

## Research Paper

## Review and Survey of Inefficiencies of Iran Urban Construction and Development Plans (Urban Master Plans)

Gholamreza Nazemi<sup>1</sup> , Razieh Rezazadeh<sup>2</sup>, \*Amidoleislam Saghatoleslami<sup>3</sup> , Hadi Sarvari<sup>3</sup>

1. PhD. Student of Urban Planning & Design, Department of Urban Planning, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran.
2. Associate Professor, Department of Urban Planning, Iran Science and Technology University, Tehran, Iran.
3. Assistant Professor, Department of Urban Planning, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran.

Use your device to scan and read the article online



**Citation:** Nazemi, G. H., Rezazadeh, R., Saghatoleslami, A., & Sarvari, H. (2020). [Review and Inefficiencies Survey of Iranian Urban Construction and Development Plans (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 10(36), 16-39.



Received: 19 Jan 2019

Accepted: 27 Jan 2020

Available Online: 01 Nov 2020

**Key words:**

Key words: Planning Structure, Inefficiency, Urban planning, Master plan, Comprehensive planning

**ABSTRACT**

The discussion of the inefficiency and failure of Iran's urban master plans and the governance institutions' resistance to reforms highlighted the need to investigate the inefficiencies. The research began with this question: from where is the root of the criticisms and inefficiencies raised? This research is of qualitative type with an exploratory aspect conducted by the Straussian model, the data documentary search (70 articles), and purposeful interview (20 experts). The collected data were categorized in the form of open coding, axial coding, and selected coding. The study results were confirmed and approved by the participants with "Cresol questions Assessment." The aim is to shed light on the underlying causes of inefficiency in urban construction plans. The findings of the study were categorized in 10 fields of "macrostructure of Iran's urban planning", and structures of "political", "law and legal", "administrative and organizational", "decision-making", "urban planning", "leadership", "power", "evaluation" and "monitoring and observation". These categories showed that the most important underlying causes of inefficiencies are "lack of common planning language", "weakness in "policymaking and policy-taking", "lack of integrated legal structure", "disproportionate organizational structure", "centralized decision system", "incompatible master planning model", "incompatibility of the management system", "inappropriate interference of power elements", "lack of evaluation structure" and the "inefficiency of the monitoring and oversight structure". These causes result in applying the current method and planning model, which is incompatible with the Iranian planning environment.

**\* Corresponding Author:**

Amidoleislam Saghatoleslami, PhD.

Address: Department of Urban Planning, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran.

E-mail: saghatoleslami@mshdiau.ac.ir

## مقاله پژوهشی

# بازخوانی و زمینه‌یابی ناکارایی‌های طرح‌های توسعه و عمران (جامع) شهری ایران

غلامرضا ناظمی<sup>۱</sup>، رضیه رضازاده<sup>۲</sup>، عمیدالاسلام ثقه‌الاسلامی<sup>۳</sup>، هادی سروری<sup>۲</sup>

۱. دانشجوی دکتری شهرسازی، گروه شهرسازی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران.
۲. دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران.
۳. استادیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران.

## چکیده

گفتمان ناکارآمدی و ناکامی طرح‌های جامع شهری ایران و مقاومت نهادهای مسئول در اصلاح شیوه‌های جاری، ضرورت زمینه‌یابی ناکارایی‌ها را برجسته کرده و پژوهش با پرسش ریشه‌انتقادات و ناکارایی‌های مطرح‌شده در کجاست؟ آغاز شد. این پژوهش از نوع کیفی با جنبه اکتشافی است که به روش داده‌بنیاد مدل استراوس، داده‌یابی اسنادی (هفتاد نوشته علمی پژوهشی) و مصاحبه هدفمند (بیست نفر خبره) در قالب کدگذاری باز، محوری و گزینشی انجام شد و برآیند پژوهش با «ارزیابی به کمک پرسش‌های کرسول» به تأیید مشارکت‌کنندگان رسید. هدف پژوهش روشن کردن زمینه‌سازهای ناکارایی طرح‌های جامع شهری است و یافته‌های پژوهش که به ترتیب اهمیت در ده زمینه «ساختار کلان برنامه‌ریزی شهری ایران» ساختارهای «سیاسی»، «حقوقی و قوانین»، «اداری و تشکیلاتی»، «تصمیم‌گیری»، «برنامه‌ریزی شهری»، «راهبری»، «قدرت»، «ارزیابی» و «پایش و دیده‌بانی» در چارچوب «ساختارهای برنامه‌ریزی شهری ایران» مقوله‌بندی شد، نشان داد که مهم‌ترین زمینه‌سازهای ناکارایی به ترتیب هر ساختار «نبود زبان مشترک برنامه‌ریزی»، «ضعف در سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری»، «نبود ساختار حقوقی یکپارچه»، «ساختار سازمانی نامتناسب»، «نظام تصمیم‌گیری متمرکز»، «الگوی برنامه‌ریزی جامع سازگار نشده»، «ناسازگاری سامانه راهبری»، «دخالت ناپجای عناصر قدرت»، «نبود ساختار ارزیابی» و «ناکارآمدی ساختار پایش و دیده‌بانی» است و کاربست شیوه و الگوی برنامه‌ریزی کنونی که با محیط برنامه‌ریزی ایران، ناسازگاری دارد نیز پیامد آن است.

تاریخ دریافت: ۱۹ دی ۱۳۹۷

تاریخ پذیرش: ۰۷ بهمن ۱۳۹۸

تاریخ انتشار: ۱۱ آبان ۱۳۹۹

## کلیدواژه‌ها:

ساختار برنامه‌ریزی، ناکارایی، برنامه‌ریزی شهری، طرح جامع، برنامه‌ریزی جامع

\* نویسنده مسئول:

دکتر عمیدالاسلام ثقه‌الاسلامی

نشانی: مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد مشهد، دانشکده هنر و معماری، گروه شهرسازی.

پست الکترونیکی: saghatoleslami@mshdiau.ac.ir

www.SID.ir

## مقدمه

انجام‌شده ولی از آنجا که مستند به زمینه‌یابی ناکارایی‌ها نبوده، این‌گونه برداشت می‌شود که نگرانی‌ها و خرده‌گیری‌های اندیشمندان، جایگاه سزاواری نیافته و دگرگونی شایسته‌ای را بنیاد نکرده است؛ بنابراین هنوز هم مشکلات برنامه‌ریزی شهری و ناکارآمدی طرح‌ها که توسعه همه‌جانبه شهرها را به کندی و کج‌روی کشانده پابرجاست و پرسش «ریشه خرده‌گیری‌ها و ناکارایی‌های طرح‌های توسعه و عمران (جامع) شهری کشور کجاست؟» را بی‌پاسخ گذاشته است. هدف پژوهش روشن کردن این زاویه فراموش‌شده و پرداختن به زمینه‌یابی ریشه ناکارایی‌هاست تا راهگشای تصمیم‌گیران باشد.

## ۱. ادبیات موضوع

در زمینه ناکارایی طرح‌های توسعه و عمران شهری ایران، اگرچه پژوهش‌ها و مطالب بسیار گسترده‌ای هست، ولی در ارتباط با ریشه‌یابی ناکارایی‌ها، هنوز پژوهشی فراهم نشده است. شماری به دسته‌بندی موضوعی ایرادات (حسین‌زاده‌دلیر، پورمحمدی و سلطانی، ۱۳۸۹؛ شفیعی دستجردی، ۱۳۹۲؛ ملک‌پوراصل، علی‌محمدی و کاتوزیان، ۱۳۹۱) پرداخته و شماری درباره شیوه‌های فراهم‌سازی برنامه پرسش کرده‌اند؛ برای نمونه «مسئله عمده شهرها در اواخر قرن نوزدهم میلادی در اروپای غربی، افزایش شدید جمعیت و وسعت یافتن شهر بود ... برنامه‌ریزان برنامه‌هایی جامع ارائه می‌کردند ... که کاربری اراضی را در مسیر هدف‌های کارکردی جرح و تعدیل می‌کرد» (شریف‌زادگان و شفیعی، ۱۳۹۴). از این دید، شاید ریشه کاربست این‌گونه طرح‌ها و چرایی این‌همه پافشاری ساختار رسمی برنامه‌ریزی ایران، جستارها و پرسش‌هایی باشد که همچنان برجسته مانده‌اند. الیاس‌زاده مقدم (۱۳۹۰) از سرنخ‌های «دیدمان (پارادایم) شهرسازی»

چگونگی دگرگونی شهرنشینی و شهرگرایی نشان از وابستگی آن به زمینه بسیاری از دانش‌ها و تحولات آن‌ها دارد. باورهایی چون اثبات‌باوری، آرمان‌باوری، عقل‌باوری و واقع‌باوری که در جای خود کارا هستند، جهت‌گیری‌هایی را به وجود آورد که برخی، ناکامی‌های موجود را در پیروی نادانسته از آن‌ها می‌دانند (عبدی‌دانشپور، ۱۳۹۶). یکی از گزاره‌های پرکاربرد که برنامه‌ریزی فراگیر را نمایندگی می‌کند، «طرح‌جامع شهری» است؛ «هرچند رسیدن به جامعیت گهگاه خواهان دارد ولی رفته‌رفته کوشش برای رسیدن به آن کمتر شده» (Cullingworth & Caves, 2014: 5). به باور بسیاری از اندیشمندان، طرح‌جامع برآمده از مکتب اثبات‌باوری (رضویان و خزائی، ۱۳۹۰) و در ایران برابر «برنامه‌ریزی جامع ساده» جهان غرب است. «در کشور ما از زمان ... طرح‌های جامع در دهه ۴۰، وضعیت مطالعاتی طرح‌ها و برنامه‌ها، تغییر ملموسی نداشته» (صرافی، توکلی‌نیا و چمنی‌مقدم، ۱۳۹۳ به نقل از: فریورصدی، ۱۳۹۳) و این در حالی است که ناکارایی‌های آن انتقادات گسترده اندیشمندان را پی‌افکنده است. ماجدی (۱۳۹۱) بیشتر ناکارایی‌ها را در «درون‌مایه‌های طرح‌ها»، «روش فراهم‌سازی»، «روش بررسی و گواهی» و «دشواری‌های انجام آن» دانسته و «زمان‌بری فرایند فراهم‌سازی»، «روند بررسی و گواهی برنامه» و «تبود شهرداری در فرایند یادشده» را «مشکل اساسی» طرح‌های توسعه شهری کشور می‌داند. برای کاهش ناکارایی‌ها، کارهایی مانند بازنگری سال ۱۳۶۳، شرح خدمات قرارداد تپ ۱۲ (دفتر فنی سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹)؛ تهیه طرح‌جامع شهرها و جایگزینی نظریه طرح‌های ساختاری راهبردی (ماجدی، ۱۳۹۱)،

