

The Impact of Management Structures on the Non-compliance of Urban Plans; a Case Study of the Comprehensive and Detailed Plans of Tehran

ARTICLE INFO

Article Type

Research Article

Authors

۱. Nematollah Tajouk, Ph.D.

۲. Mehdi Modiri, Ph.D.*

۳. Ali Tavakolan, Ph.D.

۱ . Department of and Urban Planning, Sciences and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

۲ . Professor Geography and Urban Planning, Maleke Ashtar University of Technology, Tehran, Iran.

۳. Assistant Professor, Department of Geography and Urban Planning, Sciences and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Correspondence:*

Address: Maleke Ashtar University of Technology, Tehran, Iran.

Email: n.tajouk@gmail.com

Article History:

Received: ۱۲.۰۵.۲۰۲۳

Accepted: ۰۴.۱۲.۲۰۲۳

Extended Abstract

Introduction

The spaces of cities have cultural, economic, political and social values. The value of these geographical spaces is determined by their land use, which is defined in urban development plans based on the required standards for each citizen at neighborhood, regional, and city levels. Since different institutions are involved in the different stages of a plan, including the determination of the per capita of each user, its proposal, preparation, approval, implementation and monitoring, different challenges arise including the non-compliance of the prepared plans with the plans that are out of date or changing the approved uses. Due to its role as the capital and the economic, political, and administrative center of Iran, the geographical space of Tehran has always faced spatial development. The rapid population growth in Tehran and its spatial development, which began in the ۱۹۶۰'s, provided the basis for the development of relevant plans. But in practice, these plans faced many changes. The most recent comprehensive plan for Tehran was approved in ۲۰۰۴, and the detailed plan was prepared in ۲۰۱۳ based on this plan. However, the prepared detailed plans do not align with the comprehensive (higher-level) plan, and investigations indicate significant alterations to the comprehensive plan. Some parts of these transformations are caused by the internal contradictions of the plan and some parts are caused by the different attitudes of the custodian institutions in the matter of drafting the relevant plans. In this regard, this research has investigated the effect of these institutions and management structures on the changes in the use of the master plan in the form of the detailed plan of Tehran. The results of the research show that the institutions that prepare detailed and comprehensive plans have the greatest influence on the non-compliance of detailed and comprehensive plans (۳.۲۹). After the organizations preparing the plans, the urban planning laws and approvals of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture (۳.۲۵), the organizations reviewing the plan (۳.۲۴), the consultants preparing the plans (۳.۲۲) and the description of the services of the plans (۳.۱۹) have had the highest effect on the non-compliance of the plans.

Research Method

This research is an applied in terms of type and is analytic-descriptive in terms of method. The method of data collection based on filed findings. In this way, by studying the related

literature and documents, the extent and manner of the noncompliance of the detailed plan with the third comprehensive plan, as well as the factors and institutions affecting this non-compliance are identified and extracted, and then in the survey stage, the extent and manners are measured. The effect of these institutions and factors on the noncompliance of the detailed plan with the third comprehensive plan will be addressed through a questionnaire. The sampling method used in this study was purposive and snowball sampling, with a total of ۳۶ participants. These participants were selected from university professors, managers and experts in the Department of Urban Planning and Architecture of the Ministry of Roads and Urban Development, experts from Tehran Municipality, members of the Technical Committee of the Supreme Council for Urban Planning and Architecture, and a number of experienced consulting engineers responsible for preparing comprehensive and detailed plans.

Conclusions

With the increasing complexity of urban issues, rapid population growth, and the diversity of needs and demands, cities cannot be left to evolve on their own, shaped by the interactions of various factors (such as the institutions drafting the terms of reference, the bodies responsible for preparing, reviewing, approving, implementing, and overseeing the plans, public groups and organizations, laws, regulations of the Supreme Council, and the consulting engineers drafting the plans). Hence, legal institutions have been established to govern cities. The characteristics and structure of the legal institutions governing the city are different from one country to another. In our country, this is considered in the form of preparing urban plans for cities. "Urban plans" are considered to be the most fundamental means of shaping cities based on preconceived order and plan. The necessity of preparing and implementing urban plans, especially comprehensive plans, comes from the obvious need for a mechanism to balance affairs and the necessity of spatial and physical discipline of cities; However, in the direction of operationalization and more precise and concrete planning of cities, in urban planning, detailed plans, refined plans are considered as comprehensive plans and often they should be in line with the goals of the plan. Tehran city is not an exception to this rule and following the last comprehensive plan approved in ۲۰۰۶, the detailed plan of the areas and the integrated plan were approved in ۲۰۱۲, but the investigations have shown that most of the areas of the master plan, ۹ to ۵۸ percent, have been changed by the detailed plan, considering the spatial distribution of these changes at the levels of the ۲۲ districts of Tehran, it can be admitted with certainty that the integrated system, zoning in the comprehensive plan is

completely separated and formulates the goals. The results of the research show that the institutions that prepare detailed and comprehensive plans have the greatest influence on the non-compliance of detailed and comprehensive plans (۳.۲۹). After the organizations preparing the plans, the urban planning laws and approvals of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture (۳.۲۵), the organizations reviewing the plan (۳.۲۴), the consultants preparing the plans (۳.۲۲) and the description of the services of the plans (۳.۱۹) have had the highest effect on the non-compliance of the plans. Also, the examination of the effect of each factor and institutions indicates that the institutions that prepare the plans have the greatest influence on the non-compliance of the detailed plans with the comprehensive plans followed by the institutions that prepare the plans according to the rules.

Keywords: Tehran, Comprehensive Plan, Detailed Plan, Management Structures.

تاثیر ساختارهای مدیریتی بر عدم انطباق طرح‌های شهری مورد: طرح جامع و تفصیلی شهر تهران نعمت الله تاجوک

دانشجوی دکتری، گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.

مهدی مدیری*

استاد گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه صنعتی مالک اشتر، تهران، ایران.

علی توکلان

استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.

چکیده

فضای شهرها دارای ارزش‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی هستند. ارزش این فضاهای جغرافیایی تابع کاربری آن است که در طرح‌های توسعه شهری بر مبنای استاندارد مورد نیاز هر شهروند در سطوح محله‌ای، منطقه‌ای و شهری تعیین می‌گردند. از آنجائی که در مراحل مختلف یک طرح اعم از تعیین سرانه‌های هر کاربری، پیشنهاد، تهیه، تصویب، اجرا و نظارت، نهادهای مختلفی دخالت دارند، چالش‌هایی ایجاد می‌شود که از جمله آن‌ها می‌توان به عدم انطباق طرح‌های تهیه شده با طرح‌های فرادست و یا تغییر کاربری‌های مصوب اشاره کرد. فضای جغرافیایی شهر تهران به دلیل موقعیت پایتختی و مرکز اقتصادی، سیاسی و اداری در ایران همواره با توسعه فضایی مواجه بوده است. افزایش سریع جمعیت شهر تهران و توسعه فضایی شهر که از دهه ۱۳۴۰ شمسی شروع شده است، زمینه تدوین طرح‌های مربوطه را فراهم نمود. لیکن در عمل این طرح‌ها با دگرگونی‌های متعددی مواجه شد. متاخرترین طرح جامع تهیه شده برای شهر تهران، طرح جامع مصوب سال ۱۳۸۶ بوده است که بر مبنای آن طرح تفصیلی مصوب ۱۳۹۲ تهیه گردید؛ اما طرح‌های تفصیلی تهیه شده با طرح جامع (فرادست) انطباق ندارد و بررسی‌ها حاکی از دگرگونی فراوان طرح جامع دارد. بخشی از این دگرگونی‌های ناشی از تضادهای درونی طرح و بخشی ناشی از نگرش‌های متفاوت نهادهای متولی در امر تدوین طرح‌های مربوطه است. در همین راستا، این پژوهش به بررسی تاثیر این نهادها و ساختارهای مدیریتی

بر تغییرات کاربری طرح جامع در قالب طرح تفصیلی تهران پرداخته است. این تحقیق جز تحقیقات کاربردی و از نظر روش جز تحقیقات توصیفی-تحلیلی می‌باشد. گردآوری داده‌ها به روش اسنادی - پیمایشی انجام گرفته است. بررسی‌ها نشان داده است که از مجموع ۶۱۵۶۲ هکتار مساحت کل پهنه‌های کلان چهارگانه (G,M,R,S) طرح جامع شهر تهران، ۱۲۱۳۲ هکتار معادل ۱۹.۷ درصد کل مساحت شهر، دستخوش تغییرات پهنه بندی و عدم انطباق شده است. طبق نتایج به دست آمده در این تحقیق، نهادهای تهیه کننده طرح‌های تفصیلی و جامع (۳.۲۹)، نهادهای تهیه کننده طرح‌ها، قوانین شهرسازی و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری (۳.۲۵)، نهادهای بررسی کننده طرح (۳.۲۴)، مشاوران تهیه کننده طرح‌ها (۳.۲۲) و شرح خدمات طرح‌ها (۳.۱۹) بیشترین تاثیر را بر عدم انطباق طرح‌ها داشته‌اند.

کلمات کلیدی: تهران، طرح جامع، طرح تفصیلی، ساختارهای مدیریتی.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۲/۲۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۱۳

نویسنده مسئول: n.tajouk@gmail.com

مقدمه

توسعه روزافزون جامعه‌ی شهری متأثر از رشد بی‌رویه‌ی جمعیت و مهاجرت، منجر به ساخت‌وسازهای بدون برنامه‌ریزی و گسترش مهارشدنی شهرها شده و تغییرات زیادی را در ساخت فضایی آن‌ها به وجود آورده است که لزوم هدایت آگاهانه و طراحی فضای زیست مناسب برای شهرها را به دنبال داشته است [۱]. در دهه‌های گذشته، به‌دلیل افزایش سریع شهرنشینی، توجهات ویژه‌ای به تغییرات کاربری زمین شهری شده است، بدین‌جهت که اکوسیستم در نواحی شهری، شدیداً تحت تاثیر فعالیت‌های بشری است و زندگی نیمی از جمعیت جهان، وابستگی تنگاتنگی با فعالیت‌های بشر در نواحی شهری دارد [۲]. برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری در ایران در قالب طرح‌های جامع و تفصیلی انجام می‌گیرد. تجربه حدود بیش از نیم‌قرن از برنامه‌ریزی کاربری زمین در این کشور که در مطالعات متعدد مورد ارزیابی قرار گرفته است، نشان از عدم موفقیت آن دارد و آنچه امروز شاهد آن هستیم، بحران ناشی از عدم اجرا و تحقق برنامه ریزی کاربری زمین در طرح‌های جامع

و تفصیلی پیشنهادی می‌باشد [۳]. تغییر کاربری اراضی یعنی تغییر در نوع استفاده از زمین که لزوماً تغییر در سطح زمین نبوده، بلکه شامل تغییر در تراکم و مدیریت زمین نیز می‌باشد. این تغییرات نتیجه‌ی فعل و انفعالات پیچیده عوامل متعددی نظیر سیاست، مدیریت، اقتصاد، فرهنگی، رفتار انسانی و محیط می‌باشد. در حقیقت توان و امکان رشد شهر و شهرنشینی را به‌عنوان مهم‌ترین شاخص توصیف‌کننده تغییر کاربری اراضی و به‌خصوص اراضی کشاورزی می‌توان محسوب کرد [۴]. در این بین باید توجه داشت که یکی از مهم‌ترین ابزارهای حاکمیتی دولت‌ها در اقتصاد شهری، تدوین سیاست‌های مرتبط با استفاده بهینه از منابع تغییر کاربری‌های شهری و خصوصاً تغییر از کاربری‌های عمومی به کاربری‌های سودآوری همچون مسکونی و تجاری از نتایج افزایش قیمت زمین شهری و عدم مدیریت بهینه در مدیریت شهری می‌باشد. موضوعی که بیشتر شهرهای کشور مخصوصاً شهرهای بزرگ با آن گریبان گیر هستند [۵]. با توجه به آنچه گفته شد کاربری‌های پیشنهادی طرح‌های فرادست شهری به دلایل مختلفی در ایران اجرایی نمی‌شوند و یا تغییر کاربری می‌یابند؛ ازجمله مهم‌ترین دلایل این تغییرات نقشی است که نهادها و ساختارهای مدیریتی از سطح کلان تا سطح خرد ایفا می‌کنند.

در برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها، طرح‌هایی که تهیه می‌شوند باید هم راستا و منطبق با طرح‌های مصوب فرادست باشند و کمترین اختلاف را با پیشنهادها، ضوابط و پهنه‌بندی آن‌ها داشته باشند مگر اینکه با موافقت کارفرما و نهادهای تصمیم‌گیر، طرح‌های مذکور با طرح‌های فرادست انطباق نداشته باشند. این مهم در کلان شهر تهران اتفاق افتاده است و طرح‌های تفصیلی مناطق و یکپارچه شهر تهران با طرح فرادست (جامع سوم یا همان طرح ساختاری راهبردی مصوب ۱۳۸۶) دارای عدم انطباق‌های زیادی می‌باشد و قسمتی از عدم انطباق کاربری‌ها در طرح تفصیلی مناطق به‌صورت جداگانه و قسمت دیگر آن در طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران اتفاق افتاده است. بدون شک این تغییرات گسترده با چراغ سبز ساختار مدیریتی و نهادهای موثر بر برنامه‌ریزی و تصویب طرح جامع و تفصیلی کلان‌شهر تهران اتفاق افتاده است. در همین راستا، این تحقیق ضمن ارائه و اثبات عدم انطباق‌های بین طرح تفصیلی و طرح جامع، به بررسی نقش این نهادها و میزان اثرگذاری آن‌ها بر این عدم انطباق‌ها می‌پردازد.

پیشینه تحقیق

طی سال‌های اخیر تحقیقات محدودی در زمینه موضوع تحقیق حاضر انجام شده است که غالب آن‌ها بر عدم تحقق

کاربری مصوب طرح‌های تهیه شده اشاره دارد به عبارتی کاربری‌های مصوب طرح‌های فرادست اجرایی نشده است و یا کاربری‌های مغایر آن‌ها در طرح‌های پایین دست مصوب شده است. در این بین برخی از تحقیقات نیز به دلیل عدم تحقق کاربری‌های طرح‌های مصوب و یا عدم انطباق وضع موجود و طرح‌های پایین دست با طرح‌های فرادست پرداخته‌اند. نتیجه بررسی وضعیت تحقق پذیری کاربری زمین در طرح تفصیلی منطقه ۲۲ شهر تهران توسط محمدنژاد و همکاران (۱۳۹۱) مشخص گردید تنها ۴ کاربری بیش از ۵۰ درصد تحقق پیدا کرده‌اند. از جمله مهم‌ترین دلایل این امر، عدم تحقق کاربری مصوب طرح تفصیلی در این منطقه شامل تخلفات ساختمانی و عدم اجرای قوانین، بورس‌بازی زمین، مسئله مالکیت‌ها و رشد سریع جمعیت می‌باشد. تحقیق تحت عنوان ارزیابی تحقق‌پذیری طرح‌های شهری در تهران توسط هادی زنور (۱۳۹۵) انجام شده است که عامل عدم تحقق طرح‌های شهری تهران را به کیفیت نازل مدیریت و حکمرانی شهری می‌داند. رحیمی (۱۳۹۶) در تحقیق خود به بررسی تغییر کاربری زمین شهری و اثر آن بر کاربری‌های عمومی شهر بیان می‌دارد که شهر تبریز از نظر دسترسی به کاربری‌های عمومی هفتگانه وضعیت نامناسبی دارد. همچنین منطقه ۱ تبریز از نظر دسترسی به خدمات بهترین وضعیت و منطقه ۹ بدترین وضعیت را دارد. پشمچی زاده (۱۳۹۷) نیز در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود به بررسی ارزیابی عوامل موثر بر تحقق‌پذیری طرح‌های شهری در ایران (نمونه موردی: طرح تفصیلی منطقه پنج شهرداری تهران) پرداخته است و به این نتیجه رسیده است که پیش‌بینی‌های طرح تفصیلی در ابعاد کالبدی، فرهنگی، اقتصاد به نتایج قابل قبولی رسیده و بیش از نیمی از آن‌ها تحقق‌یافته است اما در کاربری‌های خدماتی همچنان با تحقق اهداف برنامه فاصله زیاد وجود دارد. نتیجه تحقیق ارائه الگوی برنامه‌ریزی راهبردی تغییرات کاربری زمین در کلان‌شهر تهران توسط برهانی (۱۳۹۷) مشخص کرده است که تغییر نوع کاربری، تحت تاثیر عوامل چهارگانه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و کالبدی می‌باشد و این عوامل در شدت تغییرات کاربری زمین موثر می‌باشند. به‌صورت کلی سهم عامل اقتصادی و سیاسی در تبیین تغییرات کاربری زمین شهری نسبت به دیگر عوامل در کلان‌شهر تهران بیشتر بوده است و عامل بازار زمین و مسکن و مداخله در بافت

توسط دولت در فرایند روابط بین عوامل موثر در تغییرات کاربری زمین شهری بر دیگر عوامل موثر بیشترین نقش را بازی می‌کند. مقاله‌ای دو و همکاران (۲۰۱۰) با عنوان اثر سیاست‌های زمین در وابستگی قیمت در بازار زمین و مسکن در چین با استفاده از مجموعه داده‌های موجود در شهرهای پکن، شانگهای، تیآنجین و چونگ کینگ به این نتیجه رسیده است که تعادل بلندمدت قیمت بین بازار مسکن و زمین در این شهرها وجود داشته است. درحالی‌که این تعادل در برهه زمانی کمتر کوتاه‌مدت برقرار نمی‌باشد و در این برهه بازار مسکن کارآمدتر بوده و بیشتر مورد توجه بوده است؛ بنابراین افزایش قیمت مسکن در کوتاه‌مدت در مقایسه با قیمت زمین در این شهرها با شدت بیشتری در جریان می‌باشد. استوکیو و موریاما (۲۰۱۵) به بررسی تغییرات کاربری زمین در جنوب شرق آسیا پرداخته‌اند و از تصاویر ماهواره‌های بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰ برای ارزیابی موضوع استفاده شده است. نتایج به‌دست‌آمده نشانگر این بوده است که آهنگ تغییرات در سال‌های اولیه مطالعات به‌صورت کند بوده است ولی در سال‌های آخر مطالعه تغییرات به‌صورت خیلی سریع در شهرهای بانکوک و مترومانیلا اتفاق افتاده است. وانگ و همکاران (۲۰۱۸) نیز در تحقیقی با عنوان "تغییرات کاربری اراضی و تحول سیاست‌های اراضی در فرایندهای شهرنشینی چین" به این نتیجه رسیده‌اند که تغییرات کاربری زمین در شهرهای چین

با سیاست‌های زمین دولت و توسعه اجتماعی اقتصادی چین ارتباط تنگاتنگی دارد.

همانگونه که در تحقیقات مذکور مشخص شده است هر کدام از آن‌ها بر روی یک محدوده مشخص متمرکز شده‌اند و از شاخص‌های مختلفی استفاده کرده‌اند و نتیجه آن‌ها نیز متفاوت بوده است این امر نشان دهنده یکسان نبودن عوامل موثر بر عدم تحقق و انطباق طرح‌های توسعه شهری با طرح‌های فرادست آن‌ها می‌باشد که اکثر آنها متناسب با شرایط اقتصادی، سیاسی، قانونی و محدوده مورد مطالعه آن‌ها بوده است. به همین دلیل نمی‌توان شاخص‌ها و نتایج این تحقیقات را به صورت کامل به سایر محدوده‌ها تعمیم داد. بنابراین برای بررسی عوامل عدم انطباق کاربری‌های مصوب طرح‌های توسعه با طرح‌های فرادست و عدم تحقق پذیری آن، لازم است از شاخص‌های متناسب با همان محدوده استفاده کرد. اما همانگونه که ادبیات تحقیق نشان داده است تحقیقات قبلی بیشتر بر میزان تغییرات و عوامل تغییرات تاکید داشته‌اند و هیچ کدام از تحقیقات به‌صورت مستقیم و ویژه بر نقش و میزان تاثیر نهادهای موثر بر عدم انطباق طرح‌های شهری متمرکز نشده است. ولی این تحقیق در پی پرکردن خلا تحقیقاتی اشاره شده می‌باشد که ضمن تعیین میزان تغییرات ایجاد شده در هرکدام از پهنه‌های کاربری در شهر تهران به دنبال بررسی نقش و میزان تاثیرات ادارات و نهادهای ذیربط بر عدم انطباق طرح تفصیلی و جامع تهران می‌باشد.

جدول ۱: علت تغییر در طرح‌های و کاربری زمین

نام محقق	سال	علت تغییر در طرح‌ها و کاربری‌ها
تقی زاده	۱۳۹۷	ضعف نظام قانونی، مدیریتی، فنی و عدم مشارکت در طرح‌ها.
وانگ و همکاران	۲۰۱۸	سیاست‌های زمین دولت و توسعه اجتماعی اقتصادی چین.
محمدنژاد و همکاران	۱۳۹۱	عوامل اقتصادی (افزایش قیمت و بورس‌بازی زمین، رشد بخش‌های صنعت ساخت و ساز و مسئله مالکیت‌ها و زمین‌های نظامی)، عوامل قانونی (تخلفات ساختمانی، عدم اجرای قوانین و مقررات کاربری زمین شهری و نامشخص بودن مدیریت حریم شهر) و عوامل جمعیتی.
وحید برجی و همکاران	۱۳۹۱	عدم واقع‌بینی در برنامه‌ریزی و ارائه پیشنهادها غیر منطقی، تصمیم‌گیری‌ها و عملکرد غیر نظام‌مند و نادرست مدیران شهری، تراز مالی منفی شهرداری و کسب درآمد از طریق تخلف نسبت به پیشنهادها طرح و در مجموع موانع مربوط به نظام و تشکیلات شهرسازی در مراحل اجرا و نظارت.
هادی‌زنور	۱۳۹۵	ابهام در قلمرو فعالیت مدیریت محلی در ایران، نارسایی‌های موجود در نظام مالی شهرداری‌ها، کیفیت نازل حکمرانی شهری و شکست دولت و شهرداری‌ها در برنامه‌ریزی شهری.
برهانی	۱۳۹۷	عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و کالبدی.
زنگی‌آبادی و	۱۳۹۱	جدا بودن نهاد تهیه و تصویب طرح جامع (وزارت راه و شهرسازی) از نهاد اجرایی (شهرداری‌ها)

همکاران		و شورای اسلامی شهرها و...
Han et al	۲۰۱۵	تاثیر متقابل عوامل طبیعی، اجتماعی و اقتصادی است و اثرگذاری هرکدام از این عوامل در زمان و مقیاس مختلف متفاوت است.
Wang et al	۲۰۱۸	سیاست‌های زمین دولت و توسعه اجتماعی اقتصادی.

