

دلایل طولانی شدن فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری، از منظر مدیران شهرسازی و معماری کشور و با اتخاذ رویکرد پراگماتیک (دوره زمانی ۱۳۹۵-۱۴۰۰)

سیدحسین میرزاده^۱ 

دریافت: ۸ اردیبهشت ۱۴۰۱

پذیرش: ۱۸ شهریور ۱۴۰۲

(صفحه ۴۱-۵۴)

اعظم افشارنیا^۲

میرزاده، س.ح.، و افشارنیا. ۱۴۰۳. دلایل طولانی شدن فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری، از منظر مدیران شهرسازی و معماری کشور و با اتخاذ رویکرد پراگماتیک (دوره زمانی ۱۳۹۵-۱۴۰۰). فصلنامه علمی معماری و شهرسازی ص. ۴۱-۵۴. کلیدواژگان: برنامه جامع، طولانی شدن، فرایند، شهر، پراگماتیسم.

چکیده

یکی از مهم‌ترین نقدها به برنامه‌های جامع، به‌منزله مهم‌ترین سند بالادستی برای برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها، طولانی شدن فرایندهای تهیه، بررسی، و تصویب آنهاست. در این پژوهش چرایی این مسئله دنبال می‌شود. برای پاسخ به این پرسش، مدیران شهرسازی و معماری اداره‌های کل راه و شهرسازی استان‌ها جامعه آماری انتخاب گردیدند؛ زیرا آنها از ابتدای فرایند انتخاب مهندسی مشاور، تهیه، بررسی، تصویب، ابلاغ، اجرا، و ارزیابی برنامه‌های جامع حضور مؤثری دارند. درواقع، برخلاف سایر افراد و نهادهای ذی‌نفع یا ذی‌نفوذ در برنامه‌های جامع شهری، مدیران شهرسازی استان‌ها دارای نقش‌هایی چندوجهی، همه‌جانبه، و مستمر در خصوص این اسناد توسعه شهری هستند. در این پژوهش عمده تمرکز بر روش پرسش‌نامه برای استخراج نظرات جامعه آماری است و برای توجیه رویکرد پراگماتیک این پژوهش، در بررسی اجمالی متون نظری مرتبط با پراگماتیسم و برنامه‌های جامع، از روش مطالعه اسنادی و تحلیل محتوا استفاده شده است. نتایج حاکی از آن است که اتخاذ رویکرد پراگماتیستی می‌تواند به شناخت هرچه بهتر دلایل طولانی شدن فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری کمک کند. از این حیث و از منظر جامعه آماری این

پژوهش، طولانی شدن فرایندهای برنامه‌های جامع دلایل مختلفی دارد که می‌توان به ضعف، عدم هماهنگی، به‌فعلیت نرسیدن قابلیت‌ها، عدم آموزش کافی نیروهای انسانی متخصص در دستگاه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ ملی و محلی، و فقدان شرکت‌های مهندسی مشاور با تجربه و تخصص کافی در مناقصات تهیه برنامه‌های جامع برای شهرهای کوچک و متوسط اشاره کرد. درنهایت، باید بدین نکته توجه گردد که وضعیت موجود فرایندهای مرتبط با تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع ناشی از قوانین، مقررات، دستورالعمل‌ها، رویه‌های اداری و آموزش نیروهای انسانی در سطوح مختلف است که همه این موارد طی دهه‌های متمادی شکل گرفته و انجام اصلاحات در همه محورها سبب نیل به نتیجه مناسب می‌شود.

مقدمه

شهرنشینی یکی از پدیده‌های اصلی قرن حاضر است. بر اساس آمار بانک جهانی در سال ۲۰۱۸ بیش از ۵۵٪ جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کردند و پیش‌بینی می‌شود جمعیت شهری جهان تا سال ۲۰۵۰ به ۶۸٪ افزایش یابد.^۳ در این بین، در برنامه‌های

۱. نویسنده مسئول؛ پژوهشگر دکتری شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر تهران، ایران
Hossein.mirzadeh65@gmail.com

۲. دکتری شهرسازی (واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی)، وزارت راه و شهرسازی، تهران، ایران
azamafsharnia@yahoo.com

۳. نک:

United Nations, *The Speed of Urbanization around the World*.



پرسش‌های تحقیق

– از منظر متولیان تهیه و تصویب این برنامه‌ها، دلایل طولانی شدن فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری چیست؟

4. P. Berke and D. Godschalk, "Searching for the Good Plan: A Meta-analysis of Plan Quality Studies", *Journal of Planning Literature*, 23(3) (2009): 229.

5. M. Batty, *Inventing Future Cities* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2019), 46.

6. W. Lyles and M. Stevens, "Plan Quality Evaluation 1994-2012: Growth and Contributions, Limitations, and New Directions", *Journal of Planning Education and Research*, 34(4) (2014): 433

۷. سیدمحسن حبیبی، از شار تا شهر؛ تحلیلی تاریخی از مفهوم شهر و سیمای کالبدی آن تفکر و تأثر (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۵)، ۱۹۸.

۸. حمید ماجدی، «نظریه تهیه طرح‌های ساختاری-راهبردی (ناحیه‌ای و محلی)»، *هویت شهر*، ش. ۱۱ (۱۳۹۱): ۱۹.

۹. احمد پوراحمد و همکاران، «آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور». پژوهش‌های جغرافیایی، ش. ۵۸ (زمستان ۱۳۸۵): ۱۶۷.

۱۰. مریم دانشور، «آشکارسازی مؤلفه‌های فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری با استفاده از تحلیل موقعیت چندسطحی؛ بررسی موردی: طرح‌های توسعه شهری مشهد». نامه معماری و شهرسازی، سال چهاردهم، ش. ۳۲ (پاییز ۱۴۰۰): ۹۲.

جامع چشم‌انداز شهرها را مشخص می‌شود، توسعه شهری را نظم می‌یابد، و به‌مثابه نشانه‌های ارتباطی بین ارزش‌ها و اهداف مختلف هستند.^۴ بدین ترتیب، اوضاع شهرها خروجی تصمیمات فضایی منحصربه‌فردی هستند که در قالب برنامه‌های شهری اتخاذ می‌شوند و این تصمیمات فضایی بر یکدیگر اثرات متقابلی دارند،^۵ اما، از سوی دیگر، میزان اهمیت این برنامه‌ها یکی از حوزه‌های چالش‌برانگیز بین صاحب‌نظران برنامه‌ریزی است.^۶

برنامه جامع شهری یکی از مهم‌ترین اسناد توسعه و عمران شهری، شامل برنامه، نقشه، سند، و راهکار فراگیر و همه‌جانبه است که سامانه فضایی شهر، بر مبنای آن، به‌صورت یکپارچه و در مقیاسی قابل‌فهم راهبری و کنترل می‌شود. این نوع برنامه در نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور دارای سابقه طولانی است، به‌نحوی که از برنامه سوم رژیم پیشین (۱۳۴۱-۱۳۴۷ش)، تهیه طرح‌های جامع شهری در دستور کار قرار گرفته است.^۷ اما طی سال‌های گذشته، برخی از صاحب‌نظران شهرسازی ایران، با اتکا به متون علمی و نیز بخشی از تجربه عرصه عمل، این الگوی برنامه‌ریزی را آماج انتقادهای خود کرده‌اند. از جمله این انتقادهای طولانی‌بودن فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع است. به‌طوری که ایشان معتقدند این مسئله مهم‌ترین نقص الگوی برنامه‌ریزی جامع است.^۸ طولانی بودن فرایندهای تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری در اکثر موارد گاه تا حدود ۳ الی ۴ سال طول می‌کشد که، با توجه به روند توسعه شهرنشینی در کشور و پیامدهای ناشی از آن، عملاً باعث فرسودگی محتوای مستندات برنامه جامع به‌دلیل تغییرات در کاربری‌ها، جریان ساخت‌وساز در شهرها، و جریان توسعه شهری می‌شود.^۹ حتی این طولانی شدن فرایندها برای برنامه‌های توسعه و عمران شهری (نظیر برنامه جامع شهرها) به حدی است که در بعضی موارد، مانند برنامه جامع شهر مشهد، نزدیک به ۹ سال (از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۵) به‌طول می‌انجامد.^{۱۰} تجارب دیگری از این دست نیز حاکی از آن است که روند اخذ مصوبات مورد نیاز برنامه جامع شهر اصفهان و انجام مطالعات و تهیه بازنگری آن بسیار طولانی بوده است. به‌طوری که این فرایندها بیش از ۱۰ سال طول کشیده و در این مدت همه اقدامات در حوزه برنامه‌ریزی و طراحی شهری در بلا تکلیفی بوده و در بسیاری موارد، بنابه رأی برخی مدیران، تصمیم‌گیری‌های موردی انجام شده است. همچنین با توجه به

۱۱. مسعود شفیعی دستجردی، «نوسازی بافت‌های فرسوده و ضرورت تغییر نگرش در تهیه و اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی؛ نمونه موردی: شهر اصفهان». *باغ نظر*، ش. ۲۴ (۱۳۹۲): ۹۹-۱۰۱.

12. C. Hoch, "Evaluating Plans Pragmatically". *Panning Theory*, vol. 1, no. 1 (2002): 53.

۱۳. فاطمه مجدفر، *جامعه‌شناسی عمومی* (تهران: شعاع، ۱۳۸۲)، ۲۷۶.

14. B. Kawulich, *Data Analysis Techniques in Qualitative Research* (State University of West Georgia, 2006), 67.

15. Lyles and Stevens, "Plan Quality Evaluation 1994-2012: Growth and Contributions, Limitations, and New Directions", 435.

۱۶. نوید سعیدی رضوانی و همکاران، *روش تحقیقی در مطالعات شهری* (مشهد: کتابخانه کسری، ۱۳۹۴)، ۱۵۳.