گرفته‌اند. افزون بر آن، بستر برنامه‌ریزی در گزینش نظریه، الگو و رویکردها نقش دارد؛ **فریرا سایکس و باتی (۲۰۰۹)** برای برنامه‌ریزی در «جهان واقعی»، در نظر گرفتن هم‌زمان دیدگاه‌های موضوعی بستر برنامه‌ریزی را در مدلی به نام «هیدرا» ارائه کرده‌اند. گذشته از پرداختن به هم‌کنشی بستر و دیدگاه‌ها، آنچه می‌تواند در زمینه‌یابی ناکارایی‌ها سودمند باشد، مایه‌هایی است که در محیط برنامه‌ریزی نقش‌اندازی دارند. **فالودی (۱۹۷۳)** برای سه جنبه «رویکردی»، «هدف‌ها و ابزار» و «بررسی و ارزیابی» برنامه‌ریزی کارمایه‌های «تصویر ذهنی از جامعه»، «گسترده‌گی تصویر»، «کنترل بر محیط»، «استقلال نسبی نهاد برنامه‌ریز»، «نقش برنامه‌ریز»، «زمان‌بری بیرونی» و «زمان‌بری درونی» را برشمرده که نقش تعیین‌کننده یا محدودکننده دارند و پرداختن به آن‌ها، محیط برنامه‌ریزی و سبک برنامه‌ریزی سزاوار آن محیط را آشکار می‌کند. فالودی همچنین، شناسه‌های «درجه و آهنگ توسعه»، «هنجارها و ارزش‌ها»، «نظام سیاسی و ساختار اداری»، «ساختار نهادی»، «شکاف‌های موجود در جامعه» و «سیمای ویژه جامعه» را در پیوند با «محیط برنامه‌ریزی و ظرفیت‌های اجتماع» یادآور شده که مبنای ارزیابی «طرح جامع» باشد. با پیروزی انقلاب اسلامی و دگرگونی بیشتر شناسه‌ها و کارمایه‌های یادشده، رویکردهای کاربستی آن زمان نمی‌توانسته برای دوره کنونی، کاربرد شایسته‌ای داشته باشد. از میان شناسه‌های یادشده، آنچه بیشتر به زمینه‌یابی ناکارایی‌های طرح جامع ایران برمی‌گردد، «نظام سیاسی و ساختار اداری» و «ساختار نهادی» است.

## ۲. روش‌شناسی پژوهش

از آنجا که مسائل و مشکلات شهری دارای سرشت پیچیده و تودرتوست، برای انجام پژوهش و

«دیدمان الگوی برنامه‌ریزی»، «پایه‌های اندیشه»، «چارچوب نظری»، «ساختار گواهی برنامه»، «ساختار فراهم‌سازی آن»، «ساختار بررسی طرح‌های فرادست»، «شیوه آماده‌سازی ضوابط و مقررات» و «الگوی رسمی برنامه‌ریزی کشور» یادکرده و **براتی (۱۳۸۵)** با برشمردن چالش‌های شهرسازی ایران، آن‌ها را ریشه‌یابی از کاستی‌ها می‌داند. برخی دیگر، ریشه ناکارایی‌ها را در «دیدگاه و رویکردها» دیده‌اند؛ برای نمونه تا پیش از جنگ جهانی دوم، ساختار بیشتر شهرهای جهان بر دیدگاه سنتی استوار بود و «برنامه‌ریزی سنتی، رویکردی کالبدی و طراحی محور بود» (**رفعیان و جهانزاد، ۱۳۹۴: ۹۵**). از این نگاه، «طرح جامع» از ریشه برنامه‌ریزی سنتی است و الگوی کاربستی نیز بر پایه تعریف «شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» (**احسن، ۱۳۸۲: ۵۸**). «برنامه‌ریزی در ابتدای قرن بیستم ... توانست خود را در قالب "برنامه‌های کل ..." مطرح نماید» (**آرکی‌بوجی، ۱۳۹۲: ۵۴**) و «طرح جامع» که همسان آن است، همان ناکارایی‌ها را هم دارد و بزرگ‌ترین ناکارایی می‌تواند کاستی در «وظیفه» طرح باشد؛ چراکه «وظیفه نظریه برنامه‌ریزی می‌بایست تولید تنشی‌سازنده باشد» (**Fainstein & DeFilippis, 2016: 13**). «اگر نظریه‌ها در جاهای متفاوت به صورت‌های متفاوت تفسیر و به کار بسته شوند، پس مشخصه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی مکان، نقش مهمی را ... بازی خواهند کرد» (**آلمندینگر، ۱۳۸۹: ۳۵**). نکته‌ای که می‌تواند گویای دیدمان چیره مکان باشد. از این دید، طرح جامع کاربستی، همچنان در دیدمان «برنامه‌ریزی جامع» پابرجا و پراهمیت مانده (**Pilehvar & Kamali, 2010**) و (الیاس‌زاده مقدم، ۱۳۹۰) و رویکردهای کاربستی آن، فروکاسته‌تر شده و در دیدمان «بخشی کالبدی» (**اجلالی، رفعیان و عسگری، ۱۳۹۵: ۳۸۳**) جای

لحاظ مبانی فلسفی ریشه در پارادایم کمی دارند، از معیار «اعتماد‌پذیری یا قابلیت اعتماد» جهت ارجاع به ارزیابی کیفیت نتایج کیفی استفاده می‌کنند» (رستمی، مخبردزفولی و دهقان، ۱۳۹۵). در این راستا از میان شیوه‌های گوناگون، شیوه «ارزیابی به کمک ده پرسش کرسول» (دانایی فرد و امامی، ۱۳۸۶) کاربرد یافت که ساختار روشن‌تری برای درگیر کردن مشارکت‌کنندگان داشت. چند نمونه آن‌ها این‌چنین است: «آیا اتصال یا تطبیق روشنی بین مقوله‌ها و داده‌های خام وجود دارد؟ آیا نظریه [داده‌بنیاد] به عنوان یک تبیین مفهومی برای فرایند مورد مطالعه مفید است؟ آیا نظریه، تبیینی ارائه می‌دهد که با مشکلات واقعی و یک فرایند پایه، مناسبت عملی داشته باشد؟ آیا مدل در خلال مراحل کدگذاری ظاهر شده است؟ آیا پژوهشگر تلاش کرده است تا مقوله‌ها را به هم مرتبط کند؟» (دانایی فرد و امامی، ۱۳۸۶). در این پژوهش افزون بر مشارکت پیوسته و اقتناع مشارکت‌کنندگان، بر ایند پژوهش بر اساس پرسش‌های یادشده نیز ارزیابی شد و به تأیید مشارکت‌کنندگان رسید.

### ۳. یافته‌های پژوهش

آوردن همه گفته‌های اندیشمندان و یا ارجاع‌نویسی همه شناسه‌ها، شدنی نیست؛ بنابراین با چشم‌پوشی از آن‌ها، گزاره‌های کلیدی اسناد، در فرایندی تحلیلی (پیوسته و بازخوردی) و به کمک روش پژوهش، گردآوری و در چارچوب ساختارهای شناسایی‌شده، مقوله‌بندی شدند. برای نمونه گزاره «مفهوم نظام برنامه‌ریزی بیشتر بر جنبه‌ها و ساختارهای رسمی نظیر ساختار حقوقی و ساختار اجرایی دلالت دارد» (دانشپور، بهزادفر، برک‌پور و شرفی، ۱۳۹۵) که نشان‌دهنده وجود ساختارهای رسمی و غیررسمی است که در کاربرد نام مقوله‌ها نقش داشت. در تحلیل، از پرداختن به

دست‌یابی به داده‌های سزوار درباره هدف پژوهش که «زمینه‌یابی ناکارایی‌ها» است، نظریه داده‌بنیاد<sup>۱</sup> (یکی از روش‌های پژوهش کیفی) گزینش شد. از میان دو مدل «کلاسیک» و «استراوسی» (فرهنگی، کروبوی و صادق‌وزیری، ۱۳۹۴)، مدل استراوسی کاربرد یافت و پژوهش در چند گام زیر که همواره به یکدیگر تبدیل می‌شوند، انجام شد؛ نخست، همه نوشتارهای علمی (بیش از هفتاد مقاله علمی پژوهشی بین سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷)، به کمک نرم‌افزار MAXQDA، بازخوانی و تحلیل و شناسه‌های آن‌ها، به روش کدگذاری باز جداسازی شد و سپس با مصاحبه هدفمند نیمه‌ساختاریافته با بیست نفر از خبرگان شناخته‌شده (مهندسان مشاور شهرساز، شش نفر؛ مسئولان بررسی طرح‌ها، چهار نفر؛ شهرداران پیشین کلان‌شهرها، دو نفر و شهرداران شهرهای متوسط و مرکز استان، هشت نفر) که در زمینه طرح‌های جامع چیرگی بایسته و بسنده را داشتند، اشباع نظری کدها به‌ویژه کدهای محوری و مقوله‌ها انجام شد. سپس، نتیجه «مقوله‌بندی» و همچنین «ترتیب قرارگیری کدهای محوری هر مقوله که ویژگی‌ها و ابعاد آن را نشان می‌دهد و در قالب جدول‌های متن‌گزارش شده» با نظرخواهی از آنان و ارزیابی سه نفر نخبه دانشگاهی مشارکت‌کننده، با نمره‌گذاری تدوین شد. برای رتبه‌بندی یافته‌ها، نمره‌گذاری عددی با وزن برابر برای شرکت‌کنندگان و برای تعیین وابستگی کدهای محوری و مقوله‌ها، نمره‌گذاری نه کمیته‌ی کاربرد یافت. با توجه به هدف، «ساختارهای دارای نقش» عینی و مفهومی، در فرایند مقوله‌بندی شناسایی و کدهای هم‌پیوند هر کدام به ترتیب اهمیت، چیده شدند. «اکثر روش‌شناسان کیفی به جای استفاده از واژگان روایی و پایایی که اساساً و از

1. Grounded Theory

جدول ۱. زمینه ناکارایی‌های طرح‌های جامع شهری ایران از نظر اهمیت

زمینه: ساختار ...	رتبه	فراوانی انتقاد	زمینه: ساختار ...	رتبه	فراوانی انتقاد
کلان برنامه‌ریزی شهری ایران	۱	۴۲	راهبری	۷	۴۶
سیاسی	۲	۱۸	زورمندی	۸	۸
حقوقی و قوانین	۳	۳۱	ارزیابی	۹	۸
اداری و تشکیلاتی	۴	۱۰	پایش و دیده‌بانی	۱۰	۲
تصمیم‌گیری	۵	۱۸	شناسایی و رهنمود	۱۱	۲۴۵
برنامه‌ریزی شهری	۶	۴۳۲			

انتقادی **جدول شماره ۱**، تنها بازتاب‌دهنده تعداد موضوع‌های ناکاراست.

