید شهر تهران برگزار شده بود، سرانجام طرح راهبردی- ساختاری (جامع) جدید شهر تهران راه، که تقریباً به طور همزمان در شورای اسلامی شهر تهران، جلسات مشترک کارگروه شهرسازی و معماری شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان تهران و کمیته فنی شورایعالی، و سپس در شورای توسعه

و برنامه‌ریزی استان و کمیته فنی شورایعالی شهرسازی و معماری ایران، باز بود، پس از بررسی‌های لازم تأیید و به شورایعالی ارائه کرد.

از میان دو نوع برنامه‌ریزی توسعه شهری ساختاری- راهبردی، بدون شک اقبال بیشتری در جهان از برنامه‌ریزی توسعه شهری راهبردی شده است. شاید علت، آن باشد که این برنامه‌ریزی انعطاف بیشتری در راستای تطبیق با نظام‌های مختلف سیاسی مدیریتی در خود دارد. و نیز آینده مربوط به آن نسبتاً ساده‌تر و قابل درک‌تر است. با وجود اینکه این طرح‌ها جایگزین طرح‌های جامع شده‌اند، اما متأسفانه هنوز در عمل میبینیم که بسیاری از راهبردهای طرح جامع راهبردی محقق نشده است و باید دید علل و موانع این امر چیست؟

پیشینه تجربی پژوهش

مطالعات انجام شده در زمینه موانع پیاده‌سازی استراتژی‌ها را در دو بخش بررسی کردیم:

- پیشینه پژوهش در منابع خارجی

پژوهش‌های صورت گرفته در خارج از ایران، در جدول شماره (۱) نمایش داده شده است:

جدول شماره (۱): پیشینه پژوهش در منابع خارجی

| موضوع تحقیق | نام محققین | نتایج تحقیق |
|---|-----------------------------|---|
| عوامل تأثیرگذار بر اجرای اثربخش استراتژی در واحدهای خدمات صنعتی | راجاسیکار ۲۰۱۴ | وی با مطالعه هفت شرکت خدمات الکترونیکی، عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش استراتژی را در سه مولفه رهبری، فرهنگ و ساختار سازمانی تقسیم بندی کرده است بطوریکه رهبری بیشترین تأثیر را در اجرای اثربخش استراتژی داشته است |
| نقش عملکرد مدیران در اجرای اثربخش استراتژی در شرکت‌های بیمه | کانگانکی و کامور ۲۰۱۴ | نتایج نشان داده است که بین نظارت بر عملکرد، ارزیابی عملکرد، مشارکت و برنامه‌های توسعه کارکنان در اجرای اثربخش استراتژی سازمانی رابطه مثبت و معنی داری وجود دارد. |
| موانع اجرای فرآیند مدیریت استراتژیک در دولت محلی | هری و همکاران ۲۰۱۵ | عوامل متعددی وجود دارد که به طور قابل توجهی به عنوان موانع در اجرای مدیریت استراتژیک بوده اند که این عوامل شامل چشم‌انداز و بیانیه مأموریت مبهم در برنامه‌ریزی استراتژیک، مشخص نبودن اهداف در برنامه‌ریزی استراتژیک، عدم حمایت فرهنگی و فقدان منابع میباشد. |
| نقش مدیریت میانی در توسعه اجرای استراتژیها | اینس ۲۰۱۱ | مشکلات مدیریتی و ابهام در تدوین استراتژی را مهمترین مانع اجرای استراتژیها میداند. |

پژوهش‌های صورت گرفته در داخل ایران، در جدول شماره (۲) نمایش داده شده است:

جدول شماره (۲): پیشینه پژوهش در منابع داخلی

| موضوع تحقیق | نام محققین و منبع | نتایج تحقیق |
|--|--|--|
| ارزیابی تحقق‌پذیری کاربری زمین در طرح‌های توسعه شهری | علی محمدنژاد، علی اصغر لشگری، منصور سلیمانی مجله پژوهش‌های دانش زمین، سال سوم، شماره ۱۲، زمستان ۱۳۹۲، صفحات ۹۵-۱۱۱ | نتایج نشان داد که از ۱۵ کاربری ارزیابی شده در طرح، فقط ۴ کاربری بالای ۵۰ درصد محقق شدند که عواملی چون تخلفات ساختمانی و عدم اجرای قوانین، بورس بازی زمین، مسئله مالکیت‌ها و رشد سریع جمعیت در عدم تحقق طرح مذکور نقش داشتند. در نهایت، راهکارهایی در سطح کلان و خرد برای برنامه ریزی کاربری زمین در منطقه مورد مطالعه ارائه شده است. |
| ارزیابی عوامل اثرگذار بر عدم تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری در ایران و چالش‌های مربوط به آن (محور تاریخی- فرهنگی منطقه ۶ تبریز) | علی زنگی‌آبادی، مهدی عبداللهی، رقیه سالک قهرفرخی، بهنام قاسم‌زاده مجله پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال پنجم، شماره هجدهم، پاییز ۱۳۹۳، صفحات ۴۱-۵۸ | در این پژوهش از هر دو روش گردآوری مستقیم و غیر مستقیم اطلاعات استفاده شده است و برای بررسی و تجزیه و تحلیل داده‌ها از مدل توصیفی-تحلیلی SWOT استفاده شده است. نتایج حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد که طرح جامع در این محدوده تحقق نیافته است و چالش‌های زیر در این راستا نمایان شده است: ۱- محاسبه نادرست تحولات جمعیتی ۲- عدم تحقق سلسله مراتب مراکز شهری ۳- عدم تحقق جمعیت‌پذیری مناطق و محلات شهری و به تبع آن عدم تحقق تراکم‌های پیشنهادی |
| بررسی چالش‌های موجود در اجرای مدیریت استراتژیک در شرکت‌های صنعتی: تاملی بر دیدگاه مدیران و کارشناسان نمونه موردی: شرکت‌های شهرک صنعتی کوثر (استان البرز) | علی فلاح، فاطمه اسمعیلی و زینب دریاباری دومین همایش ملی مدیریت و حسابداری، ۱۳۹۵ | نتایج حاصل از تحقیق نشان داد که عدم برخورداری از تفکر سیستمی، عدم هدفمندی در سازمان، عدم استفاده از مدیریت مشارکتی، عدم فرهنگ سازمانی مشوق، عدم دسترسی به اطلاعات صحیح و بهنگام اساسی‌ترین موانع اجرای مدیریت استراتژی در شرکت‌های مورد پژوهش بود. |
| امکان‌سنجی اجرای طرح‌های CDS در ایران | حانمی‌نژاد و فرجی ملایی مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، بهار ۱۳۹۰، دوره ۲ شماره ۸، صفحات ۷۶-۵۵ | برای انجام این پژوهش از روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده از تکنیک تحلیل SWOT و روش دلفی برای تشریح نقاط ضعف، قوت، تهدید و فرصت استفاده گردیده است. بر اساس نتایج به دست آمده، ضعف ساختاری مدیریت شهری در شرایط کنونی ظرفیت مناسبی برای اجرای طرح استراتژی توسعه شهری را نداشته، ایجاد تحولاتی در آن را می‌توان ضروری و حیاتی مطرح کرد. |
| بررسی روش‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در ایران | علی اکبری و همکاران نشریه جغرافیا، تابستان ۱۳۹۲، دوره ۱۱، شماره ۳۷، صفحات ۹۷-۱۱۴ | این مقاله با بهره‌گیری از روش کیفی و شیوه تحلیل محتوا (اسنادی) نشان می‌دهد طرح‌های توسعه شهری در ایران بر اساس روش‌شناسی پوزیتیویستی (اثبات‌گرایی) تهیه می‌شوند. طرح‌های تهیه شده با این روش عمدتاً تحقق نیافته است. برخی علل مرتبط با آن عبارتند از: ضعف در قوانین شهرسازی و ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی کشور |

روش‌شناسی پژوهش

روش تحقیق

خلاصه ای از روش تحقیق این پژوهش در قالب جدول زیر به صورت خلاصه ارائه شده است

جدول شماره (۳): خلاصه ای روش‌شناسی پژوهش

| تفسیری- نمادین | | | فلسفه تحقیق |
|--|--------------|--|---------------------------|
| از نظر رویکرد | از نظر هدف | از نظر جهت‌گیری اصلی | نوع تحقیق |
| استقرایی | اکتشاف و فهم | کاربردی- توسعه ای | |
| کیفی | | | ماهیت تحلیل |
| تئوری داده بنیاد کلاسیک | | | استراتژی |
| تئوری داده بنیاد | | فرا تحلیل | |
| جامعه: متخصصان، خبرگان، مدیران شهرداری نمونه: نمونه‌گیری هدفمند و نظری تا رسیدن به نقطه اشباع نظری | | جامعه: مقالات و کتب مرتبط نمونه‌گیری: هدفمند، در دسترس، نظری تا نقطه اشباع | جامعه و نمونه |
| مصاحبه ناساختمند و نیمه ساختمند | | مطالعات کتابخانه‌ای بمنظور تولید محتوا | روش گردآوری داده‌ها |
| کدگذاری باز، محوری، نظری(تئوری داده بنیاد) | | کدگذاری باز، محوری، نظری(فرا تحلیل) | روش تجزیه و تحلیل داده‌ها |
| مکس کیودا (MAXQDA) | | | نرم افزار |