۱۷. روش پژوهشی استقرایی و اکتشافی است که امکان نظریه‌پردازی را برای پژوهشگران حوزه‌های موضوعی مختلف فراهم می‌کند.

18. D. Schon, *The Reflective Practitioner* (New York: Basic Books, 1983), 81.

19. C. Hoch, *Pragmatic Spatial Planning: Practical Theory for Professionals* (Routledge, 2019), 91.

20. P. Healey, "The Pragmatic Tradition in Planning

کیفی است^{۱۴} که از آن در متون مرتبط با کیفیت طرح‌ها، برای دستیابی به یک فهم درست در بین جمع گسترده‌ای از پژوهشگران استفاده می‌شود.^{۱۵} وبر (۱۹۹۹) تحلیل محتوا را روشی پژوهشی برای اتخاذ نتایج معتبر و قابل تکرار از داده‌های مستخرج از متن می‌داند.^{۱۶} در پژوهش پیش رو همچنین برای استخراج دلایل طولانی شدن فرایندها از روش پرسش‌نامه و برای دسته‌بندی دلایل طرح‌شده از سوی جامعه آماری، با توجه به نظریه‌های مبتنی بر زمینه^{۱۷}، از روش کدگذاری و بررسی تعداد تواتر کلمات بهره گرفته شده است.

جامعه آماری این پژوهش همه مدیران شهرسازی و معماری اداره‌های راه و شهرسازی استان‌ها بودند که هم‌اکنون، ۳۵ اداره یا این نام و کارایی در کشور وجود دارد. بهره‌گیری از نظرات مدیران شهرسازی و معماری از حیث لزوم توجه به تجارب عرصه عمل شهرسازی است و اینکه آنها نیروهای صف محسوب می‌شوند و از نزدیک با مسائل تهیه برنامه‌های جامع توسط مهندسين مشاور آشنایی دارند. همچنین مدیران شهرسازی و معماری اداره‌های راه و شهرسازی استان‌ها از میان متخصصین و نیروهای باسابقه در رشته‌های مرتبط از جمله برنامه‌ریزی، طراحی شهری، مدیریت شهری انتخاب می‌شوند.

از سویی دیگر، این مدیران در جلسات مرتبط با بررسی و تصویب برنامه‌ها در نهادهای محلی نظیر کارگروه‌های امور زیربنایی و شهرسازی و کمیته‌های فنی زیرمجموعه آنها، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، و یا نهادهای ملی نظیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، و کمیته‌های فنی حضور مستمر و تعیین‌کننده‌ای دارند. درواقع، می‌توان گفت که نظرات مدیران شهرسازی و معماری اداره‌های راه و شهرسازی استان‌ها، به دلیل نقش‌های چندگانه‌شان در فرایندهای مرتبط با برنامه‌های جامع شهری و در سطوح مختلف مدیریتی (محلی و

گذشت زمان طولانی از برداشت مطالعات وضع موجود، عملاً با ایجاد حقوق مکتسبه ناشی از صدور پروانه‌های ساختمانی، بسیاری از پیشنهادات طرح بازنگری کاربرد نداشته است؛^{۱۱} درحالی‌که به نظر می‌رسد با توجه به پویایی شهر و بر اساس اسناد قانونی فرادستی نظیر «آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای، و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور (مصوب هیئت وزیران)»، باید فرایندهای مرتبط با تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری حداکثر در ۲۴ ماه انجام شود.

هدف در این پژوهش بررسی دلایل طولانی شدن فرایندهای برنامه‌های جامع شهری در نهادهای محلی و ملی از منظر معاونان شهرسازی و معماری اداره‌های کل راه و شهرسازی استان‌هاست. درواقع، پرسش اصلی این پژوهش چنین است: از منظر متولیان تهیه و تصویب این برنامه‌ها، دلایل طولانی شدن فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری چیست؟ در این پژوهش توجه به تجارب معاونان شهرسازی و معماری از آن حیث است که امروزه اندیشمندان در نظریه‌های شهرسازی بر ضرورت برقراری پیوند میان دانش و تجربه در یک وضعیت مطلوب و جدید با هم وفاق نظر دارند. به طوری که برخی از صاحب‌نظران نظریه برنامه‌ریزی معتقدند که در فرایند ارزیابی برنامه‌ها، برنامه‌ریزان شهری به جای تمرکز بر تحلیل‌های منطقی، باید رویکردهای پراگماتیک مشخصی را اتخاذ کنند.^{۱۲}

۱. روش تحقیق

در این پژوهش برای بررسی اجمالی متون نظری، از روش مطالعه اسنادی و تحلیل محتوا استفاده است. این مطالعه مبتنی بر شواهد برگرفته از مطالعه اسناد مانند آرشیوها یا آمار رسمی است.^{۱۳} تحلیل محتوا از جمله رویکردها در پژوهش‌های

Thought", *Journal of Planning Education and Research*, no. 28 (2008): 277-292.

۲۱. مرتضی هادی جابری مقدم و فاطمه فرجام‌طلب «رویکرد پراگماتیک به موضوع مکان‌سازی در بافت‌های تاریخی شهر ایرانی؛ نمونه مطالعاتی: بازار استر و مردخای شهر همدان»، *دوفصلنامه مطالعات معماری ایران*، ش. ۱۷ (بهار و تابستان ۱۳۹۹): ۲۲۲.

۲۲. نک:

J. Innes, "Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice", *Journal of Planning Education and*

ت ۱. نمودار فرایند انجام پژوهش.

ملی)، نسبت به نظرات سایر گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ در تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری جامعیت بیشتری دارند؛ البته باید بدین نکته نیز توجه شود که جامعه آماری این پژوهش خود یکی از نهادهای ذی‌مدخل در فرایندهای مرتبط با برنامه‌های جامع هستند و ممکن است به صورت عمدی و یا سهوی در خصوص نقش خود و سازمانشان در طولانی شدن فرایندها غفلت‌هایی کرده باشند. بنابراین لازم است که در تحقیقات دیگری، با بررسی نظرات جامعه‌های آماری دیگر (نظیر مالکان املاک، شهروندان، شهرداری‌ها، شوراهای شهرها، مهندسين مشاور، کارشناسان اداره‌های کل راه و شهرسازی و ستاد وزارت راه و شهرسازی، اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و نمایندگان‌شان در کمیته‌های فنی شورای عالی، و ...) به نقش سایر عناصر ذی‌مدخل توجه شود. با وجود این، گروه پژوهشی سعی کرده تا حد ممکن فاصله انتقادی خود را نسبت به موضوع حفظ کند و محیط بر فضای کاری و فرایندی مورد توجه در این پژوهش قرار گیرد (ت ۱). در این بین، باید بدین نکته اشاره شود که در این پژوهش

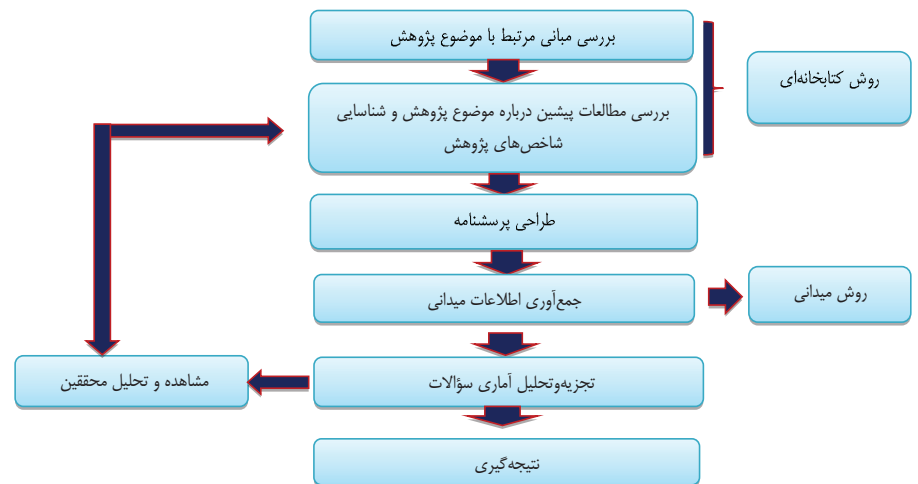
فرایند رفت‌وبرگشتی بین بخش «مبانی نظری» و بخش «استخراج و تحلیل نتایج پرسش‌نامه‌ها» وجود داشته است. به طوری که سعی گردیده روند پژوهش خطی نباشد تا در ابتدا و به صورت بخشی جداگانه، مبانی نظری بررسی گردد و سپس، بر اساس مبانی نظری، پرسش‌نامه تدوین شود و در نهایت نتایج از پرسش‌نامه‌ها به دست آید؛ بلکه مجموعه مباحث نظری با محوریت موضوع پراگماتیسم در شهرسازی تکمیل‌کننده رویکرد کلی این پژوهش در بررسی تجارب عرصه عمل و واقعیت‌های موجود در فرایندهای تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری باشد. در واقع، در این پژوهش اصالتی برای مبانی نظری با عنوان نقطه شروع یک تحقیق وجود نداشته و اصالت با مسئله موجود در عرصه عمل است. مسئله‌ای که وجود آن برپا به دلایل متعددی است و خود نیز سبب مشکلات مختلف بعدی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری می‌شود.

۲. مبانی نظری

۱.۲. پراگماتیسم در شهرسازی

دونالد شوان، یکی از نظریه‌پردازان تحلیل پراگماتیستی، می‌گوید:

ما فعالان حرفه‌ای ماهر، اندیشمندان، و خلاقانی داریم که می‌توانیم از آنها بسیار بیاموزیم، مشروط بر اینکه به آنها گوش فرادهیم، کمتر به دنبال نظریه باشیم، و بیشتر در پی آن باشیم که دریابیم آنها چگونه با چالش‌های مشترکشان با ما برخورد کرده‌اند.^{۱۸} در واقع، مهم‌ترین نکته در تحلیل پراگماتیستی، برقراری پیوند منسجم میان دانش و تجربه است. این کار با بررسی فعالیت‌های مربوط به دنیای واقعی امکان‌پذیر است که به مفهوم تغییر نگرش از شناخت محتوا به شناخت رویه، بهبود همکاری، و ارتقای توانایی به‌کارگیری مفاهیم است.^{۱۹} پتسی



J. Forester, "Ecological Wisdom through Deliberative Improvisation: Theory and Practice in Challenging Cases", *Journal of Urban Management*, no. 8 (2019): 12-19.

