

نشریه پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال ۹، شماره پیاپی ۳۴، پاییز ۱۳۹۷

شاپا چاپی: ۵۲۲۹-۲۲۲۸ - شاپا الکترونیکی: ۳۸۴۵-۲۴۷۶

<http://jupm.miau.ac.ir>

تبیین نقش عوامل مؤثر بر تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری

(مطالعه موردی: شهر شیراز)^۱

ناصر رضایی: دانشجوی دکتری شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

حمید ماجدی: استاد گروه شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

زهرا سادات (سعیده) زرابادی: دانشیار گروه شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

حسین ذبیحی: دانشیار گروه شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۷/۵/۱۰

صص ۴۷-۵۸

دریافت: ۱۳۹۷/۲/۲۰

چکیده

طرح‌های توسعه شهری در ادامه سیر تکاملی خود با هدف خدمت به بشر و با الگوپذیری از مؤلفه‌های توسعه پایدار به سمت هر چه کاراتر شدن پیش می‌رود. در این میان دستیابی به اهداف طرح‌ها می‌تواند عیار موفقیت و واقع‌نگری و انسانی بودن طرح‌ها را عیان سازد. در این بین یکی از اهداف مهم طرح‌های توسعه شهری تأمین خدمات اساسی و زیرساخت‌های انسانی و شهری برای توسعه همه‌جانبه سکونتگاه‌های انسانی است. در این راستا هدف اصلی این مقاله تبیین عوامل مؤثر بر تحقق‌پذیری کاربری‌های خدماتی در شهر شیراز و شناسایی دلایل آن می‌باشد. به منظور دستیابی به هدف فوق پژوهش حاضر به دنبال پاسخگویی به این سوال است که: مهم‌ترین عوامل اثرگذار (اصلی) بر تحقق طرح‌های توسعه شهری (مطالعه موردی: شیراز) چیست؟ این پژوهش نوعی تحقیق تبیینی است که ابتدا با بهره‌گیری از منابع اسنادی - کتابخانه‌ای، مفاهیم مرتبط با تحقق‌پذیری و کاربری اراضی مورد بررسی قرار داده و سپس با تکمیل پرسشنامه برآمده از معیارها و شاخصه‌های ادبیات نظری تحقیق در میان ۱۸۵ نفر از مدیران ارشد شهری و کارشناسان مربوط و همچنین اساتید هیئت علمی دانشگاه مرتبط با موضوع و با استفاده از مدل تاپسیس و روش‌های آماری عوامل مؤثر بر تحقق‌پذیری کاربری‌های خدماتی در شهر شیراز تبیین می‌نماید. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که معیار بسترهای قانونی مناسب، بیشترین تأثیر را در تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری داراست و معیارهای نوع مالکیت زمین، مشارکت ذی‌نفعان و ذی‌نفعان، امکانات مالی و اجرایی شهرداری‌ها، تعیین مشاور مجرب، نقش مدیریت شهری در تأمین زمین و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، کمترین تأثیر را در تحقق‌پذیری طرح‌ها داراست.

واژگان کلیدی: کاربری زمین، طرح‌های توسعه شهری، تحقق‌پذیری، تاپسیس، شیراز.

^۱ این مقاله برگرفته از بخشی از رساله دکتری نویسنده اول به راهنمایی دکتر حمید ماجدی و مشاوره دکتر زهرا سادات سعیده زرابادی و دکتر حسین ذبیحی در گروه شهرسازی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران می‌باشد.

^۲ نویسنده مسئول: majedi@sbiau.ac.ir ، ۰۹۱۲۱۱۱۴۹۹۸

بیان مسأله:

شیوه تهیه و تحقق طرح های توسعه شهری و همچنین اهداف و محتوای این طرح ها از هنگامی که در هدایت توسعه شهرها مورد استفاده قرار گرفتند، دستخوش تحولات بسیاری شده است. این تحولات در کشورهای مختلف بگونه ای متفاوت مطرح بوده است و در اغلب کشورها این تحولات یا همزمان نبوده اند و منقطع صورت گرفته اند و یا اینکه برخی از مراحل تحول اساساً مجال تحقق نیافته اند. به رغم تفاوت تحولات تحقق پذیری در کشورهای توسعه یافته، وجوه مشترکی نیز هست که در مراحل زمانی مختلف بوقوع پیوسته و با توجه به همزمانی وقوع تحولات و نقش مهم این کشورها نیز بعنوان الگو مورد استفاده قرار گرفته است. بر این اساس، ابتدا تحقق پذیری طرح های توسعه شهری ارائه شده و پس از آن تحقق پذیری طرح های توسعه شهری در ایران و به طور ویژه شهر شیراز مورد بررسی قرار می گیرد. الگوی برنامه ریزی جامع - تفصیلی با مدل نظری ذهنی، الگویی بعنوان برنامه توسعه و عمران شهر می سازد. بنابراین می توان چنین نتیجه گرفت که الگوی طرح های جامع - تفصیلی مبتنی بر نظرات و دیدگاه هایی است که ذاتاً مغایر با طبیعت واقعی شهر است و در نتیجه نمی تواند در عمل تحقق پیدا کند. می توان به عدم توجه کافی به ماهیت پیچیده و پویای شهر و مشکلات آینده نگری برای آن؛ سردرگمی دانش شهرسازی میان رشته های مختلف علوم مهندسی، طبیعی و اجتماعی؛ تقلیل برنامه ریزی شهری به برنامه ریزی کالبدی و عدم توجه به ابعاد اجتماعی و فرهنگی؛ عدم توجه به پیوستگی روندهای تصمیم سازی، تصمیم گیری و اجرا و عدم توجه کافی به تفاوت شهرها و ارزش های بومی و محلی اشاره کرد.