### ۱-۳. ساختار کلان برنامه‌ریزی شهری ایران

این ساختار که بیشتر سه دستگاه «وزارت کشور»، «وزارت راه و شهرسازی» و «سازمان برنامه و بودجه» آن را راهبری می‌کنند (جدول شماره ۲) مهم‌ترین سرچشمه ناکارایی‌هاست. در اینجا، مقوله «الگوی برنامه‌ریزی جامع شهری» پیامد دیگر مقوله‌ها و ساختارهاست؛ هر دگرگونی در مقوله‌های فرازین آن، می‌تواند دگرگونی‌های شگرفی را در آن پی‌ریزی کند (مثبت یا منفی). برجسته‌ترین و پرچالش‌ترین مقوله این ساختار، فراهم نشدن «زبان برنامه‌ریزی» است که برداشت‌های گوناگون و دیدگاه‌های ناهمسانی را پدید آورده و در نشنیدن خرده‌گیری‌ها نقش پررنگی دارد. نمونه آن «هدف عملیاتی» در «دستورالعمل تهیه، تصویب، اجرا و پایش برنامه راهبردی عملیاتی شهر و شهرداری، مصوب آبان ۱۳۹۴» (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۴) و «هدف عینی» در دیگر متن‌های برنامه‌ریزی و طراحی شهری است که هر دو برگردان یک واژه انگلیسی هستند. پس از آن، دو مقوله

مقوله‌های فرادستی «ساختار کلان برنامه‌ریزی شهری ایران» مانند «ساختار دینی و مذهبی»، «ساختار علمی و آموزشی»، «ساختار نهاد‌های مردمی» و «ساختار حرفه‌ای» چشم‌پوشی شد. نخستین هدف، مقوله‌بندی یافته‌هاست تا زمینه پیدایش ناکارایی‌ها روشن شود و هدف دوم، شناخت میزان اهمیت مقوله‌ها در پیدایش ناکارایی‌هاست. گفتنی است همه ساختارها با «ساختار کلان برنامه‌ریزی شهری کشور» پیوند دارند و در **جدول شماره ۱** به ترتیب اهمیت، شماره‌گذاری شده‌اند. در این فرایند نقش برخی از تغییرات ساختاری مانند فروپاشی و برپایی دوباره نهادهایی چون «سازمان برنامه و بودجه»، ادغام وزارتخانه‌ها، رقابت و جابه‌جایی وظایف بین وزارتخانه‌ها، نهادها و سازمان‌ها یا فروپاشی و تغییر نقش نهادهایی مانند «نهاد مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران و کلان‌شهرها»، در مقوله «ساختار سیاسی» با کد «نبود تعادل و ثبات اقتصادی و سیاسی» ثبت شد. در فرایند تحلیل یافته‌ها، روشن شد که ریشه برخی از ناکارایی‌ها، انجام‌پذیر نبودن یا نشدن بخش‌هایی از «شرح خدمات قرارداد تیپ ۱۲ و هدف‌های آن» (دفتر فنی سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹) بوده که از پرداختن به آن‌ها چشم‌پوشی شد. فراوانی کدهای

جدول ۲. زمینه ناکارایی‌های ساختار کلان برنامه‌ریزی شهری ایران از نظر اهمیت

رتبه	زمینه	کد (ناکارایی)
۱	زبان برنامه‌ریزی	ساخته نشدن زبان فراگیر در جامعه رشته‌های، حرفه‌ای، مدیران و بهره‌وران. کاستی در شناخت و تولید و بازتولید واژگان کلیدی و کاربردی.
۲	دیدمان چیره	مبنای فلسفه و علوم اثباتی، تحلیل و مدل‌سازی کمی برنامه‌ریزی بخشی کالبدی (جامع ساده)
۳	پایگاه اندیشه	اعتماد بیش از حد به خرد و فناوری. برداشت ساده‌انگارانه از دنیای بیرون. روابط علی بین پدیده‌ها. اندیشه طراحی هندسی کالبدی. نداشتن حساسیت اجتماعی.
۴	رویکردهای ساختاری	برنامه‌ریزی تمامیت‌خواه، متمرکز، آمرانه و سلسله‌مراتبی از بالا. رویکرد بخشی به جای رویکرد کلان‌نگر. برنامه‌ریزی خطی پشت سرهمی. تهیه برنامه پشت درهای بسته و آشکار شدن قطره‌چکانی. ناهماهنگی گرایش اقتصادی دولت و برنامه‌ها (سوسیالیسم / لیبرالیسم). چیرگی نداشتن سیستم جامع برنامه‌ریزی بر کل کشور. نبود برنامه‌ریزی توسعه در تراز محلی. بهره‌گیری نکردن از مبانی نظری علوم اجتماعی. نبود برنامه‌ریزی، طرح یا برنامه برای اسکان و استقرار جمعیت و تحقق پیش‌بینی جمعیت طرح‌ها.
برخاسته از مصوبه‌های شورای عالی شهرسازی و معماری		
	مکتب اثباتی	چاره‌جویی پرسمان‌های شهری با الگوهای ریاضی و بر پایه روش استقرار. فرض برنامه‌ریزی: بودن منافع عمومی مشترک و کوشش در گستراندن آن. اتکا به رویکرد اکتشافی در برنامه‌ریزی برای آینده
	مبانی نظری	برنامه‌ریزی دولتی و پدرسالارانه. مشارکت ندان مردم. عدم انعطاف‌پذیری و سازگاری. شکاف بین شناخت و کنش. دیدن شهر همچون پدیده‌ای ایستا. پافشاری بر زمان‌بندی بلندمدت. مطالعات مفصل به‌جای «جامع نظری».
۵	الگوی کنونی برنامه‌ریزی جامع ایران	تخریب، پاک‌سازی و بازتوسعه. بی‌نقشی مالکیت. پرداختن تنها به سکونت، کار، تفریح و دسترسی.
	فرایند	الگوی خطی شناخت، تحلیل و طرح. جدایی فرایند اجرا از فرایند برنامه‌ریزی. جدایی بین فرایند و فراورده. شهر همچون یک فراورده نه یک فرایند. ابزاری کنترل‌سلیبی (از بالا به پایین)

### ۳-۲. ساختار سیاسی

ساختاری است (جدول شماره ۳) که دستگاه یا سازمان ویژه‌ای ندارد. در این ساختار، «انحصار‌گرایی» فراورده دو مقوله «سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری» و «سیاست» است؛ برجسته‌ترین مقوله «سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری» ناروشنی‌ها و ناپایداری‌های سیاستی

«دیدمان چیره» و «پایگاه اندیشه» است که می‌توان هر دو را «چارچوب‌های اندیشه‌ورزی» تعریف کرد. این دو مقوله پیشران «رویکردهای ساختاری» و پیامدهای آن هستند.

جدول ۳. زمینه ناکارایی‌های ساختار سیاسی از نظر اهمیت

رتبه	زمینه	کد (ناکارایی)
۱	سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری	همه‌کاره بودن دولت در فرایندها، تمرکز قدرت و کلان‌نگری هم‌زمان با بخشی‌نگری، ناهماهنگی با سیاست عدم تمرکز، توسعه آمرانه و از بالا به پایین و نبود دولت محلی، نمادین بودن برنامه‌ها و گرایش به اقدامات سریع، نبود تعادل و ثبات اقتصادی و سیاسی.
۲	سیاست	ناروشنی سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، گرایش شدید به تمرکز مالی، اداری و قدرت سیاسی، کنترل‌شدگی محیط اجتماعی، ویژگی ضد برنامه‌ریزانه دولت، مشخص نبودن جایگاه نهادهای مردمی و باور نداشتن به نهادهای مدنی و شهروندمداری.
۳	انحصارگرایی	انحصارگرایی نهادی و کارکردی در نهادهای قدرت شهری و تحمل نکردن یکدیگر انحصارگرایی اطلاعاتی، حرفه‌ای و علمی انحصارگرایی ساختاری (برآمده از ساختارهای وادارکننده و فرسایشی)

قانونی و سازمانی» است (صالحی، ۱۳۸۵) که کاستی‌های سه مقوله دیگر پیامد آن است.

### ۳-۴. ساختار اداری و تشکیلاتی

سه مقوله «ساختار سازمانی»، «ساختار نیروی انسانی» و «آزادی کنش» (جدول شماره ۵) بر برنامه‌ریزی و برنامه نقش‌اندازی دارند. «می‌توان گفت تمام مشکلات شهرسازی ما به دلیل تمرکز قدرت و کلان‌نگری است؛ ...» (عندلیب، ۱۳۸۸)؛ «... اجرای یک طرح یا برنامه نیاز به ابزار و ادوات، امکانات، اعتبارات، نیروی انسانی، سازمان‌دهی، ... دارد» (جمهیری، ذبیحی و ماجدی، ۱۳۸۷). «آزادی کنش» که پیامد «ساختار زورمندی» است و در وابستگی با دیگر ساختارها پدیدار می‌شود، پیامد ساختار سازمانی و توانمندی‌های نیروی انسانی سازمان است. آنچه روشن است، «نبود دولت محلی کارآمد» و در کمترین خواسته «نبود مدیریت یکپارچه» است (براتی، ۱۳۸۵).

را در یک سامانه بسته و همه‌کاره نشان می‌دهد. ناروشنی سیاست‌های کاربردی یا دگرگونی‌های پیاپی آن، اعتماد بر درستی سیاست‌های کاربردی و پیش‌رو را خدشه‌دار کرده و نقش و جایگاه متصدیان نیز مایه پرده‌پوشی و انحصار شده است؛ چراکه «ذی‌نفعان با تکیه بر منابع قدرت می‌توانند در ... فرایندهای سیاست‌گذاری شهری نفوذ کرده و اعمال قدرت کنند» (کاظمیان و جلیلی، ۱۳۹۴).