۲۴. محمود ضیایی و همکاران، «توسعه پایدار گردشگری از دیدگاه دو مکتب ایده‌آلیسم و پراگماتیسم». نشریه برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری، سال سوم، ش. ۸ (خرداد ۱۳۹۳): ۳۰-۱۱.

25. W. Lyles, et al., "Local Plan Implementation: Assessing Conformance and Influence of Local Plans in the United States", *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 43(2) (2016): 391.

26. D.J. Connell, et al "Better than Good: Three Dimensions of Plan Quality", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 38, no.3 (2018): 271.

27. R. Norton, "Using Content Analysis to Evaluate Local Master Plans and Zoning Codes", *Land Use Policy*, no. 25 (2008): 451.

28. J. Manuel, *Social and Spatial Justice: Grassroots Community Action* (CA, USA: San Jose, 2016), 216.

29. L.D. Hopkins and G-J.

عرصه‌های مختلف از جمله برنامه‌ریزی و علوم اجتماعی گسترش داده‌اند. بدیهی است که ملاک صحت و استعمال این روش منوط به کاربردی بودن، رضایت‌بخش بودن، نتیجه‌آور بودن، و مفید بودن در مقام عمل است.

۲.۲. چرا برنامه جامع شهری مهم است؟

پژوهش درباره برنامه‌های جامع شهری مهم است؛ زیرا با وجود اهمیت و جایگاه قابل توجه برنامه‌های جامع در حرفه برنامه‌ریزی، فقدان اطلاعاتی در خصوص کیفیت این برنامه‌ها نمایان است^{۲۵} و حتی از آن مهم‌تر، صاحب‌نظران بر سر مفهوم «کیفیت» در برنامه‌های شهری توافق قطعی ندارند.^{۲۶} برخی معتقدند که تفاوت‌های مهم موجود بین برداشت مفهومی «کیفیت» در پروژه‌های ارزیابی برنامه‌ها سبب می‌شود نتایج مستخرج از فرایندهای ارزیابی کیفیت برنامه‌ها شک‌برانگیز شوند.^{۲۷} ایشان معتقدند برنامه‌ریزی، فرایند سیاسی است که بر اساس آنها آینده شهرها مشخص می‌شود و می‌تواند آینده شهروندان را با اختصاص منابع، هدایت زیرساخت‌ها، و ... تحت الشعاع قرار دهد.^{۲۸} پس برنامه‌ریزی شهرها همواره یکی از دغدغه‌های مهم مدیران به‌منظور ایجاد نظم در سکونتگاه‌ها و پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان است. در نتیجه، پژوهش‌های بسیاری درباره پدیده‌هایی، که باید برنامه‌ریزی شوند، نظیر کاربری زمین، حمل‌ونقل، و توسعه اقتصادی، انجام می‌شود. از سوی دیگر، پژوهش‌های محققان دیگر درباره فرایندهای برنامه‌ریزی (مثل اقدام جمعی، انتخاب‌های مشارکتی، قواعد، ضوابط و مقررات، حاکمیت، و ...) است.^{۲۹} در این بین، علی‌رغم انتقادات متعددی که تاکنون نسبت به الگوی برنامه‌های جامع شهری در کشورهای مختلف صورت گرفته،^{۳۰} شکل‌های قدیمی طرح‌های جامع همچنان در بعضی کشورها فعال هستند.^{۳۱} به‌نحوی که برخی اندیشمندان حوزه شهرسازی معتقدند

هیلی، یکی از صاحب‌نظران در نظریه برنامه‌ریزی، در مقاله‌ای به بازخوانی تبار اندیشه‌های پراگماتیستی در شهرسازی پرداخته، از منظر وی پراگماتیسم به‌شدت بر شهرسازی معاصر اثر گذارده و به چالش‌های آن توجه کرده است.^{۳۰} او معتقد است امر برنامه‌ریزی شهری و پروژه‌های شهری به‌نحوی مؤثر و عمیق با مفهوم حاکمیت و رویه‌های حاکمیتی در هم آمیخته است و این امتزاج نشانگر دشواری‌های پیچیده‌ای است که در جریان مداخلات شهری در فضا و زمان رخ می‌دهد.^{۳۱} همچنین، جودیت آینس^{۳۲} معتقد است نهضت پراگماتیسم را باید پارادایم جدیدی در شهرسازی جهان در نظر گرفت. وی خودش از صاحب‌نظرانی است که حرفه و فعالیت عملی را مواد خام جستجو و مطالعه خود قرار داده، به‌طوری که کار نظریه‌پردازی را مبنای مطالعه غنی تفسیری فعالیت‌های حرفه‌ای کرده تا هم شناختی از فعالیت‌های حرفه‌ای شهرسازان بیابد و هم ارزیابی انتقادی از آن فعالیت داشته باشد. جان فارستر، دیگر شخصیت برجسته در این زمینه، نیز معتقد است حرفه می‌تواند نظریه را هدایت کند.^{۳۳} فارغ از موارد فوق‌الذکر در اهمیت و ضرورت اتخاذ رویکرد پراگماتیستی، می‌توان اصول محوری پراگماتیسم را موارد زیر دانست^{۳۴}:

- (۱) تجربه‌گرایی: پراگماتیسم ملازم تجربه‌گرایی است و در نتیجه، طبق نظر فلاسفه پراگماتیک، اصالت با تجربه عرصه عمل است.
- (۲) ابزارانگاری: بدین معنا که باید تفکر، پدیده‌ها، و نظریه‌ها ابزاری برای تطابق ارگانیزم با محیط دانسته شوند.
- (۳) اصالت منفعت: باید نتیجه یا سود پایان عمل را لحاظ کرد و حقیقت ثابتی وجود ندارد؛ یعنی لزوماً امور طبق صورت منطقی پیش نمی‌روند، بلکه انسان ابتدا نتیجه را در نظر می‌گیرد و برای آن مقدماتی فراهم می‌آورد تا آن نتیجه را تأمین کند.
- (۴) علم‌گرایی: طرفداران پراگماتیسم روش علمی را در

Knaap, "The 'Illinois school' of Thinking about Plan", *Journal of Urban Management*, no. 8 (2019): 5.

۳۰. نک:

N. Devas, "Evolving approaches", in N. Devas & C. Rakodi, *Managing Growing Cities* (Harlow: London, 1993).

ت ۲. ارتباط اصول محوری پراگماتیسم و مؤلفه‌های مرتبط با فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری، تدوین: نگارندگان.

طرح‌های جامع محلی همچنان نقش اساسی در هدایت توسعه شهری دارند^{۳۲} و در اغلب مناطق جهان از برنامه‌ریزان انتظار می‌رود برنامه‌هایی جامع با افق‌های زمانی ۱۰-۲۰ ساله تهیه کنند که عمدتاً دارای صورت و فرم قانونی باشند.^{۳۳} در متون نظری حال حاضر شهرسازی جهان و ایران، تلقی‌های مختلفی برای طرح جامع طرح گردیده، اما از نظر قانونی تعریف ملاک عمل برای این سند فرادستی در ایران چنین است:

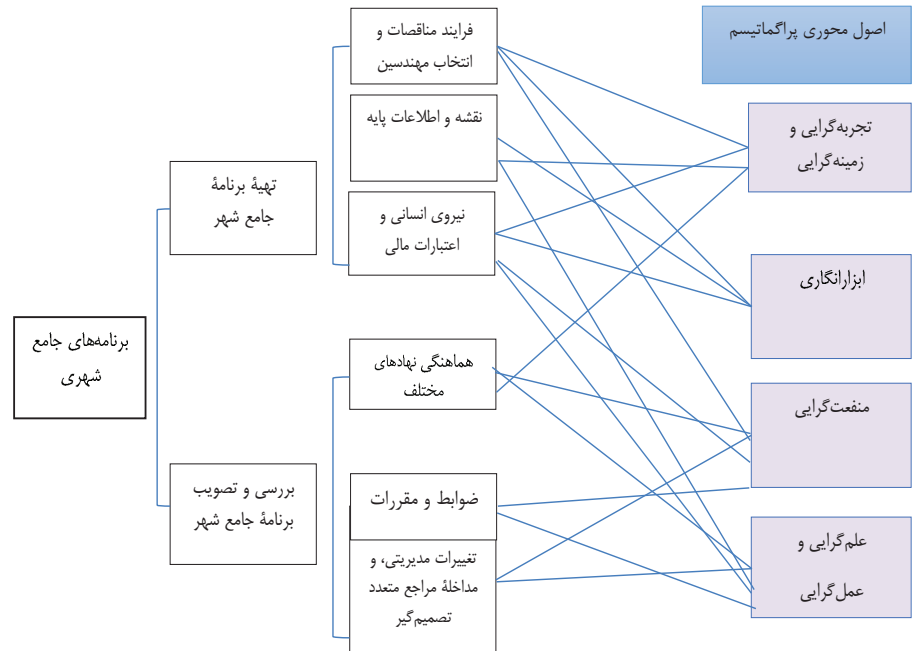
طرح بلندمدتی که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (پایانه) و فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آنها تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات

مربوط به کلیه موارد پیش‌گفته و همچنین ضوابط و مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی تهیه و تنظیم می‌گردد. طرح جامع شهر، برحسب ضرورت، قابل تجدیدنظر خواهد بود.^{۳۴} اما آنچه وجه مشترک همه تلقی‌ها درباره برنامه جامع این است که سند قانونی یادشده رشته‌ای وسیع از موضوعات مهم و به هم مرتبط است که شهر و سایر مؤلفه‌های جامعه را، بر اساس مقیاس‌های مختلف جامعه‌ای و منطقه‌ای وسیع‌تر، به صورت یکپارچه و منسجم نشان می‌دهد. در واقع،

مهم‌ترین عملکرد طرح جامع تهیه راهنمای باارزشی برای مدیران و تصمیم‌گیران بخش خصوصی و عمومی است که بر کیفیت زندگی موجود و آتی ساکنان و محیط طبیعی و مصنوع که در آن زندگی و کار و تفریح می‌کنند، اثر می‌گذارد.^{۳۵} با توجه به مباحث طرح‌شده در خصوص رویکرد پراگماتیک در شهرسازی در فرایند ارزیابی طرح‌ها و برنامه‌ها و همچنین ماهیت برنامه‌های جامع شهری، ارتباط اصول محوری پراگماتیسم و مؤلفه‌های مرتبط با فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع مطابق نمودار «ت ۲» جمع‌بندی شده است.

