

نشریه علمی- پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی، سال ۱۸، شماره ۴۹، پاییز ۱۳۹۳، صفحات ۲۱۶-۱۹۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۰۳/۰۹

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۲/۰۶/۰۷

ارزیابی میزان انطباق مکانی در فرایند اجرای طرح‌های جامع شهری (مطالعه موردی؛ طرح جامع شهر بناب)

رسول قربانی^۱
محمد جام کسری^۲
ملیحه میرزابکی^۳

چکیده

طرح‌های جامع شهری مهم‌ترین ابزار هدایت و ساماندهی نظام‌مند شهرها، آشکارترین نمود شهرسازی نوین در ایران محسوب می‌شوند که از اواسط دهه ۱۳۴۰ شمسی در مواجهه با نارسایی‌های کالبدی- فضایی شهرهای کشور به کار گرفته شدند و علی‌رغم نزدیک به نیم قرن سابقه طرح‌های توسعه شهری و فراز و نشیب‌هایی که در تهیه و اجرای این طرح‌ها وجود داشته، فرایند ارزیابی به مثابه ابزاری مدیریتی در راستای تحقق اهداف و موفقیت طرح‌های جامع تاکنون جایگاه مناسب و لازم را در نظام برنامه‌ریزی نیافته است.

بنابراین، نقاط قوت و ضعف آن‌ها به‌طور علمی شناسایی نشده و بازخورد آن در نظام برنامه‌ریزی انعکاس نیافته و علی‌رغم تداوم تهیه طرح‌های مختلف شهری، کمبودهای مزبور که ناشی از حلقه مفقوده ارزیابی در فرایند برنامه‌ریزی کشور است، همچنان پابرجا مانده است. بنابراین، برای نیل به یک برنامه‌ریزی پویا، مستمر، منعطف و مبتنی بر واقعیات، ارزیابی طرح‌های توسعه شهری گامی است ضروری که نمی‌توان اهمیت آن را نادیده گرفت.

Email:ghorbani.rasoul@gmail.com

۱- دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز.

۲- کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری.

۳- کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز.

مقاله حاضر به منظور بررسی نارسایی طرح‌های جامع شهری در رسیدن به اهداف و ارزیابی تحقق‌پذیری آن‌ها به رشته تحریر درآمده است. در این تحقیق، سعی شده از شیوه‌ای جدید در ارزیابی طرح‌های جامع استفاده شود. در این شیوه با استفاده از روش ارزیابی تحلیل دستیابی به اهداف (Goal-Achievement analysis) و با بهره‌گیری از دانش و ابزار سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی (GIS)، علاوه بر استفاده از روش انطباق سرانه‌ای، به تطبیق مکانی و مغایرت‌های صورت گرفته در تحقق اهداف کالبدی نیز پرداخته شده است.

نتایج تحقیق بیانگر آنست که گسترش شهر در طول دوره طرح در ابعاد مختلف اعم از محدوده، جهات توسعه، استقرار مکانی کاربری‌ها، تراکم‌های شهری از پیشنهادات طرح تخطی نموده و سازمان اجرایی ناظر بر آن نتوانسته است گسترش شهر را با پیشنهادات طرح منطبق سازد.

واژگان کلیدی: توسعه شهری، طرح جامع، ارزیابی، سیستم اطلاعات جغرافیایی، شهر بناب.

مقدمه

با توجه به نزدیک به نیم قرن سابقه طرح‌های توسعه شهری و فراز و نشیب‌هایی که تهیه و اجرای این طرح‌ها داشته، بازنگری و ارزیابی آن‌ها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. به‌خصوص دستیابی به روش‌ها و خط‌مشی‌های صحیح در آینده و بهره‌وری حداکثری از سرمایه‌گذاری و نیروی انسانی به کار گرفته شده در امر تهیه طرح‌های مزبور و خاصه وابستگی سرنوشت شهرهای کشور به طرح‌های توسعه شهری، ضرورت بازنگری و ارزیابی آن‌ها را دو چندان می‌نماید. چرا که، کل نظام مداخله در امور شهرها متکی بر طرح‌های جامع بوده و اجزای نظام یعنی قوانین و مقررات، تشکیلات و روش‌ها با این فرض شکل گرفته‌اند که طرح جامع ابزار قانونی و فنی مداخله در امور شهرهاست. در چنین شرایطی، وجود نارسائی‌ها در طرح‌های جامع شهری، کل نظام مداخله در امور شهرها را مختل می‌کند.

بررسی‌های انجام شده در مورد اجرای طرح‌ها در برخی از شهرهای کشور حاکی از آن است که بین واقعیت موجود و تصویری که طرح‌های جامع از شهرها به دست داده‌اند، فاصله و تفاوت قابل توجهی وجود دارد. مرور فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های جامع

شهری در ایران نشان‌دهنده وجود برخوردی متمرکز، آمرانه در تهیه آن‌هاست. چنین طرز تفکری در تهیه طرح‌ها، باعث تهیه طرح‌های ناقص و غیرواقع بینانه شده است. به عبارت دیگر، طرحی که بر اساس تصمیم وزارت مسکن و شهرسازی، اعتبار سازمان برنامه و بودجه (سابق) و عقد قرارداد یکنواخت با مشاور تهیه شود به علت عدم اطلاع مجریان طرح (شهرداری‌ها) و مردم به عنوان استفاده‌کنندگان نهایی طرح نمی‌تواند در اجرا موفق باشد (تشکر، ۱۳۷۹: ۷). به همین علت، کمتر طرح شهری توانسته است در دستیابی به اهداف خود از موفقیت قابل توجهی برخوردار باشد.