### ۳-۳. ساختار حقوقی و قوانین

این ساختار (جدول شماره ۴) که ریشه در «ساختار حکمروایی کشور» داشته و با بخش بزرگی از برنامه پیوند دارد، می‌تواند در شمار سازنده‌ها و مهارکننده‌های «چارچوب‌های نظری»، «روش‌ها، رویکردها و گرایش‌های فراهم‌سازی و انجام»، «برنامه و برداشت درست از اسناد»، «پایش و دیده‌بانی»، «ارزیابی و راستی‌آزمایی» و «بازنگری برنامه» باشد. کلیدی‌ترین مقوله این زمینه «نبود ساختار حقوقی یکپارچه و جامع



جدول ۴. زمینه ناکارایی‌های ساختار حقوقی و قوانین از نظر اهمیت

رتبه	زمینه	کد (ناکارایی)
۱	نبود ساختار حقوقی یکپارچه و جامع قانونی و سازمانی	نبود یا پراکندگی قوانین و مقررات شهرسازی. کمبود پژوهش در زمینه حقوق شهری. ناسازگاری قوانین کنونی با رویکردهای تازه برنامه‌ریزی. وجود قوانین ناسخ و منسوخ.
۲	نارسایی‌های نظام تدوین ضوابط و مقررات	فراموشی مفهوم شهروندی و خواسته‌های شهروندان. جایگاه حقوقی ضوابط و مقررات در قوه مجریه به جای مقننه. ندیدن دوسویه بودن ضوابط و مقررات شهرسازی (حقوقی و شهرسازی) و همبستگی آن با برنامه‌ریزی و طراحی محیط. دسترسی نداشتن به بخش‌نامه و دستورکارهای ادارات و مدیران. کم‌توجهی به شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نقش اندک دستگاه اجرایی و نظارتی در تدوین مقررات. نبود پیامدسنجی قوانین موجود.
۳	کارآمدی کم قوانین کنونی	بی‌اعتقادی عمومی به نقش و اهمیت برنامه و طرح شهری عدم تحقق احکام متنوع و نامرتبط. الزام‌آور نبودن اجرای برنامه. قانون‌های چندگانه و برداشت‌پذیر.
۴	ناهماهنگی مقررات حقوقی کنونی	ناهماهنگی مقررات راه و شهرسازی با شهرداری. ناهماهنگی قوانین اجرایی با نظام برنامه‌ریزی.

### ۳-۵. ساختار تصمیم‌گیری

مقوله پایانی این ساختار یعنی «سیستم یک‌طرفه تصمیم‌گیری» پیامد سه مقوله بالاتر آن است (جدول شماره ۶)؛ چراکه در یک سامانه کانونی شده، واگذاری تصمیم‌گیری به زیردستان یا همدستی آنان، نیازمند زمینه‌سازی‌های ساختاری و پذیرش آن از سوی ساختارهای درگیر در ماجراست. دومین مقوله این ساختار نیز به مقوله نخست پیوند دارد؛ چراکه «مشارکت مردمی وجود ندارد و دولت قیّم‌آبانه تصمیم می‌گیرد» (صرافی و همکاران، ۱۳۹۳).

بیشتر دانستگی‌های یک سامانه کانونی از راه بخش‌نامه و دستور به زیردستان می‌رسد و با کاهش تراز، دانستگی نیز کاهش یافته و چیرگی ترازهای بالاتر را فراهم می‌کند. این همان چیزی است که «خردگرایی محض» را «درست» نشان داده و لباس

«تصمیم‌های بجا» بر تن تصمیم‌های مقام‌های بالاتر (تصمیم‌های بخشی‌نگر) می‌پوشاند.

### ۳-۶. ساختار برنامه‌ریزی شهری

ششمین ساختار است که با بیشترین انتقادات روبه‌رواست (جدول‌های شماره ۷ و ۸). از میان ۴۳۲ شناسه شناسایی شده، بیشترین فراوانی انتقادات برمی‌گردد به «الگوی جامع کاربستی» که مهم‌ترین نقش را در ناکارایی طرح‌های جامع داشته است. مهم‌ترین مقوله این زمینه، «چارچوب نظری» است که در وابستگی با ساختارهای پیش‌گفته و در پیروی از دیدمان و پایگاه‌های اندیشه‌ورانه چیره کشور، پدیدآورنده دامنه گسترده‌ای از ناکارایی‌ها و نارسایی‌های طرح‌ها و مقوله‌های دیگر این زمینه نیز بوده است (الیاس‌زاده‌مقدم، ۱۳۹۰؛ ماجدی،

جدول ۵. زمینه ناکارایی‌های ساختار اداری و تشکیلاتی از نظر اهمیت

رتبه	زمینه	کد (ناکارایی)
۱	ساختار سازمانی	نبودن گرداننده اصلی شهر. کاستی‌ها و سازمان‌دهی نادرست ساختار اداری.
۲	نیروی انسانی	پایین بودن سطح دانش عمومی در زمینه شهر و شهرداری. جای خالی شهروند آگاه، صاحب حقوق و موظف.
۳	آزادی کنش (ساختار قدرت)	روشن نبودن دامنه‌های آزادی و نقش‌انگیزی نیروی‌های درونی و بیرونی. مداخلات سراسر یا پشت پرده بسیاری از نهادهای رسمی و غیررسمی. خودکفایی مالی شهرداری.

جدول ۶. زمینه ناکارایی‌های ساختار تصمیم‌گیری از نظر اهمیت

رتبه	زمینه	کد
۱	نظام تصمیم‌گیری متمرکز	مرکزگرا و سلسله‌مراتبی.
۲	خردگرایی محض و تصمیم‌های قطعی برای آینده	تصمیم‌گیری بر اساس نظر و ابداع یک یا گروهی از متخصصان و مدیران در پشت درهای بسته. پراکندگی مراکز تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت.
۳	تمرکز در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری	تصمیم‌های ناگهانی و کارشناسی نشده. نقش اندک شوراهای تصمیم‌گیری‌های کم‌اهمیت دیدن دیدگاه شوراهای. نقش ناچیز سازمان‌های، خبرگان و مردم محلی.
۴	سیستم یک‌طرفه تصمیم‌گیری	حاکمیت تصمیم‌گیری بالا به پایین. نبود یا نارسایی نظام تصمیم‌گیری پایین به بالا. بی‌میلی به مشارکت آگاهانه و فعالانه ساکنان شهرها.

نشان می‌دهد و به دنبال آن، راه‌هایی مهندسی‌گونه برای رسیدن به آن پیشنهاد می‌کند. در نادرستی این روش همان بس که «در این فرایند محوریت بر پیش‌بینی روندهای گذشته در آینده است که هیچ‌گونه تأکیدی بر روندهای ناپیوسته که ممکن است در آینده رخ دهد، نمی‌شود» (پورمحمدی، حسین‌زاده‌دلیر، قربانی و زالی، ۱۳۸۹). از دیگر نارسایی‌های روش‌شناسی، «تیب دیدن شهرها و دستورکارهای همسان» است که با سرشت پویا و پیچیده شهرها ناسازگار است. اگرچه ریشه روش‌ها به «ساختار کلان برنامه‌ریزی شهری ایران» برمی‌گردد و در آنجاست که باید رویکردها و دیدگاه‌های

مقوله دوم «روش‌شناسی» است و گزاره «کپی‌کاری ناشیانه» (براتی، ۱۳۸۵) که در شمار کاستی‌های «چارچوب نظری» است و در روش‌های انجام برنامه‌ریزی و برنامه نیز به روشنی خودنمایی می‌کند. یکی از روش‌هایی که پیامدهای نادرستی را پی‌افکننده و روبروایی اندیشمندان را برانگیخته، روش «برنامه‌ریزی خطی پیش‌گویانه» است که برنامه‌ریز با خوش‌بینی به ثبات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور و ثابت دیدن روندهای گذشته، از فرمول‌های ساده‌سازی‌شده ریاضی برای پیش‌بینی آینده، بهره گرفته و با کشاندن گذشته به آینده، سرنوشت آینده شهرها را به نادرست روشن و پیش‌بینی‌پذیر

جدول ۷. مقوله‌بندی ناکارایی‌های ساختار برنامه‌ریزی شهری ایران (مقوله ششم)

مقوله	الگوی برنامه‌ریزی جامع	ساختاری	فرآیندی	مدیریتی	نقش برنامه‌ریز	بررسی و گواهی	برنامه‌ریزی	تنگناهای مدیریتی	برنامه
رتبه	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹
فراوانی انتقادات	۱۱۳	۲۵	۱۴	۷۱	۱۲	۱۰	۶۷	۱۴	۱۰۶

شهر» می‌توانست و می‌تواند با میان‌داری بخشی از دستگاه حکمروایی شهری مانند معاون هماهنگی امور عمرانی استانداری، به سوی «مدیریت هماهنگ شهری» گرایش داده شود یا «شورای شهر شدن» شوراهای اسلامی شهرها را که اکنون تنها دارای نقش «شورای شهرداری» هستند زمینه‌سازی کند. کاهش نقش‌اندازی مقوله‌های این زمینه اگرچه کاربر و زمان‌بر است، ولی با پشتکار «دستگاه‌های راهبر برنامه» و گام‌به‌گام، مانند «دستورالعمل تهیه، تصویب، اجرا و پایش برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر (برنامه راهبردی عملیاتی شهر و شهرداری) مصوب آبان ۱۳۹۴» (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۴) دور از دسترس نیست.

گزاره کلیدی زمینه «نقش و کارکرد برنامه‌ریز» (صرافی و همکاران، ۱۳۹۳)، «دیوان‌سالار و گوش‌به‌فرمان بودن برنامه‌ریز دولتی و دست‌وپابسته بودن برنامه‌ریز خصوصی» است؛ گزاره کلیدی زمینه «ساختار بررسی، ارزیابی و گواهی برنامه»، «خودمحور» بودن ساختار دیوان‌سالار برنامه‌ریزی است که به شیوه «پدرسالاری نهادی» برپاکننده «روندی تودرتو و فرصت‌سوز» بوده است. زمینه هفتم نشان‌دهنده ناکارآمدی‌های برآمده از «ساختار

روش‌شناسی سازمان‌دهی شود ولی دست‌کم، روی آوردن به کاربست روش‌هایی چون آینده‌نگاری، آینده‌پژوهی و آینده‌سازی می‌توانست تا اندازه‌ای از شدت ناکارایی روش‌های برنامه‌ریزی خطی کاسته و زمینه را برای پیدایش گام‌به‌گام شیوه‌های تازه‌تر که ناسازگاری ریشه‌ای با چارچوب‌های نهادینه شده ندارند، فراهم کند.