۳. پیشینه تحقیق

تاکنون پژوهش‌هایی درباره ماهیت وجودی و اصلاحات برنامه‌های جامع شهری انجام شده است (جدول ۱). از جمله آنها می‌توان به پژوهش‌های اوایل دهه ۱۳۸۰ در مورد ارزیابی تجارب ایران و بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها در زمینه اعتلای کیفی برنامه‌های توسعه شهری اشاره کرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد در هیچ‌یک از پژوهش‌ها به صورت مشخص دلایل طولانی شدن فرایند بررسی، تهیه، و تصویب برنامه‌های جامع شهری مطالعه نشده است. اما نوآوری این پژوهش شناسایی صریح عوامل طولانی



۴. یافته‌های پژوهش

۱.۴. چرا فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری در ایران طولانی است؟

در این پژوهش ۲۹ مورد از مهم‌ترین دلایل طولانی شدن فرایند تهیه و تصویب برنامه‌های جامع از سوی مدیران شهرسازی و معماری استان‌ها ذکر می‌گردد. این دلایل در مجموع ۱۳۱ مرتبه از سوی مخاطبان پرسش‌نامه تکرار شده که در «جدول ۲» برحسب «دفعات ذکر شده» دسته‌بندی شده است. از این مجموعه ۱۹ مورد — یعنی بیش از ۶۵/۵٪ از آنها — منحصراً در زمره عوامل مقیاس محلی (شهری و استانی) برنامه‌ریزی قرار می‌گیرند که این موارد در جدول یادشده با رنگی تیره مشخص شده است. این عوامل محلی

شدن فرایندهای تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری در مقیاس‌های محلی و ملی است. در واقع، در پژوهش‌های گذشته صرفاً طولانی شدن فرایندهای مذکور یکی از مسائل مرتبط با برنامه‌های جامع در کنار سایر مسائل و مشکلات این اسناد توسعه شهری دانسته شده، اما در هیچ‌یک، به‌صورت مشخص، این مسئله مورد توجه نبوده است. همچنین یکی دیگر از جنبه‌های بدیع این تحقیق توجه به تجارب عرصه عمل نیروهای است که، به‌خاطر نوع جایگاه مدیریتی‌شان، از اولین مرحله انعقاد قرارداد با مهندسی مشاور برای تهیه یک برنامه جامع تا زمان تصویب و ابلاغ آن در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران حضور مستمر، مؤثر، و قابل توجهی دارند. بدین ترتیب، تجربه ایشان در مورد دلایل طولانی شدن فرایندهای مرتبط با برنامه‌های توسعه و عمران شهری از جامعیت قابل توجهی برخوردار است و می‌تواند راهگشای بسیاری از مشکلات و همچنین راهنمایی برای پژوهش‌های بعدی در این عرصه باشد. علاوه بر موارد فوق، یکی دیگر از جنبه‌های جدید این تحقیق، گستردگی جامعه آماری آن است که همه معاونان شهرسازی و معماری اداره‌های راه و شهرسازی استان‌ها را شامل شده است؛ زیرا در بسیاری از پژوهش‌های این حوزه صرفاً تجربه برنامه جامع یک شهر (با عنوان نمونه موردی) مورد توجه بوده و این در حالی است که در پژوهش حاضر، نظرات نیروهای شاغل در یک سطح مدیریتی در همه استان‌های کشور، در ارتباط با هم و از جنبه‌های مختلف (درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، مقیاس ملی، و محلی، و ...) بررسی و دسته‌بندی شده است. همچنین در مورد چارچوب نظری تحقیق، عوامل مؤثر بر طولانی شدن تهیه برنامه‌ها از عوامل مطالعه فرایندهای بررسی و تصویب تفکیک شده و در ذیل هر یک نقش عوامل انسانی، ضوابط و مقررات، و ... جداگانه مشخص شده است.

31. V. Watson, "The Planned City Sweeps the Poor away ...", Urban Planning and 21st Century Urbanization", *Progress in Planning*, no. 72 (2009): 151-159.

جدول ۱. پژوهش‌های صورت گرفته در خصوص فرایند تهیه، بررسی و تصویب برنامه‌های جامع شهری در ایران، تدوین: نگارندگان.

پژوهش	جوانب مورد توجه با برنامه‌های جامع شهری
مهدی‌زاده، برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران).	در ذیل مشکلات مربوط به تهیه و تصویب برنامه‌های جامع به طولانی شدن قابل توجه زمان بررسی و تصویب طرح‌ها اشاره کرده‌اند، اما دلایل طولانی شدن این فرایندها مد نظر قرار نگرفته است.
شکوهی و خلیجی، «مروری بر دلایل عدم تحقق طرح‌های جامع».	از جمله دلایل تحقق نیافتن برنامه‌های جامع: فقدان اطلاعات، ایستادن بودن برنامه‌های جامع و اتکا بر سناریوهای رشد آهسته شهرها، بخشی بودن برنامه‌های جامع، عدم احترام دستگاه‌های دولتی به برنامه جامع، و پیروی نکردن دستگاه‌ها از ضوابط و عدم ایجاد تشکیلات اجرایی طرح در نهادهای شهری.
شفیعی دستجردی، «توسازی بافت‌های فرسوده و ضرورت تغییر نگرش در تهیه و اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی».	برای رفع طولانی شدن فرایندهای مرتبط با برنامه‌های جامع به راهکارهایی نظیر تخصصی شدن مدیریت شهری و ایجاد ارتباط بین تجربه و تحصیلات مدیران با مسائل شهرسازی و معماری، شایسته‌سالاری در انتخاب مدیران، ایجاد ثبات در مدیریت، ارتقای مستمر دانش مدیران و نگرش فزاینده‌تری توجه شود.
زنگی‌آبادی و همکاران، «ارزبایی عوامل مؤثر بر عدم تحقق‌پذیری برنامه‌های جامع شهری در ایران و بر این نکته تأکید شده که این برنامه‌ها با تحولات شهرها منطبق نیستند و امکان تصحیح فرایندها را ندارند».	بررسی عوامل مؤثر بر عدم تحقق‌پذیری برنامه‌های جامع شهری در ایران و بر این نکته تأکید شده که این برنامه‌ها با تحولات شهرها منطبق نیستند و امکان تصحیح فرایندها را ندارند.
دانشور، «آشکارسازی مؤلفه‌های فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری با استفاده از تحلیل موقعیت چندسطحی».	ضمن بررسی عوامل مؤثر بر فرایندهای تهیه و تصویب برنامه‌های شهر مشهد، پژوهشگر تأکید دارد راهکارهای پیشنهادی برای اصلاح این برنامه‌ها صرفاً برای تغییر شیوه تهیه این برنامه‌ها بوده است.
Khair, "Transformation of Urban Planning".	مشکلات برنامه‌های جامع شهری: بخشی‌نگری، نتیجه‌محور بودن، قابل‌اتکا نبودن نتایج این برنامه‌ها به‌دلیل طولانی بودن زمان تهیه، انعطاف‌ناپذیر بودن، بیش از اندازه کالبدی بودن، و غیرمشارکتی بودن.



جدول ۲. دسته‌بندی دلایل طولانی شدن فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری، تدوین: نگارندگان.

دلایل طرح‌شده	دفعات ذکرشده	درصد
فرایند بررسی و ابلاغ در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیته‌های فنی	۲۲	۱۶/۸
کمبود اعتبارات و منابع مالی (استانی)	۱۴	۱۰/۷
عدم تأمین و تهیه نقشه‌های پایه از طرف کارفرما و یا به‌روز نبودن نقشه‌ها	۱۴	۱۰/۷
طولانی شدن فرایند بررسی و تأیید برنامه‌های جامع توسط شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی به‌واسطه کم‌تجربه بودن (یا بی‌تجربه بودن) و نیز نبود کارشناس فنی و شهرداری در بدنه مدیریت شهری	۱۰	۷/۶
طولانی شدن زمان جلسات کمیته‌های بررسی مربوطه در استان به‌دلیل هماهنگی با دستگاه‌های مختلف	۹	۶/۸
فقدان شرکت‌های مهندسی مشاور با تجربه و رتبه بالا در مناقصات تهیه برنامه‌های جامع برای شهرهای کوچک و متوسط و با مبالغ پایین، و در نتیجه، بررسی‌های متعدد و دوباره‌کاری‌ها و ...	۹	۶/۸
همکاری نداشتن بعضی از دستگاه‌های اجرایی در خصوص عرضه اطلاعات، آمار، نظرات، پیشنهادات، برنامه‌ها، و ... در حین تهیه برنامه‌های توسعه و عمران در راستای غنای آنها	۸	۶/۱
تغییرات مداوم مسئولان و مدیران استانی و تغییرات تقسیمات سیاسی	۷	۵/۳
طی کردن فرایند قانونی تصویب برنامه‌های جامع و جامع - تفصیلی	۶	۴/۶
کمبود شدید نیروی انسانی متخصص هم در سطح ستادی اداره کل و سطح ادارات راه و شهرسازی شهرستان و مناطق استان	۴	۳/۰
ضعف قوانین و دستورالعمل‌ها، تغییرات مداوم در روش‌ها و آیین‌نامه‌های نحوه بررسی و تصویب طرح‌ها	۳	۲/۳
عدم بازمینی و به‌روزرسانی شرح خدمات طرح‌ها	۲	۱/۵
عدم تفویض اختیار بررسی و تصویب برنامه‌های جامع - تفصیلی شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر به استان‌ها	۲	۱/۵
بی‌توجهی به شرایط بومی و محلی و داشتن یک شاخص برای همه شهرهای کشور	۲	۱/۵
الزام ۳ تا ۵ برابر کردن حریم شهرها نسبت به محدوده	۲	۱/۵
درخواست الحاق روستاها و افزایش محدوده و لزوم بررسی و هماهنگی با ارگان‌های مربوطه	۲	۱/۵
نداشتن آشنایی کافی شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها با فرایند تهیه برنامه‌های جامع و تفصیلی	۲	۱/۵
نبود دسترسی به اطلاعات درست از برنامه‌های هادی شهری	۲	۱/۵
مشکلات موردی خاص در روند تصویب طرح‌ها	۱	۰/۷۶
فقدان سیستم کنترل پروژه در واحد شهرسازی	۱	۰/۷۶
حساسیت مسئولان و دستگاه‌های شهرهای هم‌جوار خصوصاً درباره حریم شهرها	۱	۰/۷۶
تغییر در مدیریت‌ها و به‌دنبال آن تغییر در نگرش‌ها، ادغام و تفکیک دفتر طرح‌ریزی شهری و دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	۱	۰/۷۶
مشکلات اجتماعی و سیاسی	۱	۰/۷۶
مداخله افراد و مراجع متعدد در فرایند بررسی، تصویب و ابلاغ برنامه‌های جامع، خصوصاً افراد و مراجع غیرذی‌ربط، غیرمسئول، غیرمتخصص، و بدون حق رأی	۱	۰/۷۶
وسعت زیاد استان	۱	۰/۷۶
برخی ضوابط و مقررات، از جمله تطبیق عناوین کاربری‌ها با مصوبه ۱۳۸۹/۳/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری	۱	۰/۷۶
فرایند طولانی مناقصات انتخاب مهندسی مشاور	۱	۰/۷۶
حضور نداشتن مردم در جلسات و فرایند بررسی طرح‌ها که بعدها توجه به تقاضاها و خواسته‌های آنها سبب بازگشت به گذشته و صرف زمان می‌شود	۱	۰/۷۶
تهیه طرح‌ها با رویکرد نظام برنامه‌ریزی تمرکزگرا	۱	۰/۷۶
	۱۳۱	۱۰۰

نزدیک به ۷۲٪ تعداد دفعات ذکرشده را شامل است. در خصوص بقیه موارد نیز تنها ۵ مورد شامل (۱) فرایند بررسی و ابلاغ در شورای عالی و کمیته‌های فنی، (۲) عدم تفویض اختیار بررسی و تصویب برنامه‌های جامع - تفصیلی شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر به استان‌ها، (۳) الزام ۳ تا ۵ برابر کردن حریم شهرها نسبت به محدوده، (۴) تغییر در مدیریت‌ها و به‌دنبال آن تغییر نگرش‌ها و ادغام و تفکیک دفتر طرح‌ریزی شهری و دفتر دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، و (۵) برخی ضوابط و مقررات از جمله تطبیق عناوین کاربری‌ها با مصوبه ۱۳۸۹/۳/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری از سوی مراجع مختلف در مقیاس ملی مطرح است و ۵ عامل دیگر نیز بین مقیاس محلی و ملی مشترک است. از مجموعه مباحث فوق می‌توان برداشت کرد که نزدیک به ۸۳٪ عوامل طولانی شدن فرایند تهیه و تصویب برنامه‌های جامع شهری مرتبط با مقیاس محلی است که این عوامل نزدیک به ۸۱٪ تعدد دفعات را نیز شامل می‌شود؛ در حالی که اندکی بیش از ۱۷٪ عوامل منحصرآ در مقیاس ملی و در خصوص کلیه شهرهای کشور مطرح است. از مجموعه موارد فوق و به‌صورت عام، بیشترین درصد مربوط به اطاله فرایند تهیه، بررسی، و تصویب طرح‌ها مرتبط با «فرایند بررسی و ابلاغ در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیته‌های فنی» است که از سوی نزدیک به ۶۳٪ از جامعه مخاطب این پژوهش طرح گردیده است. این عامل به‌همراه عامل «تغییر در مدیریت‌ها و به‌دنبال آن تغییر نگرش‌ها، ادغام و تفکیک دفتر طرح‌ریزی شهری و دفتر دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» در حوزه کاری شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیته‌های فنی ذیل آن قرار می‌گیرد. با وجود این، دو عامل یادشده اندکی بیش از ۱۷٪ فراوانی تعدد عوامل ذکرشده و حداکثر ۷٪ از انواع دلایل را شامل می‌شود.



جدول ۳. دسته‌بندی دلایل طولانی شدن فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری از نظر نوعیت، تدوین: نگارندگان.

نوع دلیل	دلایل طرح‌شده	دفعات ذکر شده	درصد
تهیه‌های مختلف	طولانی شدن زمان جلسات کمیته‌های بررسی مربوطه در استان به دلیل هماهنگی با دستگاه‌های مختلف	۹	۱۴
	طی کردن فرایند قانونی تصویب برنامه‌های جامع و جامع - تفصیلی	۶	۹٫۳
ضوابط و مقررات	فرایند بررسی و ابلاغ در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیته‌های فنی	۲۲	۳۴٫۳
	طی کردن فرایند قانونی تصویب برنامه‌های جامع و جامع - تفصیلی	۶	۹٫۳
	ضعف قوانین و دستورالعمل‌ها، تغییرات مداوم در روش‌ها و آیین‌نامه‌های نحوه بررسی و تصویب طرح‌ها	۳	۴٫۶
	عدم تفویض اختیار بررسی و تصویب برنامه جامع - تفصیلی شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر به استان‌ها	۲	۳٫۱
	الزام ۳ تا ۵ برابر نمودن حریم شهرها نسبت به محدوده	۲	۳٫۱
	برخی ضوابط و مقررات از جمله تطبیق عناوین کاربری‌ها با مصوبه ۱۰ خرداد ۱۳۸۹ شورای عالی شهرسازی و معماری	۱	۳٫۱
	طولانی شدن فرایند بررسی و تأیید برنامه‌های جامع توسط شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی به‌واسطه کم‌تجربه بودن (یا بی‌تجربه بودن) و نیز نبود کارشناس فنی و شهرسازی در بدنه مدیریت شهری	۱۰	۱۵٫۶
	حساسیت مسئولان و دستگاه‌های شهرهای هم‌جوار خصوصاً درباره حریم شهرها	۱	۱٫۵
	مشکلات اجتماعی و سیاسی	۱	۱٫۵
	تغییر در مدیریت‌ها و به دنبال آن تغییر نگرش‌ها، ادغام و تفکیک دفتر طرح‌ریزی شهری و دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	۱	۱٫۵
تعمیرات مدیریتی و مداخله جامع متعدد	مشکلات موردی خاص در روند تصویب طرح	۱	۱٫۵
	مداخله افراد و مراجع متعدد در فرایند بررسی، تصویب و ابلاغ برنامه‌های جامع، خصوصاً افراد و مراجع غیرذی‌ربط، غیرمسئول، و غیرمتخصص، و بدون حق رأی	۱	۱٫۵
	جمع	۶۴	۱۰۰

گستره تأثیر این‌گونه عوامل در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور بسیار بالاست. از جمله این عوامل فرایندی که از سوی مدیران شهرسازی و معماری استان‌ها طرح گردیده می‌توان به مصوبات شورای عالی نظیر «الزام ۳ تا ۵ برابری مساحت حریم به محدوده شهر» و یا احکام قانونی نظیر «ابطال تفویض اختیار بررسی و تصویب برنامه جامع - تفصیلی شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر به استان‌ها» (که از سوی دیوان عدالت اداری صورت گرفت) اشاره کرد.

در «جدول ۳» مجموعه دلایل ذکر شده از سوی مخاطبان از نظر نوعیت فرایندی (ضوابط و مقررات) و یا نیروی انسانی تقسیم‌بندی شده که نزدیک به ۳۸٪ آنها جزء عوامل فرایندی و از نوع ضوابط و مقررات است. مجموع این عوامل نزدیک به ۳۳٪ از تعداد دفعات هست. اهمیت توجه به عوامل فرایندی، که عمدتاً از جنس ضوابط و مقررات مصوب هستند، از این حیث است که این‌گونه عوامل در کل نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور و برای همه شهرها مطرح است. به همین دلیل،

نوع دلیل	دلایل طرح‌شده	دفعات ذکر شده	درصد
فرایند مناقصات و انتخاب مهندسين مشاور	فقدان شرکت‌های مهندسين مشاور با تجربه و رتبه بالا در مناقصات تهیه برنامه‌های جامع برای شهرهای کوچک و متوسط و با مبالغ پایین و در نتیجه، بررسی‌های متعدد و دوباره‌کاری‌ها و ...	۹	۱۳٫۴
	تهیه طرح‌ها با رویکرد نظام برنامه‌ریزی تمرکزگرا	۱	۱٫۵
نقشه‌ها و اطلاعات پایه	فرایند طولانی مناقصات انتخاب مهندسين مشاور	۱	۱٫۵
	عدم تأمین و تهیه نقشه‌های پایه از طرف کارفرما و یا به‌روز نبودن نقشه‌ها	۱۴	۲۰٫۹
تهیه برنامه‌ها	همکاری نداشتن بعضی از دستگاه‌های اجرایی در خصوص عرضه اطلاعات، آمار، نظرات، پیشنهادات، برنامه‌ها، و ... در حین تهیه برنامه‌های جامع در راستای غنای طرح‌ها	۸	۱۱٫۹
	نبود دسترسی به اطلاعات درست از برنامه‌های هادی شهری	۲	۳
	کمبود اعتبارات و منابع مالی (استانی)	۱۴	۲۰٫۹
	تغییرات مداوم مسئولان و مدیران استانی و تغییرات تقسیمات سیاسی	۷	۱۰٫۴
	کمبود شدید نیروی انسانی متخصص هم در سطح ستادی اداره کل و سطح ادارات راه و شهرسازی شهرستان و مناطق استان	۴	۶
	بی‌توجهی به شرایط بومی و محلی و داشتن یک شاخص برای همه شهرهای کشور	۲	۳
	عدم بازبینی و به‌روز رسانی شرح خدمات طرح‌ها	۲	۳
	درخواست الحاق روستاها و افزایش محدوده و لزوم بررسی و هماهنگی با ارگان‌های مربوطه	۲	۳
	نداشتن آشنایی کافی شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها با فرایند تهیه برنامه‌های جامع و تفصیلی	۲	۳
	فقدان سیستم کنترل پروژه در واحد شهرسازی	۱	۱٫۵
جمع	حضور نداشتن مردم در جلسات و فرایند بررسی طرح‌ها که بعدها توجه به تقاضاها و خواسته‌های آنها سبب بازگشت به گذشته و صرف زمان می‌شود	۱	۱٫۵
	جمع	۶۷	۱۰۰

جدول ۴. دسته‌بندی دلایل طولانی شدن فرایند تهیه، بررسی و تصویب برنامه‌های جامع شهری از نظر سازمانی، تدوین: نگارندگان.

همانطور که از جدول یادشده مشخص است، مجموعه دلایل مرتبط با فرایندهای «تهیه برنامه‌های جامع» اندکی بیشتر نسبت به فرایندهای مرتبط با «بررسی و تصویب برنامه‌ها» بر طولانی شدن فرایندها مؤثر هستند. از بین کل عوامل ایجادکننده تأخیر در فرایندها در بخش «تهیه برنامه‌ها»، بیش از ۵۲٪ عوامل مرتبط با «نیروی انسانی و اعتبارات مالی» است، اما در بخش بررسی و تصویب برنامه‌ها، عمده دلایل مرتبط با «ضوابط و مقررات» است، به طوری که این عوامل

حوزه دلیل	دلایل طرح شده	دفعات ذکر شده	درصد
دلیل	تطویل فرایند بررسی و ابلاغ در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیته‌های فنی	۲۲	۲۵/۶
	کمیود اعتبارات و منابع مالی (استانی)	۱۴	۱۶/۳
	عدم تأمین و تهیه نقشه‌های پایه از طرف کارفرما و یا به‌روز نبودن نقشه‌ها	۱۴	۱۶/۳
	تطویل زمان جلسات کمیته‌های بررسی مربوطه در استان به دلیل هماهنگی با دستگاه‌های مختلف	۹	۱۰/۴
	طی کردن فرایند قانونی تصویب برنامه‌های جامع و جامع-تفصیلی	۶	۷
	کمیود شدید نیروی انسانی متخصص هم در سطح ستادی اداره کل و سطح ادارات راه و شهرسازی شهرستان و مناطق استان	۴	۴/۶
	ضعف قوانین و دستورالعمل‌ها، تغییرات مداوم در روش‌ها و آیین‌نامه‌های نحوه بررسی و تصویب طرح‌ها	۳	۳/۵
	عدم بازبینی و به‌روزرسانی شرح خدمات طرح‌ها	۲	۲/۳
	بی‌توجهی به شرایط بومی و محلی و داشتن یک شاخص برای همه شهرهای کشور	۲	۲/۳
	الزام ۳ تا ۵ برابر کردن حریم شهرها نسبت به محدوده	۲	۲/۳
	فقدان سیستم کنترل پروژه در واحد شهرسازی	۱	۱/۲
	برخی ضوابط و مقررات از جمله تطبیق عناوین کاربری‌ها با مصوبه ۱۳۸۹/۳/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری	۱	۱/۲
	تغییر در مدیریت‌ها و به دنبال آن تغییر نگرش‌ها، ادغام و تفکیک دفتر طرح‌ریزی شهری و دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	۱	۱/۲
	فرایند طولانی مناقصات انتخاب مهندسین مشاور	۱	۱/۲
تهیه طرح‌ها با رویکرد نظام برنامه‌ریزی تمرکزگرا	۱	۱/۲	
حضور نداشتن مردم در جلسات و فرایند بررسی طرح‌ها که بعدها توجه به تقاضاها و خواسته‌های آنها سبب بازگشت به گذشته و صرف زمان می‌شود	۱	۱/۲	
جمع	۸۴	۶۴/۲ کل دلایل	

بیش از ۵۴٪ تعداد پاسخ‌ها را شامل شده است. علی‌رغم گستره بالای تأثیرگذاری عوامل فرایندی (نظیر ضوابط و مقررات و یا هماهنگی بین نهادهای مختلف) و به تبع آن اهمیت بسیار این عوامل، باید به این نکته توجه گردد که عوامل انسانی نیز از اهمیت بسیاری برخوردار هستند؛ ۱۰٪ زیرا فارغ از اینکه بخش قابل توجهی از تعداد پاسخ‌ها به عوامل انسانی در بخش‌های «تهیه برنامه‌ها» و «بررسی و تصویب برنامه‌ها» اختصاص دارند، به نظر می‌رسد بعضی از این عوامل انسانی نظیر کمیود نیروهای کارشناسی در ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها و یا حتی شهرداری‌ها و شوراهای شهر سبب بروز مشکلات فرایندی تبعی (نظیر فرایندهای مرتبط با مناقصات و انتخاب مهندسین مشاور، تهیه نقشه‌ها و اطلاعات پایه، و ...) می‌گردند.

از نکات قابل توجه اینکه بیشتر عوامل انسانی مطرح از سوی جامعه مخاطب این پژوهش در مقیاس محلی و استانی و در قالب فعالیت در دستگاه‌ها و نهادهای مختلف ذی‌نفع و ذی‌نفوذ مطرح هستند. دلیل این امر را می‌توان در این دانست که مدیران شهرسازی و معماری ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها عمده زمان فعالیت حرفه‌ای خود را در استان‌ها می‌گذرانند و در نتیجه نسبت به مسائل محلی و استانی بیشتر واقف هستند؛ این در حالی است که نقش و تأثیرگذاری نیروهای انسانی فعال در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در مجموعه ستادی وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور عمدتاً در قالب تصویب آیین‌نامه‌ها، قوانین، و لوایح مختلف مستتر است.

در «جدول ۴» مجموعه عوامل از نظر سازمانی بررسی شده، بدین نحو که عوامل داخلی وزارت راه و شهرسازی و عوامل خارج از سازمان تفکیک شده است. اهمیت این دسته‌بندی به این خاطر است که نقش مجموعه وزارت راه و

ادامه جدول ۴.
دسته‌بندی دلایل طولانی شدن فرایند تهیه، بررسی و تصویب برنامه‌های جامع شهری از نظر سازمانی، تدوین: نگارندگان.

حوزه دلیل	دلایل طرح شده	دفعات ذکر شده	درصد
کل از ۳۵/۸ دلایل	طولانی شدن فرایند بررسی و تأیید برنامه‌های جامع توسط شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی به‌واسطه کم‌تجربه بودن (یا بی‌تجربه بودن) و نیز نبود کارشناس فنی و شهرسازی در بدنه مدیریت شهری	۱۰	۲۲٫۲
	فقدان شرکت‌های مهندسی مشاور با تجربه و رتبه بالا در مناقصات تهیه برنامه‌های جامع برای شهرهای کوچک و متوسط و با مبالغ پایین و در نتیجه، بررسی‌های متعدد و دوباره‌کاری‌ها و ...	۹	۲۰
	همکاری نداشتن بعضی از دستگاه‌های اجرایی در خصوص عرضه اطلاعات، آمار، نظرات، پیشنهادات، برنامه‌ها، و ... در حین تهیه برنامه‌های جامع در راستای غنای طرح‌ها	۸	۱۷٫۷
	تغییرات مداوم مسئولان و مدیران استانی و تغییرات تقسیمات سیاسی	۷	۱۵٫۵
	درخواست الحاق روستاها و افزایش محدوده و لزوم بررسی و هماهنگی با ارگان‌های مربوطه	۲	۴٫۴
	نداشتن آشنایی کافی شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها با فرایند تهیه برنامه‌های جامع و تفصیلی	۲	۴٫۴
	نبود دسترسی به اطلاعات درست از طرح‌های هادی شهری	۲	۴٫۴
	عدم تفویض اختیار بررسی و تصویب برنامه‌های جامع - تفصیلی شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر به استان‌ها	۲	۲٫۳
	مشکلات موردی خاص در روند تصویب طرح‌ها	۱	۲٫۲
	حساسیت مسئولان و دستگاه‌های شهرهای همجوار خصوصاً درباره حریم شهرها	۱	۲٫۲
	وسعت زیاد استان	۱	۲٫۲
	مشکلات اجتماعی و سیاسی	۱	۲٫۲
	مداخله افراد و مراجع متعدد در فرایند بررسی، تصویب و ابلاغ برنامه‌های جامع، خصوصاً افراد و مراجع غیردلی‌رابط، غیرمسئول، غیرمتخصص، و بدون حق رأی	۱	۲٫۲
	جمع	۴۷	۳۵٫۸٪ از کل دلایل

کل از مجموعه راه و شهرسازی

شهرسازی را در مسئله و موضوع این تحقیق بیش از پیش و در مقایسه با سایر نهادهای دولتی، عمومی، و خصوصی مشخص می‌کند. نتایج نشان می‌دهد که بیش از ۶۴٪ تعداد دفعات عوامل ذکر شده جزء عوامل داخلی وزارت راه و شهرسازی - مقیاس ملی و محلی - است که نزدیک به ۵۱٪ مجموعه عوامل را شامل می‌شود. می‌توان مشاهده کرد که به‌صورت نسبی، اهمیت عوامل درون‌سازمانی وزارت راه و شهرسازی از نظر تأثیرشان بر اطاله فرایند تهیه و تصویب برنامه‌ها نسبت به عوامل برون‌سازمانی بیشتر است.

با وجود توافق نسبی عوامل درون‌سازمانی وزارت راه و شهرسازی در خصوص تأخیر در فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های توسعه و عمران شهری، نباید از نقش عوامل برون‌سازمانی نیز در بروز عوامل درون‌سازمانی ایجادکننده تأخیر در روند برنامه‌های توسعه شهری غفلت شود؛ زیرا بعضی از این عوامل برون‌سازمانی نظیر تمرکزگرا بودن کل نظام برنامه‌ریزی و مدیریت در کشور و یا ابطال مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص تفویض اختیار تصویب برنامه جامع - تفصیلی شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر از سوی دیوان عدالت اداری سبب بروز نظام متمرکز تصمیم‌گیری در مدیریت کلان حوزه شهرسازی کشور شده است.

علاوه بر این موارد، عوامل دیگری در خارج از مجموعه وزارت راه و شهرسازی، به‌ویژه در حوزه شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا، سبب طولانی شدن فرایندهای مرتبط با برنامه جامع شهر می‌شود. بدین‌صورت که در بسیاری موارد در جریان تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع و با برگزاری انتخابات شوراهای شهر و روستا، اعضای شورای شهر و به‌تبع آن، شهردار آن شهر نیز عوض شوند. در این شرایط و با آمدن نمایندگان و شهردار جدید، تیم مدیران شهرداری آن شهر عوض می‌شوند و رویکرد ایشان نسبت به برنامه جامع

شهرداری تهران و چند شهر بزرگ دیگر، سایر شهرداری‌های کشور اساساً فاقد نیروی کارشناسی مجهزی هستند که آشنا به اصول و وظایف برنامه‌ریزی و طراحی شهری باشند و بتوانند ماهیت و فلسفه وجودی طرح‌های توسعه شهری را درک و روش‌های اجرایی شدن آنها را ترسیم و بیابند.^{۳۶}

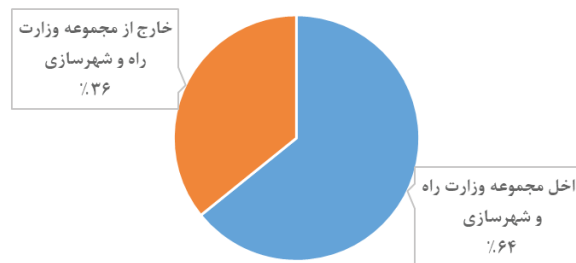
نتیجه‌گیری

تجربه‌گرایی و زمینه‌گرایی از اصول پراگماتیسم در فرایند مناقصات و انتخاب مهندسين و نقشه و اطلاعات پایه و اعتبارات مالی، و هماهنگی نهادهای مختلف مؤثر هستند. در فرایند مناقصات و انتخاب مهندسين، در مواردی که مدیران شهرسازی و معماری دارای فهرستی از مشاورین واجد شرایط و همچنین ارزیابی سوابقشان باشند، فرایند مذکور کوتاه‌تر خواهد شد. همچنین نحوه تعامل و هماهنگی با سایر دستگاه‌ها و نحوه اداره جلسات در هرچه کوتاه‌تر شدن فرایند بررسی و تصویب برنامه‌های جامع بسیار مؤثر است. یکی دیگر از اصول پراگماتیسم ابزارانگاری است و استفاده از یک ابزار مفید برای درک نیاز شهرها یک عامل مهم در فرایند برنامه‌ریزی محسوب می‌شود. ابزارهای مناسب، به‌واسطه اینکه چه میزان یک پدیده را شرح می‌دهد و یا پیش‌بینی می‌کند، باید ارزیابی شوند. استفاده کارآمد از ابزارهای تصمیم‌گیری در فرایند مناقصات و انتخاب مهندسين و تهیه نقشه پایه در مقیاس مناسب از شهرها در کاهش زمان تهیه طرح‌های توسعه مؤثرند. منفعت‌گرایی از اصول پراگماتیسم نتیجه برنامه‌ها یا سود پایان عمل را لحاظ می‌کند. بدین معنا که برنامه‌ریزان ابتدا نتیجه را در نظر می‌گیرند و برای آن مقدماتی فراهم می‌آورند تا آن نتیجه را تأمین کنند. این موضوع چندان در برنامه‌ریزی در ایران مورد توجه نیست و گاهی در پروژه‌های کوچک مقیاس بررسی می‌شود. همچنین مدیران شهرسازی و معماری استان‌ها نیز به این موضوع

یکی دیگر از عوامل برون‌سازمانی مؤثر بر اطلاع فرایندهای مرتبط با برنامه‌های جامع شهری، همکاری نداشتن دستگاه‌های اجرایی و یا نهادهای حاکمیتی ذی‌مدخل در مدیریت شهری در خصوص عرضه اطلاعات، آمار، نظرات، پیشنهادات، برنامه‌ها، و ... است؛ زیرا فقدان همکاری این دستگاه‌های خدمت‌رسان با مهندسين مشاور در تحویل آمار و داده‌های مورد نیازشان سبب می‌شود که تحلیل‌های مشاورین تهیه‌کننده برنامه‌ها ناقص باشند که در نهایت سبب ضعف در رویکردها و یا پیشنهادهای برنامه‌های جامع می‌شود. همچنین عرضه نشدن نظرات کارشناسی و یا برنامه‌های بخشی هریک از این سازمان‌ها و نهادها سبب می‌شود که در فرایند بررسی و تصویب برنامه‌های جامع در مراجع استانی و یا ملی، نمایندگان این دستگاه‌ها ایرادات متعددی به پیشنهادهای مهندسين مشاور وارد کنند و به تبع آن، روند بررسی و تصویب طولانی شود (ت ۳).

از سوی دیگر، ضعف بدنه کارشناسی و بعضاً مدیریتی نهادهای بیرونی و یا اتخاذ رویکردهای سیاسی و غیرتخصصی سبب ایجاد خواسته‌های غیرکارشناسی نظیر الحاق روستاهای مجاور به شهرها و در نتیجه طولانی شدن فرایند بررسی و تصویب برنامه‌ها می‌گردد. نکته قابل توجه اینکه به موضوع یادشده از سوی سایر پژوهشگران حوزه مطالعات شهری در ایران نیز اشاره شده است. به نحوی که ایشان معتقدند به‌استثنای

تعداد دفعات تکرار عوامل توسط مخاطبان



ت ۳. نمودار دلایل طولانی شدن فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهری از نظر سازمانی (عوامل داخلی و خارجی وزارت راه و شهرسازی)، ترسیم، نگارندگان.

اجرائی شدن این مصوبه توجیه نشده و یا آموزش‌های کافی نداشته‌اند. همچنین شاید بتوان همین نکته را مهم‌ترین عامل در ناهماهنگی سایر دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌مدخل با ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها و یا شرکت‌های مهندسی مشاور در عرضه داده‌ها و آمار مورد نیاز برنامه‌های جامع دانست؛ زیرا این ضعف درون‌سازمانی وزارت راه و شهرسازی در استان‌ها با ضعف نیروهای کارشناسی سایر دستگاه‌ها و نهادها و نیز فقدان شرکت‌های مهندسی مشاور با تجربه و تخصص کافی در مناقصات تهیه برنامه‌های جامع برای شهرهای کوچک و متوسط سبب دوباره‌کاری‌های متعدد و بروز مسائل می‌شود. از سویی دیگر، باید بدین نکته توجه کرد که عموماً برنامه‌ریزی فضایی برای شهرها نیاز به فرایندی طولانی‌مدت دارد که به تبع آن، الزام بلندمدت مدیران و کارشناسان به پیروی از برنامه‌های مصوب ضروری است. در نتیجه با وجود عوامل مسئله‌ساز فوق‌الذکر، به‌همراه تغییرات مدیریتی و سیاسی متعدد در سطح شهرها، فرمانداری‌ها، و استانداری‌ها، مشکلات مضاعف می‌گردد که در نهایت باعث بروز تأخیرهای متعدد در فرایند تهیه، بررسی، و تصویب برنامه‌های جامع شهرها می‌شود.

اشاره‌ای نداشته‌اند. در علم‌گرایی و عمل‌گرایی، به معنای اصالت علم و عمل، همواره بر کنش، عمل، و آنچه کارایی دارد تأکید می‌شود. این معیار با فرایند مناقصات و انتخاب مهندسی، نیروی انسانی، تغییرات مدیریتی و مداخله مراجع متعدد تصمیم‌گیر، و ضوابط و مقررات در ارتباط است.

با توجه به نتایج حاصل از تحلیل پرسش‌نامه‌ها، می‌توان نتیجه گرفت که عمده عوامل مؤثر بر طولانی شدن فرایندهای تهیه و تصویب برنامه‌های جامع شهری در ایران، ضعف و ناهماهنگی و یا به فعلیت نرسیدن حداکثر توان کارشناسی نیروهای انسانی فعال در حوزه شهرسازی و معماری ادارات کل راه و شهرسازی استان‌هاست. با در نظر گرفتن این عامل به‌منزله دلیل اصلی ایجادکننده تأخیر در فرایند تهیه و تصویب طرح‌ها، می‌توان بدین نکته پی برد که چرا بسیاری از ضوابط، مقررات، و مصوبات نظیر «مصوبه ۳ تا ۵ برابر بودن مساحت حریم به محدوده شهرها» با عنوان مشکل طرح شده است؛ زیرا بسیاری از نیروهای انسانی فعال در ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها و یا نهادهای محلی دیگری نظیر شهرداری‌ها، استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، و شوراهای شهرها نسبت به اهمیت و یا چگونگی

منابع و مآخذ

پوراحمد، احمد، حسین حاتم‌نژاد، و سیدهادی حسینی. «آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور». پژوهش‌های جغرافیایی، ش. ۵۸ (زمستان ۱۳۸۵): ۱۶۷-۱۸۰.