شهر شیراز به عنوان یکی از کلان شهرهای ایران در طول حیات خود تا به امروز به ویژه نیم قرن اخیر، تحولات فضایی و گسترش فیزیکی پیچیده ای را پشت سر گذاشته است. ساختار فضایی و نحوه استفاده از زمین و فضا در شهر شیراز، دچار مسائل و معضلاتی از قبیل زوال و کهنگی بخش مرکزی و توسعه پراکنده و غیر فشرده شهر شده است (فرجام، ۱۳۹۳: ۱۰). توسعه و رشد این شهر، عموماً در قالب نظریه های برنامه ریزی مسلط قرن بیستم و طرح ها و برنامه هایی نظیر طرح جامع اول شهر (۱۳۴۹ تا ۱۳۵۱)، طرح جامع دوم شهر (۱۳۶۲ تا ۱۳۶۸)، طرح تفصیلی اول شهر (۱۳۷۳-۱۳۶۹)، طرح ساختاری - راهبردی (۱۳۸۱-۱۳۸۸) و بازنگری طرح تفصیلی (۱۳۹۳-۱۳۸۸) تهیه شده است. امروزه کلان شهرهایی همچون شیراز، با رشد بالای جمعیت و توسعه بی حد کالبدی مواجه هستند با توجه به مسائل و مشکلات فوق الذکر، هدف اصلی این مقاله تبیین نقش عوامل مؤثر بر تحقق پذیری کاربری های شهر شیراز می باشد. با توجه به هدف یاد شده، این مقاله به دنبال پاسخگویی به سوال ذیل و نیز آزمون فرضیه مرتبط با آن می باشد.

- مهم ترین عوامل اثرگذار (اصلی) بر تحقق طرح های توسعه شهری در شهر شیراز چیست؟
- به نظر می رسد عوامل اقتصادی اثرگذارترین عامل بر میزان تحقق پذیری طرح های توسعه شهری شیراز می باشد.

مفاهیم و مبانی نظری پژوهش:

تحقق پذیری: تحقق پذیری با دو معیار ثمربخشی (*Effectiveness*) و کارایی (*Efficiency*) تعریف می شود. ثمربخشی یعنی این که تا چه حد یک طرح یا یک پروژه به اهداف خود رسیده است. کارایی یعنی نسبت بین ورودی و خروجی یک طرح یا نسبت منابع صرف شده و حاصل کار در اینجا، مسأله این است که طرح های توسعه شهری چرا ثمربخشی و کارایی لازم را ندارند یعنی معمولاً به اهداف خود نمی رسند و به نسبت منابعی که صرف تحقق آنها شده حاصل آنها اغلب ناچیز است. تحقق پذیری از دید کوان (۲۰۰۵) به صورت زیر تعریف شده است. به وقوع پیوستن، به اتمام رساندن برنامه و سیاست تحقق پذیری یک مجموعه معین از فعالیت های طراحی برای به کار بستن به فعالیت یا برنامه ای با ابعاد شناخته شده می باشد (Fixsen et al, ۲۰۰۵). پاول نات، تحقق پذیری را به عنوان یک فرایند و یک "فعالیت باقاعده و منظم" تعریف می کند که جایگاه ویژه ای در برنامه ریزی و طراحی دارد. او تحقق پذیری را به عنوان یک مجموعه

فعالیتی که در شکوفایی ایده‌ها و طرح‌های خلاقانه تأثیر دارد، تعریف می‌کند (Nutt, 2007). اصطلاحات جایگزینی که توسط مؤلفان گوناگون برای اشاره به دو مرحله تحقق‌پذیری و اجرا به کار رفته است. در جدول ذیل نمایه شده‌اند:

جدول ۱- واژگان مورد استفاده برای مفهوم تحقق‌پذیری در مطالعات نظری

اصطلاحات	منبع
Plan	Moughtin, 1999
Construction Documentation and Construction	Parshall & Pena, 2001
Implementation	Roberts & Greed, 2001
Action Planning and Implementation	Cities Alliance, 2004
Implementation phase	Lang, 2005
Implementation and Alternative	Decision Making Model, 2005
Strategic Implementation	Strategic Choice Model, 2005
Plan Implementation	Cowan, 2005

مأخذ: نویسندگان بر اساس مطالعات نظری، ۱۳۹۶.

با این حال مطالعات پیشین تحقق‌پذیری دیدگاه‌های مختلفی را از مفهوم تحقق‌پذیری نشان داده‌اند. این نگرش‌ها، گرچه کمک‌های واقعی در درک ما از تحقق‌پذیری را فراهم می‌کنند، ولی دارای نواقصی هستند که هم مانع همگرایی و تقارب ادبیات و نوشته‌ها می‌شوند و هم رشد و توسعه یکپارچه نظریه را به تأخیر می‌اندازند. چنین نظریه‌ای باید یک چارچوب کلی برای توصیف و شرح سیاست‌فرایند تحقق‌پذیری ارائه کند و یک بافت ادراکی فراهم می‌آورد که در قالب آن مطالعات انفرادی نظم پیدا می‌کنند. در کل درک ما از تحقق‌پذیری برنامه ضعیف است. تحقیقات بیشتری باید در زمینه توسعه متدولوژیک تحقق‌پذیری انجام پذیرد.

جدول ۲- مراحل انجام پروژه برنامه ریزی شهری

۱- تعریف برنامه	اسناد راهبردی، ملزومات فنی، پژوهش، تجزیه و تحلیل و ملاحظات ویژه، سازماندهی و کنترل	۳- تحقق‌پذیری برنامه	فرایندهای کنترل و نظارت، مرور و بازبینی برنامه، مرور و بازبینی محصول، کنترل تغییرات احتمالی
۲- برنامه ریزی	تنظیم ساختار گردش کار، طرح شبکه برنامه، زمان بندی برنامه، طرح اصلی، برآورد هزینه	۴- اتمام برنامه	فرایندهای تکمیلی، فرایندهای تحویل نهایی، برنامه اتمام کار، بازبینی و کنترل پس از اجرا و تحقق برنامه

مأخذ: نویسندگان، ۱۳۹۶.

از جمله عوامل در تحقق طرح‌های توسعه شهری مدیریت صحیح زمین می‌باشد. در مورد زمین شهری، زمین به گروه‌هایی نظیر تولید، توزیع، خدمات، مسکن، تفریح، حمل و نقل و فعالیت‌های دیگر یک جامعه شهری تقسیم می‌گردد (محمودی نژاد، ۱۳۸۷: ۶۶). علاوه بر این زمین به خودی خود دارای ارزش اقتصادی نیست، آنچه زمین را صاحب ارزش می‌کند ویژگی‌هایی است که طرح‌های توسعه شهری برای آن قائل می‌شوند. بنابراین برای تحقق اهداف کلان طرح‌های توسعه شهری که عبارتند از:

الف) تأمین منافع عمومی مورد خواست طرح‌های توسعه شهری، شامل تأمین خدمات عمومی مورد نیاز جامعه، حفاظت از ارزش‌های طبیعی و تاریخی، ارتقاء کیفیت محیط، بهبود رفت و آمد و ... ب) تنظیم چرخه تولید فضای شهری، شامل سرمایه‌گذاری در املاک و تولید فضاهای عمومی، مسکن، بازسازی و احیاء شهری.