مدیریت شهری

فصلنامه علمی پژوهشی
مدیریت شهری و روستایی
شماره ۵۸، بهار ۱۳۹۹

Urban management
No.58 Spring 2020

۱۴

هدف این مقاله، شناسایی موانع عدم تحقق طرح جامع راهبردی شهر تهران است. به منظور حصول به این هدف، از استراتژی نظریه داده بنیاد کلاسیک استفاده شده است. زیرا مسئله تحقیق، چند وجهی، پیچیده و فرآیندی است و نظریه داده بنیاد می‌تواند روش مناسبی در درک مجموعه شرایط و عوامل مؤثر باشد. استراتژی نظریه داده بنیاد، شیوه‌ای از پژوهش کیفی است که در آن، با استفاده از دسته‌ای از داده‌ها، نظریه تکوین می‌یابد. ایده اصلی این راهبرد آن است که نظریه‌پردازی از داده‌های در دسترس ناشی نمی‌شود بلکه بر اساس داده‌های حاصل از تعامل مشارکت کنندگان با پدیده مورد نظر که فرآیند پژوهش را تجربه کرده‌اند، ایجاد و مفهوم‌سازی می‌شوند. نظریه زمینه‌ای، ابتدا در سال ۱۹۶۷ توسط بارنی گلاسر و آلزم اشتراوس ابداع شده و در کتاب مشهور آنها تحت عنوان کشف نظریه زمینه‌ای منتشر گردید. بنیان‌گذاران این نظریه، به انتقاد از روش‌های اثبات‌گرایی دهه ۱۹۶۰، نظریه خود را بر مبنای رویکرد تفسیری بنا کردند. بر خلاف تحقیق

کمی، نظریه زمینه‌ای با نظریه موجود یا قیاسی آغاز نمی‌شود، بلکه هدف اولیه آن، کشف نظریه از طریق تولید روشمند داده است زیرا نظریه‌ای که از داده‌ها استخراج شود، بیشتر به واقعیت نزدیک است (استراوس و کربین، ۱۳۹۲). منطق نظریه زمینه‌ای به روش‌های گردآوری داده‌ها و روش‌های نمونه‌گیری آن نیز جهت می‌بخشد. ارائه نظریه زمینه‌ای، مستلزم گردآوری داده‌های متنی- مصاحبه‌ای عمیق است زیرا روش مصاحبه عمیق، مهمترین فن گردآوری داده‌های زمینه‌ای محسوب می‌شود (مورس، ۲۰۰۱). مصاحبه عمیق غالباً به عنوان مصاحبه نیمه‌ساختارمند معرفی می‌شود به دلیل آن که محقق برخی کنترل‌ها را بر روی جهت و محتوای بحث نگه می‌دارد در حالیکه شرکت‌کنندگان بر روی شرح دادن و یا انتخاب جهت‌های جدید اما مرتبط آزاد هستند.

در رویکردهای تحقیقاتی کیفی برای نمونه‌گیری چندین روش مطرح می‌شود: نمونه‌گیری در دسترس، نمونه‌گیری هدفمند (قضاوتی و سهمیه‌ای)، نمونه‌گیری

گلوله برفی و نمونه‌گیری نظری (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۸۸). در این تحقیق سعی بر آن است که تلفیقی از این روش‌های نمونه‌گیری به کار گرفته شود. یعنی در ابتدا نمونه‌های در دسترس مورد مطالعه قرار می‌گیرند. سپس با توجه به اطلاعاتی که از آن‌ها به دست می‌آید، نمونه‌های بعدی انتخاب می‌شوند. به عبارتی، در این حالت با توجه به هدف جدیدی که تعریف می‌شود، نمونه انتخاب می‌شود. امکان دارد در این بین از نمونه‌های قبلی برای تماس با نمونه‌های بعدی کمک گرفته شود که در این حالت از نمونه‌گیری گلوله برفی بهره گرفته شده است. در سراسر فرآیند نمونه‌گیری همواره تلاش می‌شود که نمونه‌ها بر اساس میزان آگاهی‌بخشی‌شان انتخاب شوند (نمونه‌گیری نظری). در نمونه‌گیری‌های کیفی معمولاً از قبل تعداد مشارکت‌کنندگان مشخص نمی‌شوند. نمونه‌گیری طی مراحل پژوهش توسعه می‌یابد و نمی‌توان آن را از قبل طراحی کرد. اساس گروه نمونه مفاهیم و مسائل نظری‌ای است که در طول پژوهش به دست می‌آیند. هر وقت داده‌ها اشباع شدند، یعنی اندیشه جدیدی به وجود نیامد نمونه‌گیری را قطع می‌کنیم. پس، در رویکرد کیفی، معیاری که تعداد نمونه را تعیین می‌کند «اشباع نظری» است. این اتفاق برخلاف آن چیزی است که در روش کمی رخ می‌دهد و طبق آن حجم نمونه از طریق روش‌های آماری به دست می‌آید. نکته دیگری که درباره حجم نمونه در تحقیقات کیفی از اهمیت برخوردار است این است که معمولاً تعداد نمونه‌ها در این رویکرد تحقیقاتی کم است. در این رویکرد به جای دامنه به عمق توجه می‌شود و سعی بر آن است تا بر روی نمونه‌هایی کمتر مطالعات و بررسی‌هایی عمیق‌تر صورت گیرد. در نظریه داده بنیاد، جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها به طور همزمان صورت می‌گیرد. پژوهش‌گر همراه با ورود به میدان پژوهش، کدها را نیز تولید کرد. سپس داده‌ها تحلیل شدند تا مشخص شود نمونه بعدی کجا قرار دارد. پس از آن گروه‌ها بر اساس میزان نسبتشان با مقوله‌ها و مفاهیم در حال ظهور انتخاب

شدند. تنها زمانی که الگویی جدید وجود نداشت یا امکان خلق مفاهیم تازه نبود میدان کار ترک شد، به بیان دیگر، زمانی که داده‌ها اشباع شدند. جامعه آماری این پژوهش کلیه متخصصان، خبرگان، مدیران و فعالان حوزه برنامه‌ریزی، اجرا و مدیریت شهری می‌باشند. به منظور انتخاب نمونه و تعیین حجم نمونه معیارهایی برای انتخاب افراد مصاحبه شونده تدوین شد و افرادی انتخاب شدند که سه مورد از پنج شاخص وضع شده را دارا بودند. این شاخص‌ها عبارتند از:

- ❖ سابقه کار اجرایی در حوزه مدیریت شهری به مدت ۵ سال؛
- ❖ مشارکت در تدوین یا اجرای طرح راهبردی شهری؛
- ❖ تحصیلات مرتبط با شهرسازی، معماری، برنامه‌ریزی راهبردی و مدیریت شهری؛
- ❖ انتشار حداقل یک جلد کتاب یا ۳ مقاله معتبر در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری؛
- ❖ عضویت در هیئت علمی گروه‌های مرتبط با برنامه‌ریزی و مدیریت شهری.

به منظور اطمینان از روایی و پایایی پژوهش یا به عبارتی دقیق بودن یافته‌ها از منظر پژوهشگر و خوانندگان اقدامات زیر انجام شد (کروسل و میلر، ۲۰۰۰):
تطبیق توسط اعضا: فرآیند تحلیل داده‌ها، مدل نهایی و گزارش نهایی توسط مصاحبه شونده‌گان و مشارکت‌کنندگان در تحقیق مورد بررسی و بازبینی و تأیید قرار گرفت.

بررسی همکار: سه تن از اساتید محترم در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری به بررسی یافته‌ها، کدها، مفاهیم و مدل نهایی پرداخته و پس از اعمال اظهارات کارشناسانه ایشان، مدل نهایی مورد تأیید قرار گرفت.
مشارکتی بودن پژوهش: بطور همزمان از مصاحبه شونده‌گان و اساتید و کارشناسان حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری درخواست می‌شد که در فرآیند تحلیل و تفسیر

داده‌ها، محقق را یاری رسانند و از کمک‌های ارزشمند ایشان بهره گرفته شد.

از طریق تهیه و بکارگیری چارچوبی مدون و با ثبات به منظور بررسی و تحلیل و نمونه‌گیری نظری در منابع، پس از تأیید استادان و صاحب‌نظران و استفاده از روش تحقیق مناسب و اطمینان از کارایی آن در پوشش اهداف پژوهش مد نظر قرار گرفت.

فرآیند تحلیل شامل استراتژی‌های کدگذاری، یعنی خرد کردن مصاحبه‌ها و دیگر شکل‌های داده‌ها به واحدهای معنایی مجزایی که به منظور خلق مفاهیم برای آن‌ها عناوینی در نظر گرفته می‌شود، است. این مفاهیم در ابتدا در مقوله‌هایی توصیفی خوشه‌بندی شدند، سپس بر مبنای روابط متقابل ارزیابی مجدد گشتند و از طریق مجموعه‌ای از گام‌های تحلیلی به تدریج درون مقوله‌های سطح بالاتر یا محوری قرار گرفتند. سپس از طریق فرآیند کدگذاری نظری خط سیر داستان بیان شد. چرایی‌ها تشریح شده و مدل کلی پژوهش تبیین شد.