از مجموع مطالعات انجام شده در مورد ارزیابی نتایج عملکرد طرح‌های جامع شهری در ایران نیز چنین برمی‌آید که این طرح‌ها در مجموع نتوانسته‌اند در جهت اهداف مورد نظر خود حرکت کنند. بررسی نتایج عملکردها و نارسائی‌های این طرح‌ها حاکی از آن است که شهرها در طول اجرای طرح‌های جامع خود، از اهداف و ایده‌آل‌های آن فاصله گرفته و پس از پایان دوره طرح، انطباق کمی با آینده متصوره طرح جامع داشته‌اند (مشهودی، ۱۳۸۶: ۷).

در این راستا، مقاله حاضر سعی دارد تا به ارزیابی میزان دستیابی طرح‌های جامع شهری به اهداف تعیین شده به بررسی عوامل موثر در میزان تحقق یا عدم تحقق اهداف مذکور بپردازد و در این میان "طرح جامع شهر بناب" به عنوان یکی از شهرهای میانه اندام استان آذربایجان شرقی، مورد ارزیابی قرار گرفته است.

مفاهیم، دیدگاه‌ها و مبانی نظری

از ویژگی‌های ارزیابی، روند فراگیر آن است که در آن سعی می‌شود دلایل و شواهدی دال بر مزایا و معایب طرح‌های معین فراهم شود و نگرش‌های جدیدی برای تهیه آلت‌رناتیوهای برتر به دست آید. هدف از ارزیابی، تعیین اثربخشی و کارایی طرح جامع اجرا شده می‌باشد و با توجه به اینکه طرح مذکور بر اساس الگوی برنامه‌ریزی جامع و در قالب یک شرح خدمات همسان مطالعه و تهیه شده، لذا نتایج این ارزیابی تا حدود زیادی می‌تواند برای سایر شهرهای کشور کاربرد داشته باشد. بر این اساس پس از تشریح معنی و مفهوم ارزیابی به

بررسی انواع ارزیابی از نظر دوره زمانی پرداخته و در نهایت طرح جامع بناب با تکیه بر کاربری‌های عمده مورد سنجش و ارزیابی قرار می‌گیرد.

ارزیابی؛ معنی و مفهوم

ارزیابی (یا سنجش)، روش و ابزاری برای شناخت اثرات و نتایج موجود یا احتمالی عملکردها، فعالیت‌ها و طرح‌ها است (شریعت و دیگران، ۱۳۷۵: ۱-۲). این واژه از نظر لغوی به معنای برآورد ارزش و بهای یک شیء است (عمید، ۱۳۶۲: ۱۱۳) که به جای واژه لاتین «Evaluation» می‌نشیند. استنباط عده‌ای از این واژه، ارزیابی اقتصادی؛ یعنی صرفه‌جویانه طرح‌هاست. اما مقصود از ارزیابی، هرگونه فرایندی است که به اولویت‌های مورد نظر طراحی نظم و نسق منطقی بخشد و طرح را با هدف‌های کلی و کوتاه‌مدت اولیه آن مرتبط سازد (شارمند، ۱۳۷۸: ۶۰).

ارزیابی به‌عنوان روش و ابزاری برای شناخت نتایج و پیامدهای توسعه شهر و طرح‌های جامع تهیه شده برای آن به کار می‌رود تا مشخصه‌های زیست محیطی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی آن نمایان سازد (موسی کاظمی، ۱۳۸۶: ۱۰). در تعریفی دیگر، ارزیابی امری است که در فواصل مختلف تصمیم‌گیری برای پیشبرد طرح و نتیجه‌گیری از مطالعات برنامه‌ریزی حادث می‌شود (لیچفیلد و دیگران، ۱۳۶۵: ۷-۸).

از بررسی تعاریف فوق می‌توان به سه نکته اساسی پی برد که در اغلب تعاریف به نحوی به آن‌ها اشاره شده است. این سه نکته که ارکان اصلی فعالیت ارزیابی را تشکیل می‌دهند عبارتند از:

- الف- تنظیم و تدوین اهداف و معیارها
- ب- سنجش دستیابی به اهداف و معیارها
- ج- بهره برداری از نتایج

بدین ترتیب، ارزیابی می‌تواند کیفیت کلی فرایند برنامه‌ریزی را از طریق ارائه درک بهتری از اثرات و برخوردهای طرح پیشنهادی بر یک منطقه خاص، بهبود بخشد و همچنین

به تصمیم‌گیری پیچیده، بررسی و در نهایت مراقبت از سازگاری مراحل طرح‌های پیشنهادی کمک کرده و در ایجاد یک اقدام یکپارچه بر مبنای فرایند یادگیری مداوم مشارکت کند.^۴

