

دکتر کریم حسین زاده دلیر
دکتر محمد رضا پور محمدی
علیرضا سلطانی (نویسنده اصلی)

طرح‌های شهری ایران از قلمرو تهیه تا واقعیت آن در اجرا

(مورد مطالعه: طرح جامع تبریز)

چکیده

با ورود به نیمه‌ی دوم دهه‌ی هشتاد، بیش از چهل سال از زمان تهیه و اجرای طرح‌های جامع شهری در ایران می‌گذرد. بر اساس بررسی‌های انجام شده این طرح‌ها با وجود همه‌ی تمهیدات، رویکردها و ابزارهای قانونی خود از دست‌یابی به اهداف تعیین شده، به دلایل مختلف، بازمانده‌اند. در نوشتار حاضر با فرض این‌که ناهماهنگی سازمان‌های مؤثر در امور خدمات شهری، نحوه‌ی تهیه و اجرای طرح‌ها و نبود منابع مالی به همراه عدم وجود نیروی تخصصی در ناکارآمدی این طرح‌ها مؤثر بوده است، با تکیه بر مطالعات میدانی، اسنادی و کتابخانه‌ای پیرامون موضوع بحث نموده است. نتایج حاصل از این تحقیق، بیانگر آن است که نبود مدیریت واحد شهری، کیفیت مطالعات و برآورد مهندسی مشاور و ناتوانی شهرداری‌ها از بعد مالی و انسانی، در ناکارآمدی طرح‌ها مؤثر بوده است.

کلیدواژه‌ها: طرح‌های شهری، طرح جامع، تهیه و اجرا، منابع مالی، ناکارآمدی.

درآمد

به نظر نمی‌رسد در تاریخ ایران، مانند زمان حاضر این همه نهاد و دستگاه دولتی و غیر دولتی در امور مربوط به تهیه و توسعه‌ی برنامه‌های مربوط به شهر دخالت کرده و فاعلیت داشته باشند. دوره‌ای که علی‌رغم همه‌ی تمهیدات، رویکردها و ابزارهای قانونی، نتوانسته آن غنای افتخار برانگیز شهر ایرانی را که تا مدت‌های طولانی الگوی بسیاری از کشورهای جهان بود، به آن بازگرداند. و آن به این معنی است که

مسائل و تنگناهایی که موجب برنامه ریزی می شوند، به خوبی شناخته نشده اند. به عبارت دیگر، وقتی عنوان می کنیم عمل برنامه ریزی انجام می شود، منظور این است مشکلاتی که از این طریق حل می شوند را شناخته و وظایف و اهداف برنامه ریزی را مشخص کرده ایم. حال اگر این موضوع حل مسائل شهری باشد، طبیعتاً مستلزم مطالعات، بررسی ها و حساسیت های بیشتری خواهد بود. از اولین نمونه های برنامه ریزی مدون و حرفه ای برای شهرها، می توان به طرح های جامع اشاره کرد که به نوعی دخالت مدبرانه و هنرمندانه تصمیم گیرندگان و برنامه ریزان در مورد شهرها بود. از این طرح ها که از سال ۱۹۳۴، با تهیه ی طرح جامع آمستردام هلند و از سال ۱۳۴۵ با تصویب طرح بندر لنگه در ایران رواج یافت، به این صورت یاد می شود که: سندی است مصوب، قانونی و لازم الاجرا که بهترین راه حل های ممکن را با توجه به شرایط شهرها و نیازهای شهروندان پیشنهاد کرده است. در ایران از آن جا که پیشنهاد این طرح ها در عمل توفیق لازم را نداشته، همواره شیوه ی تهیه و اجرای آن از طرف کارشناسان به دلایل مختلفی نقد و عنوان شده که طرح ها در نظام گرداب رسمی تهیه و ارجاع، خلاصه شده و از کیفیت طرح ها و مطابقت آن با شرایط محلی خبری نیست. با توجه به این انتقادات و علی رغم تغییراتی که در برخی از دوره های زمانی در عنوان طرح ها به وجود آمده، هیچ تغییری در روش های مطالعاتی آن به جز طرح جامع جدید تهران صورت نگرفته است. در این نوشتار، با علم به وجود مغایرت های بسیار از تهیه ی طرح های جامع تا واقعیت آن در اجرا، که حاصل تجربه ی کاری نگارنده نیز هست، پیرامون برخی عوامل مؤثر در ناکارآمدی و اثر بخشی این طرح ها بحث شده است.

بیان مسأله

اکنون بیش از چهاردهه از زمان تهیه و اجرای طرح های توسعه ی شهری و از آن جمله طرح های جامع شهری، به منظور ساماندهی شهرها می گذرد. گذشت این سال ها به معنای آن است که بسیاری از این طرح ها، دوره ی زمانی پیش بینی شده و حتی فراتر از آن را طی کرده اند. علی رغم همه تمهیداتی که در عناوین طرح ها و محتویات آنها صورت گرفته، ارزشیابی ها نشان می دهد که این طرح ها در دستیابی به اهداف خود ناموفق بوده اند. بدون تردید شهرداری ها و سازمان های تهیه کننده طرح ها در این مدت تجربیات زیادی کسب کرده اند، اما به دلیل مشکلات زیاد، از جمله خلأ ناشی از تفاوت بین دیدگاههای

مهندسين مشاور تهیه کننده و شهرداری ها و همچنين نبود توان فنی و تخصصی لازم در شهرداری ها، بسیاری از مسایل همچنان پابرجاست.