شکل شماره (۱): فرآیند اجرایی پژوهش



تحلیل یافته‌ها

تجزیه و تحلیل کیفی مصاحبه‌های خبرگان در قالب سه مرحله کدگذاری باز، محوری و نظری به انجام رسید. پس از کدگذاری‌های اولیه، از خبرگان و اساتید راهنما و مشاور در مورد آن‌ها نظرخواهی شد و در مرحله دوم تعدادی از کدهای اولیه ادغام و مفاهیم جدیدی برای آن‌ها در نظر گرفته شد. در جدول شماره (۴-۱) آمار توصیفی مربوط به مصاحبه‌ها، کدهای اولیه، کدهای ادغام شده، مقولات فرعی، مقولات اصلی و مقوله محوری را مشاهده می‌کنید.

جدول شماره (۴): آمار تجزیه و تحلیل کیفی

| ردیف | عنوان | تعداد |
|------|--|-------|
| ۱ | تعداد مصاحبه‌ها | ۱۲ |
| ۲ | تعداد مفاهیم اولیه حاصل از کدگذاری باز | ۲۰۱ |
| ۳ | تعداد مفاهیم اولیه بعد از ادغام بر اساس نظر خبرگان | ۸۰ |
| ۴ | تعداد مقولات فرعی | ۱۶ |
| ۵ | تعداد مقولات اصلی | ۵ |
| ۶ | تعداد مضامین فرعی | ۳ |
| ۷ | مضمون اصلی | ۱ |

کدگذاری باز

در این پژوهش و از خلال مصاحبه‌ها تعداد ۲۰۱ عدد کد اولیه توسط محققین ثبت شد که برای هریک از آن‌ها مفاهیم متناسبی بر ساخت سازی شد و در گام بعد با توجه به نظرات خبرگان کدهای اولیه پالایش و ادغام شدند تا در نهایت ۸۰ کد نهایی در مرحله کدگذاری باز به دست آمد. در جدول شماره (۵)، نمونه‌ای از کدهای اولیه ارائه شده است.

جدول شماره (۵): نمونه ای از کدگذاری باز

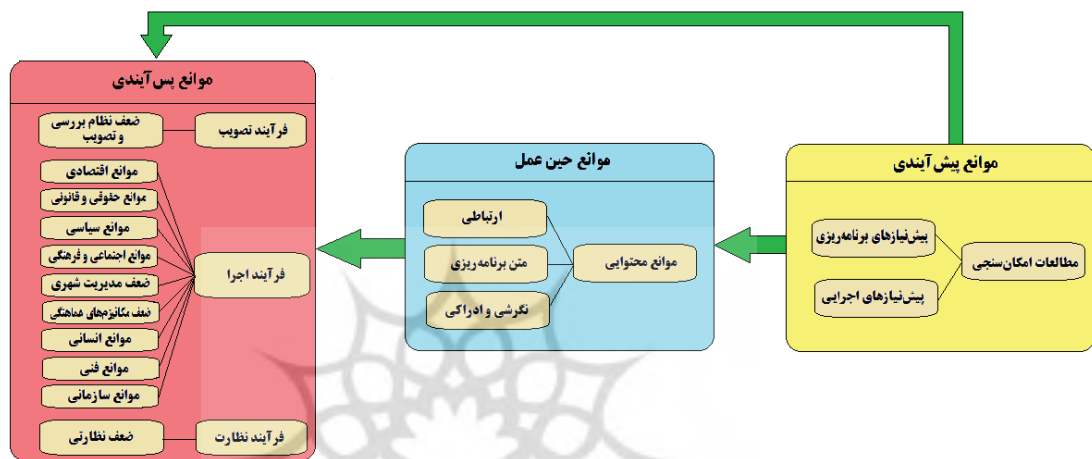
| نشانیگر | نکات کلیدی | مفاهیم |
|---------|--|--------------------------------------|
| PA1 | به نظر من طرح جامع طرحی مشخص بود اما پیاده‌سازی‌اش چه از نظر جغرافیایی و چه از نظر موقعیت ناقص اجرا شد و خیلی هم زبانی در آن حتی در خود نهاد تهیه‌ی آن وجود نداشت. | عدم درک یکنواخت از مفاهیم توسعه |
| PA6 | عمده شدن مباحث کالبدی شهر در اهداف و برنامه‌های طرح جامع باعث شد اصولاً بخش‌هایی که می‌باید کارهای غیر کالبدی مثل مدیریت، گرافیک مناظر شهری، محیط زیست، مسکن، ایمنی شهری، ... هرگز در نهاد شکل نگرفتند، زیرا برخی افراد ذی‌نفوذ اعتقاد داشتند مسایل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، زیست محیطی، ... شهری ربطی به شهرسازی ندارند. | وجود نگاه و هدف صرفاً کالبدی |
| PA7 | فقدان نگرش سیستمی تهیه‌کنندگان طرح از همان ابتدا معایر با ایجاد طرحی راهبردی بود. | فقدان نگرش سیستمی |
| PA8 | حتی به کمیته‌ها و کارگروه‌های علمی- فنی فرصت کافی داده نشد تا بخش‌های مختلف برنامه و همین‌طور چگونگی تلفیق آن‌ها را با یکدیگر مورد مطالعه، ارزیابی و داورى قرار دهند. | یکسونگری در تدوین |
| PB3 | برنامه‌ریزی منطقه‌ای علی‌رغم سابقه آن از برنامه چهارم قبل از انقلاب (هر چند بشکل موردی) تا کنون جایگاه مشخص و درستی در نظام برنامه‌ریزی کشور نداشته است. آمایش سرزمین نیز علی‌رغم سوابق آن در کشور و طرح‌هایی نظیر ستیران و طرح‌های آمایشی پس از انقلاب تا کنون در کشور اجرا نگردیده است برنامه‌ریزی ملی نیز بصورت بخشی عمل نموده و بخش‌ها هم اصولاً بصورت مجزا و بدون ترتیب عمل می‌کنند. طرح‌ها و برنامه‌های شهری نیز در زمینه‌های مختلف بصورت مجزا و بدون ارتباط و هماهنگی لازم شکل می‌گیرد. | عدم همسویی در برنامه‌های کلان کشور |
| PB7 | طرح تفصیلی با طرح جامع شهر تهران مغایرت‌های جدی دارد. این مغایرت‌ها از یکسو در تغییر پهنه‌ها و تغییر کاربری‌ها مشاهده می‌شود و از سوی دیگر در ساختار و سازمان فضایی شهر و شبکه خدمات. نکته مهم آن است که مغایرت‌های میان طرح تفصیلی و طرح جامع دغدغه جدی برای ظرفیت جمعیت‌پذیری شهر تهران به وجود آورده است. | مغایرت طرح‌های پایین دست با طرح جامع |
| PC2 | نظام برنامه‌ریزی در ایران به دلیل خاصیت تمرکزگرائی خود و دیدگاه بخشی در تدوین برنامه‌ها و بودجه‌ریزی‌ها همانند زنجیره‌ای گسسته عمل می‌کند. نظام برنامه‌ریزی متمرکز و ساختار عمودی و بخشی مدیریت در کشور موجب ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری در فرآیند توسعه موزون شهرها شده است. | وجود نظام برنامه‌ریزی متمرکز |
| PC7 | نبود مدیریت یکپارچه و واحد شهری در اجرای طرح‌های شهری در جهت هماهنگی بین برنامه‌های سازمانها و نهادهای مسئول در امور شهری با مصوبات و مقررات طرح جامع و الزام آنان به رعایت پیشنهادها طرح جامع و نظارت آن بر اجرای مصوبات طرح جامع. | عدم وجود نهاد هماهنگ کننده بخش‌ها |
| PD1 | تهیه طرح‌های تفصیلی در شهرهای بزرگ برعهده وزارت مسکن و اجرای آن بر عهده شهرداری است، اما مجموعه پیشنهادات طرح‌ها در حوزه وظایف و اختیارات قانونی چندین دستگاه و نهاد دولتی قرار می‌گیرد که به صورت بخشی و تحت قوانین و مقررات وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت مرکزی عمل می‌کنند. در نتیجه، دارای برنامه و بودجه جدا از یکدیگر و حوزه‌های عملکردی مجزایی هستند که هیچ مکانیزم هماهنگی در بین آن‌ها وجود ندارد. | عدم هماهنگی مالی و فنی |
| PD9 | مراجع تصویب طرح‌های شهری متنوع بوده و گاه کاملاً از یکدیگر جدا هستند. نبود ضوابط و معیارهای یکسان میان این مراجع موجب می‌شود که خروجی طرح‌های شهری با هم همپوشانی نداشته باشد. | گسستگی فرآیند تصویب |
| PE2 | محور اساسی علل عدم تحقق اهداف طرح‌های جامع و بطور کلی طرح‌های شهری در ایران، عدم وجود ارتباط میان نظام برنامه‌ریزی و تحولات اجتماعی است. زیرا وجود ارتباط دو سویه این دو باعث تحول در نظام برنامه‌ریزی می‌گردد و بالعکس. | فقدان انعطاف‌پذیری با تحولات اجتماعی |
| PE5 | در سیستم برنامه‌ریزی شهری در ایران، علاوه بر مدیریت‌های متعدد از جمله شهرداری، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، شورای عالی شهرسازی و معماری، وزارت نیرو و ... که در برنامه‌ریزی شهر تهران دخیل هستند، عناصر ساختار شهرداری تهران نیز به عنوان متولی اصلی از انسجام و پیوند سازمانی لازم برخوردار نمی‌باشند. | عدم هماهنگی درون بخشی |