چارچوب نظری

کاربری زمین شهری

در دهه‌های اخیر مطالعات تغییرات کاربری زمین مهم‌ترین توجهات را در زمینه بحران‌های تغییرات زمین به خود اختصاص داده است. چرا که تغییر کاربری زمین از فاکتورهای اساسی در تغییرات جهانی محسوب می‌گردد به‌طوری‌که مطالعات تغییر کاربری زمین توجه ویژه‌ای را در مطالعات بحران‌های طبیعی زمین و گرم شدن کره زمین به خود اختصاص داده است. به این دلیل که تغییرات کاربری زمین اثر متقابل با تغییرات اقلیمی، فرایندهای اکوسیستمی، سیکل‌های بیوشیمیایی، تغییر در تنوع و فرم‌های زندگی و دیگر فعالیت‌های مهم مرتبط با فعالیت‌های بشری دارد [۶]. تغییر کاربری زمین یکی از مهم‌ترین چالش‌های برنامه‌ریزی کاربری زمین است که در برابر برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران قرار دارد و تاثیر مستقیمی بر بسیاری از مسائل، از فرصت‌ها و تهدیدهای به وجود آمده در جوامع کلان‌شهری گرفته تا مسائل مهم‌تر از قبیل رشد اقتصادی و کیفیت محیط دارد. به همین دلیل دولت‌ها در سطوح ملی و محلی به سمت تدوین سیاست‌های مناسب زمین شهری به‌منظور اختصاص بهینه این منبع کمیاب گام برداشته‌اند. سیاست زمین شامل شیوه کنترل و اثرگذاری بر استفاده از زمین، برنامه‌ریزی زمین، نحوه مالکیت، قیمت و استفاده‌های گوناگون از آن، خصوصا در فرایند توسعه می‌باشد که عموماً توسط دولت‌ها اعمال می‌شود. تاثیر فزاینده افزایش قیمت زمین شهری بر اقتصاد شهری، سیاست‌گذاران اقتصادی را بر آن داشته است تا با شناخت و بررسی عوامل تاثیرگذار بر افزایش قیمت زمین شهری، سیاست‌های مناسب را اتخاذ و اجرا کنند [۷]. رویکردهای مهم در برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری در قالب تهیه طرح‌های توسعه شهری، شامل: برنامه ریزی جامع - عقلانی، برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی و دیدگاه توسعه پایدار در کاربری زمین [۸]. این‌ها از جمله موارد اثرگذار در تغییر کاربری زمین می‌باشند.

محرك‌های تغییر کاربری زمین

یکی از مهم‌ترین سرچشمه‌های ساخت و تغییر فضا نقش آفرینی بازیگران و نهادهای سیاسی با اتکا به مستندات سیاسی است. به‌طوری‌که شهرها نیز یکی از مهم‌ترین پدیده‌های

انسان‌ساخت در فضای جغرافیایی می‌باشند که فرایندها و نمودهای فضایی آن کاملاً تحت تاثیر قدرت سیاسی حاکم و ایدئولوژی مورد نظر آن‌ها قرار می‌گیرد [۹]. رشد و توسعه مناطق کلان‌شهری با پراکندگی و گسترش برنامه‌ریزی نشده که در آن هیچ‌گونه تفکر از پیش تعیین‌شده درباره شکل‌گیری منطقه کلان‌شهری وجود ندارد با رهاشدگی و پیامدهای ناخواسته همراه است که باعث تبدیل کاربری‌های دیگر مانند کشاورزی، باغ، زمین‌های باز و مراتع به مناطق ساخته شده جدید در حومه این مناطق شده است و زیرساخت‌های سبز که سیستم پشتیبان حیات و خدمات اکولوژیک در مناطق کلان‌شهری هستند، در حال زوال می‌باشند. روند برنامه‌ریزی-های ضعیف کاربری زمین در مناطق کلان‌شهری می‌تواند منجر به تاثیر جبران‌ناپذیری بر محیط‌زیست و اکولوژی منطقه-ای شود [۱۰]. مناطق کلان‌شهری به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه با رشد سریع جمعیت که ناشی از جذب مهاجران اقتصادی بوده در دهه‌های گذشته تاثیرات مخرب بیشتری را با تغییرات در کاربری زمین محیط پیرامونی خود به محیط‌زیست وارد نموده‌اند [۱۱]. فرآیند تغییرات کاربری زمین پویا و پیچیده است که ناشی از اثر متقابل عوامل طبیعی، اجتماعی و اقتصادی است و اثرگذاری هرکدام از این عوامل در زمان و مقیاس مختلف متفاوت است [۱۲]. از این رو، فهم جامع از این پویایی می‌تواند در شناسایی روند گذشته تغییرات و پیش‌بینی تغییرات آینده مفید بوده و به گسترش شیوه‌های مدیریت پایدار با هدف حفظ اکولوژی و محیط کمک نماید. در مجموع پیش نیاز درک تغییرات کاربری زمین، شناخت محرک‌های مهم تغییر است [۱۳]. در عرصه کاربری زمین، فشارها و روندهای محیط کلان در برنامه‌ریزی کاربری زمین را می‌توان شامل محیط‌های سیاسی - قانونی، محیط اقتصادی، محیط اجتماعی - فرهنگی و محیط اکولوژیکی - زیست محیطی دانست. از میان عوامل ذکرشده عوامل سیاسی - قانونی و عوامل اقتصادی، بیشترین تناوب تکرار در متون را به خود اختصاص داده‌اند [۳]. ارتباط مستقیمی بین افزایش قیمت زمین و ساختمان در تهران (منطقه ۳) و تغییرات کاربری اراضی وجود دارد [۱۴]. تغییرات کاربری زمین در تهران که بیشتر به‌صورت تغییر کاربری‌های کشاورزی و بایر به کاربری‌های مسکونی، خدماتی و صنعتی نمود پیدا می‌کند، بیشتر در زمین‌های خالی

واقع در نواحی شهری و یا در زمین‌های کشاورزی و بایر حاشیه جنوب تا غرب کلان‌شهر تهران رخ می‌دهد که بیشتر ناشی از وضعیت مناسب ناهمواری‌ها در این منطقه (شیب و ارتفاع کم)، دسترسی مناسب به مسیرها و راه‌های اصلی است. همچنین نواحی شمالی و شرقی کمتر دچار تغییرات می‌شوند که دلیل این را هم می‌توان بیشتر در وضعیت نامناسب ناهمواری‌ها در این منطقه (شیب و ارتفاع زیاد) و کمبود زیرساخت‌ها و خدمات شهری جستجو کرد [۱۵].

دلایل عدم موفقیت طرح‌های شهری تهران

رشد سریع شهرهای بزرگ در کشورهای درحال توسعه در پی کاربرد برنامه‌ریزی اقتصادی و تئوری نوسازی بعد از جنگ جهانی دوم موجب شد تا برنامه‌ریزی شهری به عنوان یک ابزار کنترلی از سوی تصمیم‌گیرندگان مورد پذیرش قرار گیرد و لذا تحت تاثیر نفوذ آمریکا، طرح‌های جامع و تفصیلی شهری به عنوان ابزار کنترل توسعه شهرهای بزرگ مورد پذیرش قرار گرفت [۸].

اولین طرح جامع شهر تهران در سال ۱۳۴۹ به تصویب رسید و متاخرترین آن نیز که با رویکرد ساختاری تهیه شده در سال ۱۳۸۶ مصوب گردید که براساس آن طرح تفصیلی مناطق ۲۲ گانه شهر تهران و طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران در سال ۱۳۹۲ تهیه و مصوب گردید. اما هر کدام از طرح‌های تهیه شده برای شهر تهران به دلیل عوامل مختلفی تحقق نیافته‌اند و یا با طرح‌های فرادست خود دارای مغایرت‌های اساسی بوده‌اند که در ادامه به برخی از این عوامل اشاره می‌شود. طبق مقررات جاری، تهیه طرح‌های جامع شهری به عهده معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی و تصویب آن نیز در شورای عالی شهرسازی و معماری صورت می‌گیرد؛ اما مسئولیت اجرایی این طرح‌ها بر عهده مدیریت شهری (شهرداری‌ها و شورای اسلامی شهرها و...) و سازمان‌های موثر در توسعه شهر می‌باشد. این وضعیت دوگانگی تهیه و اجرا یکی از عوامل موثر در ناکامی و عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری محسوب می‌شود [۱۶]. سیستم برنامه ریزی توسعه فضایی شهر تهران متأثر از سیستم اقتصاد سیاسی، قانونی و اجتماعی- فرهنگی حاکم بر کشور است و از سویی وابستگی شدید ساختارهای سیستم تصمیم‌گیری شهر تهران به ساختار کلان اقتصاد سیاسی کشور سبب خواهد شد تا سیستم تصمیم‌گیری توسعه فضایی شهر تهران نتواند مستقیماً اداره امور را به دست گیرد و در نتیجه برنامه راهبردی خود را با موفقیت به اجرا رساند [۱۷]. به‌طور کلی اقتصاد سیاسی غیر تولیدی و نهادینه نشدن منافع عمومی در بخش عمومی به عنوان عوامل زمینه‌ای موثر عمل می‌کنند.

ضعف نظام قانونی، مدیریتی، فنی و عدم مشارکت در طرح‌های کاربری زمین از عوامل اصلی موثر بر ناکارآمدی‌های مدیریت کاربری زمین (تغییر در طرح‌ها) در شهر تهران است که در نتیجه‌ی آن بخشی نگری و اجرای بدون نظارت از عوامل راهبرد گزینی می‌باشند. مهم‌ترین دلایل عدم تحقق طرح تفصیلی تهران (منطقه ۲۲) را می‌توان عوامل اقتصادی (افزایش قیمت و بورس‌بازی زمین، رشد بخش‌های صنعت ساخت و ساز و مسئله مالکیت‌ها و زمین‌های نظامی)، عوامل قانونی (تخلفات ساختمانی، عدم اجرای قوانین و مقررات کاربری زمین شهری و نامشخص بودن مدیریت حریم شهر) و عوامل جمعیتی دانست [۸]. در یک جمع‌بندی می‌توان، ابهام در قلمرو فعالیت مدیریت محلی در ایران، نارسایی‌های موجود در نظام مالی شهرداری‌ها، کیفیت نازل حکمرانی شهری و شکست دولت و شهرداری‌ها در برنامه‌ریزی شهری، مهم‌ترین عوامل عدم موفقیت طرح‌های جدید شهری شهر تهران به حساب می‌آیند [۱۸]. موثرترین عوامل عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی طرح‌های تهیه شده برای شهر تهران عبارت‌اند از: عدم واقع‌بینی در برنامه‌ریزی و ارائه پیشنهادها، غیر منطقی، تصمیم‌گیری‌ها و عملکرد غیر نظام‌مند و نادرست مدیران شهری، تراز مالی منفی شهرداری و کسب درآمد از طریق تخلف نسبت به پیشنهادها، طرح با تاثیر می‌باشند که طبقه‌بندی این عوامل نشان داده است که اکثر موانع مربوط به نظام و تشکیلات شهرسازی است که در مراحل اجرا و نظارت بیشترین سهم را دارند [۳].

روش تحقیق

این تحقیق از نظر نوع، جز تحقیقات کاربردی و از نظر روش جز تحقیقات توصیفی- تحلیلی می‌باشد. روش جمع آوری داده‌ها در این تحقیق به صورت اسنادی پیمایشی می‌باشد. بدین صورت که با مطالعه ادبیات تحقیق و اسناد مرتبط به موضوع، ابتدا میزان و نحوه عدم انطباق طرح تفصیلی با طرح جامع سوم و نیز عوامل و نهادهای موثر بر این عدم انطباق شناسایی و استخراج می‌شوند و سپس در مرحله پیمایشی به سنجش میزان و نحوه تاثیر این نهادها و عوامل بر عدم انطباق طرح تفصیلی با طرح جامع سوم از طریق پرسشنامه پرداخته خواهد شد. روش نمونه گیری در این تحقیق به صورت هدفمند و از نوع گلوله برفی و تعداد نمونه در این تحقیق ۳۶ نفر بوده است که از بین اساتید محترم دانشگاه، مدیران و کارشناسان مجرب حوزه معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه شهرسازی، کارشناسان شهرداری تهران، اعضای کمیته فنی شورای عالی شهرسازی و معماری و تعدادی از مهندسين مشاور مجرب تهیه کنندگان طرح‌های جامع و تفصیلی، انتخاب شده‌اند.

یافته‌ها

تحلیل تغییرات پهنه‌های طرح جامع

با توجه به آمار و ارقام مندرج در جدول شماره (۲)، از مجموع ۶۱۵۶۲ هکتار مساحت کل پهنه‌های کلان چهارگانه (G, M, R, S) طرح جامع شهر تهران، ۱۲۱۳۲ هکتار معادل ۱۹.۷ درصد کل مساحت شهر دستخوش تغییرات پهنه‌بندی

شده این تغییرات به تفکیک مناطق ۲۲ گانه شهر تهران و نیز به تفکیک هر یک از پهنه‌های چهارگانه اصلی با استفاده از نرم‌افزار Arcmap استخراج گردیده است. تغییرات این پهنه از ۹ تا ۵۸ درصد متعلق به پهنه سبز و باز (G) و پهنه مختلط (M) در نوسان می‌باشد که تشریح تغییرات هریک از پهنه‌ها جداگانه مورد بررسی و مذاقه قرار می‌گیرد.

جدول ۲: میزان تغییرات به تفکیک پهنه‌های چهارگانه اصلی

پهنه‌های اصلی طرح جامع	مساحت (هکتار)	تبدیل پهنه طرح جامع به پهنه‌های طرح تفصیلی	میزان تغییرات پهنه به سایر پهنه (هکتار)	درصد تغییرات (نسب به مساحت پهنه)
G	۱۰۹۵۸.۵	مجموع تغییرات پهنه	۹۹۲.۶	۹.۱۰
		M	۱۵۶.۲	۱.۴۳
		R	۴۰۵.۸	۳.۷۰
		S	۴۳۰.۷	۳.۹۳
M	۴۶۶۶.۲	مجموع تغییرات پهنه	۲۶۹۵.۳	۵۷.۸۰
		G	۲۰۹.۲	۴.۴۸
		R	۱۸۹۹.۷	۴۰.۷۱
		S	۵۸۶.۴	۱۲.۵۷
R	۲۶۶۲۵.۶	مجموع تغییرات پهنه	۴۶۶۲.۴	۱۷.۵۰
		G	۱۲۳۸.۶	۴.۶۵
		M	۱۹۹۶.۲	۷.۵۰
		S	۱۴۲۷.۷	۵.۳۶
S	۱۸۱۶۸.۸	مجموع تغییرات پهنه	۳۷۸۱.۷	۲۰.۸۰
		G	۱۲۵۰.۲	۶.۸۸
		M	۱۲۶۵.۸	۶.۹۷
		R	۱۲۶۵.۸	۶.۹۷
مجموع	۶۰۴۱۹.۱*	پهنه‌های چهارگانه	۱۲۱۳۲.۱	۱۹.۷**

* عدد مذکور بدون اعمال مساحت پهنه فرودگاه مهرآباد می‌باشد.

** با اعمال مساحت تغییر یافته در پهنه فرودگاه مهرآباد (به مساحت ۱۸ هکتار).

در ادامه با توجه به جدول شماره ۳، به تفصیل تغییرات هریک از پهنه‌ها به تفکیک مناطق پرداخته می‌شود.

بررسی تغییرات پهنه سبز (G)

از مجموع کل مساحت ۱۰۹۵۸ هکتار پهنه سبز و باز (G) طرح جامع مصوب شهر تهران طی سال‌های ۸۶ الی ۹۲ حدود ۹۹۳ هکتار معادل ۹ درصد به سایر پهنه‌ها (M-R-S) تغییر یافته است.

با بررسی توزیع فضای این تغییرات در سطح مناطق ۲۲ گانه شهر تهران مشخص می‌گردد، پهنه سبز و باز در بعضی از

مناطق (۲۲، ۱۸، ۲۱)، دستخوش تغییرات بسیار زیادی بوده‌اند. مطابق جدول مربوطه از مجموع تغییرات ۹۹۲ هکتاری پهنه سبز، ۲۸۸.۶ هکتار آن معادل ۲۹ درصد در منطقه ۲۲ صورت گرفته است. البته سایر مناطق هم‌جوار هم از این تغییرات مصون نمانده‌اند. به‌طوری‌که در منطقه ۱۸، (۱۵۷) هکتار معادل ۱۵.۸ درصد کل تغییرات پهنه سبز و باز را به خود اختصاص داده است، همچنین مناطق ۵، ۲۴ و ۲۱ دارای تغییرات نسبتاً بالایی پهنه سبز و باز بوده‌اند، از مجموع ۹۹۲ هکتار تغییرات پهنه سبز و باز طرح جامع، ۴۳۰ هکتار معادل ۴۳.۳ درصد به پهنه کار و فعالیت یا تجاری، ۴۰۵ هکتار معادل ۴۰.۸

درصد به مسکونی و ۱۵۶ هکتار معادل ۱۵.۷ درصد به پهنه مختلط (M) تغییر کاربری پیدا کرده است.

بررسی تغییرات پهنه مختلط (M)

از مجموع ۴۶۶۶ هکتار پهنه‌های مختلط طرح جامع شهر تهران، ۲۶۹۵ هکتار آن معادل ۵۷.۷ درصد دچار تغییرات شده این اعداد به‌خوبی بیانگر آن هست که پهنه بندی طرح جامع خصوصاً پهنه مختلط M در فرایند تهیه طرح تفصیلی به‌کلی دگرگون شده و مطابق آمار جدول شماره ۳ از ۲۶۹۵ هکتار پهنه مختلط تغییر یافته، ۲۰۹ هکتار معادل ۷.۷ درصد تبدیل به پهنه سبز و باز (G) شده و ۱۸۸۹ هکتار معادل ۷۰ درصد به پهنه مسکونی (R) و ۵۸۶ هکتار معادل ۲۱.۷ درصد به پهنه کار و فعالیت (S) تبدیل گردیده است. با بررسی جدول شماره ۳ مشاهده می‌گردد بیشترین تغییرات پهنه مختلط در منطقه ۴ با ۹۸۲ هکتار معادل ۳۶.۴ صورت پذیرفته که بیانگر نادیده انگاشتن به‌کلی اصول و ضوابط طرح فرادست است.

در سایر مناطق نیز تغییرات نسبتاً گسترده‌ای در تغییر پهنه مختلط رخ داده از جمله در مناطق ۳، ۸ و ۲۲، هرکدام بالای ۲۰۰ هکتار تغییر پهنه‌بندی داشته‌اند. نتیجه اینکه تغییرات صورت گرفته خصوصاً در منطقه ۴ قطعاً در افزایش جمعیت پذیری منطقه نقش قابل توجهی را به دنبال داشته و بالطبع اثربخشی طرح‌های توسعه شهری در حوزه خدمات و ... تاثیر آن قابل انکار نمی‌باشد.

بررسی تغییرات پهنه مسکونی (R)

از مجموع ۲۶۶۲۵ هکتار مساحت مسکونی طرح جامع، ۴۶۶۸ هکتار معادل ۱۷.۵ درصد آن به سایر پهنه‌ها (G-M-S) در طرح تفصیلی تغییر پیدا کرده است. از مجموع کل تغییرات پهنه مسکونی، ۱۲۳۸ هکتار معادل ۲۶.۵ درصد به پهنه سبز و

باز، ۱۹۹۶ هکتار معادل ۴۲.۸ درصد به پهنه مختلط (M) و ۱۴۲۷ هکتار معادل ۳۰.۶ درصد به پهنه کار و فعالیت (S) تغییر یافته است در بین مناطق ۲۲ گانه، منطقه چهار با ۵۵۱ هکتار (۱۱.۸ درصد) در رتبه نخست تغییرات و منطقه پنج با ۵۱۷ هکتار معادل ۱۱ درصد در رتبه دوم و سایر مناطق ۲۲، ۲۰۹، ۲۱ و ۷ بین ۲۰۰ تا ۴۶۰ هکتار تغییر پهنه بندی داشته‌اند.

بررسی تغییرات پهنه کار و فعالیت (S)

از مجموع ۱۸۱۶۸ هکتار پهنه کار و فعالیت (S) طرح جامع شهر تهران ۳۷۸۱ هکتار آن معادل ۲۰.۸ درصد دچار تغییرات شده است. از این مجموع ۱۲۵۰ هکتار معادل ۳۳ درصد به پهنه سبز و باز، ۱۲۶۵ هکتار معادل ۳۳.۴ درصد به پهنه مختلط (M) و ۱۲۴۷ هکتار معادل ۳۲.۹ درصد به مسکونی تغییر پیدا کرده است. در بین مناطق، منطقه ۲۲ با (۵۰۲) هکتار بیشترین تغییر پهنه را به‌خود اختصاص داده، سایر مناطق هم از جمله مناطق چهار، هیجده، سه و یک بین ۲۷۰ تا ۳۹۰ هکتار تغییر پهنه کار و فعالیت به سایر پهنه‌ها داشته‌اند.

بررسی نقشه شماره ۳ نشان می‌دهد که میزان مغایرت طرح تفصیلی نسبت به طرح جامع از ۹.۷ درصد تا ۳۲.۶ درصد متفاوت است. در این بین منطقه ۲۱ (۹.۷ درصد)، منطقه ۹ (۱۰.۷ درصد)، منطقه ۱۳ (۱۲.۲ درصد)، منطقه ۱۵ (۱۳.۴ درصد) و منطقه ۵ (۱۴.۴ درصد) به ترتیب کمترین میزان تغییرات را نسبت به طرح جامع داشته‌اند. در مقابل منطقه ۱۰ (۳۲.۸ درصد)، منطقه ۴ (۳۲.۶ درصد) و منطقه ۸ (۳۰.۳ درصد) به ترتیب بیشترین میزان مغایرت‌ها را داشته‌اند.

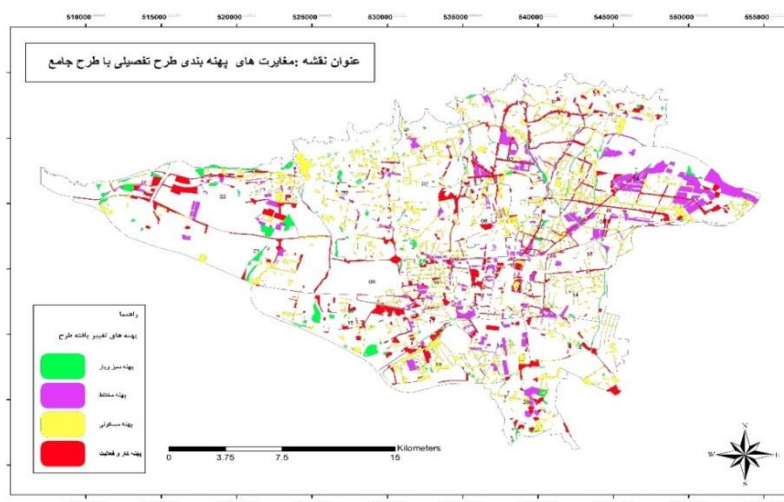
بررسی نقشه ۴ نیز نشان می‌دهد که منطقه ۴ با ۲۰۰۶ هکتار مغایرت و پس از آن منطقه ۲۲ تهران با ۱۲۷۷ هکتار بیشترین و در مقابل منطقه ۱۳ با ۱۵۹.۸ هکتار و منطقه ۹ با ۲۰۸.۹ هکتار کمترین میزان مغایرت‌ها را داشته‌اند.

جدول ۳: مغایرت‌های طرح تفصیلی با طرح جامع به تفکیک پهنه و مناطق شهر تهران

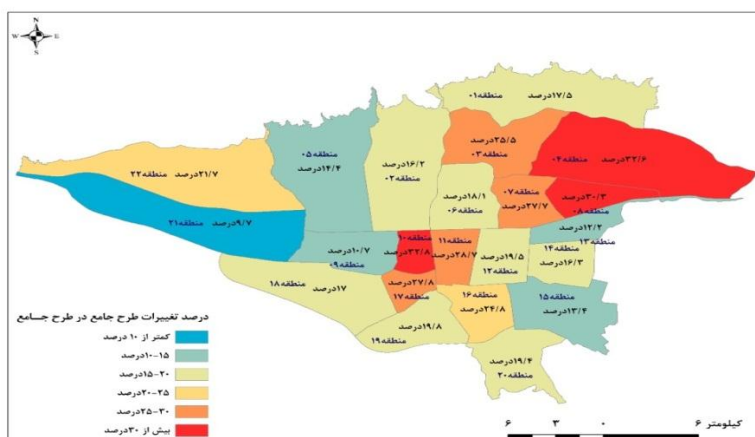
نسبت مغایرت به کل منطقه	مساحت مناطق	مجموع مغایرت	S				R				M				G				پهنه‌ها	
			R	M	G	مجموع	S	M	G	مجموع	S	R	G	مجموع	S	R	M	مجموع	تغییرات	قد به
																			مناطق	
۱۸	۴۵۷۲	۸۰۱	۶۱	۱۱۷	۹۳	۳۷۱	۹۱	۱۵۶	۱۹۷	۴۴۴	۱۱	۲۶	۳۷	۶۴		۲۳		۲۲		۱
۱۶	۴۷۶۴	۷۷۳	۴۳	۱۶	۱۱۲	۱۷۰	۱۰۵	۳۰۸	۱۵۰	۴۱۳	۵۵	۲۱	۱۱	۸۷	۶	۴۷		۵۳		۲
۲۶	۳۹۴۰	۷۵۰	۱۶	۲۲۹	۳۷	۳۸۱	۲۳	۱۲۲	۱۹	۱۷۳	۳	۲۴۱	۴	۲۴۸	۱۴	۲۶	۸	۴۸		۳
۲۳	۶۱۵۰	۲۰۰۷	۵۷	۲۵۱	۸۲	۳۹۰	۲۶۸	۳۱۸	۶۶	۵۵۱	۳۰۰	۷۱۱	۷۲	۹۸۳	۱۹	۵۷	۷	۸۳		۴
۱۴	۵۲۶۴	۷۵۷	۶۷	۳	۵۹	۱۳۵	۲۵۸	۵۶	۲۰۳	۵۱۷	۱۰	۱۷	۳	۲۹	۳۷	۳۹		۷۶		۵
۱۸	۲۱۴۱	۳۸۹	۱۹	۷۶	۳۸	۱۳۳	۴۲	۱۳۰	۳۱	۲۰۳	۱۷	۳۱		۴۸	۴	۱		۵		۶
۲۸	۱۵۲۸	۴۲۶	۱۹	۱۰۴	۹	۱۳۲	۱۹	۱۸۲	۹	۲۱۰	۱۸	۴۱		۵۹	۱۱	۷	۸	۲۶		۷
۳۰	۱۳۲۲	۴۰۰	۵۶	۴۱	۷	۱۰۴	۳	۵۷	۴	۶۴	۸	۱۹۴	۱۶	۲۱۹		۱۳	۰	۱۳		۸

۱۱	۱۹۵۱	۲۰۹	۱۴	۱۶	۶۲	۱۰۴	۲۱	۵۸	۵	۸۴	۵	۹	۱	۱۴	.	۶		۶	۹
۲۳	۸۰۷	۲۶۵	۶۷	۲۱	۴	۹۲	۱۱	۹۲	۸	۱۱۱	۱	۵۰		۵۱	۷	۳		۱۱	۱۰
۲۹	۱۲۰۸	۳۴۶	۹۰	۵۸	۷	۱۵۵	۹	۱۳	۴	۲۶	۳۷	۱۲۲	۷	۱۶۶				۱۱	
۲۰	۱۶۰۲	۳۱۳	۴۱	۱۲۴	۸	۱۷۳	۱۰	۸۴	۲	۹۶	۵	۳۷		۴۲	۱			۱	۱۲
۱۲	۱۳۰۵	۱۶۰	۹	۱۴	۱۸	۴۲	۲۰	۲۴	۳۰	۷۴	۲	۳۶		۳۸		۶		۶	۱۳
۱۶	۱۴۵۵	۲۳۸	۲۵	۱۴	۶	۴۵	۲۳	۱۲۷	۲	۱۵۱		۱۹		۱۹	۲	۱۲	۹	۲۳	۱۴
۱۳	۲۸۸۰	۳۸۶	۶۷	۱۳	۵۲	۱۳۲	۵۳	۱۰۴	۴۱	۱۹۹		۳۶		۳۶	۶	۱۴		۱۹	۱۵
۲۵	۱۶۴۸	۴۰۸	۲۶	۱۰	۷۲	۱۰۹	۵۷	۴۲	۳۸	۱۳۷	۹۴	۵۹	۸	۱۶۰		۲		۲	۱۶
۲۸	۸۲۳	۲۲۹	۶۸	۱۲	۶	۸۵	۳۰	۴۳	۱۲	۸۴	۲۰	۱۶	۲	۳۸	۶	۱۳	۲	۲۱	۱۷
۱۷	۳۷۹۵	۶۴۶	۱۹۷	۲۱	۱۰۶	۳۲۴	۴۲	۶۵	۵۵	۱۶۲	۳		۱	۴	۶۱	۳۲	۶۴	۱۵۷	۱۸
۲۰	۲۰۵۶	۴۰۷	۲۷	.	۴۹	۷۶	۱۰۹	۹۴	۶۸	۲۷۰	۱۵	۲۵	۵	۴۵	۷	۹		۱۶	۱۹
۱۹	۲۲۷۷	۴۴۲	۶۶	۲۵	۴۵	۱۳۵	۹۳	۴۱	۳۰	۱۶۳	۲	۹۷		۹۸	۱۰	۳۱	۴	۴۵	۲۰
۱۰	۵۱۸۳	۵۰۵	۲۲	۷	۱۶۴	۱۹۲	۶۷	۲۷	۱۱۱	۲۰۵		۳۱	۶	۳۷	۵۱	۲۰		۷۲	۲۱
۲۲	۵۸۸۲	۱۲۷۷	۱۹۲	۹۶	۲۱۵	۵۰۳	۶۵	۵۴	۱۵۶	۲۷۴	۸۱	۸۲	۴۸	۲۱۱	۱۸۹	۴۶	۵۴	۲۸۹	۲۲
۲۰	۶۱۵۶۳	۱۲۱۲۲	۱۲۴۷	۱۲۶۶	۱۲۵۰	۲۷۸۲	۱۲۲۸	۱۹۹۶	۱۲۲۹	۴۶۱۲	۵۸۶	۱۹۰۰	۲۰۹	۲۶۹۵	۲۳۱	۴۰۶	۱۵۶	۹۹۳	مساحت پهنه هکتار

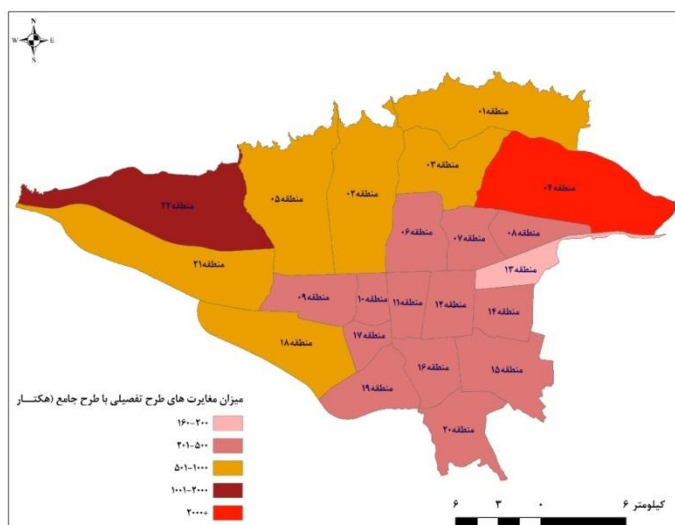
نقشه ۲: توزیع مغایرت‌های پهنه‌های تفصیلی با طرح جامع



نقشه ۳: توزیع مغایرت‌های پهنه‌های تفصیلی با طرح جامع به تفکیک مناطق شهری (درصد)



نقشه ۴: توزیع مغایرت‌های پهنه‌های تفصیلی با طرح جامع به تفکیک مناطق شهری (مساحت - هکتار)



دستگاه‌ها و نهادهای موثر در فرایند تهیه، بررسی و تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری، اقدام به تهیه پرسشنامه و توزیع بین متخصصین و حرفه‌مندان و مدیران دستگاه‌های متولی و در حوزه مدیریت شهری گردید که در ادامه به فرایند کار و نتایج حاصله از آن می‌پردازیم. در فرایندهای برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری از زمان شروع تا اجرا، مجموعه‌ای از نهادها و دستگاه‌های اجرایی در مراحل مختلف (تهیه شرح خدمات، تهیه طرح، بررسی و تصویب، اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌ها) تأثیرگذار می‌باشند. این نهادها و عوامل با توجه به نحوه تأثیرگذاری‌ای در ۸ گروه به شرح جدول شماره ۴ دسته‌بندی شده‌اند.

مجموع تغییرات گسترده در بعضی مناطق شهر گویای این است که این میزان تغییرات، ساختار اصلی پهنه‌بندی شهر را که مهندسین مشاور طرح جامع شهر طی چند سال مطالعه و به آن رسیده بودند از هم گسسته و قطعا با این حجم از تغییرات، اهداف پیش بینی شده طرح جامع محقق نخواهد شد، پس از اثبات تغییرات بسیار گسترده در پهنه‌های طرح جامع در سطح مناطق که به شرح جدول شماره ۳ با توجه به ماهیت طرح‌های توسعه شهری که تهیه و تصویب آن‌ها ماهیت شورایی و فرا بخشی دارند (نمونه ترکیب اعضای شورای عالی) که هریک از دستگاه‌ها و نهادهای مربوطه متناسب با وظایف خود، سهمی در تهیه، اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه شهری دارند. در راستای اهداف مقاله، جهت تعیین میزان نقش هریک از

جدول ۴: نهادها و عوامل موثر بر عدم انطباق طرح تفصیلی با طرح جامع تهران

۱	نهادهای تهیه شرح خدمات طرح‌ها	وزارت راه و شهرسازی - شرکت باز آفرینی - شهرداری تهران.
۲	دستگاه‌ها و نهادهای تهیه کننده طرح‌ها	وزارت راه و شهرسازی (تهیه طرح‌های جامع) - شهرداری تهران (تهیه طرح‌های تفصیلی) - شهرداری مناطق (تهیه طرح‌های موضعی و موضوعی) - شرکت عمران بهسازی (تهیه طرح بافت‌های فرسوده).
۳	دستگاه‌ها و نهادهای بررسی و تصویب کننده طرح‌ها	شهرداری تهران - شهرداری مناطق - اداره کل راه و شهرسازی استان معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی - کمیسیون ماده ۵ - کمیته فنی شورای عالی شهرسازی - شورای اسلامی شهر تهران - شورای عالی شهرسازی و معماری - هیات وزیران.
۴	دستگاه‌ها و نهادهای اجرا کننده طرح‌ها	شهرداری تهران - شهرداری مناطق - شرکت باز آفرینی شهری - سازمان نظام مهندسی - شرکت‌های ساختمانی (قراگاه‌های ساختمانی) - وزارت آموزش و پرورش (در خصوص اجرای فضاهای آموزشی) - وزارت بهداشت و درمان (در خصوص اجرای کاربری‌های مربوطه) - وزارت ورزش (در خصوص اجرای کاربری‌های ورزشی طرح‌های مصوب).

۵	دستگاه‌ها و نهادهای نظارت کننده بر اجرای طرح‌ها	معاونت شهرسازی به موجب ماده ۴ قانون تاسیس شورای عالی مصوب اسفند ماه ۱۳۵۱ - سازمان نظام مهندسی - سازمان بازرسی کل کشور - سازمان محیط زیست - سازمان میراث فرهنگی - شورای عالی امنیت ملی - دستگاه قضایی.
۶	احزاب، گروه‌ها، بنیاد و تشکیلات مردم نهاد	بنیاد مستضعفان - ستاد اجرایی فرمان حضرت امام - سازمان پدافند غیر عامل - نیروهای مسلح.
۷	قوانین و مصوبات شورای عالی و ...	سیاست‌های کلی نظام در حوزه شهرسازی - قوانین مرتبط با حوزه شهرسازی - مصوبات هیات وزیران - مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری - آرا دیوان عدالت اداری - احکام قضایی.
۸	مهندسین مشاور تهیه کننده طرح‌ها	مهندسین مشاور تهیه کننده طرح‌های تفصیلی مناطق و یکپارچه تهران تا چه میزان در عدم انطباق طرح تفصیلی با طرح جامع تهران موثر بوده‌اند.

در ادامه پس از توزیع پرسشنامه بین حرفه مندان، متخصصین برنامه ریزی شهری، اساتید دانشگاه، کارشناسان و مدیران ارشد دستگاه‌ها و نهادهای مربوطه نتایج حاصله از میزان سنجش اثربخشی هریک از نهادهای مدیریتی در حوزه‌های مختلف فرایند برنامه ریزی طرح (تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌ها) احصا گردید.

حوزه شرح خدمات: یکی از عواملی که می‌تواند بر عدم

انطباق طرح با طرح‌های فرادست، موثر باشد شرح خدمات طرح‌های فرادست و پایین دست می‌باشد. از نظر ۴۷ درصد خبرگان شرکت کننده در تحقیق حاضر شرح خدمات طرح‌ها را به میزان زیادی بر عدم تحقق پذیری طرح‌ها و عدم انطباق طرح‌ها موثر می‌دانند و تنها ۲۸ درصد شرکت کنندگان معتقدند که تأثیر شرح خدمات طرح‌ها بر عدم تحقق پذیری و عدم انطباق طرح‌ها ناچیز است.

جدول ۵: میزان تأثیر شرح خدمات طرح‌ها بر عدم انطباق طرح‌ها

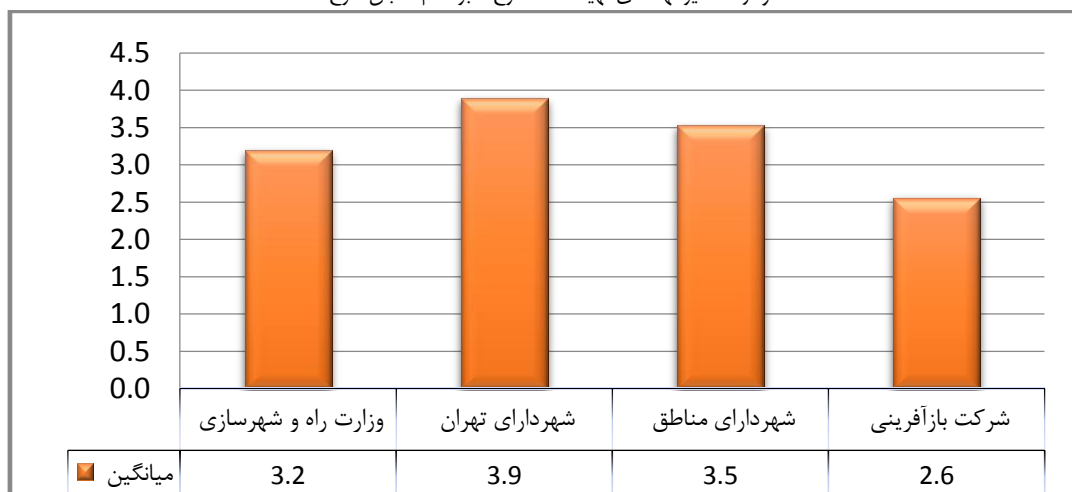
۱۱.۱ درصد	۱۶.۷ درصد	۲۵.۰ درصد	۳۶.۱ درصد	۱۱.۱ درصد
خیلی کم	کم	نسبتاً زیاد	زیاد	خیلی زیاد

شرکت بازآفرینی شهری، شهرداری تهران، شهرداری مناطق شهر تهران، وزارت راه و شهرسازی به عنوان دستگاه‌ها و نهادهای تهیه کننده طرح‌ها مطرح هستند و می‌توانند نقش موثری بر عدم انطباق طرح‌ها داشته باشند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در بین نهادهای تهیه کننده به ترتیب، شهرداری تهران (تهیه کننده طرح تفصیلی)،

شهرداری‌های مناطق (تهیه طرح‌های موضعی و موضوع و تفصیلی مناطق)، وزارت راه و شهرسازی (تهیه کننده طرح جامع شهرها) بیشترین تأثیر و شرکت بازآفرینی (نقش آن در احیا ۱۳ هزار هکتار بافت‌های فرسوده شهر تهران) از نظر خبرگان شرکت کننده در تحقیق تأثیر چندانی بر عدم انطباق طرح‌ها (جامع و تفصیلی) ندارد (نمودار ۱).

نمودار ۱. تأثیر نهادهای تهیه کننده طرح‌ها بر عدم انطباق طرح‌ها



کننده و تصویب کننده طرح‌ها) بر عدم انطباق طرح‌ها دارا می‌باشد (نمودار ۲).

حوزه بررسی و تصویب طرح‌ها: مطابق اطلاعات به دست آمده در این پژوهش؛ کمیسیون ماده ۵ شهرداری مناطق شهرداری تهران، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و معاونت شهرسازی و معماری و شورای شهر تهران به ترتیب بیشترین تاثیر را در بین نهادهای موثر (به‌عنوان نهاد بررسی

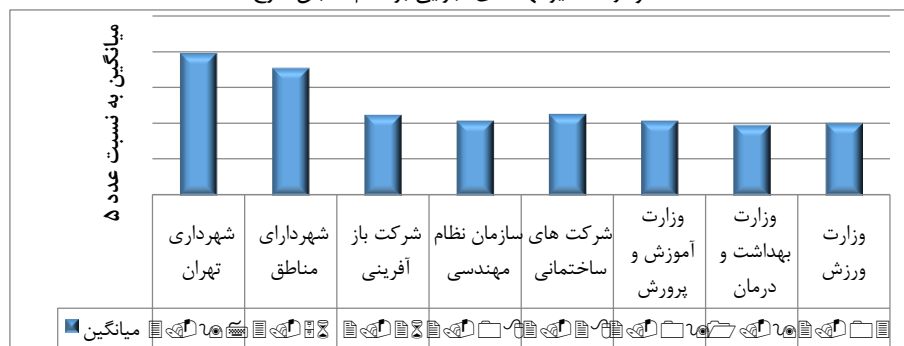
نمودار ۲: تاثیر نهادهای تصویب کننده طرح‌ها بر عدم انطباق طرح‌ها



بهداشت، وزارت آموزش و پرورش، سازمان نظام مهندسی و شرکت بازآفرینی تاثیرچندانی در این زمینه ندارند (نمودار ۳).

