

جغرافیا و توسعه شماره ۳۸ بهار ۱۳۹۴

وصول مقاله : ۱۳۹۱/۹/۱۸

تأیید نهایی : ۱۳۹۳/۴/۸

صفحات : ۹۱-۱۰۰

## بررسی رویکرد سنتی تهیهی طرح‌های توسعهی شهری در ایران با استفاده از مدل SWOT

دکتر مهدی ابراهیمی بوزانی<sup>۱</sup>، دکتر اسماعیل علی‌اکبری<sup>۲</sup>، دکتر محمدتقی رهنمایی<sup>۳</sup>

### چکیده

علی‌رغم تلاش‌های بسیار در تهیه و اجرای طرح‌های توسعهی شهری در ایران، این طرح‌ها موفق نبوده و نتوانسته‌اند به اهداف تعیین شده به ویژه تحقق مراکز خدماتی و ارتقای سطوح و سرانه‌های کاربری‌های عمومی دست یابند. با توجه به این که این طرح‌ها از جایگاه بالایی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران برخوردارند، عدم تحقق و موفقیت آن‌ها اثرات نامطلوب زیاد و بعضاً جبران‌پذیری در شهرها ایجاد کرده است. این مسایل باعث شده است بی‌توجهی به مزایای تهیهی این طرح‌ها، مطالعات و بررسی‌های انتقادی زیادی در این زمینه انجام شود. در این مقاله سعی شده است با استفاده از مدل کاربردی (SWOT) امکانات و محدودیت‌های دو حوزه "تهیهی طرح" و "اجرای طرح" بررسی و در نهایت به ارائه‌ی راهبردهایی برای افزایش اثربخشی طرح‌های توسعهی شهری مبادرت شود. در این مدل که یک ابزار استراتژیک محسوب می‌شود، ابتدا عوامل مؤثر در موضوع برنامه‌ریزی به عوامل محیطی درونی شامل نقاط قوت و نقاط ضعف، و عوامل بیرونی شامل فرصت‌ها و تهدیدها تقسیم می‌شود و سپس بر اساس بررسی‌های اولیه راهبردهای تهاجمی، تنوع، بازنگری و تدافعی تعیین و ارائه می‌شود. نتایج ناشی از این تحقیق نشان می‌دهد که باید در نحوه‌ی تهیه و اجرای طرح‌ها تغییرات اساسی ایجاد نمود. سر فصل این تغییرات اهمیت دادن به مردم و نهادهای محلی در تهیه و اجرای طرح‌های توسعهی شهری است.

کلیدواژه‌ها: طرح‌های توسعهی شهری، مدل SWOT، کارآیی، تحقق‌پذیری.

## مقدمه

با تشکیل وزارت آبادانی و مسکن در سال ۱۳۴۲ برنامه‌ریزی شهری به شیوه‌ی فعلی در ایران پایه‌گذاری شد. این نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر نگرش برنامه‌ریزی جامع - عقلانی<sup>۱</sup> است و ریشه آن به مکتب مدرنیسم برمی‌گردد. در این مکتب اعتقاد بر آن است که می‌توان آینده و سعادت بشریت را با خردگرایی و به کمک تکنیک‌ها و ابزارها تضمین نمود (بیورگارد<sup>۲</sup>، ۱۳۸۸: ۳۴۱). در این چارچوب فکری به راه‌حل معماری انسانی تمسک جسته می‌شود و با منطق ریاضی برای نیازهای مهم و اساسی انسان چاره‌جویی می‌شود (شوی، ۱۳۷۵: ۱۳). محصول این فرایند ارائه‌ی اسنادی به عنوان طرح جامع و تفصیلی است که نیازهای شهروندان و نظرات کارشناسان و مدیران شهری را در قالب کاربری زمین تعیین و تصویر می‌کند و مسؤولان و مدیران شهری را به عملی ساختن آن‌ها موظف می‌کند (ویلسون<sup>۳</sup>، ۱۳۸۸: ۱۱۷، ۱۲۳، ۱۳۲؛ پیرزاده، ۱۳۸۷: ۸۵-۸۶؛ Schon, 1983: 205)

اما این شیوه‌ی تهیه‌ی طرح و چاره‌جویی‌های بعدی برای مشکلات آن مانند اعلام اولویت بالای پنج سال کاربری‌ها، توافق با مالک، و ارجاع به کمیسیون‌های ماده صد و غیره نتوانسته است بستر تعامل درست مردم و مسؤولان و انتظارات برای داشتن یک نظام مناسب برنامه‌ریزی را فراهم آورد. این ناکارآمدی به عدم تحقق و موفقیت طرح‌ها منجر شده و اثرات نامطلوب و بعضاً جبران‌پذیری را در شهرها ایجاد نموده است. این شرایط باعث شده است بیشتر صاحب‌نظران، این شیوه‌ی تهیه‌ی طرح را مورد انتقاد قرار دهند. (غمامی، ۱۳۷۱: ۳۷؛ مهدی‌زاده، ۱۳۸۲: ۲؛ پیرزاده، ۱۳۸۷: ۵ و غیره).

اما واقعیت این است که نظام برنامه‌ریزی موجود از قابلیت‌هایی نیز برخوردار است. در این میان یکی از مدل‌هایی که به خوبی زمینه‌ی توجه به

قابلیت‌های یک نظام برنامه‌ریزی را در عین شناسایی معایب آن فراهم می‌کند، مدل برنامه‌ریزی راهبردی SWOT است. بدین ترتیب می‌توان گفت که هدف از این مقاله ارائه راهبردهایی جهت افزایش اثربخشی نظام برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های توسعه‌ی شهری با در نظر گرفتن واقعیت‌های موجود در قالب مدل SWOT است. این مدل یکی از مدل‌های برنامه‌ریزی استراتژیک است. برنامه‌ریزی استراتژیک یا راهبردی از بطن "مدیریت راهبردی" زاده شده است که ابتدا در دهه‌ی ۱۹۶۰ در قلمرو فعالیت شرکت‌های تجاری آمریکا رواج پیدا کرد. این مدل برنامه‌ریزی در واقع پاسخ به نیاز بقا و دوام در شرایط ناامن و متغیر اقتصادی بود (زیاری، ۱۳۸۳: ۲۳۴). نقطه‌ی کلیدی در این مدل، تجزیه و تحلیل همه‌جانبه‌ای از موقعیت سیستم و در نتیجه فراهم‌کننده‌ی چهارچوب مفیدی برای انتخاب راهبرد است. مدل‌های راهبردی (استراتژیک) پس از آن در اواخر دهه‌ی ۱۹۶۰ مورد توجه قرار گرفت که عدم کارایی طرح‌های جامع شهری-که بر مبانی پوزیتیویسم تهیه می‌شد- مشخص شد (Logan & Molotch, 1987: 354) و مفاهیم و راهبردهای جدیدی مانند "برنامه‌ریزی حمایتی" و "برنامه‌ریزی عدالتی" بر مبنای مکتب نئوپوزیتیویسم، وارد ادبیات برنامه‌ریزی شد (مهدی‌زاده، ۱۳۸۲: ۳۱-۲۹؛ Greed, 1994: 43).

در این برنامه‌ریزی‌ها بر بازبینی مستمر چگونگی انجام کار و بازنگری در روند تهیه "برنامه" و "اجرای برنامه" با هدف افزایش رضایت‌مندی و افزایش کارایی و کاهش تأخیر در تولید و اجرای برنامه و حفظ رابطه درست سیاست‌های برنامه با شرایط متغیر تأکید شده است (فریدمن، ۱۳۸۸: ۲۳۰).

از این زمان شهرها و مناطق به عنوان سیستم‌هایی پیچیده در نظر گرفته شدند. این مفهوم جدید برنامه‌ریزی، از دانش سایبرنتیک ناشی شده بود. در این نوع برنامه‌ریزی که الگوی آن طرح‌های ساختاری-

مؤثر در موضوع برنامه‌ریزی به عوامل محیط درونی شامل نقاط قوت و نقاط ضعف و عوامل بیرونی شامل فرصت‌ها و تهدیدها تقسیم می‌شود (موسوی، ۱۳۸۸: ۱۷۱). هر یک از این چهار بخش برای تحلیل این که کجا هستید و به کجا می‌روید، به کار برده می‌شود. در تجزیه و تحلیل SWOT، عوامل مؤثر بطور نظام‌مند شناسایی شده و راهبردهایی که بیشترین سازگاری را با نظام دارند، انتخاب می‌شوند. منطق رویکرد مذکور این است که راهبرد اثر بخش، باید قوت‌ها و فرصت‌های سیستم را به حداکثر برساند و ضعف‌ها و تهدیدها را به حداقل کاهش دهد. در این راستا نقاط قوت مورد حمایت قرار می‌گیرند، نقاط ضعف اصلاح یا متوقف می‌شوند و فرصت‌ها در اولویت قرار داده می‌شوند و یا بهینه می‌شوند و تهدیدها به حداقل کاهش می‌یابند (زین‌الدینی، ۱۳۸۶: ۵۵). رایج‌ترین کاربرد این مدل فراهم آوردن یک چارچوب منطقی برای هدایت نظام‌مند بحث‌های سیستم، ارائه‌ی راهبردهای مختلف و در نهایت انتخاب بهترین راهبرد توسعه است. این روش چنانچه به وسیله‌ی کارشناسان مسلط بر محیط برنامه‌ریزی به کار رود، نتایج بسیار خوبی برای انتخاب و طراحی راهبردهای اثربخش به دنبال خواهد داشت (حکمت‌نیا و موسوی، ۱۳۸۵: ۲۹۳).

### بررسی استراتژیک از شیوه‌ی تهیهی طرح‌های توسعه‌ی شهری ایران

بررسی نظام برنامه‌ریزی شهری کشور در دو حوزه‌ی اصلی قابل انجام است. این دو حوزه عبارتند از: الف- عوامل مرتبط با تهیهی طرح‌های توسعه‌ی شهری؛ ب- عوامل مرتبط با اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری. در ادامه با استفاده از مدل SWOT، این دو حوزه به تفکیک عوامل درونی و عوامل بیرونی، مورد بررسی قرار گرفته و نتایج آن در جدول‌های شماره ۱ تا ۴ بیان شده است.

کارکردی بود به شهرنشینی همچون بخشی از یک فرایند اجتماعی در فضا نگریسته می‌شود (عبدی/دانشپور، ۱۳۸۷: ۳۰۲).

در این طرح‌ها به جای ارائه‌ی نقشه‌های تفصیلی کاربری، به پیشنهاد راهبردها. با هدف افزایش رضایت‌مندی و کارایی و کاهش تأخیر در تولید و اجرای برنامه و حفظ رابطه درست سیاست‌های برنامه با شرایط متغیر تأکید شده است (فریدمن، ۱۳۸۸: ۲۳۰).

### روش‌شناسی

با پذیرش این که موضوع مقاله یک تحقیق کیفی است و لذا بر توصیف‌های روایتی و تشریحی استوار است، استدلال به کار رفته استدلال قیاسی است و در آن بر قضایای کلی و اهداف و معیارهای پذیرفته شده مانند: رعایت اصول عدالت و برابری، مشارکت مردم در تهیه و اجرای طرح؛ هماهنگی طرح با استراتژی‌ها و اهداف توسعه ملی و منطقه‌ای؛ کارایی و انعطاف‌پذیری و واقع‌گرایی طرح، حفظ تعادل و توازن محیط زیست؛ حفظ میراث‌های تاریخی و بناهای با ارزش معماری در شهر؛ و غیره، استوار شده و سعی شده است با روش علمی و استفاده از آثار مرتبط با موضوع تحقیق، مزایا و معایب روش‌شناسی طرح‌های شهری دسته‌بندی و علت‌یابی شود. در این راستا یکی از بهترین مدل‌ها که همزمان امکانات و محدودیت‌های یک نظام را در یک محیط واقعی بررسی می‌کند، مدل SWOT است. SWOT حرف اول چهارکلمه انگلیسی با معادل فارسی قوت، ضعف، فرصت و تهدید است (زیاری، ۱۳۸۳: ۲۳۸). این مدل ابتدا در بخش تجاری مورد استفاده قرار گرفت (Kitts, Edvinsson & Beding, 2006: 4) اما با توجه به شرایط متغیر و پیچیده موجود در شهرها به تدریج برای برنامه‌ریزی شهری نیز مورد استفاده قرار گرفت (Armstrong, 2005: 3). در این مدل که یک ابزار استراتژیک محسوب می‌شود، ابتدا عوامل موجود و

## جدول ۱: تحلیل عوامل درونی مرتبط با تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران بر پایه ی مدل SWOT

نقاط قوت (S)	نقاط ضعف (W)
<p>- تعریف نیازهای خدماتی، کالبدی و تأسیساتی شهرها.</p> <p>- راهاندازی روش‌شناسی مطالعات فضایی با استفاده از فناوری‌های به‌روز و همکاری چندرشته‌ای و فراهم آوردن سلسله اطلاعات و راهبردهایی برای طرح‌های ناحیه‌ای و شهری (توفیق، ۱۳۸۴: ۵۰۷).</p> <p>- نهادینه شدن تدریجی مطالعات علمی و پیدایش دستگاه‌های تخصصی مطالعات و تهیه طرح‌های شهری.</p> <p>- توجه به حریم و محدوده‌های قانونی شهرها به منزله حوزی عملیاتی آنها و ممنوع کردن ساخت و سازها در خارج از آنها (رهنمایی و شاه‌حسینی، ۱۳۸۴: ۸۹).</p> <p>- توجه به روستاهای واقع در حریم شهر.</p> <p>- پیشنهاد تداوم ساختار کالبدی شهرها و نظام خدماتی آنها.</p> <p>- زمینه‌سازی مطلوب برای احداث، تعریض و اصلاح خط بدنه‌های معابر قدیمی و مشکل‌دار.</p> <p>- قابلیت فهم بالا به‌علت ارائه‌ی تصویری و استفاده از معیارهای کمی.</p> <p>- ارائه‌ی تصویر دقیق از وضعیت کاربری زمین در حال و آینده.</p>	<p>- عدم توجه به تفاوت‌ها و ارزش‌های محلی و سکونت‌افشار کم‌درآمد.</p> <p>- فارغ بودن طرح‌ها از توجه به نیازهای واقعی مردم و نگاه ایده‌آلی به ایجاد فضاها.</p> <p>- عدم انعطاف‌پذیری طرح‌ها و ناتوانی شیوه‌های برنامه‌ریزی شهری در حل مسأله‌ی رشد شتابان شهرها و عدم انطباق با ماهیت چندبعدی و متغیر آن.</p> <p>- تحمیل طرح کلیشه‌ای به تمام شهر و عدم تنوع و پویایی در برنامه‌های پیشنهادی.</p> <p>- عدم توجه به قیمت اراضی و اقتصاد سیاسی در تهیه طرح‌های شهری.</p> <p>- ناکارآمدی شیوه‌های سنتی در بررسی و مطالعه موضوعات فراشهری.</p> <p>- عدم توجه به خواست شهروندان در هویت‌بخشی به مکان‌زیستی خود در روند تهیه طرح.</p> <p>- شرح خدمات قدیمی و نامناسب که پاسخگوی نیازهای روزافزون توسعه‌ی شهری نیست.</p> <p>- عدم توجه کافی به بافت‌های فرسوده و قدیمی.</p> <p>- توسعه و نوسازی شهرها به بهای تخریب بافت کهن و از دست رفتن هویت فضایی و ارزش‌های اجتماعی محیط شهری (پیرزاده، ۱۳۸۷: ۹۰).</p> <p>- عدم ارائه طرح و برنامه دقیق و منسجمی برای بازسازی و حفاظت از بافت‌های فرسوده و قدیمی (احمدی، ۱۳۷۱: ۳۶۵-۳۶۴).</p> <p>- وجود نوعی تحکم غیر منطقی در بیشتر مصوبات و پیشنهادات طرح‌ها.</p> <p>- عدم چاره‌جویی در خصوص مالکیت خصوصی گسترده در اراضی شهری.</p> <p>- بی‌توجهی به امکانات مالی و اجرایی در تهیه و بررسی و تصویب طرح.</p>

مأخذ: مطالعات میدانی نگارندگان، ۱۳۹۰؛ مطالعات کتابخانه‌ای به شرح منابع مندرج

## جدول ۲: تحلیل عوامل بیرونی مرتبط با تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران بر پایه مدل SWOT

فرصت‌ها (O)	تهدیدها (T)
<p>- توجه دادن به ضرورت تهیه طرح‌ها</p> <p>- ارائه‌ی تعریفی از نوعی برنامه‌ریزی نظم‌گونه که در هر گروه اجتماعی، در هر زمان و هر مکانی قابلیت اجرا دارد (شوی، ۱۳۷۵: ۱۳).</p>	<p>- عدم توجه کافی به اهداف کیفی، عدالت اجتماعی و ارزش‌های بومی (مهدیزاده، ۱۳۸۲: ۷۸-۷۴).</p> <p>- عدم توجه طرح به بازگرداندن ارزش‌های تولید فضا به نفع عموم شهروندان.</p> <p>- پروژه‌گرایی طرح‌ها و بی‌توجهی به پروسه‌های اجرایی.</p> <p>- شهرسازی انفعالی و روزمره.</p> <p>- عدم توجه جدی به فرصت‌های عمومی و فضاهای شهری.</p> <p>- جدایی عمیق میان دو محور اصلی شهرسازی یعنی برنامه‌ریزی شهری و طراحی شهری.</p> <p>- عدم انطباق طرح‌ها و برنامه‌های توسعه کالبدی با طرح و برنامه‌های پنج ساله توسعه‌ی اقتصادی - اجتماعی کشور.</p> <p>- جدا کردن شهر از منطقه نفوذ و تعاملات ملی و جهانی.</p> <p>- عدم توجه به سیاست‌های شهرنشینی و توزیع جمعیت و نظام سلسله مراتبی در سطح ملی.</p> <p>- عدم هماهنگی اهداف و برنامه‌ها در سطوح محلی و ناحیه‌ای و ملی.</p> <p>- عدم وجود طرح مصوب در مقیاس ملی و لاجرم تشتت و سردرگمی طرح‌های فرودست.</p> <p>- اصطکاک منافع مالکان و مدیریت شهری در پی سقوط قیمت زمین‌های واقع در طرح.</p> <p>- امکان سوء استفاده زیاد از طرح‌های شهری توسط گروه‌ها و افراد ذینفع.</p> <p>- عدم تهیه طرح منطبق با واقعیت‌ها و محدودیت‌های اجرایی.</p>

مأخذ: مطالعات میدانی نگارندگان، ۱۳۹۰؛ مطالعات کتابخانه‌ای به شرح منابع مندرج

**جدول ۳: تحلیل عوامل درونی مرتبط با مسایل اجرایی بر پایه ی مدل SWOT**

نقاط قوت (S)	نقاط ضعف (W)
<p>- نهادینه شدن تدریجی تهیهی طرح‌ها و پیدایش دستگاه‌های تخصصی برای بررسی و تصویب طرح‌های شهری</p> <p>- ایجاد ضابطه‌ای مشخص در راستای نظارت بر فعالیت‌های عمرانی و ساختمانی نهادهای دولتی و بخش خصوصی و نظارت بر نوع استفاده از اراضی و نظارت بر تفکیک و غیره (شارمند، ۱۳۷۸: ۲۲).</p> <p>- به دست دادن مجموعه‌ای از اطلاعات پایه‌ای مورد نیاز تهیهی طرح‌ها و برنامه‌های آتی.</p> <p>- محدود کردن تغییر کاربری زمین شهری به وسیله‌ی مالکان.</p>	<p>- وجود ضوابط و مقررات متفاوت و بعضاً متناقض.</p> <p>- فقدان زمینه کافی برای ورود بخش خصوصی برای اجرای طرح.</p> <p>- جدایی میان دو روند برنامه‌ریزی (تهیه طرح) و روند اجرایی (پیرزاده، ۱۳۸۷: ۹۲).</p> <p>- عدم التزام دستگاه‌های اجرا کننده طرح به اجرای طرح تهیه شده و یا جدی تلقی نکردن آن.</p> <p>- مغایرت خواسته‌ها طرح با اصول عرضه و تقاضا در نظام بازار آزاد (کامرو، ۱۳۸۶: ۱۸۸).</p> <p>- فقدان مکانیزم‌های لازم جهت برگشت منافع ناشی از اجرای طرح‌های شهری به شهرداری و ارگان‌های اجرایی به عنوان نماینده‌ی مردم.</p> <p>- عمیق تر شدن فاصله بین مدیریت شهری و شهروندان با اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری.</p> <p>- آرمایی و انتزاعی بودن طرح‌ها و عدم انطباق با امکانات اجرایی (مهدیزاده، ۱۳۸۲: ۷۸-۷۴).</p> <p>- سختی امکان تغییر و اصلاح طرح‌ها.</p> <p>- تضییع حقوق مالکانه‌ی صاحبان اراضی دارای کاربرهای خدماتی.</p> <p>- اصطکاک منافع مالکان و مدیریت شهری در پی سقوط قیمت زمین‌های واقع در طرح نسبت به زمین‌های خارج از طرح.</p> <p>- کاهش قدرت اقتصادی و اجتماعی نواحی تاریخی (سعیدنیا، ۱۳۸۷: ۱۹).</p>

مأخذ: مطالعات میدانی نگارندگان، ۱۳۹۰؛ مطالعات کتابخانه‌ای به شرح منابع مندرج

**جدول ۴: تحلیل عوامل بیرونی مرتبط با مسایل اجرایی بر پایه ی مدل SWOT**

فرصت‌ها (O)	تهدیدها (T)
<p>- در اختیار قرار دادن امکانات فراوان برای مدیریت فضا در اختیار حکمرانان و مدیران شهری.</p> <p>- فراهم نمودن امکان وصول عوارض‌های مستمر و غیرمستمر (مهندسین مشاور شارمند، ۱۳۷۸: ۱۷۱).</p> <p>- توجه دادن به ضرورت تدوین قوانین و مقررات شهری.</p>	<p>- رشد این باور اجتماعی که هر ضابطه و مقررات کالبدی شهر را می‌توان به نفع خود تغییر داد، مشروط به این که بهای آن پرداخته شود.</p> <p>- الزام قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری به تهیهی نوع رایج تهیهی طرح در ایران.</p> <p>- تعدد قوانین و تشکیلات نهادهای مختلف و تداخل وظایف آن‌ها و عدم وجود نهاد مسؤوّل توسعه‌ی همه‌جانبه شهر (شهبان، ۱۳۸۷: ۲۷).</p> <p>- ناهماهنگی ادارات ثبت اسناد املاک و شهرداری‌ها جهت صدور سند مالکیت و تفکیک ثبتی اراضی حاشیه‌ی شهرها.</p> <p>- فقدان روح هماهنگی و همکاری در مدیریت‌های بخشی و مشخص نبودن تقسیم کار و تعیین وظایف توسعه و عمران میان دستگاه‌ها و بخش‌های مختلف اجرایی (پیرزاده، ۱۳۸۷: ۹۴).</p> <p>- طولانی شدن زمان بررسی و تصویب طرح‌ها.</p> <p>- عدم احترام دستگاه‌های دولتی به طرح‌های توسعه‌ی شهری و پیروی نکردن این دستگاه‌ها از ضوابط طرح‌ها (صفهان، ۸۵، ۱۳۸۰: ۶۱).</p> <p>- ایجاد سکونتگاه‌ها و شهرک‌ها در بعضی نقاط بدون هیچ گونه بررسی اولیه.</p> <p>- عدم وجود اعتماد متقابل بین مردم و مدیریت شهری.</p> <p>- رابطه معکوس امکان مشارکت در تأمین فضاهای خدماتی با میزان فقر اقتصادی و کالبدی حاکم بر بافت‌های مسکونی.</p> <p>- حضور طرح‌های توسعه‌ی شهری به صورت حلقه‌ای منفصل در نظام برنامه‌ریزی کشور (شارمند، ۱۳۷۹: ۱).</p> <p>- تحقق کمتر عملکردهای خدمات شهری نسبت به سایر عملکردهای شهری و لاجرم کمبود فضاهای آموزشی، بهداشتی، درمانی، ورزشی و تفریحی و غیره در شهرها (سعیدنیا، ۱۳۸۷: ۱۵).</p> <p>- توسعه‌ی خارج از محدوده و در جهات پیش‌بینی نشده.</p> <p>- کمبود فضاهای عمومی و خدمات شهری در بافت‌های توسعه‌ی بدون برنامه و انتقال فشار ناشی از نیازهای خدماتی به سایر بافت‌ها به خصوص مرکز شهر.</p> <p>- سرعت‌گیری تخلیه‌ی بافت‌های قدیمی.</p> <p>- شکل‌گیری بافت‌های مسأله‌دار، بی‌هویت و غیرمنسجم و جدا از ساختار اصلی شهر.</p>

مأخذ: مطالعات میدانی نگارندگان، ۱۳۹۰؛ مطالعات کتابخانه‌ای به شرح منابع مندرج

با توجه به جدول‌های شماره‌ی ۱ تا ۴ مشخص می‌شود که نظام برنامه‌ریزی و مدیریت طرح‌های توسعه شهری در ایران به مراتب دارای محدودیت‌های بیشتری نسبت به مزایای آن است. بدین سبب این نظام در طول سال‌های گذشته نتوانسته است انتظارات را برآورده کند.

جدول شماره‌ی ۵ به خوبی عدم تحقق خدمات مورد نیاز شهرهای منتخب را نشان می‌دهد. بطوری که مشاهده می‌شود در بیشتر شهرهای مورد بررسی سرانه‌ی کاربری‌های اراضی خدماتی تحقق نیافته است.

جدول ۵: وضعیت تحقق کاربری‌های طرح‌های توسعه‌ی شهرهای درود، نجف‌آباد، خمینی شهر، خوی، اوز، زواره  
مترمربع

شرح وضعیت	دورود		نجف‌آباد		خمینی شهر		خوی		اوز		زواره	
	سرانه در پایه پیشنهادی (۱۳۷۰)	وضع موجود (۱۳۹۰)	سرانه در پایه پیشنهادی (۱۳۷۰)	وضع موجود (۱۳۹۰)	سرانه در پایه پیشنهادی (۱۳۷۰)	وضع موجود (۱۳۹۰)	سرانه در پایه پیشنهادی (۱۳۷۰)	وضع موجود (۱۳۹۰)	سرانه در پایه پیشنهادی (۱۳۷۰)	وضع موجود (۱۳۹۰)	سرانه در پایه پیشنهادی (۱۳۷۰)	وضع موجود (۱۳۹۰)
مسکونی	۳۳/۴	۳۰/۷	۴۶/۹	۴۲/۳	۴۹/۳	۳۷	۳۳/۵	۳۴/۷	۵۵/۶	۱۰۴/۹	۸۷/۱	۸۱/۱
	۴۶/۴	۳۰/۷	۴۶/۹	۴۲/۳	۴۹/۳	۳۷	۳۳/۵	۳۴/۷	۵۵/۶	۱۰۴/۹	۸۷/۱	۸۱/۱
معماری	۲۵/۸	۱۸/۵	۲۵/۸	۲۵/۸	۲۴/۸	۲۴/۸	۱۵/۱	۳۳/۷	۲۶/۴	۵۰/۳	۲۳/۰۳	۴۰/۸
	۱۳/۳	۱۰/۱	۱۸/۶	۱۸/۶	۱۵/۱	۱۵/۱	۲/۵	۲/۵	۲/۵	۲/۵	۴	۴
مراکز کار و فعالیت	۶۸/۱	۵۳/۳	۳۱	۳۱	۱/۶	۱/۶	۱/۴۶	۱/۴۶	۳/۸	۲/۸	۱/۱	۱/۱
	۱۹/۹	۴/۱۱	۱/۶۷	۱/۶۷	۲/۳	۲/۳	۲/۵	۲/۵	۲/۵	۲/۵	۲	۲
آموزشی	۱۹/۹	۴/۱۱	۱/۶۷	۱/۶۷	۲/۳	۲/۳	۲/۵	۲/۵	۲/۵	۲/۵	۲	۲
	۱۹/۹	۴/۱۱	۱/۶۷	۱/۶۷	۲/۳	۲/۳	۲/۵	۲/۵	۲/۵	۲/۵	۲	۲
آموزش عالی	۳	۱/۹۴	۳۰/۳۳	۱۲/۴	۲/۸۳	۹	۳۴/۱	۳۴/۱	۱/۴	۶	۴/۹۳	۴/۹۳
	۳	۱/۹۴	۳۰/۳۳	۱۲/۴	۲/۸۳	۹	۳۴/۱	۳۴/۱	۱/۴	۶	۴/۹۳	۴/۹۳
بهداشتی-درمانی	۴/۶	۱/۵۳	۱/۶۳	۱/۶۳	۱/۵۶	۱/۵۶	۱/۴۲	۱/۴۲	۳/۸	۱/۸	۲/۸	۲/۸
	۴/۶	۱/۵۳	۱/۶۳	۱/۶۳	۱/۵۶	۱/۵۶	۱/۴۲	۱/۴۲	۳/۸	۱/۸	۲/۸	۲/۸
فرهنگی-مذهبی	۶/۵	۱/۱	۱/۴۶	۱/۴۶	۱/۳۳	۱/۳۳	۱/۶۱	۱/۶۱	۱/۵	۱/۵	۲/۴	۲/۴
	۶/۵	۱/۱	۱/۴۶	۱/۴۶	۱/۳۳	۱/۳۳	۱/۶۱	۱/۶۱	۱/۵	۱/۵	۲/۴	۲/۴
سبز	۲۳/۸	۱۲/۱	۱/۴۶	۱/۴۶	۴/۷	۴/۷	۱/۴۳	۱/۴۳	۷/۱۹	۴/۱۰۴	۲/۱	۲/۱
	۲۳/۸	۱۲/۱	۱/۴۶	۱/۴۶	۴/۷	۴/۷	۱/۴۳	۱/۴۳	۷/۱۹	۴/۱۰۴	۲/۱	۲/۱
پارکینگ	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱
	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱	۱۰۰/۱
ورزشی	۱۰/۴	۲/۱	۱/۶	۱/۶	۲	۱/۳	۱/۵۵	۱/۵۵	۱/۲	۲/۸۴	۴/۶	۴/۶
	۱۰/۴	۲/۱	۱/۶	۱/۶	۲	۱/۳	۱/۵۵	۱/۵۵	۱/۲	۲/۸۴	۴/۶	۴/۶

۱۰۰۰۱ اعلام نشده  
منابع: طرح توسعه و عمران (جامع) شهرهای درود، نجف‌آباد، خمینی شهر، خوی، زواره، اوز، طرح تجدید نظر طرح توسعه و عمران نجف‌آباد، آمارنامه سال ۱۳۹۰ شهر اصمغان.

**نتیجه**

- تأکید بر اجرای طرح‌ها و وصول درآمدهای پایدار مبتنی بر مطالعات طرح و تقویت نظارت شهرداری‌ها در راستای نظارت بر هر گونه فعالیت عمرانی و ساختمانی عمومی و خصوصی در محدوده و حریم شهرها.

- تشکیل بانک اطلاعات طرح‌های توسعه‌ی شهری به منظور نگهداری دائم اسناد و مدارک تهیه شده.

### ۳- راهبردهای اقتضایی یا تنوع (تقابل تهدیدها و قوت‌ها) در حوزه‌ی تهیهی طرح‌ها (ST)

- توجه بیشتر به اهداف کیفی، عدالت اجتماعی و ارزش‌های بومی در تهیهی طرح‌ها.

- توجه به تعریف و بهره‌برداری از ارزش‌های تولید فضا به نفع عموم شهروندان و شهر.

- تهیهی طرح‌های متناسب و کارآمد و درهم تنیده با اهداف و وظایف و امکانات و نظرات مدیریت شهری برای توسعه و نوسازی بافت‌های کهن.

- تأکید بر طراحی شهری به منظور خلق فضاها و عرصه‌های همگانی ماندگار و استفاده از روش‌های نوین تهیهی طرح به نحوی که فعالانه به اصلاح روندها کمک و نتایج بهتری را در تحقق طرح‌ها (با دارا بودن انعطاف‌پذیری لازم) به دنبال آورد.

- توجه به برنامه‌های پنج ساله‌ی توسعه‌ی اقتصادی-اجتماعی و طرح‌های فرادست تهیه شده، در تهیهی طرح‌ها و مشارکت دادن نهادهای مسؤول تهیهی این نوع برنامه‌ها در تهیهی طرح‌های شهری.

- تأکید بر تهیهی طرح‌های فرادست به ویژه طرح ملی (آمایش سرزمین).

### ۴- راهبردهای اقتضایی یا تنوع (تقابل تهدیدها و قوت‌ها) در حوزه‌ی اجرای طرح‌ها (ST)

- نظارت و سخت‌گیری منطقی بر اجرا و رعایت کاربری‌ها و ضوابط مصوب.

تهیه و اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری در ایران اثرات مثبت و منفی زیادی را در نحوه‌ی برنامه‌ریزی، مدیریت شهری، حقوق شهروندی، نهادسازی و تغییرات کالبدی و غیره ایجاد نموده است. به منظور افزایش اثرات مثبت و کاهش اثرات نامطلوب تهیه و اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری لازم است تغییراتی در ساختار تهیه و اجرای طرح‌ها صورت پذیرد. در ادامه بر اساس عوامل بررسی شده و استفاده از مدل تحلیلی SWOT راهبردها و راهکارهای اصلاح نظام برنامه‌ریزی کشور به تفکیک دو حوزه‌ی "تهیه" و حوزه‌ی "اجرا"ی طرح‌های توسعه شهری در قالب چهار راهبرد تهاجمی، تنوع، بازنگری و تدافعی (مجموعاً ۸ راهبرد) ارائه می‌شود:

**راهبردها**

#### ۱- راهبردهای تهاجمی (همگرایی فرصت‌ها و قوت‌ها) در حوزه‌ی تهیهی طرح‌ها (SO)

- بر تهیهی طرح به عنوان بستر انجام مطالعات علمی و بهترین راه ارائه‌ی تصویری شفاف و دقیق از نیازها و منطقی‌ترین شیوه‌ی رفع مشکلات و استفاده بهینه از اراضی شهری و استفاده از آن برای اداره‌ی شهر و مدیریت ساخت و سازها و نظارت و کنترل محدوده‌ها و حریم شهر.

- استفاده از دستگاه‌های تخصصی تهیهی طرح‌های توسعه‌ی شهری (مهندسان مشاور مجرب).

- تأکید بر تهیه خط بدنه معابر در طرح‌های توسعه تا همچنان امکان مدیریت بر احداث، تعریض معابر و تعریف حد مالکیت عمومی و خصوصی فراهم باشد.

#### ۲- راهبردهای تهاجمی (همگرایی فرصت‌ها و قوت‌ها) در حوزه‌ی اجرای طرح‌ها (SO)

- تأکید بر حفظ شورای عالی شهرسازی و معماری به عنوان مرجع عالی و تخصصی تصویب آیین‌نامه‌ها و ضوابط شهرسازی و معماری.

- افزایش نظارت نهاد تصویب‌کننده طرح و نهادهای نظارتی دیگر بر اجرای درست طرح.  
- توجه خاص به اجرای طرح‌های بافت‌های فرسوده به ویژه اصلاح دسترسی‌ها و بهبود خدمات و امکانات.  
- توجه به تجارب سایر کشورها در اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری.

#### ۷- راهبردهای تدافعی (همگرایی تهدیدها و

##### ضعف‌ها) در حوزه‌ی تهیه‌ی طرح‌ها (WT)

- اصلاحات لازم در قوانین به منظور کاستن از قوانین مغایر.  
- جلوگیری از تهیه‌ی طرح‌های ایده‌آلی.  
- ممانعت از تحمیل طرح‌های کلیشه‌ای به تمام نقاط شهر.  
- دولتی تلقی نکردن طرح‌های توسعه.

- جلوگیری از جدایی بین برنامه‌ریزی و طراحی شهری  
- جدا نکردن طرح از فرایندهای ملی و جهانی و نظام برنامه‌ریزی کشور.

#### ۸- راهبردهای تدافعی (همگرایی تهدیدها و

##### ضعف‌ها) در حوزه‌ی اجرای طرح‌ها (WT)

- جدا نکردن مرحله‌ی اجرا و مرحله‌ی تهیه‌ی طرح از یکدیگر.

- جلوگیری از ایجاد بی‌اعتمادی بین مردم و مسؤولان و اصطکاک بین منافع مالکان و مدیریت شهری.

- جلوگیری از کاهش کیفیت زندگی ساکنان نواحی تاریخی و شهروندانی که ملکشان در طرح قرار می‌گیرد.  
- جلوگیری از ایجاد مدیریت‌های جزیره‌ای و ناهماهنگ و به دور از روند کلی شهر.

- جلوگیری از شکل‌گیری سکونتگاه‌های بدون برنامه و توسعه‌های خارج از محدوده.

- تغییر قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری به نحوی که زمینه برای به‌کارگیری شیوه‌های نوین تهیه‌ی طرح‌های شهری فراهم شود.

- افزایش نقش شهرداری‌ها در تهیه و اجرای طرح‌های محلی.

- محدود کردن تصویب نهایی طرح‌های محلی به داخل استان‌ها.

- در نظر قرار دادن طرح‌های توسعه‌ی شهری در بودجه‌ریزی نهادهای دولتی و عمومی.

- کاهش حجم و تنوع پیشنهادات طرح‌های توسعه‌ی شهری.

- مشارکت‌طلبی از مردم و توجه بیشتر به خواسته‌های شهروندان ساکن در محل.

#### ۵- راهبردهای بازنگری یا انطباق (تقابل فرصت‌ها

##### و ضعف‌ها) در حوزه‌ی تهیه‌ی طرح‌ها (WO)

- تعریف و تصویب مکانیزم‌های قانونی برای جذب منافع ناشی از اجرای طرح‌های شهری به شهرداری.

- توجه به تفاوت‌های محله‌های مختلف به ویژه محله‌های فقیرنشین در تهیه‌ی طرح‌ها و ضوابط.

- توجه به واقعیت‌ها به ویژه قیمت اراضی و اقتصاد سیاسی در تهیه طرح‌های شهری.

- بازنگری در شیوه‌ی تهیه‌ی طرح‌های توسعه‌ی شهری در کشور و بهره‌گیری از شیوه‌های نوین تهیه‌ی طرح.

- دوری از استاندارد زدگی و کمی‌گرایی.

- توجه به اجرا در مرحله‌ی تهیه‌ی طرح‌ها.

- تهیه‌ی قانون جامع شهرسازی و قانون جامع زمین.

#### ۶- راهبردهای بازنگری یا انطباق (تقابل فرصت‌ها

##### و ضعف‌ها) در حوزه‌ی اجرای طرح‌ها (WO)

- توجه بیشتر به مشارکت و خواست شهروندان.

- در اولویت قرار دادن اجرای طرح‌های مشارکتی



### منابع

- شواهی، فرانسواز (۱۳۷۵). شهرسازی تخیلات و واقعیات، ترجمه سیدمحسن حبیبی. تهران. انتشارات دانشگاه تهران.
- عبدی‌دانشپور، زهره (۱۳۸۷). درآمدی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری، تهران. انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- غمامی، مجید (۱۳۷۱). بررسی و نقد اجمالی طرح‌های جامع شهری، فصلنامه آبادی شماره ۷. وزارت مسکن و شهرسازی. تهران. صص ۵۲-۳۴.
- فریدمن، جان (۱۳۸۸). به سوی شیوه‌ی برنامه‌ریزی نااقلیدسی، مجموعه مقالات نظریه‌ی برنامه‌ریزی شهری (۱) (سده‌ی بیستم). ویراستاران اسکات کمپل و سوزان فاینشتاین. ترجمه عارف اقوامی مقدم. تهران. انتشارات آذرخش. صص ۳۶۹-۲۴۱.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۴). آمایش سرزمین تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران، تهران. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- پیرزاده، حسین (۱۳۸۷). اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران بر اساس رویکرد راهبردی، تهران. وزارت مسکن و شهرسازی.
- حکمت نیا، حسن؛ میرنجف موسوی (۱۳۸۵). کاربرد مدل در جغرافیا با تأکید بر برنامه‌ریزی شهری و ناحیه‌ای، یزد. انتشارات علم نوین یزد.
- رهنمایی، محمدتقی؛ پروانه شاه‌حسینی (۱۳۸۴). فرآیند برنامه‌ریزی شهری ایران، تهران. انتشارات سمت.
- زیاری، کرامت‌الله (۱۳۸۳). مکتب‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای، یزد. انتشارات دانشگاه یزد.
- سازمان خدمات طراحی شهرداری‌های استان اصفهان (۱۳۷۴)، طرح هادی زواره.
- سعیدنیا، احمد (۱۳۸۷). تحقق‌پذیری طرح‌های شهری، در مجموعه مقالات توسعه شهری. تهران. جامعه مهندسان مشاور ایران.
- شهابیان، پویان (۱۳۸۷). بررسی تحقق‌پذیری طرح‌های شهری، در مجموعه مقالات توسعه شهری. تهران. جامعه مهندسان مشاور ایران.
- شهرداری اصفهان (۱۳۸۰)، اصفهان ۸۵ (دومین برنامه پنج ساله شهرداری اصفهان)، اصفهان، مدیریت برنامه ریزی و پژوهش شهرداری اصفهان.
- شواهی، فرانسواز (۱۳۷۵). شهرسازی تخیلات و واقعیات، ترجمه سیدمحسن حبیبی. تهران. انتشارات دانشگاه تهران.
- عبدی‌دانشپور، زهره (۱۳۸۷). درآمدی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری، تهران. انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- غمامی، مجید (۱۳۷۱). بررسی و نقد اجمالی طرح‌های جامع شهری، فصلنامه آبادی شماره ۷. وزارت مسکن و شهرسازی. تهران. صص ۵۲-۳۴.
- فریدمن، جان (۱۳۸۸). به سوی شیوه‌ی برنامه‌ریزی نااقلیدسی، مجموعه مقالات نظریه‌ی برنامه‌ریزی شهری (۱) (سده‌ی بیستم). ویراستاران اسکات کمپل و سوزان فاینشتاین. ترجمه عارف اقوامی مقدم. تهران. انتشارات آذرخش. صص ۳۶۹-۲۴۱.
- فیشمن، رابرت (۱۳۸۸). اتوپیاها شهری: ابنزر هاوارد و لوکوربوزیه، مجموعه مقالات نظریه‌ی برنامه‌ریزی شهری (سده‌ی بیستم)، ویراستاران اسکات کمپل و سوزان فاینشتاین. ترجمه عارف اقوامی مقدم. تهران. انتشارات آذرخش. صص ۱۱۵-۳۹.
- کامروا، سیدمحمدعلی (۱۳۸۶). مقدمه‌ای بر شهرسازی معاصر ایران، تهران. انتشارات دانشگاه تهران.
- مهدی‌زاده، جواد (۱۳۸۲). برنامه‌ریزی راهبردی توسعه‌ی شهری (تجربیات جهانی و جایگاه آن در ایران، تهران. شرکت طرح و نشر پیام سیما.
- مهندسین مشاور زیست‌بوم پژوه (۱۳۹۰). طرح توسعه و عمران (جامع) شهر زواره.
- مهندسان مشاور تندیس‌فارس-معمار-شهرساز (۱۳۷۹). طرح‌های شهر اوز.
- مهندسان مشاور تندیس‌فارس-معمار-شهرساز (۱۳۹۰). طرح جامع شهر اوز.
- مهندسین مشاور شامند (۱۳۷۸). شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری، جلد دوم. بررسی تجارب تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در ایران، تهران، سازمان شهرداری‌های کشور.
- مهندسین مشاور زیست‌بوم پژوه (۱۳۹۰). طرح جامع شهر زواره.

- مهندسين مشاور شارمند ( ۱۳۷۹ ) شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری در ایران، جلد سوم. تهران. سازمان شهرداری‌های کشور. چاپ دوم.
- مهندسين مشاور پویا نقش شهر و بنا (۱۳۹۰). طرح جامع شهر خوی.
- مهندسين مشاور شهر و خانه (۱۳۷۲). طرح جامع نجف‌آباد.
- مهندسين مشاور نقش جهان پارس (۱۳۹۰). طرح تجدید نظر طرح توسعه و عمران نجف‌آباد.
- مهندسين مشاور نقش محیط (۱۳۹۰). طرح توسعه و عمران (جامع) خمینی‌شهر.
- ویلسون، ویلیام اچ (۱۳۸۸). فراز، فرود و مفهوم جنبش شهر زیبا، در مجموعه مقالات نظریه‌ی برنامه‌ریزی شهری (۱) (سده ی بیستم)، ویراستاران اسکات کمپل و سوزان فاینشتاین؛ ترجمه عارف اقوامی مقدم. تهران. انتشارات آذرخش. صص ۱۶۶-۱۱۷.
- Armstrong, J. scott (2005). The value of Formmal Planning for Strategic Decisions". Strategic Managemant Journal 3:197-211. Doi: 10.1002/ smj. 4250030303.
- Brendan Kitts, Leif Edvinsson and Tord Beding (2006). Crystallizing knowledge of historical company performance into interactive, query-able 3D Landscapes.
- Greed, C, H (1999). Social Town Planning, London : Routledge.
- Logan, J.R; Molotch, H.L(1987).Urban Fortunes, Berkely : University of Californiya.
- Schon, D.A (1983). The reflective practitioner: How professionals think in action. New York: Basic Books.