| | | |
|---|--|------|
| فقدان توجه به بستر و زمینه شکل‌گیری طرح | طرح‌های تهیه شده در کشور، اغلب دنباله روی کشورهای غربی و اروپایی بوده و عدم انعطاف‌پذیری و در نظر نگرفتن واقعیات مربوط به جامعه و عدم توجه به منافع مالی و انسانی از نقاط عمده‌ی ضعف آن به شمار می‌آید. | PF1 |
| طولانی بودن فرآیند تصویب | فرآیند بررسی و تصویب طرح‌های شهری تا ابلاغ آنها به سازمان اجرایی، در اکثر موارد به دلیل تعدد مراجع حدود ۳ الی ۴ سال طول می‌کشد که با توجه به روند توسعه شهرنشینی در کشور و پیامدهای ناشی از آن، عملاً باعث فرسودگی محتوای مستندات طرح جامع به سبب تغییرات در کاربری‌ها، جریان ساخت و ساز در شهرها و جریان توسعه شهری می‌شود. | PF3 |
| عدم وجود مطالعات شبیه‌سازی | یکی از عواملی که در زمینه طرح تفصیلی مشکل ایجاد کرده است نبود شبیه‌سازی است. به این معنا که پیش از اجرای طرح شبیه‌سازی صورت نگرفته است که در صورت اجرای طرح چه اتفاقی برای شهر خواهد افتاد. | PG2 |
| عدم تعیین تکلیف برنامه‌ها توسط شهرداری | طرح تفصیلی تهران در بسیاری موارد تکالیف را بر عهده شهرداری گذاشته است یعنی شهرداری‌ها بی‌بایند مطالعه کنند، کار میدانی انجام بدهند و نیاز سنجی‌های درست انجام بدهند. | PG3 |
| تلاطم محیطی | تغییرات بسیار سریع در عرصه تحرکات جمعیتی، شیوه سکونت و فعالیت، و تغییر مقررات و تشکیلات مدیریتی امکان هرگونه پیش‌بینی‌پذیری را برای برنامه‌ریزان بسیار دشوار ساخته است و هرگونه آینده‌نگری، برنامه‌ریزی هدایت و نظارت در امر توسعه و عمران شهری را با انبوهی از مجهولات، تعارضات، احتمالات و اتفاقات ناسازگار مواجه می‌سازد. | PH1 |
| ناهماهنگی در نظام مدیریت توسعه شهری | وظایف مربوط به توسعه و عمران شهری در اختیار سازمان‌های مختلفی قرار دارد که اغلب تابع وظایف بخشی هستند و هماهنگی لازم میان آنها وجود ندارد و در بسیاری موارد با تعارض و اختلاف روبرو می‌شوند. | PH2 |
| عدم پایداری مجریان به طرح | بین بدنه کارشناسان و مدیران برای اجرای کامل طرح توافق وجود ندارد. | PH6 |
| عدم وجود طرح‌های عملیاتی میان مدت | نبود برنامه‌ها و طرح‌های واسطه، میان برنامه‌ها و طرح‌های کلان و خرد که عموماً خلا ناشی از آن را شهرداری‌ها به شکل تصمیم‌گیری‌های موردی در قالب بخشنامه‌های متعدد، مقطعی و سلیقه‌ای پر می‌کنند، از مهمترین مواردی هستند که کار اجرا را دچار اشکال می‌کنند. | PH10 |
| عدم وجود نهادهای اجرایی میان‌بخشی | اصولاً نهادهای اجرایی میان‌بخشی در سطح ملی، محلی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای وجود ندارند و به همین دلیل طرح‌های توسعه شهری قابل تحقق نیستند. | PI1 |
| عدم پاسخگویی مسئولان | اگر مردم انتقادی را از نظام برنامه‌ریزی و اجرا داشته باشند حتی اگر مرجعی برای دریافت این انتقادات وجود داشته باشد، هیچ مرجعی برای پاسخگویی به این انتقادات وجود ندارد. | PI7 |
| عدم برخورد مناسب مراجع قانونی با تخلفات | برخورد قاطعی برای جلوگیری از این تخلفات در دستگاه‌های قانونی صورت نمی‌گیرد. بعنوان مثال در کمیسیون ماده صد اغلب رای به جریمه متخلفان داده می‌شود و همین باعث می‌شود تا متخلفان بدون در نظر گرفتن حدود طرح جامع و تفصیلی، براحتی از آن عبور کرده و روز به روز شاهد تخلفات بیشتر و گسترده‌تر در سطح تهران باشیم. | PK1 |
| منفعت طلبی گروه‌های ذینفع | کارفرما نمی‌خواهد مسئولیت و قید و بند برنامه و طرح را بپذیرد و آزادی خودش را در معامله با مردم و نهادهای مختلف به طور کامل از دست بدهد. در عین حال برنامه و طرح را هم به عنوان مبنایی برای معامله لازم دارد، جامعه حرفه‌ای مشاوران هم با این که این را می‌داند ولی نمی‌خواهد کاری انجام دهد زیرا می‌خواهد اصرار معاش کند. برای حل مشکلات اجرایی باید جامعه حرفه‌ای مشاوران در کنار متفکران و دانشگاهیان و مصلحان و ... قرار بگیرند و مردم و مسئولان را آگاه و موضوعات و موانع اجرایی برنامه‌های شهری را با جدیت پیگیری کنند. | PL3 |
| عدم تناسب مهارت‌ها با رویکرد راهبردی | همگام با گرایش روزافزون به تهیه طرح‌های راهبردی - ساختاری در ایران (که خود البته عنوانی ترفیقی است)، تحول لازم و کافی در دیدگاه‌های نظری و مهارت‌های عملی مدیران و کارشناسان شهرسازی کشور صورت نگرفته است و این تغییر رویکرد در تهیه طرح‌ها، بیش از اندازه شتابزده و در نتیجه علاقمندی سطوح بالای مدیریتی و نیز سطوح علمی - دانشگاهی به همگامی با دانش روز دنیا و مطرح نمودن تجربه‌های جدید در تهیه طرح‌های شهری صورت گرفته است. | PL4 |

کد گذاری محوری

در ادامه و با تحلیل کدهای حاصل از مرحله قبل و همانگونه که عنوان شد با مشارکت محققین و خبرگان، در مرحله کد گذاری محوری، مفاهیم در قالب مقوله‌های فرعی، مقوله‌های اصلی، مضامین فرعی و اصلی دسته بندی و مدل نهایی تبیین گشت. در این مرحله تعداد ۸۰ عدد مفهوم برساخت سازی شده در قالب ۱۶ مقوله فرعی و ۵ مقوله اصلی دسته بندی شدند و مدل نهایی نیز در قالب ۳ مضمون فرعی و ۱ مضمون اصلی ارائه شد.

شکل شماره (۲): مدل موانع بازدارنده پیاده سازی طرح جامع راهبردی شهر تهران



کد گذاری نظری

همانگونه که در مدل نهایی ارائه شده است، موانع بازدارنده پیاده سازی طرح جامع راهبردی تهران در سه دسته موانع پیش‌آیندی، موانع حین عمل و موانع پس‌آیندی دسته بندی می‌شوند و در این قسمت و در کدگذاری نظری سعی بر آن است که این موانع و مدل نظری تبیین شوند.

الف) موانع پیش‌آیندی

موانع پیش‌آیندی، موانعی هستند که در مرحله پیش از برنامه‌ریزی، بر چگونگی اجرای برنامه‌ها در آینده تأثیرگذار می‌باشند. در این راستا مقوله اصلی مطالعات امکان‌سنجی مشتمل بر دو زیرمقوله پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی و پیش‌نیازهای اجرایی، شناسایی گردید.

