

گذر از برنامه ریزی معیارگرا^۲ به برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی^۳، نمونه: مقایسه بین شیوه تعیین مشکلات در برنامه میان مدت شهرداری مشهد (معیارگرا) و شیوه برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی (مشارکتی)^۴

چکیده

هدف این تحقیق، مقایسه بین الگوی برنامه ریزی معیار گرای ملاک عمل سیستم فعلی مدیریت شهری در کشور و از جمله شهرداری مشهد است و الگوی شیوه برنامه ریزی حل مشکل یا برنامه ریزی ارتباطی-مشارکتی است که در ادبیات برنامه ریزی شهری ایران غریب است و جایگاهی در سیستم مدیریت شهری ایران ندارد. برای این منظور ابتدا بحثی نظری پیرامون الگوهای برنامه ریزی شهری (چهار الگوی ۱. حل مشکل اصلاحی، ۲. اصلاح گرایش (روند) تخصیصی، ۳. نفع مدارانه فرصت جستجوگر، ۴. هدف گرای قانون مدار (دستوری-معیارگرا) انجام گرفته، سپس ۲۹ شاخص کمی در برنامه توسعه و عمران شهرداری مشهد با نتایج حاصل از الگوی برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی با نظر سنجی از شهروندان (۵۰۰ شهروند با استفاده از پرسشنامه در سطح مناطق ۱۲ گانه شهرداری) در خصوص شناسایی مشکلات شهری مقایسه شده است. در

۱. دانشگاه فردوسی مشهد و جهاد دانشگاهی مشهد

۲ . Normative Theory

۳ . Problem Solving Theory

۴. این تحقیق با مشارکت مالی شهرداری مشهد و دانشگاه فردوسی مشهد در قالب بند الف ماده ۱۰۲ قانون برنامه سوم توسعه کشور با همکاری تعدادی از کارشناسان از جمله مهندس مصطفی امیر فخریان، عضو هیات علمی پژوهشی گروه جغرافیا و برنامه ریزی جهاد دانشگاهی مشهد انجام گرفته است که در اینجا لازم است از زحمات و همکاری کلیه این عزیزان تقدیر و تشکر شود.

نتیجه، کاربرد این شیوه برنامه ریزی حل مشکل ۴۴ مشکل شهری از جانب شهروندان شناسایی شدند که ده مشکل عمده شهری به ترتیب اولویت ۱۹٪ کل مشکلات شهری را تشکیل می دهند و در بطن مشکلات عنوان شده ترافیک عمده ترین مشکل شهری است که بیش از ۸,۱٪ شهروندان اعلام نموده اند. همچنین ۶۰٪ مشکلات بیان شده توسط شهروندان بین سازمانی و تنها در قلمرو وظایف شهرداری نیست و نمایانگر نگرش کلی و سیستمی پاسخگویان به شهر به عنوان یک کل منسجم است و برای آنها تفکیک وظایف بین دستگاههای خدمات رسان مفهوم ندارد.

مقایسه بین نتایج حاصل از دو روش در شناسایی شاخصها و مشکلات بیانگر این واقعیت است که برنامه تدوین شده توسط شهرداری عمده شاخصهای فیزیکی مبتنی بر الگوی سنتی برنامه ریزی نگاه از

بیرون (نرم گرا و نظر کارشناسان شهرداری) بجای نظرسنجی از داخل (نقطه نظر شهروندان) در تهیه برنامه است، شاخصهایی مانند احداث و توسعه گورستان که مهمترین اولویت سازمان بهشت رضا(ع) است و نیاز آن از جانب سازمان مربوط اعلام شده است، درحالی که در روش برنامه ریزی مشارکتی مشکل گورستان در بین ۴۴ مشکل عنوان شده، وجود ندارد. یا نیاز به سینما که سرانه آن در وضع موجود ۲۵۰ نفر به ازاء یک صندلی در حالی که در سطح استاندارد ۵۰ نفر است. در بین ۴۴ مشکل عنوان شده از جانب شهروندان وجود ندارد، ولی الویت فیزیکی شهرداری است و یا مشکل اتوبوس و یا لونا پارک و غیره. مقایسه بین این دو روش در تعیین مشکلات شهر مشهود، بیانگر این واقعیت است که اگر هدف برنامه رضایتمندی شهروندان است، باید به خواسته آنها توجه کرد، ولی اگر تکیه بر شاخص هدف ذکر شده بر اساس تفاضل استاندارد و وضع موجود در برنامه عمرانی شهرداری است، باید بر اساس خواست دستگاهها عمل کرد. بنابر این، گذر از برنامه ریزی معیار گرا به حل مشکل با تلفیقی از دو شیوه گامی اساسی در راه عینی، واقعی و ملموس کردن

برنامه ریزی با واقعیتهای موجود است و اجرایی شدن سهلتر برنامه و پذیرش شهروندی آن را بیشتر می نماید.

واژگان کلیدی: برنامه ریزی معیارگرا ، برنامه ریزی حل مشکل
اصلاحی ، نظر سنجی ، استاندارد ، شهر مشهد

مقدمه

به نظر تعدادی از نظریه پردازان برنامه ریزی شهری و منطقه ای، دهه ۱۹۸۰ سرآغاز "عصر مشارکت عمومی و خصوصی" و بازنگری در الگوهای پیشین توسعه شهری و برنامه ریزی است و دیگر جایی برای طراحی عظیم برنامه ریزی جامع بر مبنای برنامه ریزی کمی وجود ندارد و در جستجوی پارادایم جدیدی است که با قوانین برنامه ریزی متمرکز (معیارگرای ، هنجاری) متفاوت است. این پارادایم جدید را می توان برنامه ریزی دموکراتیک نامید" (مهذبزاده ، ۱۳۸۳: ۴۳). همچنین به عنوان تئوری برنامه ریزی ارتباطی^۱ (Foley et al, ۲۰۰۰, ۲۱۹) نیز مشهور است، که تاکید بر فرآیندهای همکاری و اجماع سازی دارد و به طور گسترده ای به عنوان پارادایم غالب برای اقدامات برنامه ریزی پذیرفته شده است و برای آنهایی که سعی در رهایی از محدودیتهای تحلیل سیاستی عقلانی سنتی دارند، جذاب است. اصولاً تئوری برنامه ریزی بر اقدامات تاثیر گذاشته و آنها را شکل می دهد. بحثهای مابین حامیان اقدامات ارتباطی هابرماس (Habermasian) و انتقادات فوکالود (Foucauldian) در این خصوص آشکار است. بخاطر اینکه هر یک تقاضای رفتار متفاوتی از برنامه ریزان را دارند. اقدامات ارتباطی انتظار برنامه ریزی اجماعی را از طریق مشارکت دموکراتیک آزاد دارد. تئوری فوکالود اشاره ضمنی به عقلانیت استراتژیک و سیاست واقعی ماکیاولی برای برنامه ریزی موثر دارد (E.R.Alexander, ۲۰۰۱, ۳۱۱). همچنین انتخاب الگوی برنامه ریزی نیاز مند توجه به سیاست شهری ، ساختار اداری و شرایط محیطی است.

۱. Communicative Planning Theory

در غیر این صورت، جمع آوری داده و تحلیل آنها بدون اندیشه نظری، ممکن است زمینه کاری را برای مجریان فراهم آورد ولی نتایج مطلوبی را به دنبال نداشته باشد. یا به قول ترنر "بی توجهی به شرایط موجود در فرآیند برنامه ریزی شبیه روش فردی است که خانه را بر ماسه ساخته است، ولی بعدها درمی یابد که این روش به دور از عقل است (ترنر، ۱۳۷۶: ۲۱۱). بنابر این توجه به تئوری و واقعیت‌های موجود دو جزء اساسی در فرآیند برنامه ریزی است. ولی بررسیها نشان دهنده آن است که کمتر به جوانب فلسفی و نظریه ای در فرآیند برنامه ریزی توجه شده است. بنابر این جلو گیری از غوطه ور شدن در گرداب عمل گرایی و روزمرگی و یا درگیر شدن در خیال پردازیهای بلند پروازانه طولانی مدت غیر قابل دست یابی در فرآیند برنامه، ضرورت سازگار کردن فعالیتها و اقدامات برنامه در چارچوب یکی از الگوهای برنامه ریزی و مشارکت پذیر کردن آنها لازم است.