جابری مقدم، مرتضی هادی و فاطمه فرجام‌طلب. «رویکرد پراگماتیک به موضوع مکان‌سازی در بافت‌های تاریخی شهر ایرانی؛ نمونه مطالعاتی: بازار استر و مردخای شهر همدان». دوفصلنامه مطالعات معماری ایران، ش. ۱۷ (بهار و تابستان ۱۳۹۹): ۲۱۹-۲۳۶.

حبیبی، سیدمحسن. از شمار تا شهر؛ تحلیلی تاریخی از مفهوم شهر و سیمای کالبدی آن تفکر و تأثر. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۵.

32. J.A. Horney, et al., "Assessing the Quality of Rural Hazard Mitigation Plans in the Southeastern United States", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 37, no. 1 (2016): 61.

33. J. Friedmann, *Insurgencies: Essays in Planning Theory* (New York: Routledge, 2013), 200.

۳۴. دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مجموعه ضوابط، مقررات و مصوبات موردی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (تهران: وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶)، ۱۴۴.

35. APA, *Planning and Urban Design Standards* (Wiley, 2006), 17.

۳۶. جواد مهدی‌زاده، برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران) (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۵)، ۴۹۵.

دانشور، مریم. «آشکارسازی مؤلفه‌های فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری با استفاده از تحلیل موقعیت چندسطحی؛ بررسی موردی: طرح‌های توسعه شهری مشهد». نامه معماری و شهرسازی، سال چهاردهم، ش. ۳۲ (پاییز ۱۴۰۰): ۹۱-۱۱۰.

دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. مجموعه ضوابط، مقررات و مصوبات موردی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. تهران: وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶.

زنگی‌آبادی، علی، مهدی عبدالهی، رقیه سالک قهفرخی، و بهنام قاسم‌زاده. «ارزیابی عوامل مؤثر بر عدم تحقق طرح‌های جامع شهری؛ مطالعه

- موردی: محور تاریخی - فرهنگی منطقه ۶ شهر تبریز». *مجله پژوهش و برنامه‌ریزی شهری*، ش. ۱۸ (پاییز ۱۳۹۳): ۴۱-۵۸.
- سعیدی رضوانی، نوید، نرجس‌السادات فاطمی، میلاد همافر، رابعه رحیمی، مهرنوش حسن‌زاده، و فائزه مهری. روش تحقیق در مطالعات شهری. مشهد: کتابخانه کسری، ۱۳۹۴.
- شفیعی دستجردی، مسعود. «نوسازی بافت‌های فرسوده و ضرورت تغییر نگرش در تهیه و اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی؛ نمونه موردی: شهر اصفهان». *باغ نظر*، ش. ۲۴ (۱۳۹۲): ۹۱-۱۰۴.
- شکوهی بیدهندي، محمدصالح و کیوان خلیجی. «مروری بر دلایل عدم تحقق طرح‌های جامع؛ نمونه موردی: طرح جامع شهر بانه». *نشریه Southeastern United States. Journal of Planning Education and Research*, vol. 37, no. 1 (2016): 56-65.
- Innes, J. "Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice". *Journal of Planning Education and Research*, no. 14 (1995): 183-189.
- Kawulich, B. *Data Analysis Techniques in Qualitative Research*, State University of West Georgia, 2006.
- Khair, Abbas E.M. "Transformation of Urban Planning". *The Sustainable City IX*, vol. 1, 329-339.
- Lyles, Ward and Mark Stevens. "Plan Quality Evaluation 1994-2012: Growth and Contributions, Limitations, and New Directions". *Journal of Planning Education and Research*, 34(4) (2014): 433-450.
- Lyles, W., P. Berke, and G. Smith. "Local Plan Implementation: Assessing Conformance and Influence of Local Plans in the United States". *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 43(2) (2016): 381-400.
- Manuel, J. *Social and Spatial Justice: Grassroots Community Action*. CA, USA: San Jose, 2016.
- Norton, R. "Using Content Analysis to Evaluate Local Master Plans and Zoning Codes". *Land Use Policy*, no. 25 (2008): 432-454.
- Schon, D. *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books, 1983.
- United Nations. *The Speed of Urbanization around the World*. [https://population.un.org/wup/Publications/ Files/WUP2018-PopFacts_2018_1.pdf](https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-PopFacts_2018_1.pdf)
- Watson, V. "The Planned City Sweeps the Poor away ... , Urban Planning and 21st Century Urbanization". *Progress in Planning*, no. 72 (2009): 151-159.
- علمی - ترویجی منظر، ش. ۴ (بهار ۱۳۸۸): ۳۱-۳۵.
- ضیایی، محمود و ابتهاج زندی، نیلوفر عباسپور، و مرجان عبدی. «توسعه پایدار گردشگری از دیدگاه دو مکتب ایده‌آلیسم و پراگماتیسم». *نشریه برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری*، سال سوم، ش. ۸ (خرداد ۱۳۹۳): ۱۱-۳۰.
- ماجدی، حمید. «نظریه تهیه طرح‌های ساختاری - راهبردی (ناحیه‌ای و محلی)». *هویت شهر*، ش. ۱۱ (۱۳۹۱): ۱۷-۲۶.
- مجدفر، فاطمه. *جامعه‌شناسی عمومی*، تهران: شعاع، ۱۳۸۲.
- مهدی‌زاده، جواد. *برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)*، وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۵.
- APA (American Planning Association), *Planning and Urban Design Standards*, Wiley, 2006.
- Batty, M. *Inventing Future Cities*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2019.
- Berke, Philip and D. Godschalk. "Searching for the Good Plan: A Meta-analysis of Plan Quality Studies". *Journal of Planning Literature*, 23(3) (2009): 227-240.
- Connell, David J. and Lou-Anne Daoust-Filiatrault. "Better than Good: Three Dimensions of Plan Quality". *Journal of Planning Education and Research*, vol. 38, no.3 (2018): 265-272.
- Devas, N. "Evolving approaches". in N. Devas & C. Rakodi, *Managing Growing Cities*, Harlow: London, 1993.
- Forester, John. "Ecological Wisdom through Deliberative Improvisation: Theory and Practice in Challenging Cases". *Journal of Urban Management*, no. 8 (2019): 12-19.
- Friedmann, John. *Insurgencies: Essays in Planning Theory*. New York: Routledge, 2013.
- Healey, P. "The Pragmatic Tradition in Planning Thought". *Journal of Planning Education and Research*, no. 28 (2008): 277-292.
- Hoch, Charles. "Evaluating Plans Pragmatically". *Planning Theory*, vol. 1, no. 1 (2002): 53-75.
- _____. *Pragmatic Spatial Planning: Practical Theory for Professionals*. Routledge, 2019.
- Hopkins, Lewis D. and Gerrit-Jan Knaap. "The 'Illinois school' of Thinking about Plan". *Journal of Urban Management*, no. 8 (2019): 5-11.
- Horney, J.A., M. Nguyen, D. Salvesen, C. Dwyer, and J. Cooper. "Assessing the Quality of Rural Hazard Mitigation Plans in the

■ Investigating Prolonged Processes of Preparation, Review and Approval of Urban Comprehensive Plans, from Urban Planning and Architecture Authorities' Points of View, Using a Pragmatic Approach (between 2017–2022)

Seyyed Hossein Mirzadeh * 

Phd. Candidate, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran

Azam Afsharnia, PhD.

Phd. of Urban Planning, Department of Urban Planning, Faculty of civil and architecture, Islamic azad University (Science and Research branch), Tehran, Iran

Mirzadeh, S.H. and Afsharnia, A., 2024. Investigating Prolonged Processes of Preparation, Review and Approval of Urban Comprehensive Plans, from Urban Planning and Architecture Authorities' Points of View, Using a Pragmatic Approach (between 2017–2022). *Soffeh*. 104 (1): 9-10.

A range of criticisms have been put forward about urban master plans – the most important strategic documents for the planning and management of cities (or towns) – and their quality. The most important of these is about their prolonged processes of preparation, review, and approval as the main hinderance for efficiency and productivity. This pushes plans and programmes away from the realities at the time of approval, and makes them practically ineffective. In response, some urban planning experts are after fundamental changes in the process of preparation, review, and approval of master plans. This research focuses on finding reasons for prolonged processes, because without that all efforts to implement new approaches are doomed to fail, the experience of preparing urban structural-strategic plans in Iran being apoint in the case. To answer the main question of this research, urban planning managers of road and urban development in all provinces of Iran are selected to answer questionnaires due to their seminal roles in the selection of consulting engineers, preparation, review, approval, communication, and even implementation of the urban master plans. Results show a variety of reasons for prolongation of the process, the most important of which being weaknesses, discordances, non-realisation of potentials, the lack of adequate training of experts,

*. Corresponding Author:
Email Address. Hossein.mirzadeh65@gmail.com
<http://dx.doi.org/10.48308/sofeh.2024.104357>



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

and the absence of experienced consulting engineers involving in preparation of master plans. The weakness of the experts and management bodies of institutions and groups causes problems such as the adoption of piecemeal approaches in master plans, or failures in fulfilling basic requirements for preparation of the plans such as acquiring updated aerial photographs, and as a result, it takes a long time bringing consultation contracts to a conclusion.

Keywords: Master plan, Prolongation, Process, City, Pragmatism.