شکل شماره (۳): موانع پیش‌آیندی اجرای طرح جامع راهبردی



نیازسنجی یکی از نخستین مراحل است که در فرآیند برنامه‌ریزی شهری انجام می‌گیرد و فرآیندی است که فاصله و شکاف بین "وضع موجود" و "وضع مطلوب" را شناسایی نموده و سپس اهداف را در قالب نیازها اولویت‌بندی می‌کند. انجام مطالعات امکان‌سنجی شرایطی را برای برنامه‌ریزان فراهم می‌سازد تا در فضای واقعی و به دور از هرگونه آرمان‌گرایی، آینده حاصل از سناریوهای مختلف را از طریق انجام مطالعات عمیق و استفاده از مدل‌سازی‌های پیشرفته و با تکیه بر آمار کمی که دقیق‌ترین نتایج را میسر می‌سازد، پیش‌بینی کرده و پایه برنامه‌ریزی‌ها و پیشنهادات طرح را بر این مطالعات قرار دهند. به عقیده بسیاری از کارشناسان حوزه برنامه‌ریزی شهری، در انجام مطالعات طرح جامع راهبردی تهران، این مطالعات و پیش‌بینی‌ها در خصوص فراهم‌سازی بسترها و پیش‌نیازهای ضروری برای برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها صورت گرفته است و در ارائه پیشنهادات طرح تنها به نتایج مطالعات پراکنده مشاوران طرح اکتفا شده که در موارد بسیاری، از انسجام

شکل شماره (۴): موانع حین عمل اجرای طرح جامع راهبردی



طرح راهبردی، بیان چشم‌اندازها، اهداف، سیاست‌ها، راهبردها و اولویت‌های عملی و اجرایی در مقیاس کلان‌شهری و یا منطقه شهری است، تمامی این فعالیت‌ها، محتوای طرح‌های راهبردی را تشکیل می‌دهند که نتیجه و خروجی آن، اسنادی هستند که پس از تصویب در قالب مجموعه‌ای از فرآیندها، به عنوان راهنمای عملی امور شهری بکار گرفته می‌شوند. در تهیه طرح‌های راهبردی و تولید محتوای این طرح‌ها، رعایت برخی الزامات ضروری است. الزاماتی که در صورت عدم رعایت هر یک از آنها، اجرای برنامه‌ها را با چالش‌های فراوانی مواجه می‌سازد. برخی از مهمترین این الزامات عبارتند از:

- در این روش از برنامه‌ریزان شهری انتظار می‌رود که دارای چندین تفکر هنجارین، تحلیلی، آینده‌نگر، دارای بازخورد و استراتژیک باشند.
- در برنامه‌ریزی به روش راهبردی، و در تولید محتوای این برنامه‌ها، بکارگیری فنون مختلف برنامه‌ریزی همچون ممیزی، پردازش و تحلیل داده، تعیین اهداف، آینده‌نگری، طراحی برنامه و اولویت یا ارزش‌گذاری، از اهمیت فراوانی برخوردار است.
- در برنامه‌ریزی راهبردی بر مشارکت به عنوان عضو جدایی‌ناپذیر این فرآیند تأکید بسیاری صورت گرفته است تا امکان تبادل اطلاعات ارزشمند در سطح وسیعی از ذینفعان و نیز امکان وفاق عمومی و بوجود آمدن زمینه برای همکاری‌های آتی گروه‌های ذینفع برقرار گردد.
- برنامه‌ریزی راهبردی، بر ضرورت نگرش سیستمی

و وحدت رویه لازم برخوردار نبوده و نظارت کافی نیز بر چگونگی تهیه آنها صورت نگرفته است. یکی از شروط اصلی نیازسنجی این است که کلیه گروه‌های ذینفع در این فرآیند مشارکت نموده و نظرات ایشان در پیشنهادات طرح لحاظ می‌گردد که متأسفانه امر مشارکت نیز یکی از مواردی است که در برنامه‌ریزی شهری در ایران و علی‌الخصوص در طرح جامع راهبردی شهر تهران بسیار کم‌رنگ است. در خصوص مضمون موانع پیش‌آیندی با مقوله اصلی مطالعات امکان‌سنجی و دو زیرمقوله فرعی پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی و پیش‌نیازهای اجرایی، آنچه در خلال این پژوهش و از تحلیل محتوای اسناد و مصاحبه‌های خبرگانی استخراج شد بیان می‌کنند که: بسیاری از بسترهای لازم برای برنامه‌ریزی به روش راهبردی در ایران فراهم نیست. زیرساخت‌های موجود، همگام با تغییر رویکرد برنامه‌ریزی از سنتی به استراتژیک، به‌روزرسانی نشده‌اند. هیچگونه مطالعات شبیه‌سازی و یا مدل‌سازی جنبه‌های گوناگون طرح‌ها انجام نشده است. نظام آمار و اطلاعات از انسجام کافی برخوردار نبوده و امکان دسترسی بهنگام به آمارها و اطلاعات مورد نیاز در بسیاری از موارد وجود ندارد. در پیش‌بینی‌های طرح به چگونگی تأمین مالی پیشنهادات و بازتاب‌های اقتصادی حاصل از آن پرداخته نشده است. در پیش‌بینی‌های طرح به میزان و کیفیت امکانات اجرایی دستگاه مجری و سایر بخش‌ها توجه کافی نشده است. در دستگاه مجری نیروهایی که به لحاظ دانش و تخصص، آمادگی اجرای برنامه‌های طرح را داشته باشند به تعداد کافی وجود ندارد و این امر در مرحله پیش از برنامه‌ریزی مورد توجه قرار نگرفته است.

ب) موانع حین عمل

موانع حین عمل، موانعی هستند که در مرحله برنامه‌ریزی، بر چگونگی اجرای برنامه‌ها در آینده تأثیرگذار می‌باشند. در این راستا مقوله اصلی محتوا مشتمل بر سه زیرمقوله موانع ارتباطی، مشکلات اسناد برنامه و موانع نگرشی و ادراکی، شناسایی گردید.

تأکید دارد، یعنی شهرها و مناطق را سیستم‌های پیچیده‌ای متشکل از اجزای به هم مرتبط در درون زمینه محیطی آن در نظر گرفته و کوشش بر ترک برخورد ساده‌انگارانه در این عرصه‌ها دارد.

• برنامه‌های راهبردی تأکید بر رعایت سطوح و سلسله مراتب سیاستگذاری دارد، بنابراین در این سیستم، هر سطح پایین تر به وسیله برنامه سطح بالاتر مقید به رعایت اصولی می‌گردد که در مقیاس کلان هماهنگی کلیه سطوح برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها فراهم می‌گردد.

رعایت این اصول و بسیاری دیگر از اصول برنامه‌ریزی به روش راهبردی، امکان اجرای موفق برنامه‌ها در آینده را فراهم می‌سازد که از نتایج آن، همه ذینفعان شهری بهره‌مند می‌گردند. اصولی که رعایت آنها پیش شرط تهیه یک طرح جامع راهبردی بوده و تخطی از آن به معنای ائتلاف بسیاری از منابع و سرمایه‌ها در مرحله برنامه‌ریزی و نیز زمینه‌ساز مسائل و مشکلات در مرحله اجرای برنامه‌ها خواهد بود. اصولی که به عقیده بسیاری از صاحب‌نظران این حوزه، رعایت آنها در تدوین طرح جامع به آنها توجهی نشده و طرح جامع راهبردی نیز کماکان به همان روش قدیم و با اصول و قواعد طرح‌های جامع سنتی تهیه و تدوین گردیده است.

در خصوص مضمون موانع حین عمل با مقوله اصلی محتوای برنامه و ۳ زیرمقوله فرعی موانع ارتباطی، مشکلات اسناد طرح و موانع نگرشی نتایج تحقیق نشان داد که: طرح جامع راهبردی شهر تهران فاقد جنبه‌های مشارکتی بوده و در غیاب بسیاری از ذینفعان و مردم و بدون توجه به منافع و نیاز ایشان، تهیه شده است. بسیاری از پیشنهادات طرح فاقد طرح‌های عملیاتی معین و میان مدت هستند. ارتباط میان طرح جامع با طرح‌های فرادست و پایین دست آن مشخص نبوده و در موارد بسیاری تعارضات آشکاری بین این طرح‌ها وجود دارد. تصمیمات طرح یکطرفه و بدون حضور و بررسی و ارزیابی متخصصان، صورت گرفته است. چشم‌اندازهای طرح به پیشنهاد مهندسان مشاور تهیه شده و بسیار

بلندپروازانه و بدون در نظر گرفتن واقعیات موجود تنظیم گردیده است و میان چشم‌اندازها و اهداف ارتباط منطقی وجود ندارد. پیشنهادات طرح از انعطاف‌پذیری متناسب با تحولات اجتماعی برخوردار نیست. اهداف اغلب در قالب پیشنهادات کالبدی مطرح شده و سایر واقعیت‌های شهری در آنها در نظر گرفته نشده است. تهیه‌کنندگان طرح در درک و بیان مفاهیم توسعه دچار تضاد بودند. در پیشنهادات طرح به پیامدهای بلندمدت آن توجه کافی نشده است. طرح جامع راهبردی بر پایه اصول قطعی شکل گرفته که در تعارض با اصول راهبردی قرار دارد و نیز بسیار آرمان‌گرایانه است و تحقق برخی پیشنهادات در افق زمانی طرح بعید بنظر می‌رسد. تهیه‌کنندگان طرح فاقد نگرش سیستمی بوده و بسیاری از پیشنهادات را بصورت مجزا و بدون در نظر گرفتن ارتباط آنها با عناصر مختلف در سیستم پیچیده شهری، مطرح کرده‌اند. (پ) موانع پس‌آیندی

موانع پس‌آیندی، موانعی هستند که در مرحله پس از برنامه‌ریزی، و در ارتباط مستقیم با اجرا، بر چگونگی تحقق طرح‌های توسعه شهری، تأثیرگذارند. در این راستا مضامین اصلی فرآیند تصویب، فرآیند اجرا و فرآیند نظارت شناسایی گردید که هریک دارای زیرمقوله‌های متفاوتی هستند.

