



University of
Sistan and Baluchestan



Association of Geography
and Planning
of Border Areas of Iran

Investigating the Reasons for non-Implementation of Municipal Development Projects from 2018 to 2022 from the Viewpoint of Officials (Case Study: Rasht City)

Ali Akbar Salaripour^{1✉}, Majid Chouband², Khadijah Mohammadi³, Hojjat Akbari Dafsari⁴, Matin Ashouri⁵

1. Associate Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Art, University of Guilan, Guilan, Iran.
✉ E-mail: salaripour@guilan.ac.ir
2. MA in urban development and urban planning, Faculty of Architecture and Art, University of Guilan, Guilan, Iran.
E-mail: majidchouband@gmail.com
3. MA in urban development and urban planning, Faculty of Architecture and Art, University of Guilan, Guilan, Iran.
E-mail: soniyamoammadi98@gmail.com
4. MA in urban development and urban planning, Faculty of Architecture and Art, University of Guilan, Guilan, Iran.
E-mail: hojjat.ak@gmail.com
4. MA of Urban Planning - Urban and Regional Planning, University of Tehran Fine Arts Campus, Tehran, Iran.
E-mail: matin.ashoori@gmail.com



How to Cite: Salaripour, A.A; Chouband, M; Mohammadi, KH; Akbari Dafsari, H & Ashouri, M . (2023). Investigating the Reasons for non-Implementation of Municipal Development Projects from 2018 to 2022 from the Viewpoint of Officials (Case Study: Rasht City). *Geography and Territorial Spatial Arrangement*, 13 (49), 123-126.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22111/GAII.2023.45519.3116>

Article type:

Research Article

Received:

01/05/2023

Received in revised form:

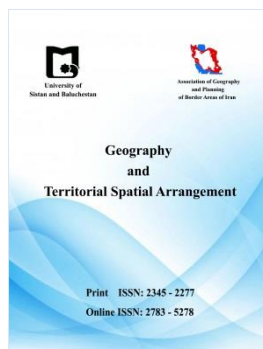
30/10/2023

Accepted:

12/12/2023

Publisher online:

25/12/2023



ABSTRACT

The inefficiency of urban plans has been one of the most challenging issues in urbanism in the fields of urban planning and urban management. Accordingly, despite the providing of various urban development projects that have resulted from these plans, it is evident that they often either do not reach the implementation stage or are abandoned as halfwork. The purpose of this study is to investigate the causes and factors of non-realization of the mentioned projects between 2018 and 2022. In this study, using the method of interviewing municipal experts, in which 13 experts from Rasht municipality were interviewed through open-ended questions on the causes and factors of non-realization of urban projects and their relationship with the urban management system, Economics, Urban development plans, etc. After analyzing the content of the interviews through the Ishikawa diagram in order to better show the root causes, it became clear that the poor relationship between urban management and traditional planning has many manifestations. The results showed that many factors have played a role in the width and length of each other and in the non-realization of urban projects in order to correct these deficiencies, different methods can be used such as changing the paradigm, modifying the structure of human resources, strengthening the role of peoples participation, organizational coordination and controlling the land.

Keywords:

project realization, officials attitude, Rasht Municipality, Urban development plans.



© the Author(s).

Publisher: University of Sistan and Baluchestan

Extended Abstract

Introduction

One of the problems of many different cities in the country is that many technical and construction projects resulting from urban development plans are abandoned without any results when they reach the implementation stage, and a small percentage of them are implemented successfully. Different social groups also consider themselves to be interested in the completion of such projects, which may be considered as one of the reasons for the lack of physical progress of the projects. At the country level, there are many projects such as the development of subway lines, the construction of overpasses and underpasses, the construction of surface water collection systems, etc. which have been abandoned for many years with relative physical progress, which also causes the stagnation of urban capital is.

Study Area

The city of Rasht is located at 37°16'N latitude and 49°36' E longitude from the Greenwich meridian. In the north of Iran, Rasht city as the center of Rasht county and Gilan province with an area of 1215 Km², almost in the center of the Gilan Jalga, in the largest part of the Sefid Rood river delta with an average height of 8 meters from the level of the open seas and at 330 km North West of Tehran, this city is located in the central part of Rasht county.

Material and Methods

The current research is applied in terms of purpose and descriptive-analytical in terms of method. Data collection is done in two parts. In the descriptive part, the records were examined using documentary and library methods, and in the analytical part, the reasons for the silence of the projects and the factors affecting them were studied in the field through interviews with the officials. The Ishikawa or fishbone method has been used to find the root causes.

Result and Discussion

After analyzing the content of the interviews through the Ishikawa diagram in order to show the root cause as best as possible, it was found that the weakness in the relationship between urban management and traditional planning has many manifestations.

Conclusion

The results showed that many factors have played a role in the non-fulfillment of urban projects, and in order to correct these deficiencies, various methods can be used such as changing the paradigm, reforming the structure of human resources, strengthening the role of people's participation, coordination Organization and control of undocumented lands.

Key words: project realization, officials 'attitude, Rasht Municipality, Urban development plans.

References

Amanpour, Saeed; Safaipour, Massoud; Maleki, Saeed; Alizadeh, Hadi; Structural challenges of urban development planning from the point of view of strategic approach (priorities and its effects in Ahvaz metropolitan city), human settlements planning studies (license holder: Islamic Azad University, Rasht branch), 15(1), 2019, pp. 213-199. (*In Persian*)

https://jshsp.rasht.iau.ir/article_672697.html

Master plan of Rasht city. (1386). The second volume. (*In Persian*)

https://shahrsazi.rasht.ir/Dorsapax/Data/Sub_15/File/Zavabet-tarhe-jame.pdf

Mohammadi Dost, Suleiman. Khanizadeh, Mohammad Ali. Farmer, Maleeha. (2019) Investigating factors affecting the realization of green space utilization with the approach of urban development strategy in the metropolis of Shiraz (case study of region one municipality), Human and Environment Quarterly (Iranian Association of Environmental Specialists), No. 52, pp. 109-92. (*In Persian*)

https://he.srbiau.ac.ir/article_15861.html

Mohammadnejad, Ali Asghar; Lashgari, Ali; Soleimani, Mansour. (2011). Assessing the realizability of land use in urban development plans (case: detailed plan of Tehran's 22nd district), Earth Sciences Researches (licensee: Shahid Beheshti University), third year, number 21, pp. 111-95. *(In Persian)*

https://scj.sbu.ac.ir/article_94957.html

Mouhoubi, N. and Boudemagh, S.S., (2019). A study on the causes of the failure to implement the Constantine metropolis urban project. Spatium(Franchise owner: Institute of Architecture and Urban&Spatial Planning of Serbia (IAUS)), pp.52-61.

https://www.researchgate.net/publication/335293433_A_study_on_the_causes_of_the_failure_to_implement_the_Constantine_metropolis_urban_project

Pandarian, Latif; Daryabari, Seyed Jamaluddin; Bakhsandeh Nusrat, Ali. (2018). Pathology of the realization of urban plans in Iran: a case study of the 22nd district of Tehran, Geography (license holder: Geographical Society of Iran), 17th year, No. 61, pp. 25-37. *(In Persian)*