کلید مقوله‌های زمینه نارسایی‌های «ساختاری» (زمینه دوم)، «شالوده‌دستوری ساختار برنامه‌ریزی» است که «گم‌گشتگی بایستگی‌های شهرسازی» را به دنبال داشته است. گزاره کلیدی زمینه سوم (فرآیندی) می‌تواند «روند دستوری به جای برنامه‌ریزی فرآیندی» باشد که رسیدن به خواسته‌های دولت و شیوه‌های کانونی‌شده برنامه‌ریزی و همچنین انتقادات روزافزون اندیشمندان و حرفه‌مندان را نشان می‌دهد. زمینه چهارم ناکارایی‌هایی را نشان می‌دهد که برخاسته از «تنگناهای مدیریتی انجام برنامه» است؛ اگرچه ریشه آن‌ها را نیز می‌توان در «ساختار کلان» جست‌وجو کرد، ولی با همین دامنه کوچک «اختیارات تصمیم‌گیری محلی» و با زمینه‌چینی شایسته می‌توانست تا اندازه‌ای چاره‌پذیر باشد؛ برای نمونه «نبود مدیریت یکپارچه و هماهنگ

جدول ۸. زمینه ناکارایی‌های ساختار برنامه‌ریزی شهری از نظر اهمیت

زمینه	رتبه	زمینه‌های ریز	کد (ناکارایی)
۱. الگوی برنامه‌ریزی جامع	۱	چارچوب نظری	برنامه‌ریزی و طراحی در مقیاس کلان بی‌توجه به ابعاد محلی و مردم. مسئله‌گرایی یکنواخت. ناسازگاری با سازمان، ساختار و شرایط سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی کشور. ناپاسخ‌گو به نیازهای کیفی. یکپارچه ندیدن ویژگی‌های شهر و پیرامون و روابط و عوامل پیوندی. روشن نبودن زمینه نظری.
		ناکارایی و نابسندگی برای راهبری فرگشت‌های توسعه شهری	برداشت ناشیانه از الگوها و روش‌های غربی. آمرانه برای دولت و تکلیف برای شهروندان. بررسی گسترده و بی‌هدف مسائل از پیش تعیین شده. ناتوان در انطباق با تحولات و تصحیح فرایندها. بی‌توجه به عدالت اجتماعی، بخش خصوصی و تسلط شیوه‌های اجرایی دستور و کنترل. ناپاسخ‌گویی به نیازهای واقعی و واقع‌گرا
		برنامه‌ریزی خطی ناکارا	نرسیدن به پاسخ نیازها با پیش‌بینی از روی روندهای گذشته. ندیدن روندهای ناپیوسته.
	۲	روش‌شناسی	نداشتن روش‌شناسی بررسی عوامل اندازه‌گیری‌شدنی. بارگذاری الگوهای مهندسی به کالبد شهرها و یکسان‌سازی سیمای آن‌ها. کپی الگوهای یکسان در محیط‌های گوناگون. نپرداختن به سیماء، منظر و هویت
	۳	درون‌مایه	ناهماهنگی روش‌های شناختی با پیچیدگی‌های شهر. ناپیوستگی مراحل برنامه‌ریزی، طراحی، مدیریت و اجرا. نبود چارچوب‌های بایسته برای تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی. محدودسازی برنامه توسعه شهر در چارچوب نقشه کاربری ایستا. کاربرد بیش از اندازه روش‌های کمی، ریاضی و ایستا.
			برنامه‌ریزی یکنواخت و یکسان در همه شهرها. منطبقه‌بندی کارکردی کاربری‌ها و ضوابط خشک و تغییرناپذیر. تعیین قطعی کاربری زمین. توجه به سرانه عددی کاربری. تقسیمات کالبدی بر اساس الگوهای عددی جمعیت و نظام هندسی یکسان. پیش‌بینی جمعیت با نرخ رشد طبیعی و مهاجرت بجای اشتغال.
			ندیدن نقش تولیدی شهر و خواسته‌های شهروندان. نارسایی قوانین و مقررات شهرسازی. ندیدن چندانچون انجام‌پذیری طرح‌ها از دید فنی، مالی و پشتیبانی حرفه‌ای و از دید سازمانی، بدنه کارشناسی و دانش.
			انبوهی مدارک طرح و فراموشی پرسمان‌های اصلی و مهم شهر

زمینه	رتبه	زمینه‌های ریز	کد (ناکارایی)
۱. الگوی برنامه‌ریزی جامع	۴	دیدگاه پایه	ندیدن سرشت زنده و پویا و ماهیت چندبعدی شهر. نپرداختن به ظهور رویدادهای ناپیوسته.
	۵	ابلاغ برنامه	اندیشه‌های مهندسی و کالبدی. نگاه مکانیکی به اجزای شهر.
	۶	تنگناهای انجمی	طرح جامع تنها به شهرداری ابلاغ می‌شود. پیشنهادهای هم‌پیوند با حوزه نفوذ طرح جامع به ناهماهنگی پیشنهادها با توانایی اجرا. نبود الگوی مناسب مداخله دولت در مالکیت اراضی شهری. نبود اهرم‌های نظارتی و اصلاحی برنامه. قطع رابطه بین تهیه‌کننده و اجراکننده طرح. موازی‌کاری برنامه‌های شهری و منطقه‌ای. انجام‌ناپذیری برنامه‌های بیرون از محدوده شهر.
۲. ساختاری	۱	شالوده‌دستوری برنامه‌ریزی	تمرکزگرایی. حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی. وابستگی‌های کنونی دولت، مدیریت، مردم، مشاور و دانشگاه. ناخودکفایی و استقلال کم شهرداری‌ها و نهادهای محلی. مثلث کارفرما مشاور کالبد شهر.
	۲	گم‌گشتگی بایستگی‌های شهرسازی	مدرنیزه کردن بجای بومی کردن شهرسازی. پیوند سست برنامه‌ریزی شهری و ملی و منطقه‌ای. اتکای اقتصاد شهری بر بخش خدمات. خودگردانی مالی شهرداری هم‌زمان با دستوری بودن ساختار.
۳. فرایندی	۱	دستوری به جای فرایندی	فرایند تهیه و تصویب متمرکز، آمرانه و زمان‌بر. جدایی فرایند اجرا و تهیه، بررسی، تصویب و شرایط انجام‌پذیری پیشنهادها. خطی بودن فرایند و جدایی نظام‌های برنامه‌ریزی، طراحی، اجرا و بازنگری
	۲	تکاملی نبودن فرایند	ندیدن پژوهش‌های دیگران در فرایند و برآیند و پیوند نیافتن مطالعات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مذهبی دیگران با طرح کالبدی.
	۳	کاستی نظری	نبود جستارهای طراحی شهری در طرح‌ها. فرآورده در مقابل فرایند.
۴. تنگناهای مدیریتی انجام برنامه	۱	نبود مدیریت واحد شهری	عدم تمرکز قدرت و امکانات اجرایی در شهرداری‌ها. ناهماهنگی بین بخشی طرح‌ها. ناکارآمدی تشکیلات و سازمان‌های اجرایی. نداشتن کادر مشخص و ناآگاهی کادر نسبت به محتوای طرح.
	۲	نیروی انسانی	نارسایی و کمبود نیروی ماهر. توان فنی کم برای پیاده کردن طرح‌ها.

زمینه	رتبه	زمینه‌های ریز	کد (ناکارایی)
۴. تنگناهای مدیریتی انجام برنامه	۳	جنبه‌های انسانی	همراه نکردن یا نشدن مردم. نبود هدف‌های دقیق و متناسب با دوره زمانی طرح. اعتماد، باور و پایبندی کم به برنامه‌ها. مقاومت مردم در برابر طرح و پیشنهادها. اعمال نفوذ مقامات محلی. نوابستگی هدف‌ها به نیازها
	۴	فنی	تأخیر در تهیه و بهنگام نبودن طرح‌ها. نبود سازوکارهای مناسب اجرایی. نبود جزئیات کافی و ناهماهنگی گسترش پیشنهادی و واقعیات شهر.
۵. نقش و کارکرد برنامه‌ریز	۱	نقش دیوان‌سالار	دولتی یا در خدمت دولت. جانبدارانه و ناقص. دارای دیدگاه‌های محافظه‌کارانه. فن‌سالار و عقل کل!
	۲	کارکرد ناپخته	نادیده گرفتن الگوهای بومی. شناخت تخصصی شتابزده پرسیمان‌ها بی توجه به چرایی و چگونگی آن. کارکرد بخش‌نامه‌ای و سریازوار. برداشت ساده‌انگارانه از توسعه، دگرگونی‌های شهری و برنامه‌ریزی.
۶. ساختار بررسی، ارزیابی و گواهی	۱	خودمحوری	چیرگی ساختار سلسله‌مراتبی و دیوان‌سالار. بی مشارکت بهره‌وران کلیدی و شهرداری در فرایند و حضور سطحی متخصصان. بی توجهی به امکانات اجرایی و مشارکت شهروندان و سیستم یک‌طرفه تصمیم‌گیری.
	۲	روندی تودرتو و فرصت‌سوز	روند طولانی و پریپیچ‌وخم. عدم توجه کافی به پویایی پدیده‌ها در روند تهیه، بررسی و تصویب. تأکید در ارزشیابی کالبدی.
۷. ساختار برنامه‌ریزی و فراهم‌سازی برنامه	۱	عقلانیت ابزاری	شهرنشینی به جای شهروندی. اندکی فرایند تولید دانش و روش‌های بومی. ندیدن دوگانگی ایدئولوژیک و تئوریک و ناهمسانی پدیده شهر و شهرنشینی ایران و غرب. دنباله‌دار ندیدن فرایند برنامه‌ریزی پس از تصویب برنامه. برتر دیدن توسعه فیزیکی، آرایش و انتظام کالبدی بر ابعاد اجتماعی. شکاف بین تصمیم و اجرا. نبود نگرش منطقه‌ای در تهیه طرح‌ها. پرهیز از دگردیسی و پذیرش آن (بستر قانونی ایستا).
	۲	کمبود در داده‌های فرادست	نبود و یا بروز نبودن طرح‌جامع سرزمین. کمبود برنامه‌ریزی و طرح‌های منطقه‌ای. کمبود اطلاعات، آمار و نقشه.

زمینه	رتبه	زمینه‌های ریز	کد (ناکارایی)
۷. ساختار برنامه‌ریزی و فراهم‌سازی برنامه	۳	کاستی‌های ساختاری	برنامه‌ریزی از راه دور، ساختار خشک و بدون نرمش، ندیدن جایگاه طرح‌ها در اهداف اقتصادی اجتماعی و تأثیر نظام بخشی در تدوین برنامه‌ها، چیرگی برنامه‌های منطقه‌ای بر برنامه‌های شهری، تبدیل زمین و مستغلات به کالای سرمایه‌ای
	۴	کاستی‌های روش	نو کالبدی، تأکید بر عوامل کالبدی و استوار بر خواستها و امکانات و سیاست‌های دولت، فعالیت مستقل با اهداف و وظایف خاص و شرح خدمات همسان، نپرداختن به تلفیق اهداف کالبدی، اقتصادی اجتماعی و محیطی و به ضرورت تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، هدف‌گذاری و متغیرهای پیش‌بینی‌ناپذیر، جای خالی مردم و مسئولان محلی.
۸. ساختار اجرای برنامه	۱	گسسته و ثابت	ندیدن تحولات گسترده در الگوهای انجام برنامه، سازگار نبودن الگوی اجرا با دگرگونی‌های هرروزه پرسمان‌های شهری.
	۲	بی‌سامان و بخشی	نداشتن انسجام در هدف‌ها، محیط، منابع، اجزا و مدیریت و ارتباط سازمان‌دهی شده
	۳	دستوری	استقلال اندک شهرداری‌ها و نهادهای محلی در اجرای طرح‌ها.
۹. برنامه (طرح جامع)	۱	کاستی درون‌مایه‌های طرح‌ها	انعطاف‌ناپذیری، آرمان‌گرایی، ندیدن انگیزاننده جابجایی جمعیت و امکانات تولید و جنبه خدماتی شهر، فراموشی شرایط محلی، مغایرت در مالکیت و کاربری، ارائه خدمات تنها به ساکنان شهر، بایستی اتومبیل و تسهیلات آن.
	۲	نارسایی در قوانین	نارسایی قوانین مالکیت و بهره‌برداری اراضی شهری، نظارت عمومی بر مالکیت و بهره‌برداری زمین، انجماد و عدم انعطاف.
	۳	کاستی در دامنه بررسی‌ها	کاهش برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی کالبدی، نپرداختن به ابعاد ناکالبدی (محیط‌زیست، پسماند، جرم و جنایت، اشتغال، فقر، محرومیت و غیره) و به هدایت اقتصادی شهر به اقتصاد مولد و به توسعه اقتصادی و اجتماعی و روابط متقابل شهر و روستاهای حوزه نفوذ
	۴	ناسازگاری با تجربه و اسناد بالادست	از بین رفتن مهارت‌ها و هنرهای اجدادی در هماهنگی با طبیعت و فرهنگ، کم‌توجهی به پیش‌شرط‌ها و نبود ارتباط سیستمی بین اجزای مختلف برنامه‌ریزی در سطوح مختلف.
	۵	کاستی در انجام پذیرندگی طرح (تحقق‌پذیری)	نبود پیوستگی لازم میان اهداف و پیشنهادها، نپرداختن به امکانات و پیش‌شرط‌های تحقق‌پذیری، جدایی و فاصله زمانی طولانی بین دو رویکرد طراحانه و برنامه‌ریزانه طرح‌ها، بی‌نقشی مردم، تغییرناپذیری به اصلاح و تغییر طرح توجه کافی نشده، مطابق نظرات کارشناسی (در تهیه) و نظرات دولت (در تصویب).

زمینه	رتبه	زمینه‌های ریز	کد (ناکارایی)
۶. برنامه (طرح جامع)	۶	تنگناهای اصلی اجرائی طرح‌ها	عدم هماهنگی طرح‌های شهری با برنامه‌های عمرانی بخشی. نگاه خوش‌بینانه به پیشرفت اقتصادی آینده کشور. بلندپروازانه، غیرواقعی و ندیدن سرمایه و توانایی‌های اجرا. بی‌توجهی به چارچوب نظری در بعد مالی اجرا.

دولتی» است. در این زمینه، «پراکندگی مدیریت در دستگاه‌های دولتی جداگانه»، «کانونی شدن راهبری در ترازهای دولتی»، «کمبود پیوندهای بین‌بخشی» و «کاستی‌های ساختاری» کدهایی هستند که پایه‌های «چندگانگی راهبری» و نیاز به «دستگاه هماهنگ‌کننده» را بر ساخته‌اند (براتی، ۱۳۸۵؛ **جمهیری و همکاران، ۱۳۸۷؛ ماجدی، ۱۳۹۱**). مقوله «سرپرستی» که پیابند ساختار راهبری است، به‌روشنی «نامشخصی متولی اصلی شهر» را نشان می‌دهد.

### ۳-۸. ساختار زورمندی

ساختاری است که کمابیش در همه زمینه‌های برنامه‌ریزی، دارای نقش و رنگ است و از آنجا که بیشتر نقش‌اندازی‌های آن در چارچوب‌های نهادینه نشده، باز نمود یافته و دست‌یابی به همه خط قرمزها و چارچوب‌های آن (سیاسی، مذهبی، جناحی و غیره) در این پژوهش نمی‌گنجد، تعیین دامنه اثر آن نیازمند پژوهش جداگانه است. با این همه، گزاره کلیدی آن را می‌توان «دخالت‌های ناگهانی عناصر قدرت در زمینه‌های برنامه‌ریزی شهری» دانست (ملک‌پوراصل و همکاران، ۱۳۹۱؛ صرافی و همکاران، ۱۳۹۳؛ کاظمیان و جلیلی، ۱۳۹۴).

### ۳-۹. ساختار ارزیابی و ساختار پایش و دیده‌بانی

چندوچون این دو ساختار (ساختارهای نه و ده) و برابند شناسه‌های آن‌ها نشانگر آن است که این دو

برنامه‌ریزی و فراهم‌سازی برنامه» است و اگرچه ریشه بیشتر مقوله‌های این زمینه برمی‌گردد به «ساختار کلان برنامه‌ریزی شهری ایران»، ولی اثر کم‌کاری ساختار آموزشی کشور و کاستی آموزه‌های «ساختار فرمانروایی» بر «برنامه‌ریزان دولتی» و «برنامه‌ریزی از راه دور» را به‌روشنی می‌توان دید. «ساختار گسسته و ثابت اجرای برنامه» گزاره کلیدی زمینه هشتم (ساختار اجرای برنامه) است که «انجام بی‌انگیزه و چشم‌پسته برنامه» را پی‌افکنده است (ملک‌پوراصل و همکاران، ۱۳۹۱). کم‌اهمیت‌ترین زمینه، فرآورده برنامه‌ریزی، یعنی «برنامه "طرح جامع"» است که در شش مقوله نگارش شده است. برجسته‌ترین مقوله این زمینه «کاستی درون‌مایه‌های طرح‌ها» است که با شرایط کنونی شهرهای کشور هم‌خوانی بایسته نداشته و گزاره کلیدی آن «فراموشی هدف برنامه‌ریزی، یعنی پرداختن به نیازهای انسانی و مسائل واقعی شهرها در فرایند فراهم‌سازی برنامه» است (عباس‌زادگان و رضوی، ۱۳۸۵؛ براتی، ۱۳۸۵؛ فرجی ملایی و حاتمی‌نژاد، ۱۳۹۰؛ ماجدی، ۱۳۹۱؛ پارس‌پور و ضیاءتوان، ۱۳۹۲).

### ۳-۷. ساختار راهبری

در سه مقوله (جدول شماره ۹) بر فراهم‌سازی، گواهی و انجام برنامه نقش‌اندازی چشمگیری دارد. بخش بزرگی از نارسایی‌های این ساختار به «سامانه راهبری» برمی‌گردد که برآمده از «مدیریت متمرکز



## جدول ۹. زمینه ناکارایی‌های ساختار راهبری از نظر اهمیت

رتبه	زمینه	کد (ناکارایی)
۱	سامانه راهبری (هدایت و مدیریت)	دیدگاه سنتی و یک‌بعدی، برنامه‌ریزی شهری همان برنامه‌ریزی فیزیکی پنداشته می‌شود، برنامه‌گریز بودن شهرداران، ادبیات برنامه‌ریزی شهری کلاسیک، پایه اصلی مدیریت شهری، درگیری بیش از حد با مسائل روزمره، خود صاحبخانه‌پنداری شهرداران.
	منابع مالی	مصوبات قانونی تأمین مالی نشده، تنگناهای مالی دستگاه اجرایی، گرایش به درآمدهای ناسالم.
	ساختاری	نارسایی ساختار مدیریت شهری، کمبود کانون‌های پژوهشی ناوابسته، بدبینی ساکنان، احساس «خود مستأجر» بینی در بین شهرنشینان، کمبود اطلاعات و کارشناسان خبره و کارآمد.
۲	فراهم‌سازی و انجام برنامه	طرح و اجرا در دو ساختار جداگانه تهیه طرح با کارشناسان و برنامه‌ریزان خارج از نظام اجرایی، اجرای طرح با تشکیلات اداری و اجرایی.
		نبود مدیریت مناسب برای ارزیابی طرح در مقاطع مختلف.
۳	سرپرستی	نامشخصی نظام مدیریتی اجرایی پیاده کردن و تحقق عملی برنامه‌ها، ندیدن روابط متقابل بخش‌ها، شکاف بین روند برنامه‌ریزی و تهیه طرح و روند مدیریت و اجرای، محدودیت اختیارات و مسئولیت نهاد اجرا در تهیه، تصویب و اجرا، تحمیل وظایف متنوع و متعدد و بدون در اختیار داشتن ابزارها و امکانات، زمین شهری همچون ابزاری کنترلی دور از دسترس دستگاه اجرایی

طرح‌های جامع شهری ایران که از نظر دورمانده است آغاز شد و داده‌ها که از تحلیل هفتاد مقاله علمی پژوهشی (سال‌های ۸۰ تا ۹۷)، چند سند نوشتاری مرتبط و مصاحبه هدفمند نیمه‌ساختاریافته با بیست نفر خبره (برای اشباع نظری مقوله‌ها) به روش کدگذاری باز و خودنوشت‌نگاری به دست آمد، بر اساس روش پژوهش داده‌بنیاد مدل استراوس، کدگذاری، تحلیل و مقوله‌بندی شد. یافته‌های پژوهش با رتبه‌بندی به روش نمره‌گذاری عددی و وابستگی مقوله‌ها و کدهای محوری، با نمره‌گذاری نه کمیته از سوی مشارکت‌کنندگان به ترتیب اهمیت در ده زمینه

ساختار یا از ریشه ناکارآمد هستند یا هنوز آن‌گونه که باید و شاید، شکل نگرفته‌اند.

مقوله پایانی **جدول شماره ۱** نیز که تعداد ۲۴۵ شناسه را نمایندگی می‌کند، به رهنمون‌هایی برای صورت‌بندی نظریه، الگو و رویکردهای سزاوار «برنامه‌ریزی شهری ایران» می‌پردازد که خود نیازمند پژوهش جداگانه است.

### ۴. بحث و نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف زمینه‌یابی ناکارایی‌های

ریشه‌های شماری از ناکارایی‌ها نیز در اجرا نشدن بخش‌هایی از شرح خدمات قرارداد تیپ ۱۲ (دفتر فنی سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹) و هدف‌های آن و ساختارهایی چون «ساختار دینی و مذهبی»، «ساختار علمی و آموزشی»، «ساختار نهاد‌های مردمی» و «ساختار حرفه‌ای» است که نقش و ارتباط فرادستی با «ساختار کلان برنامه‌ریزی شهری ایران» دارد و پرداختن به چرایی آن‌ها نیازمند پژوهش جداگانه است.

### ملاحظات اخلاقی

#### پیروی از اصول اخلاق پژوهش

در این پژوهش به شرکت‌کنندگان این آسوده‌دلی داده شد که نام و نشان آنان و گفته‌هایشان همواره محرمانه خواهد بود.

#### حامی مالی

این مقاله برگرفته از رساله دکتری غلامرضا ناظمی با نام «صورت‌بندی نظریه برنامه‌ریزی در تعامل با عناصر ساختار رسمی محیط برنامه‌ریزی ایران» است که در دانشکده هنر و معماری دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد ارائه شده است.

#### مشارکت نویسندگان

مفهوم‌سازی: غلامرضا ناظمی؛ روش‌شناسی: عمیدالاسلام ثقه‌الاسلامی؛ اعتبارسنجی: رضیه رضازاده؛ ویراستاری: هادی سروری.

#### تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

«ساختار کلان برنامه‌ریزی شهری ایران»، «ساختار سیاسی»، «ساختار حقوقی و قوانین»، «ساختار اداری و تشکیلاتی»، «ساختار تصمیم‌گیری»، «ساختار برنامه‌ریزی شهری»، «ساختار راهبری»، «ساختار زورمندی»، «ساختار ارزیابی» و «ساختار پایش و دیده‌بانی» که همگی زیرشاخه مقوله (زمینه) بنیادی پژوهش به نام «ساختار کلان برنامه‌ریزی شهری کشور» نیز هستند، دسته‌بندی شدند و روایی پژوهش بر اساس «ارزیابی به کمک پرسش‌های کرسول» به تأیید مشارکت‌کنندگان رسید. از میان زمینه‌های شناسایی شده، مهم‌ترین زمینه‌ساز ناکارایی هر کدام از ده ساختار، به همان ترتیب مذکور، «نبودن زبان مشترک برنامه‌ریزی»، «ضعف در سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری»، «نبودن ساختار حقوقی یکپارچه»، «ساختار سازمانی نامتناسب»، «نظام تصمیم‌گیری متمرکز»، «الگوی برنامه‌ریزی جامع سازگار نشده»، «ناسازگاری سامانه راهبری»، «دخالتمند نایجابی عناصر قدرت»، «نبودن ساختار ارزیابی» و «ناکارآمدی ساختار پایش و دیده‌بانی» است. همچنین یافته‌های پژوهش پیوند بین ناکارایی‌های «طرح‌های توسعه و عمران و حوزه نفوذ (جامع) شهرهای کشور» و زمینه‌های آن را در قالب جدول‌هایی به تصویر کشید و افزون بر آن، گزاره‌های کلیدی هر ساختار نیز گزارش شد که می‌تواند به همراه جدول‌های یادشده، دست‌مایه دست‌اندرکاران و تصمیم‌گیران برای اصلاح و زمینه‌ساز فراهم‌سازی پژوهش‌های دیگر باشد. براین‌دلیلهای دیگر پژوهش که خود پیامد نپرداختن به زمینه‌یابی ناکارایی‌های طرح‌های جامع شهری است، کاربست نظریه، الگو و رویکردهای کاربستی پیش از انقلاب اسلامی است که اگر هم برای آن دوره درست بوده، نمی‌توانسته با دگرگونی‌های بسیاری که در جستارهای شهری و سامانه حکمروایی پدید آمده، اکنون کاربرد شایسته‌ای داشته باشد و سرانجام،

## تشکر و قدردانی

از همراهی و همدلی مشارکت‌کنندگان و فراهم‌سازی زمینه پژوهش از سوی گروه شهرسازی دانشکده هنر و معماری دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد سپاسگزاریم.

منابع فارسی

دانشپور، س. ع.، بهزادفر، م.، برک‌پور، ن.، و شرفی، م. (۱۳۹۵). محیط برنامه‌ریزی مشارکتی؛ ارائه مدل مفهومی برای تحلیل عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی. *نامه معماری و شهرسازی*، ۹(۱۸)، ۲۳-۴۲.

دفتر فنی سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۶۹). *قرارداد تهیه طرح‌های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها، قرارداد تیپ شماره ۱۲*. چاپ ۲. تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

رستمی، م. ب.، مخبردزفولی، م. ر.، و دهقان، ن. (۱۳۹۵). ارائه الگوی پیاده سازی نقشه جامع علمی کشور بر اساس رویکرد پارادیمی روش نظریه مبنایی. *مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۶(۲۰)، ۱۴۵-۱۶۱.

رضویان، م. ت.، و خزائی، م. (۱۳۹۰). اثرات پوزیتیویسم منطقی بر جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری. نمونه: شهرهای ایران از سال‌های (۱۳۰۰-۱۳۹۰). *فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری چشم‌انداز زاگرس*، ۳(۱۰)، ۱۲۹-۱۴۹.

رفیعیان، م.، و جهانزاد، ن. (۱۳۹۴). *دگرگونی اندیشه در نظریه برنامه‌ریزی*. تهران: آرمان شهر.

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور. (۱۳۹۴). دستورالعمل تهیه، تصویب، اجرا و پایش برنامه عملیاتی نوسازی و عمران و اصلاحات شهر (برنامه راهبردی عملیاتی شهر و شهرداری). قابل دسترس در [https://sko.ir/dorsapax/FileManager/Us-erFiles/Sub\\_19/Stratgic%20Shahrdari429.pdf](https://sko.ir/dorsapax/FileManager/Us-erFiles/Sub_19/Stratgic%20Shahrdari429.pdf)

شریف‌زادگان، م. ح.، و شفیعی، ا. (۱۳۹۴). برنامه‌ریزی ارتباطی به‌عنوان رویکرد پیشنهادی برای برنامه‌ریزی شهری در مقیاس محلات (در محله فرحزاد شهر تهران). *راه اجتماعی*، ۱۵(۵۶)، ۲۸۱-۳۱۳.

شفیعی‌دستجردی، م. (۱۳۹۲). نوسازی بافت‌های فرسوده و ضرورت تغییر نگرش در تهیه و اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی (نمونه موردی: شهر اصفهان). *باغ نظر*، ۱۰(۲۴)، ۹۱-۱۰۴.

صالحی، ا. (۱۳۸۵). نقش ضوابط و مقررات شهرسازی در تحقق شهر خوب و توسعه پایدار شهری. *محیط‌شناسی*، ۳۲(۴۰)، ۵۱-۶۲.

صرافی، م.، توکلی‌نیا، ج.، و چمنی‌مقدم، م. (۱۳۹۳). جایگاه برنامه‌ریز در فرآیند برنامه‌ریزی شهری ایران. *مطالعات شهری*، ۳(۱۲)، ۱۹-۳۲.

اجلایی، پ.، رفیعیان، م.، و عسگری، ع. (۱۳۹۵). *نظریه برنامه‌ریزی: دیدگاه‌های سنتی و جدید*. چاپ ۴. تهران: آگه.

احسن، م. (۱۳۸۲). *مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی، از آغاز تا پایان سال ۱۳۷۸*. جلد ۱. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

الیاس‌زاده‌مقدم، ن. (۱۳۹۰). بررسی و امکان‌سنجی جایگزینی الگوی برنامه‌ریزی ساختاری- راهبردی با الگوی برنامه‌ریزی جامع شهری در ایران: مطالعه‌ای تطبیقی- مقایسه‌ای. *معماری و شهرسازی آرمان‌شهر*، ۴(۶)، ۳۵-۴۸.

آرکی‌بوچی، ف. (۱۳۹۲). *نظریه برنامه‌ریزی: از مباحثه سیاسی تا بازسازی روش‌شناختی*. آ.ب. ملک‌پوراصل، ترجمه فارسی. تهران: آرمان شهر.

آلمدینگر، ف. (۱۳۸۹). *نظریه برنامه‌ریزی*. آ. بهمن‌تیموری، ترجمه فارسی. تهران: آذرخش.

براتی، ن. (۱۳۸۵). چالش‌های رودرروی شهرسازی در ایران در آستانه قرن ۲۱. *باغ‌نظر*، ۳(۶)، ۵-۲۹.

پارسی‌پور، ح.، و ضیاءتوانا، م. ح. (۱۳۹۲). پست‌مدرنیسم و شهر با تأکید بر الگوها و طرح‌های برنامه‌ریزی شهری. *پژوهش و برنامه‌ریزی شهری*، ۳(۱۳)، ۵۷-۷۶.

پورمحمدی، م. ر.، حسین‌زاده‌دلیر، ک.، قربانی، ر.، و زالی، ن. (۱۳۸۹). مهندسی مجدد فرآیند برنامه‌ریزی با تأکید بر کاربرد آینده‌نگاری. *فصلنامه جغرافیا و توسعه*، ۸(۲۰)، ۵۸-۳۷.

جمهوری، م.، ذبیحی، ح.، و ماجدی، ح. (۱۳۸۷). نظام اجرایی حلقه مفقوده برنامه‌های شهری در ایران، تحلیلی بر نظام اجرایی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری. *علوم و تکنولوژی محیط‌زیست*، ۱۰(۲)، ۸۷-۹۸.

حسین‌زاده‌دلیر، ک.، پورمحمدی، م. ر.، و سلطانی، ع. ر. (۱۳۸۹). بررسی عوامل مؤثر در ناکارآمدی طرح‌های جامع شهری ایران (مطالعه موردی: طرح‌جامع تبریز). *جغرافیا و برنامه‌ریزی*، ۱۵(۳۱)، ۱۳۱-۱۵۱.

دانایی‌فرد، ح.، و امامی، س. م. (۱۳۸۶). *استراتژی‌های پژوهش کیفی: تأملی بر نظریه‌پردازی داده‌بنیاد*. اندیشه مدیریت راهبردی، ۱(۲)، ۶۹-۹۷.

عباس‌زادگان، م. و رضوی، ح. (۱۳۸۵). اتخاذ رویکردی نوین برای طرح‌های توسعه شهری. *هنرهای زیبا*، ۲۸(۲۸)، ۲۲-۱۵.

عبدی‌دانشپور، ز. (۱۳۹۶). *درآمدی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری*. تهران: دانشگاه شهید بهشتی، مرکز چاپ و انتشارات.

عندلیب، ع. ر. (۱۳۸۸). نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران: گذشته، حال، آینده (قسمت دوم). *نشریه علمی منظر*، ۱(۲)، ۵۴-۶۰.

فرجی ملایی، ا. و حاتمی‌نژاد، ح. (۱۳۹۰). امکان‌سنجی اجرای طرح‌های استراتژی توسعه شهری (CDS) در ایران. *مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای*، ۲(۸)، ۷۴-۵۵.

فرهنگی، ع. ا.، کروی، م. و صادق‌وزیری، ف. (۱۳۹۴). نظریه داده‌بنیاد کلاسیک؛ شرح مراحل تولید نظریه مرکز ثقلی هویت برند توریسم سلامت ایران. *مدیریت بازرگانی*، ۱(۷)، ۱۴۵-۱۶۲.

فیروصدری، ب. (۱۳۹۳). *تحولات طرح‌ریزی شهری ایران در دوران معاصر*. تهران: آذرخش.

کاظمیان، غ. ر. و جلیلی، م. (۱۳۹۴). تحلیل قدرت ذینفعان کلیدی در فرآیند سیاست‌گذاری طرح‌جامع تهران (۱۳۹۰-۱۳۷۸). *نامه معماری و شهرسازی*، ۸(۱۵)، ۱۳۹-۱۵۸.

ماجدی، ح. (۱۳۹۱). نظریه تهیه طرح‌های ساختاری-راهبردی (ناحیه‌ای و محلی). *هویت شهر*، ۶(۱۱)، ۲۶-۱۷.

ملک‌پور اصل، ب.، علی‌محمدی، م. و کاتوزیان، ص. (۱۳۹۱). زمینه‌های مطرح در برنامه‌ریزی راهبردی برای تجدید حیات شهری و مقایسه تطبیقی چارچوب نظری و الزامات به‌کارگیری آن در برنامه‌ریزی راهبردی-ساختاری شهر تهران. *هفت شهر*، ۳(۴۱-۴۲)، ۳۶-۵۷.

## References

- Abbaszadegan, M., & Razavi, H. (2007). [New approach to urban development plans (Persian)]. *Honar-ha-ye Ziba*, 28(28), 15-22. [https://jhz.ut.ac.ir/article\\_17079.html](https://jhz.ut.ac.ir/article_17079.html)
- Abdi Daneshpour, Z. (2017). [An introduction to planning theories with special emphasis on urban planning (Persian)]. Tehran: Shahid Beheshti University. Printing & Publishing Center. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/5610209>
- Ahsan, M. (2003). [Collection of urbanism laws and regulations, from the beginning to the end of 1378 (Persian)]. Vol. 1. Tehran: Urbanism and Architecture Research Centre. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/696449>
- Allmendinger, P. (2010). *Planning theory* [E. Bahman Teymoori, Persian Trans]. Tehran: Azarakhsh. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/2001150>
- Andalib, A. R. (2009). [Tehran urban development planning institution: Past, present and future (part 2) (Persian)]. *Manzar, the Scientific Journal of Landscape*, 1(2), 54-60. [http://www.manzar-sj.com/article\\_243.html](http://www.manzar-sj.com/article_243.html)
- Archibugi, F. (2013). *Planning theory: From the political debate to the methodological reconstruction* [B. Malekpour Asl, Persian Trans]. Tehran: Armanshahr. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/3221944>
- Barati, N. (2006). [Challenges have to be faced in the context of urbanism in Iran at the beginning of the 21th century (Persian)]. *The Monthly Scientific Journal of Bagh-e Nazar*, 3(6), 5-29. [http://www.bagh-sj.com/article\\_70.html](http://www.bagh-sj.com/article_70.html)
- Cullingworth, B., & Caves, R. W. (2014). *Planning in the USA: Policies, issues, and processes*. 4th Ed. London: Routledge. <https://books.google.com/books?id=eMvYgAACAAJ&dq>
- Danaiefard, H., & Emami, S. M. (2008). [Strategies of qualitative research: A reflection on grounded theory (Persian)]. *Strategic Management Thought*, 1(2), 69-97. <http://ensani.ir/fa/article/180236/>
- Daneshpour, S. A., Behzadfar, M., Barakpour, N., & Sharafi, M. (2017). [Participatory planning environment: A conceptual model for analysis of effective factors in citizen participation in planning (Persian)]. *Journal of Architecture and Urban Planning*, 9(18), 23-42. [DOI:10.30480/AUP.2017.510]
- Ejlali, P., Rafeeian, M., & Asgari, A. (2016). [Planning theory: Traditional and new perspectives (Persian)]. 4th Ed. Tehran: Agah. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/2534306>
- Elyaszadeh Moghaddam, N. (2011). [Surveying and feasibility of replacement of structural-strategic model with urban comprehensive planning model in Iran (Persian)]. *Armanshahr Architecture & Urban Development*, 4(6), 35-48. [http://www.armanshahrjournal.com/article\\_32670.html](http://www.armanshahrjournal.com/article_32670.html)
- Fainstein, S. S., & DeFilippis, J. (2016). *Readings in planning theory*. 4th Ed. Hoboken: John Wiley & Sons, Ltd. [DOI:10.1002/9781119084679]
- Faludi, A. (1973). *Planning theory (progress in planning)*. Oxford: Pergamon Press.
- Faraji Mollaie, A., & Hatami Nejad, H. (2011). [Feasibility to implementing City Development Strategy (CDS) in Iran (Persian)]. *Urban Regional Studies and Research*, 2(8), 55-76. [https://urs.ui.ac.ir/article\\_19981.html](https://urs.ui.ac.ir/article_19981.html)
- Farhangi, A. A., Karoubi, M., & Saadeghvaziri, F. (2015). [Classic grounded theory; description of generating gravity center of Iranian health tourism brand identity theory (Persian)]. *Journal of Business Management*, 7(1), 145-62. [DOI:10.22059/JIBM.2015.52324]
- Farivar Sadri, B. (2014). [Iran urban planning Developments in contemporary era (Persian)]. Tehran: Azarakhsh. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/3535367>
- Ferreira, A., Sykes, O., & Batey, P. (2009). Planning theory or planning theories? The hydra model and its implications for planning education. *Journal for Education in the Built Environment*, 4(2), 29-54. [DOI:10.11120/jebe.2009.04020029]
- Hosseinzadeh Dalir, K., Pourmohammadi, M. R., & Soltani, A. R. (2010). [The survey of Iran urban comprehensive plan problems (Case study: Tabriz comprehensive plan) (Persian)]. *Geography and Planning*, 15(31), 131-51. <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=147289>

- Jamhiri, M., Zabihi, H., & Majedi, H. (2008). [Implementation system of the missing cycle in urban development plans (Persian)]. *Journal of Environmental Science and Technology*, 10(2), 87-98. [http://jest.srbiau.ac.ir/article\\_249.html](http://jest.srbiau.ac.ir/article_249.html)
- Kazemian, G. R., & Jalili, M. (2015). [Key stakeholders power analysis of policy making process in Tehran's strategic-structural (comprehensive) plan (1999-2011) (Persian)]. *Journal of Architecture and Urban Planning*, 8(15), 139-158. [DOI:10.30480/AUP.2015.15]
- Majedi, H. (2012). [Structural-strategic planning theory (Persian)]. *Hoviatshahr*, 6(11), 17-26. [http://hoviatshahr.srbiau.ac.ir/article\\_1388.html](http://hoviatshahr.srbiau.ac.ir/article_1388.html)
- Malekpour Asl, B., Alimohammadi, M., & Katoozian, S. (2012). [Areas in strategic planning for urban revitalization and comparative comparison of theoretical framework and requirements for its application in strategic-structural planning of Tehran (Persian)]. *Haftshahr*, 3(41-42), 36-57. [http://www.haftshahrjournal.ir/article\\_20488.html](http://www.haftshahrjournal.ir/article_20488.html)
- Iran's Municipalities and Village Administrators. (2015). [Instructions for preparing, approving, implementing and monitoring the city's renovation, development and reform operations plan (strategic-operational plan of the city and municipality) (Persian)]. Retrieved from [https://sko.ir/dorsapax/FileManager/UserFiles/Sub\\_19/Stratgic%20Shahrdari429.pdf](https://sko.ir/dorsapax/FileManager/UserFiles/Sub_19/Stratgic%20Shahrdari429.pdf)
- Parsipoor, H., & Zieatavana, M. H. (2013). [Postmodernism and city with emphasis on urban designing and planning patterns (Persian)]. *Journal of Research and Urban Planning*, 4(13), 57-76. [http://jupm.miau.ac.ir/article\\_4.html](http://jupm.miau.ac.ir/article_4.html)
- Pilehvar, A. A., & Kamali, N. (2010). The government and urban structure unsustainability in Iran. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 129, 41-52. [DOI:10.2495/SC100041]
- Pormohamadei, M. R., Hosseinzadeh Dalir, K., Ghorbani, R., & Zali, N. (2010). [Re-engineering the planning process with an emphasis on the application of foresight (Persian)]. *Geography and Development Iranian Journal*, 8(20), 37-58. [DOI:10.22111/GDIJ.2010.595]
- Rafieian, M., & Jahanzad, N. (2015). [*The thought transformation on planning theory* (Persian)]. Tehran: Armanshahr. <http://opac.nlai.ir/opac-prod/bibliographic/3834594>
- Razavian, M. T., & Khazaei, M. (2012). [The effects of logical positivism in geography and urban planning sample: Cities in Iran (1300-1390) (Persian)]. *Geographical Journal of Chashmandaz-e-Zagros*, 3(10), 129-49. <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=219889>
- Rostami, M. B., Mokhber Dezfouli, M. R., & Dehghan, N. (2016). [Implementing a practical model of Iran's comprehensive scientific map based on paradigmatic grounded theory approach (Persian)]. *Strategic Studies of Public Policy*, 6(20), 145-61. [http://sspp.iranjournals.ir/article\\_23300.html](http://sspp.iranjournals.ir/article_23300.html)
- Salehi, I. (2007). [The role of urban planning rules and regulations in the realization of a good city and sustainable urban development (Persian)]. *Journal of Environmental Studies*, 32(40), 51-62. [https://jes.ut.ac.ir/article\\_18035.html](https://jes.ut.ac.ir/article_18035.html)
- Sarrafi, M., Tavakoli Nia, J., & Chamani Moghaddam, M. (2014). [Planners' position in the Iranian urban planning process (Persian)]. *Motaleate Shahri*, 3(12), 19-32. [http://urbstudies.uok.ac.ir/article\\_10945.html](http://urbstudies.uok.ac.ir/article_10945.html)
- Shafie Dashtjerdy, M. (2013). [Renovation of deteriorated areas and the necessity of reorientation in preparation and execution of master and detailed plans a case study: The master and detailed plan of Isfahan city (Persian)]. *The Monthly Scientific Journal of Bagh-e Nazar*, 10(24), 91-104. [http://www.bagh-sj.com/article\\_2700.html](http://www.bagh-sj.com/article_2700.html)
- Sharifzadegan, M. H., & Shafiee, A. (2015). [Communicative planning as new approach for community planning (Case study: Tehran, Farahzad community) (Persian)]. *Social Welfare Quarterly*, 15(56), 281-313. <http://refahj.uswr.ac.ir/article-1-2081-en.html>
- Technical office of Planning and Budget Organization. (1990). [*Contract for preparation of development plans, sphere of influence and detailed cities, the contract of brigade 12* (Persian)]. 2<sup>nd</sup> Ed. Tehran: Planning and Budget Organization Publishing. <https://sama.mporg.ir/sites/publish/SitePages/ZabetehView.aspx?m-did=3706>