شکل شماره (۵): موانع پیش‌آیندی اجرای طرح جامع راهبردی



➤ فرآیند تصویب

با فرآیند تصویب بیانگر موارد زیر می‌باشد:

- ✓ گرایش برنامه‌ریزی راهبردی در جهت کاهش اختیارات دولت مرکزی و افزایش اختیارات نهادهای محلی در تصویب و نظارت بر طرح‌های توسعه و عمران شهری است. در این راستا تقسیم وظایف میان سطوح مختلف مدیریت و تصمیم‌گیری (ملی، منطقه‌ای و محلی) امری اجتناب‌ناپذیر است و نظام تهیه و تصویب برنامه‌ها در مقیاس محلی بر عهده مسئولین حکومت‌های محلی می‌باشد. در ایران این تقسیم وظایف بدرستی صورت نگرفته و تعارض میان سطوح دولت مرکزی و محلی، باعث بروز مشکلات گوناگون در روند تصویب طرح‌های توسعه شهری می‌گردد.
 - ✓ گرایش برنامه‌ریزی راهبردی در جهت کاهش اختیارات دولت مرکزی و افزایش اختیارات نهادهای محلی در تصویب طرح‌ها برخوردار نیستند. به دلیل تنوع مراجع تصویب و عدم وجود ضوابط و معیارهای مشترک میان این مراجع، نوعی گسستگی در فرآیند تصویب طرح‌های توسعه شهری، مشهود است.
 - ✓ طولانی شدن فرآیند تصویب باعث از بین رفتن برخی الزامات طرح در این مقطع زمانی می‌گردد.
 - ✓ طرح جامع و تفصیلی تهران در جلساتی غیر تخصصی، با جو سیاسی و بدون حضور و مشارکت بسیاری از ذینفعان تصویب شده است.
- نتایج حاصل از تحقیق حاضر در خصوص موانع بازدارنده پیاده‌سازی طرح جامع راهبردی شهر تهران، در ارتباط

مرحله اجرا مهمترین و تأثیرگذارترین مرحله از مراحل برنامه‌ریزی راهبردی است، زیرا موفقیت در دستیابی به اهداف برنامه جز در سایه اجرای صحیح، امکان‌پذیر نمی‌باشد. در روند اجرای طرح جامع راهبردی شهر تهران، مجموعه عوامل بسیاری دخالت دارند. این عوامل عبارتند از: عوامل اقتصادی، سیاسی، فرهنگی-اجتماعی، قانونی و حقوقی، مدیریتی، سازمانی، انسانی، هماهنگی و فنی. در اجرای صحیح برنامه راهبردی، در ارتباط با هر یک از عوامل مذکور، الزاماتی وجود دارد که عبارتند از: طرح راهبردی نیازمند وجود یک ساختار قانونی محکم و جامع است که در آن ضوابط مشخص و شفاف بوده، میان قوانین سطوح مختلف از برنامه‌ریزی تا اجرا تضاد و تعارضی وجود نداشته و یک ساختار قانونی یکپارچه داشته باشد. در طرح‌ریزی به روش راهبردی نیازمند وجود یک سیستم اقتصادی هستیم که محل تأمین درآمدهای پایدار حکومت محلی در آن مشخص است و برآورد دقیق از هزینه‌های طرح و تخصیص بودجه لازم به هریک از پیشنهادات بر اساس اولویت‌ها در آن صورت گرفته است. در برنامه‌ریزی راهبردی، تأمین نیازهای جمعی بر نیازهای فردی ارجحیت دارد، و دستگاه اجرایی در هیچ شرایطی نباید به دلیل منافع فرد یا گروهی خاص، بر خلاف سیاست‌های اجرایی طرح راهبردی عمل کند. برنامه‌ریزی راهبردی از انعطاف‌پذیری متناسب با تغییرات محیطی برخوردار است و به گونه‌ای تنظیم می‌گردد که در اثر تغییر و تحول در فاکتورهای محیطی، بتوان در آن به تناسب تغییرات، اصلاحات لازم را اعمال کرد. برنامه‌ریزی راهبردی منافع تمامی ذینفعان را در نظر گرفته و در تهیه و اجرا نیازمند مشارکت تمامی این گروه‌ها می‌باشد. برنامه‌ریزی و اجرای راهبردی نیازمند وجود و استقرار یک حکومت مقتدر محلی برای اعمال مدیریت شهری صحیح است که توانایی ایجاد هماهنگی لازم میان بخش‌های مختلف اجرای طرح جامع راهبردی باشد. برنامه‌ریزی راهبردی نوعی روند برنامه‌ریزی با مردم است و شهروندان در مراحل مختلف

باید حق اظهار نظر و انتقاد از طرح را داشته باشند و در مقابل مسئولین نیز باید بصورتی شفاف عمل کرده و در تمامی مراحل پاسخگو باشند.

نتایج حاصل از تحقیق حاضر در خصوص موانع بازدارنده پیاده‌سازی طرح جامع راهبردی شهر تهران در ارتباط با فرآیند اجرا بیانگر این می‌باشد که: تأمین هزینه اجرای پیشنهادات طرح، عمدتاً از محل درآمدهای ناپایدار و فروش تراکم‌های ساختمانی صورت می‌گیرد و درآمدهای پایدار برای شهرداری وجود ندارد. در پیش‌بینی‌های طرح توجهی به نحوه تأمین بودجه‌های لازم بخشی و فرابخشی، برای تحقق سرانه‌های پیشنهادی نشده است. قوانین متفاوت شهرسازی داری نارسایی و کبودهای جدی هستند. در خصوص الزامات قانونی برای همکاری سازمان‌های بخشی با شهرداری در جهت تحقق طرح‌ها، پیش‌بینی‌های لازم انجام نشده است. برخورد مناسبی از سوی مراجع قانونی با تخلفات، صورت نمی‌گیرد. میان ضوابط اجرایی و برنامه‌ریزی، همسویی مناسبی وجود ندارد. در مواردی، وجود مناسبات سیاسی و فشار گروه‌های خاص منجر به نادیده گرفتن طرح و عمل بر خلاف سیاست‌های طرح می‌گردد. در مواردی، به علت وجود فساد در دستگاه‌های اجرایی، طرح راهبردی نادیده گرفته می‌شود. به دلیل تمایل به حفظ شرایط پیشین، شاهد مقاومت بسیاری از ذینفعان در تغییر رویکرد از برنامه‌ریزی جامع سنتی به رویکرد راهبردی کنونی هستیم. نهادهای محلی از قدرت کافی برخوردار نبوده و با محدودیت‌های فراوانی روبرو هستند. مدیریت یکپارچه شهری وجود ندارد. میان دستگاه‌های درگیر در اجرای طرح، هماهنگی لازم وجود ندارد. سازمان‌ها بدلیل تمایل به انجام وظایف بخشی از انجام امور مرتبط با طرح راهبردی، سر باز می‌زنند. بخش‌های مختلف تمهیدی به اجرای طرح ندارند. نهاد اجرایی میان بخشی که هماهنگ کننده بخش‌های مختلف اجرا باشد، وجود ندارد. تغییرات پی در پی مسئولین بر روند اجرای طرح تأثیر منفی می‌گذارد. مدیران و کارمندان درک صحیحی از برنامه‌ریزی و اجرای استراتژیک ندارند و به همین

دلیل اراده آنها در اجرا ضعیف است. مسئولین جدید، فعالیت‌های قبلی را نفی کرده و در مواردی از طرح‌های موجود سرپیچی می‌کنند. میان مهارتها و رویکرد راهبردی تناسبی وجود ندارد. ارتباط برنامه‌ریزی پس از تهیه طرح با مراحل دیگر از جمله اجرا، قطع می‌گردد. بسیاری از طرح‌های موضعی و موضوعی که تعیین تکلیف آنها به عهده شهرداری گذاشته شده، تدوین یا اجرا نشده‌اند. بخشنامه‌ها و تبصره‌های زیادی وجود دارند که مغایر با طرح بوده و شوراهای معماری بر اساس آنها تغییرات مغایر با طرح می‌گیرند. مجریان اغلب به اجرای پروژه‌های سخت افزاری مشغولند و از دیگر حوزه‌ها غافل هستند. کمیسیون ماده ۵ در تصمیماتی، مغایر با طرح عمل می‌کند که مواردی از این تصمیمات مبنای کارشناسی صحیحی ندارند.

➤ فرآیند نظارت

تهیه طرح‌های توسعه شهری، برای رسیدن به موفقیت، نیازمند نظارت صحیح و ارزیابی مداوم است. یکی از مراحل در برنامه‌ریزی راهبردی نیز کنترل و ارزیابی است.

ارزیابی باید در همه مراحل فرآیند برنامه‌ریزی مد نظر باشد تا بتواند در شناخت ضعف‌ها و مشکلات احتمالی پیش روی تحقق برنامه‌ها ما را یاری رساند. در نتیجه می‌تواند شرایط نامطلوب فعلی را بهبود بخشیده و ارتقاء تحقق‌پذیری طرح را در پی داشته باشد. نتایج حاصل از تحقیق حاضر در خصوص موانع بازدارنده پیاده‌سازی طرح جامع راهبردی شهر تهران در ارتباط با فرآیند اجرا بیانگر موارد زیر می‌باشد:

- ✓ نظارت مناسبی بر روند اجرای طرح جامع راهبردی تهران تا کنون صورت نگرفته است.
- ✓ خیلی از موارد وجود دارد که گزارش ارزیابی‌ها در مرجع نظارت هیچ ترتیب اثری داده نمی‌شود.