<https://www.sid.ir/paper/379966/fa>

Sharmand Consulting Engineers. (1995). Research project on methods of realizing urban development plans. Center for studies and urban planning. Ministry of Interior. *(In Persian)*

Surkhili, Elnaz. Salari, Mohammad. Safavi Sohi, Maryam (2016) An analysis of the role of construction violations in the failure of urban development plans in Tehran metropolis, Bagh Manzar (license holder: Nazar Art, Architecture and Urban Planning Research Institute), 14th year, number 51, pp. 20-5. *(In Persian)*

https://www.bagh-sj.com/article_49424.html

The list of projects in the report of the Civil Deputy of Rasht Municipality, 1400. *(In Persian)*

<http://rasht.ir/fa/16>

Wazirian, Cyrus. (2003). The book of budgeting concepts and reforms, publications of the country's management and planning organization, number 1, pp. 50. *(In Persian)*

Zita Consulting Engineers. (1993). Research plan for evaluating urban comprehensive plans in Iran. Program and budget organization. *(In Persian)*

بررسی علل عدم توفیق شهرداری در اجرای طرح‌های توسعه از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱ از دیدگاه مسئولان (نمونه موردی: شهر رشت)

علی اکبر سالاری پور^{۱*}، مجید چوبند^۲، خدیجه محمدی^۳، حجت اکبری دافساری^۴، متین عاشوری^۵

مقاله پژوهشی

چکیده

ناکارآمدی طرح‌های شهری از چالش برانگیزترین بحث‌های شهرسازی ایران در حوزه‌های برنامه‌ریزی شهری و مدیریت شهری بوده است. بر همین اساس با وجود تهیه پروژه‌های متنوع توسعه شهری که از همین طرح‌ها منتج شده‌اند، مشهود است اغلب یا به مرحله اجرایی شدن نمی‌رسند یا به صورت نیمه‌کاره رها می‌شوند. هدف از این پژوهش بررسی علل و عوامل عدم تحقق‌پذیری پروژه‌های مذکور در بین سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱ است. در این پژوهش از روش مصاحبه با متخصصان شهرداری که در آن با ۱۳ تن از متخصصان شهرداری رشت، از طریق سؤالات باز به کند و کاو بر علل و عوامل عدم تحقق پروژه‌های شهری و ارتباط آن‌ها با سیستم مدیریت شهری، اقتصاد، طرح‌های توسعه شهری و... پرداخته شد. پس از تحلیل محتوای مصاحبه‌ها از طریق نمودار ایشیکاوا در جهت نمایش هرچه بهتر علت‌یابی ریشه‌ای مشخص شد که ضعف در رابطه میان مدیریت شهری و برنامه‌ریزی سنتی، نمود بسیاری دارد. نتایج نشان داد که عوامل عده‌ای در عرض و طول یکدیگر و در جهت عدم تحقق پروژه‌های شهری نقش داشته‌اند که در جهت اصلاح این نواقص می‌توان از روش‌های مختلفی چون تغییر پارادایم، اصلاح ساختار نیروی انسانی، تقویت نقش مشارکت مردم، هماهنگی سازمانی و کنترل زمین‌های نسقی بهره برد.

جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای
 زمستان ۱۴۰۲، سال ۱۳، شماره ۴۹
 تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۲/۱۱
 تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۸/۰۸
 تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۲۱
 صفحات: ۱۴۰-۱۲۳



واژه‌های کلیدی:
 تحقق پروژه، نگرش مسئولان،
 شهرداری رشت، طرح‌های توسعه
 شهری

مقدمه

یکی از مشکلات عده‌ای شهرهای مختلف در سطح کشور این است که بسیاری از پروژه‌های فنی و عمرانی حاصل از طرح‌های توسعه شهری زمانی که به مرحله اجرا می‌رسند، بی‌آنکه نتیجه یابند، رها شده و درصد کمی از آن‌ها توفیق اجرا می‌یابند. گروه‌های اجتماعی مختلف نیز خود را در به انجام رسیدن چنین پروژه‌هایی ذی‌نفع می‌دانند که شاید بتوان با وجود این پتانسیل، تقابل مطالبات این گروه‌ها را با قضاوت‌های ارزشی ذی‌نفوذان، یکی از دلایل عدم پیشرفت فیزیکی پروژه‌ها دانست. در سطح کشور پروژه‌های بسیاری مانند توسعه خطوط مترو، احداث روگذر و زیرگذر، احداث سیستم جمع‌آوری آب‌های سطحی و... وجود دارد که با پیشرفت فیزیکی نسبی، برای سالیان متمادی رها شده که این خود باعث راکد ماندن سرمایه‌های شهری نیز است.

رشد سریع شهرهای بزرگ در کشورهای در حال توسعه در پی کاربرد برنامه‌ریزی اقتصادی و تئوری نوسازی بعد از جنگ جهانی دوم موجب شد تا برنامه‌ریزی شهری به‌عنوان یک ابزار کنترلی از سوی تصمیم‌گیرندگان مورد پذیرش قرار گیرد؛ بنابراین تحت‌تأثیر نفوذ آمریکا، طرح‌های جامع و تفصیلی شهری به‌عنوان ابزار کنترل توسعه شهرهای بزرگ مورد پذیرش قرار گرفت (محمدنژاد و همکاران، ۱۳۹۱: ۹۶). تحول نظام فکری و محتوایی طرح‌های توسعه شهری، در طول قرن بیستم، از نگرش جامع سنتی که محصول آن طرح‌نهایی و مشخصات دقیق کاربری‌ها و تراکم‌های شهری است، تا طرح‌های راهبردی-ساختاری با محصول اصلی سیاست‌ها و راهبردهای هدایت توسعه که قابلیت انطباق‌پذیری با شرایط زمانی و مکانی را ایجاد می‌کند، مسیر منطقی‌تر و عملی‌تری را در برنامه‌ریزی شهرها ارائه داده است (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۶: ۶). در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، با توجه به سطح پایین تحقق‌پذیری طرح‌های شهری، باید در فرایند برنامه‌ریزی شهری، از طرفی به تدوین برنامه و راهبردها پرداخت و از سوی دیگر، جاری‌سازی استراتژی را به انجام رساند (پنداریان و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۶). با وجود اینکه بیش از ۴ دهه از تجربه تهیه طرح‌های توسعه و عمران شهری در ایران می‌گذرد، این طرح‌ها در رسیدن به اهداف خود موفق نبوده‌اند؛ زیرا هیچ‌یک مولد دانش فنی و تجربه عملی جامعه حرفه‌ای و شهرسازی ایران نبوده‌اند (محمدی‌دوست و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۴).

از طرف دیگر طرح‌های توسعه و عمران شهری در ایران، دارای یک الگو و فرایند اقتصادی اجرایی نیستند. شاید علت نبود این الگو و فرایند را بتوان در کم‌توجهی به اقتصاد شهری در نظام آموزشی شهرسازی ایران جست‌وجو کرد.