باتوجه به اهمیت این طرح ها در توسعه‌ی سامان مند شهرها و با علم به این که این طرح‌ها از موفقیت لازم در تهیه و اجرا برخوردار نبوده اند ، سؤالاتی به شرح زیر مطرح است :

- از نظر مهندسين مشاور تهیه کننده طرح ، چه عواملی در ناکارآمدی طرح‌ها می تواند مؤثر باشد؟

- آیا شهرداری ها از توان مالی و فنی لازم برای اجرای طرح های جامع برخوردارند؟

اهمیت مسأله و طرح جامع تبریز

فرانسیس تبالدز، معتقد است " به همان میزان که پیشرفت های اقتصادی و تکنولوژیکی جایگاه جهانی جوامع را تعیین می کنند، استفاده اصولی از روش های علمی در ساماندهی شهر ها نیز نشان دهنده‌ی درجه پیشرفت و عقب ماندگی کشور هاست " (خسرو شاهی، ۱۳۸۲: ۲). و این موضوعی است که بیش از پیش بر اهمیت و ضرورت این طرح‌ها می افزاید .

به موازات تغییرات صورت گرفته در شهرها، که بدون تردید ناشی از رشد طبیعی جمعیت شهری و مهاجرت از روستا به شهر بوده و عامل گسترش شهرها به شمار می رود، مانند دوره های قبل از انقلاب صنعتی نمی توان شهرها را به حال خود رها کرد. به همین دلیل، برای توسعه‌ی متوازن شهرهای امروزی، طرح‌های شهری بنیادی ترین ابزار شکل دهی به شمار می روند. (سعید نیا، ۱۳۸۲: ۷). حال آن که طرح های جامع شهری چنان که از نام آن نیز برمی آید ، مهمترین و کامل ترین طرح توسعه‌ی شهری است (مزینی، ۱۳۷۴: ۱۷۴). چگونگی سازمان دادن به فعالیت های شهری در فضا (پارمن ویستا، ۱۳۸۰: ۷)، ترویج ضوابط شهرسازی و کنترل توسعه‌ی شهر ها (شیعه، ۱۳۷۵: ۹۵) ، برقراری ارتباط منطقی بین انواع مختلف کاربری ها از لحاظ مطلوبیت ، سازگاری و تناسب (Gallion & Eisner, 1984: 201) ، و چگونگی عملی شدن برنامه به منظور بالابردن منافع عمومی (پور محمدی، ۱۳۸۲: ۱۲۴) ، از جمله مسائلی است که تنها از طریق تهیه این طرح‌ها ممکن خواهد شد.

به دلیل موفقیت نه چندان مناسب این طرح‌ها در عمل‌ واز آن‌جا که بسیاری از الگوهای شهرسازی از شرایط طرح‌های جامع پیروی می‌کنند، تأمل در چگونگی تهیه و اجرای این طرح‌ها در کارآمدی و اثر بخشی آن از اهمیت زیادی برخوردار است.

فارغ از مزایا و معایب اولین طرح جامع تبریز در سال ۱۳۴۹، تهیه‌ی دومین طرح جامع این شهر در سال ۱۳۶۵، طی قراردادی از طرف وزارت مسکن و شهرسازی به مهندسین مشاور عرصه واکگذار گردید. علی‌رغم شروع کار مطالعاتی آن از سال ۱۳۶۵، این طرح بعد از ۹ سال از زمان تهیه، در جلسه‌ی مورخ ۱۳۷۴/۱/۲۸ به تصویب رسیده است. افق زمانی طرح سال ۱۳۸۵ بوده، که هم‌اکنون عمر آن به پایان رسیده است. وجود نقایص متعدد در محتویات، چگونگی مطالعات و پیش‌بینی‌های طرح، به همراه عدم پای بندی به ضوابط آن، به بهانه‌ی قابل توجه نبودن طرح تفصیلی متعاقب آن (که همچنان بعد از گذشت ۱۲ سال از زمان تصویب طرح جامع آماده نشده است)، و هم‌چنین تطبیق پیشنهادهای آن با آنچه که اتفاق افتاده (مغایرت جهات توسعه‌ی پیشنهادی با وضع موجود، عدم تحول در ساختار مدیریت شهری که از پیشنهادهای طرح بوده، عدم تشکیل مرکز جدید شهر که قرار بود با انتقال یادگان شهر صورت گیرد، به همراه سایر اهداف اساسی تحقق نیافته) سؤالات متعددی را مطرح می‌کند که پرداختن به برخی از آنها، اهمیت موضوع را روشن می‌سازد.

به نظر بسیاری از کارشناسان، نگاه تک بعدی به شهر و شهرسازی، معتقد نبودن به مطالعات پایه‌ای و آمار و ارقام غیر واقعی، که مبنای تعیین سرانه‌ها نیز همین آمارها بوده‌اند، از مهمترین عواملی بوده که در ناکارآمدی طرح‌های جامع شهری مؤثر واقع شده است.

از نظر واجدو ویچ ویسی، مراجعه به افکار شهروندان و یا نمایندگان آن‌ها در زمان تهیه‌ی طرح‌ها در کارآمدی و عملی شدن آنها مؤثر است. (Vajdovich Visy, 2002:1). دیاز اورتا اعتقاد دارد که هر طرحی که برای شهر تهیه می‌شود، باید در بردارنده تغییرات مؤثر، مطلوب و قابل توجهی در فضاهای شهری و به تبع آن کیفیت زندگی مردم باشد (Diaz Ortueta, 2006:3). از نظر فرانسیس تیالدز^۱، هر تغییری در شهر ناراحت کننده است، اگر این تغییر به صورت غیر منتظره و بدون اطلاع رسانی قبلی باشد، اوضاع بدتر می‌شود، به همین خاطر اهمیت حیاتی دارد که مردم از آنچه در حال رخ دادن است و از زمان و دلیل آن به

1. Fransis Tibaldz

طور کامل آگاه باشند (قاسمی، بی تا: ۹۷). و این از مهمترین موضوعاتی است که توجه به مردم و مشارکت آنها در زمان تهیه و اجرای طرح را ضروری می‌نماید.

پیشینه‌ی تحقیق

فلسفه‌ی وجودی الگوهای شهرسازی علی‌رغم قدمت نه چندان زیاد آن، پایان دادن به مسأله‌ی آشفستگی در فضاها‌ی شهری و توسعه‌ی سامان‌مند شهرها بود. درست است که در ابتدا و به ویژه در حدود سال‌های ۱۹۱۴، هدف از شهرسازی انجام اقدامات معماری در مقیاس بزرگ‌تر تلقی می‌شد (مزینی، ۱۳۷۸: ۵۶)، اما گذشت زمان نه تنها ضرورت تأمل بیشتر در این زمینه، بلکه توجه به عوامل تأثیرگذار در این فرآیند (سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی) مربوط به شهر از یک سو و عوامل فرا شهری همچون شاخص‌های ملی و منطقه‌ای، سیاست‌های اجرایی توسعه‌ی شهری و... را نیز الزامی می‌کرد. و نیز از همین زمان بود که توجه به طرح‌های توسعه‌ی شهری با توجه به شرایط شهرها مورد توجه قرار گرفت.

اولین طرح جامع شهری که ادعا داشت به مسأله‌ی مورد توجه برنامه ریزی معاصر که در جهت حل مشکل مسکن، محیط زیست، ترافیک و عواملی از این دست توجه دارد، همان طرحی بود که ایدفونس سردا^۱ در سال ۱۸۵۹ برای بارسلونا ارائه داد. (البته طرحی نه به اندازه جامعیت و مقبولیت جهانی طرح جامع آمستردام هلند در سال ۱۹۳۴، که الگوی تهیه‌ی طرح‌های جامع بعدی در بسیاری از کشورهای جهان گردید.) وبدون تردید این طرح‌های بعدی بودند که به این حرفه‌ی نو شکل بخشیده و ضرورت تهیه‌ی آن را انکار ناپذیر ساختند (Neuman, 1998).

آنچه مسلم است، این که اغلب این اقدامات در زمانی اتفاق می‌افتاد که شهرنشینی با پیچیدگی به شکل امروزی آن روبرو نبوده است. به موازات تغییرات به وقوع پیوسته در شهرها، کشورهای توسعه یافته سیاست‌های متناسب با آن را اتخاذ و موفق هم بوده‌اند. به عنوان نمونه می‌توان به مجموعه رویکردهایی که در تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهری کشورهای هلند، سوئد، نروژ و دانمارک وجود دارد، اشاره کرد که پایه‌ی تهیه هر طرح شهری نظر مردم، لحاظ نیازهای آنان و توجه به توانایی اجرایی شهرداری هاست. در این کشورها و بخصوص سوئد، چنانچه شهرداری مطابق طرحی که در تهیه‌ی آن

مسئول بوده، اقدام نکند و یا از ضوابط تعریف شده تخطی کند، ملزم به پرداخت غرامت به شهروندان است (قریب، ۱۳۸۰: ۱۲۷).

علاوه از طراحی که به عنوان اولین طرح شهری به سال ۱۳۱۰، توسط کارل فریش مهندس چرم ساز آلمانی برای شهر همدان تهیه شد، تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهری به شکل کنونی آن به برنامه‌ی سوم قبل از انقلاب بازمی‌گردد. هدف کلی از تهیه‌ی این طرح‌ها، بررسی مسایل موجود شهر و ارزیابی پیشنهاد‌های لازم برای رفع نواقص موجود در آینده و ایجاد شهری بود که بتواند آسایش ساکنان خود را فراهم سازد (مجتهد زاده، ۱۳۸۲: ۱۴۰). تأملی اندک در فرایند تهیه طرح‌های جامع شهری در ایران نشان می‌دهد که مهمترین نقص این طرح‌ها آینده‌نگری قطعی در مورد شهرها در زمان تهیه و تصویب آنهاست. چنین طرز تفکری در تهیه‌ی طرح‌ها، باعث تهیه‌ی طرح‌های ناقص و غیر واقع بینانه شده است. به عبارت دیگر طرح‌های جامع شهرهای کشور ما با اتکا به سیستم یکطرفه تصمیم‌گیری که به دلیل مشرف نبودن به واقعیت‌های شهری نتوانسته شناخت لازم از شهر را به دست آورد از یک طرف و عدم اطلاع‌مجمعی طرح (شهرداری) نتوانسته‌اند در اجرا به موفقیت لازم دست پیدا کنند. از نظر مهندسین مشاور شارمند، نارسایی‌ها و تکنیقای طرح‌های جامع، که عملاً در زمان اجرا آشکار می‌شود، محصول ناهماهنگی و عدم ارتباط کافی بین ارگان‌های اجرایی طرح، کمبود منابع مالی، مشکلات مدیریتی و مشکلات پیرامونی و محیطی است (شارمند، ۱۳۷۸: ۱۹). الگو برداری از غرب و غفلت از تحلیل شرایط محلی طرح و هم چنین عدم ارزشیابی نتایج حاصل از تهیه و اجرای طرح‌ها برای جلوگیری از اشتباهات گذشته، از عوامل دیگری است که در ناکارآمدی طرح‌های جامع مؤثر بوده است (سلطانی، ۱۳۸۳: ۱۶). نبود شناخت کافی از مناطق و محورهای توسعه به همراه فرضیاتی که متکی به شناخت لازم از محدوده‌ی مورد مطالعه نبوده، باعث شده که ارزش‌های عملی و اجرایی طرح‌های جامع به مقدار زیادی کاهش یابند (حسین زاده دلیر، ۱۳۷۶: ۱۳۶). نهایتاً براساس ارزشیابی مهندسین مشاور شارمند که با هدف بررسی عملکرد طرح‌های شهری از چهار شهر اصفهان، قزوین، رفسنجان و ملکان صورت گرفته این طرح‌ها در تحقق اهداف مربوط به نحوه‌ی گسترش شهر در اصفهان و رفسنجان با ۲۵٪، ملکان ۵۰٪ و قزوین ۷۵٪ با موفقیت همراه بوده است. هم چنین میزان واقع‌گرایی این طرح‌ها در اصفهان، ۳۰٪، رفسنجان ۲۰٪، قزوین ۴۰٪ و در ملکان ۸۰٪ بوده است (شارمند، ۱۳۷۸، ۱۵۸).

اهداف تحقیق

هدف کلی این تحقیق " بررسی تنگناهای طرح‌های توسعه‌ی شهری از زمان تهیه تا اجرا در ایران با تأکید بر طرح جامع تبریز است" همچنین، اهداف ویژه این تحقیق عبارت‌اند از:

- تعیین علل تفاوت طرح تهیه شده با اجرای آن از نظر مهندسین مشاور.
- مشخص نمودن توان مالی و فنی شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌ها.

روش تحقیق

روش تحقیق در این پژوهش، کتابخانه‌ای، اسنادی و میدانی است. تکنیک عمده‌ی جمع‌آوری اطلاعات در شکل میدانی آن، پرسشنامه‌ای است که از سؤالات باز و بسته تشکیل شده و برای جمع‌بندی سؤالات مطرح شده از طیف لیکرت و تجزیه و تحلیل‌های توصیفی^۱ SPSS استفاده شده است.

جامعه‌ی آماری

جامعه‌ی آماری این پژوهش، مهندسین مشاور تهیه‌کننده طرح‌ها، شهرداری‌های مناطق و ادارات مربوط به آمار منابع مالی و نیروی انسانی شهرداری تبریز است.

روش جمع‌آوری اطلاعات

در خصوص جمع‌آوری اطلاعات با توجه به حوزه‌ی اختیارات و وظایف هر یک از جامعه‌ی آماری سؤالاتی به صورت باز و بسته تهیه و پس از توزیع پرسشنامه‌ها نسبت به جمع‌بندی نظریات آنها اقدام شده است. لازم به توضیح است که پاسخ‌دهندگان به سؤالات در شهرداری‌ها، شهرداران مناطق و در سازمان‌ها و مهندسین مشاور، مدیران عامل و یا معاونان آنها بوده است. در سایر زمینه‌ها مانند منابع درآمدی و یا آمار مربوط به کمیّت و کیفیت نیروی انسانی از مستندات موجود در اداره درآمدهای عمومی و اداره کارگزینی شهرداری تبریز استفاده شده است.

1- Statistical Package Social Science.

یافته های تحقیق

آزمون نتایج حاصل از پرسشنامه های توزیع شده و بررسی اسناد موجود نشان داد که تقریباً همه‌ی متغیرهای مستقل مورد بحث ارتباط معناداری با ناکارایی طرح‌ها داشته و نقش عوامل مورد نظر در این زمینه مورد تأیید قرار می‌گیرند.

مهمترین یافته‌ها و نتایج توصیفی این بررسی به صورت خلاصه بیان می‌شود:

- میزان اعتقاد به اثر بخشی طرح‌های شهری در کیفیت فضاهای شهری از نظر آنها ۸۱/۷٪ اعلام شده است.

- عدم حضور شهرداری‌ها به هنگام تهیه‌ی طرح و سیستم یک طرفه تصمیم‌گیری را به میزان ۹۱/۸٪ در ناکارآمدی طرح‌ها مؤثر عنوان کرده‌اند.

- ۸۱٪ سؤال‌شوندگان نقص طرح‌ها را به نبود آمار و اطلاعات پایه‌ای لازم برای تهیه‌ی طرح ربط داده‌اند.

- به نظر اکثریت آنها (۶۷٪)، تیپ بودن طرح‌ها و بی‌توجهی به شرایط محلی نمی‌تواند عامل ناکارآمدی طرح تلقی شود که این نظر در نوع خود قابل تأمل است.

- مجموعه‌ی این مهندسين، تعامل شهرداری‌ها و سازمان‌های مسئول تهیه‌ی طرح را در ارجاع ایرادات برای رفع نقص در زمان تهیه‌ی طرح را کم اعلام کرده‌اند.

- از نظر آنها نبود مدیریت واحد شهری تأثیر زیادی (۷۸٪) در عدم کارایی طرح‌ها داشته است، به هر حال عنوان کرده‌اند که شهرداری در اجرای ضوابط تعریف شده برای طرح به میزان زیادی (۷۳٪) موفق بوده است.

به طور کلی از نظر مجموعه‌ی این مهندسين، تأخیر در تهیه‌ی طرح به دلیل عدم پرداخت به موقع حق الزحمه‌ی مهندسان مشاور، نبود مطالعات کاربردی در شهرداری‌ها به عنوان اطلاعات پایه و عدم تناسب حق الزحمه‌ی تعریف شده با خدمات مهندسين مشاور، از مهمترین عواملی است که باعث به تأخیر افتادن طرح‌ها و در نهایت عامل ناکارآمدی آنهاست.

نتایج ناشی از بررسی وضعیت مالی و نیروی انسانی موجود در شهرداری تبریز نیز شامل مواردی به شرح زیر است:

بر پایه‌ی مصاحبه‌ای که با شهرداران و کارشناسان مناطق شهرداری تبریز صورت گرفت، بسیاری از آنها نبود منابع مالی لازم را اساسی‌ترین عامل بی‌توجهی به اجرای ضوابط طرح‌های تعریف شده دانسته‌اند. براساس اظهار نظر آنان، از آن جا که منابع در آمدی پیش‌بینی شده در طرح‌های جامع عملاً محقق نمی‌شود، در زمان بودجه ریزی برای سال‌های آتی، بیشتر از اولویت‌های طرح‌های جامع، منابع در آمدی، و طرح‌های مشارکتی هستند که مبنای اقدامات بعدی در رسیدن به توسعه‌ی شهری قرار می‌گیرند. به عنوان مثال از اجرای طرح‌های بافت‌های فرسوده یاد شد که به نظر آنها این طرح‌ها به علت هزینه بر بودن و نبود منابع مالی لازم برای اجرا، به جز در برخی موارد، همچنان بلا تکلیف می‌مانند. لازم به ذکر است که علی‌رغم تلاش‌های پی‌گیر، اداره درآمدهای عمومی شهرداری تبریز نتوانست در آمد و هزینه‌های مربوط به سال‌های طرح جامع (۸۵-۱۳۷۴) را تهیه کند. لیکن مجموع درآمدهای شهرداری تبریز از سال ۱۳۸۳ تا آخر سال ۱۳۸۶ به همراه بودجه مصوب همان سال‌ها آورده شده که در دو سال اول با کسری بودجه و در آمد و در دو سال بعدی نزدیک به بودجه‌ی پیشنهادی بوده است.

جدول شماره (۱): مقایسه‌ی بودجه‌ی مصوب شهرداری تبریز با در آمد آن در طول سال‌های ۸۶-۱۳۸۳

ردیف	سال	بودجه‌ی مصوب (ریال)	در آمد (ریال)
۱	۱۳۸۳	۱/۴۰۴/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/	۱/۰۰۹/۵۸۲/۴۳۱/۰۶۱
۲	۱۳۸۴	۱/۷۰۹/۷۹۸/۰۰۰/۰۰۰/	۱/۱۷۱/۸۱۶/۵۲۳/۰۴۲
۳	۱۳۸۵	۱/۵۰۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/	۱/۵۴۷/۳۶۰/۴۳۲/۸۵۲
۴	۱۳۸۶	۱/۷۲۲/۶۰۰/۰۰۰/۰۰۰/	۱/۸۰۲/۴۳۰/۶۶۵/۵۰۲

ماخذ: اداره درآمدهای عمومی شهرداری تبریز، ۱۳۸۷.

لازم به توضیح است که این شهرداری در سال ۱۳۸۷، دارای شانزده سازمان و شرکت، هشت منطقه شهرداری با تعداد ۶۵۴۶ پرسنل رسمی و غیر رسمی بوده (حد اقل در ده الگوی استخدامی)، که بودجه‌ی مصوب آن برای سال ۱۳۸۶ بالغ بر دوهزار و ششصد و سی و هفت میلیارد و چهارصد و پنجاه میلیون ریال (۲/۶۳۷/۴۵۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال بوده است.

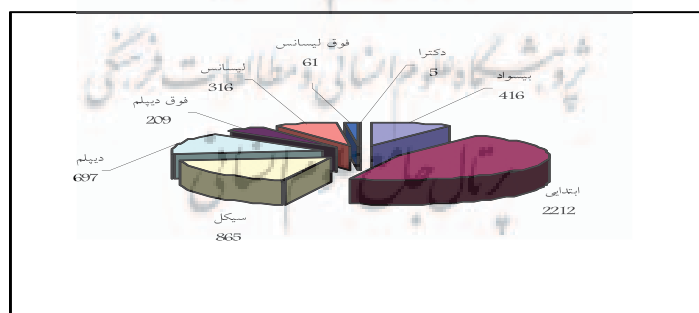
در زمینه‌ی مسایل مربوط به کیفیت نیروی انسانی موجود در شهرداری‌ها، براساس بررسی‌های به عمل آمده در حدود ۸۷/۶۴٪ نیروی موجود را کارکنان دیپلم و زیر دیپلم تشکیل می‌دادند، که در صورت افزودن نیروی کاری طرف قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری، این رقم به بالای ۹۱٪ می‌رسد. وبی تردید وجود چنین شرایطی از وضعیت نیروی انسانی برای شهرداری مادرشهری چون تبریز بسیار نامناسب است. جدول زیر میزان تحصیلات کارکنان رسمی و طرف قرارداد با شهرداری تبریز (بدون لحاظ تأمین نیرو) را نشان می‌دهد.

جدول شماره (۲): میزان تحصیلات کارکنان شهرداری تبریز

	دکتر	فوق لیسانس	لیسانس	فوق دیپلم	دیپلم	سیکل	ابتدایی	بیسواد
تعداد	۵	۶۱	۳۱۶	۲۰۹	۶۹۷	۸۶۵	۲۲۱۲	۴۱۶
درصد	٪۰۱	٪۱/۲۸	٪۶/۱۶	٪۴/۳۷	٪۸۷/۶۴			

ماخذ: کارگزینی شهرداری تبریز، ۱۳۸۶

نمودار شماره (۱): پراکنندگی تحصیلات کارکنان رسمی و طرف قرارداد با شهرداری تبریز



ماخذ: اداره کارگزینی شهرداری تبریز، ۱۳۸۶.

با اندکی تأمل در نتایج به دست آمده و مقایسه‌ی آن با اهدافی که از تهیه‌ی طرح‌های توسعه‌ی شهری دنبال می‌شود، به خوبی در می‌یابیم که هنوز مبنای مناسبی برای رسیدن به کیفیت مطلوب را تعریف نکرده‌ایم. در زمانی که در کشورهای مختلف با توجه به تغییرات شهرنشینی، سیاست‌های متناسب با موضوع نیز اتخاذ گردیده، در کشور ما تعریف زمینه‌ی تئوریک مناسب برای تهیه‌ی طرح‌های شهری با وجود آزمایش چندین الگو، همچنان با مشکل روبرو است. به عبارت دیگر با وجود همه‌ی سازمان‌ها، ساختارها و قوانین و مقررات موجود در این زمینه، هدف ناشی از تهیه‌ی طرح‌ها بنابه دلایل مختلف تحقق پیدا نکرده است. در جدول زیر نمونه‌ی چنین فرآیندی که عدم توفیق در شناخت و برآوردها را نشان داده (چگونگی تبدیل فضای سبز طرح جامع به سایر کاربری‌ها) آورده شده است.

جدول شماره (۳): وضعیت فضای سبز طرح جامع در وضع موجود مناطق هشت گانه شهرداری تبریز

ردیف	کاربری ایجاد شده به جای فضای سبز	منطقه ۱	منطقه ۲	منطقه ۳	منطقه ۴	منطقه ۵	منطقه ۶	منطقه ۷	منطقه ۸	جمع کل m ^۲	درصد
۱	مسکونی غیر مجاز	۱۵۱۱۰۵	۳۱۳	۶۱۴۵۳۲	۳۵۱۳۹	۵۶۲۰۱	۶۲۲۷۶	۶۲۱۱۸	—	۹۸۲۳۴	۴۴/۵٪
۲	تولیدی و کارگاهی	۵۳۶۶	—	۴۱۳۰۳	۶۸۲۹	۱۳۷۸۴۷	—	۳۶۷۵۵	—	۲۲۸۱۰۰	۹٪
۳	تجاری	—	۲۷	۳۹۵۴۶	۴۴۷۹	—	—	۲۷۶۳۲	۱۵۳	۷۱۸۳۷	۳۳٪

ماخذ: شهرداری تبریز، ۱۳۸۳

نتیجه گیری

هم چنان که می‌دانیم برنامه‌ریزی در ایران از قدمت زیادی برخوردار است، اما الگوی طرح‌های جامع در ایران تحت تأثیر یک رویکرد جهانی و با تهیه‌ی طرح‌هایی در برنامه‌ی سوم عمرانی و تصویب طرح جامع بندر لنگه به سال ۱۳۴۵، عملاً در کشور رواج پیدا کرد. به دنبال تهیه و اجرای این طرح‌ها، از همان سال‌های اولیه، برخی از مسایل و نارسایی‌های آن برای دست‌اندرکاران آشکار و مورد انتقاد قرار گرفت که این انتقادات تا به امروز نیز ادامه دارد. در ابتدا بیشتر این انتقادات متوجه روندهای قانونی تهیه و تصویب بوده، ولی در دوره‌های بعدی به محتوای طرح‌ها و مبانی نظری آن نیز کشیده شد. بی‌توجهی کافی به روند بررسی و تصویب، عدم توجه کافی به امکانات اجرایی، ناهماهنگی طرح‌ها با طبیعت و ماهیت شهر، ناهماهنگی طرح‌ها با شرایط جامعه، نارسایی در نظام مدیریت امور شهری، نبود یک نظام

مدون در نظارت، عدم وجود انعطاف لازم در طرح‌های تهیه شده، آرمان‌گرایی و عدم مشارکت مردم از جمله نواقص و مشکلات طرح‌های جامع در ایران عنوان شده که بی‌تردید این اظهار نظرات بی‌ارتباط با شیوه‌های پیش‌بینی و تحقق اهداف طرح‌ها در زمینه‌های مختلف نبوده است. آنچه که از مطالعه‌ی طرح جامع تبریز نیز به دست آمد این بود که علاوه بر مشکلات زمان‌تهیه، همراه با پیش‌بینی‌های غیر واقعی، این طرح به عنوان یک فعالیت مستقل با اهداف معین، متفاوت از شرایط و امکانات مدیریت اجرایی (شهرداری) تهیه و تصویب شده است.

به طور کلی و بر اساس یافته‌های ناشی از تحقیق حاضر، نبود مدیریت واحد شهری، نبود نظارت کافی از طرف سازمان‌های مسؤوّل تهیه‌ی طرح و کیفیت مطالعات و برآورد‌های مهندسی مشاور به همراه مشکلات فنی و مالی شهرداری‌ها از مهمترین مسائلی بودند که در عدم اثر بخشی طرح مؤثر بوده‌اند و آن به این معنی است که اگر حل‌یک مسأله مستلزم صورت بندی درست از مسأله باشد، به مقدار لازم به آن توجه نشده است.

پیشنهادها

با توجه به آنچه که در خصوص طرح‌های جامع شهری مطرح شد توجه به موضوعاتی به شکل زیر ضروری به نظر می‌رسد:

- اجتناب از لحاظ سرانه‌های بلند پروازانه و لحاظ توان فنی و مالی شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌ها و مهمتر از همه تعریف پشتوانه‌ی تئوریک مناسب برای تهیه‌ی طرح‌های جامع شهری با توجه به شرایط شهرهای کشور ضروری است؛
- تهیه‌ی طرح‌های کوتاه مدت در قالب برنامه‌های بلند مدت شهری با تعریف اولویت‌های اجرایی به جهت عملی‌تر بودن آنها مهم به نظر می‌رسد؛
- تأکید بر تهیه و تصویب طرح در زمان پیش‌بینی شده (بسیاری از طرح‌ها به بهانه‌های مختلف از جمله عدم پرداخت به موقع حق الزحمه‌ی مهندسی مشاور یک دوره چندین ساله را طی می‌کنند، طرح تفصیلی

تبریز بعد از گذشت دوازده سال از زمان تهیه طرح جامع به جز در محدوده‌ی شهرداری‌های مناطق ۳ و ۴

تهیه نشده است. در حالی که افق زمانی طرح جامع در سال ۱۳۸۵ به پایان رسیده است؛

• تأمین منابع درآمدی مشخص برای شهرداری‌ها جهت جلوگیری از چشم پوشی آنها از ضوابط

تعریف شده و تعریف تراز مالی مشخص برای اجرای طرح‌ها؛

• تأکید بر تشکیل مدیریت واحد شهری برای پرهیز از دوباره کاری‌ها و حذف مشکلات ناشی از عدم

هماهنگی بین سازمان‌ها؛

• تأکید بر استفاده از نیروهای تخصصی لازم در شهرداری‌ها برای تعامل با مهندسين مشاور در زمان

تهیه طرح (استفاده از نیروی انسانی کارآمد و متخصص پیش شرط توفیق هر یک از سازمان‌هاست. نیروی

کارشناسی موجود در شهرداری تبریز اغلب متناسب با نیازهای سازمانی نیست)؛

• بستر سازی لازم برای انجام تحقیقات کاربردی در شهرداری‌ها با بهره‌گیری از نظریات استادان

دانشگاه؛

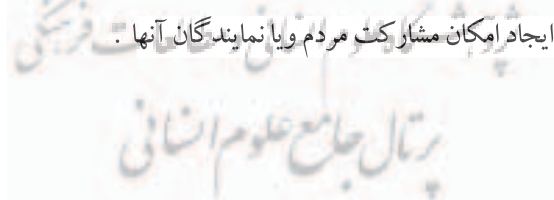
• ارزشیابی مداوم و مستمر طرح‌ها برای جلوگیری از تکرار اشتباهات گذشته (موضوعی که در برنامه

ریزی‌های مربوط به شهرها جایگاهی ندارد، در حالی که ارزشیابی فرآیند یادگیری را به همراه داشته و موجب

به وجود آمدن بینش‌های نوین خواهد شد)؛

• و در نهایت واگذاری طرح‌ها به مهندسين مشاور بومی به جهت اشراقیت به شرایط محلی و لحاظ

امکان تجدید نظر و ایجاد امکان مشارکت مردم و یا نمایندگان آنها .



منابع و مأخذ

۱. اداره درآمدهای عمومی شهرداری تبریز (۱۳۸۶)، بررسی تطبیقی بودجه پیشنهادی با درآمد، شهرداری تبریز.
۲. پور محمدی، محمد رضا (۱۳۸۲)، برنامه ریزی کاربری اراضی شهری، چاپ اول، سمت.
۳. تیاللدز، فرانسیس (بی تا)، ساخت شهرهای مردم پسند، ترجمه مروارید فارسی، نشریه معماری، شماره ۲۰
۴. حسین زاده دلیر، کریم (۱۳۷۶)، تکنیکهای برنامه ریزی شهری، جزوه درسی گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تبریز.
۵. خسرو شاهی، مهتاب (۱۳۸۲)، «نگاهی به اصول شهرسازی مدرن در کشورهای غربی»، نشریه‌ی ایران.
۶. سلطانی، علیرضا (۱۳۸۳)، ارزشیابی طرح‌ها و برنامه‌ها، جزوه درسی گروه برنامه ریزی اجتماعی دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز.
۷. سعیدنیا، احمد (۱۳۸۲)، طرح‌های شهری در ایران، چاپ دوم، تهران، سازمان شهرداری‌های کشور.
۸. شیعه، اسماعیل (۱۳۷۵)، مقدمه‌ای بر مبانی برنامه ریزی شهری، دانشگاه علم و صنعت ایران.
۹. شهرداری تبریز (۱۳۸۶)، نیروی انسانی عامل برتر توسعه، اداره کارگزینی و رفاه شهرداری تبریز.
۱۰. مجتهد زاده، غلامحسین (۱۳۸۲)، برنامه ریزی شهری در ایران، چاپ چهارم، پیام نور.
۱۱. مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری (۱۳۷۹)، تدوین شیوه‌های مناسب تهیه طرح‌های شهری در ایران، جلد سوم، سازمان شهرداری‌های کشور.
۱۲. مزینی، منوچهر (۱۳۷۸)، شهرسازی، شهرسازان و شهروندان، ماهنامه‌ی شهرداری‌ها، شماره ۶.
۱۳. مزینی، منوچهر (۱۳۷۴)، مدیریت شهری و روستایی در ایران، مرکز مطالعات و تحقیقات وزارت مسکن و شهرسازی.
۱۴. مشهودی، سهراب (۱۳۷۹)، «رديابی ریشه‌های شکست در مباحث فکری طرح‌های جامع»، مجله‌ی معماری و شهرسازی، ویژه خرداد ماه.
۱۵. مهندسین مشاور شارمند (۱۳۷۸)، بررسی تجارب تهیه و اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری در ایران، چاپ اول، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری.
۱۶. مهندسین مشاور عرصه (۱۳۷۴)، طرح جامع تبریز، سازمان مسکن و شهرسازی استان آذربایجان شرقی.

17. -Diaz Orueta, Fernando (2007), Madrid: *Urban regeneration projects and social mobilization*, cities journal, Vol24, Issue 3.
18. Gallion, Arthur B and .Eisner Simon (1984) ,« *The Urban Pattern, City Planning and Design*» CBS Publisher.
19. Vajdovich Visy, Erzsebet (2002) *Changing Context - the need for a new planning paradigm*, Landscape and Urban Planning Journal, Volume 27, Issue 2-4

مشخصات نویسندگان:

دکتر کریم حسین زاده دلیر، استاد گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تبریز

دکتر محمد رضا پور محمدی، استاد گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری ، دانشگاه تبریز

علیرضا سلطانی، دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه تبریز

Email: Alisoltanibrizu @ yahoo. com