عوامل متعددی مانع دسترسی به زمین مناسب جهت تحقق طرح‌های توسعه شهری می‌شود، بطوری‌که اگر زمین بعنوان اندوخته یا وسیله‌ای برای پس‌انداز نگهداری شود یا تحت مقررات و کنترل‌های مختلف درآید، نظیر اراضی اوقافی در ممالک اسلامی که برای مصارف عام‌المنفعه بخشیده می‌شوند ممکن است که از عمران آن جلوگیری به عمل آید. شرایط فیزیکی زمین نظیر شیب، که سرمایه زیادی برای عمران آن نیاز دارد ممکن است مانع از هر نوع استفاده از زمین یا برای بعضی از مصارف خاص آن شود. میزان زمینی که برای یک نوع خاص از ساخت و ساز نیاز باشد ممکن است که در بازار وجود نداشته باشد و یا از نظر یک عامل فیزیکی و یا مقررات

منطقه بندی دارای محدودیت‌هایی باشد. سایر محدودیت‌ها و عوامل مربوط به موقعیت زمین نیز ممکن است استفاده‌ای را که از یک قطعه خاص زمین می‌تواند به عمل آید محدود کند (darin darbkin, 1997). احتمالاً دسترسی به خدمات از عوامل اصلی در محدودیت عرضه زمین مناسب برای توسعه مناطق شهری محسوب می‌شود. این موضوع می‌تواند یا به کمبود زمین مناسب برای توسعه شهر منجر شود و به فشار توری بر قیمت زمین منتج گردد و یا موجب توسعه شهر در اراضی فاقد تأسیسات زیربنائی شود. تمام عواملی که در بالا اشاره شد، به نوعی عرضه زمین را کاهش می‌دهند و در افزایش قیمت آن مؤثر هستند. از سوی دیگر در فرآیند توسعه شهری، زمین رانته را ایجاد می‌کند که منبع درآمد ناموجه در شهر است، معمولاً از این رانت بخش خصوصی استفاده می‌کنند و کمتر در خدمت اجرای طرح های توسعه شهری قرار می‌گیرد. ایجاد رانت امر اجباری است بدین معنی که فرآیند توسعه شهری و فعالیت‌های عمرانی در شهر که با درآمدهای عمومی و خصوصی انجام می‌شود موجب این رانت می‌شود، بعنوان مثال زمینی در قسمتی از شهر رها شده باقی می‌ماند و فعالیت‌های عمرانی در پیرامون آن موجب افزایش چشمگیر قیمت زمین در آن قسمت از شهر شده و در نتیجه بصورت خود به خودی شامل این زمین نیز می‌گردد، این افزایش صرفاً به مالک تعلق گرفته و شهر هیچ‌گونه بهره‌ای از این رانت نمی‌برد. (سلطانی، ۱۳۷۸: ۵۳) بنابراین زمین بعنوان یکی از ابزارهای مهم اجرای طرح ها همواره می‌بایست از دو جهت مورد توجه قرار گیرد: (۱) از جهت سهم زمین در بهای تمام شده مسکن و خدمات شهری آن و سهولت دسترسی و استفاده از آن در طرح های توسعه شهری. (۲) از جهت بهره‌وری بهینه و زمان استفاده از زمین بنحوی که امکان کنترل از جهت حقوق مالکانه اراضی بوده و بتوان از اسراف یا احتکار آن در اجرای برنامه‌ها جلوگیری کرد (ثابتی، ۱۳۷۸: ۲۶).

علاوه بر زمین شهری و ویژگی‌های مرتبط با آن، سایر معیارها و شاخص‌ها نیز نقش مهمی در میزان تحقق پذیری طرح های توسعه شهری دارند. لذا در ادامه جهت شناسایی معیارها و شاخص های مطلوب پژوهش، نظریات و آراء اندیشمندان مختلف مورد مطالعه قرار گرفته و در جدول ۳ دسته بندی شده است. بررسی نشان می‌دهد علیرغم تلاش های متعدد، هر یک از اندیشمندان فقط بعد خاصی از ابعاد برنامه ریزی را مورد توجه قرار داده و از این رو معیارها و شاخص‌های پیشنهادی هر یک متفاوت بوده است.

جدول ۳- جمع بندی معیارها و شاخص های مؤثر در تحقق پذیری برنامه از دیدگاه اندیشمندان