جمع بندی و نتیجه‌گیری

سرمنشأ طرح‌های جامع شهری در ایران از جریان‌های توسعه شهری در جهان سرچشمه می‌گیرد. جریان شهرنشینی در ایران نسبت به جوامع توسعه یافته با یک تأخیر صد ساله مواجه است که نتیجه آن شکل‌گیری مجموعه‌های فاقد انتظام در سطح کشور است. در حقیقت طرح‌های توسعه شهری نیز با هدف انتظام بخشی به سکونتگاه‌های شهری، تهیه و تدوین می‌گردند.

طرح‌های جامع شهری، طرح‌هایی فراگیر هستند که برای نظم بخشیدن به عرصه‌های شهری و تعریف خطوط کلی توسعه، پس از بررسی وضعیت موجود و نیازسنجی‌های شهر و مناطق آن، با آینده‌نگری واقع‌بینانه بر اساس افق زمانی برای شهرها تهیه می‌شوند. این طرح‌ها با هدف ترویج ضوابط شهرسازی، کنترل توسعه شهرها، گرایش به برنامه‌ریزی و به وجود آوردن هماهنگی میان بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی تهیه می‌گردند.

طرح‌های جامع سنتی به دلیل نواقص عیدیه نظری و اجرایی که در فصل دوم به تفصیل به آنها پرداخته شد، با طرح‌های راهبردی و به تعبیر دیگر، برنامه‌ریزی استراتژیک، جایگزین گردید. رویکردی که انتظار می‌رفت پس از دهه‌ها ناکامی در تحقق اهداف طرح‌های گوناگون توسعه شهری، پاسخگوی بسیاری از چالش‌هایی باشد که برنامه‌ریزان و مجریان شهری تا آن زمان در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری با آنها روبرو بودند، رویکردی که اگر بدرستی و در چارچوب و قواعد تعیین شده به آن پرداخته می‌شد، می‌توانست گره‌گشای بسیاری از معضلاتی باشد که امروزه در خصوص طرح جامع شهر تهران با آن‌ها روبرو هستیم. امری که به عقیده بسیاری از کارشناسان حوزه شهری، اتفاق نیفتاده و طرحی که قرار بود راه حل مسائل گوناگون شهری قرار بگیرد، خود تبدیل به یکی از چالش‌های بزرگ شهری در زمان حاضر گشته است. طرحی که در صورت موفقیت در اجرا، بی شک آثار مثبت آن در ابعاد اقتصادی-اجتماعی و فضایی بر روی جامعه منعکس می‌گردد، بنابراین شایسته

است که تلاش‌های کافی در جهت از بین بردن نقاط ضعف این طرح‌ها و تقویت آثار مثبت و نقاط قوت آن به عمل آید. اولین گام در این راستا انجام مطالعات در خصوص مشخص کردن آسیب‌ها و مشکلات موجود بر سر راه عدم تحقق طرح جامع راهبردی و در گام بعد چاره‌اندیشی جهت از میان برداشتن این موانع و کمک به تحقق هرچه بهتر این برنامه‌هاست. این پژوهش با هدف شناسایی موانع پیاده‌سازی طرح جامع راهبردی شهر تهران صورت پذیرفت. در دو بخش مطالعه و تحلیل اسناد و مصاحبه با کارشناسان و تحلیل داده‌های بدست آمده از این دو مرحله، سعی پژوهشگر بر این بود که با اخذ اطلاعات مربوطه به آسیب شناسی فرآیند اجرای طرح جامع راهبردی ساختاری شهر تهران بپردازد و عواملی که از ابتدای تهیه طرح بر این فرآیند تاثیرگذار هستند. پس از تجزیه و تحلیل داده‌ها و طی کردن فرآیند کدگذاری باز، محوری و نظری و تشریح خط سیر داستان، نسبت به تدوین و ارائه الگوی نظری پژوهش اقدام گردید. نتیجه‌ای که در پایان از انجام این تحقیق حاصل می‌شود این است که واژه‌ها، تعیین کننده موفقیت یا عدم موفقیت طرح‌های توسعه نمی‌باشند بلکه نکته مهم در دستیابی به موفقیت، نحوه نگرش ما به چگونگی آماده‌سازی شرایط برای تحقق مناسب طرح‌ها می‌باشد. به عبارتی قبل از اینکه مناقشه بر سر عنوان یا الفاظ باشد، باید به نیازهای اصلی شهر برای

برنامه‌ریزی توجه شود یعنی مشخص گردد که یک نظام برنامه‌ریزی مدون، برای شناخت و هدایت صحیح مجموعه شهر، چه نیازهای مطالعاتی دارد، چه چیزهایی در این برنامه باید دیده شود و چه فاکتورهایی برای ترسیم چشم‌انداز صحیحی از یک شهر باید در برنامه و طرح لحاظ گردد. هر برنامه در هر قالبی و با هر واژه‌ای، فقط در صورتی دارای ضمانت اجرای موفق می‌باشد که دو مقوله اصلی در آن مورد توجه قرار بگیرد؛ اول شناخت دقیق ویژگی‌ها و وضعیت موجود شهر و دوم نوع نگرش به آینده و حرکت از وضع موجود به سمت وضعیت مطلوب، بر اساس واقعیت‌ها و امکانات موجود. بنابراین بر اساس نظر بسیاری از کارشناسان حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، تنها راه برون رفت از وضعیت نامطلوب کنونی، بازنگری در طرح جامع راهبردی شهر تهران و ایجاد اصلاحات لازم بر اساس واقعیت‌ها و متناسب با رویکرد بکارگرفته شده در برنامه توسعه می‌باشد که ناگزیر، مستلزم ایجاد تغییر در بسیاری از شرایط موجود اقتصادی، اجتماعی، قانونی، اجرایی، سیاسی و ... است که البته مستلزم داشتن نگاهی بلند مدت می باشد زیرا ایجاد تغییرات اساسی به یکباره امکانپذیر نبوده و نیازمند حرکت تدریجی در طول زمان است. مقایسه تطبیقی تحقیق با یافته‌های پیشین در مقایسه تطبیقی نتایج حاصل از پژوهش با یافته‌های حاصل از تحقیقات مرتبط پیشین، نتایج زیر به دست آمد:

جدول شماره (۶): مقایسه تطبیقی یافته‌های تحقیق با پژوهش‌های پیشین

| ردیف | نام پژوهش | نام پژوهندگان | منبع | یافته‌های مشترک با تحقیق حاضر |
|------|--|---|---|--|
| ۱ | ارزیابی تحقق‌پذیری کاربری زمین در طرح‌های توسعه شهری | علی محمدنژاد ، علی اصغر لشگری ، منصور سلیمان | مجله پژوهش‌های دانش زمین، سال سوم، شماره ۱۲، زمستان ۱۳۹۲، صفحات ۹۵-۱۱۱ | عوامل قانونی، عوامل اقتصادی |
| ۲ | ارزیابی عوامل اثرگذار بر عدم تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری در ایران و چالش‌های مربوط به آن (محور تاریخی- فرهنگی منطقه ۶ تبریز) | علی زنگی‌آبادی، مهدی عبداللهی، رقیه سالک قهرفرخی، بهنام قاسم‌زاده | مجله پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال پنجم، شماره هجدهم، پاییز ۱۳۹۳، صفحات ۴۱-۵۸ | فقدان و ضعف نظام مدیریت شهری، ناپوستگی میان مراحل برنامه‌ریزی و اجرا |
| ۳ | بررسی چالش‌های موجود در اجرای مدیریت استراتژیک در شرکت‌های صنعتی: تاملی بر دیدگاه مدیران و کارشناسان نمونه موردی: شرکت های شهرک صنعتی کوثر (استان البرز) | علی فلاح، فاطمه اسمعیلی و زینب دریاباری | دومین همایش ملی مدیریت و حسابداری، ۱۳۹۵ | عدم برخورداری از تفکر سیستمی، عدم دسترسی به اطلاعات صحیح و بهنگام |
| ۴ | امکان‌سنجی اجرای طرح‌های CDS در ایران | حانمی‌نژاد و فرجی ملایی | مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، بهار ۱۳۹۰، دوره ۲ شماره ۸، صفحات ۷۶-۵۵ | ضعف مدیریت شهری |
| ۵ | بررسی روش‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در ایران | علی‌اکبری و همکاران | نشریه جغرافیا، تابستان ۱۳۹۲، دوره ۱۱، شماره ۳۷، صفحات ۹۷-۱۱۴ | ضعف در قوانین شهرسازی، ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی کشور |