هدف از این تحقیق، جست‌وجوی عواملی است که تحقق پروژه‌های تعریف‌شده در دل طرح‌های توسعه شهری را با مشکل روبه‌رو ساخته است تا از این رهگذر به چاره‌جویی در جهت رفع مشکلات مورد بحث، پردازیم. شهر رشت به‌عنوان مرکز استان گیلان، یکی از شهرهای مهم شمالی ایران است که به دلایلی همچون آب‌وهوای معتدل، زمین‌های مناسب برای کشاورزی، فرهنگی غنی، از جمله شهرهای مهاجرپذیر و رو به توسعه کشور به شمار می‌آید. با این اوصاف در پی روند افزایش جمعیت، نیاز مبرم به توسعه زیرساخت‌ها در رشت به‌شدت احساس می‌شود. در این شهر پروژه‌های بزرگ‌مقیاس بسیاری برگرفته از طرح‌های توسعه شهری به‌صورت نیمه‌کاره رها شده که به‌عنوان پروژه‌های محرک توسعه می‌توانند بخش گسترده‌ای از مشکلات فعلی و آتی این شهر را در پاسخ به نیازهای ساکنان فعلی و جمعیت آینده آن برطرف کنند و به توسعه پایدار شهر کمک کنند. همچنین این تحقیق پاسخی به سؤالات زیر است:

- وضعیت اجرای پروژه‌های عمرانی در مدیریت شهری به چه شکل است؟
- دسته‌بندی موضوعی پروژه‌های شهری و پیشرفت در هریک از موضوعات به چه میزان است؟
- مهم‌ترین عوامل عدم پیشرفت پروژه‌های عمرانی کدامند؟
- جایگاه پروژه‌های شهری در طرح‌های توسعه کدام است و طرح‌های توسعه در موفقیت و عدم موفقیت یک پروژه چه اندازه اثر گذارند؟

مبانی نظری

- طرح‌های عمرانی

طرح عمرانی مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی و فنی و اقتصادی و اجتماعی در یک موقعیت جغرافیایی معلوم و در یک دوره زمانی از قبل تعیین شده، با اعتبار معین برای اجرای یک قسمت مشخص از فعالیت‌های یک بخش اقتصادی در قالب برنامه عمرانی، به مرحله اجرا درمی‌آید. هر طرح از تعدادی پروژه تشکیل می‌شود، پروژه مجموعه‌ای از عملیات هم‌جنس است که یک یا چند هدف از اهداف و عملیات یک طرح را تأمین می‌کند (وزیران، ۱۳۸۲: ۵۰).

- عوامل مؤثر در کامیابی پروژه‌های عمرانی عبارت‌اند از:

۱. توافق بین همه ذی‌نفعان، تیم پروژه، مشتری، مدیریت ارشد بر سر اهداف پروژه.
۲. برنامه‌ای که مسیر کلی پروژه و مسئولیت‌ها را مشخص کرده و جزئیاتی در جهت تخمین منابع انسانی، مالی، تجهیزاتی و زمان لازم برای اجرای کار را شامل می‌شود و به‌عنوان وسیله‌ای برای سنجش پیشرفت پروژه در نظر گرفته شده و در هر برهه زمانی به‌عنوان یک هشداردهنده عمل کند.
۳. ارتباطات مؤثر و مثبت بین افراد درگیر در پروژه برای هماهنگی عملیات و درک و حل مشکلات و واکنش مناسب در برابر تغییرات.
۴. یک محدوده کنترل شده با منظور نمودن انتظارات ذی‌نفعان در جهت اطمینان از اینکه هر فرد درگیر در پروژه دقیقاً می‌داند چه چیز باید در بازه زمانی و چارچوب بودجه مشخص انجام شود.
۵. حمایت مدیریت ارشد که با تصمیمات خود، پروژه را به حرکت در می‌آورد و موجب رفع موانع سازمانی می‌شود.
۶. عملکرد مؤثر تیم پروژه (فلسفی و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۲۴).

تحقیقات نشان داده که عواملی همچون عوامل مدیریتی، شیوه تهیه طرح‌ها و عوامل برنامه‌ریزی، کاستی‌ها و نادرستی‌های قوانین و مقررات، منابع اقتصادی و تأمین مالی اجرای طرح‌ها، عدم مشارکت واقعی ساکنان در فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌ها از دلایل عدم تحقق طرح‌های شهری بوده‌اند (محمدی‌دوست و همکاران، ۱۳۹۵: ۹۴). همچنین تحقق‌پذیری با نسبت پایین، از دو جنبه ضعف نظام اجرا و عدم توانایی نظریه در تبیین دستاوردهای عملیاتی یا انعطاف‌پذیری پایین طرح در شرایط عدم قطعیت قابل بررسی است. استراتژی خوب در حوزه برنامه‌ریزی و اجرای خوب استراتژی در حوزه مدیریت، دو ضرورت لازمه موفقیت است (پنداریان و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۶). در دیگر تحقیقات، رویکرد برنامه‌ریزی متمرکز در کشور را مهم‌ترین دلیل عدم تحقق دانسته‌اند که در ادامه پارادایم شیفت‌گذار از برنامه‌ریزی متمرکز به سمت برنامه‌ریزی راهبردی پیشنهاد شده است و موانع این پارادایم شیفت را نگرشی-دانشی، فرهنگی، ارتباطی، هنجاری-رفتاری و رسمی-نهادی ذکر کرده‌اند، به‌طوری‌که همچنان فرایند مدیریت شهری دچار چرخه ناکارای «شناخت، تجزیه و تحلیل و اجرا» است (امانپور و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۰۲). در بررسی طرح‌های جامع شهری، مهندسین مشاور زیستا در سال ۱۳۷۲ طی گزارشی به خطا در پیش‌بینی جمعیتی، اشتغال، در جهت گسترش کالبدی شهر، تراکم ساختمانی، شبکه ارتباطی و ساختار فضایی پی برده بود (مهندسین مشاور زیستا، ۱۳۷۲). دو سال بعد یعنی در سال ۱۳۷۴ مهندسین مشاور شارمند به تحقیق بر شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری، موانع اصلی، تحقق‌پذیری پایین طرح‌ها و شیوه تهیه طرح‌های شهری پرداختند که