منبع	معیارها و شاخص های مؤثر در تحقق پذیری طرح		اندیشمندان
Alterman & Hill, 1978	عوامل سیاسی - نهادی	ساختار نهادی - سیاسی برای فرآیند انجام و کارایی آن، اعمال نفوذ توسط افراد با علایق سیاسی یا اقتصادی در طول انجام، نقش طراح در فرآیند انجام.	آلترمن و هیل
	ویژگی های طرح	تکنیک های برنامه ریزی مورد استفاده، نوع تیم برنامه ریزی، اهداف بیان شده، هر ویژگی دیگری در ارتباط با کیفیت طرح.	
	عوامل نظام شهری	فشارهای رشد جمعیت، تغییرات در استانداردهای زندگی، تغییرات در فعالیت اقتصادی.	
Talen, 1997	عوامل داخلی: برنامه و کیفیت آن	ماهیت عملکرد برنامه ریزی، محدودیت های برنامه ریزی در مواجهه با عدم قطعیت و شرایط نامعلوم، نقش ها و علایق برنامه ریزان، نقص ها و کاستی های اهداف برنامه ریزی، ناتوانی برنامه در تشخیص تأثیرات سیاسی بر تصمیمات برنامه ریزی، ضعف برخی برنامه ها، پیچیدگی و جامعیت دیگر برنامه ها.	امیلی تالن
	عوامل خارجی	پیچیدگی های بافت سیاسی محلی، درجه هم رایی و توافق اجتماع محلی، میزان درجه شرایط نامعلوم، میزان آگاهی از مسائل برنامه ریزی، میزان حمایت از برنامه ریزی (بودجهای و سیاسی)	
Norton, 2005	مرتبط با فرآیند	الزامات و تعهدات برنامه، کیفیت طرح، نحوه کاربرد طرح	نورتون
	مرتبط با ماهیت	سیاست های اولویت دار، میزان اهمیت هر سیاست، اهمیت کاربرد طرح	
Elmore, 1979	المور	کارها و اهدافی را که بر سیاست های شخص تأثیر می گذارند، مدیریت برنامه ریزی که کارها، اهداف و استانداردهای اجرای را در زیر واحدها تحت تأثیر قرار می دهند، اهدافی را که در ارزیابی زیر بخش ها تأثیر گذارند، یک سیستم کنترل مدیریت و مجوزهای اجتماعی که برای ارزیابی اجرا به کار می رود.	
Berke et al., 2006	برک و همکاران	کیفیت برنامه، شیوه اجرا، ایجاد آگاهی، ظرفیت کارکنان، ظرفیت متقاضیان، زمینه موجود	
Khoury, 2013	خوری	دستور کار توسعه شهری جدید، رهبری و تعهد سیاسی، مسائل سازمانی و ظرفیت نهادی، مشارکت و تعامل، قابلیت دسترسی به منابع مالی و انسانی	
Dalton et al., 2007	دالتون و همکاران	منابع کافی، کارکنان با تجربه، آموزش های کافی	
Behn, 1980	بن	سادگی و وضوح فعالیت های مربوط به هر مرحله برنامه، فرآیند منسجم و همگرای طرح	
Laurian et al., 2004	لورین و همکاران	تعهد دفاتر برنامه ریزی در اجرای طرح، قوانین و شیوه های اجرایی و مدیریتی جهت تحقق سیاست های طرح، ویژگی های شیوه های مدیریتی مناسب در صدور مجوز توسعه، نحوه استفاده از تکنیک های مدیریتی تسط عوامل توسعه	
Burby & May, 1997	باربی و همکاران	کیفیت برنامه، شیوه های اجرایی، میزان و نحوه عمل به تعهدات، ظرفیت، توان کارکنان نظام برنامه ریزی	
OLIVERIRA & pinho, ۲۰۰۹	اولیویرا و پینهو	ارتباط میان اهداف و مکانیسم های تحقق پذیری برنامه، ارتباط میان نیازهای شهر و اهداف برنامه، وضعیت نظام برنامه ریزی، مشارکت در تهیه برنامه (کیفیت و کمیت مشارکت شهروندان)، تأثیر قدرت سیاسی در ساختار، فرآیند و محصولات برنامه ریزی، تعهدات منابع انسانی و مالی، میزان سودمندی طرح	
Carmona et al., 2001	متو کرمونا و همکاران	آگاهی و اطلاعات کامل نسبت به کیفیت نتایج طرح، آگاهی از اولویت های استفاده کنندگان آبی فضا و کسانی که در آینده سرمایه گذاران مجموعه خواهند بود، بورس ها و بازارهای اقتصادی، قیمت زمین، مالکیت اراضی، توسعه هماهنگ در تمامی مراحل طرح، تفاهم میان سازندگان و بخش دولتی، پروژه ها ترجیحاً در کوتاه مدت به نتیجه برسد، تعامل مطلوب بین خریداران ملک و صاحبان حرف، الگوهای تصمیم گیری مناسب، مهارت و تجربه بالای متخصصان طراحی شهری	

مأخذ: نویسندگان بر اساس مطالعات نظری، ۱۳۹۶.

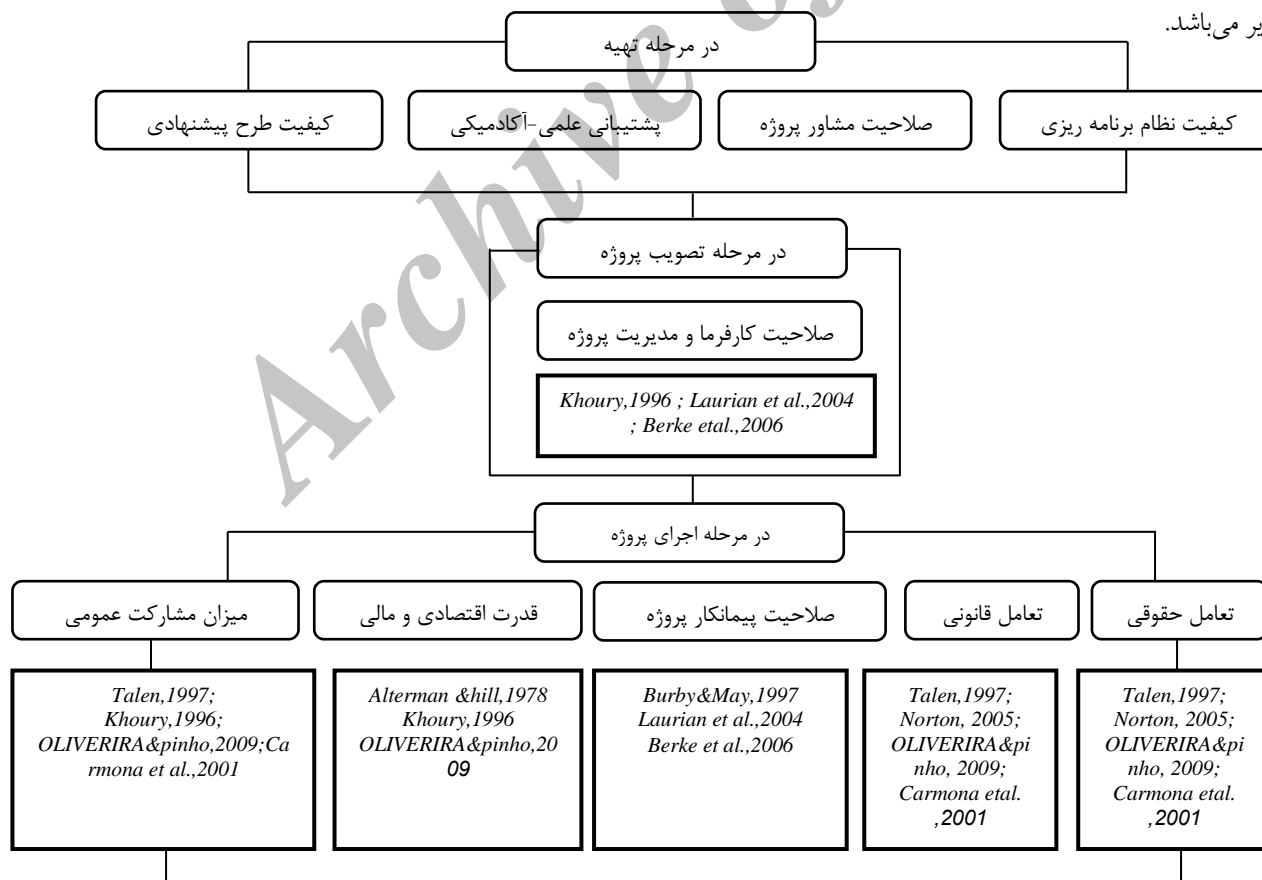
روش تحقیق:

این پژوهش نوعی تحقیق تبیینی است که ابتدا با بهره گیری از منابع اسنادی - کتابخانه ای، مفاهیم مرتبط با تحقق پذیری و کاربری اراضی مورد بررسی قرار داده و سپس با تکمیل پرسشنامه برآمده از معیارها و شاخصه های ادبیات نظری تحقیق در میان ۱۸۵ نفر از مدیران ارشد شهری و کارشناسان مربوط و همچنین اساتید هیئت علمی دانشگاه مرتبط با موضوع و با استفاده از مدل تاپسیس و روش های آماری عوامل مؤثر بر تحقق پذیری کاربری های خدماتی در شهر شیراز تبیین گردیده است. جهت شناسایی معیارها و سپس شاخص های تأثیر گذار بر فرآیند تحقق پذیری پروژه های برنامه ریزی شهری، با مروری بر نظریات اندیشمندان مختلف و با استفاده از روش تحلیلی - تطبیقی، ابتدا آن دسته از معیارهایی که بیشتر مورد تأکید بوده اند، انتخاب شده و بر اساس مراحل سه گانه فرآیند برنامه -

ریزی شهری (تهیه، تصویب و اجرا) در تصویر ۱ دسته بندی می شوند. پس از شناسایی ده معیار مذکور، باید شاخص های مربوط به هر معیار نیز مشخص شود. از سوی دیگر شاخص های برآمده از نظریات اندیشمندان باید با توجه به شرایط ایران بومی سازی شده، تدقیق و تکمیل شوند. در همین راستا برای ارزیابی معیارها از ابزار *TOPSIS* استفاده شده که علت استفاده از این روش تعیین ضریب و اهمیت معیارها در تحقق پذیری طرح های پیشین شیراز می باشد. بنابراین جهت ارزیابی عوامل مؤثر و تأثیرگذار بر عدم تحقق پذیری طرح های توسعه شهری بعد از پرسشنامه های پر شده توسط کارشناسان و متخصصان مربوطه (از جمله کارشناسان طرح تفصیلی شهرداری، اداره کل راه و شهرسازی، عمران و مسکن سازان استان فارس و مشاورین طرح تفصیلی و ...) از این مدل استفاده شده است.

یافته های پژوهش:

بررسی نقش معیارهای مختلف در تحقق پذیری طرح های توسعه شهری: در این بخش از پژوهش به منظور بررسی میزان اثرگذاری معیارهای منتخب در تحقق یا عدم تحقق طرح های توسعه شهری از روش تاپسیس که از جمله روش های تصمیم گیری چند معیاره (*MCDM*) می باشد استفاده شده است. در این روش بهترین و بدترین حالت ممکن برای هر شاخص تعیین می گردد. مناسب ترین گزینه، گزینه ای است که کمترین فاصله را با بهترین حالت و بیشترین فاصله را با بدترین حالت ممکن داشته باشد. ارزیابی تحقق پذیری طرح های توسعه شهری دارای چندین ویژگی اساسی است که تکنیک *TOPSIS* را به روش سودمندی برای ارزیابی تبدیل می کند. اول اینکه عوامل مؤثر دارای مطلوبیت کاهشی و افزایشی می باشند و دوم اینکه عوامل مؤثر شامل عوامل کیفی مبتنی بر نظر تصمیم گیرنده و چندگانه را شامل می شود. و همچنین مواقعی از این روش استفاده می گردد که بخواهیم شاخص های مشترکی را برای سناریوهای مختلف ارزیابی، ارزش گذاری و اولویت بندی کنیم. مراحل مختلف بررسی نقش معیارهای منتخب با استفاده از روش تاپسیس به شرح زیر می باشد.



تصویر ۱- معیارهای مؤثر در تحقق پذیری پروژه های برنامه ریزی شهری - مآخذ: نویسندگان بر مبنای تلخیص مطالعات نظری، ۱۳۹۶.

گام اول: ایجاد ماتریس تصمیم‌گیری نرمالایز شده: این فرآیند تلاش می‌کند که ابعاد معیارهای گوناگون را از بین برده و به اعداد اسکالر تبدیل کند. که این اعداد اسکالر مقایسه بین معیارها را امکان‌پذیر می‌کند. برای این کار ماتریس 7×4 تصمیم‌گیری به شکل نرمال در آمده است.

گام دوم: ایجاد ماتریس تصمیم‌گیری نرمالایز شده وزنی: در این اقدام مجموعه‌ای وزنی از تصمیم‌گیرنده به ماتریس تصمیم تطبیق داده می‌شود. این ماتریس را می‌توان با ضرب کردن هر ستون ماتریس نرمالایز شده در وزن مربوطه‌اش محاسبه نمود. که این کار با ضرب ماتریس نرمال شده در ضرایب زیر صورت گرفته است: وزن این سناریوها از طریق میانگین‌گیری پاسخ کارشناسان محاسبه شده است.

جدول ۴- وزن دهی معیارهای مورد بررسی در تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری شهر شیراز

سناریوها	کاربری خدمات محله‌ای	کاربری خدمات با مقیاس شهری	شبکه معابر	مراکز محلات و نواحی
ستون	۱	۲	۳	۴
وزن	۰,۱۲۵	۰,۳۲۵	۰,۳۵	۰,۲

مأخذ: محاسبات نویسنده‌گان، ۱۳۹۶.

گام سوم: تعیین جواب ایده آل و بدترین جواب: در این مرحله بهترین جواب ایده‌آل و بدترین جواب تعیین می‌گردد. فرض کنید که دو گزینه فرضی A^+ و A^- بصورت زیر تعریف شوند:

جواب ایده‌آل

$$A^* = \{ (MAX V_{ij} | j \in J), (MIN V_{ij} | j \in J') \mid i = 1, 2, \dots, m \}$$

$$= \{ V_1^*, V_2^*, \dots, V_j^*, \dots, V_n^* \}$$

بدترین جواب

$$A^- = \{ (min V_{ij} | j \in J), (max V_{ij} | j \in J') \mid i = 1, 2, \dots, m \}$$

$$= \{ V_1^-, V_2^-, \dots, V_j^-, \dots, V_n^- \}$$

پس از انجام محاسبات نتایج زیر بدست آمد:

جدول ۵- تعیین جواب ایده‌آل و بدترین جواب برای معیارهای مورد بررسی

سناریوها	Scenario	کاربری خدمات محله-ای	کاربری خدمات با مقیاس شهری	شبکه معابر	مراکز محلات و نواحی
بهترین جواب	A^+	۰,۰۷۱	۰,۲۳۸	۰,۲۰۴	۰,۱۰۳
بدترین جواب	A^-	۰,۰۴۶	۰,۱۶۷	۰,۰۹۰	۰,۰۶۲

مأخذ: محاسبات نویسنده‌گان، ۱۳۹۶.