پیشنهادات کاربردی

- ۱- ایجاد سایت طرح جامع راهبردی که تمامی اطلاعات طرح جامع راهبردی بصورت تشریحی و شفاف در آن درج شده و امکان طرح سؤالات، انتقادات، نظرات و پیشنهادات برای کلیه شهروندان فراهم باشد. این سایت بصورت مستمر و همگام با تغییر و تحولات طرح به روزرسانی گردد و نیز در خصوص تصمیم‌گیری‌های آتی طرح، از طریق برگزاری نظرسنجی از عموم شهروندان، نظرخواهی و نظرات ایشان در تصمیمات آتی اعمال گردد.
- ۲- برگزاری جلسات توجیهی و آموزشی طرح جامع و تفصیلی، در سطح محلات، مناطق و مهمتر از همه در شهرداری‌ها جهت توجیه شهروندان و کارمندان برای شناخت، درک و برقراری ارتباط صحیح با مبانی و اصول طرح‌های راهبردی و تأثیرات آن در زندگی شهری.
- ۳- ترجمان برنامه‌های راهبردی به اقدامات عملیاتی مشخص و آماده‌سازی شاخص‌های کلیدی برای هر اقدام و بررسی و رصد مستمر شاخص‌ها از طریق داشبوردهای مدیریتی.
- ۴- استقرار نمایندگانی از سازمان‌های بخشی، مانند وزارت نیرو، سازمان حمل و نقل، سازمان محیط زیست و ... در منطق شهرداری تهران جهت تسریع امور و ایجاد هماهنگی بیشتر دستگاه اجرایی با سازمان‌های بخشی که اغلب به دلیل اولویت‌های بخشی، توجه چندانی به اجرای طرح ندارند.
- ۵- تبدیل چشم انداز طرح‌های جامع شهری به چشم انداز مشترک و قابل قبول کلیه ذینفعان و بازیگران سیاستگذاری شهری و توافق بر روی آن و ایجاد عزم عمومی به منظور تحقق آن.
- ۶- احیای نهاد مطالعات برنامه‌ریزی شهری تهران، جهت انجام وظایف زیر:
 - ✓ پایش دائمی و نظارت بر تحقق طرح‌های جامع، تفصیلی، موضوعی و موضعی؛
 - ✓ بازبینی و پیشنهاد اصلاحات مورد نیاز طرح جامع شهر تهران؛
 - ✓ ظرفیت‌سازی تحقق مدیریت یکپارچه شهری؛

- ✓ مطالعه، پژوهش و برنامه‌ریزی توسعه شهری (در جهت زمینه‌سازی تحول و نوآوری در فرآیند تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری)
 - ✓ ترویج فرهنگ توسعه شهری از طریق انتشار کتب، مقالات، نشریات و برگزاری نشست‌های علمی و تخصصی با استفاده از ظرفیت‌های علمی و اجرایی داخل و خارج از کشور
 - ✓ همکاری با سایر دستگاه‌های تهیه‌کننده طرح‌های موضوعی و موضعی مصوب سند طرح جامع
 - ✓ هماهنگی میان‌بخشی دستگاه‌های ستادی و اجرایی ذیربط در راستای تحقق طرح جامع تهران
- در واقع، نهاد به عنوان بدنه و ساختاری از نیروهای تخصصی، فارغ از هرگونه رویکرد بخشی و سازمانی که می‌تواند سبب شود دیدگاهی خاص بر آن حاکم شود، برای نزدیک‌تر کردن دولت، شهرداری، شورای اسلامی شهر و مردم، و نظام برنامه‌ریزی شهری و نظام اجرایی و در نهایت برنامه و اجرای آن در راستای تحقق منافع و حقوق مردم و شهر باید احیاء شود. بازگشت نهاد منحل شده تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران به عنوان نهادی میان بخشی و بازتعریف آن بر مبنای حضور نهادهای مختلف از طریق ایجاد تفاهمی قانونی، بین وزارت راه و شهرسازی و شهرداری تهران و همچنین، تصویب قانونی در این زمینه در مجلس شورای اسلامی برای منحل نکردن آن، یکی از راهکارهایی است که می‌تواند راهگشای بسیاری از چالش‌های حوزه برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های توسعه شهری باشد.
- ۱- برای حل مشکلات مالی و تأمین منابع مالی پایدار برای دستگاه اجرایی، لازم است:
 - ✓ طرح توسعه به عنوان یک منبع درآمد در نظر نگرفته نشده و در انجام مطالعات طرح و برنامه‌ریزی شهری، پیش‌بینی روش‌های تأمین مالی پایدار و نوین به عنوان یک سرفصل به آن افزوده شود؛
 - ✓ الزاماتی برای تهیه کنندگان طرح برای ارائه برنامه تأمین مالی دقیق و واقع بینانه وضع گردد؛
 - ✓ با توجه به منابع مالی شهر، از طریق اصلاح نظام

۱۰. مهدیزاده، جواد و دیگران، (۱۳۹۲)، برنامه‌ریزی توسعه شهری- تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، چاپ سوم، انتشارات معاونت شهرسازی وزارت مسکن و شهرسازی (آرمانشهر)، تهران.
۱۱. مهندسین مشاور شامند. ۱۳۷۴. طرح تحقیقاتی شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور.
۱۲. میره‌ای، محمد و کلانتری، خلیل، ۱۳۹۰. آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران (جامع- تفصیلی- هادی)، سازمان نشر شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.
۱۳. هیراسکار، جی کی (۱۳۸۷) درآمدی بر برنامه‌ریزی شهری، ترجمه محمد سلیمانی و رضا یکانی فرد، چاپ دوم، انتشارات جهاد دانشگاهی تربیت معلم، تهران.

۱. Creswell, J. W., & Miller, D. L. (2000). Determining Validity in Qualitative Inquiry. *Theory into Practice*, 39(3), 35-48.
۲. Critenden, V., & Critenden, W. (2008). building a capable organization: The eight levers of strategy implementation. *Business Horizons*, 51(4), 301-309.
۳. Herri, Ade Winanta Zaimardi, and Irda (2015). Barriers in Implementing Strategic Management Process at Local Government: Case Padang City Regency-West Sumatera.
۴. Ines, Ghorbal-Blal. (2011). The role of middle management in the execution of expansion strategies: The case of developers' selection of hotel projects. *International Journal of Hospitality Management*, 30, 272-282.
۵. Kangangi, G. And Kamure, B. (2014). The Role of Performance Management on Strategy Implementation in the Insurance Industry in Kenya. *Journal of business and change management*, 2 (8), pp133-157.
۶. Morse, Janice. M.(2001) . *Situating grounded theory*. In R. Schreiber, & P. Noerager Stern, Using grounded theory in nursing, Springer, NewYork.
۷. Rajasekar, J. (2014). Factors affecting Effective Strategy Implementation in a Service Industry: A Study of Electricity Distribution Companies in the Sultanate of Oman. *International Journal of Business and Social Science*, 12(2), 5-9.

- عوارض متناسب با خدمات ارائه شده به افراد و مؤسسات، مسئله تأمین مالی طرح‌ها حل گردد؛
- ✓ برنامه‌ریزی اقتصادی در طرح جامع.
- ۲- در زمینه ضعف قوانین شهرسازی، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌گردد:
- ✓ تصویب و اجرای قانون مدیریت شهری یکپارچه موضوع ماده ۱۷۶ قانون برنامه پنجم توسعه؛
- ✓ وضع قوانین و مقررات توسط شورای شهر با رویکرد یکپارچه سازی برای اجرای طرح به گونه‌ای که تمامی نهادها را از ابتدا تا انتها در بر بگیرد و شامل تمامی هماهنگی‌های احتمالی در طول اجرای طرح‌های توسعه شهری باشد.

منابع:

۱. استراوس، انسلم و کریبن، کریبن (۱۳۹۲)، مبانی پژوهش کیفی (فنون و مراحل تولید نظریه زمین‌های)، ترجمه: ابراهیم افشار، نشر نی، تهران.
۲. بختیاری، سعید و رحمدل، لادن. (۱۳۹۴). طرح‌ها و رویکردهای شهری، چاپ اول، انتشارات آذرخش، صص ۳۹-۴۲.
۳. براتی، ناصر و براتی، مینا، ۱۳۹۰. آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران (ساختاری- راهبردی)، سازمان نشر شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.
۴. بنکدار احمد و دیگران ۱۳۸۷، ارزیابی طرح‌های توسعه شهری تهران: با تأکید بر طرح ساختاری- راهبردی (جامع) تهران مصوب سال ۱۳۸۶، مقاله منتشر شده سمینار توسعه کالبدی و شهری، دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه هنر، تهران.
۵. رهنمایی، محمد تقی، شاه حسینی، پروانه. ۱۳۹۳. فرایند برنامه ریزی شهری ایران، چاپ یازدهم، انتشارات سمت، تهران، ص ۷۸.
۶. زمردیان، محمد جعفر (۱۳۷۰)، اصول و مبنای عمران ناحیه‌ای، چاپ دوم، انتشارات طلوع آزادی، تهران، ص ۱۲.
۷. شیعه، اسماعیل (۱۳۹۳-الف) کارگاه برنامه‌ریزی شهری، چاپ هشتم، انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ص ۷۸.
۸. شیعه، اسماعیل (۱۳۹۳-ب) مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی شهری، چاپ سی و ششم، انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ص ۱۲.
۹. مرادی مسیحی، وراز، (۱۳۸۴). برنامه ریزی راهبردی و کاربرد آن در شهرسازی ایران نمونه موردی کلانشهر تهران. چاپ اول، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران.