

ارائه روشی تلفیقی برای ارزیابی طرح‌های تفصیلی شهری

(مطالعه موردی: طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز)*

دکتر بهناز امین‌زاده**، مهندس سمیه رودکی***

تاریخ دریافت مقاله: ۹۴/۰۵/۳۱ تاریخ پذیرش نهایی: ۹۵/۰۶/۰۸

چکیده

طرح‌های تفصیلی شهری مهم‌ترین ابزار ساماندهی نظام‌مند کالبدی شهرها، محسوب می‌شوند که در مواجهه با نارسایی‌های کالبدی- فضایی شهرهای کشور به کار گرفته می‌شوند. علی‌رغم سابقه طولانی تهیه و اجرای آنها، ارزیابی میزان تحقق‌پذیری اهداف و موفقیت طرح‌های تفصیلی به‌ندرت انجام شده است و در نتیجه بازخورد آن در نظام برنامه‌ریزی انعکاس چندانی نداشته است؛ بنابراین، برای نیل به یک برنامه‌ریزی و مدیریت پویا، مستمر، منعطف و مبتنی بر واقعیات طرح‌های تفصیلی شهری، ارزیابی آنها گامی ضروری است. هدف پژوهش حاضر، تحلیل و ارزیابی میزان تحقق‌پذیری و موفقیت طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز است، در این راستا از تلفیق دو روش ارزیابی «طرح/فرایند/نتایج»^۱ و «فرایند تهیه برنامه/ اجرای برنامه»^۲ برای تدقیق معیارهای ارزیابی استفاده شده است. نتایج تحقیق علاوه بر بررسی نقاط قوت و ضعف تهیه و اجرای طرح تفصیلی مذکور، فرایندی از ارزیابی طرح‌های تفصیلی شهری را پیشنهاد می‌دهد که می‌تواند در ارزیابی طرح‌های مشابه مورد استفاده قرار گیرد.

واژه‌های کلیدی

روش طرح/ فرایند/ نتایج، فرایند تهیه برنامه، اجرای برنامه، ارزیابی طرح تفصیلی شهری، منطقه ۶ شهرداری شیراز

* این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد تخصصی سمیه رودکی به راهنمایی دکتر بهناز امین‌زاده با عنوان کاربرد روش ارزیابی نتایج فرایند طرح و فرایند اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها در ارزیابی طرح‌های تفصیلی و ارائه راهکار مدیریتی برای اجرای طرح تفصیلی (مورد مطالعه: طرح تفصیلی منطقه ۶ کلان‌شهر شیراز) که در زمستان ۱۳۹۳ در دانشکده شهرسازی پردیس هنرهای زیبا دانشگاه تهران ارائه شده است.

**دانشیار دانشکده شهرسازی پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (مسئول مکاتبات) Email: Bgohar@ut.ac.ir

*** دانش‌آموخته دوره کارشناسی‌ارشد مدیریت شهری، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: S_roodaki@alumni.ut.ac.ir

مقدمه

مروری بر پیشینه تحقیق پذیری طرح‌های شهری حاکی از آن است که شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های شهری موضوعی است که در تمام تجارب جهانی وجود دارد. به‌طور ایده‌آل یک طرح شهری به همان صورتی که برنامه‌ریزی شده است باید مورد اجرا قرار گیرد، اما از سویی برنامه‌ریزان فاقد تجارب عملی اجرا بوده و از سویی در عمل مدیران شهری با چالش‌های متعددی مواجه شده و در شرایط عدم قطعیت مجبورند تا میان ایده‌آل‌گرایی با واقع‌گرایی تعادل برقرار کنند. این وضعیت شکافی میان برنامه‌ریزی و اجرا ایجاد می‌کند و منجر به عدم موفقیت طرح‌های شهری در دستیابی به اهدافشان می‌گردد. در دهه‌های اخیر با معرفی روش‌های ارزیابی فرایندگرا، برنامه‌ریزی از مرحله سیاست‌گذاری تا تهیه طرح و شناسایی برنامه‌های اجرایی و اجرای آنها مورد بررسی دقیق قرار می‌گیرد. هر چند طرح‌های تفصیلی و بخشی با صرف هزینه و انرژی زیادی تهیه می‌شوند و می‌توانند تأثیرات مثبتی در اجرا سیاست‌های کلان طرح‌های جامع داشته باشند، اما در اجرا این طرح‌ها با مشکلاتی روبه‌رو بوده و به دلایل متعدد تنها قسمتی از آنها اجرا می‌شوند. به‌عنوان مثال در طرح تفصیلی بازرگاری شده منطقه ۶ شهرداری شیراز در سال ۱۳۸۳ علی‌رغم آنکه روش‌هایی مدنظر بوده تا به‌واقع بینانه‌تر شدن هر چه بیشتر نتایج طرح یاری رساند با این حال پیشنهادهای مشخص عملی برای «اجرایی نمودن طرح‌ها» یا «به‌موقع به اجرا گذاردن طرح‌ها» به‌ندرت مطرح شده است.

هدف اصلی تحقیق ارائه روشی برای ارزیابی طرح‌های شهری و ارائه راهکارهایی جهت پاسخ به مشکلات موجود ناشی از شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های شهری از حوزه وظایف مدیریت شهری است. با توجه به اهمیت طرح‌های تفصیلی در چهارچوب کلان برنامه‌ها و سیاست‌های شهری سوالات زیر مطرح می‌شود. چه روش یا روش‌هایی برای ارزیابی میزان تحقق‌پذیری اهداف طرح‌های تفصیلی مناسب است؟ طرح تفصیلی منطقه ۶ شیراز تا چه حد محقق شده و چالش‌ها و موانع اجرا در آن چه بوده است؟

پیشینه موضوع

اندیشمندان و مهم‌ترین آنها پیترهال، سه مرحله کاملاً مجزا در تدوین تهیه طرح‌های توسعه شهری را توضیح می‌دهند. مرحله اول را که تا اواسط دهه ۱۹۶۰ بسط یافت، می‌توان دوران طرح‌های جامع یا طرح‌های کلی خواند. مرحله دوم را که حدود سال ۱۹۶۰ فرارسید، می‌توان دیدگاه سیستمی به برنامه‌ریزی دانست. مرحله سوم نیز که از اوایل دهه ۱۹۷۰ شروع به تدوین کرد، برنامه‌ریزی راهبردی را شامل می‌شود (نوریان و وحیدی برچی، ۱۳۹۴، ۵۳). در ایران نیز با تصویب قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در اسفند ۱۳۵۱،

طرح‌های جامع شهری شامل دو مرحله، طرح جامع و طرح تفصیلی شد و قرارداد تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی (قرارداد تیپ شماره ۱۲) تهیه شد (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۳، ۸۴). با وجود تلاش‌های انجام‌گرفته، اغلب طرح‌های جامع و تفصیلی در حال حاضر نیز با وجود اصلاحات جزئی در شرح خدمات و برخی مصوبات جدید مربوط به محتوای طرح‌ها هنوز با همان رویکرد و فلسفه طرح‌های جامع تهیه می‌شوند. به عبارت دیگر مبانی نظری تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهری در ایران متکی به رویکرد مدرنیزم و اثبات‌گرایی و نشأت گرفته از الگوهای غربی است. طرح تفصیلی تنظیم برنامه‌های مفصل و انجام اقدامات جز به جز در مناطق و محلات شهری و طراحی آنها را به عهده دارد (سعیدنیا، ۱۳۸۳). در حقیقت سند اجرایی و ملاک تحقق چشم‌انداز، اهداف و راهبردهای طرح جامع شهر است تا از طریق آن تحولات کالبدی، تغییرات عملکردی و سازمان فضایی را هدایت و کنترل کند؛ بنابراین تعیین استانداردها، ساختار پهنه‌بندی، ضوابط و مقررات ساخت‌وسازها از مهم‌ترین وظایف طرح تفصیلی است.

علی‌رغم اهمیت ارزیابی در فرایند تهیه و اجرای برنامه‌های جامع و تفصیلی شهری، این موضوع در کشور ایران، هنوز به جایگاه واقعی خود نرسیده است و به تعبیری در شرایط کنونی شهر به پدیده‌ای تبدیل شده است که هر سازمان مسئول و مؤثر شهری در چهارچوب خواسته‌های بخشی و عموماً غیر هماهنگ خود با سایر سازمان‌ها آن را به سویی کشیده و یا در سوی دیگر محدود می‌کند (صارمی و توتزاری، ۱۳۹۳). از مهم‌ترین اقدامات صورت گرفته در زمینه ارزیابی محتوایی طرح‌های جامع شهری طرح ارزیابی برنامه‌های توسعه شهری در ایران بوده که از سوی سازمان برنامه و بودجه به مهندسین مشاور زیستا واگذار شد (زیستا، ۱۳۷۲). مطالعه دیگر، تحقیقی است که توسط مهندسین مشاور شارمند در اواخر دهه ۷۰ انجام شده است (شارمند، ۱۳۷۹) که برای سنجش میزان تحقق‌پذیری طرح‌های تفصیلی ۴ شهر انتخاب و مواردی نظیر سنجش جهات توسعه شهر، شبکه معابر، کاربری‌های مختلف شهری و جمعیت مورد بررسی قرار گرفته است در این زمینه پژوهشی نیز توسط پورا احمد و همکاران (۱۳۸۵) در تحقیق پیرامون آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری، توسعه ناموزون شهرهای کشور را نتیجه طرح‌های توسعه شهری، بهزادفر (۱۳۸۸)، پس از ارائه مفاهیم پایه به بررسی روش مطالعه و انجام طرح‌های جامع و تفصیلی پرداخته و با اشاره به انجام چهار پژوهش در این زمینه، این طرح‌ها را ناکارآمد و تحقق‌ناپذیر می‌داند، وی واقع‌نگری و انعطاف‌پذیری در نحوه رویکرد به تعیین اهداف و ارزیابی امکانات اجرایی را از عوامل مؤثر در تحقق‌پذیری این طرح‌ها محسوب کرده است. عزیزی و همکاران (۱۳۹۱) عدم یکپارچگی نظام مدیریت شهری را از عوامل مهم در

تفصیلی یکی از مناطق شیراز مورد آزمون قرار می‌دهد و میزان تحقق‌پذیری و عدم تحقق‌پذیری را مشخص می‌سازد. در این مقاله سعی می‌گردد با در نظر گرفتن متغیرهای قابل‌سنجش در میزان تحقق‌پذیری یک نمونه از طرح‌های تفصیلی مورد سنجش قرار گیرد. با توجه به آنکه تحقیق در حوزه رویه‌ای می‌باشد و اصول و روش ارزیابی مبانی نظری تحقیق را مشخص می‌سازد توضیحاتی در این زمینه ضروری است.

روش‌ها و اصول ارزیابی

در ارزیابی اجرای طرح‌های شهری بایستی جنبه‌های کیفی برنامه، انسجام درونی و بیرونی طرح، تأمین منافع جامعه، توسعه متوازن در زمان، ظرفیت و منابع مالی و انسانی سازمان مجری طرح، تأثیر متقابل طرح و نیروهای سیاسی بر یکدیگر و تعهدات سازمان مجری طرح مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. در جدول ۱، با مرور پیشینه مرتبط، ویژگی‌های روش‌های ارزیابی جامع در قالب روش‌های ارزیابی کلاسیک و نوین جامع دسته‌بندی شده‌اند.

ناکارآمدی برنامه‌ها می‌داند. فریور صدری (۱۳۹۳) نیز نتیجه طرح‌ها را اصطکاک نیروها دانسته و در نهایت حذف طرح‌ها و برنامه‌های مزبور را از فضای عمومی توسعه کشور پیشنهاد می‌دهد.

بسیاری از تحقیقات موجود در مورد ارزیابی طرح‌های تفصیلی با هدف میزان تحقق‌پذیری کاربری اراضی انجام شده است از آن جمله می‌توان به تحقیق موسوی و رفیعیان (۱۳۸۳) در مورد بررسی ده طرح تفصیلی در استان آذربایجان شرقی، مطالعه شفیع دستجردی (۱۳۹۲) در مورد طرح تفصیلی اصفهان و تحقیق دلیر و ملکی (۱۳۸۶) در ایلام اشاره نمود. رضایی و رحیمی (۱۳۹۲) نیز به علل تغییر کاربری اراضی و تأثیری که بر خدمات شهری در شهر مرودشت شده است پرداخته و بر میزان تخلفات انجام شده متمرکز شده است و در تحقیق جدیدتری پیرامون شهر بجنورد دلایل عدم تحقق‌پذیری کاربری اراضی در مشکلات در تملک زمین، مشکلات در نحوه تهیه طرح کاربری اراضی در طرح تفصیلی و نقص فرایند تهیه طرح تا اجرای آن اشاره کرده است. در ادامه تحقیقات اخیر، تحقیق حاضر به میزان تحقق‌پذیری طرح تفصیلی شیراز در قالب یک رویکرد جامع می‌پردازد و هدف آن ارائه روشی برای ارزیابی جامع طرح‌های تفصیلی است که روش را در رابطه با طرح

جدول ۱. کاربرد روش‌های ارزیابی در طرح‌ها و برنامه‌های شهری^۳

جایگاه در چرخه ارزیابی	خروجی اصلی	معیارها		روش‌های ارزیابی		
		هدف عمده	تمرکز عمده			
قبل از اجرا	انتخاب بهترین پروژه از چندین پروژه مستقل	ارزیابی هزینه و سودمندی اجتماعی	محتوای طرح	هزینه و سودمندی اجتماعی	روش‌های کلاسیک ارزیابی جامع	
قبل از اجرا	ترکیب و ارتقای گزینه‌های مختلف جهت تأمین منافع کل جامعه	ارزیابی هزینه و سودمندی اجتماعی با تقسیم جامعه به دو گروه مصرف‌کننده و تولیدکننده	محتوای طرح	جدول موازنه برنامه‌ریزی		
قبل از اجرا	بارگذاری عناصر و گروه‌های متأثر از طرح	ارزیابی آلترناتیوها براساس اهداف و مقاصد	محتوای طرح	ماتریس دستیابی به اهداف		
بعد از اجرا	پیشنهادات در زمینه اصلاح موارد و استفاده از تجارب آن در طرح‌های آتی	ارزیابی تأثیر فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده بر محیط	محتوای طرح	ارزیابی تأثیرات محیط زیستی		
بعد از اجرا	پیشنهادات در زمینه اصلاح موارد و استفاده از تجارب آن در طرح‌های آتی	ارزیابی تأثیر طرح بر ویژگی‌های اجتماعی (جدایی‌گزینی/ اعیان‌سازی و...)	محتوا و فرایند طرح	ارزیابی تأثیرات اجتماعی		
قبل از اجرا	مکان‌گزینی مناسب فعالیت‌ها	رتبه‌بندی گزینه‌های دارای سلسله‌مراتب براساس معیارهای مشخص	محتوای طرح	فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی ارزیابی چندمعیاری		
قبل از اجرا	مکان‌گزینی مناسب فعالیت‌ها	رتبه‌بندی گزینه‌ها بر اساس معیارهای مشخص	محتوای طرح	فرایند تحلیل شبکه‌ای		
بعد از اجرا	شناخت نقاط ضعف و قوت اجرای طرح	اندازه‌گیری ارتباط بین طرح و صدور مجوز	محتوای طرح	ارزیابی اجرای طرح		روش‌های نوین ارزیابی جامع
قبل، حین و بعد از اجرا	شناخت نقاط ضعف و قوت تهیه و اجرای طرح	ارزیابی فرایند تهیه و اجرای طرح‌ها براساس معیارهای مشخص	فرایند تهیه و اجرای طرح	فرایند تهیه برنامه و اجرای آن		
قبل، حین و بعد از اجرا	شناخت نقاط ضعف و قوت تهیه و اجرای طرح	ارزیابی نتایج و فرایند اجرای طرح‌ها براساس معیارهای مشخص	محتوا و فرایند طرح و نتایج حاصل	طرح/فرایند/نتایج		

انتخاب روش ارزیابی

در زمینه انتخاب روش ارزیابی، یکی از ملاحظات اساسی آن است که روشی انتخابی در عین انطباق باهدف پژوهش از جامعیت برخوردار باشد. با توجه به هدف این تحقیق و اطلاعات جدول فوق هریک از روش‌های «فرایند تهیه و اجرای برنامه» و «طرح/فرایند/نتایج» مناسب ارزیابی طرح‌های تفصیلی می‌باشند که در ادامه به صورت دقیق‌تری به آنها اشاره می‌شود و سپس مدل تلفیقی این تحقیق ارائه خواهد شد. براساس نظرات الکساندر (Alexander, 2006)، هریک از روش‌های مذکور تلفیقی از رویکردهای انطباقی و عملکردی هستند و در شناخت نقاط قوت و ضعف دارای جامعیت می‌باشند. هر دو این روش‌ها با هدف این تحقیق سازگار می‌باشند که در ادامه فرایند ارزیابی آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

روش ارزیابی طرح/فرایند/نتایج

این روش مجموعه وسیع‌تری از فنون ارزیابی شامل روش‌های انطباقی ارزیابی اجرای برنامه (Laurian et al., 2004; Berke et al., 2006) و مدل پیشرفته نورتن است (Norton, 2005). این روش بیشترین انطباق‌پذیری و تأثیرپذیری را از روش پیش گفته (فرایند تهیه برنامه/ اجرای برنامه) دارد (Alexander & Faludi, 1989). داده‌های اصلی در روش ارزیابی «طرح/فرایند/نتایج» با استفاده از تحلیل مصاحبه با ذی‌نفعان درگیر فرایند توسعه، تحلیل‌های یکپارچه و ماتریس‌های اثرات استخراج می‌شود. سه جنبه مهمی که این روش را از سایر روش‌ها متمایز می‌سازد عبارت است از: ۱) تأکید بر ابعاد کالبدی، ۲) وجود نمونه‌های عملی استفاده از این روش و کاربرد آن در سیاست‌گذاری‌های شهری (مانند برنامه شهری لیسبون و ۳) جامعیت به دلیل به‌کارگیری طیف گسترده‌ای از معیارها برای ارزیابی عناصر کلیدی در فرایند توسعه فضایی، استفاده‌کنندگان شهری، سیاستمداران شهری و چهارچوب برنامه‌ریزی سروکار دارد (Oliveira & Pinho, 2010). در جدول ۲ معیارهای روش معرفی شده‌اند.

روش ارزیابی فرایند تهیه برنامه/ اجرای برنامه

این روش توسط الکساندر و فالودی (Alexander & Faludi, 1989) در اواخر دهه ۱۹۹۰ به‌عنوان چارچوبی برای ارزیابی اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها ارائه شد. در این روش از ۶ معیار که به شرح زیر برای ارزیابی استفاده می‌شود:

انطباق:^۵ انطباق به مفهوم این است که تا چه میزان تصمیمات

عملکردی-اجرایی و نتایج واقعی آن آنچه در عمل اتفاق افتاده است و اثرات آنها با اهداف و مقاصد اجرایی و رهنمودهای ارائه‌شده در سیاست‌ها، طرح یا برنامه منطبق بوده است، دو سؤال اصلی که در این روش ارزیابی مورد توجه است عبارت‌اند از: الف) آیا محتوای طرح رعایت و اجرا شده است؟ ب) آیا اثرات طرح همان‌گونه است که پیش‌بینی شده بود؟

فرایند منطقی:^۶ فرایند منطقی (عقلایی) نیازمند بررسی شرایط زیر است: الف) کامل بودن^۷ یعنی تا چه حد جمع‌آوری و به‌کارگیری اطلاعات و دانش موجود، در طراحی، سنجش و ارزیابی گزینه‌ها و اقدامات بهینه به‌کار گرفته شده است؟ ب) سازگاری^۸ تا چه میزان سازگاری منطقی در داده‌ها، روش‌های به‌کاربرده شده در تحلیل و تلفیق آنها و نیز راهبردهای ارائه‌شده در پیشنهادها و اجرای راهبردهای رعایت شده است؟

مشارکت:^۹ سنجش آنکه در تهیه طرح یا سیاست، گروه‌های ذی‌نفع و حضور و مشارکت آنها در فرایند تصمیم‌گیری تا چه اندازه مورد توجه و استفاده بوده است.

بهینگی پیشین:^{۱۰} تا چه میزان می‌توان راهبردها و اقدامات اجرایی پیشنهادی در طرح یا سیاست‌ها را بهینه ارزیابی کرد؟ تعیین بهینگی شامل ارزیابی و سنجش ارتباط بین اهداف و نتایج یا پیشنهادات طرح است.

بهینگی پسین:^{۱۱} آیا راهبردها و اقدامات اجرایی تجویزی در عملی بهینه تلقی می‌شوند؟

بهره‌برداری:^{۱۲} این معیار برای سنجش اینکه تا چه اندازه برنامه یا سیاست به‌عنوان چارچوب یا مبنایی برای تصمیمات اجرایی-عملکردی مورد استفاده قرار گرفته است و کارا می‌باشد مورد بررسی قرار می‌گیرد. (Alexander & Faludi, 1989).

ارائه روشی تلفیقی برای ارزیابی طرح‌های تفصیلی شهری

در زمینه انتخاب روش ارزیابی، با توجه به جدول ۱ به نظر می‌رسد روش «طرح/فرایند/نتایج» به‌عنوان روش اصلی ارزیابی طرح تفصیلی قابل استفاده باشد زیرا این روش در واقع یکپارچه‌سازی روش‌های مختلف است (Altes, 2006; Berke et al., 2006) و شامل ارزیابی‌های پیش از اجرا، در حال اجرا و پس از اجرا است و در آن از منابع و اطلاعات دقیقی استفاده می‌شود. به گفته طیبیان و آسوده (۱۳۹۳) روش طرح-فرایند-نتایج با شرایط نظام برنامه‌ریزی در ایران به دلیل تأکید بر ابعاد کالبدی انطباق و همخوانی بیشتری از سایر روش‌های ارزیابی جامع دارد.

جدول ۲. معیارهای مدل ارزیابی طرح / فرایند / نتایج^۴

معیار	موضوع ارزیابی	زیر معیارها	فن‌های ارزیابی / منابع داده
انسجام درونی	برنامه	ارتباط میان اهداف عملیاتی و کاربری زمین برنامه ارتباط میان اهداف عملیاتی و سیستم‌های شهری ارتباط میان اهداف عملیاتی و سازوکار اجرای برنامه	- مطالعه برنامه - ماتریس اثرات (پیشنهاد‌های گوناگون برنامه)
تفسیر نظام برنامه‌ریزی	برنامه-سیستم برنامه‌ریزی	تفسیر رویه‌ای تفسیر محتوایی	- مطالعه برنامه و چارچوب‌بندی احکام قانونی آن
ارتباط	برنامه - شهر و نیازهای اصلی آن	ارتباط میان نیازهای شهر و اهداف عملیاتی برنامه ارتباط میان نیازهای شهر و کاربری زمین و سیستم‌های شهری ارتباط میان نیازهای شهر و سازوکارهای اجرای برنامه	- مدل‌های موقعیت پایه - تحلیل SWOT - ماتریس اثرات (پیشنهاد‌های طرح-نیازهای شهر)
انسجام بیرونی	برنامه-سایر برنامه‌های مرتبط با طرح	ارتباط به لحاظ اهداف عملیاتی ارتباط به لحاظ مدل‌های منطقه‌ای ارتباط به لحاظ اجرا	- مطالعه برنامه و دیگر برنامه‌ها از جنبه منطقه‌ای آن
مشارکت در تهیه برنامه	کاربران شهری	تعداد شهروندانی که مشورت شده‌اند. کیفیت مشورت از شهروندان ارتقاء مشارکت عمومی توسط مقامات محلی	- مطالعه برنامه (به‌ویژه گزارش‌های مشارکتی آن)
کاربست برنامه	برنامه-نیروهای سیاسی فرایند برنامه‌ریزی	تأثیر نیروهای سیاسی بر برنامه و همچنین تأثیر آنها بر دیگر فرآورده‌های برنامه‌ریزی، فرایندها ساختارها. تأثیر برنامه و طرح بر نیروهای سیاسی (مباحثات و دستور کارها)	- مطالعه نسخه‌های متفاوت برنامه (طی دوره زمانی تهیه‌اش)
تعهد منابع مالی و انسانی	فرایند برنامه‌ریزی-منابع مالی و انسانی	ارزیابی قابلیت استفاده از منابع نوع و تنوع منابع مالی تخصیص داده‌شده ارتباط میان عملکرد طرح و منابع تخصیص داده‌شده به آن	- مطالعه دیگر اسناد اداری که توسط مقامات محلی تهیه گردیده است. (بودجه‌های شهرداری) - مصاحبه‌ها
مشارکت طی اجرای طرح	فرایند برنامه‌ریزی-کاربران شهری	تعداد شهروندانی که مشورت شده‌اند. کیفیت مشورت با شهروندان ارتقاء مشارکت عمومی توسط مقامات محلی	- مطالعه طرح سطح‌های پایین‌تر (به‌ویژه گزارش‌های مشارکتی آنها)
کارایی	توسعه شهر-فرایند برنامه‌ریزی- برنامه کنترل توسعه	توسعه برنامه از طریق برنامه‌های توسعه شهری و برنامه‌های تفصیلی توسعه برنامه از طریق پروژه‌های طراحی شهری راهنمای برنامه در فرایند کنترل توسعه	- مطالعه برنامه و مطالعه برنامه‌های سطوح پایین‌تر - تحلیل نقشه‌ای - کار میدانی - تحلیل مجوزهای برنامه‌ریزی
هدایت	جهت توسعه شهر-فرایند برنامه‌ریزی- برنامه کنترل توسعه	اثر برنامه بر روی آمار نفوس و مسکن اثر برنامه بر روی حمل‌ونقل و جابه‌جایی اثر برنامه بر روی مسکن اثر برنامه بر روی اقتصاد	- مطالعه برنامه - تحلیل آماری - تحلیل نقشه‌ای - کار میدانی - مصاحبه‌ها

شیراز توسط مهندسين مشاور نقش جهان پارس تهیه شد (نقش جهان پارس، ۱۳۷۴، ۸۰). و تهیه طرح بازنگری طرح تفصیلی منطقه ۶ شیراز در سال ۱۳۸۳ در دستور کار قرار گرفت (شهر و خانه، مهندسين مشاور، ۱۳۸۳، ۲۹). در این تحقیق برای پالایش معیارها و تعیین معیارهای تأثیرگذار در ارزیابی طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز، از روش تحلیل عاملی استفاده شد به منظور بررسی میزان اهمیت معیارهای ارزیابی در ارزیابی طرح تفصیلی منطقه ۶ شیراز، اقدام به طراحی، توزیع و جمع‌آوری پرسش‌نامه در میان کارشناسان و مدیران برخی مناطق شیراز (منطقه ۶، ۱، ۳، ۵) و شورای شهر گردید. جامعه آماری شامل ۵۱۹۴۹ نفر می‌باشد که بنا بر فرمول کوکران تعداد ۳۸۱ عدد پرسش‌نامه و به دنبال آن با تهیه بانک اطلاعاتی و سوالات از مدیران و کارشناسان و با طرح این پرسش که کدام معیار اهمیت بیشتری در ارزیابی طرح تفصیلی منطقه ۶ شیراز دارد انجام گرفت. مؤلفه‌های آزمون بار تلت مشخص می‌کند که متغیرها همبسته و قابل بررسی با تحلیل عاملی (KMO بیش از ۰/۵) می‌باشند. براساس روش تحلیل عاملی، معیارهایی که دارای بیشترین بار عاملی بودند به عنوان معیار ارزیابی طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز (۱۳۸۳) انتخاب شدند، امتیاز هر یک از معیارها به ترتیب عبارت هستند از: ارتباط (۰/۹۸۲)، انسجام بیرونی (۰/۹۸۲)، تعهد منابع مالی و انسانی (۰/۶۷۱)، مشارکت در اجرای طرح (۰/۶۸۹)، کارایی (۰/۵۶۹)، جهت گسترش شهری (۰/۷۷۹)، انسجام درونی (۰/۷۷۳)، مشارکت در تهیه برنامه (۰/۵۸۰)، کاربست برنامه (۰/۵۱۷)، تفسیر نظام برنامه‌ریزی (۰/۵۰۱) و انطباق (۰/۹۰۱). با توجه به اینکه دو معیار انسجام بیرونی و ارتباط دارای بار عاملی مشابه هستند، هر دو عامل مورد ارزیابی قرار گرفتند. بر مبنای تحلیل عاملی انجام شده، معیارهایی که امتیاز کمتری کسب کرده‌اند، حذف و در نهایت ۷ معیار به منظور ارزیابی طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز انتخاب گردیدند. اطلاعات مورد نیاز برای ارزیابی معیارهای انطباق و انسجام درونی، ارتباط و جهت گسترش شهری و تعهد به منابع مالی و انسانی، از طریق مطالعه اسنادی - مطالعات بررسی طرح و مصاحبه عمیق نخبگان حوزه‌های مختلف مدیریت شهری که در فرایند تهیه و تصویب و پشتیبانی از طرح تفصیلی منطقه ۶ شرکت داشته‌اند، به دست آمده است؛ و در واقع عموماً باید مصاحبه‌شوندگانی انتخاب گردند که بالاترین بینش را در خصوص موضوع مورد بررسی داشته باشند. این کار از طریق فن «گلوله برفی» پیگیری می‌شود. برای ارزیابی انسجام بیرونی از مطالعه اسناد بالادست طرح - مطالعات نسخ متفاوت طرح - مطالعه طرح‌های مرتبط در سه محور اهداف، کاربری اراضی، تراکم ساختمانی و حمل و نقل بهره گرفته شده است. جهت ارزیابی مشارکت مردم در اجرای طرح تفصیلی منطقه، نظرات ساکنین

این روش در شهرهای لیسبون و پورتو که نظام برنامه‌ریزی آنها مشابه نظام برنامه‌ریزی ایران است، برای ارزیابی طرح‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد و می‌تواند در ارزیابی طرح‌های جامع و تفصیلی ایران نیز کاربرد داشته باشد. اما با در نظر گرفتن اینکه این روش تاکنون برای طرح‌های راهبردی مورد استفاده قرار گرفته است (Faludi, 2000; Mastop & Needham, 1997) و نمونه تحقیق حاضر، طرح تفصیلی است، لذا به منظور ارزیابی اقدامات جز به جز در طرح تفصیلی و بررسی تطابق بین تصمیمات عملکردی - اجرایی و آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، معیار انطباق از روش ارزیابی «تهیه برنامه / اجرای برنامه»، نیز به معیارهای روش ارزیابی «طرح/فرایند/نتایج» اضافه می‌گردد.

در مجموع یازده معیار و شاخص‌های کلیدی مربوط به آنها (Faludi, 2000; Laurian et al., 2004; Oliveira & Pinho, 2010) استخراج شده و می‌تواند در ارزیابی جامع طرح‌ها شامل مراحل تهیه برنامه، اجرای طرح و نتایج حاصل از اجرای طرح‌های شهری مورد استفاده قرار گیرد. در این تحقیق با توجه به هدف طرح تفصیلی به عنوان یک طرح اجرایی که سیاست‌های طرح بالادست خود (طرح جامع) را عملیاتی می‌نماید از مجموعه‌ای از این معیارها (جدول ۲) برای سنجش چگونگی اجرا و میزان تحقق‌پذیری طرح تفصیلی استفاده شده است. اطلاعات مندرج در جدول، براساس اهداف خاص ارزیابی طرح، اطلاعات در دسترس، هزینه و زمان، حساسیت معیار با توجه به خصوصیات مکانی قابل پالایش است تا بدین وسیله امکان تطبیق با مؤلفه‌های شکل دهنده طرح تفصیلی و انتخاب شاخص‌های مناسب‌ترین تأثیر و کارایی را در طرح دارند، فراهم شود (جدول ۳). ذکر این نکته نیز ضروری است که طرح‌های تفصیلی شهری به عنوان طرح‌های فرودست طرح‌های جامع که وظیفه اجرایی شدن اهداف و راهبردهای کلان را در مقیاس خرد امکان‌پذیر می‌نمایند باید پاسخگوی ایده‌های طرح جامع در زمینه کاربری، شبکه ارتباطی، تراکم، ساخت‌وساز، اثر برنامه بر روی حمل و نقل و جابه‌جایی، اثر برنامه بر جنبه‌های اجتماعی و تغییرات جمعیتی و اثر برنامه بر کارکرد اقتصادی شهر باشند. در عین حال این طرح‌ها باید دارای انسجام بیرونی و درونی بوده تا با محیط و نظام برنامه‌ریزی و سازمان‌های اجرایی مربوطه انطباق یابند. علاوه بر آن اجرای طرح‌های تفصیلی بدون مشارکت مردم و منابع مالی مورد نیاز محقق نمی‌شود بنابراین معیارهای ارائه شده در جدول فوق قابلیت کاربرد در ارزیابی طرح‌های تفصیلی شهری را دارند.

ارزیابی طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز

برای نخستین بار در سال ۱۳۷۴ طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری

جدول ۳. معیارها، شاخص‌ها و فنون ارزیابی طرح‌های تفصیلی شهری

معیار	زیر معیارها	شاخص	فنون ارزیابی/منابع داده
انطباق	کاربری زمین	مساحت و تعداد کاربری‌های تغییر یافته	پیمایش میدانی، مطالعه اسنادی طرح تفصیلی منطقه شهری مورد مطالعه (مهندسين مشاور تهیه طرح)
	تراکم	تعداد طبقات و میزان سطح اشغال	طرح تفصیلی منطقه مورد مطالعه، پیمایش میدانی، مهندسين مشاور طرح، سایر طرح‌های فرادست و فرودست
انسجام درونی	شبکه معابر و حمل و نقل	سلسله‌مراتب دسترسی	طرح تفصیلی منطقه مورد مطالعه
	ارتباط میان اهداف عملیاتی و کاربری زمین برنامه	نتیجه ماتریس دودویی اثرات	طرح تفصیلی منطقه مورد مطالعه
	ارتباط میان اهداف عملیاتی و سیستم‌های شهری	نتیجه ماتریس دودویی اثرات	طرح تفصیلی منطقه مورد مطالعه
تفسیر نظام برنامه‌ریزی	تفسیر رویه‌ای	ارتباط مستقیم و معنادار بین اجزای مختلف طرح	طرح تفصیلی منطقه مورد مطالعه
	تفسیر محتوایی		طرح تفصیلی منطقه مورد مطالعه
ارتباط	ارتباط میان نیازهای شهر و اهداف عملیاتی برنامه	نتیجه ماتریس دودویی اثرات	طرح تفصیلی منطقه، مصاحبه عمیق با دست‌اندرکاران تهیه و اجرای طرح
	ارتباط میان نیازهای شهر و کاربری زمین و سیستم‌های شهری		طرح تفصیلی منطقه مورد مطالعه، مصاحبه عمیق با دست‌اندرکاران تهیه و اجرای طرح تفصیلی
انسجام بیرونی	ارتباط به لحاظ اهداف عملیاتی	مقایسه طرح تفصیلی با اسناد فرادست و فرودست به لحاظ اهداف، تراکم، کاربری زمین، شبکه معابر	طرح تفصیلی منطقه مورد مطالعه، مهندس مشاور، بررسی سایر طرح‌ها (جامع و تفصیلی، نسخ متفاوت طرح تفصیلی)
	ارتباط به لحاظ مدل‌های منطقه‌ای		طرح تفصیلی منطقه مورد مطالعه، مهندس مشاور، بررسی سایر طرح‌ها
مشارکت در تهیه طرح	تعداد شهروندانی که مشورت شده‌اند	تعداد پرسش‌نامه	پرسش‌نامه
	کیفیت مشورت از شهروندان	رده سنی - تحصیلات	پرسش‌نامه
کاربست طرح	ارتقاء مشارکت عمومی توسط مقامات محلی	مشارکت اعضای شوراییاری در تهیه طرح‌های شهری	
	تأثیر نیروهای سیاسی بر برنامه و همچنین تأثیر آنها بر دیگر فرآورده‌های برنامه‌ریزی (فرایندها ساختارها)	مساحت اراضی نظامی در طرح (پادگان)	مهندسين مشاور تهیه‌کننده طرح
تعهد منابع مالی و انسانی	تأثیر برنامه و طرح بر نیروهای سیاسی (مباحثات و دستورکارها)	میزان مداخله طرح در حوزه فعالیتی نیروهای سیاسی	مهندسين مشاور تهیه‌کننده طرح تفصیلی و طرح جامع
	تعداد فارغ‌التحصیلان و شاغلان در بخش اجرای طرح	نسبت کارکنان ثابت به غیر ثابت، میزان تحصیلات و تعداد کارکنان هر بخش	پیمایش میدانی، گزارشات مربوطه، منابع درآمدی شهرداری منطقه
تعهد منابع مالی و انسانی	ارزیابی بودجه شهرداری	رشد درآمد	
	نوع و تنوع منابع مالی تخصیص داده شده	نسبت درآمد پایدار به کل	پیمایش میدانی، گزارشات مربوطه، منابع درآمدی شهرداری منطقه
	ارتباط میان عملکرد طرح و منابع تخصیص داده‌شده به آن	نسبت اعتبار مورد نیاز به تخصیص داده‌شده - وسعت اجرا	

ادامه جدول ۳. معیارها، شاخص‌ها و فنون ارزیابی طرح‌های تفصیلی شهری

معیار	زیر معیارها	شاخص	فنون ارزیابی/منابع داده
	تعداد شهروندانی که مشورت شده‌اند.	تعداد مصاحبه	مصاحبه بازو گروهی با ساکنین منطقه
مشارکت طی اجرای طرح	کیفیت مشورت از شهروندان	رده سنی - تحصیلات	
	ارتقا مشارکت عمومی توسط مقامات محلی	مشارکت اعضای شورایی در اجرای طرح‌های شهری	متصدیان اجرای طرح
کارایی	توسعه برنامه از طریق برنامه‌های توسعه شهری و برنامه‌های تفصیلی	درصد اجرای پروژه‌های طرح تفصیلی در سایر طرح‌های مربوطه	دست‌اندرکاران اجرای طرح
	توسعه برنامه از طریق پروژه‌های طراحی شهری	درصد اجرای پروژه‌های طرح تفصیلی نسبت به سایر پروژه‌های طراحی و عمرانی در منطقه	بررسی طرح‌های موجود و چک‌لیست میزان اجرای طرح‌ها، مهندسين مشاور تهیه‌کننده طرح و بررسی منابع انسانی شهرداری
هدایت	اثر برنامه بر روی آمار نفوس و مسکن	پروانه‌های ساختمانی، قیمت زمین	طرح تفصیلی منطقه مورد مطالعه، مهندسين مشاور، پیمایش میدانی، اژانس‌های مسکن، سالنامه آماری استان و شهر

انسجام درونی: انسجام درونی به بررسی ارتباط بین اهداف عملیاتی طرح و هدف‌های طرح در زمینه‌های کاربری زمین، محیط‌زیست، حمل‌ونقل و سازوکارهای اجرایی طرح (مدیریت شهری) می‌پردازد. برای اندازه‌گیری این معیار می‌توان از ماتریس اثرات برای تعیین میزان استحکام روابط از مقایسه دوجه‌دویی اهداف استفاده کرد. اهداف طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز آن گونه که در گزارش طرح آمده است (فرهاد، ۱۳۸۳، ۳۸) عبارت‌اند از: O1 تقویت نقش فرمانطقه‌ای منطقه شش به‌منظور کاهش بار ناشی از فشار توسعه شمال غرب بر مرکز شهر، O2 تقویت نقش عملکردی خدمات درون منطقه به‌منظور کاهش نقش خوابگاهی آن، O3 ساماندهی مبادی ورودی و خروجی شهر از سمت غرب، O4 حفاظت محیط طبیعی در پیوند با فعالیت‌های سبز و گردشگری و O5 تقویت استقلال مدیریتی شهرداری منطقه شش در حوزه مسئولیت خود و زمینه‌سازی برای تقویت مشارکت مردم در اداره امور منطقه در جهت تقویت نظام مدیریتی کلان‌شهر شیراز. نتایج نشان می‌دهد به‌طور کلی بیشترین ارتباط بین اهداف شماره ۳ و ۵ و ۱ و کمترین ارتباط بین اهداف شماره ۲ و ۴ است (جدول ۵).

ارتباط: این معیار به معنی ارتباط طرح با خواسته‌ها، نیازها و آرمان‌های شهر است. این معیار بدین منظور موردسنجش قرار می‌گیرد که مشخص شود آیا تهیه‌کنندگان طرح نسبت مشکلات شهر و خواسته‌های شهروندان آگاهی داشتند. زیر معیار آن عبارت‌اند از ارتباط میان نیازهای خدماتی و اهداف عملیاتی برنامه. روش جمع‌آوری اطلاعات از طریق مصاحبه عمیق بوده است که امکان نتیجه‌گیری در قالب جدول S.W.O.T را فراهم نموده است. ۱۲ مورد به‌عنوان

و کارشناسان شهرداری منطقه از روش کیفی زمینه-مبنا (مصاحبه نیمه ساختاری و گروهی) بهره گرفته شده است. سؤالاتی از قبیل چه مشکلات در طرح تفصیلی وجود دارد که مانع تحقق مشارکت مردم در اجرای طرح می‌گردد؟ یا جایگاه مشارکت مردم در فرایند اجرای طرح تفصیلی چگونه بوده است؟ از جمله سؤالات این مصاحبه بوده است. در نهایت برای امتیازدهی معیارها، از روش فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی بهره گرفته شده است.

یافته‌های تحقیق

بررسی و تحلیل اولیه معیارها

انطباق: منظور از انطباق آن است که تا چه میزان تصمیمات عملکردی-اجرایی و نتایج واقعی آنچه در عمل اتفاق افتاده است با اهداف و مقاصد اجرایی و رهنمودهای ارائه‌شده در سیاست‌های برنامه منطبق می‌باشند. زیر معیار انطباق، کاربری زمین و شاخص آن مساحت و تعداد کاربری‌های تغییر یافته می‌باشد. همان‌طور که در جدول ۴، دیده می‌شود، بیشترین عدم تحقق، مربوط به کاربری فضای سبز و ورزشی می‌باشد، تعداد کل کاربری‌های تغییر یافته در منطقه شش برابر با ۲۲۹ عدد می‌باشد که از این تعداد فقط ۲۸ فقره از کاربری‌ها با مجوز کمیسیون ماده ۵ تغییر یافته‌اند و بقیه موارد بدون مجوز بوده‌اند. اکثر تغییر کاربری‌ها در کناره‌های راه‌های عبوری بوده‌اند و اغلب این تغییر کاربری‌ها از کاربری مسکونی و حریم سبز به کاربری تجاری بوده و در نتیجه باعث افزایش تراکم فعالیت‌ها در کناره راه‌ها شده‌اند.

جدول ۴. مقایسه سطوح پیشنهادی طرح تفصیلی ۱۳۸۳ و وضع موجود منطقه

کاربری	پیشنهادی طرح تفصیلی مساحت (هکتار)	وضع موجود مساحت (هکتار)	تحقق نیافته مساحت (هکتار)
آموزشی	۱۶/۳۶	۱۴/۴۹	۳/۲۲
ورزشی	۸/۰۸	۰/۳۵	۷/۹۱
پارک و فضای سبز	۳۱/۳۱	۱۴/۹۸	۱۶/۳۳
بهداشتی - درمانی	۲/۸۷	۰/۸۶	۲/۰۴
فرهنگی - مذهبی	۲/۹۸	۱/۴۲	۱/۷۶
تجاری - خدماتی	۱۶/۰۹	۱۵/۰۹	۳/۱۶
مسکونی	۱۵۲/۰۱	۱۴۱/۸۹	۱۲/۰۱
مجموع	۲۳۲/۷	۱۸۹/۰۱	۴۶/۴۳


منطقه ۶ شهرداری شیراز، برای محدوده معالی آباد که در بخش شمال غربی منطقه واقع شده است تراکم زیاد پیشنهاد گردیده است و سایر پیشنهادات با اهداف طرح جامع در انطباق کامل است. ضوابط و پیشنهادات مربوط به طرح تفصیلی در منطقه ۶ شهرداری به جز خیابان‌هایی با عرض ۲۰ متر و حریم سبز با عرض ۱۰ متر در دو سمت رودخانه تنگ سرخ، مابقی اجرا شده است. در خصوص کاربری زمین، در طرح تفصیلی منطقه، در زمینه هویت‌بخشی به مرکز منطقه و ایجاد سلسله‌مراتب سرویس‌دهی خدمات، راهبردی ارائه نشده است و بدین سبب کاربری‌های پیشنهادی طرح تفصیلی در جوار شریانی عبوری محور سپیدان رعایت نشده و مراکز خدماتی منطقه، ناحیه و محله‌ای در این منطقه شکل نگرفته‌اند. در خصوص ارزیابی معیار انسجام بیرونی، علی‌رغم اینکه طرح تفصیلی در برخی موارد نتوانسته است طبق اهداف عملیاتی طرح‌های فرادست عمل نماید، ولی بیشترین

محدودیت‌های درونی منطقه تعیین شده و در قالب پنج دسته کلی به ترتیب: W1) مشکلات در حمل و نقل و جابه‌جایی، W2) عدم تعادل‌های در توزیع جمعیت، W3) مسائل زیست‌محیطی، W4) عدم گرایش به سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیرمسکونی و W5) عدم انسجام و یکپارچگی در سیستم مدیریت کلان شهرداری با شهرداری منطقه، طبقه‌بندی گردیدند. روش ارزیابی مقایسه دوجه‌دویی آنها با اهداف طرح تفصیلی منطقه بوده است (جدول ۶). یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که اهداف ۵گانه طرح بیشتر در راستای حل مشکلات و عدم تعادل در توزیع جمعیت و عدم گرایش به سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیرمسکونی است و به همین دلیل تهیه‌کنندگان طرح خواهان افزایش سرمایه‌گذاری و ساخت‌وساز در منطقه بوده‌اند.

انسجام بیرونی: به ارتباط طرح مورد ارزیابی با سیاست‌ها و برنامه‌های فرادست تهیه‌شده برای شهر می‌پردازد. در طرح تفصیلی

جدول ۵. مقایسه دوجه‌دویی اهداف طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز

اهداف	01	02	03	04	05
01	●●	⊘	●	⊘	●
02	●	●●	●	⊘	●
03	●	⊘	●●	●	●
04	⊘	⊘	●	●●	●
05	●	●	●	●	●●



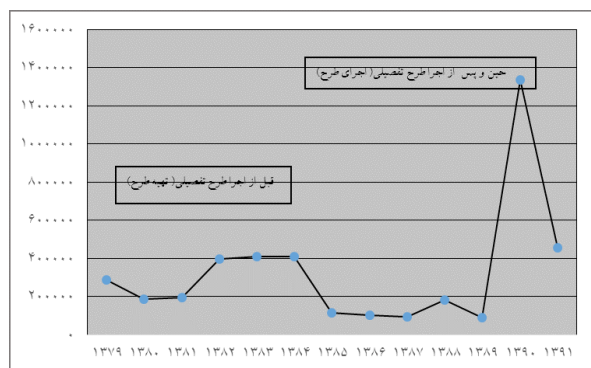
جدول ۶ ارتباط بین اهداف و محدودیت‌های طرح منطقه ۶ شهرداری شیراز

اهداف	W1	W2	W3	W4	W5
D1	○	○	○	●●	○
D2	●	●	○	●●	○
D3	○	○	○	○	○
D4	●	○	●●	○	○
D5	●	○	○	○	●●

ارتباط مستقیم
 ارتباط غیر مستقیم
 ارتباط وجود ندارد

مسکن در مناطق مختلف در واقع نمایانگر میزان رشد ارزش فضایی نواحی است و مقایسه تفاوت تغییرات آن در مناطق مختلف، می‌تواند روند شکاف بین نواحی شهری را نشان دهد. افزایش ساخت‌وساز در مناطق شمال و شمال غربی شهر شیراز، نیز سبب افزایش قیمت زمین و مسکن در این مناطق شده، به این ترتیب متوسط تراکم ساختمانی پیشنهادی که معادل ۱۹۰٪ برای منطقه ۶ شهرداری شیراز بوده در پایان دوره زمانی یاد شده به ۲۱۰٪ می‌رسد. به این ترتیب روش فروش مازاد تراکم ساختمانی که روشی جهت کسب درآمد و استقلال مالی شهرداری به انحاء مختلف تداوم یافته است. در شکل ۱، مساحت پروانه‌های ساختمانی منطقه ۶ شهرداری شیراز در دوره ۱۳۷۹-۱۳۹۱ آورده شده است.

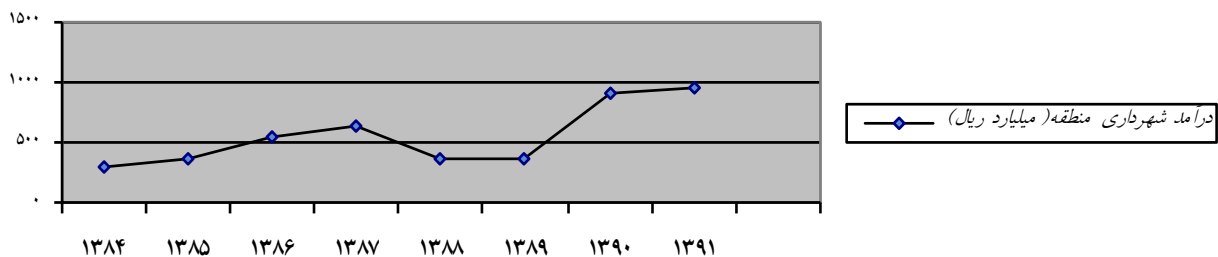
منابع مالی و انسانی در اجرای طرح: ارزیابی منابع مالی و انسانی شهرداری منطقه ۶ شهرداری شیراز با دو شاخص بودجه شهرداری منطقه و تعداد فارغ‌التحصیلان شاغل در بخش برنامه‌ریزی و اجرا مورد بررسی قرار گرفته است. بیشترین درآمد شهرداری منطقه،



شکل ۱. مساحت پروانه‌های ساختمانی صادره منطقه ۶ شهرداری شیراز در دوره ۱۳۷۹-۱۳۹۱. (ماخذ: معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهری، ۵۶، ۱۳۹۳)

توفیق طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز، در ارتباط با طرح‌های جامع و تفصیلی، مربوط به شبکه‌های ارتباطی منطقه بوده است، در واقع به دلیل فقدان یک نظام سیستمی اجرایی و برنامه‌ای مدون در سطح کلان کشور و مشکلات ناشی از عدم وفاق و تعهد و یا الزام بر مفاد برنامه‌ها در مقیاس ملی، منطقه‌ای-استانی و نبود یک نظام سلسله‌مراتبی باعث می‌شود کمتر ردپایی از طرح‌های فرادست در طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز مشاهده شود.

جهت گسترش شهری: منظور از جهت گسترش شهری بدین معناست که؛ (۱) شهر در گذشته و قبل از اجرا و تهیه طرح چگونه بوده است؛ (۲) اگر طرح تهیه نمی‌شد شهر چه فرایندی را می‌پیمود و (۳) شهر در عمل چگونه گسترش داشته است. دو عامل روند میزان صدور پروانه‌های ساختمانی صادره توسط شهرداری و روند تغییرات قیمت مترمربع زمین و مسکن در مناطق مختلف شهر برای بررسی آمار ساخت‌وساز مسکن در رابطه با اجرای طرح تفصیلی منطقه مورد استفاده قرار گرفته است. بررسی اطلاعات نشان می‌دهد از سال ۷۹ تا ۸۲ کاهش نسبی ساخت‌وساز در منطقه وجود داشته است. در بین سال‌های ۸۷-۸۵، آمار پروانه‌های ساختمانی در منطقه به طرز چشمگیری کاهش می‌یابد، یکی از دلایل آن سیاست مازاد بر تراکم قانونی در بافت فرسوده (منطقه ۸ شیراز) بوده است. بین سال‌های ۹۰ و ۹۱، عمران و مدیریت شهری با گنجاندن مشوق‌های لازم مانند اضافه تراکم، تجمیع پلاک‌ها و امکان تغییر کاربری بسیاری از پلاک‌ها بدون مجوز کمیسیون ماده ۵، به افزایش پروانه‌های ساختمانی دامن زده است. به گونه‌ای که در سال ۹۰ بیشترین مساحت پروانه‌های ساختمانی وجود دارد. علاوه بر آن، آمار پروانه‌های مسکونی (طی دوره ۹۱-۱۳۷۹) حاکی از آن است که ۵۰ درصد پروانه‌های مسکونی در شیراز در مناطق شش و چهار صادر گردیده و بیانگر توسعه شهر در شمال غرب و غرب است. روند تغییرات قیمت مترمربع زمین و



شکل ۲. درآمد شهرداری منطقه در سال‌های اجرای طرح (۹۱-۱۳۸۴) (ماخذ: معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۹۳، ۹۰)

- عدم حق اعتراض به طرح در خصوص کاربری‌ها و تراکم‌های پیشنهادی طرح؛
- عدم اعتماد مردم نسبت به نهاد شهرداری؛
- مشخص نبودن محدوده فعالیت و عملکرد شوراهای محلی؛
- عدم حضور یاوران شورای منطقه در جلسات تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی شهرداری و شورا؛
- اعتقاد برخی متخصصان به عدم دخالت مردم در طرح به دلیل نداشتن تخصص و مهارت علمی.