در ارزیابی اولیه از اقدامات برنامه ای شهرداری در قالب تهیه برنامه عمرانی میان مدت شهرداری مشخص شد که تئوری خاصی اقدامات و عملیات مطالعاتی شهرداری را حمایت نمی کند، و بیشتر فعالیتها مربوط به جمع آوری آمار و اطلاعات بر اساس روشهای معلول سنتی و دستور العملی است که تعدادی شاخص کمی را در چارچوب وظایف شهرداری را در برمی گیرد که از طرف وزارت کشور به صورت بخشنامه به کلیه شهرداریها ابلاغ شده است. این فرمت کلیشه ای برای کلیه شهرها با شرایط متفاوت به صورت یکسان تهیه و ارسال شده است که ممکن است ویژگیهای خاص شهرها را پوشش ندهد. همچنین بنیان فکری حاکم بر این برنامه نیز تکیه بر معیارها و استانداردها و سرانه ها و شاخصهای کمی است که خود گویای این واقعیت است که به گونه ای ناخواسته و ندانسته (سطوح کارشناسی و یا مشاوره ای که برنامه را هدایت کرده، قادر به بهره گیری از مبانی نظری تئوریهای برنامه ریزی نشده است) گرفتار شیوه برنامه ریزی هنجاری (Normative) مبتنی بر خرد گرایی (Rationalism) قرن نوزدهم است، که در ابتدا برنامه ریزان اجتماعی عقیده داشتند برنامه ریزی عقلانی می تواند باعث موفقیت "جامعه ایده آل" شود. ولی این نظریه به وسیله خود برنامه ریزان در دهه ۱۹۷۰ (Nylund, ۱۹۹۵) و بعدا در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ توسط افکار عمومی مورد سؤال قرار گرفت.

در راستای فایق آمدن نسبی بر چنین مشکلاتی در فرآیند برنامه ریزی در این قسمت ابتدا چهار شکل برنامه ریزی (۱. حل مشکل اصلاحی، ۲. اصلاح گرایش (روند)

تخصیصی، ۳. نفع مدارانه فرصت جستجوگر، ۴. هدف گرای قانون مدار (دستوری)) و به دنبال آن سابقه برنامه ریزی در شهرداری و مقایسه بین الگوی برنامه ریزی حل مشکل و معیار گرا صورت گرفته است.

هدف تحقیق

هدف این تحقیق ارائه مدلی برای در هم ریختن قالبهای سنتی برنامه ریزی شهری است که با مقایسه بین دو شیوه برنامه ریزی انجام گرفته است:

۱. شیوه برنامه ریزی سنتی مبتنی بر تفکر کارکرد گرایی (مقایسه شاخصهای وضع موجود با استانداردهای وضع مطلوب - معیار گرا) تکنوکرات، فن محور غیر مشارکتی و تجویزی کارشناس تصمیم گیر و وظیفه گرا

۲. شیوه برنامه ریزی "حل مشکل اصلاحی" و مشارکتی مبتنی بر نیاز سنجی از داخل (از دیدگاه شهروندان) نه از خارج (نقطه نظرات کارشناسان دستگاه اجرایی) می باشد.

چهار مدل برنامه ریزی

بری (۱۹۷۳) چهارمدل یا سبک برنامه ریزی را به شرح زیر شناسایی کرده است (

Martin C, ۱۹۸۵, ۲۲۰):

۱. حل مشکل اصلاحی^۱

۲. اصلاح گرایش (روند) تخصیصی^۲

۳. نفع مدارانه فرصت جستجوگر^۳

۴. هدف گرای قانون مدار (دستوری)^۴

• الگوی برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی: ساده ترین و شاید، عمومی ترین شکل برنامه ریزی، شکل حل مشکل اصلاحی (شکل شماره ۲) می باشد که در آن هیچ چیزی انجام نمی گیرد تا اینکه مشکلات به مرحله بحرانی برسند. این استراتژی خیلی حال گراست؛ یعنی (روزمره بوده و به حال توجه می کند). و توجه کمی به اهداف و مقاصد بلند مدت دارد. دستگاههای محلی امریکایی اغلب به اجبار به

۱ . Ameliorative Problem Solving

۲ . Allocative Trend Modifying

۳ . Exploitive Opportunity -Seeking

۴ . Normative Goal Oriented

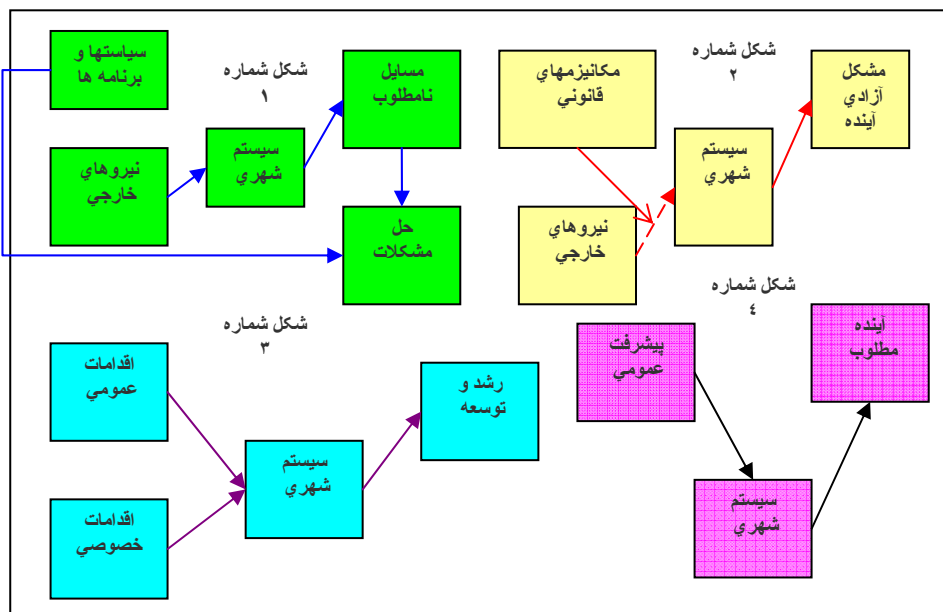
سمت این نوع برنامه ریزی واکنشی کشیده شده اند که اتکایشان بر ماموران برگزیده با عمل کوتاه مدت، بودجه محدود و اختیارات قانونی محدود است. (LaGory and Pipkin, ۱۹۸۱, p. ۲۷۶)

- شیوه برنامه ریزی اصلاح گرایش تخصیصی (شکل شماره ۲) بیشتر آینده نگر است و از پیش بینی گرایشهای موجود برای پیش بینی مشکلات آینده استفاده می نماید. این شیوه متکی بر پیش بینی مشکلات آینده است، منابع قابل دسترس به بهبود مطلوبترین نتایج تخصیص داده می شود. در این سناریو، مکانیزمهای قانونی برای اصلاح ساخت بهترین گرایشهای موجود طراحی شده اند. مدل‌های پیش بینی تقاضای ترافیک، نمونه عالی را از این استراتژی پیش بینی آینده فراهم می کند و سپس سعی در اصلاح آن با نرمی و ملایمت دارد. پیش بینی روند تغییرات شاخص در آینده بر اساس وضعیت گذشته که عمده در شهرداری انجام می گیرد نمونه ای از این گونه برنامه ریزی است. این روش در گذشته به دلیل تغییرات کند پدیده ها در طول زمان، امکان پیش بینی تحول پدیده ها را فراهم می کرد، ولی با ورود به عصر انفجار اطلاعات و تغییرات سریع پیش بینی تحولات آینده بر مبنای روند گذشته دچار شک و تردید شده است و چندان مورد حمایت متخصصان نیست. ولی با این حال، اهمیت آن کمک به تصمیم گیری است.
- الگوی برنامه ریزی نفع مدارانه فرصت جستجو گر (شکل شماره ۳). این الگو مشکلات آینده را شناسایی نمی کند، اما فرصتهای رشد جدید را جستجو می کند. این فرصتهای رشد جدید به وسیله قوه تخیله رهبران در هردو بخشهای خصوصی و عمومی اقتصادی شناسایی می شوند. برنامه ریزان خود به نوعی شبیه عاملان خصوصی اند، که شامل مدیران مشارکتی، صنعت گران و توسعه دهندگان املاک هستند. در حالی که رهیافت اصلاح گرایش در جستجوی ساخت بهترین گرایش موجود است، رهیافت فرصت جستجوگر صرفاً اهدافش حداکثر کردن سود است، در حالی که این می تواند با ملاحظه به آینده انجام گیرد.
- شیوه برنامه ریزی هدف گرای قانونی (دستوری) (شکل شماره ۴) دقیقاً آینده نگر است و در جستجوی شناسایی وضعیت آینده مطلوب برای سیستم شهری است. اهداف ویژه در هماهنگی با نوع آینده مطلوب (مورد انتظار) وضع می شوند. و برنامه برای هدایت سیستم به سمت آن اهداف اجراء می شود. این رهیافت در

ماهیت بلند مدت است و تصور می شود که اتفاق نظر می تواند با توجه به آنچه که یک سیستم ایده آل شهری باشد ، به دست آید.

البته در واقعیت، سیاست برنامه ریزی در اکثر کشورها ترکیبی از این چهار نوع عمده برنامه ریزی را نشان می دهد. به هر حال برنامه ریزی هدف گرای قانونی (دستوری - هنجاری) به طور واقعی فقط در کشورهایی امکان پذیر است که یک شکل حکومت متمرکز با کنترل علمی بر بخشهای گوناگون اقتصاد دارند. بنابراین الگوی برنامه ریزی مشخصه اتحاد جماهیر شوروی سابق و با شدت کمتری کشورهای دمکراتیک با کنترل قوی دولتی مانند سوئد و بریتانیا. در حدنهایی دیگر ، کشورهایی مانند ایالات متحده امریکا و کانادا تمایل به شناسایی اشکال برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی و اصلاح گرایشات تخصیصی دارند.

شکل شماره (۱) : چهار سبک سیاست گذاری شهری



Martin C(۱۹۸۵)Analytical Urban Geography ,Prentic
Hal,USA.pp.۲۷۷

سابقه برنامه ریزی در شهر مشهد

مشهد دومین کلانشهر کشور با ۲۲۰۰۰۰۰ نفر جمعیت در سال ۱۳۸۳ و حدود ۲۵۰ کیلومتر مربع وسعت و با سابقه تاریخی ۱۲۰۰ ساله و موقعیت ممتاز مذهبی و ارتباطی، علی رغم اینکه از سال ۱۲۹۳ دارای شهرداری بوده است (سازمان آمار و اطلاعات شهرداری مشهد ۱۳۸۴: ۳۴). ولی به تبع شرایط کلی حاکم بر کشور در چارچوب بودجه ریزیهای سالانه و طرحهای جامع و تفصیلی که برای این شهر از سال ۱۳۴۶ به بعد تهیه شده (طرح جامع مشهد، ۱۳۴۶: ۱۰)، عمل کرده است و علی رغم اینکه در ماده ۲۵ آیین نامه مالی شهرداریها، شهرداریها را موظف به تهیه برنامه عمرانی میان مدت می کند و آیین نامه مذکور مقرر داشته، بودجه شهرداریها باید بر اساس برنامه ها و وظایف و فعالیتهای مختلف و هزینه های هر یک از آنها تنظیم گردد (قربانی، ۱۳۷۳: ۱۹۴) و طرز تنظیم برنامه و بودجه نیز بر اساس دستور العمل تصویبی از جانب وزارت کشور خواهد بود، همچنین بر اساس ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری، شهرداریها مشمول ماده ۲ قانون نوسازی می باشند، و می بایست با راهنمایی وزارت کشور برنامه عملیات

نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت ۵ سال بر اساس نقشه (طرح) جامع تهیه و در صورتی که شهر فاقد نقشه جامع باشد بر اساس احتیاجات ضروری و با رعایت اولویت آنها در حدود درآمد حاصله از اجرای قانون و سایر امکانات مالی شهرداریها تنظیم و پس از تصویب شورای اسلامی شهر یا جانشین قانونی آن و تأیید وزارت کشور طرحهای مربوطه را بر اساس آن اجرا نمایند (قربانی، ۱۳۷۳، ۲۵۳). به استناد مواد فوق وزارت کشور با صدور دستورالعملی جدید که جایگزین دستورالعمل شماره ۱۹۲۷۵/۳ مورخ ۱۳۷۰/۹/۲ گردید شهرداریها را موظف به تهیه برنامه عملیات عمرانی ۵ ساله نمود که در تعدادی از شهرها از جمله مشهد، تهران، اصفهان و غیره در حال اجرا است (وزارت کشور، ۱۳۷۹، ۵). این دستورالعمل با شماره ۲۱/۲۰۲۴۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۲۳ توسط شهردار وقت مشهد (آقای مهندس نوروزی) برای بررسی به مجامع علمی - تخصصی ارائه شد؛ و از آن زمان شهرداری مشهد با عقد قرارداد با دانشگاه فردوسی مشهد در صدد تهیه برنامه ۵ ساله عمرانی برآمد، (شورای اسلامی شهر مشهد، ۱۳۸۱: ۶). آنچه مسلم است تا سال ۱۳۷۹ در شهرداری مشهد برنامه ریزی به مفهوم واقعی و جود نداشته و بیشتر بودجه ریزی سالانه بوده است و آنچه که نیز وزارت کشور اعلام کرده است، دستورالعملی بخشنامه ای و از بالا به پایین و کلیشه ای و معیار گرای مبتنی بر تعدادی شاخص کمی برای افق ۵ ساله است و تئوری و روش برنامه ریزی خاصی را نشان نمی دهد، بجز تعدادی شاخص کمی از قبل پیش بینی شده را که بر مبنای وظایف شهرداری نه بر مبنای خواست شهروندان است، در بر می گیرد. و در واقع تشخیص نیاز شهر با کارشناسان و همچنین تجویز دارو و روش درمان نیز با آنها است. که به نوعی برنامه ریزی بخشی و تخصیصی مبتنی بر روند گذشته برای پیش بینی آینده میان مدت است که خلاصه ای از این برنامه ها در زیر تشریح شده است.

مرحله اول تدوین برنامه عمرانی ۵ ساله شهرداری مشهد (۱۳۸۲-۱۳۷۸):

شهرداری و شورای اسلامی شهر مشهد قرارداد تهیه برنامه میان مدت عمرانی شهرداری بر طبق الگوی وزارت کشور را به دانشگاه فردوسی مشهد واگذار نمودند (ایرانی، ۱۳۸۰: ۳۴). این طرح برنامه ریزی میان مدت، فعالیت های عمرانی را براساس سهم اعتبارات عمرانی از درآمدهای مختلف و تفکیک منابع تأمین اعتبار عمرانی در زیر برنامه ها و طرحهای مختلف و ارائه راهکارها و استراتژیهای لازم برای نیل به اهداف کمی در بر می گیرد.

چکیده اولین برنامه عمرانی مشهد به شرح زیر است:

برای اطلاع از گذشته شهرداری و شناخت عملکرد آن در گذشته در اولین قدم فرمها و جداولی که منجر به شناخت وضعیت درآمدی شهرداری در پنج سال گذشته و همچنین عملکرد عمرانی آن در سه سال گذشته می شد تهیه و جهت تکمیل در اختیار عوامل شهرداری قرار داده شد.

تجزیه و تحلیل روند منابع مالی شهرداری در پنج سال گذشته (از سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸) به کمک آمار و احتمالات میزان درآمد پنج سال آینده شهرداری را از منابع درآمدی موجود فعلی معین نمود و با علم از مقدار تورم در گذشته و پیش بینی آن در آینده درآمد شهرداری در پنج سال آینده به صورت بدون تورم معین گردید. در همین راستا مقدار هزینه سالانه شهرداری در هر زیر برنامه عمرانی معین شد که به صورت درصد از هزینه کرد کل سالانه عمرانی در جدول شماره ۱ آورد شده است. بر اساس این عملکرد، متوسط هزینه کرد هر زیر برنامه عمرانی نیز به دست آمد (ستون آخر شماره ۱). بر این اساس برنامه عمرانی پنجساله شهرداری مشهد بین سالهای ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۲ تهیه شد.

جدول شماره ۱: هزینه کرد سالانه عمرانی شهرداری مشهد در هر زیر برنامه بر

حسب درصد از کل اعتبار عمرانی

متوسط سه سال	۱۳۷۸	۱۳۷۷	۱۳۷۶	عنوان زیر برنامه عمرانی
۱۱	۵/۵	۱۵	۱۲/۸	۱- برنامه ریزی توسعه شهری
۵۵	۵۸/۶	۵۵/۳	۵۰	۲- بهبود عبور و مرور شهرها
۰/۷	۱/-	۰/۳	۰/۷	۳- ایجاد تأسیسات حفاظتی شهری
۱۹	۱۸	۱۶/۷	۲۳/۴	۴- بهبود محیط شهری
۴/۵	۴/۳	۴	۵/۳	۵- ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری
۳/۲	۴/۶	۲/۲	۲/۷	۶- هدایت و دفع آبهای سطحی داخل شهری
۱/۴	۶/۸	۳	۲/۵	۷- ایجاد اماکن ورزشی، فرهنگی و توریستی
۲/۵	۱/۲	۳/۵	۲/۶	۸- ایجاد تأسیسات درآمدزا

منبع: (ایرانی، ۱۳۸۰: ۵۶)

جدول شماره (۲): تعیین سهم اعتبارات جاری و عمرانی از درآمدها و منابع تأمین

اعتبار برنامه اول عمرانی شهر مشهد ۱۳۸۲-۱۳۷۸

سالهای برنامه	جمع	سهم اعتبارات جاری		سهم اعتبارات عمرانی	
		درصد	مبلغ	درصد	مبلغ
سال اول	۲۹۸,۶۰۵,۰۰۰,۰۰	۴۹,۸۹	۱۴۸,۹۶۸,۰۰۰,۰۰	۵۰,۱۱	۱۴۹,۶۳۷,۰۰۰,۰۰
سال دوم	۳۳۹,۴۳۱,۰۰۰,۰۰	۴۸,۲۵	۱۶۳,۷۹۲,۰۰۰,۰۰	۵۱,۷۵	۱۷۵,۶۳۹,۰۰۰,۰۰
سال سوم	۳۸۸,۵۱۴,۰۰۰,۰۰	۴۶,۲۴	۱۷۹,۶۳۶,۰۰۰,۰۰	۵۳,۷۶	۲۰۸,۸۷۸,۰۰۰,۰۰
سال چهارم	۴۴۹,۹۸۳,۰۰۰,۰۰	۴۳,۷۲	۱۹۶,۷۲۹,۰۰۰,۰۰	۵۶,۲۸	۲۵۳,۲۵۴,۰۰۰,۰۰
سال پنجم	۵۳۰,۱۳۰,۰۰۰,۰۰	۴۰,۲	۲۱۵,۳۶۲,۰۰۰,۰۰	۵۹,۳۸	۳۱۴,۷۶۸,۰۰۰,۰۰

منبع: (ایرانی ، ۱۳۸۰: ۱۳۸)

این برنامه گرچه اولین تجربه شهرداری مشهد برای تمرین برنامه ریزی بود، اما آغاز خوبی داشت؛ ولی به دلیل موانعی که در طی انجام برنامه بوجود آمد از جمله؛ عدم هماهنگی بین مشاور مطالعاتی (دانشگاه فردوسی مشهد) و کارفرما (شهرداری مشهد) ، سرانجام برنامه چندان مشخص نشد، و در نهایت برنامه به صورت نیمه، رها شد. ولی مقدمه ای شد برای انجام مرحله دوم تهیه برنامه عمرانی شهر مشهد. در واقع مرحله دوم برنامه عمرانی دنباله مرحله اول برنامه عمرانی اول است، که در زیر به آن اشاره شده است.

مرحله دوم تهیه برنامه عمرانی شهر مشهد

این مرحله به دنبال و در واقع مکمل مرحله اول تهیه برنامه عمرانی پنجساله اول می باشد که توسط تیم کارشناسی دفتر برنامه ریزی شهری مشهد از سال ۱۳۸۰ تهیه شد و مشتمل برشش فصل می باشد که در زیر به خلاصه ای از آنها اشاره می شود(شهرداری مشهد، ۱۳۸۴: ۲۳).

فصل اول: اهداف مورد نظر؛ فصل دوم: شناخت وضع موجود؛ فصل سوم: بررسی وضعیت شاخصهای عمرانی شهر؛ فصل چهارم: بودجه شهرداریها؛ فصل پنجم: مطالعات نیروی انسانی شهرداری؛ فصل ششم: پیشنهادات.

اهداف برنامه دوم عمرانی شهر مشهد در راستای آلبوم بودجه شهرداریها و محورهایی است که در این آلبوم برای فعالیتهای برنامه ای کوتاه مدت سالانه شهرداری مشهد تهیه و پیشنهاد شده است و در برگزیده اهداف کلان عمرانی و اهداف کلان جاری می باشد که در زیر عنوان گردیده است:

• اهداف کلان: این اهداف شامل شش هدف به شرح زیر است:

۱: ارتقای ضوابط شهرسازی در توسعه و بهسازی شهر، ۲. بهبود محیط زیست شهری، ۳. ساماندهی سیستم حمل و نقل شهری، ۴. ایمن سازی شهری، ۵. ایجاد رفاه عمومی، ۶. گسترش مشارکتهای عمومی

• اهداف کلان جاری: این اهداف شامل چهار هدف به شرح زیر است:

۱. ایجاد فرهنگ کنترل و نظارت، ۲. ارتقای آگاهی های عمومی، ۳. اصلاح ساختار اداری، ۴. ایجاد هماهنگی و انسجام در نظام مدیریت شهر

نکته اساسی در هدف گذاری این است که بایستی اهداف جزئی مکمل و زیر مجموعه اهداف کلان باشند و در واقع اهداف کلان یا کلی اهداف کیفی هستند که به خودی خود قابل اندازه گیری نیستند و چنانچه قابل اندازه گیری گردند، بایستی به اهداف کمی تبدیل شوند. بنابر این بایستی به لحاظ محتوایی و سلسله مراتبی هماهنگی و ارتباط محتوایی بین آنها برقرار باشد. آنچه که در مقایسه بین اهداف کلان و اهداف جاری شهرداری برای تدوین برنامه میان مدت عمرانی مشاهده می شود، عدم ارتباط منطقی بین اهداف است. چنین می توان نتیجه گرفت که اهداف کلان از نوع اهداف فیزیکی - کالبدی و از نوع مادی و محسوس و عینی قابل لمس هستند، در حالی که اهداف جاری از نوع اهداف معنوی و رفتاری غیر قابل لمس و غیر فیزیکی نرم افزاری می باشند. لازم به توضیح است که تجزیه اهداف کلان به اهداف کلی و اهداف جزئی به صورت جداگانه در بخشهای مربوط انجام گرفته است. ولی ارتباط منطقی بین دودسته هدف فوق وجود ندارد. گرچه ممکن است به صورت غیر مستقیم یکدیگر را پوشش دهند، ولی این شیوه هدف گذاری مجموعه فعالیتهای شهرداری را تا حد ممکن پوشش داده است و خواسته های شهرداری تا حد زیادی برآورده شده است، ولی خواسته های شهروندان را پاسخ گو نیست.

همچنین هدف گذاری شهرداری برای تدوین برنامه عمرانی نه تنها در راستای وظایف قانونی شهرداری است بلکه فراتر از آن را نیز شامل شده ، مانند گسترش مشارکتهای مردمی و ایجاد هماهنگی و انسجام در نظام مدیریت شهری. آنچه مسلم است مکانیزمهای لازم برای برخی از این اهداف پیش بینی نشده است و یا راه حلهایی ارائه نشده است. از سرنوشت این برنامه نیز اطلاع چندانی در دست نیست و از میزان اجرایی شده آن اطلاع صحیحی در دست نیست. به دنبال آن شهرداری مشهد در سال ۱۳۸۴ قرارداد جدیدی برای تهیه برنامه سوم توسعه و عمران شهر مشهد برای دوره ۱۳۸۸-۱۳۸۴ با مهندسان مشاور محیط پایدار منعقد نمود که به دلیل اینکه در حال تهیه می باشد از نقد و بررسی آن صرف نظر شده است (مهندسان مشاور محیط پایدار ، ۱۳۸۴ :۱۲).

مرحله سوم تدوین برنامه چشم انداز و استراتژی شهر مقدس مشهد (با محوریت شهرداری) در افاق ۱۴۰۴ هجری شمسی
سند چشم انداز شهر مشهد با محوریت شهرداری برای اولین بار در تاریخ برنامه ریزی شهرداری از سال ۱۳۸۳ به این طرف تهیه شده است. این سند مشتمل بر چندین گزارش و چندین بخش و چند هدف عمده است که در زیر به خلاصه ای از اهداف اشاره می شود (احمدی ، ۱۳۸۳ ، ۹۱):

اهداف یا محورهای برنامه چشم انداز شهر مشهد:

۱. محور استراتژیک مشهد شهری زیارتی - سیاحتی ؛
۲. محور استراتژیک مشهد شهری آرامش دهنده؛
۳. محور استراتژیک مشهد شهری فرح بخش؛
۴. محور استراتژیک مشهد شهری با اقتصاد خدماتی و صنایع برتر ؛
۵. محور استراتژیک مشهد شهری مبتنی بر فناوری؛
۶. محور استراتژیک مشهد شهری با امنیت؛

آنچه مسلم است کلیه کلانشهرهای جهانی از جمله لندن ، تورنتوی کانادا ، سیدنی و ملبورن در استرالیا و سایر شهرها از جمله بارسلونای اسپانیا ، پاریس و غیره دارای برنامه استراتژیک می باشند. تهیه برنامه استراتژیک برای شهر مشهد به دلیل تهیه برنامه چشم انداز توسعه ۲۰ ساله برای کشور ۱۳۸۴-۱۴۰۴ ضروری است. بر این اساس، شهرداری

مشهد اقدام به تدوین برنامه چشم انداز برای این شهر در ۶ محور یاد شده است. منتهی مساله اساسی در تدوین برنامه چشم انداز، توانایی در تصویر تحولات جهانی در افق ۲۰ ساله آینده است. و فراهم کردن بسترهای مناسب برای سازگاری با تحولات جهانی و بهره گیری از مزایای ناشی از این تغییرات است. همچنین توجه به شرایط محلی و ارائه راهکارهای مناسب برای حل مشکلاتی است که ممکن است در آینده نظام شهری را با چالشهای جدی مواجه کند.

تحلیل برنامه چشم انداز مشهد از جنبه نظری با رویکرد بهره گیری از تجربیات جهانی سایر شهرها برای طراحی برنامه چشم انداز، نمایانگر نارسایی هایی در تدوین اهداف می باشد، چرا که بسیاری از مفاهیم، گنگ، کلی و پرابهام می باشند. همچنین به برخی از محورهای اساسی اشاره نشده است؛ مانند: اهداف توسعه پایدار و جهت گیری کلی استراتژیهای شهری (کاهش مصرف سوخت، الگوی توسعه شهری - ایده شهر فشرده- شهرنشینی مجدد و غیره).

همچنین این برنامه در بعد داخلی نیز چنین بنظر می رسد که سند چشم انداز توسعه شهر مشهد مهمترین مشکلات شهر را در افق آینده که شامل حاشیه نشینی، بیکاری، تورم و گسترش فضایی ناخواسته شهری، ساختار سازمانی وظیفه گرا و پر هزینه شهرداری و مشکلات قانونی و فرهنگی برای رفع موانع جهانی کردن و توسعه گردشگری و هدایت به سمت رقابتی کردن شهر در سطح منطقه ای است، از قلم انداخته است و یا به طریقی از کنار آن گذشته است. شاید مشکلات نرم افزاری برای توسعه شهر مشهد به دلیل ویژگی خاص مذهبی مهمترین مسئله مدیریت شهری در افق ۲۰ ساله آینده می باشد. در شهری که هنوز امکان برگزاری یک مراسم فرهنگی ملی (کنسرتهای موسیقی ملی و سنتی) بدون رنگ و لعاب مذهبی وجود ندارد، چگونه این شهر می تواند در راستای اقتصاد فرهنگی که ویژگی و مشخصه اقتصاد جهانی قرن بیست و یکم است گام بردارد. شاید تدوین کنندگان سند برنامه چشم انداز با چنین مسائلی آشنا نیستند و یا اگر هستند از کنار آن به سادگی گذشته اند، در این صورت صداقت علمی و بی طرفی علمی را در تدوین برنامه در مرحله شناخت چالشها و نقاط قوت و ضعف، و فرصتها و تهدیدهایی را که اصول بنیادی تدوین برنامه استراتژیک می باشد، رعایت ننموده اند و تلاشهای بی حاصلی است که در نهایت اصل مفهوم و اعتبار برنامه ریزی را به زیر سؤال می برد.

همچنین هماهنگی بین سند چشم انداز ۲۰ ساله و برنامه عمرانی میان مدت ۵ ساله شهرداری و جود ندارد و هریک مسیر جداگانه را طی می نمایند. اصولاً یکی از مسائل مهم در برنامه ریزی پیوند محتوایی بین سطوح سلسله مراتبی برنامه ریزی است، که در تحلیل اهداف کلان و جاری یاد شده برنامه مشاهده نمی شود و دوبرنامه به جای اینکه در طول یکدیگر باشند در عرض یکدیگرند.

تحلیل روح حاکم بر نظام تدوین برنامه در شهرداری مشهد (بررسی وضعیت شاخصهای عمرانی شهر مشهد)

محور تفکر حاکم بر برنامه ریزی در شهرداری مشهد که برنامه ریزی معیارگرا نامیده می شود و مسئله اصلی تحقیق و شالوده فکری برنامه ریزی در شهرداری است، نتیجه اش تدوین شاخصهای کالبدی در قالب جدولی شبیه جدول شماره (۳) است. شاخصهای عمرانی شهر از جمله مهمترین ابزارهای برنامه ریزی کالبدی توسعه شهری محسوب می شوند. شناخت این شاخصها، تعیین میزان برخورداری شهروندان از این شاخصها و تعیین سرانه و مقایسه آن با استانداردها و در نهایت برآورد کمبود آن از جمله مهمترین مسائلی است که در نهایت برنامه عمرانی شهری را تشکیل می دهد. در مجموع شاخصهای عمده عمرانی شهر که بالغ بر ۷ محور عمده و حدود ۲۹ شاخص می باشند در زیر بررسی و در نهایت سطح کمبودها در جدول شماره (۳) مشخص شده است. این محورها عبارتند از:

- ۱- مشخصات محدوده خدمات شهری به تفکیک مناطق؛
- ۲- مشخصات معابر شهری؛
- ۳- مشخصات پارکینگ های عمومی در سطح شهر؛
- ۴- پایانه های در حال بهره برداری و در دست احداث؛
- ۵- مشخصات فضای سبز شهر به تفکیک مناطق؛
- ۶- مشخصات مربوط به تولید انواع مواد زائد شهری؛
- ۷- مشخصات اماکن ورزشی شهرداری در سطح مناطق.

پس از تعیین محورها به تبع آن شاخصهای مربوط به هریک از محورها نیز تعیین شده که با توجه به سطح استاندارد که در برنامه سوم توسعه کشور برای هریک از شاخصها در سطح ملی ارائه شده است شهرداریها بتوانند پس اجرای برنامه در سطح شاخصهای ملی وضعیت شهر را تثبیت نمایند. در واقع کلیه شهرهای کشور با ویژگیهای

متفاوت باید خود را با استاندارد پیشنهادی از جانب وزارت کشور در قالب برنامه سوم توسعه کشور هماهنگ نمایند. این نوع استاندارد سازی و کارکرد انبوه در سطح ملی و عمل یکنواخت شهرداریها به اندازه های جمعیتی متفاوت و نقشهای متعدد، به نوعی، برنامه ریزی فوردیرا به ذهن متبادر می کند (فورد بنیان گذار کارخانه ماشین سازی فورد و در دهه ۱۹۲۰ در آمریکا تولید کننده سری وارو انبوه ماشینهای استاندارد است).

جدول شماره (۳): بررسی تطبیقی سطح شاخصهای عمرانی شهر مشهد و سطح استاندارد شاخصها در برنامه سوم توسعه کشور

ردیف	نوع شاخص	واحد	مقدار	واحد	مقدار	واحد	مقدار
۱	پارکینگ شهری	مترمربع به ازای یک نفر	۰,۱	مترمربع	۰,۱	۲۳۸۵۵۶	۲۰۰۴۲۵
۲	سطح اعیان پایانه برونشهری	نسبت به کل زمین	۰	%۲۰	۰	۱۷۰۳۱۶	۰
۳	سطح عرصه پایانه برونشهری	مترمربع به ازای یک نفر	۰,۰۷	۰,۳۸	۰,۰۷	۷۱۱۵۸۰	۱۴۰۰۰۰
۴	پایانه درونشهری	"	۰	۰,۰۲	۰	۴۴۸۲۰	۰
۵	اتوبوس	تعداد افراد به ازای یک اتوبوس	۱۹۸۰	۱۸۰۰	۳۰۰	۱۳۶۷	۳۰۰
۶	تاکسی	" یک تاکسی	۳۵۴	۵۰۰	۱۹۳	۵۸۰۷	۱۹۳
۷	پارک شهری	مترمربع به ازای یک نفر	۰,۲۹	۱,۶۱	۰,۲۹	۲۹۰۴۰۱	۷۰۴۰۰۰

۷۵۵۲۶۶ ۵	۸۸۲۹۰۴۵	۷,۳۱	۴,۱۸	"	پارکهای حفاظتی وجنگلی	۸
۲۳۱۷۰۰	۱۳۳۷۰۰۰	۰,۷	۰,۶۵	"	لونپارک	۹
۴۲۹۲۸۸ ۰	۱۴۸۸۹۰۰	۲,۵۸	۰,۷۱	"	پارکهای منطقه ای	۱۰
۹۲۲۳۱۴	۱۰۲۷۳۷۷	۰,۵	۶,۳۶	Kg به ازای یک نفر	تولیدمواد زاید روزانه	۱۱
۱۹	۲۱	۱۸	۱۰	به ازای هر یک مليون نفر	ایستگاه آتش نشانی	۱۲
۶۶۰۰۰۰	۱۶۷۰۰۰۰	۱,۰۴	۰,۸	متر مربع به ازای یک نفر	گورستان سطح شهر	۱۳
۱۴۷۹۰	۲۶۲۴۳	۱۵	۲۱,۹	" یک کارمند	ساختمانهای اداری	۱۴
۷۵۱۶۳۶ ۱	۳۱۰۰۹۳۴ ۵	۱۵,۳	۱۵,۰۷	M ^۲ به ازای یک نفر	سطح سواره رو احداثی	۱۵
۱۷۱۸۳۳ ۹	۸۰۰۳۱۸۳	۱۲,۰۶	۳,۹	"	سطح پیاده رو احداثی	۱۶
۷۰۴۰۶	۳۶۶۱۹	%۱۰۰	%۳۴	درصد طول مسیل بهسازی شده به کل مسیلهای	مسیلهای اصلی	۱۷
۱۳۴۰۰۰	۱۶۰۰۰	%۱۰۰	%۱۱	درصد بهسازی شده	کانالهای اصلی	۱۸
	۱۶۲ هکتار		۱۲	تعداد	تقاطعهای غیر همسطح	۱۹

۲۰	میدان همسطح	"	۱۰۱		۱۰۲ هکتار
۲۱	پل روگذر و زیرگذر عابر پیاده	"	۳۴		۱۶۲۲
۲۲	بازارهای عرضه مستقیم کالای شهرداری	M ^۲ به ازای یک نفر	۸ بازار		۱۲۷ غرفه
۲۳	میدان دائم میوه و تره بار	"	۰,۱۷		۳۵۰۰۰۰
۲۴	چاه جاذب	حلقه			۵۲۱۴
۲۵	اماکن ورزشی	M ^۲ به ازای یک کارمند	۰,۵۸		۴۲۹۷
۲۶	خانه فرهنگ و فرهنگسراها	متر مربع	۰,۰۹		۱۸۱۵۰
۲۷	مجتمع کارگاهی	تعداد	۲ مجتمع		۳۵۰۰۰ متر مربع ۲۰۶۰۰۰۰
۲۸	خیابانهای آسفالته	نسبت به کل سواره روها	٪۸۶	٪۹۷	۲۵۴۴۴۹۱ ۹۹۶۲۵۸ ۳
۲۹	پیاده روهای فرش شده	نسبت به کل پیاده روها	٪۷۸	٪۹۷	۶۲۴۷۷۸۱ ۱۵۱۵۳۰ ۶

منبع: شهرداری مشهد، برنامه میان مدت شهرداری و سازمانهای تابعه (۸۵-۸۱)

همانطوری که از جدول پیداست، تمام این شاخصها در قلمرو وظایف شهرداری و سازمانهای وابسته می باشند. نرم سازی و آستانه از قبل تعیین شده و عمده شاخصها کالبدی و دستگاه حل مشکل شهر را در برآورد کمبودها و اختصاص مقدار زمین برای

رفع آن می‌داند. مانند شاخص گورستان که سرانه این شاخص در وضع موجود ۰,۸ مترمربع است حال آنکه در شرایط مطلوب ۱,۰۴ مترمربع می‌باشد. و کمبودی حدود ۶۶۰۰۰۰ مترمربع پیشنهاد شده است. آنچه مسلم است، چنین شاخصهایی برای شهر اساسی اند، ولی این گونه نیاز سنجی از زاویه دستگاه مربوط (سازمان بهشت رضا(ع)) عنوان شده است. درحالی که از دیدگاه شهروندان ممکن است جزء اولویت کاری نباشد. حال چگونه می‌توان بین دیدگاههای شهروندان و اولویتهای سازمانهای وابسته به شهرداری تعادلی ایجاد کرد؟ که این، هنر دستگاه برنامه ریزی و مدیریت شهری است.

تحلیل دیدگاههای شهروندان پیرامون مسائل و مشکلات شهر مشهد و اولویت

بندی آنها (برنامه ریزی حل مشکل):

به طور کلی در الگوی برنامه ریزی "حل مشکل اصلاحی" که بر پایه مشارکت شهروندان قرار دارد، به دلیل وجود اقشار مختلف شهری با توجه به هدف تحقیق ممکن است نظر کلیه اقشار و یا برخی از آنها ملاک تعیین مشکلات شهری و اولویت بندی آنها قرار گیرد. ولی بر اساس مدل برنامه ریزی معیاری (هنجاری- کمی گرا) که شهرداری برآن اساس عمل می‌نماید، مقایسه شاخص در وضع موجود با وضع استاندارد آن در شرایط ایده آل تعریف شده (قراردادی) ملاک تقسیم بندی قرار می‌گیرد. به طور خلاصه تکنیکهای دستیابی به مشکلات شهروندان در الگوی برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی به شرح زیر می‌باشند:

۱. نظر سنجی از مدیران شهری (اعم از سازمانهای غیر وابسته به شهرداری و وابسته به شهرداری)؛

۲. نظر سنجی از صاحب نظران و متخصصان شهری؛

۳. نظر سنجی از شهروندان به طور اعم (طبقات مختلف).

انواع مشکلات شهری با استفاده از روش نظر سنجی از شهروندان

دراین شیوه ۵۰۰ نمونه از شهروندان با توزیع اتفاقی (خوشه ای) در سطح مناطق ۱۲گانه شهر مشهد (اطراف حرم مطهر، میدان شهدا، فلکه برق، بلوار طبرسی، فلکه راهنمایی، آب و برق، قاسم آباد، فلکه راهنمایی و غیره) با استفاده از پرسشنامه باز در خصوص بیان ۱۰ مشکل عمده شهر مشهد نظر خواهی شد. عده ای ۱۰ مشکل را بیان و

تعدادی دیگر به تعداد کمتر یا بیشتر پاسخ گفته اند. در مجموع ۴۴ مشکل توسط شهروندان بیان شده است حداکثر مربوط به مشکلات ترافیکی با ۱۲۱۵ (۵۲,۵۳٪) و حداقل با ۵ تکرار (۰,۱۹٪) مربوط به مشکلات بهداشتی و دارویی می باشد.

اولویت بندی مشکلات بیان شده توسط شهروندان

علی رغم اینکه در این بررسی از شهروندان خواسته شده بود، عمده ترین مشکلات شهر را حداکثر در ده عنوان ذکر کنند، که خود به نوعی اولویت بندی شده بود، ده مشکل عمده شهری پیشنهادی توسط شهروندان ۸۷,۹٪ کل مشکلات شهری را تشکیل می دهد. سهم سایر مشکلات ۱۲,۰۹٪ می باشد. در بین این مشکلات، مشکل ترافیک با ۵۲,۵٪ بالاترین درصد را به خود اختصاص داده است. ولی سهم این مشکل در بین کل مشکلات بیان شده ۸,۲٪ می باشد که در مقایسه با سایر مشکلات رقم بسیار بالایی است. بعد از مشکل ترافیک، مشکل فرهنگی (۵,۷٪) است که طیف وسیعی از مشکلات را شامل می شود؛ از قبیل کمبود کتابخانه، هویت فرهنگی، مراکز فرهنگی و اطلاع رسانی و غیره با ۵,۷۵٪ در مرحله دوم، مشکل آسفالت معابر با ۵,۷۱٪ در مرحله سوم قرار دارد. وضعیت سایر مشکلات در جدول زیر مشخص شده است. آنچه مسلم است ۱۰ مشکل عمده شهری از نگاه شهروندان عمده مشکلات محسوس و ادراکی و واقعی و گریبانگیر مردم می باشند، ترافیک، کمبود مسکن، گرانی مسکن، پروژه های ناتمام، بیکاری، گرانی و معطل ماندن پروژه قطار شهری مشهد، گرچه به لحاظ ماهیت، زیربنایی و روبنایی می باشند و فیزیکی و غیر فیزیکی هستند، اثر کمبود آنها بر زندگی شهروندان محسوس و قابل لمس است. مجموع این مشکلات به لحاظ ماهیت ضروت هماهنگی بین سازمانی را بیش از پیش می طلبد. و این نکته را نتیجه می دهد که اگر یک دستگاه دارای عملکرد بسیار موفقی باشد و دستگاه دیگر به عللی در دستیابی به اهداف با مشکلاتی مواجه باشد موفیت کلی نصیب شهر نشده است و لزوم هماهنگی بیشتر را می طلبد.

جدول شماره (۴) ۱۰ مشکل عمده شهر مشهد

درصد از کل	نسبت از کل	درصد	تعداد	ده مشکل عمده شهری
۸,۱۷	۰,۰۸	۵۲,۵۳	۲۱۵	ترافیک
۵,۰۵	۰,۰۵	۵,۷۵	۱۳۳	فرهنگی

مسکن	۱۲۷	۵,۴۹	۰,۰۴	۴,۸۳
آسفالت معابر	۱۳۲	۵,۷۱	۰,۰۵	۵,۰۲
آلودگی هوا	۱۲۶	۵,۴۵	۰,۰۵	۴,۸۰
قطار شهری	۱۱۵	۴,۹۷	۰,۰۴	۴,۴۰
گرانی	۱۲۲	۵,۲۷	۰,۰۴	۴,۶۳
کمبود وسایل نقلیه عمومی	۱۲۲	۵,۲۷	۰,۰۵	۴,۶۳
پروژه های ناتمام	۹۶	۴,۱۵	۰,۰۴	۳,۶۴
بیکاری	۱۲۵	۵,۴	۰,۰۵	۴,۷۵
جمع ۱۰ مشکل عمده	۲۳۱۳	۱۰۰	۰,۹۰	۸۷,۹۱
سایر مشکلات	۳۱۸	۱۲,۰۹	۰,۱۲	۱۲,۰۸
جمع کل مشکلات	۲۶۳۱		۱۰۰	

توزیع مشکلات بین دستگاههای مختلف شهری :

بر مبنای نتایج حاصل از جدول شماره (۴)، از ۱۰ مشکل عمده بیان شده توسط شهروندان ۴۰٪ آنها در ارتباط مستقیم با وظایف شهرداری می باشند (آسفالت معابر ، قطار شهری و وسایل نقلیه عمومی) و ۶۰ درصد باقی مانده بین شهرداری و سایر دستگاهها مشترک می باشد. از قبیل ترافیک (شهرداری ، نیروی انتظامی)، فرهنگی (شهرداری و ارشاد)، مسکن (مسکن و شهر سازی، بانکها، شهرداری) آلودگی هوا (شهرداری ، محیط زیست ، نیروی انتظامی و غیره) ، گرانی و بیکاری (سایر دستگاهها). ترکیب و نوع مشکلات عمده بیان شده توسط شهروندان نمایانگر این واقعیت است که آنها شهر را به عنوان کل منسجم می نگرند و اعتقادی نیز به تقسیم شهر به لحاظ وظایف بخشی بین دستگاههای مختلف قایل نیستند و ضرورت هماهنگی بین سازمانی را در سطح مدیریت شهری برای پرداختن به مشکلات ایجاب می نماید.

مقایسه بین دو الگوی برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی و معیار گرا

مراجعه به شهروندان و کسب دیدگاههای آنها پیرامون شناخت مشکلات عمده شهری، گامی در راستای مشارکتی کردن برنامه ریزی، انعطاف پذیری برنامه با خواسته های شهروندان و در نهایت سهولت اجراء و ارتقای شاخص رضایت مندی شهروندان و گذر از برنامه ریزی غیر دمکراتیک به سوی مشارکتی، ارتباطی و یا حل مشکل اصلاحی است. در واقع درک نیازهای شهروندان از « داخل » یعنی تکیه بر « دیدگاه داخلی » و « نه از دیدگاه محققى که در خارج قرار دارد»، مبنای برنامه ریزی است (آریلدهولت، جنسن، ۱۹۸۸: ۱۰۳).

در روش برنامه ریزی معیار گرای هنجاری مورد توجه شهرداری ۲۹ شاخص کمی مبنای تهیه برنامه قرار گرفته است؛ مثلاً در این جدول شاخصی با عنوان ترافیک وجود ندارد و تنها در اهداف برنامه عمرانی بحث ترافیک با احداث تعدادی پارکینگ و خط کشی خیابانها و تنظیم چراغهای راهنمایی مطالبی ذکر شده است. یا در این جدول در خصوص اتوبوس به عنوان یکی از وسائل نقلیه عمومی تنها به شاخص تعداد اتوبوس در وضع موجود ۱۹۸۰ نفر به ازاء هر اتوبوس، در حالی که در سطح استاندارد ۱۸۰۰ نفر می باشد، اشاره شده است. در صورتی که حل مشکل ترافیک که معلول سیاستهای متعدد اعم از سیاست گذاری سیستم کلی حمل و نقل (ترجیح حمل و نقل عمومی یا خصوصی، کاهش فاصله سفرهای کاری)، برنامه ریزی کاربری اراضی، بررسی روند افزایش سرانه مالکیت ماشین (سرانه مالکیت ماشین در مشهد از ۵۴ وسیله نقلیه به ازای ۱۰۰۰ نفر جمعیت شهری است که در سال ۱۳۸۴ به ۸۴ وسیله نقلیه افزایش یافته است) اشاره نشده است.