حوزه اجرای طرح‌ها: در بین نهادهای اجرایی نیز به ترتیب، شهرداری تهران و شهرداری مناطق بیشترین تاثیر فراوانی را بر عدم انطباق طرح‌ها دارند و وزارت ورزش، وزارت

نمودار ۳: تاثیر نهادهای اجرایی بر عدم انطباق طرح‌ها



بهدرستی ایفا ننموده است) و در مقابل دستگاه قضایی، شورای عالی امنیت ملی، سازمان بازرسی، سازمان میراث فرهنگی، سازمان محیط‌زیست و سازمان نظام مهندسی تاثیر کمتر و ناچیزی در این زمینه دارند (نمودار ۴)

حوزه نظارت بر اجرای طرح، در بین نهادهای نظارت بر اجرای طرح‌ها کمیسیون ماده ۱۰۰ معاونت شهرسازی تاثیر بالایی بر عدم انطباق طرح‌ها دارند (این وضعیت نشان دهنده این است که معاونت شهرسازی معماری وزارت راه و شهرسازی، وظیفه قانونی و نظارتی خود را در اجرای طرح‌ها،

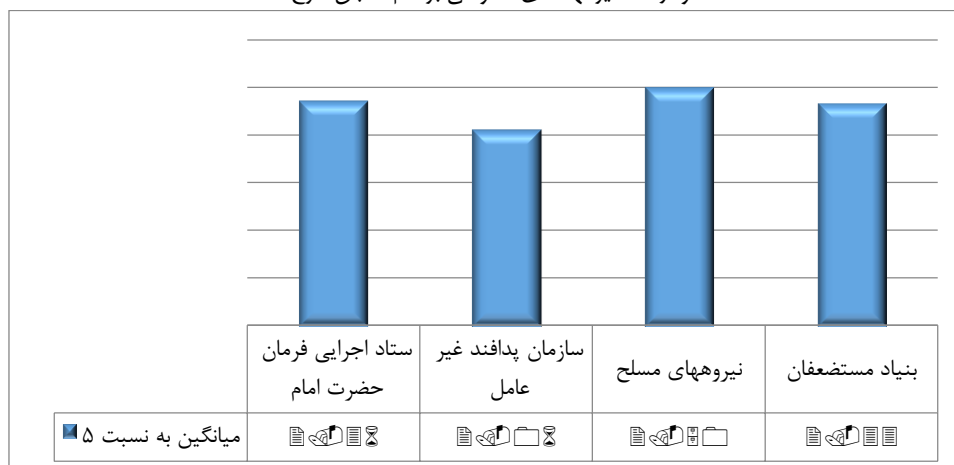
نمودار ۴: تأثیر نهادهای نظارتی بر عدم انطباق طرح‌ها



نهادهای مطرح شده در نمودار زیر، تأثیرگذارتر باشد که بعد از آن ستاد اجرایی فرمان امام و بنیاد مستضعفان قرار دارد (نمودار ۵).

بررسی تأثیر احزاب، گروه‌ها، بنیادها و سازمان‌های مردم نهاد بر عدم انطباق طرح‌ها، از نظر خبرگان شرکت کننده در این تحقیق نشان می‌دهد که این عوامل تأثیر بالایی در این زمینه ندارند. با این وجود ممکن است نیروهای مسلح نسبت به بقیه

نمودار ۵: تأثیر نهادهای حکومتی بر عدم انطباق طرح‌ها



هیات وزیران تأثیر بالایی بر عدم انطباق طرح‌های تفصیلی با طرح جامع شهر تهران دارند.

از نظر ۶۴ درصد خبرگان شرکت کننده در تحقیق، قوانین شهرسازی، مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری، مصوبات

جدول ۶: میزان تأثیر قوانین شهرسازی بر عدم انطباق طرح‌ها

خیلی کم	کم	نسبتاً زیاد	زیاد	خیلی زیاد
۰	۲۵	۳۶	۲۸	۱۱

تفصیلی یکپارچه شهر تهران، نقش به سزایی بر عدم انطباق طرح تفصیلی با طرح جامع داشته‌اند.

نزدیک به ۶۰ درصد شرکت کنندگان در تحقیق معتقدند که مهندسين مشاور تهیه کننده طرح‌های تفصیلی مناطق ۲۲ گانه شهر تهران و همچنین مهندسين مشاوره تهیه کننده طرح

جدول ۷: میزان تأثیر مهندسين مشاوران تهیه کننده طرح تفصیلی بر عدم انطباق طرح‌ها

خیلی کم	کم	نسبتاً زیاد	زیاد	خیلی زیاد
۸	۱۹	۲۸	۳۱	۱۴

در انتها به بررسی میزان تاثیر هرکدام از دسته‌ها بر عدم تحقق پذیری و عدم انطباق طرح‌های تفصیلی با طرح جامع تهران پرداخته می‌شود. طبق بررسی‌های انجام شده در این تحقیق، نهادهای تهیه کننده طرح‌ها بیشترین تاثیر را بر عدم انطباق طرح‌های تفصیلی با طرح جامع دارند. بعد از نهادهای تهیه کننده طرح‌ها، به ترتیب قوانین شهرسازی و مصوبات شورای عالی و هیات وزیران، نهادهای بررسی و تصویب کننده طرح‌ها مشاوران تهیه کننده طرح‌ها و شرح خدمات، بیشترین تاثیر را بر عدم انطباق طرح‌های تفصیلی و جامع تهران دارا می‌باشند.

نتیجه‌گیری

همان‌گونه که اشاره شد طرح‌های شهری در مقیاس‌های خرد (طرح تفصیلی مناطق، تفصیلی یکپارچه، طرح‌های موضوعی و موضعی) و کلان (طرح جامع) دارای مشکلاتی هستند که باعث می‌شود این طرح به خوبی و متناسب با پیش بینی‌ها به سرانجام نرسند و اجرایی نشوند. از جمله این مشکلات به متفاوت بودن نهادهای تهیه کننده و اجرا کننده این طرح‌ها می‌باشد. طبق قانون، تهیه و تصویب طرح‌های جامع، ازجمله وظایف معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است در حالی که مسئول تهیه و تصویب طرح‌های تفصیلی مناطق و طرح‌های تفصیلی یکپارچه شهر به وسیله شهرداری و از طریق تصویب در کمیسیون ماده ۵ می‌باشد. گاهی بعضی از طرح‌های موضوعی و موضعی نیاز به اعمال نظر و تایید سازمان‌هایی خارج از نهادهای مذکور می‌باشد مانند طرح‌های ساماندهی بافت‌های ناکارآمد شهری که شرکت بازآفرینی ایران نیز در این مورد اعمال نظر کرده و دستورالعمل تهیه و تصویب آن را تهیه و ابلاغ می‌کند. این چندپارگی بین نهادهای تهیه کننده طرح باعث ناهماهنگی، اعمال نظرات مختلف، طولانی شدن، از دست دادن کارکرد طرح‌های تهیه شده و ... می‌شود. یکی دیگر از مشکلات این طرح متفاوت بودن نهادهای تهیه کننده، تصویب و اجرای طرح‌ها می‌باشد. همانند وظایف شهرداری و شوراهای اسلامی شهرها بر اجرای طرح‌های توسعه شهری (طرح‌های جامع و تفصیلی).

یکی دیگر از عواملی که توانسته است بر عدم انطباق طرح‌ها و تغییرات ایجاد شده موثر باشد مصوبات شورای عالی و دستورات از بالا به پائین هیات وزیران می‌باشد؛ به‌عنوان مثال برخی معتقدند که سهم بالای مغایرت اساسی طرح تفصیلی با طرح جامع شهر تهران به درخواست دولت وقت و با مصوبه مورخ ۹۱/۰۲/۴ شورای عالی شهرسازی و معماری صورت

پذیرفته است که طی آن پهنه‌ها و نیز تراکم‌های طرح تفصیلی تهران را افزایش داده است. همین امر نشان می‌دهد که موضوع عدم انطباق یا تغییر کاربری‌ها بسیار فراتر از قلمرو این طرح‌ها قرار دارند. به این موارد باید سهم مشاوران تهیه کننده طرح را اضافه کرد، طبیعتاً هر یک از مهندسين مشاور تهیه کننده طرح‌های توسعه شهری دارای مجموعه‌ای از کارشناسان می‌باشد که دارای دیدگاه‌ها و تفکرات مختلف برنامه ریزی شهری می‌باشند که این تفکرات و دیدگاه‌ها بر روی طرح‌های توسعه و عمران شهری موثر می‌باشد. علاوه بر این چون مناطق ۲۲ گانه شهر توسط مهندسين مشاورهای مختلفی تهیه شده بود و هر کدام از آنها با دلایل فنی و کارشناسی دیدگاه مختلفی داشته و با توجه به شرایط کالبدی، تاریخی، اجتماعی، ساختار، سازمان فضایی و ... منطقه مورد مطالعه خود به ارائه طرح پیشنهادی پرداخته بودند زمانی که طرح‌های مختلف به مشاور یکپارچه شهر تهران (مشاور مادر) تحویل شد دوبار جامع تغییراتی نسبت به طرح‌های تفصیلی مناطق و طرح جامع گردید، زیرا طرح تفصیلی یکپارچه با دیدگاه کلی و در نظر گیری ملاحظات کل شهر پیشنهاد شده بود. این عوامل و سایر عوامل ذکر شده در تحقیق باعث تغییرات و عدم انطباق طرح‌های توسعه شهری تهران شده است.

با پیچیده شدن مسائل شهری، افزایش فزاینده جمعیت، تنوع و کثرت نیازها و احتیاجات نمی‌توان شهرها را به حال خود رها کرد تا خودشان از طریق برآیند عوامل یاد شده در بالا شکل گیرند و به حیاتشان ادامه دهند. از این رو برای اداره شهرها نهادهای قانونی ایجاد شده است. مشخصات و ساختار نهادهای قانونی اداره کننده شهر از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. در کشور ما این امر در قالب تهیه طرح‌های شهری برای شهرها در نظر گرفته می‌شود. «طرح‌های شهری» بنیادی‌ترین ابزار شکل‌دهی شهرها براساس نظم و برنامه از پیش اندیشیده شده محسوب می‌شوند. ضرورت تهیه و اجرای طرح‌های شهری مخصوصاً طرح‌های جامع، از نیاز محسوس به یک مکانیزم برای ایجاد تعادل در امور و ضرورت انضباط فضایی و کالبدی شهرها ناشی می‌شود؛ اما در جهت عملیاتی شدن و برنامه ریزی دقیق‌تر و ملموس‌تر شهرها، در برنامه‌ریزی شهری، طرح‌های تفصیلی، طرح تدقیق شده طرح جامع محسوب و غالباً باید در راستای اهداف طرح فرادست باشند. شهرتهران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و پیرو آخرین طرح جامع مصوب سال ۱۳۸۶ آن، طرح تفصیلی مناطق و طرح یکپارچه آن در سال ۱۳۹۲ مصوب گردید اما بررسی‌های انجام

مهمترین چالش فعلی پیش روی مدیران عالی رتبه نظام شهری کشور، نگاه بخشی متولیان امر در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری، نسبت به تهیه و تصویب، اجرا و نظارت بر اجرا، طرح‌های توسعه شهری است که اهداف کلان طرح‌های جامع شهری را دستخوش تغییرات گسترده و عملاً موجبات ناکارآمدی آنها را فراهم نموده است، می‌باشد. لذا ضروری است روند تغییر کاربری‌های بی حد و حصر در طرح‌های شهری با انگیزه‌های نامعلوم که بسان ماشین جنگی اهداف طرح‌های توسعه شهری، محیط زیست و میراث این کشور را هدف قرار داده، هرچه سریع‌تر متوقف و فرایند آن اصلاح گردد.

تشکر و قدردانی: موردی توسط نویسنده گزارش نشده است.