ارزیابی نهایی

شکل ۳ نشان می‌دهد که دو معیار، تعهد منابع مالی و انسانی (۰/۰۲۷) و مشارکت در اجرای طرح (۰/۰۴۱) کمترین نمرات را کسب کرده‌اند. نتایج به‌دست‌آمده از ارزیابی مشارکت در اجرای طرح حاکی از آن است که بی‌اعتمادی به ارگان‌ها و نهادهای مدیریتی در میان مردم و عدم اطلاع آنها به طرح سبب شده تا کمترین میزان مشارکت در طرح تفصیلی منطقه به وقوع بپیوندد. در خصوص منابع انسانی شهرداری منطقه و نتایج حاصل از ارزیابی آن، می‌توان بیان داشت که شهرداری منطقه فاقد سازمان اجرایی مناسب برای اجرای طرح‌ها بوده، از طرف دیگر، عدم وجود کادر متخصص شهرسازی باعث می‌شود که شهرداری نتواند به وظایف محول در زمینه اجرای طرح تفصیلی، عمل کند. در ارزیابی معیار جهت گسترش شهری با توجه به آنچه گفته شد طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز در سال ۷۴ و بازنگری اول آن در سال ۸۳، به اهداف خود در زمینه مسکن دست نیافته است و باوجود راهبردهای متفاوت مدیریت شهری و سپری شدن سه دوره متفاوت از آن روندهای قبلی در زمینه سیاست‌های ساخت مسکن ادامه داشته است. در زمینه معیار ارتباط نیز، مشاهده می‌شود تهیه‌کنندگان طرح شناخت جامعی از مشکلات و نیازها و خواسته‌های شهروندان نداشته و اهداف ۵ گانه طرح بیشتر در راستای حل مشکلات و ضعف شماره‌های ۲ و ۴ (عدم تعادل‌های در توزیع جمعیت و عدم گرایش به سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیرمسکونی است). ارزیابی انسجام بیرونی

درآمد حاصل از تغییر کاربری، جرائم ساختمانی و فروش تراکم است. در شکل ۲، درآمد شهرداری منطقه در سال‌های اجرای طرح (۹۱-۱۳۸۴)، نشان داده شده‌است. در بررسی منابع نیروی انسانی شهرداری منطقه از دو سنجه نسبت کارکنان ثابت به غیر ثابت و میزان تحصیلات و تعداد کارکنان هر بخش استفاده شده است، بیشترین کارکنان شهرداری منطقه را کارکنان غیررسمی تشکیل می‌دهند (۸۳٪). با توجه به شرایط ناپایدار اقتصادی شهرداری، بدیهی است که این گروه به علت مشکلات مالی شهرداری، پس از چند سال تجربه‌اندوژی کار خود را در شهرداری رها کرده و به بخش‌های دیگر روی می‌آورند، براساس گزارش‌ها مربوطه، تعداد زیادی از کارکنان شاغل در شهرداری در شرف بازنشستگی (۵۹٪ از کارکنان شهرداری) قرار دارند و به‌این ترتیب شهرداری در آینده‌ای نزدیک با خلأ وجود نیرو و حضور نیروهای مجرب و ماهر مواجه خواهد شد. از طرفی بیشتر کارکنان شهرداری در بخش‌های اجرایی و خدماتی مشغول بوده و در زمینه مدیریت و اجرا پست‌ها کمی وجود دارد (معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۹۳، ۸۳). در شکل ۲، درآمد شهرداری منطقه در سال‌های اجرایی را نشان می‌دهد.

مشارکت در اجرای طرح: در ارزیابی مشارکت در اجرای طرح، جلساتی به‌طور جداگانه با حضور ساکنین و کارشناسان شهرداری منطقه تشکیل گردید و سؤالاتی از قبلی چگونگی و میزان مشارکت مردم در فرایند اجرای طرح تفصیلی و مشکلات ساختاری که مانع تحقق مشارکت مردم در اجرای طرح می‌گردد، مطرح شد. تحلیل یافته‌های حاصل از مصاحبه نشان می‌دهد که اصلی‌ترین مشکل بیان‌شده توسط ساکنین و کارشناسان شامل موارد زیر است:

- به وجود آمدن ناامنی و آلودگی محیطی در اثر تخریب‌های صورت گرفته و اجراهای ناتمام پروژه‌ها و به‌خصوص قطار شهری، عدم امکان جذب سرمایه‌گذار و ضعف اطلاع‌رسانی از جانب مدیریت شهری پیش از اجرای طرح؛

شرح خدمات و اجرای طرح‌های تفصیلی صورت پذیرد و در این راستا بی‌شک روش‌های بهره‌گیری از مشارکت بیشتر مردم (مهندسی اجتماعی) در کنار توجه به رویکرد سیستمی مدیریت شهری در رابطه با سازمان‌دهی نهادهای برنامه‌ریزی و اجرایی محلی و پرهیز از ارائه طرح‌های صرفاً کالبدی بدون در نظر گرفتن نهادهای اجرایی، منابع مالی و امکانات لازم، منشأ اثر است و موجب حذف یا به حداقل رساندن تأثیرات منفی طرح خواهد بود.

۱- پی‌نوشت‌ها

1. Plan/ Process/ Result (PPR)
2. Process Policy-plan/Program Implementation (PPIP)
۳. مأخذ: قراگزلو (۱۳۶۵)، بر گرفته از، Talen, 1996; Khakee, 2003; Alexander & Faludi, 1989; Lichfield & Part, (1998; Oliveira & Pinho, 2009)
۴. مأخذ: برداشتی از (Oliveira & Pinho, 2009)
5. Conformity
6. Rational process
7. Completeness
8. Consistence
9. Participation
10. Optimality extant
11. Optimality ex post
12. Utilities

۱- فهرست مراجع

۱. بهزادفر، مصطفی. (۱۳۸۸). طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی شهرسازی. تهران: نشر هنر.
۲. پورا احمد، احمد؛ حاتمی‌نژاد، حسین؛ و حسینی، هادی. (۱۳۸۵). آسیب شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور. پژوهش‌های جغرافیایی، ۱۶۷، ۳۸-۱۸۰.
۳. دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. (۱۳۸۳). مجموعه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. تهران: دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
۴. دلبر، کریم؛ و ملکی، سعید. (۱۳۸۶). بررسی تغییرات کاربری اراضی شهری در طرح‌های جامع و تفصیلی شهر ایلام طی دهه ۱۳۷۲-۱۳۸۲. مجله جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه‌ای، ۸، ۶۵-۹۳.
۵. رضایی، محمدرضا؛ و رحیمی، اسمعیل. (۱۳۹۲). بررسی علل تغییر کاربری

نشان می‌دهد که به دلیل فقدان یک نظام سیستمی اجرایی و برنامه‌ای مدون و مشکلات ناشی از عدم وفاق و تعهد و یا الزام بر مفاد برنامه‌ها در مقیاس فرادست، کمتر ردپایی از طرح‌های فرادست در سایر طرح‌ها مشاهده شود. طرح‌های قبلی (طرح تفصیلی منطقه ۶ شیراز، ۱۳۷۴) بدون مطالعه جنبه‌های ضعف و قوت و ارزیابی تجارب به‌دست‌آمده کنار گذاشته می‌شوند و مجدداً اقدام به تهیه طرح می‌شود. به نسبت سایر معیارهای انطباق (سنجش کمی آنچه در عمل اتفاق افتاده به نسبت سیاست‌های اجرایی طرح) و انسجام درونی (بررسی میزان انطباق اهداف عملیاتی طرح در موضوعات مربوط به کاربری، محیط‌زیست و غیره با یکدیگر) از وضعیت مطلوب‌تری برخوردار می‌باشند. شکل ۳، امتیاز معیارهای ارزیابی شده در طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز را نشان می‌دهد.

۱- نتیجه‌گیری

اغلب روش‌های ارزیابی کنونی از نوع روش‌های ارزیابی «پیش از اجرا» می‌باشند که عمدتاً در مرحله تهیه برنامه مورد استفاده قرار می‌گیرند و روش‌های ارزیابی «حین اجرا» و «پس از اجرا» کمتر مورد توجه و استفاده می‌باشند. درحالی‌که اکثر مشکلات مربوط به طرح‌های تفصیلی در ایران مربوط به اجرای ناموفق آنهاست. استفاده از روش‌های نوین ارزیابی می‌تواند این خلأ را پر کند، از میان روش‌های ارزیابی نوین، دیدگاه‌های عملکردی و انطباقی برای بررسی طرح‌های شهری از کارایی بیشتری برخوردار هستند که عمدتاً بر اساس میزان موفقیت طرح‌های شهری در تهیه و اجرا طبقه‌بندی شده و مورد استفاده قرار می‌گیرند. در این تحقیق از یک روش ترکیبی برای ارزیابی طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز بهره گرفته شده است. تلفیق دو روش ارزیابی «طرح/فرایند/نتایج» و «فرایند تهیه برنامه/ اجرای برنامه» ضمن ترکیب دیدگاه‌های انطباقی و عملکردی، به نسبت سایر روش‌های متداول، جامع‌تر و دقیق‌تر است و برای ارزیابی طرح‌های تفصیلی پیشنهاد می‌شود. روش پیشنهادی که در قالب یازده معیار در دو بعد (تهیه طرح و اجرای طرح) ارائه شده است پس از پالایش معیارها در ارزیابی طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز مورد استفاده قرار گرفته است.

یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که به‌طور کلی معیارهای انطباق و انسجام درونی در وضعیت مناسب‌تری هستند، اما حائز توجه، اهمیت دادن به موضوعات مهمی است که در این سنجش امتیاز کمتری کسب کرده‌اند یعنی مشارکت در اجرای طرح، و منابع مالی و انسانی پشتیبان اجرای طرح. لذا به نظر می‌رسد باید تغییراتی در فرایند تهیه،

۲۰. نوریان، فرشاد؛ وحیدی برجی، گل‌دیس. (۱۳۹۴). ارزیابی برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح‌های توسعه شهری بر مبنای شاخص‌های نیازسنجی و مکان‌سنجی (نمونه مورد مطالعه: شهر بجنورد)، *آمایش سرزمین*، ۱، ۴۹-۶۹.
21. Alexander, E. (2006). Problems and prospects: dilemmas in evaluation and directions for the future. *Evaluating and Planning. Evolution and Prospects* (pp. 267-276). USA: Routledge press.
22. Alexander, E. R., & Faludi, A. (1989). Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16(2), 127-140.
23. Berke, P., Backhurst, M., Day, M., Ericksen, N., Laurian, L., Crawford, J., & Dixon, J. (2006). What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33(4), 581-600.
24. Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning practice and Research*, 15(4), 299-318.
25. Khakee, A. (2003). The emerging gap between evaluation research and practice. *Evaluation*, 9(3), 340-352.
26. Altes, W. K. K. (2006). Stagnation in housing production: another success in the Dutch 'planner's paradise'?. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33(1), 97-114.
27. Lichfield, N., & Prat, A. (1998). Linking ex ante and ex post evaluation in British town planning. In *Evaluation in Planning* (pp. 283-298). Netherlands Springer Netherlands.
28. Laurian, L., Day, M., Berke, P., Ericksen, N., Backhurst, M., Crawford, J., & Dixon, J. (2004). Evaluating plan implementation: A conformance-based methodology. *Journal of the American Planning Association*, 70(4), 471-480.
- اراضی در طرح‌های تفصیلی شهری و تأثیر آن بر خدمات شهری مطالعه موردی شهر مرودشت. پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳، ۷۷-۹۶.
- عزیزستا، مهندسین مشاور. (۱۳۷۲). *طرح ارزیابی جامع شهری ایران* (مراغه، اراک، یزد، بندرعباس، شیراز، زاهدان، رشت). تهران: سازمان برنامه و بودجه.
۷. سعیدینیا، احمد. (۱۳۸۳). کتاب سبز، راهنمای شهرداری‌ها (جلد پنجم)، *طرح‌های شهری در ایران*. تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۸. شمارمند، مهندسین مشاور. (۱۳۷۹). *شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری*. جلد سوم. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۹. شفیعی دستجردی، مسعود. (۱۳۹۲). *نوسازی بافت‌های فرسوده و ضرورت تغییر نگرش در تهیه و اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی* (نمونه موردی: شهر اصفهان). *باغ نظر*، ۲۴، ۹۱-۱۰۴.
۱۰. شهر و خانه، مهندسین مشاور. (۱۳۸۳). *بازنگری طرح جامع شهر شیراز*. جلد ۱. شیراز: اداره راه و شهرسازی استان فارس.
۱۱. صارمی، حمید رضا؛ و توتزاری، سهیلا. (۱۳۹۳) *سنجش و ارزیابی سطوح برخورداری مناطق شهری کلان‌شهر تهران با استفاده از تکنیک TOPSIS*. *هویت شهر*، ۱۸، ۶۰-۴۷.
۱۲. طیبیان، منوچهر؛ و آسوده، علی. (۱۳۹۳). کاربرد روش طرح فرایند نتایج (PPR) در ارزیابی طرح‌های شهری. *محیط شهری*، ۴، ۵۰-۳۵.
۱۳. عزیزی، محمد مهدی؛ ابوبی اردکان، محمد؛ و نوری، نسرین. (۱۳۹۱)، بررسی نقش کنشگران و ابزارهای مدیریت شهری در یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران. *هویت شهر*، ۱۰، ۱۶-۵.
۱۴. فراهاد، مهندسین مشاور. (۱۳۸۳). *بازنگری طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز*. شیراز: اداره راه و شهرسازی استان فارس.
۱۵. فیور صدری، بهرام. (۱۳۹۳). *تحولات طرح ریزی شهری ایران در دوران معاصر*. تهران: آذرخش.
۱۶. قراگزلو، زهرا. (۱۳۶۵). *نقش ارزیابی در روند برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و تکنیک‌های رایج آن*. تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن تهران.
۱۷. معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهری. (۱۳۹۳). *سالنامه آماری شهرداری شیراز*. شیراز: اداره آمار، اطلاعات و خدمات رایانه‌ای شهرداری شیراز.
۱۸. موسوی، سید علی؛ رفیعیان، مجتبی. (۱۳۸۳). *ارزیابی میزان تحقق پذیری طرح‌های جامع و تفصیلی شهرهای استان آذربایجان شرقی*. *دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز*، ۱۷، ۱۷۷-۲۰۱.
۱۹. نقش جهان پارس، مهندسین مشاور. (۱۳۷۴). *طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز*. شیراز: اداره راه و شهرسازی استان فارس.

29. Mastop, H., & Needham, B. (1997). Performance studies in spatial planning: the state of the art. *Environment and planning B: planning and design*, 24(6), 881-888.
30. Norton, R. K. (2005). More and better local planning: State-mandated local planning in coastal North Carolina. *Journal of the American Planning Association*, 71(1), 55-71.
31. Oliveira, V., & Pinho, P. (2009). Evaluating plans, processes and results. *Planning theory & practice*, 10(1), 35-63.
32. Oliveira, V., & Pinho, P. (2010). Evaluation in urban planning: Advances and prospects. *Journal of Planning Literature*, 24(4), 343-361.
33. Talen, E. (1996). Do plans get implemented?. *A review of evaluation in planning. Journal of planning literature*, 10(3), 248-259.

An Integrated Method for Assessments of Detailed Plans by Using Plan Process Result (PPR) and Process Policy-Plan/Program Implementation (PPIP) (Case Study: Region 6 of Shiraz Detailed Plan)

*Behnaz Aminzade**, Ph.D., Associate Professor, Urban Planning, Faculty of Fine Arts, Tehran University, Tehran, Iran.

Somayeh Roodaki, M.A. In Urban Management, Faculty of Fine Arts, Tehran University, Tehran, Iran.

Abstract

Detailed plan is the most guiding and systematic tool for implementation of a city master plan. Despite of its importance certain evaluation of its efficiency has rarely been done. In order to fulfill the objectives of a detailed plan, its success, strengths and weaknesses should be scientifically assessed. There is a gap between planning of a detailed plan and its execution, resulting from the missing link in the process of urban planning and the implementation of urban plans. Therefore, to achieve a dynamic continuous and flexible planning and minimize the gap, the evaluation of detailed plans before and during the process of its implementation is a necessary task for urban managers.

This paper aims to assess the detailed plan of region 6 of Shiraz by using an integrated method. By studying comprehensive methods for evaluating urban plans and reviewing the literature related to the different methods and techniques, a combination of the two methods of "Plan Process Result" and "Plan/Policy Implementation Program" are selected for assessment the efficiency of the mentioned case study. The next step was to introduce and select the suitable evaluation criteria according to the situation and the conditions of the detailed plan of region 6. The detailed plan of Shiraz was first prepared by one of the consulting urban planning firm in 1372 and revised in 1383. The main aim of this new plan with regard to region 6 was to enhance the importance of the region in the West of Shiraz. To do this, the objectives of improvements of physical, environmental, social and urban management based on public participation were considered

To gather and analysis the data needed for the study, different techniques had been used such as content analysis of master and detailed plans related to the selected criteria, interview techniques and some field studies. Factor analysis and analyzing strengths, weaknesses, opportunities and threats (S.W.O.T) and also AHP method are used for examination of the procedures. The results of the study show that the conformity, internal and external consistency have gained high score in relation to other criteria such as connectivity, urban development direction, human and financial resources and user participation which the two latter have got the lowest scores. AHP method was selected for determining the weight of the criteria the scores are as below: conformity(.26), internal consistency (.38), connectivity (.96), external consistency (.145), Urban development direction(.43), human and financial resources and commitments (.27) and public participation(.41).

To reduce the deficiency of detailed plans, it is recommended to use social plans for a better public participation in urban planning. Also a systematic approach and providing strategic plans instead of physical plant are useful. Increasing financial resources and paying attention to local organization are the most important tools for managing the implementation of detailed plans. The results In addition to examining the strengths and weaknesses of the preparation and implementation of the detailed plan, the process of urban detailed project evaluation suggests that it can be used in the evaluation of similar projects.

Keywords: Plan Process Result (PPR), Process Policy-Plan/Program Implementation(PPIP), Assessment of Detailed Plans, Region 6 of Shiraz

* Corresponding Author: Email: bgohar@ut.ac.ir