براساس جدول فوق الذکر، سرانه لونا پارک در وضع موجود ۰/۶۵ مترمربع می باشد که در سطح استاندارد ۰/۷ مترمربع می باشد. آیا کمبود نیم مترمربع سرانه مشکل فضای سبز شهری است. یا توسعه گورستانها یکی از اهداف برنامه عمرانی شهرداری است و نیاز به توسعه گورستان براساس ظرفیت اعلام شده از سوی سازمان مربوطه برآورد و اعلام شده است و نوعی نیاز سنجی از بیرون است و ضرورت اجرای آن در اولویت دستگاه اجرایی است. درحالی که از نظر شهروندان در بین ۴۴ مشکل شهری عنوان شده، ضرورت طرح چنین مسئله ای احساس نشده است. یا سرانه استاندارد صندلی سینما ۵۰ نفر است درحالی که در مشهد به ازاء ۲۵۰ نفر یک صندلی سینما وجود دارد. تدارک زمین برای احداث سینما یکی از اهداف برنامه عمرانی است،

درحالی که در بین ۴۴ مشکل اعلام شده نامی از سینما آورده نشده است و شهروندان به مشکلات فرهنگی از زاویه غیر کالبدی اشاره کرده اند. بنابر این تکیه بر شاخصهای کمی بدون تلفیق آن با نظرات شهروندان و ساخت شاخصهای واقعی و ملموس امکان حل مشکلات شهری با دیدگاه کمی گرای می ممکن نیست.

تفاوتهای دو روش برنامه ریزی شهری بیانگر مسائل زیر است:

۱- نگاه شهروندان به شهر، نگاهی بخشی نیست و نگاهی کلی و سیستمی است و به شهر به عنوان یک مجموعه می نگرند. لذا مسایل و مشکلاتی که بیان می کنند، بدون توجه به حیطه وظایف دستگاه خاصی است. هم مسائل شهرداری و هم مسائل غیر مرتبط به شهرداری را در بر می گیرد (مانند مشکل گرانی، بیکاری و غیره) و ضرورت همکاری بین دستگاهی را ایجاب می نماید.

۲- مسائلی که از جانب شهروندان بیان می شود، بیشتر مشکلات ملموس و عینی است که آنها در زندگی روزمره با آن درگیر هستند که ممکن است مسائل بنیانی و بلند مدت را دربرنگیرد. بنابر این بایستی تلفیقی بین مشکلات و نیازهای جاری و بلند مدت صورت گیرد که به موازات یک دیگر در فرآیند برنامه ریزی وارد شوند و مورد غفلت قرار نگیرند. چنین به نظر می رسد که شهرداری بیشتر بر مسائل بلندمدت و شهروندان بر مسائل کوتاه مدت تکیه دارند.

پیشنهادات

با توجه به نتایج حاصل از تحقیق، پیشنهاداتی به شرح زیر برای انسجام مدیریت شهری و تقویت بنیانهای برنامه ریزی شهری ارائه می گردد:

۱. ضعف مبانی نظری در تدوین برنامه های شهری اعم از عمرانی و غیره از ابتدا تا انتهای مطالعه آشکار بود. تجربه گرایی و عمل گرایی بدون پشتوانه نظری، و تنزل برنامه به محاسبه آماری چند شاخص کمی و مسئله گریزی برنامه وسازگاری ضعیف برخی شاخصها با واقعیتهای کیفی موجود بیانگر این نکته است که در شیوه برنامه ریزی شهری باید تغییرات اساسی صورت گیرد و به سمت الگوهای مشارکتی حل مشکل هدایت شود و در شرایط موجود تلفیقی از دوالگوی برنامه ریزی حل مشکل اصلاحی و برنامه ریزی معیار گرا با توجه به واقعیتهای موجود جوامع شهری (تضاد فضایی، تبدیل شهرها به چند شهر_ مناطق مختلف فقر و ثروت) الگوی قابل انعطاف تری برای حل

مشکلات شهری از منظر منطق توجه به دیدگاههای تکنوکراتی حاکم بر دستگاه حجیم مدیریت شهری و توجه به خواسته های شهروندان در مناطق مختلف شهر است.

۲. سیاست گذاری شهری در راستای تصویر چشم انداز آیند شهری از قبیل تزریق اصول توسعه پایدار به درون برنامه توسعه شهری و طرح مباحث مربوط به الگوی کاربری ترکیبی ، شهر فشرده (New Man, ۱۹۹۹, ۵۹)

و همگامی با تحولات جهانی و بهره گیری از تجربیات جهانی برای تدوین برنامه از دیگر مشکلات برنامه های تدوین شده برای دومین کلان شهر کشور، یعنی مشهد است.

فهرست منابع و مآخذ

۱. آریلهولت، جنسن، جغرافیا، تاریخ و مفاهیم، مترجم، جلال تبریزی، کاوش، تهران، ۱۹۸۸
۲. احمدی، استراتژی و شاخصهای شهری، انتشارات آذر برین، مشهد، ۱۳۸۳۱
۳. ایرانی، فریدون، تدوین برنامه عمرانی ۵ ساله شهرداری مشهد (۱۳۷۸-۱۳۸۲)، دانشگاه فردوسی مشهد ۱۳۸۰
۴. تام ترنر، شهر همچون چشم انداز، ترجمه فرشاد نوریان، شهرداری تهران، ۱۳۷۶
۵. رهنما، محمد رحیم و دیگران، گزارش طرح تحقیقاتی: "تیین نقش و جایگاه برنامه جامع میان مدت هماهنگی در توسعه کلانشهرها"، نمونه: شهر مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد و شهرداری مشهد، سال ۱۳۸۴
۶. سازمان آمار و اطلاعات شهرداری مشهد، آمارنامه شهر مشهد، ۱۳۸۳
۷. شهرداری مشهد، برنامه میان مدت شهرداری و سازمانهای تابعه (۸۵-۸۱)، ۱۳۸۴
۸. شورای اسلامی شهر مشهد، آرشیو خزانه داری، ۱۳۸۱
۹. قربانی، فرج الله، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و خدمات عمومی، انتشارات فردوسی، تهران، ۱۳۷۳
۱۰. مهدیزاده، جواد، نظریه ای جدید اقتصادی و اجتماعی در مطالعات شهری، جستار شهر سازی، شماره هشتم، بهار ۱۳۸۳
۱۱. مهندسان مشاور محیط پایدار، طرح تدوین برنامه ۵ ساله عمران و توسعه شهرداری مشهد، دفتر اول، چارچوب پژوهش کاربردی جهت تدوین برنامه، ۱۳۸۴
۱۲. مهندسین مشاور تصت، گزارشات سند چشم انداز مشهد، ۱۳۸۴
۱۳. وزارت کشور، برنامه عملیات نوسازی، عمران و توسعه شهر- برنامه میان مدت عمرانی شهرداری، ۱۳۷۹
۱۴. وزارت مسکن و شهر سازی، طرح جامع مشهد، ۱۳۴۶
۱۵. Martin C (۱۹۸۵) *Analytical Urban Geography*, Prentice Hal, USA.
۱۶. John Foley & Mickey Lauria (۲۰۰۰) *Plans, Planning and Tragic Choices*, Planning Theory & Practice, Vol. ۱, No. ۲

۱۷. E.R.Alexander (۲۰۰۱) *The Planner –Prince: Interdependence , Rationalities and Post –communicative Practice* , Planning Theory & Practce, Vol.۲, No.۳

۱۸. Peter Newman et al (۱۹۹۹) *Sustainability and cities; overcoming automobile dependences*, Island Press, USA