

واکاوی سازوکارهای قفل‌شدگی کاربری زمین در نظام شهرسازی ایران در چارچوب نظری وابستگی به مسیر

نجما اسمعیل پور^{۱*}، فرزانه سلیمی^۲

۱- دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه یزد، یزد، ایران.

۲- دانشجوی دکتری شهرسازی گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه یزد، یزد، ایران.

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: 1405-01-29

تاریخ بازنگری: 1405-02-25

تاریخ پذیرش: 1405-02-31

چکیده

طرح‌های توسعه شهری به‌عنوان یکی از ارکان اصلی نظام شهرسازی ایران، از طریق دو ابزار کلیدی «نقشه کاربری زمین» و «ضوابط و مقررات»، آینده شهرها را برای بیش از یک دهه برنامه‌ریزی می‌کنند. باین‌حال، علی‌رغم گذشت بیش از سه دهه از انجام پژوهش‌های متعدد که تحقق کاربری‌های پیشنهادی را نسبی و نامتعادل برآورد کرده‌اند، این الگو تداوم یافته‌است. پژوهش حاضر با ماهیت کاربردی، رویکرد کیفی و روش توصیفی، در دو گام، درصدد پاسخ به این سوال است که چرا الگو موجود تداوم یافته و چه مکانیسم‌هایی آن را تثبیت می‌کنند. در گام اول؛ نخست، میزان تحقق کاربری‌های پیشنهادی و سپس، علل عدم تحقق آن‌ها از تعدادی از پژوهش‌های انجام‌شده، استخراج گردید و علل مذکور با روش کیفی تحلیل محتوا و در چارچوب نظری وابستگی-به‌مسیر، دسته‌بندی گردید. یافته‌ها نشان می‌دهد که علل مذکور، فارغ از زمان و مکان، دارای هم‌پوشانی بوده و علل شناسایی شده در دوره‌های متقدم بیشتر در بعد فنی و در دوره‌های متاخر علاوه بر بعد فنی، در ابعاد نهادی و گفتمانی قابل دسته‌بندی هستند. در گام دوم، چگونگی شکل‌گیری پدیده قفل‌شدگی کاربری زمین و وابستگی به‌مسیر در برنامه‌ریزی کاربری زمین در ایران از طریق منشاها سیستم، یادگیری، رویه، رفتار و انگیزه شناسایی و تشریح گردید. در نهایت، درهم‌شکستن مسیر موجود از دو طریق: یکی، انتقال کارفرما از وزارت راه و شهرسازی به شهرداری‌ها و دیگری، انتقال پیامدهای تخصیص کاربری بر اراضی با مالکیت خصوصی از فرد به جمع پیشنهاد می‌شود.

کلمات کلیدی: تحقق کاربری زمین؛ طرح‌های توسعه شهری؛ قفل‌شدگی کاربری زمین؛ موانع تحقق؛ وابستگی به‌مسیر.

* نویسنده مسئول: najmaesmailpoor@yazd.ac.ir

۱. مقدمه

در سال ۱۳۶۳ قرارداد تهیه طرح‌های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها توسط سازمان برنامه‌بودجه با عنوان قرارداد تیپ شماره ۱۲ به منظور ارائه شرح خدمات برای تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی تدوین گردید و مشاوران تهیه‌کننده طرح براساس آن، پس از انجام مطالعات شناخت وضع موجود شهر، ضمن شناسایی کمبودها و نیازهای شهر، جمعیت آن را برای یک تا دو دهه آینده پیش‌بینی می‌کنند. با توجه به کمبودهای فعلی، نیازهای جمعیت آینده و همچنین سرانه‌ها، مساحت موردنیاز برای کاربری‌های مختلف را شناسایی و براساس شعاع دسترسی، معمولاً به زمین‌های خالی کاربری‌های عمومی را تخصیص می‌دهند. الویت اول جهت تخصیص کاربری‌های عمومی، اراضی با مالکیت دولتی می‌باشد. چنانچه این اراضی در محدوده موردنظر وجود نداشته باشند، تخصیص کاربری بر اراضی با مالکیت خصوصی و معمولاً بدون جلب نظر مالک صورت می‌گیرد. برابر قوانین، نهادهای متولی حداکثر تا هیجده‌ماه از زمان ابلاغ طرح، مکلف به تملک این اراضی هستند.

در پاسخ به این سوالات که: آیا کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری تحقق می‌یابند؟ چه میزان از کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری تحقق یافته‌اند؟ چرا برخی از کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری تحقق نیافته‌اند؟ پژوهش‌های موسوی و رفیعیان (۲۰۰۴)، حسین‌زاده‌دلیر و ملکی (۲۰۰۷)، عزیزی و آراسته (۲۰۱۲)، ناطقی، وارثی و رضاییان (۲۰۱۳)، رفیعی و برک‌پور (۲۰۱۵)، نوریان و وحیدی‌برجی (۲۰۱۵)، وحیدی‌برجی، نوریان و عزیزی (۲۰۱۷)، رضایی و همکاران (۲۰۱۸) و گلی‌شیرحصار و جابری‌مقدم (۲۰۲۳) از جمله پژوهش‌هایی هستند که به این سوالات پاسخ داده‌اند. بررسی نتایج، حاکی از تحقق نسبی سطوح برخی از کاربری‌های پیشنهادی به‌ویژه کاربری‌های عمومی است.

تحقق نسبی کاربری‌های پیشنهادی دو پیامد دارد؛ پیامد اول این است که نیازهای عمومی شهر محقق نشده اما پیامد دوم مهم‌تر است؛ چنانچه کاربری عمومی پیشنهادی بر اراضی با مالکیت خصوصی جانمایی شده باشد، ممکن است در طول دوره طرح که بیش از یک دهه می‌باشد، زمین نه تملک گردد و نه قابلیت ساخت داشته باشد. به‌عنوان مثال، براساس نتایج پژوهش نوریان و وحیدی‌برجی (2015: 66)، «مشخص کردن بخشی از زمین‌های شهر به‌عنوان کاربری‌های عمومی در طرح تفصیلی، به‌افزایش زمین‌های بایر و بروکرسی اداری جهت پاسخگویی به تقاضای تغییر کاربری از سوی مالکان منجر شده است». شکل‌گیری زمین‌های بایر و رها از جمله پیامدهای کالبدی عدم تحقق کاربری‌ها می‌باشد که بر سیما و منظر و ایمنی و امنیت شهر تأثیر می‌گذارد و پیامد آن متوجه تمام شهروندان است اما زبان اقتصادی، نارضایتی اجتماعی و شکل‌گیری حس بی‌عدالتی از جمله پیامدهای فردی عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی است. گرچه برخی از پژوهش‌های پیشین، عدم تحقق کاربری را به‌لحاظ زمانی که متوجه شهروندان می‌شود، بررسی کرده‌اند اما پژوهش حاضر، تخصیص کاربری را به‌لحاظ زمانی که فرد در برابر منفعت عمومی متحمل می‌شود، بررسی می‌کند. در همین راستا سوال پژوهش عبارت است از اینکه: چرا با وجود گذشت بیش از سه دهه از اولین مطالعات انجام‌شده که تحقق کاربری‌های پیشنهادی را نسبی برآورد کرده، تاکنون این روند ادامه‌یافته‌است؟ این پژوهش با این پیش‌فرض که تداوم این روند ناشی از وابستگی به‌مسیر در برنامه‌ریزی کاربری زمین در ایران می‌باشد، می‌کوشد پدیده قفل‌شدگی کاربری زمین را در چارچوب نظری وابستگی به‌مسیر توصیف کند.

۲. مبانی نظری: قفل‌شدگی و وابستگی به‌مسیر

وابستگی به‌مسیر (Path Dependence) برای تحلیل پدیده‌هایی به‌کار می‌رود که در آن، انتخاب‌ها و تصمیم‌های اتخاذشده در گذشته می‌تواند دامنه گزینه‌های آینده را محدود کند. جایی که رویدادهای کم‌اهمیت ممکن است به‌صورت تصادفی، مزیتی اولیه برای یک تکنولوژی ایجاد کنند و در ادامه این تکنولوژی ممکن است بازار را به‌انحصار خود درآورد و سایر تکنولوژی‌ها را از دسترسی به آن بازار محروم کند (Arthur, 1989). هرچند این رویکرد در حوزه اقتصاد مورد نقد قرار گرفته اما در سایر حوزه‌های دانشی مانند سیاست، نهادها، سازمان‌ها و ... بسط یافته‌است. وابستگی به‌مسیر به‌عنوان یک فرآیند خودتقویت‌کننده (self-reinforcing) درک می‌شود که طی آن، هر گام در یک مسیر خاص، احتمال تداوم همان مسیر را افزایش داده و امکان انتخاب

مسیرهای جایگزین را کاهش می‌دهد. تداوم این فرایند در نهایت می‌تواند به شکل‌گیری وضعیت تثبیت‌شده و قفل‌شدگی (-lock) یک پدیده منجر شود (Sydow et al., 2012; Pierson, 2000). از این منظر، وابستگی به مسیر معمولاً از رویدادهای کوچک و گاه تصادفی آغاز شده، پس از عبور از یک برهه حیاتی (critical juncture)، مسیر قفل می‌شود و ظرفیت تغییر در سیستم محدود می‌شود (شکل ۱).

قفل‌شدگی [در تکنولوژی] از دو اثر ناشی می‌شود: هر آزمایش در یک فناوری، تجربه در آن فناوری را افزایش می‌دهد و سود آن فناوری را در آزمایش‌های بعدی بیشتر می‌کند؛ و هر آزمایش، عدم قطعیت درباره‌ی مزایای آن فناوری را کاهش می‌دهد (Liebowitz & Margolis, 1995).

تحلیل وابستگی به مسیر، نخست تکنولوژیکی و سپس نهادی، از نقدی بر اقتصاد نئوکلاسیک آغاز شد که ریشه در اقتصاد تکاملی و نهادی داشت. در حالی که اقتصاد سنتی، برتری راه‌حل‌های بهینه را از منظر کارایی فرض می‌گیرد، نظریه وابستگی به مسیر به تاثیر رویدادهای گذشته توجه دارد که اغلب در عبارت «تاریخ اهمیت دارد» خلاصه می‌شود. با این حال، مفهوم وابستگی به مسیر در واقع بسیار فراتر از صرف «وابستگی به گذشته» است، چرا که اهمیت فرایندهای خودتقویت‌کننده (self-reinforcing) را به رسمیت می‌شناسد (Sydow et al., 2012: 157). بازدهی فزاینده (increasing-return)، یک فرم به خصوص از خودتقویت‌کنندگی در یک محدوده وسیعی از مکانیسم‌های بازخورد مثبت (positive feedback) است نه فقط مواردی که الزاماً بر پایه رفتار مبتنی بر به‌حداکثر رساندن فایده می‌باشد (Sydow et al., 2005: 16).

پائول پیرسون (2000: 254) به نقل از آرتور (1994: 112) می‌نویسد که چهار ویژگی در یک تکنولوژی و بافت اجتماعی آن، باعث ایجاد بازده فزاینده می‌شود شامل: هزینه گزاف راه‌اندازی یا ثابت (Large set-up or fixed costs)، اثرات یادگیری (Learning effects)، اثرات هماهنگی (Coordination effects) و انتظارات انطباقی (Adaptive expectations). زمانی که هزینه‌های راه‌اندازی یا ثابت بالا باشد، افراد و سازمان‌ها انگیزه شدیدی دارند تا یک گزینه واحد را شناسایی کرده و به آن پایبند بمانند. با تکرار، افراد یاد می‌گیرند چگونه از محصولات به شکلی موثرتر استفاده کنند و تجربیات آن‌ها احتمالاً موجب تحریک نوآوری‌های بیشتر در همان محصول یا فعالیت‌های مرتبط می‌شود. اثرات هماهنگی به‌ویژه زمانی اهمیت می‌یابند که یک تکنولوژی باید با یک زیرساخت مرتبط سازگار باشد و افزایش استفاده از یک تکنولوژی، سرمایه‌گذاری در زیرساخت مرتبط را تشویق می‌کند که این امر به نوبه خود، کاربران بیشتری را به آن تکنولوژی جذب می‌نماید. پیش‌بینی‌ها درباره الگوهای آتی استفاده‌ی جمعی، باعث می‌شود افراد اقدامات خود را به گونه‌ای تطبیق دهند که به تحقق آن انتظارات کمک کند (Pierson, 2000).

شکل ۱: شکل‌گیری یک مسیر فنی یا نهادی - مدل کلاسیک (صفحه ۹)
 فاز یک: قبل از شکل‌گیری: پیامدهای تصمیم، رویدادهای موقتی هستند.
 برهه حیاتی: زمانی که تصمیمات گرفته‌شود، فرایندهای خودتقویت‌کننده شروع شده و در نهایت به الگوهای جبری منجر می‌شود.
 فاز دو: شکل‌گیری مسیر: محدود شده اما سایر گزینه‌ها هنوز ممکن هستند.
 فاز سه: وابستگی به مسیر: یک تکنولوژی یا نهاد خاص پذیرفته‌شده و سایر گزینه‌های ممکن از دسترس خارج می‌شوند.

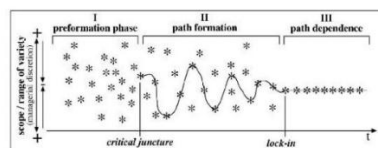


Figure 1: Constitution of a technological or institutional path - The classical model

شکل ۲: شکل‌گیری یک مسیر سازمانی - یک مدل ویرایش شده و گسترش یافته شده (صفحه ۱۸)
 فاز یک: نه تنها گزینه‌های متضادی بلکه تصمیمات آگاهانه انشایی، سرمایه‌گذاری‌ها یا تخصیص‌های آگاهانه منابع.
 فاز دو: بازخورد مثبت - قدرت به‌تنهایی مسیر را تشکیل نمی‌دهد اما فرایند بازخورد مثبت تشکیل می‌دهد.
 فاز سه: وابستگی به مسیر

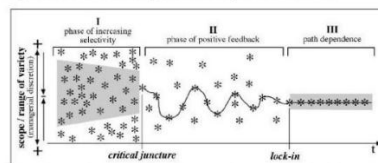


Figure 2: Constitution of an organizational path - A modified and expanded model

شکل ۳: درهم‌شکستن و ساختن مسیرهای سازمانی: راه‌های جایگزین در مواجهه با وابستگی به مسیر (صفحه ۲۲)
 فاز یک: ساختن مسیر (۱) - انواع مختلفی از تشکیل مسیر ممکن است وجود داشته‌باشد؛ پیدایش تصادفی و ساختن آگاهانه.
 فاز دو: ساختن مسیر (۲) - شکل‌دهی به مسیر - نیاز به دسترسی به منابع ضروری، فهمیدن قوانین بازی، سازماندهی موثر عمل جمعی، و بندست آوردن مشروعیت برای عمل جمعی.
 فاز سه: وابستگی به مسیر
 فاز چهار: درهم‌شکستن مسیر

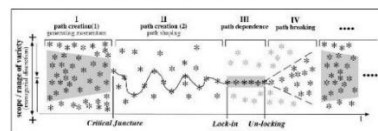


Figure 3: Breaking and creating organizational paths: Alternative route in face of path dependency

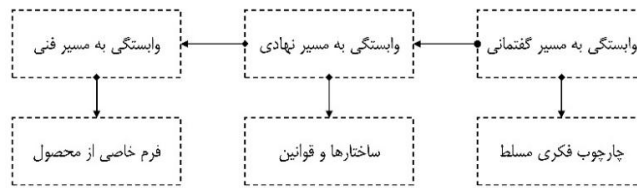
شکل ۱: وابستگی به مسیر: مدل کلاسیک، مدل ویرایش شده و درهم‌شکستن وابستگی به مسیر (Sydow et al., 2005)

هفت منشأ برای وابستگی به مسیر شناسایی شده است شامل: سیستم، یادگیری، رویه، رفتار، انگیزه، عدم قطعیت و محیط خارجی (جدول ۱). وابستگی به مسیر نتیجه تعاملات درون سیستمی میان افراد، سازمان‌ها و ذی‌نفعان مختلف است و از طریق فرآیندهای یادگیری و انباشت تجربه کنشگران در طول زمان تقویت می‌شود. علاوه بر این، رویه‌ها و ترتیبات تصمیم‌گیری، الگوهای رفتاری، تعصبات شناختی، اهداف و انگیزه‌های فردی یا جمعی و نیز شرایط عدم قطعیت و عوامل بیرونی، هر یک می‌توانند به تثبیت یک مسیر خاص و کاهش امکان تغییر آن منجر شوند بدین ترتیب، وابستگی به مسیر پیامد انباشت تدریجی انتخاب‌ها و تعاملات نهادی در طول زمان است و نه یک تصمیم منفرد (Hamalainen & Lahtinen, 2016).

جدول ۱: منسأهای وابستگی به مسیر (Hamalainen & Lahtinen, 2016)

منشأ یا محرک	مرتبط با	توضیح مختصر
سیستم (System)	تعامل‌های بین اعضای تیم حل مسئله، سازمان‌های مرتبط، ذی‌نفعان و سیستم مورد مطالعه	اعضا تیم حل مسئله می‌توانند یک‌دیگر را در درستی رویکرد طراحی شده توسط تیم متقاعد کنند بدون تفکر انتقادی یا در نظر گرفتن رویکردهای جایگزین.
یادگیری (Learning)	یادگیری در طی فرآیند تحقیق عملیاتی	فهم افزایش یافته در مورد مسئله و روش‌های بکارگرفته شده می‌تواند فرایند حل مسئله را جهت‌دهی کند.
رویه (procedure)	ساختار و ویژگی‌های مدل‌ها، الگوریتم‌ها و رویه‌های حل مسئله استفاده شده	ترتیبی که گام‌های حل مسئله برداشته می‌شوند.
رفتار (behavior)	سوگیری‌های شناختی و پدیده رفتاری مرتبط با افراد	سوگیری وضع موجود، به گرایش به ترجیح راه حل یا رویکرد فعلی نسبت به راه حل یا رویکرد جدید، اشاره دارد. اثر هزینه از دست‌داده، به پدیده‌ای اشاره دارد که در آن افراد می‌خواهند که به پروژه‌ای که قبل‌تر در آن سرمایه‌گذاری کرده‌اند، متعهد بمانند بدون توجه به اینکه سرمایه‌گذاری اولیه موفق بوده است یا نه.
انگیزه (motivation)	اهداف آشکار و پنهان	وضعیتی که در آن، اهداف افراد بر فرایند حل مسئله اثر می‌گذارد. به عنوان مثال، زمانی که مدل ساز مدلی را می‌یابد که با انتظارات اولیه او تطابق دارد ممکن است به آن رضایت دهد و جستجو برای مدل‌های جایگزین را متوقف کند.
عدم قطعیت (uncertainty)	عدم قطعیت درباره فرضیات ساختاری و مقادیر پارامتر صحیح	حتی اگر فرایند مدل‌سازی یکسانی تکرار شود، به دلیل تغییرات در محیط خارجی، می‌تواند به نتایج متفاوتی منجر شود. عدم قطعیت شدید در مورد فرضیات مدل می‌تواند ریسک وابستگی به مسیر را افزایش دهد. در هر صورت می‌بایست تعدادی رویکرد اولیه را انتخاب کرد اما این ریسک وجود دارد که در آینده تیم مدل‌سازی یا جامعه در موقعیتی قفل شوند که تنها به دنبال اصلاحات در رویکرد اولیه باشند و در در نظر گرفتن سایر رویکردها شکست بخورند.
محیط خارجی (external environment)	زمینه و محیط خارجی	

برخی پژوهش‌ها وابستگی به مسیر را در قالب ابعاد تحلیلی متفاوتی صورت‌بندی کرده‌اند. لو و همکاران (2005) سه بعد فنی، نهادی و گفتمانی برای وابستگی به مسیر معرفی می‌کنند. وابستگی به مسیر فنی (technical) جایی که مسیر تاریخی سیاست، بر روی یک فرم فنی خاصی از تولید قفل می‌شود. وابستگی به مسیر فنی به واسطه سرمایه‌گذاری‌های اولیه، چه در قالب سرمایه مادی و چه سرمایه فکری شکل می‌گیرد. وابستگی به مسیر نهادی (institutional) که در آن ساختارهای سازمانی و قوانین رسمی (خارج از ذهن) بر مسیر سیاست تأثیر می‌گذارد. در نهایت، وابستگی به مسیر گفتمانی (discursive) به این مورد اشاره دارد: زمانی که شبکه‌های گفتمانی مسیر سیاست را شکل می‌دهند. وابستگی به مسیر گفتمانی قبل از وابستگی به مسیر نهادی است و هر دو به‌ندرت از طریق توسعه فناوری‌ها و سرمایه‌گذاری در کارهای فیزیکی و روال‌های ذهنی تقویت می‌شوند (شکل ۲).



شکل ۲: معرف وابستگی به مسیر گفتمانی، نهادی و فنی (منبع: نویسندگان با اقتباس از Low et al., 2005)

جدول ۲ منسأهای وابستگی به مسیر و روش‌هایی برای درهم‌شکستن مسیره‌ها (Path-breaking) را نشان می‌دهد. برای درهم‌شکستن وابستگی به مسیر، چهار نوع «لنگرگاه» (anchors) اصلی شناسایی شده که مداخله در هر یک می‌تواند به تغییر مسیر کمک کند شامل: شناختی، احساسی، اجتماعی و منبع. در هر منشا، تله‌هایی معرفی گردیده است شامل تامل، تعهد (یا هویت)، هنجاری (فرهنگی) و هزینه‌های از دست رفته.

جدول ۲: معرفی «لنگرگاه‌ها» برای پیاده‌سازی مفاهیم درهم‌شکستن مسیر (Sydow et al., 2005: 25)

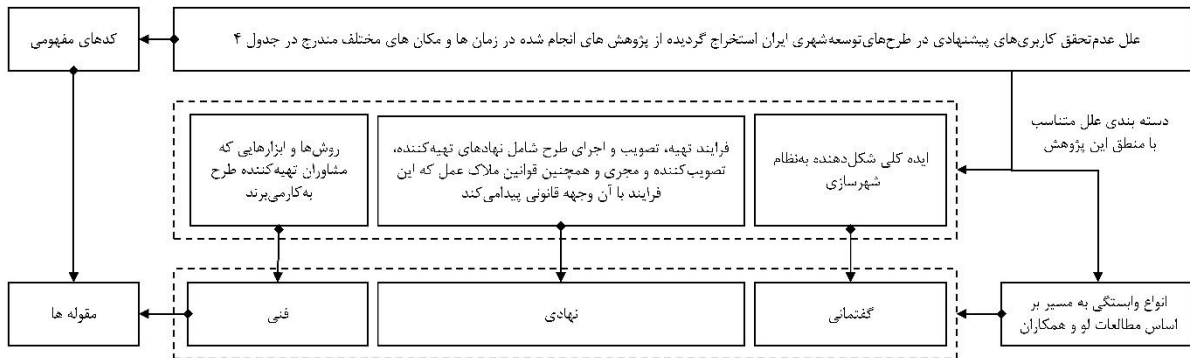
روش‌های برای درهم‌شکستن مسیر	منسأهای وابستگی به مسیر یا انواع تله‌های وابستگی به مسیر	مرکز توجه
گفتمان سازمانی، با اطلاعاتی از مشاوران خارجی همراه گردد. دانش جدید/ دیدگاه‌ها	نقاط کور خودتقویت‌کننده «ما نمی‌بینیم که نمی‌بینیم» تله تأمل (Reflection Trap)	لنگرگاه شناختی (cognitive)
مداخلات رفتاری، عمدتاً در سطح گروهی	تعهد خودتقویت‌کننده یا فزاینده (این تعهد هویت ماست و هرچه بیشتر متعهد باشیم، هویت ما قوی‌تر می‌شود) تله تعهد (یا هویت) (commitment / Identity Trap)	لنگرگاه احساسی (emotional)
مداخلات سیستماتیک با تحریک یا برهم زدن سیستم اجتماعی به منظور درهم‌شکستن روتین‌ها و الگوهای سیستماتیک.	هنجارها، استانداردها و مفروضات پایه خودتقویت‌کننده (آنچه انجام می‌دهیم درست است چون داریم انجام می‌دهیم) تله هنجاری (یا فرهنگی) (Normative / Cultural Trap)	لنگرگاه اجتماعی (social)
تخصیص مجدد منابع با در نظر گرفتن قوانین شناختی و هنجاری متداول.	تخصیص منابع خودتقویت‌کننده (اگر این سرمایه‌گذاری را رها کنیم، هدر خواهد رفت) تله هزینه‌های از دست رفته (Sunk Costs Trap)	لنگرگاه منبع (resource)

۳. روش‌شناسی

هدف این مقاله، توصیف پدیده قفل‌شدگی کاربری زمین در طرح‌های توسعه شهری است و برای دستیابی به آن، در گام نخست، مطالعات مرتبط با کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری در ایران شناسایی و گردآوری شدند. مطالعاتی انتخاب گردیدند که یا در متن آن‌ها به میزان تحقق کاربری‌ها اشاره شده باشد یا مطالعاتی که دارای داده‌هایی از جمله مساحت وضع موجود کاربری در سال تهیه طرح، مساحت کاربری پیشنهادی برای افق طرح و مساحت کاربری در زمان بررسی باشند تا امکان سنجش میزان تحقق کاربری‌ها فراهم گردد. تعداد ۱۴ مطالعه حدفاصل سال‌های ۱۳۷۱-۱۴۰۰ شامل ۲۸ شهر، مورد بررسی قرار گرفت. سپس مطالعات مرتبط با علل موثر بر عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری در ایران شناسایی و گردآوری گردید. مطالعاتی انتخاب گردیدند که یا به‌طور مستقیم به علل عدم تحقق کاربری‌ها پرداخته‌اند یا مطالعاتی که به‌طور کلی در خصوص علل عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری است ولی میزان تحقق کاربری‌ها نیز یکی از موارد مورد بررسی در آن‌ها می‌باشد. تعداد ۱۲ مطالعه حدفاصل سال‌های ۱۳۷۱-۱۴۰۲ مورد بررسی قرار گرفت و علل عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی که در متن، یافته‌ها و یا پیشنهادات آن‌ها، بیان شده بود، بدون توجه به مقوله‌ها یا الویت‌بندی پیشنهادی هر مطالعه، استخراج

گردید تا امکان بازسامان‌دهی آن‌ها متناسب با چارچوب تحلیلی پژوهش حاضر فراهم‌شود. علل استخراج‌شده با روش کیفی تحلیل‌محتوا، دسته‌بندی گردید.

به‌رغم آنکه، حدود سه دهه از اولین مطالعات انجام‌شده مرتبط با بررسی عدم‌تحقق کاربری‌های عمومی و شناسایی علل آن می‌گذرد، لیکن، این روند تاکنون ادامه‌پیدا کرده‌است. در راستای توصیف علت تداوم این روند، در گام دوم، چارچوب نظری قفل‌شدگی و وابستگی به‌مسیر بکارگرفته‌شده‌است. بدین ترتیب، یافته‌های حاصل از تحلیل‌محتوا با منشا‌های شکل‌گیری وابستگی به‌مسیر و قفل‌شدگی انطباق داده‌شد تا بتوان بررسی کرد که آیا تداوم این روند، می‌تواند ناشی از وابستگی به‌مسیر باشد یا خیر. به منظور شفاف‌سازی مسیر تحلیل و نمایش چگونگی شکل‌گیری مقوله‌های کلان از کدهای مفهومی، این فرایند در شکل ۳ ترسیم‌شده‌است. اعتبار پژوهش از طریق بررسی منابع علمی معتبر، شفافیت در فرایند استخراج و دسته‌بندی و انسجام منطقی میان داده‌های تجربی با چارچوب نظری تأمین‌شده‌است. این پژوهش کوشیده‌است تا از سطح سنجش میزان تحقق کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری و علل عدم‌تحقق آن‌ها فراتر رفته و منطق ساختاری تولید و بازتولید تداوم این مسیر در نظام شهرسازی ایران را توصیف‌کند.



شکل ۳: معرف فرایند انتزاع کدهای مفهومی به مقوله‌های کلان

۴. بحث و یافته‌ها

گام اول: الف- بررسی میزان تحقق کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری در ایران

بررسی نتایج پژوهش‌های انجام‌شده مربوط به میزان تحقق کاربری‌های پیش‌بینی‌شده در طرح‌های توسعه شهری حاکی از تحقق نسبی سطوح برخی از کاربری‌های پیشنهادی به‌ویژه کاربری‌های عمومی برای شهرهای مورد بررسی را دارد. این بررسی‌ها نشان می‌دهد که به‌طور متوسط کاربری فضای سبز و ورزشی معادل ۴۰ درصد و خدمات غیرانتفاعی معادل ۵۸ درصد سطوح پیشنهادی مستقر شده‌اند (Mashhoodi, 2000: 16). مقایسه ارقام متوسط سرانه زمین بعضی از کاربری‌های شهری مثل مسکونی، آموزشی و بهداشتی-درمانی نیز که در طرح جامع مشهد افق ۱۳۷۰ به ترتیب ۴۵، ۱۰.۵ و ۱.۵ مترمربع تعیین‌شده‌است و در واقعیت [سال ۱۳۶۷] به ترتیب ۳۰، ۲.۹ و ۰.۵ مترمربع است، امکانات محدود شهر را در دستیابی به معیارهای تعیین‌شده در طرح نشان می‌دهد (Ghamami, 1993: 26). در مطالعات طرح ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران (سازمان برنامه-۱۳۷۲)، نتایج اجرایی هفت طرح جامع شهری به‌طور موردی مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌است. نتایج نهایی این بررسی حاکی از این است که در مجموع «این طرح‌ها نتوانسته‌اند عملاً در جهت اهداف خود حرکت نمایند.» چکیده برخی از یافته‌های مهم این پژوهش به‌نحو بارز و روشنی ابعاد این ناکامی را نشان می‌دهد: در زمینه جمعیتی، حدود ۷۰ درصد از پیش‌بینی‌ها با اشتباه فاحش همراه بوده‌است. در حالی که ۸۲ درصد سرانه‌های پیش‌بینی‌شده در بخش تجاری و خدمات انتفاعی شکل گرفته، این نسبت برای فضای سبز و ورزشی تنها ۵۳ درصد و برای خدمات عمومی ۶۰ درصد بوده‌است (Mahdizadeh et al., 2018: 441-442). موسوی و رفیعیان (2004) در ارزیابی میزان تحقق‌پذیری طرح‌های جامع و تفصیلی ده شهر استان آذربایجان شرقی نشان دادند که

علی‌رغم اینکه میزان تحقق‌پذیری مطالعات این طرح‌ها نسبتاً موفق بوده، اما سطوح کاربری‌های عمومی به‌صورت متعادل تأمین‌نشده‌است چنان‌که، دامنه تغییرات میزان تحقق این کاربری‌ها در مقایسه با پیش‌بینی‌های طرح، از صفر تا ۲۳۰ درصد متغیر بوده‌است. یافته‌های مطالعات دیگر نیز همین نتایج را تأیید می‌کنند. حسین‌زاده‌دلیر و ملکی (۲۰۰۷) در بررسی کاربری‌های پیش‌بینی‌شده در طرح جامع و تفصیلی شهر ایلام نشان‌دادند که کاربری‌های فضای سبز، مسکونی، بهداشتی-درمانی و ورزشی در وضعیت نامطلوبی بوده و از سوی دیگر کاربری‌های تجاری، آموزشی، فرهنگی-مذهبی و حمل و نقل شهری در جایگاه مطلوبی قرار گرفته‌اند که این وضعیت بیانگر وجود نوعی عدم‌تعادل و ناهماهنگی در تحقق کاربری‌های پیشنهادی اشاره دارد. به‌موازات آن، عزیزی و آراسته (۲۰۱۲) در ارزیابی تحقق‌پذیری پیش‌بینی‌های کاربری اراضی طرح جامع شهر لار نشان‌دادند که اغلب پیش‌بینی‌های سطوح و سرانه کاربری‌ها در این طرح، به‌دلیل پیش‌بینی نادرست افق جمعیتی شهر در سال ۱۳۸۰، نادرست بوده؛ به‌گونه‌ای که علی‌رغم گذشت نه سال از پایان دوره اجرایی طرح جامع، همچنان بخشی از سرانه‌های پیشنهادی کاربری تحقق‌نیافته‌اند. همچنین، ابراهیمی، خاکپور و اجزاشکوهی (۲۰۱۴) در ارزیابی میزان تحقق تعدادی از کاربری‌های طرح تفصیلی شهر کاشمر نشان‌دادند که کاربری آموزش عالی با ۱۱۰ درصد تحقق، تحقق کامل و کاربری تجاری با ۷۴ درصد، آموزشی متوسطه با ۶۴ درصد و فضای سبز با ۶۳٫۸ درصد، تحقق نسبی داشته‌اند. رفیعی و برک‌پور (۲۰۱۵) نیز در ارزیابی کاربری زمین پیشنهادی طرح تفصیلی شهر لواسان، پس از گذشت هفت سال از زمان تصویب آن، نشان‌دادند که ۵۴ درصد از سطح شهر دارای مغایرت در کاربری بوده‌است. نوریان و وحیدی‌برجی (۲۰۱۵) با ارزیابی برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح تفصیلی شهر بجنورد نشان‌دادند که بر مبنای شاخص مکان‌سنجی، تنها ۷۹٫۹۲ درصد کاربری‌های پیشنهادی تحقق‌یافته، ۳۴٫۸ درصد به‌صورت زمین بایر‌ها شده و ۵۷٫۲۸ درصد به کاربری‌های دیگر تغییر یافته‌اند و شاخص نیازسنجی، ۴۷٫۶۱ درصد تحقق را نشان‌داد. تفاوت درصد تحقق براساس شاخص مکان‌سنجی و نیازسنجی نشان‌دهنده آن است که تثبیت مکان کاربری الزاماً منجر به تحقق کاربری نخواهد شد. همچنین، گلی‌شیرحصار و جابری‌مقدم (۲۰۲۳) در ارزیابی کاربری زمین در حوزه جنوب‌غرب مشهد نشان‌دادند که میانگین تحقق کاربری‌های پیشنهادی ۳۸ درصد بوده‌است. جزئیات مربوط به میزان تحقق بعضی از کاربری‌ها در جدول ۳ ارائه شده‌است. به‌منظور ایجاد قابلیت مقایسه میان پژوهش‌های مختلف و افزایش دقت در محاسبه میزان تحقق، درصد تحقق کاربری‌ها در این پژوهش براساس فرمول شکل ۴ محاسبه شده‌است:

$$\text{درصد تحقق کاربری} = \frac{\text{مساحت وضع موجود در طرح} - \text{مساحت وضع موجود در زمان بررسی}}{\text{مساحت وضع موجود در طرح} - \text{مساحت پیشنهادی برای افق طرح}} \times 100$$

شکل ۴: فرمول محاسبه درصد تحقق کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری (منبع: نویسندگان)

استفاده از فرمول فوق به‌جای فرمول «مساحت وضع موجود در زمان بررسی به مساحت پیشنهادی افق طرح» به‌این دلیل است که بخشی از کاربری در سال وضع موجود طرح وجود داشته‌است. نکته قابل‌توجه آن است که در تمام پژوهش‌های مندرج در جدول ۳، درصد‌های ارائه‌شده بیانگر تحقق کمی در مقیاس شهر هستند؛ بدین معنا که مشخص نیست که کاربری موردنظر دقیقاً در مکان پیشنهادی طرح مستقر شده یا در سایر نقاط شهر تأمین شده‌است. در این میان، پژوهش نوریان و وحیدی‌برجی از منظر روش‌شناختی تمایز مهمی ایجاد کرده و میان تحقق مبتنی بر نیازسنجی و تحقق مبتنی بر مکان‌سنجی تفکیک قائل شده‌است. در این چارچوب، نیازسنجی بیانگر میزان تأمین سطح موردنیاز هر کاربری در سطح شهر است، حال آن‌که مکان‌سنجی بر استقرار کاربری دقیقاً در موقعیت تعیین‌شده در طرح تأکید دارد. شکاف چشمگیر میان این دو شاخص در این پژوهش، نشان‌می‌دهد که حتی در مواردی که تأمین کمی کاربری تا حدی صورت گرفته، انطباق مکانی با پیشنهادات طرح می‌تواند محدودتر باشد. عدم تحقق کاربری در مکان پیشنهادی، در درستی تصمیمات مشاوران تردید ایجاد خواهد کرد.

جدول ۳: ارزیابی میزان تحقق کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری براساس درصد (منبع: نویسندگان با استناد به منابع زیر)

گردشگری پذیرایی	تاسیسات تجهیزات	ورزشی	فضای سبز	بهداشتی درمانی	فرهنگی مذهبی	آموزشی	اداری	تجاری	مسکونی	کاربری	جمعیت پایه	شهر	پژوهشگران
۱۹.۳	-۳.۵	۱۳.۱	۹۷.۶	۴۳.۳	۶۷.۴۱	۷۳.۹	۵۲.۳	۴۱.۴	۳۳.۶	۱۳۶۵-۸۵	۱۰۳۶۴۰	ملایر	ابراهیمی و زمانی
۱۳۹	۱۴۹	۱۷.۳	۱۴.۵	۱۳	۶۲.۳	۱۲.۹	۲۰.۸	۵۲.۵	۶۱	۱۳۶۹-۸۷	*۳۹۹۰۰	لار	عزیزی و آراسته
-۳۶	۱۰۲	۴۲.۳	۵۸	۲۳.۴	۱۰۵.۵	۱۰۳.۷	۲۶۳	۱۷۸.۱	۳۳.۱	۱۳۷۲-۸۲	۱۱۲۵۹۷	ایلام	حسین‌زاده‌دلیر و ملکی
۱۲۲	۲۳.۳	-۴.۵	۹	-۶۳	۲۰.۸	۴۹	۸۳.۵	۲۸۱	-	۱۳۷۳-۸۳	۲۴۲۵۳	م. تبریز	زنگی‌آبادی و همکاران
-	۳۱.۱	-۴۰	۶۹.۶	-۱۱۳	۹۸.۹	-۱۱۱	۹۴.۱	۴۰.۴	۲۶.۴	۱۳۷۴-۸۶	۱۸۳۸۶	**دهاقان	ناطق، وارثی و رضاییان
.	.	۲.۵	.	.	.	۷۹.۲	.	۳.۴	۲.۳	۱۳۷۵-۸۲	۱۱۲۳۰	اردکان	ابراهیم‌زاده و مجیراردکانی
-	۸۴.۴	۱۷.۷	۳۱.۵	۵۳.۱	۴۵.۸۹	۵۸.۲۷	۶۴.۶	-	-	۱۳۸۳-۹۳	-	بجنورد	نوریان و وحیدی‌برجی

* جمعیت به صورت حدودی محاسبه گردیده است. / ** مبنای محاسبه، طرح هادی می‌باشد.
 صفر به معنای عدم تحقق کاربری پیشنهادی می‌باشد. / خط تیره به معنای، عدم محاسبه میزان تحقق است.

ب- بررسی و تحلیل علل موثر بر عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری در ایران

بررسی میزان تحقق کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری، هرچند شکاف میان پیش‌بینی و اجرا را نشان می‌دهد، اما به‌تنهایی برای فهم ماهیت مسئله کافی نیست زیرا ارقام تحقق صرفاً بیانگر پیامدها هستند و چرایی شکل‌گیری و تداوم این وضعیت را روشن نمی‌کنند. از این‌رو، لازم است علل عدم تحقق نیز بررسی شوند. در جدول ۴، علل مطرح‌شده در پژوهش‌های مختلف که در سال‌ها و شهرهای گوناگون انجام شده‌اند، گردآوری شده‌است. در این گردآوری، بدون توجه به اولویت‌بندی یا میزان تأکید هر پژوهش بر یک عامل خاص، صرفاً علل تصریح‌شده در متن، یافته‌ها و پیشنهادهای مطالعات استخراج و به‌صورت تجمیعی ارائه شده‌اند تا تصویری کلی از دامنه عوامل مطرح‌شده در ادبیات فراهم شود. یافته‌های پژوهش‌های سجادی و همکاران، نوریان و وحیدی‌برجی، وحیدی‌برجی، نوریان و عزیزی، رضایی و همکاران و گلی‌شیرحصار و جابری‌مقدم، از طریق مصاحبه و پرسش‌نامه گردآوری شده‌است.

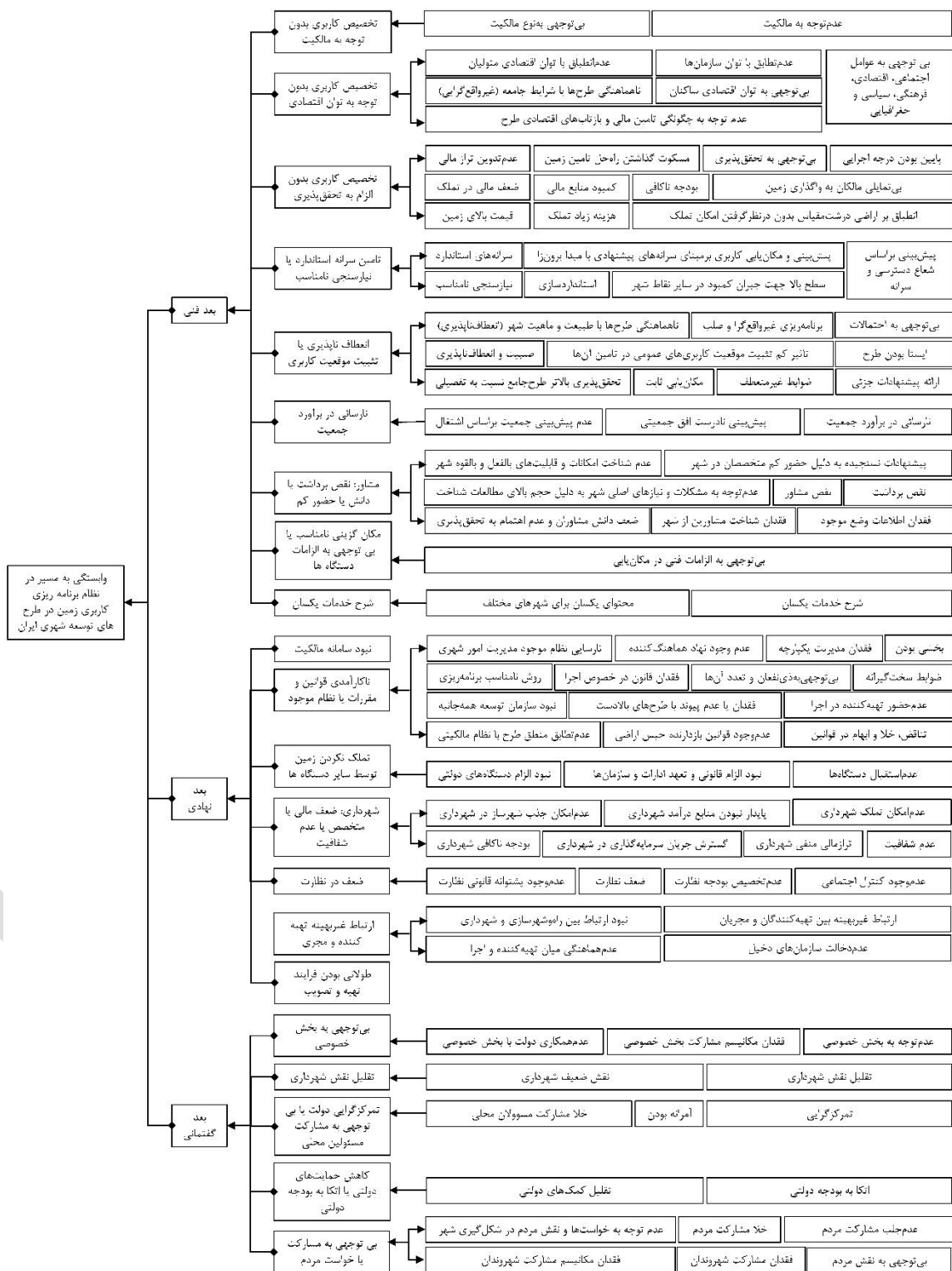
جدول ۴: علل عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری (منبع: نویسندگان با استناد به منابع زیر)

پژوهشگران	زمان	مکان	علل عدم تحقق (کدهای مفهومی)
۱ غمامی	۱۳۷۱	-	ناهماهنگی طرح‌ها با طبیعت و ماهیت شهر (انعطاف‌ناپذیری)؛ ناهماهنگی طرح‌ها با شرایط جامعه (غیرواقع‌گرایی)؛ نارسایی نظام موجود مدیریت امور شهری.
۲ سازمان برنامه	۱۳۷۲	رشت، بندرعباس، یزد، شیراز، اراک، مراغه، زاهدان	امکان‌ناپذیری پیش‌بینی‌ها (به‌ویژه در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی)؛ عدم توجه به چگونگی تامین مالی و بازتاب‌های اقتصادی طرح؛ عدم توجه به خواست‌ها و نقش مردم در شکل‌گیری شهر؛ مقررات کالبدی نامناسب؛ برنامه‌ریزی غیرواقع‌گرا و صلب.
۳ مشهودی	۱۳۷۸	-	غیرواقع‌گرایی؛ صلبیت و انعطاف‌ناپذیری؛ سرانه‌های استاندارد؛ بی‌توجهی به توان اقتصادی ساکنان؛ عدم شناخت امکانات و قابلیت‌های بالفعل و بالقوه شهر.
۴ موسوی و رفیعیان	۱۳۸۳	آذرشهر، اهر، بناب، تبریز، سراب، عجب‌شیر، مراغه، مرند، میانه، هادی‌شهر	تحقق‌پذیری بالاتر طرح‌های نسبت به تفصیلی؛ تاثیر کم تثبیت موقعیت کاربری‌های عمومی در تامین آن‌ها؛ فقدان طرح‌های بالادست؛ عدم پیش‌بینی جمعیت براساس اشتغال، عدم سرانه کاربری‌های مصوب؛ طولانی بودن فرایند تهیه و تصویب؛ اتخاذ برخی تصمیمات بدون مطالعه؛ بی‌توجهی به نوع مالکیت؛ فقدان مدیریت یکپارچه.

نادیده گرفتن ارتباط بین جمعیت شهری و سطوح مورد نیاز کاربری؛ بی توجهی به عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و جغرافیایی.	ایلام	۱۳۸۶	حسین زاده- دلیر و ملکی	۵
پیش بینی نادرست افق جمعیتی؛ عدم توجه به مشکلات و نیازهای اصلی شهر به دلیل حجم بالای مطالعات شناخت؛ پیش بینی و مکان یابی کاربری بر مبنای سرانه های پیشنهادی با مبدا برونزا؛ خلا مشارکت مردم و مسوولان محلی؛ پیشنهادات نسنجیده به دلیل حضور کم متخصصان در شهر.	لار	۱۳۹۰	عزیزی و آراسته	۶
ایستا بودن طرح؛ فقدان مشارکت شهروندان؛ فقدان نگرش سیستمی؛ ضعف نگرش اجتماعی و فرهنگی؛ فقدان مدیریت یکپارچه؛ فقدان شناخت مشاورین از شهر؛ محتوای یکسان برای شهرهای مختلف؛ نقش ضعیف شهرداری؛ کمبود منابع مالی؛ امرانه بودن؛ پایین بودن درجه اجرایی.	کاشمر	۱۳۹۳	ابراهیمی، خاکپور و اجزاشکوهی	۷
طولانی بودن فرایند بررسی و تصویب؛ عدم دخالت سازمان های دخیل؛ گسترش جریان سرمایه گذاری در شهرداری؛ کم توجهی به مسائل اقتصادی، جامعه شناسی، سیاسی و رفتارشناسی؛ فقدان اطلاعات وضع موجود؛ نارسائی در برآورد جمعیت؛ بی توجهی به نقش مردم؛ نبود الزام دستگاه های دولتی؛ پایدار نبودن منابع درآمد شهرداری؛ عدم تدوین تراز مالی؛ هزینه زیاد تملک؛ ضعف شورا در دفاع از منافع عمومی؛ نبود سازمان توسعه همه جانبه؛ عدم امکان جذب شهرساز در شهرداری؛ فقدان قانون در خصوص اجرا؛ عدم توجه به مالکیت؛ شرح خدمات یکسان؛ نبود ارتباط بین راه و شهرسازی و شهرداری؛ عدم پیوند با طرح های بالادست؛ ضعف در تدوین و رعایت ضوابط؛ بخشی بودن؛ تقلیل کمک های دولتی؛ کمبود شهرساز؛ نبود مکانیزم قانونی در برخورد با تخلف.	دورود - لرستان	۱۳۹۳	سجادی، بیرانوندزاده، رادمنش و ویسی	۸
قیمت بالای زمین؛ نبود الزام قانونی و تعهد ادارات و سازمان ها؛ ضوابط سخت گیرانه؛ بی توجهی به الزامات فنی در مکان یابی؛ بودجه ناکافی شهرداری؛ ضعف مالی در تملک؛ نیازسنجی نامناسب؛ ضعف نظارت؛ بی تمایلی مالکان به واگذاری زمین؛ ارتباط غیربهبینه بین تهیه کنندگان و مجریان.	بجنورد	۱۳۹۴	نوریان و وحیدی برچی	۹
روش نامناسب برنامه ریزی؛ استانداردسازی؛ بی توجهی به ذی نفعان و تعدد آن ها؛ عدم توجه به عوامل اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و مسائل اصلی؛ بی توجهی به مالکیت؛ عدم تطابق با توان سازمان ها؛ نقص مشاور؛ تراز مالی منفی شهرداری؛ دوران کوتاه مدیریت؛ ضعف علمی؛ عدم اراده به اجرا؛ انتصابات نامناسب؛ امکان سودجویی و فساد؛ یکسان بودن متولی اجرا و نظارت؛ عدم تخصیص بودجه نظارت؛ عدم وجود کنترل اجتماعی؛ عدم وجود پشتوانه قانونی نظارت؛ تناقض و خلا قوانین؛ مکان یابی ثابت؛ بی توجهی به احتمالات؛ ارائه پیشنهادات جزئی؛ عدم الزام قانونی بخش ها؛ عدم وجود نهاد هماهنگ کننده؛ نهادینه شدن فرهنگ تخلف؛ ضعف آموزش؛ متفاوت بودن نظریات؛ عدم حضور تهیه کننده در اجرا؛ عدم همکاری دولت با بخش خصوصی؛ عدم ادراک طرح توسط مردم.	-	۱۳۹۶	وحیدی برچی، نوریان و عزیزی	۱۰
عدم امکان تملک شهرداری؛ عدم استقبال دستگاه ها؛ نقص برداشت؛ بی توجهی به شرایط اجتماعی-اقتصادی مناطق؛ انطباق بر اراضی درشت مقیاس بدون در نظر گرفتن امکان تملک؛ سطح بالا جهت جبران کمبود در سایر نقاط شهر؛ مسکوت گذاشتن راه حل تامین زمین؛ خلاقیت پایین مدیران؛ فقدان مکانیسم مشارکت بخش خصوصی و شهروندان؛ اتکا به بودجه دولتی.	شیراز	۱۳۹۷	رضایی، ماجدی، زرآبادی و ذبیحی	۱۱
عدم تطابق منطق طرح با نظام مالکیتی؛ عدم توجه به مالکیت؛ پیش بینی براساس شعاع دسترسی و سرانه؛ عدم وجود سامانه مالکیت؛ ابهام در قوانین؛ عدم وجود قوانین بازدارنده حبس اراضی؛ عدم الزام قانونی دستگاه ها؛ مستثنی بودن اراضی	جنوب غرب مشهد	۱۴۰۲	گلی شیرحصار و جابری مقدم	۱۲

موقوفه از ماده ۱۰۱؛ عدم شفافیت؛ عدم توجه به بخش خصوصی؛ عدم انطباق با توان اقتصادی متولیان؛ ضعف دانش مشاوران و عدم اهتمام به تحقق‌پذیری؛ بی‌توجهی به تحقق‌پذیری؛ ضوابط غیرمنعطف؛ بودجه ناکافی؛ تقلیل نقش شهرداری؛ تمرکزگرایی؛ عدم هماهنگی میان تهیه‌کننده و اجرا؛ عدم وجود مدیریت واحد؛ عدم تهیه تراز مالی؛ عدم انعطاف؛ عدم جلب مشارکت مردم.

مرور و تامل بر علل مطرح‌شده در پژوهش‌های پیشین نشان‌می‌دهد که اگرچه بعضی از پژوهش‌ها در زمان و مکان مشخصی انجام‌شده و هر یک عوامل عدم‌تحقق را در قالب مقوله‌بندی‌های خاص خود سامان‌داده‌اند، اما میان علل ذکرشده اشتراک و هم‌پوشانی وجوددارد. حتی مواردی که در نگاه نخست موردی و منحصر به یک پژوهش به‌نظر می‌رسند مانند مسئله اراضی وقفی در پژوهش گلی‌شیرحصار-جابری‌مقدم نیز در سطحی عام‌تر در چارچوب موارد مرتبط با مالکیت زمین قابل صورت‌بندی‌اند. این همگرایی مفهومی بیانگر آن است که علل عدم‌تحقق کاربری‌های پیشنهادی، علی‌رغم تنوع مصادیق، از الگوهای مشترکی پیروی می‌کنند. در این پژوهش، به‌جای اقتباس مستقیم مقوله‌های پیشنهادی هر پژوهش، صرفاً علل تصریح‌شده استخراج و گردآوری شده‌اند تا امکان بازسامان‌دهی آن‌ها متناسب با چارچوب تحلیلی حاضر فراهم‌شود. از این‌رو، به‌منظور پرهیز از پراکندگی عوامل و دستیابی به تصویری منسجم از ابعاد مسئله، این علل در قالب مقوله‌های کلان متناسب با منطق این پژوهش در سه بعد فنی، نهادی و گفتمانی دسته‌بندی‌شده‌اند که فرایند آن در شکل ۵ و نتیجه آن در جدول ۵ ارائه‌شده‌است. در این پژوهش، بعد فنی، به‌معنای روش‌ها و ابزارهایی است که مشاوران تهیه‌کننده طرح به‌کار می‌برند؛ بعد نهادی، به‌معنای فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح می‌باشد که شامل نهادهای تهیه‌کننده، تصویب‌کننده و مجری است و همچنین قوانین ملاک عمل که این فرایند با آن وجهه قانونی پیدامی‌کند؛ بعد گفتمانی، به‌معنای ایده کلی شکل‌دهنده به نظام شهرسازی می‌باشد.



شکل ۵: معرف فرایند انتزاع کدهای مفهومی به مقوله ها کلان (منبع: نویسندگان)

جدول ۵: دسته‌بندی علل عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری براساس ابعاد مطرح‌شده در مطالعه لو و همکاران (منبع: نویسندگان)

پژوهشگران / سال		علل عدم تحقق به تفکیک ابعاد										
غماهی	سازمان برنامه	مشهودی	موسوی و رفیعیان	حسین‌زاده‌دلیر و ملکی	عزیزی و آراسته	ابراهیمی و همکاران	سجادی و همکاران	نوریان و وحیدی‌برچی	وحیدی‌برچی و همکاران	رضایی و همکاران	گی‌شیرحصار و جابری‌مقدم	
۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۸	۱۳۸۳	۱۳۸۶	۱۳۹۰	۱۳۹۳	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۴۰۲	
فنی (۳۳)	۴						*				*	تخصیص کاربری بدون توجه به مالکیت
	۶	*	*	*			*	*	*	*	*	تخصیص کاربری بدون توجه به توان اقتصادی
	۴					*				*	*	تخصیص کاربری بدون الزام به تحقق‌پذیری
	۶				*			*	*	*	*	تامین سرانه استاندارد یا نیازسنجی نامناسب
	۷	*	*	*		*		*	*	*	*	انعطاف‌ناپذیری یا تثبیت موقعیت کاربری
	۳				*							نارسائی در برآورد جمعیت
	۷		*		*	*	*	*	*	*	*	مشاور: نقص برداشت یا دانش یا حضور کم
	۱						*	*	*	*	*	مکان‌گزینی نامناسب یا بی‌توجهی به الزامات دستگاه‌ها
نهادی (۳۴)	۲					*	*					شرح خدمات یکسان
	۱										*	نبود سامانه مالکیت
	۶	*						*	*	*	*	ناکارآمدی قوانین و مقررات یا نظام موجود
	۵							*	*	*	*	تملك نکردن زمین توسط سایر دستگاه‌ها
	۵							*	*	*	*	شهرداری: ضعف مالی یا متخصص یا عدم شفافیت
	۲							*	*	*	*	ضعف در نظارت
	۳							*	*	*	*	ارتباط غیربهبوده تهیه‌کننده و مجری
گفتاوی (۱۶)	۲							*	*	*	*	طولانی بودن فرایند تهیه و تصویب
	۳							*	*	*	*	بی‌توجهی به بخش خصوصی
	۲					*					*	تقلیل نقش شهرداری
	۳				*						*	تمرکزگرایی دولت یا بی‌توجهی به مشارکت مسئولین محلی
	۲						*			*	*	کاهش حمایت‌های دولتی یا اتکا به بودجه دولتی
۶	*				*	*	*	*	*	*	بی‌توجهی به مشارکت یا خواست مردم	

براساس داده‌های مندرج در جدول ۵ می‌توان گفت: در پژوهش‌های متقدم، بر بعد فنی بیشتر از دو بعد دیگر تاکید گردیده، اما در پژوهش‌های متاخر هر سه بعد در کنار یک‌دیگر بررسی شده‌اند. نکته حائز اهمیت این است که رابطه میان این سه بعد، طولی است بدین معنی که تغییر در بعد گفتاوی، تغییر در بعد نهادی و فنی را در پی خواهد داشت.

گام دوم: تبیین سازوکار قفل‌شدگی کاربری زمین براساس چارچوب نظری وابستگی به مسیر

در برنامه عمرانی پنج‌ساله سوم (۱۳۴۲-۴۶) تهیه و اجرای ۱۴ طرح جامع شهری در دستورکار قرار گرفت. چهارده شهر مذکور عبارت بودند از: تهران، تبریز، رشت، اصفهان، کرج، قزوین، بندرانزلی، چالوس، نوشهر، سریندر، بابل، بابلسر، بندرعباس و بندرلنگه. اولین طرح جامع شهری که توسط شورای عالی شهرسازی و معماری به تصویب رسید، متعلق به شهر بندرلنگه بود که در سال ۱۳۴۵ عملی شد (Pirzadeh et al., 2008: 41). تا سال ۱۴۰۰، ۸۸۳ طرح توسعه و عمران جامع شهر، بدون احتساب بازنگری‌های انجام‌شده، در شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب گردیده‌است (Ministry of Road & Urban Development, 2022). از آن زمان تاکنون، طرح‌های جامع به چارچوب اصلی برنامه‌ریزی برای شهرها تبدیل شده‌اند. در قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن

به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ انواع طرح‌ها از جمله طرح جامع شهر تعریف شده است. نحوه استفاده از اراضی (نقشه کاربری زمین) و ضوابط و مقررات، دو خروجی مهم این طرح‌ها هستند که برای بیش از یک دهه، آینده شهر را پیش‌بینی و برنامه‌ریزی می‌کنند.

اصطلاح و مفهوم کاربری زمین، ابتدا در غرب و به منظور نظارت دولت‌ها بر نحوه استفاده از زمین و حفظ حقوق مالکیت مطرح شد (Ziari, 2017: 2). به مرور زمان، تعاریف مختلفی از برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری ارائه گردیده از جمله: «ساماندهی مکانی و فضائی فعالیت‌ها و عملکردهای شهری براساس نیازها و خواست‌های مردم شهر» (Ziari, 2017: 3) یا «مجموعه‌ای از فعالیت‌های هدفمند است که محیط مصنوع را سامان می‌بخشد و در حد مقدور، خواسته‌ها و نیازهای جوامع شهری را در استفاده از اراضی فراهم می‌آورد» (Pour-Mohammadi, 2017: 3).

در سال ۱۳۶۳ قرارداد تهیه طرح‌های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها توسط سازمان برنامه و بودجه با عنوان قرارداد تیپ شماره ۱۲ به منظور ارائه شرح خدمات همسان برای تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی ابلاغ گردید و جایگزین قرارداد سال ۱۳۵۱ شد. مشاوران تهیه‌کننده طرح براساس شرح خدمات، پس از انجام مطالعات شناخت وضع موجود شهر، ضمن شناسایی کمبودها و نیازهای شهر جمعیت آن را برای یک تا دو دهه آینده پیش‌بینی می‌کنند. با توجه به کمبودهای فعلی، نیازهای جمعیت آینده و همچنین سرانه‌ها، مساحت موردنیاز برای کاربری‌های مختلف را شناسایی و براساس شعاع دسترسی، معمولاً به زمین‌های خالی کاربری‌های عمومی را تخصیص می‌دهند. الویت اول جهت تخصیص کاربری‌های عمومی به اراضی با مالکیت دولتی می‌باشد. چنانچه این اراضی در محدوده موردنظر وجود نداشته باشند، تخصیص کاربری بر اراضی با مالکیت خصوصی و معمولاً بدون جلب نظر مالک صورت می‌گیرد.

مطالعات صورت گرفته توسط سازمان برنامه و بودجه در دهه هفتاد جزء اولین مطالعات است که به سنجش کارایی طرح‌های توسعه و میزان تحقق کاربری‌های پیشنهادی می‌پردازد. از دهه هفتاد تاکنون، مطالعات مختلفی در خصوص میزان تحقق کاربری‌ها در طرح‌های توسعه شهری انجام شده است و موفقیت تحقق این کاربری‌ها را نسبی و فاقد تعادل می‌دانند. طبق ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها: «کلیه وزارت‌خانه‌ها، موسسات، سازمان‌ها، نهادها، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و شهرداری‌ها و موسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام باشد، مکلف می‌باشند، در طرح‌های عمومی یا عمرانی که ضرورت اجرای آن‌ها توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلان شده باشد و در اراضی و املاک شرعی و قانونی اشخاص اعم از (حقیقی و حقوقی) قرارداد داشته و در داخل محدوده شهرها و شهرک‌ها و حریم استحفاظی آن‌ها باشد، پس از اعلام رسمی وجود طرح، حداکثر ظرف مدت هیجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند».

با وجود قانون مذکور، این اراضی، همان‌طور که در جدول ۳ نیز نشان داده شد، ممکن است تا افق طرح، تملک نشوند. از طرفی مالک، امکان تغییر کاربری این زمین‌ها به کاربری مسکونی را ندارد و چنانچه قصد ساخت غیر از کاربری مسکونی را داشته باشد، می‌بایست روند طولانی برای تغییر کاربری ملک خود را طی کند و ممکن است که با تغییر کاربری آن نیز موافقت نگردد. همان‌طور که بند ۲ ماده ۴۹ آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مورخ ۱۳۷۸ اصلاحی ۱۳۸۴ موضوع بررسی تغییرات طرح تفصیلی، مکلف کرده است که «چنانچه تغییر مربوط به کاربری‌های عمومی باشد، می‌بایست زمین مناسب برای جایگزینی از حیث مساحت و محل وقوع در هماهنگی با طرح جامع پیشنهاد گردد». در این حالت، زمین از توسعه باز می‌ماند که در این پژوهش به آن «پدیده قفل‌شدگی کاربری زمین» اطلاق - گردیده است. به این معنی که زمین نه امکان ساخت دارد و نه تملک می‌شود و به یک دارایی منجمد برای مالک تبدیل می‌گردد که پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و کالبدی به دنبال خواهد داشت.

پژوهش‌های مختلف، علل گوناگونی را برای عدم تحقق سهم زیاد کاربری‌های عمومی عنوان کرده‌اند که در جداول ۴ و ۵ به آن پرداخته شد. بسیاری از عللی که در این جداول گردآوری شده، دارای ردیف در قرارداد تیپ شماره ۱۲ می‌باشد و مشاوران ملزم به انجام آن می‌باشند و بدون آن، طرح مصوب نمی‌شود (جدول ۶).

جدول ۶: انطباق علل عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی مطرح شده در پژوهش‌های پیشین با قرارداد تیپ شماره ۱۲ و سایر ضوابط ملاک عمل (منبع: نویسندگان)

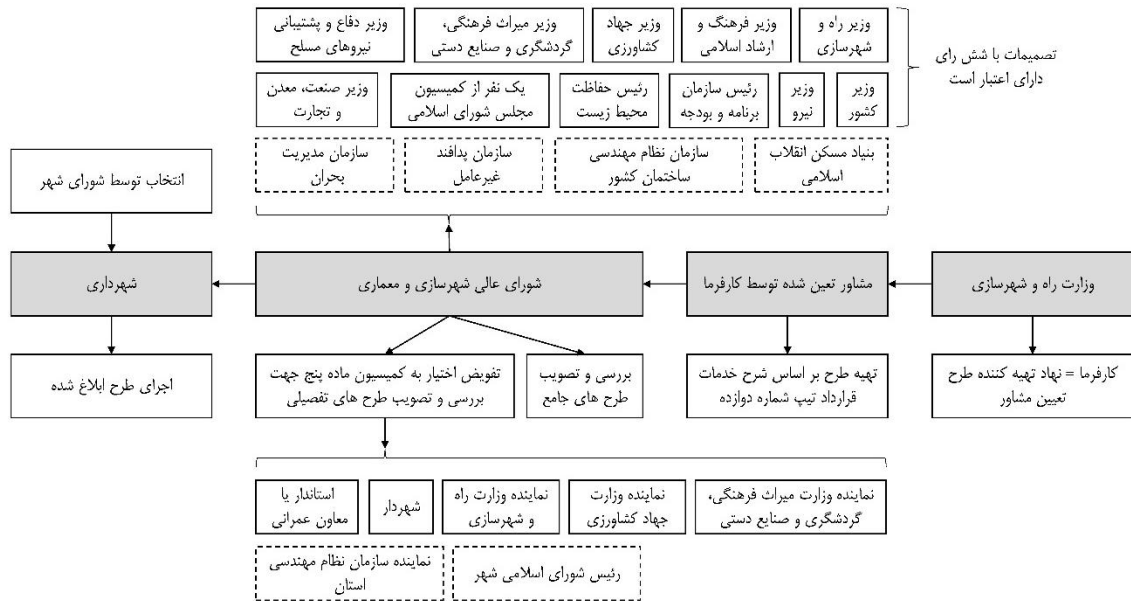
علل عدم تحقق	قرارداد تیپ شماره ۱۲ و سایر ضوابط ملاک عمل
تخصیص کاربری بدون توجه به مالکیت	۸-۶-۳: وضع مالکیت ارضی در شهر با تفکیک نوع مالکیت خصوصی و عمومی (شهرداری، اوقاف، سازمان زمین و سایر سازمان‌های عمومی).
تخصیص کاربری بدون توجه به توان اقتصادی	۴-۳- بررسی و شناخت: خصوصیات اقتصادی شهر. ۵-۳- بررسی و شناخت: امکانات مالی، اعتباری، فنی و اداری شهرداری و سایر سازمان‌های موثر در عمران شهر.
تخصیص کاربری بدون الزام به تحقق پذیری	۴-۱-۵- پیش‌بینی کلی اعتبارات لازم برای اجرای طرح و پیشنهاد‌های ارائه شده با در نظر گرفتن حدود اعتبارات و امکانات سازمان‌های اجرایی مربوط.
تامین سرانه استاندارد یا نیازسنجی نامناسب	تبصره ۱ مصوبه تدقیق تعاریف و مفاهیم کاربری‌های شهری و تعیین سرانه آن‌ها: سرانه‌های موضوع این مصوبه برای شهرهایی مورد عمل قرار می‌گیرد که ویژگی خاصی از نظر نقش و عملکرد و اقلیم نداشته باشد. در صورتی که در فرایند تهیه طرح و به استناد مطالعات آن لزوم تغییر در سرانه‌های مصوب برای هر یک از شهرها از سوی مشاور تهیه‌کننده تشخیص داده شود با توجیحات فنی و مستندات لازم می‌تواند در مرجع تصویب‌کننده طرح مورد توجه و تصویب قرار گیرد.
مشاور: نقص برداشت دانش یا حضور کم	۴- دستگاه تهیه‌کننده طرح باید ضمن تشکیل دفتر محلی مجهر، با شهرداری و سایر سازمان‌های مسئول عمران شهر ارتباط و همکاری نزدیک داشته باشد و به انجام بررسی‌ها و ارائه راه‌حل برای مسائل و مشکلات جاری عمرانی شهر و نیز آموزش کادرفنی شهرداری به منظور آشنایی با طرح‌ها و برنامه‌های پیشنهادی بپردازد به نحوی که در آینده، شهرداری و سایر سازمان‌های مربوطه بتوانند، حتی المقدور، خود نسبت به ادامه فعالیت‌های برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های عمرانی اقدام نمایند.
مکان‌گزینی نامناسب بی توجهی به الزامات دستگاه‌ها	۴- کلیه بررسی‌ها و پیشنهادها در مراحل مختلف طرح و برنامه‌ریزی باید همراه با کسب نظرات سازمان‌ها و مقامات مسئول عمران شهر و همکاری مستقیم با آن‌ها صورت گیرد تا پیشنهادها و برنامه‌ها با توجه به واقعیت‌ها و امکانات اجرایی تهیه و تنظیم شود.
شرح خدمات یکسان	ماده ۲: کارفرما در هر موقع حق خواهد داشت تا حدود معقول و متناسب خدمات مورد قرارداد را تغییر داده و بعضی از خدمات را کسر یا اضافه نماید. در این صورت مدت قرارداد و حق الزحمه دستگاه-تهیه‌کننده طرح نیز به تناسب کار کسر یا اضافه خواهد شد.

۳۹

گرچه تا اینجا پدیده قفل‌شدگی کاربری زمین در بسیاری از شهرها محرز و علل آن‌ها نیز دسته‌بندی شد اما پژوهش حاضر در ادامه درصدد پاسخ به بخش دیگری از سوال اصلی است که چرا با وجود گذشت بیش از سه دهه از اولین مطالعات انجام شده که تحقق کاربری‌های پیشنهادی را نسبی برآورد کرده و نتیجه آن، که منجر به قفل‌شدگی کاربری زمین می‌شود، این روند تاکنون ادامه پیدا کرده است و این مهم از طریق چارچوب نظری «وابستگی به مسیر» انجام شده است.

برابر بند ۲ ماده ۳ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن، تهیه طرح جامع برای هر یک از شهرها با توجه به ضوابط و استانداردهای مصوب بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی [راه و شهرسازی] است و برابر بند ۳ ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها خارج از نقشه‌های تفصیلی بر عهده شورای عالی شهرسازی و معماری می‌باشد و برابر ماده ۵ آن، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی

شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به کمیسیون این ماده تفویض شده‌است. طرح‌ها پس از تصویب به مجری یعنی شهرداری‌ها ابلاغ می‌گردد. شکل ۶، ساختار تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری و اعضا آن‌ها است.



شکل ۶: معرف ساختار تهیه، بررسی، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری در ایران (منبع: نویسندگان)

شورای هر شهر با رای مستقیم مردم تعیین می‌شوند و برابر ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، شهردار را برای مدت چهار سال انتخاب می‌کنند. در تبصره ۱ ماده ۳ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی-ومعماری ایران نوشته شده‌است که «در مورد بررسی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها نظرات استاندار و شورای شهرستان و شورای شهر و شهردار و کارشناسان ذی‌صلاحیت کسب و مورد استفاده قرار خواهد گرفت».

در بند ۲ پیوست ۲ قرارداد تپ شماره ۱۲ نوشته شده، «همانگی با سیاست عدم تمرکز و در نظر گرفتن نقش سازمان‌های محلی و شوراها در جریان تصمیم‌گیری‌های مربوط به فعالیت‌های عمرانی در سطح شهر، شهرستان و استان» یا «ضرورت استقلال و خودکفایی شهرداری‌ها و نهادهای محلی در زمینه برنامه‌ریزی، و اجرای برنامه‌های عمرانی شهر» یا در بند ۴ آن، «دستگاه تهیه‌کننده طرح (نهاد ذی‌صلاح مشاور شهرسازی) باید ضمن تشکیل دفتر محلی مجهز با شهرداری و سایر سازمان‌های مسئول عمران شهر ارتباط و همکاری نزدیک داشته باشد ... کلیه بررسی‌ها و پیشنهادهای، در مراحل مختلف طرح و برنامه‌ریزی، باید همراه با کسب نظرات سازمان‌ها و مقامات مسئول عمران شهر و همکاری مستقیم با آن‌ها صورت گیرد ...» و در بند ۳ پیوست ۳، «امکانات مالی، اعتباری، فنی و اداری شهرداری و سایر سازمان‌های موثر در عمران شهر» مورد توجه قرار گرفته‌است.

براین اساس، در فرایند تهیه طرح توسط مشاور و تصویب آن توسط شورای عالی شهرسازی و معماری، نظرات شورای شهر و شهرداری‌ها اخذ می‌شود، اما الزامی به رعایت آن نمی‌باشد یا در کمیسیون طرح تفصیلی، شهردار تنها یک رای دارد و شورای شهر بدون حق رای است. در حالی که شورا و شهردار هر شهر، بیشترین بازخورد را از شهروندان در خصوص مزایا و معایب طرح تهیه شده، دریافت می‌کنند و این بازخوردها در این دو نهاد انباشته شده ولی الزامی برای به‌کارگیری آن وجود ندارد.

وزارت راه و شهرسازی (کارفرما)، مشاور (تهیه‌کننده) و شورای عالی شهرسازی و معماری (تصویب‌کننده)، نسبت به شورا و شهرداری هر شهر، کمتر در برابر بازخوردها از نتایج طرح به‌طور اعم و عدم تحقق کاربری‌های عمومی، که موضوع این پژوهش می‌باشد، به‌طور اخص قرار می‌گیرند. در نتیجه ممکن است در **تله تامل** قرار بگیرند و با توجه به عدم دریافت بازخوردها، این مسیر دچار

خود تقویتی یعنی باز خورد مثبت شده و امتداد یابد و منشا این وابستگی به مسیر بر اساس منشا های شناسایی شده (جدول ۱) **منشا سیستمی** می باشد یعنی اعضا تیم حل مسئله می توانند یکدیگر را در درستی رویکرد طراحی شده توسط تیم متقاعد کنند. اولین طرح جامع در سال ۱۳۴۵ تصویب گردید که شامل دو قسمت بود؛ بررسی و شناخت شهر در وضع موجود و برنامه ریزی و هدایت توسعه آینده شهر بر اساس مطالعات وضع موجود طرح جامع شهر (Behzadfar, 2015). در سال ۱۳۵۱ قرارداد تیپ شماره ۱۲ سازمان برنامه و بودجه ابلاغ گردید و در سال ۱۳۶۳ با عنوان قرارداد تهیه طرح های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها مورد تجدیدنظر قرار گرفت. پیوست ۳ آن شامل بررسی کل منطقه، بررسی حوزه نفوذ، بررسی و شناخت شهر، تجزیه و تحلیل و استنتاج از بررسی ها و تهیه طرح ها و برنامه های عمرانی شهر و حوزه نفوذ آن می باشد. در سال ۱۳۸۹ مصوبه «تدقیق تعاریف و مفاهیم کاربری های شهری و تعیین سرانه آن ها» توسط شورای عالی شهرسازی و معماری تصویب گردید.

موارد فوق، قسمتی از تحقیقاتی است که در راستای چگونگی تهیه طرح های جامع و برنامه ریزی کاربری زمین انجام گرفته است. «اثرات یادگیری» به این معنی است که «در طول زمان، موسسات راه های بهتر تولید کالا های یکسان و با هزینه پایین تر را یاد می گیرند» (Low et al., 2005: 394)، که می تواند منجر به وابستگی به مسیر با **منشا یادگیری** شود و بر یک مسیر قفل شده و سایر مسیرها به کنار نهاده شوند. زمان و هزینه ای که تاکنون برای تهیه طرح ها و تحقیقات صرف شده است، می تواند **تله هزینه های از دست رفته** را نیز ایجاد کند. «اثر هزینه از دست رفته، به پدیده ای اشاره دارد که در آن افراد می خواهند که به پروژه ای که قبل تر در آن سرمایه گذاری کرده اند، متعهد بمانند بدون توجه به اینکه سرمایه گذاری اولیه موفق بوده است یا نه.» (Hamalainen & Lahtinen, 2016: 17) که می تواند وابستگی به مسیر از طریق **منشا رفتار** باشد. این هزینه ها شامل: طرح های تهیه شده، تحقیقات انجام شده، آموزش در دانشگاه ها، تجربه مشاوران، کتاب هایی که تاکنون ترجمه یا تالیف شده است و ... ادامه به تعهد به پروژه می تواند **تله تعهد یا هویت** را نیز تقویت کند.

تهیه طرح های شهری بر عهده وزارت راه و شهرسازی می باشد و به عنوان کارفرما برابر قرارداد تیپ شماره ۱۲ از خدمات مهندسی مهندسان مشاور استفاده می کند. مشاوران بر اساس شرح خدمات موظف به ارائه خدمات تعیین شده می باشند و برابر پیوست ۷ قرارداد بر اساس جمعیت و مساحت شهر، حق الزحمه به مشاورین پرداخت می شود و پس از آن در شورای عالی شهرسازی و معماری تصویب می گردد. برابر شرح خدمات، مشاوران نسبت به برداشت وضع موجود اقدام، سپس جمعیت سال افق را پیش بینی و بعد از آن با برآورد کمبودها، مساحت مورد نیاز از هر کاربری را تعیین می کنند. تهیه و تصویب طرح ها، از ابتدا دارای یک رویه مشخص می باشد که می تواند وابستگی به مسیر با **منشا رویه** را ایجاد کند و در **تله هنجاری** قرار بگیرند به این معنی که تا سال ۱۴۰۰ حدود ۸۸۳ طرح شهری تهیه گردیده است در نتیجه «آنچه انجام شده درست است چون در حال انجام است». با توجه به اینکه کارفرما برای کلیه طرح ها، یک دستگاه می باشد و مشاوران نیز برابر بودجه ای که برای آن ها تعیین شده، خدمات ارائه می دهند در نتیجه، رقابت برای ارائه خدمت متفاوت از بین می رود که می تواند وابستگی به مسیر با **منشا انگیزه** باشد. زمانی که طرح ارائه شده با انتظارات اولیه تطابق داشته باشد، ممکن است گروه ها به آن رضایت دهند و جستجو برای مدل های جایگزین را متوقف کنند.

با توجه به اینکه برنامه ریزی کاربری زمین جزئی از طرح های توسعه شهری می باشد بدین ترتیب، برای در هم شکستن وابستگی به مسیر در طرح های توسعه شهری به طور اعم و برنامه ریزی کاربری زمین به طور اخص پیشنهادات زیر ارائه می شود:

۱- در راستای ارتقا مشارکت شهروندان و نهادهای محلی و ارتقا رضایت مندی و خلاقیت در شهرها، کارفرما از راه و شهرسازی به شهرداری ها منتقل گردد. در این حالت، تامین بودجه تهیه طرح ها یا از درآمدهای خود شهر تامین می شود و یا در برابر ارائه طرح، از دولت اخذ می گردد.

۲- در شهرداری، شورای برنامه ریزی متشکل از کارشناسان مرتبط شکل گیرد. بدین ترتیب به جای داشتن یک وزارت راه و شهرسازی قوی، شهرداری های قوی شکل خواهند گرفت.

۵. نتیجه گیری

برنامه ریزی کاربری زمین در ایران از طریق تهیه طرح‌های توسعه و عمران برای محدوده شهرها انجام می‌پذیرد. طرح‌های توسعه و عمران شهری در ایران، طرح‌های بلندمدتی هستند که برای بیش از یک دهه، آینده شهرها را از طریق تهیه نقشه کاربری زمین و ضوابط و مقررات ساخت‌وساز، پیش‌بینی و برنامه‌ریزی می‌کنند. نقشه کاربری زمین پیشنهادی، نقشه‌ای است که مساحت و مکان کاربری‌ها را برای افق طرح تثبیت می‌کند. مرور ادبیات پیشین نشان‌داد میزان تحقق کاربری‌های پیشنهاد شده در طرح‌های توسعه شهری نسبی و نامتعادل است بدین معنی که ممکن است درصد تحقق یک کاربری بیشتر از صد و یا صفر باشد. عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی دو پیامد دارد؛ پیامد اول این است که نیازهای عمومی شهر محقق نشده‌است اما پیامد دوم مهم‌تر است. چنانچه کاربری عمومی پیشنهادی بر اراضی با مالکیت خصوصی جانمایی شده‌باشد، ممکن است در طول دوره طرح که بیش از یک دهه می‌باشد، زمین نه تملک گردد و نه قابلیت ساخت داشته‌باشد در نتیجه «پدیده قفل‌شدگی کاربری زمین» رخ می‌دهد. تخصیص کاربری بر اراضی با مالکیت خصوصی در راستای دستیابی به منفعتی عمومی برای کل شهروندان شهر می‌باشد اما زیان اقتصادی آن متوجه فرد است که احساس ناراضی و بی‌عدالتی را ایجاد می‌کند و علاوه بر پیامدهای فردی، می‌تواند از طریق افزایش زمین‌های رها شده و ناامنی که در پی آن ایجاد می‌شود، پیامدهای جمعی نیز داشته‌باشد.

مرور ادبیات مرتبط با علل عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی هم نشان‌داد که این علل فارغ از زمان و مکان، دارای اشتراک و هم‌پوشانی است و نه ناشی از خطاهای اجرایی بلکه دارای یک ساختار تکرار شونده است. در نتیجه این تداوم در «چارچوب وابستگی به مسیر» توصیف شده‌است. زمانی که برای حل یک مسئله، از میان راه‌های مختلف، راهی انتخاب می‌شود، ممکن است منجر به قفل‌شدگی راه پیشنهادی برای آن مسئله در طولانی مدت شود و امکان به‌کارگیری سایر راه‌ها، از بین برود که نتیجه آن وابستگی به یک مسیر می‌باشد که این مسیر از طریق بازخوردهای مثبت خود تقویت کننده، خود را تداوم می‌بخشد.

در این پژوهش، ابتدا علل عدم تحقق گردآوری شده از مطالعات پیشین در سه بعد وابستگی به مسیر شامل فنی، نهادی و گفتمانی دسته‌بندی شدند. رابطه میان این سه بعد طولی است بدین معنی که در صورت تغییر در بعد گفتمانی، تغییر در بعد نهادی و فنی نیز رخ خواهد داد. برابر تحلیل‌های صورت گرفته، مشخص شد علل عدم تحقق کاربری‌ها در پژوهش‌های متقدم، بر بعد فنی بیشتر از نهادی و گفتمانی تاکید کرده‌اند، اما در پژوهش‌های متاخر بر هر سه بعد توجه شده‌است. سپس وابستگی به مسیر از طریق منشاهای سیستم، یادگیری، رویه، رفتار و انگیزه به شرح زیر توصیف گردیده‌است:

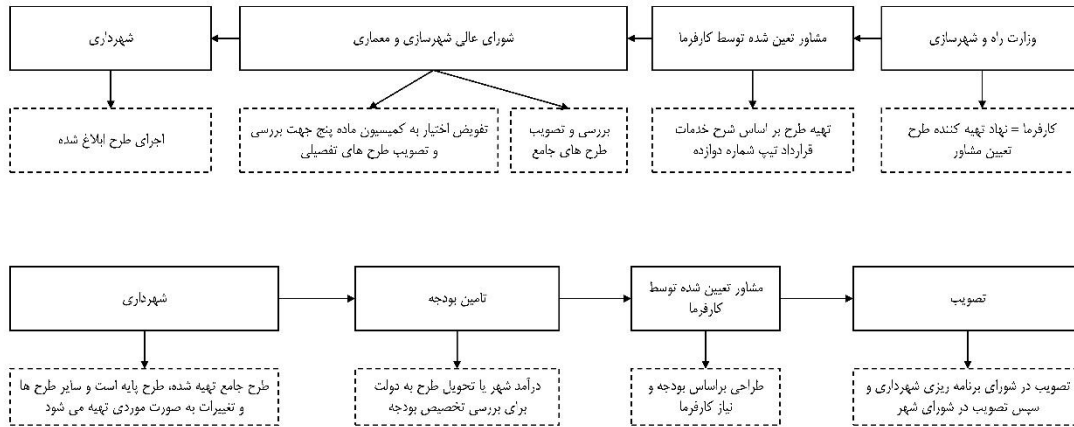
- عدم دریافت بازخوردهای شهروندان از مزایا و معایب طرح‌های توسعه و عمران شهری پیشنهادی توسط تیم حل مسئله، می‌تواند تیم حل مسئله را در درستی مسیر متقاعد سازد.

- تصویب شرح خدمات نحوه انجام کار، تصویب سرانه‌های استاندارد و سایر موارد، یادگیری مسیر را برای اعضا تیم حل مسئله تسهیل می‌کند.

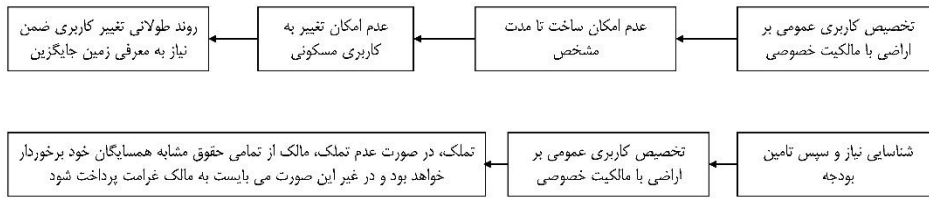
- زمان و هزینه‌های صرف شده برای تهیه طرح‌های توسعه شهری در طول شش دهه مانند هزینه‌های آموزش دانشگاهی، تحقیقات، مشاوران، کتب ترجمه شده و سایر موارد، تداوم مسیر را تقویت می‌کند.

- تهیه و تصویب طرح‌های توسعه و عمران شهری براساس شرح خدمات، رویه‌ای مشخص را ایجاد کرده‌است و با توجه به اینکه پرداخت حق الزحمه مشاوران براساس شرح خدمات می‌باشد در نتیجه رقابت و خلاقیت در مسیر رخ نمی‌دهد.

درهم‌شکستن مسیر موجود به دو طریق، یکی، انتقال کارفرما از وزارت راه و شهرسازی به شهرداری‌ها و دیگری انتقال پیامدهای تخصیص کاربری بر اراضی با مالکیت خصوصی از فرد به جمع پیشنهاد می‌شود (شکل ۸ و ۹).



شکل ۸: سازوکار نهادی درهم شکستن مسیر (منبع: نویسندگان)



شکل ۹: معرف حرکت از وابستگی به مسیر به سوی درهم شکستن مسیر (منبع: نویسندگان)

مشارکت نویسندگان

نویسندگان این مقاله به صورت یکسان در فرایند ایجاد آن سهیم بوده‌اند.

تشکر و قدردانی

مقاله حامی مادی و معنوی ندارد.

تعارض منافع

هیچ گونه تعارض منافع توسط نویسندگان بیان نشده است.

منابع:

Arthur, W. B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic Journal*, 99 (394), 116-131. [10.2307/2234208](https://doi.org/10.2307/2234208)

Azizi M.M., & Arasteh M. (2012). Evaluation of Forecasting Implementations and Development Directions in Master Plan of Lar City. *Journal of Urban - Regional Studies and Research*, 3(11): 1-22. [In Persian]

Behzadfar, M. (2015). *Designs & Plans in Urban Development*. Tehran: Nashreshahr. [In Persian]

Ebrahimzadeh E., & Mojir Ardakani A. R. (2006). Evaluation of Lands Use in Ardakan of Fars. *Geography and Development*, 4(7): 43-68. doi: [10.22111/gdij.2006.3799](https://doi.org/10.22111/gdij.2006.3799) [In Persian]

- Ebrahimi E., Khakpoor B., & Ajza Shokoohi M. (2014). Assessment of the Implementation Level of Commercial, Educational, and Green Space Land Uses in Kashmar Detailed Plan (case study: Kashmar city). *Journal of Geography (Regional planning)*, 4(2): 285-303. [In Persian]
- Ebrahimi Boozani M., & Zamani A. (2021). An Analysis of the Feasibility of Land Use Planning in the Malayer Master Plan. *Journal of Urban Ecology Researches*, 12(3): 115-132. DOI: [10.30473/grup.2021.8659](https://doi.org/10.30473/grup.2021.8659). [In Persian]
- Ghamami M. (1993). Review and Brief Critique of Urban Comprehensive Plans. *Abadi*, 2(7): 24-31. [In Persian]
- Goli Shirhesar M.J., & Jaber Moghaddam M.H. (2023). Identifying the causes of non-realization of public service land uses in detailed plans and providing a proposed framework to address major damages. (Case study: Southwest planning area of Mashhad). *Journal of Fine Arts: Architecture and Urban Planning*, 28(3): 23-39. doi: [10.22059/jfaup.2024.365523.672909](https://doi.org/10.22059/jfaup.2024.365523.672909) [In Persian]
- Hoseinzadeh Dalir K., & Maleki S. (2007). A comparative study of land uses change from 1993 to 2003 in a detailed and comprehensive plan of the city of Ilam. *Journal of Geography and Regional Development*, 5(1): 65-93. <https://doi.org/10.22067/geography.v5i1.4218> [In Persian]
- Hamalainen, R. P., & Lahtinen, T. J. (2016). Path dependence in operational research – How the modeling process can influence the results. *Operations Research Perspectives*, 3, 14-20. <http://dx.doi.org/10.1016/j.orp.2016.03.001>
- Liebowitz, S. J., & Margolis, S. E. (1995). Path Dependence, Lock-In, and History. *Journal of Law, Economics and Organization*, 11(1), 205-226. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036867>
- Low, N., Gleeson, B., & Rush, E. (2005). A multivalent conception of path dependence: The case of transport planning in metropolitan Melbourne, Australia. *Environmental Sciences*, 2(4), 391-408. <https://doi.org/10.1080/15693430500405146>
- Mashhoodi S. (2000). Standardization in Urban Planning and the Increase of Citizens Living Below the Poverty Line. *Abadi*, 9(33): 15-21. [In Persian]
- Moosavi A., & Rafieian M. (2004). Assessing the Feasibility of Comprehensive and Detailed Plans of Cities in East Azabaijan Province. *Faculty of Humanities and Social Science, Tabriz University*, (17): 177-201. [In Persian]
- Mahdizadeh, J., Pirzadeh, M.H., Dokht Amiri, M., Jahanshahi, M.H., Motlagh, M.T., & Sarrafzadeh, H. (2018). *Strategic Urban Development Planning: Recent Global Experiences and Position in Iran*. Tehran: Armanshahr. [In Persian]
- Ministry of Road & Urban Development. (2022). *A Selection of Laws, Guidelines, Regulations, and Resolutions of the Supreme Council of Urban Development and Architecture*. Tehran: Nokhasteh. [In Persian]
- Nateghi Z., Varesi H.R., & Rezaian Sh. (2013). The Assessment of the Applicability of Guiding Plan in Dehaghan City. *Town and Country Planning*, 4(7): 97-112. Doi: [10.22059/jtcp.2013.30347](https://doi.org/10.22059/jtcp.2013.30347) [In Persian]
- Noorian F., & Vahidi Borji G. (2015). Evaluation of Land Use Planning in Urban Development Plans with Indices of Needs Assessment and Place Check (case study: Bojnord city). *Town and Country Planning*, 7(1): 49-69. doi: [10.22059/jtcp.2015.54781](https://doi.org/10.22059/jtcp.2015.54781) [In Persian]
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94 (2), 251-267. [10.2307/2586011](https://doi.org/10.2307/2586011)
- Pirzadeh, H., Amin Naseri, A., Rahmat Abadi, E., Kamali, M., Mahdizadeh, J., & Poosti, A. (2008). *Reforming the Urban Development Management System in Iran Based on a Strategic Approach*. Tehran: Ministry of Housing & Urban Development. [In Persian]
- Pour-Mohammadi, M. R. (2017). *Urban Land-Use Planning*. Tehran: samt. [In Persian]

Rafie R., & Barakpur N. (2015). Conformance-based and Performance-based approaches of Implementation evaluation in land-use planning, Case study: Conformance-based evaluation in city of Lavasan. *Journal of Fine Arts: Architecture & Urban Planning*, 19(4): 65-76. doi: [10.22059/jfaup.2015.55696](https://doi.org/10.22059/jfaup.2015.55696) [In Persian]

Rezaei N., Majedi H., Zarabadi Z., & Zabihi H. (2018) Explaining the Role of Factors Affecting the Realization of Urban Development Plans (Case Study: Shiraz City). *Journal of Research and Urban Planning*, 9(3): 47-58. dor: [20.1001.1.22285229.1397.9.34.4.5](https://doi.org/20.1001.1.22285229.1397.9.34.4.5) [In Persian]

Sydow, J., Schreyogg, G., & Koch, J. (2005). Organizational Paths: Path Dependency and Beyond. 21st EGOS Colloquium. Free University of Berlin, Faculty of Economics and Business Administration, Berlin, Germany.

Sydow, J., Windeler, A., Muller-Seitz, G., & Lange, K. (2012). Path Constitution Analysis: A Methodology for Understanding Path Dependence and Path Creation. *BuR Business Research*, 5(2), 155-176. [10.1007/bf03342736](https://doi.org/10.1007/bf03342736)

Sajjadi J., Beyranvandzadeh M., Radmanesh M., & Vaisi, R. (2014). Assessment of the fulfillment of municipal land use development projects with an emphasis on greenery land use (Case Study: City of Dorud). *Journal of Urban Landscape Research*, 1(1): 45-56. [In Persian]

Vahidi Borji G., Noorian F., & Azizi M.M. (2017). The Obstacles against the Success of Suggested Functions in Urban Development Projects in Iran. *Journal of Fine Arts: Architecture & Urban Planning*, 22(1): 5-14. doi: [10.22059/jfaup.2017.62261](https://doi.org/10.22059/jfaup.2017.62261) [In Persian]

Zangiabadi A., Abdollahi M., Salek R., & Ghasemzadeh B. (2014). Assessment of factors affecting the non-feasibility of urban comprehensive plans in Iran and its related challenges (case study: The historical-cultural axis of Tabriz city, region 6. *Journal of Research and Urban Planning*, 5(3): 41-58. Dor: [20.1001.1.22285229.1393.5.18.3.4](https://doi.org/20.1001.1.22285229.1393.5.18.3.4) [In Persian]

Ziari, K. (2017). *Urban Land Use Planning*. Tehran: University of Tehran press. [In Persian]