گام چهارم: محاسبه هر گزینه از راه حل ایده‌آل و راه حل غیر ایده‌آل: در این مرحله لازم است بر اساس فرمول‌های زیر فاصله هر گزینه از جواب‌های ایده‌آل و بدترین مشخص گردد، که نتایج بدست آمده در زیر ارائه می‌گردد.

$$s_i^* = \sqrt{\sum_{j=1}^n (v_{ij} - v_j^*)^2} \dots i = 1, 2, \dots, m \quad s_i^- = \sqrt{\sum_{j=1}^n (v_{ij} - v_j^-)^2} \dots i = 1, 2, \dots, m$$

گام پنجم: محاسبه نزدیکی نسبی تا جواب ایده‌آل: نزدیکی نسبی A_i نسبت به A^+ بصورت زیر تعریف می‌شود. با به عبارتی بایستی فاصله هر گزینه تا جواب غیر ایده‌آل را بر مجموع فاصله هر گزینه تا جواب ایده‌آل و غیر ایده‌آل تقسیم کرد.

$$C_i^* = \frac{s_i^-}{s_i^+ - s_i^-} \quad 0 < C_i^* < 1, i = 1, 2, \dots, m$$

آشکار است که C_i^* اگر $A_i = A^+$ و $C_i = 0$ اگر $A_i = A^-$ باشد گزینه A_i به جواب A^+ نزدیک تر است، اگر C_i^* آن گزینه به عدد یک نزدیک تر باشد. این مرحله صورت گرفته و نتایج در زیر آورده شده است.

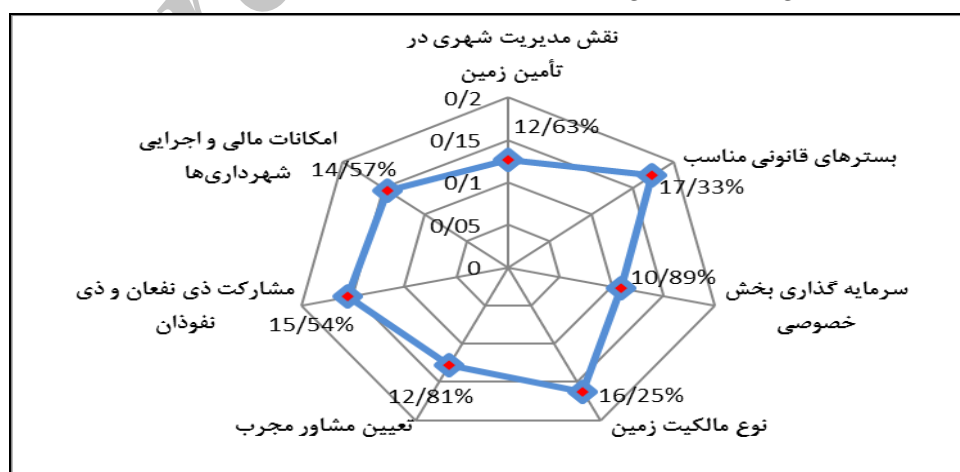
جدول ۶- اولویت بندی معیارها مؤثر در تحقق پذیری طرح های توسعه شهری شهر شیراز

رتبه بندی	جواب نهایی	معیار فاصله منفی	معیار فاصله مثبت	معیارها
Ranking	C_i^*	-S	+S	Criteria
۶	۰,۱۲۶۳	۰,۴۷۶۹	۰,۰۷۴۷	نقش مدیریت شهری در تأمین زمین
۴	۰,۱۴۵۷	۰,۵۵۰۳	۰,۰۸۵۱	امکانات مالی و اجرایی شهرداریها
۳	۰,۱۵۵۴	۰,۵۸۶۸	۰,۱۱۶۴	مشارکت ذی نفعان و ذی نفوذان
۵	۰,۱۲۸۱	۰,۴۸۳۸	۰,۰۷۹۵	تعیین مشاور مجرب
۲	۰,۱۶۲۵	۰,۶۱۳۷	۰,۰۹۹۷	نوع مالکیت زمین
۷	۰,۱۰۸۹	۰,۴۱۱۵	۰,۰۸۱۸	سرمایه گذاری بخش خصوصی
۱	۰,۱۷۳۳	۰,۶۵۴۵	۰,۱۱۱۶	بسترهای قانونی مناسب

مأخذ: مطالعات و محاسبات نویسندگان، ۱۳۹۶.

گام ششم: مرتب کردن گزینه‌ها به ترتیب بزرگی C_i^* (اولویت بندی معیارها): طبق نتایج حاصله که در جدول ۶ آمده است معیار بسترهای قانونی مناسب با ۱۷,۳ درصد بیشترین تأثیر را در تحقق پذیری طرح های توسعه شهری داراست. و معیارهای نوع مالکیت زمین با ۱۶,۲ درصد، مشارکت ذی نفعان و ذی نفوذان با ۱۵,۵ درصد، امکانات مالی و اجرایی شهرداریها با ۱۴,۶ درصد، تعیین مشاور مجرب با ۱۲,۸ درصد، نقش مدیریت شهری در تأمین زمین با ۱۲,۷ درصد و سرمایه گذاری بخش خصوصی با ۱۰,۹ درصد کمترین تأثیر را در تحقق پذیری طرح ها داراست. تصویر ذیل چولگی معیارها را نسبت به یکدیگر نشان می دهد.

بر اساس نتایج روش مورد استفاده مشخص گردید در زمینه تحقق پذیری طرح های توسعه شهری، معیار بسترهای قانونی با امتیاز ۱۷/۳۳ درصد و پس از آن معیار مالکیت زمین با امتیاز ۱۶/۲۵ درصد مهم ترین عوامل تأثیرگذار بر تحقق یا عدم تحقق طرح های توسعه شهری در شهر شیراز می باشند. بنابراین فرضیه این پژوهش مبنی بر اینکه «عوامل اقتصادی اثرگذارترین عامل بر میزان تحقق پذیری طرح های توسعه شهری شیراز می باشد» تأیید نمی گردد.



تصویر ۲- چولگی معیارهای تحقق پذیری طرح های توسعه شهری نسبت به یکدیگر- مأخذ: نویسندگان، ۱۳۹۶.

به طور کلی همانطور که از مطالعات این تحقیق قابل برداشت است عوامل نهادی در حوزه‌های مختلف بر تحقق پذیری طرح‌های توسعه شهری تأثیرگذار بوده که اهم آنها در شهر شیراز با بهره‌گیری از تجارب کارشناسان و متخصصین مجرب شناسایی گردید و نشان می‌دهد برای حل مسائل طرح‌های مزبور با نهایت تمام پیچیدگی‌ها و روابط قابل و غیر قابل پیش بینی آن، یک نهاد و در یک بعد نمی‌توان نتیجه قابل لمسی را دریافت نمود و نیازمند ورود سایر نهادهای اثرگذار و در ابعاد مؤثر بر چنین طرح‌هایی در آینده خواهد بود.

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که بیشترین مغایرت‌ها از طریق مصوبات کمیسیون ماده ۵ و در مراتب بعدی و با اهمیتی بسیار کمتر به تبع اجرای ماده واحده مصوب کمیسیون مجلس شورای اسلامی و مجوزهای اعطایی ناشی از توافقات بر اساس ماده ۱۰۱ قانون شهرداریها از سوی شهرداری اعم از مرکز یا مناطق بوجود آمده است. بخش مهمی از کاربری‌های پیشنهادی در طرح تفصیلی به ویژه کاربری‌های عمومی اساساً به دلیل عدم بسترهای قانونی مناسب بخصوص در زمینه عدم امکان تملک زمین از سوی شهرداری تحقق نیافته‌اند. بخش‌های تحقق یافته نیز عمدتاً در قالب توافقات شهرداری با مالکان اراضی خدماتی و تملک ۷۰ درصدی آنها در ازای اجازه تغییر کاربری و ساخت و ساز در ۳۰٪ باقیمانده سهم مالک و یا بر اساس سهم مشخص شده بر اساس ماده ۱۰۱ قانون شهرداریها (۴۳,۷۵ درصد سهم شهرداری و ۵۶,۲۵ درصد سهم مالک) محقق شده است.

عدم استقبال دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در تأمین تأسیسات زیربنایی و خدمات عمومی نیز از دیگر علل مهم در عدم تحقق برخی پیشنهادات طرح بوده است. ضمن اینکه اقدام ناهماهنگ آنها در خصوص ایجاد تأسیسات، تجهیزات و در مجموع کاربری‌های حیطه کاری آنها در برخی اراضی پیشنهاد شده برای کاربری‌های دیگر نیز نقش قابل توجهی در ایجاد مغایرت به ویژه در محدوده طرح تفصیلی داشته است. مشکلات مالی و اجرایی شهرداری‌ها در خصوص تملک اراضی خدماتی و واگذاری آنها طبق قانون به قیمت منطقه‌ای از دیگر مشکلات موجود در زمینه عدم تحقق کاربری‌های خدماتی است. مشکلات مالی حتی در زمینه تملک اراضی خدماتی مربوط به فعالیت‌های عمرانی شهرداری نیز باعث شده که شهرداری با توسل به توافقات ۳۰ به ۷۰ خود نیز نقش مهمی در زمینه از بین بردن فضاهای خدماتی ایفا کند. این نقش در زمانی که شهرداری هر از گاهی مجبور به مزایده و فروش سهم اختصاص یافته به شهرداری می‌شود، بیشتر و مخرب‌تر است. از سوی دیگر نظام‌های مالی تعریف شده و ردیف‌های هزینه در شهرداریها بسیار ابتدایی و ناپایدار بوده و نیازمند اصلاح و تغییرات جدی است در غیر اینصورت بزرگ‌ترین آسیب آن عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری است. نقش بسیار عمده و تأثیرگذار سازمان‌ها و نهادهای دولتی در تغییر کاربری اراضی خدماتی و زیست محیطی شهری به صورت مستقیم و غیر مستقیم قابل ذکر است برخی نهادهای دولتی جزو بزرگ مالکان اراضی درون و برون شهری بوده که صرفاً با دید انتفاع کامل اقتصادی به دنبال ایجاد فشار و تغییر کاربری اراضی با کاربری خدمات عمومی تحت تملک خود دارند.

عدم انطباق برخی از پیشنهادات طرح ارائه شده از سوی مشاور با شرایط شهر و مناطق و اشتباهات در زمان برداشت به علت ضعف کارشناس برداشت و یا عدم انطباق پروانه و پایانکار ساختمانی با فعالیت وضع موجود به علت استیجاری بودن ملک در زمان برداشت اطلاعات، از دیگر عوامل تحقق پذیری و حتی ایجاد مغایرت و یا عدم اجرای آنهاست. این عدم انطباق از سویی ناشی از در نظر گرفتن برخی ویژگی‌های خاص هر منطقه در ارائه پیشنهادات به ویژه کاربری‌های خدماتی در قالب یکسان مراکز خدماتی و کاربری‌های آن در سطح شهر بدون توجه به شرایط اجتماعی- اقتصادی مناطق، انطباق کاربری‌های عمومی بر اراضی درشت مقیاس بدون در نظر گرفتن امکان تملک آنها به وسیله شهرداری و دستگاه‌های اجرایی، سطح بالای سطوح کاربری‌ها جهت جبران کمبودهای موجود در سایر نقاط شهر و ... و از سویی دیگر به علت تغییر شرایط زمانی تهیه طرح می‌باشد.

نتیجه گیری:

بطور خلاصه نواقص و مشکلات وارده به الگوی طرح های جامع در سه زمینه بصورت زیر جمع بندی شده است:

الف) محتوای طرح ها (عدم همخوانی با شرایط ایران، عدم توجه به امکانات تولید خدمات، مشخص نبودن سیاست های ملی و منطقه- ای، عدم ارتباط میان مطالعات و طراحی، یکسان بودن شرح خدمات، عدم توجه به شرایط و آداب محلی و ...)

ب) روش بررسی و تصویب (عدم توجه به روند بررسی و تصویب، تأکید در ارزشیابی پیشنهادات کالبدی، عدم توجه کافی به امکانات اجرایی، فقدان یک نظام مدرن در نظارت، عدم مشارکت شهروندان و ...)

ج) نارسایی و مشکلات اجرایی (عدم هماهنگی طرح های شهری با برنامه های عمرانی بخش، کمبود کارکنان فنی و اجرایی و فقدان منابع مالی، عدم تملک اراضی شهری و ...) (وزارت کشور، ۱۳۶۹: ۴۳).

همچنین در بیان علل نارسایی و عدم کفایت نظام موجود مدیریت شهری بطور اعم و طرح های توسعه شهری بطور اخص از سه عرصه اصلی مقابل می توان نام برد: ناهماهنگی طرح ها با طبیعت و ماهیت پویای شهر (انعطاف ناپذیری طرح)، ناهماهنگی طرح ها با شرایط جامعه (واقع گرا نبودن طرح)، نارسایی در نظام مدیریت شهری بالاخص مدیریت زمین شهری.

در نهایت مهم ترین یافته های پژوهش در خصوص نقش عوامل مؤثر بر تحقق پذیری طرح های توسعه شهری به طور مختصر به شرح زیر می باشد:

- ساختار و چارچوب تهیه طرح های توسعه شهری منطبق با واقعیت ها و اصول علمی مدیریت شهری را دارا نبوده و در کنار آن عدم اجرای همین طرح ها نیز بر مشکلات تحقق پذیری طرح ها افزوده و در واقع در چهارراه: "انجام درست کارهای درست؛" "انجام درست کارهای غلط؛" "انجام غلط کارهای غلط" و "انجام غلط کارهای درست" بایستی ببینیم کدام راه را رفته ایم و باید چگونه مسیر درست را انتخاب کنیم تا به مسیر انجام درست کارهای درست بازگردیم.
- عدم ارائه روش ها و متدهای پیشنهادی تأمین زمین به ویژه برای خدمات شهری از سوی مشاورین در طرح های توسعه شهری یا عبارتی مسکوت گذاشتن راه حل هایی جهت تأمین زمین برای شهرداری ها و همچنین خلاقیت پایین مدیران مناطق جهت تحصیل زمین با توجه به پایین بودن تخصص و مهارت های برخی پرسنل شهرداری و ارائه راهکارها برای آنها از جمله علل تحقق پذیری پایین طرح هاست.
- فقدان مکانیسم های مناسب برای مشارکت بخش خصوصی و شهروندان در احداث و بهره برداری از تأسیسات و خدمات پیش بینی شده در اراضی خدماتی از سوی طرح های تفکیکی و ... و اتکاء اصلی در زمینه ایجاد و بهره برداری از آنها به بودجه دولتی اختصاص یافته به دستگاه های اجرایی ذی ربط، از دیگر عوامل عدم تحقق پذیری کاربری های خدماتی است.

منابع و مآخذ:

۱. ثابتی، محمد (۱۳۷۸): «ارتباط طرح های توسعه شهری با قوانین و مقررات زمین»، مجموعه مقالات نخستین همایش زمین و توسعه شهری. تهران وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۲. سلطانی، فرهاد (۱۳۷۸): «پژوهش مقدماتی در زمینه تدوین نظریه زمین در خدمت تحقق طرح های توسعه شهری»، مجموعه مقالات نخستین همایش زمین و توسعه شهری، تهران وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۳. محمودی نژاد، هادی (۱۳۷۸): «جستاری بر دگرگونی پارادایم کاربری زمین شهری با تأکید بر ساختار کاربری زمین شهری در ایران»، مجله راه و ساختمان، شماره ۴۱.

4. Carmona, M., de Magalhães & Edwards, M. (2001): *The Value of Urban Design, London, CBE (Thomas Telford).*

5. Cowan, R. (2005): *The Dictionary of Urbanism*, Streetwise Press, Tisbury.
6. Darin, drabkin. H. (1977): *land policy and urban growth*. Oxford.
7. Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A., Friedman, R. M., Wallace, F. (2005) : *Implementation Research: A*
8. Moughtin, K., Cuesta, R, Sarris, C, Signoretta, P. (1999) : *Urban Design, Method and Techniques*. Oxford: Architectural Press.
9. Nutt, P.C. (2007): *Examining the Link between Plan Evaluation and Implementation, Technological Forecasting and Social Change*. 74(8), 1252-1271.
10. .Parshall, S., & Pena, W. (2001) : *Problem Seeking: An Architectural Programming Primer*. New York: John Wiley & Sons.
11. Roberts, M. and Greed, C. (2001): *Approaching URBAN DESIGN:The Design Process*. New York: Longman.
12. Lang, J. (2005) : *Urban Design: A Typology of Procedures and Products*. Oxford: Architectural Press. *Decision Making Model*, 2005.
13. *Synthesis of the Literature*. Tampa, FL: University Of South Florida, Louis De La Parte Florida Mental Health Institute, the National Implementation Research Network.
14. Alterman, R. and Moris Hill(1978) : *Implementation of Urban Land Use Plans, Journal of the American Institute of Pplaners*. Vol 44, No. 3, pp 274-285.
15. Behn, R.D.(1980): *Why Murphy Was Right?. Policy Analysis*, 6, pp361-363.
16. Dalton, J., Elias, M., Wandersman, A. (2007) : *Community Psychology: Linking Individuals and Communities*. (2nd Ed), Belmont, CA: Wadsworth.
17. Khoury, Zaki B. (1996) : *Implementing the New Urban Agenda: The Case of Ismailia, Egypt. Environment & Urbanization*, 8 (1). April.
18. Talen E (1997): *Success, failure and conformance: an alternative approach to planning evaluation, Environment and Planning B: Planning & Design* 24(4), pp 573-587.
19. Norton R (2005): *More and better local planning. A state-mandated local planning in Coastal North Carolina" Journal of the American Planning Association* 71(1), pp 55-71.
20. Berke P, Backhurst M, Day M, Ericksen N, Laurian L, Crawford J, Dixon J (2006): *What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zeland, Environment and Planning B: Planning & Design* 33(4), pp 581-600.
21. Carmona M, Sieh C (2005): *Performance measurement innovation in English planning authorities, Planning Theory & Practice* 6(3), pp 303-333.
22. Laurian L, Day M, Backhurst M, Berke P, Ericksen N, Crawford J, Dixon J, Chapman S (2004) : *What drives plan implementation? Plans, planning agencies and developers, Journal of Environmental Planning and Management* 47(4), pp 555-77.
23. Moughtin, K., Cuesta, R, Sarris, C, Signoretta, P. (1999): *Urban Design, Method and Techniques*. Oxford: Architectural Press.
24. Oliveira V, Pinho P (2008): *Urban planning and regeneration in Oporto, 2004-2007" (submitted to Cities)*
25. Elmore, R. F. (1979): *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. Political Science Quarterly*, 94, pp 601-616.
26. El-Khoury, Rodolphe and Robbins, Edwards (1996) : *Shaping the City: Studies in History, Theory and Urban Design 2nd Edition, Routledge; 2 edition (June 19, 2013)*

Archive of SID