تاییدیه‌های اخلاقی، تعارض منافع: موردی توسط نویسنده گزارش نشده است.

سهم نویسندگان و منابع مالی/حمایت‌ها: موردی توسط نویسنده گزارش نشده است.

Reference:

1. Stow, D.A. & Chen, D.M. Sensitivity of Multi-temporal NOAA AVHRR Data of an Urbanizing Region to Land Use/ Cover Changes and Misregistration. Remote Sensing of Environment, ۸۰, ۲۹۷-۳۰۷, ۲۰۰۲.
2. Saberifar, R. Criticism and Analysis of Urban Land Use Planning in Mashhad. PhD Dissertation in Geography and Urban Planning, Tarbiat Modares University, ۲۰۰۲. [in Persian]
3. Vahidi, Borji, G. The Obstacles Against the Success of Suggested Functions in Urban Development Projects in Iran. Journal of Fine Arts: Architecture & Urban Planning, ۲۲(۱), ۵-۱۴, ۲۰۱۷. doi: ۱۰.۲۲۰۵۹/jfaup.۲۰۱۷.۶۲۲۶۱ [in Persian]
4. Khakpour, b. A. Provincial s. Kianjad AH. Pattern of Land Use Change in Babol City ۱۳۶۲-۷۸. Journal of Geography and Regional Development, (۹) ۴۵-۶۵, ۲۰۰۷. [in Persian]
5. Rahimi, A. Changes in Urban Land Use and Its Effect on Public Uses in the City. Scientific Research Journal of Geography

شده نشان داده بخش اعظمی از پهنه‌های طرح جامع، بین ۹ تا ۵۸ درصد توسط طرح تفصیلی تغییر پیدا کرده است. با توجه به بررسی توزیع فضای این تغییرات در سطوح مناطق ۲۲ گانه شهر تهران به قطع و یقین می‌توان اذعان کرد نظام یکپارچه پهنه بندی در طرح جامع شهر به کلی از هم گسسته و اهداف تدوین شده طرح جامع محقق نگردیده است، اما در راستای پاسخ به این سوال مهم که کدام نهادها و عوامل موثر بر عدم انطباق طرح‌ها موثرتر هستند مشخص گردیده است که شرح خدمات طرح‌ها، دستگاه‌ها و نهادهای تهیه کننده طرح، دستگاه‌ها و نهادهای تصویب کننده، نهادهای اجرایی، نهادهای نظارتی، احزاب و گروه‌ها، مهندسين مشاور تهیه کننده طرح، قوانین شهرسازی، مصوبات شورای عالی و هیات وزیران بر عدم انطباق طرح تفصیلی با طرح جامع تأثیر دارند. همچنین بررسی میزان تأثیر هرکدام از عوامل و نهادها حاکی از آن است که نهادهای تهیه کننده طرح‌ها بیشترین تأثیر را بر عدم انطباق طرح‌های تفصیلی با جامع دارند. بعد از نهادهای تهیه کننده طرح‌ها، به ترتیب قوانین شهرسازی و مصوبات شورای عالی و هیات وزیران، نهادهای بررسی و تصویب کننده طرح‌ها، مشاوران تهیه کننده طرح‌ها و شرح خدمات بیشترین تأثیر را بر عدم انطباق طرح‌های تفصیلی و جامع تهران داشته‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که یافته‌های حاصل از این تحقیق با نتایج تحقیق تقی زاده ۱۳۹۷ (ضعف نظام قانونی و مدیریتی)؛ محمدنژاد و همکاران ۱۳۹۱ (عوامل اقتصادی و قانونی)؛ وحیدبرجی و همکاران ۱۳۹۱ (موانع مربوط به نظام و تشکیلات شهرسازی در مراحل اجرا و نظارت)؛ زنگی‌آبادی و همکاران (۱۳۹۳) جدا بودن نهاد تهیه و تصویب طرح جامع (وزارت راه و شهرسازی) از نهاد اجرایی (شهرداری‌ها و شورای اسلامی شهر ها و ...)؛ کاملاً همسو می‌باشد. در یک جمع بندی کلی می‌توان تفاوت اصلی تحقیق حاضر با تحقیقات مشابه، تعیین نهادهای موثر بر تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران و نقش آنها بر تغییرات ایجاد شده در طرح‌ها به صورت یکجا، جامع و در تحقیق مستقل می‌باشد، موردی که در هیچ کدام از تحقیقات مشابه مورد بررسی قرار نگرفته بود زیرا در سایر تحقیقات به صورت جزئی و بخشی مورد اشاره قرار گرفته بودند. در پایان نظر به یافته‌های این پژوهش به شرح آنچه گذشت که نتایج آن قابل تسری به وضعیت سایر طرح‌های جامع شهری کشور است.

- Cultural Axis of the ۶th District of Tabriz city. *Journal of Urban Planning and Research*, ۵ (۱۸): ۴۱-۵۸, ۲۰۱۴. [in Persian].
۱۷. Malekpour Asl, b. Ali Mohammadi, M. Katouzian, p. Proposed Fields in Strategic Planning for Urban Revitalization and A Comparative Comparison of the Theoretical Framework and Its Application Requirements in the Strategic-Structural Planning of Tehran. *Haft-Shahr Magazine*, ۳ (۴۱-۴۲): ۳۶-۵۷, ۲۰۱۲. [in Persian].
 ۱۸. Zenuz, Hadi b. Evaluation of the Feasibility of Urban Plans in Tehran. ۷, ۵۳-۵۴, ۲۰۱۴. [in Persian].
 ۱۹. Amini, Parsa, V. & Salehi, E. Spatio-Temporal Analysis and Simulation Pattern of Land Use/Cover Changes, Case Study: Naghadeh, Iran. *Journal of Urban Management*, ۵(۲), ۴۳-۵۱, ۲۰۱۶. [in Persian]
 ۲۰. Berhani, K. Presentation of the Strategic Planning Model of Land Use Changes in Metropolises (Case Study: Tehran Metropolis). Doctoral Thesis, Supervisor: Mojtabi Rafiyan, Faculty of Architecture and Urban Planning, Tarbiat Modares University, ۲۰۱۸. [in Persian].
 ۲۱. Du, H. Ma, Y. & An, Y. The Impact of Land Policy on the Relation between Housing and Land Prices: Evidence from China. *Quarterly Review of Economics and Finance*, ۲۰۱۰. doi: ۱۰.۱۰۱۶/j.qref.۲۰۱۰.۰۹.۰۰۴.
 ۲۲. Estoque, R. C. Murayama, Y. Intensity and Spatial Pattern of Urban Land Changes in the Megacities of Southeast Asi. *Land Use Policy*, Vol. ۴۸, ۲۱۳-۲۲۲, ۲۰۱۵.
 ۲۳. Hamidi, M. Skeletonization of the City of Tehran. Understanding Concepts and examples, Tehran, ۱۹۹۷. [in Persian]
 ۲۴. Harvey, David. The Urbanization of Capital. Translated by Aghvami Moghadam, Aref, Tehran: Akhtaran Publications, ۲۰۰۶. [in Persian].
 ۲۵. Khalkhali, p. Examining the Role of the Approvals of the ۵th Municipal Commission in the Changes of the Physical Structure of the City During the Period ۱۳۸۲-۱۳۹۲ (Case Example: Qazvin city). Master's Thesis, Supervisor Dr. Asghar Shekarzar, Faculty of Humanities, Gilan University, ۲۰۱۴. [in Persian].
 ۲۶. Pashmchizadeh, N. Evaluation of Factors Affecting the Realization of Urban Plans in and Urban Planning, ۲۱ (۵۹): ۸۸-۶۵, ۲۰۱۷. [in Persian]
 ۲۷. Lopez, E. Bocco, G. Mendoza, M. & Duhau, E. Predicting Land Cover and Land Use Change in the Urban Fringe, A Case in Morelia City, Mexico. *Landscape and Urban Planning*, ۵۵(۴), ۲۷۱-۲۸۵, ۲۰۰۱.
 ۲۸. Jiboye A.P. Globalization and the Urban Growth Process in Nigeria in Fadare, Globalization, Culture and Nigerian Built Environment. Faculty of Environmental Design and Management, ۲۰۰۵.
 ۲۹. Mohammadnezhad, A., Lashgari, A., & Sileimani, M. Assessment of Land Use Implementation in City Development Plans (Case Study: Detail Plan of District ۲۲, Tehran). *Researches in Earth Sciences*, ۲(۴), ۹۴-۱۱۰, ۲۰۱۲. [in Persian]
 ۳۰. Lashgari E, Rezaei M, Kaviyanpoor G. Theoretical Explanation of Functions of Political Power in Urban Space. *GeoRes*; ۳۲ (۲): ۵۲-۶۶, ۲۰۱۷. [in Persian]
 ۳۱. Dadashpoor, H. & Salarian, F. Urban Sprawl on Natural Lands: Analyzing and Predicting the Trend of Land Use Changes and Sprawl in Mazandaran City Region Iran. *Environment, Development and Sustainability*, ۲۲(۲), ۵۹۳-۶۱۴, ۲۰۲۰. [in Persian]
 ۳۲. Dadashpoor, H. & Ahani, S. Land Tenure-Related Conflicts in Peri-Urban Areas: A Review. *Land Use Policy*, ۸۵, ۲۱۸-۲۲۹, ۲۰۱۹. [in Persian]
 ۳۳. Han, H. Yang, C. & Song, J. Scenario Simulation and the Prediction of Land Use and Land Cover Change in Beijing, China. *Sustainability*, ۷(۴), ۴۲۶۰-۴۲۷۹, ۲۰۱۵.
 ۳۴. Veldkamp, A. and Lambin, E.F. Predicting Land-Use Change. *Agriculture Ecosystems and Environment*. ۸۵:۱-۶, ۲۰۰۱.
 ۳۵. Parj, c. Iqbali, N. Daryabari C. An Analysis of Land Use Changes and Its Effects on the ۳rd District of Tehran Metropolis. *Management Shahri*, ۵۲. ۱۲۷-۱۴۳, ۲۰۱۸. [in Persian].
 ۳۶. Dadashpoor, H. Khairuddin Reza. Yaqub Khani M. grass B. ۲۰۱۳. Modeling Land Use Changes in Tehran Metropolis Using the MOLAND Model, *Regional Planning Quarterly*, ۴ (۱۶): ۶۴-۴۹, ۲۰۱۳. [in Persian]
 ۳۷. Zangiabadi, A. Abdulahi, M. Qahgarkhi, S. Ghasemzadeh, b. Evaluation of Factors Affecting the Unrealization of Urban Comprehensive Plans in Iran and Related Challenges (Case Study: Historical-

- Use Planning and Policy Making, ۲۰۰۲.
۲۸. Wang, J. Lin, Y. Glendinning, A. & Xu, Y. Land-Use Changes and Land Policies Evolution in China's Urbanization Processes. Land use policy, ۷۵, ۳۷۵-۳۸۷, ۲۰۱۸.
- Iran (Case Example: Detailed Plan of the Five Districts of Tehran Municipality). supervisor: Dr. Musa Pourmosavi, Faculty of Humanities, Safadasht Azad University, ۲۰۱۸. [in Persian].
۲۷. Skole, L. David. Tracking Change for Land