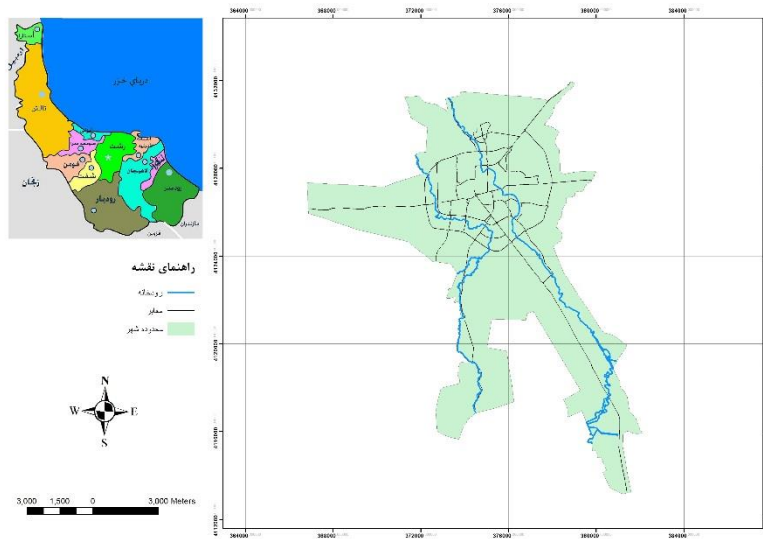
در نتیجه بر ضرورت عدم تمرکز قدرت و امکانات اجرایی در شهرداری، بودجه‌ریزی متناسب با پیشنهادات طرح‌ها، تقویت تشکیلات سازمان اجرایی، آموزش مردم و وضع قوانین کارآمد را از فاکتورهای تأثیرگذار در بحث تحقق‌پذیری دانسته بود (مهندسین مشاور شامند، ۱۳۷۴). برخی پژوهش‌ها نیز نگاهی حقوقی به موضوع داشته و به نقد قوانین و مقررات پرداخته‌اند، به نحوی که نارسایی در قوانین و مقررات شهرسازی از جمله قوانین و مقررات مربوط به مالکیت عمومی و خصوصی، ابهام یا تناقض در قوانین و مقررات، مقابله طرح‌های توسعه شهری با حقوق مالکیت، تخلفات ساختمانی، بورس‌بازی زمین، مسئله مالکیت‌ها و رشد سریع جمعیت را از عوامل عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری دانسته‌اند (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۵: ۶).

صاحب‌نظران دانشگاه کنستانتین الجزایر در بررسی علل عدم تحقق پروژه‌های شهری در کلانشهر کنستانتین کشور الجزایر، این علت‌ها را بیشتر در حوزه‌های مدیریت شهری و مدیریت پروژه دانسته بودند. عواملی همچون عدم مدیریت ذی‌نفعان، نبود حمایت سیاسی و عدم مشارکت دموکراتیک و همچنین مقررات، از جمله مواردی بوده‌اند که در این تحقیق ذکر شده بودند (Mouhoubi & Boudemagh, 2019: 52).

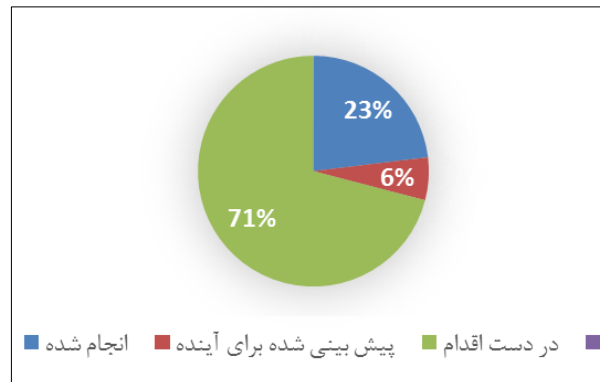
مطالعه روی علت و عوامل عدم اجرای پروژه‌های شهری منتج از طرح‌های توسعه با وجود اینکه از دغدغه‌های بزرگ شهرداری‌های کشور است، کمتر صورت گرفته است. همچنین کمتر پیش آمده که در مقالات پیشین نظرات متخصصان بررسی شوند. مقاله پیش‌رو می‌تواند خلأ میان برنامه‌ریزی شهری و مدیریت شهری را از طراحی تا اجرا پر کند. به علاوه اینکه با ریشه‌یابی موانع توسعه، این امکان را برای مدیران شهری فراهم می‌آورد تا با شناختی دقیق‌تر، ضمن پیشه کردن ابتکار عمل بیشتر، در جهت رفع رکود اقتصادی در به جریان انداختن چرخ توسعه شهری نقش سزاوارتری را ایفا کنند.

موقعیت جغرافیایی محدوده مورد مطالعه

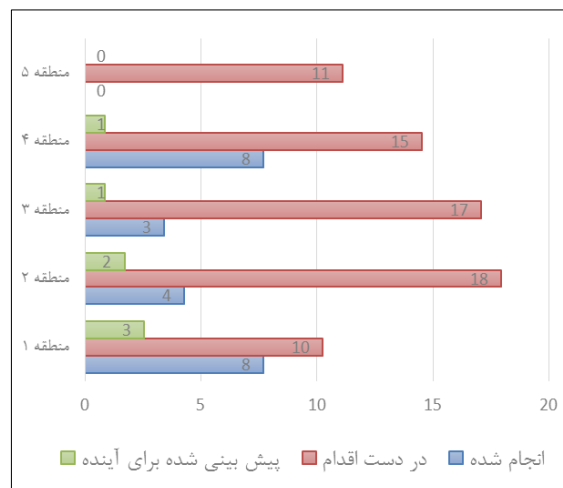
شهر رشت در عرض شمالی ۱۶° ۳۷ و طول شرقی ۳۶° ۴۹ از نصف‌النهار گرینویچ قرار دارد (طرح جامع رشت، ۱۳۸۶). در شمال ایران، شهر رشت به‌عنوان مرکز شهرستان رشت و استان گیلان با مساحتی 1215 Km^2 تقریباً در مرکز جلگه گیلان، در وسیع‌ترین بخش دلتای رودخانه سفیدرود با ارتفاع متوسط ۸ متر از سطح دریاهای آزاد و در ۳۳۰ کیلومتری شمال باختری تهران واقع شده، این شهر در بخش مرکزی شهرستان رشت قرار دارد (نقشه ۱).



نقشه ۱: موقعیت شهر رشت



نمودار ۱: وضعیت پروژه‌های عمرانی شهر رشت به درصد (گزارش معاونت عمرانی شهرداری رشت، ۱۴۰۰)



نمودار ۲: وضعیت پروژه‌های شهر رشت به تفکیک مناطق (گزارش معاونت عمرانی شهرداری رشت، ۱۴۰۰)

مواد و روش‌ها

- روش تحقیق

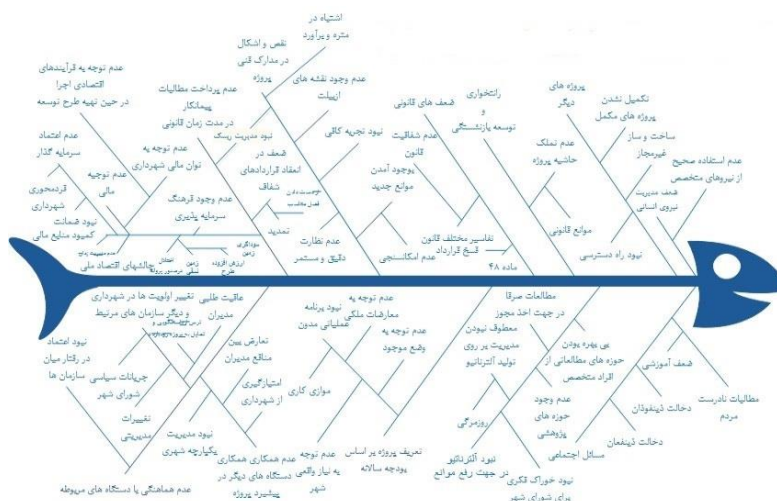
پژوهش حاضر به لحاظ هدف، کاربردی و از نظر روش، توصیفی-تحلیلی است. گردآوری داده‌ها در دو بخش صورت پذیرفته است. در بخش توصیفی به روش اسنادی و کتابخانه‌ای سوابق مورد بررسی قرار گرفته و در بخش تحلیلی به صورت میدانی از طریق مصاحبه با مسئولان دلایل مسکوت ماندن پروژه‌ها و عوامل مؤثر بر آن، مورد کند و کاو قرار گرفت. برای ریشه‌یابی علل و عوامل از روش ایشیکاوا یا استخوان ماهی استفاده شده است.

- یافته‌ها

پرسشنامه مصاحبه با مسئولان که با ۱۳ تن از کارشناسان و نخبگان شهرداری صورت گرفت، شامل ۱۱ سؤال تشریحی بوده است. در نهایت با استفاده از نمودار ایشیکاوا (استخوان ماهی) به تحلیل عوامل علت و معلولی در پارامترهای مطرح در مصاحبه‌ها پرداختیم. یکی از نکات مهم در اجرای پروژه‌ها، چالش‌هایی است که بدنه مسئول و مدیریت شهری با آن در تجربه واقعی و با واقعیت روبرو هستند که غالباً به دلیل اینکه بدنه جامعه از دیدن آن به دلایل مختلف محروم هستند، با دید اغماض به آن نگریسته و گاه به صورت سطحی از آن می‌گذرند. در این تحقیق با مصاحبه مسئولان امر، سعی بر آن شد که این حلقه مفقوده پوشش داده شود؛ از این رو در طراحی مصاحبه با مسئولان به منظور نظرسنجی از ایشان، ۱۱ سؤال تشریحی تبیین شد. بررسی روایی پرسشنامه با روش اعتبار صوری و استفاده از نظر چندین کارشناس متخصص صورت گرفت. با توجه به اعمال نظرات متخصصان در طراحی سؤالات، روایی پرسشنامه در حد بالایی قرار می‌گیرد که در این تحقیق ۱۳ مصاحبه به صورت گراندد تئوری از مسئولان امر انجام گرفت و در تحلیل پاسخ‌های تشریحی مصاحبه برای استخراج داده‌ها از روش کدگذاری پله‌ای استفاده شد و در پایان در جهت رهیافت درک بهتر از اهم و فی‌الاهم کدهای استخراجی نمودار ایشیکاوا و نمودار درختی ارائه شد.

- تجزیه و تحلیل

نمودار استخوان ماهی یا ایشیکاوا، نموداری است که در کشف علت‌ها و زیرعلت‌های یک پدیده می‌تواند یاری‌رسان باشد، به نحوی که در نهایت یک ذهنیت کلی از روابط علت و معلولی به مخاطب می‌دهد (نمودار ۳).



نمودار ۳: نمودار علت و معلولی استخوان ماهی در جهت ریشه‌یابی دلایل عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری

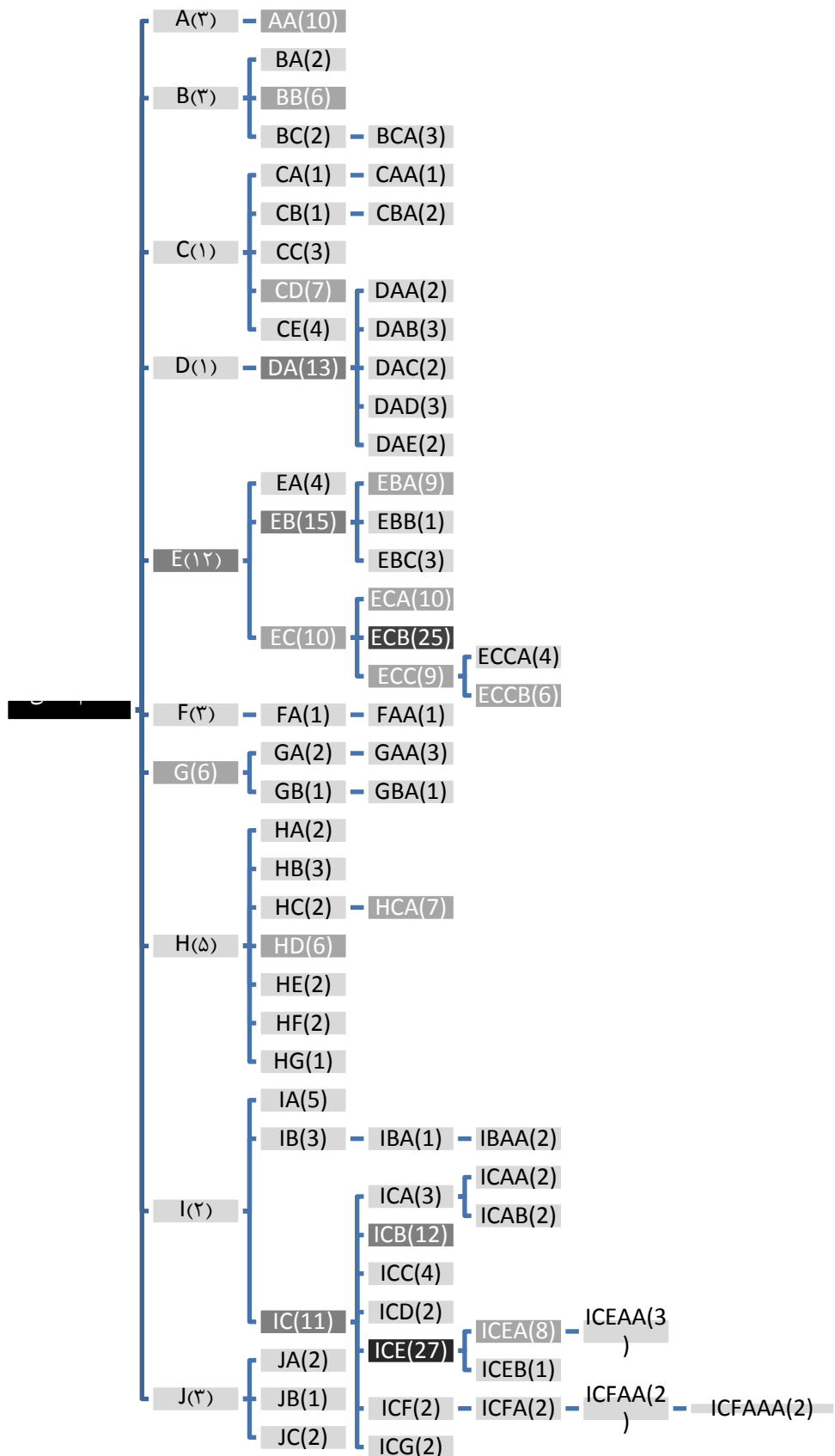
براساس این نمودار در تحلیل مصاحبه کارشناسان و مسئولان شهرداری رشت، ۱۰ علت شامل ضعف در مدیریت نیروی انسانی، معضلات اجتماعی، نبود آلترناتیو در جهت رفع موانع، تعریف پروژه براساس بودجه سالانه، عدم هماهنگی با دستگاه‌های مربوط، رانت‌خواری و توسعه بازنشستگی، ضعف‌های قانونی، نقص و اشکال در مدارک فنی پروژه، عدم پرداخت مطالبات پیمانکار در مدت زمان قانونی و اثرگذاری پروژه‌های دیگر، به‌عنوان علت‌های موازی که عدم تحقق پروژه‌های شهری را رقم زده‌اند، مطرح بوده است (جدول ۱). لیکن هرکدام از این علت‌ها دارای علت‌های ریشه‌ای تری است که در پایین بعد از تخصیص کدحروفی به‌صورت نمودار درختی نیز نمایش داده شده است. رنگ هر سلول مربوط به تکرار کد مربوط به آن سلول است (نمودار ۴).

جدول ۱- کدگذاری علل و عوامل

کد عددی	عنوان کد	تکرار کد	کد حرفی
۱	ضعف در مدیریت نیروی انسانی	۳	A
۱۱	عدم‌استفاده صحیح از نیروهای متخصص	۱۰	AA
۲	مسائل اجتماعی	۳	B
۲۱	دخال‌ت ذی‌نفعان	۲	BA
۲۲	دخال‌ت ذی‌نفوذان	۶	BB
۲۳	مطالبات نادرست مردم	۲	BC
۲۳۱	ضعف آموزشی	۳	BCA
۳	نبود آلترناتیو در جهت رفع موانع	۱	C
۳۱	نبود خوراک فکری برای شورای شهر	۱	CA
۳۱۱	ارتباط ضعیف صاحب‌نظران با شورای شهر	۱	CAA
۳۲	معطوف‌نبودن مدیریت بر تولید آلترناتیو	۱	CB
۳۲۱	روزمرگی	۲	CBA
۳۳	نبود حوزه‌های پژوهشی	۳	CC
۳۴	مطالعات صرفاً در جهت اخذ مجوز	۷	CD
۳۵	بی‌بهره‌بودن حوزه‌های مطالعاتی از افراد متخصص	۴	CE
۴	تعریف پروژه براساس بودجه سالانه	۱	D
۴۱	نبود برنامه عملیاتی مدون	۱۳	DA
۴۱۱	عدم توجه به وضع موجود	۲	DAA
۴۱۲	عدم توجه به معارضات ملکی	۳	DAB
۴۱۳	موازی‌کاری	۲	DAC
۴۱۴	عدم توجه به نیاز واقعی شهر	۳	DAD
۴۱۵	ایجاد پروژه‌های غیرضروری	۲	DAE
۵	عدم هماهنگی با دستگاه‌های مربوط	۱۲	E
۵۱	نبود اعتماد در رفتار میان سازمان‌ها	۴	EA
۵۲	عدم همکاری دستگاه‌های دیگر در پیشبرد پروژه‌ها	۱۵	EB
۵۲۱	نبود مدیریت یکپارچه شهری	۹	EBA
۵۲۲	امتیازگیری از شهرداری	۱	EBB
۵۲۳	تعارض بین منافع مدیران	۳	EBC
۵۳	تغییر اولویت در شهرداری و دیگر سازمان‌ها	۱۰	EC
۵۳۱	جریان‌ات سیاسی شورای شهر	۱۰	ECA
۵۳۲	تغییرات مدیریتی	۲۵	ECB
۵۳۳	عافیت‌طلبی مدیران	۹	ECC
۵۳۳۱	ترس از پاسخگویی	۴	ECCA

ECCB	۶	تمایل به پروژه‌های زودبازده	۵۳۳۲
F	۳	رانت‌خواری و توسعه بازنشستگی	۶
FA	۱	عدم تملک حاشیه پروژه توسط شهرداری	۶۱
FAA	۱	موانع قانونی	۶۱۱
G	۶	ضعف‌های قانونی	۷
GA	۲	تفسیر مختلف از قانون	۷۱
GAA	۳	عدم شفافیت قانون	۷۱۱
GB	۱	فسخ قرارداد به معنای اتمام کار	۷۲
GBA	۱	ماده ۴۸	۷۲۱
H	۵	نقص و اشکال در مدارک فنی پروژه	۸
HA	۲	نبود نقشه‌های ازبیلت	۸۱
HB	۳	عدم نظارت دقیق و مستمر	۸۲
HC	۲	به وجود آمدن موانع جدید	۸۳
HCA	۷	عدم امکان سنجی	۸۳۱
HD	۶	نبود مدیریت ریسک	۸۴
HE	۲	ضریب خطای متره و برآورد	۸۵
HF	۲	تغییر روند پروژه	۸۶
HG	۱	بی‌تجربگی سازمان	۸۷
I	۲	عدم پرداخت مطالبات پیمانکار در مدت زمان قانونی	۹
IA	۵	نبود مدیریت ریسک	۹۱
IB	۳	ضعف در انعقاد قراردادهای شفاف	۹۲
IBA	۱	تمدید قرارداد	۹۲۱
IBAA	۲	از دست دادن فصل مناسب	۹۲۱۱
IC	۱۱	کمبود منابع مالی	۹۳
ICA	۳	عدم اعتماد سرمایه‌گذار	۹۳۱
ICAA	۲	فردمحوری به جای سیستم‌محوری در شهرداری	۹۳۱۱
ICAB	۲	نبود ضمانت در بازپرداخت وام توسط شهرداری	۹۳۱۲
ICB	۱۲	عدم مدیریت زمان	۹۳۲
ICC	۴	چالش‌های اقتصاد کلان	۹۳۳
ICD	۲	نبود فرهنگ سرمایه‌پذیری	۹۳۴
ICE	۲۷	عدم توجه مالی	۹۳۵
ICEA	۸	عدم توجه به توان مالی شهرداری	۹۳۵۱
ICEAA	۳	عدم توجه به فرایندهای اقتصادی اجرا در حین تهیه طرح توسعه	۹۳۵۱۱
ICEB	۱	عدم شفافیت درآمد شهرداری	۹۳۵۲
ICF	۲	اختلال در صدور پروانه	۹۳۶
ICFA	۲	سوداگری زمین	۹۳۶۱
ICFAA	۲	زمین نسقی	۹۳۶۱۱
ICFAAA	۲	ارزش افزوده طرح	۹۳۶۱۱۱
ICG	۲	اتلاف منابع مالی	۹۳۷
J	۳	پروژه‌های دیگر	۱۰
JA	۲	تکمیل نشدن پروژه‌های مکمل	۱۰۱
JB	۱	ساخت‌وساز غیرمجاز	۱۰۲
JC	۲	نبود راه دسترسی	۱۰۳

(منبع: نگارندگان، ۱۴۰۱)



نمودار ۴: ساختار درختی علل و عوامل کدگذاری شده (منبع: نگارندگان، ۱۴۰۱)

نتیجه‌گیری

وضعیت پروژه‌های عمرانی حال حاضر شهرداری رشت بدین‌صورت است که بیش از ۷۰ درصد آن‌ها در دست اقدام بوده که در واقع پروژه‌های مسکوت و رها شده از این دست پروژه‌ها هستند. به لحاظ مکان‌یابی این پروژه‌ها اغلب در منطقه ۲ شهرداری رشت یعنی مرکز شهر هستند. پروژه‌ها در دسته‌های احداث سسستم جمع‌آوری و دفع آب‌های سطحی، احداث بولوار و خیابان، احداث پل سواره‌رو، احداث پل عابر پیاده، احداث تقاطع غیرهم‌سطح، احداث دیوار حفاظتی، احداث ساختمان، احداث سرویس بهداشتی، عملیات جمع‌آوری زباله، عملیات لایروبی و کفسازی معابر و پیاده‌روسازی تقسیم می‌شوند که در این میان بیشترین تعداد پروژه‌ها در موضوعات احداث سسستم جمع‌آوری و دفع آب‌های سطحی و همچنین کفسازی معابر و پیاده‌روسازی تعریف شده‌اند.

مهم‌ترین یا به بیان دیگر ریشه‌ای‌ترین عوامل عدم تحقق پروژه‌های شهری، در بحث با مسئولان، متخصصان و نخبگان شهرداری رشت، عدم استفاده صحیح از نیروهای متخصص، دخالت ذی‌نفعان، دخالت ذی‌نفوذان، ضعف آموزشی، ارتباط ضعیف صاحب‌نظران با شورای شهر، روزمرگی، نبود حوزه‌های پژوهشی، مطالعات صرفاً در جهت اخذ مجوز، بی‌بهره‌بودن حوزه‌های مطالعاتی از افراد متخصص، عدم توجه به وضع موجود، عدم توجه به معارضات ملکی، موازی‌کاری، عدم توجه به نیاز واقعی شهر، ایجاد پروژه‌های غیرضروری، نبود مدیریت یکپارچه شهری، امتیازگیری از شهرداری، تعارض بین منافع مدیران، جریانات سیاسی شورای شهر، تغییرات مدیریتی، ترس از پاسخگویی، تمایل به پروژه‌های زودبازده، موانع قانونی، عدم شفافیت قانون، ماده ۴۸، نبود نقشه‌های ازبیلت، عدم نظارت دقیق و مستمر، عدم امکانسنجی، نبود مدیریت ریسک، ضریب خطای متره و برآورد، تغییر روند پروژه، بی‌تجربگی سازمان، نبود مدیریت ریسک، ازدست‌دادن فصل مناسب، فردمحوری به‌جای سسستم محوری در شهرداری، نبود ضمانت در بازپرداخت وام توسط شهرداری، عدم مدیریت زمان، چالش‌های اقتصاد کلان، نبود فرهنگ سرمایه‌پذیری، عدم توجه به فرایندهای اقتصادی اجرا در حین تهیه طرح توسعه، عدم شفافیت درآمد شهرداری، ارزش افزوده طرح، اتلاف منابع مالی، تکمیل نشدن پروژه‌های مکمل، ساخت‌وساز غیرمجاز و نبود راه دسترسی عنوان شده است که این عوامل به‌طور مستقیم یا در پی ایجاد عواملی دیگر و در عرض یکدیگر عدم تحقق پروژه‌های شهری را رقم می‌زنند.

استفاده از روش ایشیکاوا در این تحقیق، در مقایسه با دیگر تحقیقات این حوزه، موجب گشت تا ریشه‌ای‌ترین دلایل از میان پاسخ‌ها به‌طور کیفی کشف شود. از طرف دیگر نمودار استخوان ماهی سرانجام به یک روند سلسله‌مراتبی بین عواملی که در مصاحبه‌ها پیرامون آن‌ها بحث شده بود، ختم شد که در رفع موانع تحقق طرح‌های توسعه می‌تواند کارساز باشد. روش کیفی ایشیکاوا در مقابل روش‌های کمی همچون AHP و... از این حیث برتری دارد که شکلی ساده‌تر و قابل‌فهم‌تر دارد، در نتیجه تحلیل و انتشار نتایج از این طریق با توجه به بین‌رشته‌ای بودن شهرسازی، برای ایجاد تعامل و توافق بهتر و سریع‌تر بین متخصصان گوناگون علوم شهری در حوزه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت، کاربردی‌تر خواهد بود. در تحقیق پیش‌رو سعی شده است به شکلی جامع همه جوانب و شاخص‌های عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری پوشش داده شود؛ بنابراین شکل نمودار استخوان ماهی در این تحقیق و در مقایسه با تحقیقات گذشته، استخوان‌بندی بیشتری دارد.

پیشنهادات

۱. تغییر پارادایم: با توجه به بررسی‌های صورت‌گرفته، زمینه‌سازی برای تغییر پارادایم برنامه‌ریزی سنتی به برنامه‌ریزی راهبردی ضروری به نظر می‌رسد. چه بسا طی مصاحبه‌ای که با متخصصان و نخبگان شهرداری صورت گرفت، در کل نوعی ارتباط قهری میان برنامه‌ریزی متمرکز و مدیریت شهری حاکم است که این مهم بیش از همه در مسائل اقتصادی و مالی نمود می‌یابد. با توجه به تجارب دیگر کشورها، گذار به پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی می‌تواند در این زمینه راهگشا باشد. از آنجایی که برنامه‌ریزی راهبردی با توجه به نظام شهرسازی شهرداری محور کشورهای خاستگاه آن، پایین به بالاست، می‌بایست راهبرد و سیاست‌های برنامه‌ریزی در حین حفظ ویژگی پایین به بالا (محل مینا)، در چارچوب نظام متمرکز ایران به‌گونه‌ای تدوین شود که اجرای طرح‌های فرادست را پوشش دهد. به این نحو که الزامات طرح‌های فرادست در جدول SWOT به‌صورت فرصت و تهدید مد نظر قرار گیرند. ضمناً الزام قانونی طرح‌های راهبردی و الزام بر پایش توسط برنامه‌ریز، می‌بایست در دستورکار شهرداری‌ها قرار بگیرد.
۲. اصلاح ساختار نیروی انسانی سازمان مدیریت شهری: در حالت ایدئال، اصلاح قانون انتخابات شورای شهر و محدود کردن آن با تعریف کرسی برای اعضای این شورا، در جهت ورود متخصصان امر به این حوزه و همچنین در نظر گرفتن حدود صلاحیت برای هر کرسی شورای شهر، به جهت جلوگیری از ورود متخصصان رشته‌ای به رشته دیگر، می‌تواند بحث به‌کارگیری نخبگان و متخصصان علوم شهری و ساختمان را با توجه به اینکه از دیدگاه مسئولان این موضوع مورد نقد بوده، پوشش دهد.
- از طرف دیگر، تعریف همین حدود صلاحیت در قانون برای انتخاب شهردار در همین راستا و تعریف حداقل مدت تصدی این کرسی، به جهت جلوگیری از تغییرات مدیریتی توصیه می‌شود. معرفی گزینه‌های شهرداری توسط شورای شهر و انتخاب نهایی توسط مردم، برای تصدی کرسی شهردار در مدت زمان معین حداقل ۴ ساله از دیگر پیشنهاداتی است که در مصاحبه با مسئولان نیز عنوان شده بود.
۳. تقویت نقش مشارکت مردم: همان‌گونه که پیشتر نیز بدان اشاره کردیم، قرار گرفتن مردم در بحث برنامه‌ریزی و مدیریت شهری می‌تواند از همه لحاظ، هم‌یاری‌رسان دو نهاد برنامه‌ریزی و مدیریتی بوده و هم‌اینکه سطح رضایت عمومی را تا حد زیادی بالا می‌برد. در این راستا در سطح ملی گنجاندن مطالبی در این باره و در آموزش ابتدایی کشور، ضروری است. در سطح محلی نیز تقویت و یاری‌خواستن از گروه‌های مردم‌نهاد و دغدغه‌مند، می‌تواند ارتباطی سازنده و دوسویه را میان ایشان و سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت شهری رقم بزند.
۴. هماهنگی میان سازمان‌های مختلف و عدم هماهنگی ایشان با مسئولان شهرداری از مشکلات پرننگی بوده است که مسئولان بر آن تأکید داشته‌اند. براین‌اساس وجود یک نظام یکپارچه در جهت برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ضروری می‌نماید. ولیکن وجود چنین سیستمی، منوط به تغییر اساسی نظام اجرایی و اداره کشور است. کشور ما دارای نظام بخشی است، یعنی هر موضوعی به موازات موضوعات دیگر در یک بخش جداگانه مدیریت می‌شود که این مسئله گرچه در تئوری کاملاً قابل قبول است، در عمل سطوح محلی را با چالش‌های مدیریتی بسیاری روبه‌رو می‌سازد. چاره این است که برای کشور سه سطح ملی و منطقه‌ای و محلی را در نظر بگیریم. سازمان‌های موازی وضع موجود را در محدوده یک پهنه، زیرمجموعه یک سازمان مدیریتی بزرگ‌تر قرار دهیم و قانون را به نحوی بنویسیم که این سازمان مدیریتی در محدوده یک پهنه (به مساحت یک بخش) از قدرت و اختیار بالایی در جهت هماهنگی و رفع تعارضات میان مدیران بهره‌بردار.

۵. کنترل زمین‌های نسقی: مدیریت امور شهر، بدون دسترسی سریع به منابع اطلاعاتی دقیق و صحیح امکان‌پذیر نیست. شهر صرفاً از تجمع انسان‌ها به‌وجود نمی‌آید، بلکه از مجموعه وسیعی از اراضی، ابنیه، مستحذات و معابر تشکیل می‌شود که در کنار خود لزوم ارائه خدمات وسیع و پیچیده‌ای را به‌عنوان خدمات شهری به‌وجود آورده است. سامانه اطلاعات جامع و به‌هنگام از محیط شهر که داده‌های شهری را مکان مبنا کند، اولین اقدام در جهت تحقق اهداف مدیریت شهر، به‌منظور ممیزی املاک و معابر موجود در سطح شهر است. نقشه‌برداری موزایک (کاداست) از اراضی نسق زیر نظر شهرداری در جهت خرید و فروش اراضی نسق می‌تواند این رهیافت را به‌صورت پایگاه داده ساماندهی کند و اسناد مربوط به آن همانند پایان کارهای ارائه‌شده شهرداری برای گرفتن سند، در اراضی نسق میسر افتد. در جهت هدایت مالکان اراضی نسق به سمت این سامانه می‌توان از امتیازات تشویقی برای اراضی نسق مانند امتیازات آب، برق و... مدد جست.

منابع

امان پور، سعید؛ صفائی پور، مسعود؛ ملکی، سعید؛ علیزاده، هادی؛ چالشهای ساختاری طرحریزی توسعه شهری از نگاه رویکرد راهبردی (اولویتها و تأثیرات آن در کالان شهر اهواز)، مطالعات برنامه ریزی سکونتگاههای انسانی (صاحب امتیاز: دانشگاه آزاد اسلامی واحد رشت)، ۱۵(۱)، ۱۳۹۹، صص ۱۹۹-۲۱۳.

https://jshsp.rasht.iau.ir/article_۶۷۲۶۹۷.html

پنداریان، لطیف؛ دریاباری، سیدجمال الدین؛ بخشنده نصرت، علی. (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی تحقق‌پذیری طرح‌های شهری در ایران: نمونه موردی منطقه ۲۲ شهر تهران، جغرافیا (صاحب امتیاز: انجمن جغرافیایی ایران)، سال هفدهم، شماره ۶۱، صص ۲۵-۳۷.

<https://www.sid.ir/paper/۳۷۹۹۶۶/fa>

سرخیلی، الناز. سالاری، محمد. صفوی سهی، مریم (۱۳۹۶) تحلیلی بر نقش تخلفات ساختمانی در ناکامی طرح‌های توسعه شهری کلانشهر تهران، باغ منظر (صاحب امتیاز: پژوهشکده هنر، معماری و شهرسازی نظر)، سال چهاردهم، شماره ۵۱، صص ۵-۲۰.

https://www.bagh-sj.com/article_۴۹۴۲۴.html

طرح جامع شهر رشت. (۱۳۸۶). جلد دوم.

https://shahrsazi.rasht.ir/Dorsapax/Data/Sub_۱۵/File/Zavabet-tarhe-jame.pdf

لیست پروژه‌های گزارش معاونت عمرانی شهرداری رشت، ۱۴۰۰.

<http://rasht.ir/fa/16> (

محمدنژاد، علی اصغر؛ لشگری، علی؛ سلیمانی، منصور. (۱۳۹۱). ارزیابی تحقق‌پذیری کاربری زمین در طرح‌های توسعه شهری (مورد: طرح تفصیلی منطقه ۲۲ تهران)، پژوهش‌های دانش زمین (صاحب امتیاز: دانشگاه شهید بهشتی)، سال سوم، شماره ۲۱، صص ۹۵-۱۱۱.

https://scj.sbu.ac.ir/article_۹۴۹۵۷.html

محمدی دوست، سلیمان. خانی زاده، محمدعلی. کشاورز، ملیحه. (۱۳۹۹) بررسی عوامل موثر بر تحقق‌پذیری کاربری فضای سبز با رویکرد راهبردی توسعه شهری در کلانشهر شیراز (مطالعه موردی شهرداری منطقه یک)، فصلنامه انسان و محیط زیست (انجمن متخصصان محیط زیست ایران)، شماره ۵۲، صص ۹۲-۱۰۹.

https://he.srbiau.ac.ir/article_۱۵۸۶۱.html

- مهندسین مشاور زیستا. (۱۳۷۲). طرح تحقیقاتی ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران. سازمان برنامه و بودجه.
- مهندسین مشاور شارمند. (۱۳۷۴). طرح تحقیقاتی شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری. وزارت کشور.
- وزیربان، سیروس. (۱۳۸۲). کتاب مفاهیم و اصلاحات بودجه‌ریزی، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شماره ۱، صص ۵۰.

References

- Mouhoubi, N. and Boudemagh, S.S., 2019. A study on the causes of the failure to implement the Constantine metropolis urban project. *Spatium*(Franchise owner: Institute of Architecture and Urban&Spatial Planning of Serbia (IAUS)), pp.52-61.
- https://www.researchgate.net/publication/335293433_A_study_on_the_causes_of_the_failure_to_implement_the_Constantine_metropolis_urban_project