انواع ارزیابی با توجه به زمان اجرا

با وجود آنکه ارزیابی به‌طور مستمر و مستتر در تمامی مراحل برنامه‌ریزی وجود دارد، اما با توجه به تقدم و توالی انجام آن می‌توان سه نوع مشخص، به‌شرح ذیل برای ارزیابی تعیین نمود:

الف- ارزیابی برنامه‌ریزی شده (قبل از اجرای طرح): این مرحله در واقع نوعی ارزیابی در روند برنامه‌ریزی شهری است که هدف آن تصحیح روند برنامه‌ریزی و بالا بردن قدرت تصمیم‌گیری در انتخاب آلترناتیو بهینه می‌باشد. این نوع از ارزیابی در ابتدای فرایند برنامه‌ریزی اتفاق می‌افتد و مقایسه گزینه‌های ممکن را به‌منظور انتخاب بهترین راه‌حل برای پیشرفت بیشتر، ارتقاء می‌دهد^۵ ارزیابی در این مرحله قضاوت در مورد طرح‌ها و پروژه‌های شهری را از حالت ذهنی و تصویری خارج ساخته و بر مبنای علمی و منطقی استوار می‌سازد.

ب- ارزیابی در حین اجرای طرح: این نوع ارزیابی در طول اجرای طرح انجام می‌گیرد و نتایج آن می‌تواند منجر به یک سری تغییر جهت‌ها در فرایند برنامه‌ریزی شود. این نوع ارزیابی به ویژه از آن جهت اهمیت پیدا می‌کند که به‌علت باز بودن سیستم‌های شهری همواره احتمال دخالت نیروهای پیش‌بینی نشده و تغییر نتایج مورد انتظار وجود دارد. همچنین، ممکن است به‌علت تغییر شرایط و یا عدم دقت برنامه‌ریزی انتظارات و اهداف طرح تحقق نیابد. در چنین شرایطی می‌توان از طریق ارزیابی مسائل و مشکلات، نسبت به هدایت جریانات در راه صحیح آن اقدام نمود (دیاس و دیگران، ۱۳۶۸: ۲۲۶).

ج- ارزیابی بعد از اجرای طرح: این ارزیابی در پایان فرایند اجرای طرح انجام می‌شود و بر اثرات طرح اشاره دارد. این نوع از ارزیابی تمام مراحل آماده‌سازی و اجرای طرح را بازبینی

4- Oliveira & Pinho, 2010a: 308

5- Oliveira & Pinho, 2010b: 346

می‌کند و یک قضاوت در مورد موفقیت طرح را امکان‌پذیر می‌سازد. بدین منظور ابتدا نتایج حاصل از اجرای برنامه بررسی شده و با نتایج آن مورد مقایسه قرار می‌گیرد و سپس مسائل پیش‌بینی نشده‌ای که در طول برنامه ظاهر شده‌اند مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. در واقع ارزیابی مذکور تغییرات حاصله در هریک از اجزای سیستم موجود را بررسی نموده، میزان شدت آن‌ها را تعیین کرده و جهت تغییرات انجام شده را مشخص می‌نماید. همچنین، ارزیابی بعد از اجرا، میزان تحقق‌پذیری اهداف طرح و اثرات خواسته یا ناخواسته، مثبت و منفی آن را آشکار ساخته و با بررسی روند کلی پروژه یا طرح، انحرافات آن را معین و دلایل آن‌ها را مشخص می‌سازد که نتایج حاصل از این بررسی می‌تواند در برنامه‌ریزی پروژه‌های آینده مفید بوده و مانع از بروز مشکلات مشابه گردد.

مواد و روش‌ها

روش تحقیق مجموعه‌ای از قواعد، ابزار و راه‌های معتبر (قابل اطمینان) و نظام‌یافته برای بررسی واقعیت‌ها، کشف مجهولات و دستیابی به راه‌حل مشکلات است (خاکی، ۱۳۸۹: ۲۰۱). از آنجا که هر پژوهش علمی با ظهور مسئله یا مجهولی در ذهن شروع می‌شود، هدف اصلی تحقیق علمی را باید در معلوم کردن مجهول و به‌عبارتی حل مسئله و یافتن پاسخ برای آن دانست (حافظنیا، ۱۳۸۷: ۱۶). لذا، هدف عمده و راهبردی پژوهش حاضر «ارزیابی میزان انطباق مکانی در فرایند اجرای طرح‌های جامع شهری مطالعه موردی؛ طرح جامع شهر بناب» عنوان کرد.

اساس این تحقیق در چارچوب ارزیابی بعد از اجرا انجام گرفته و از روش ارزیابی تحلیل دستیابی به اهداف (Goal-achievement analysis) در تحقیق استفاده شده است. در زمینه مباحث نظری بنابه ماهیت موضوع از روش اسنادی بر مبنای اطلاعات ارائه شده در تحقیقات قبلی و استانداردهای ارائه شده در طرح جامع بناب استفاده شده و برای انطباق شرایط موجود شهر با اهداف و پیشنهادات طرح علاوه بر بهره‌گیری از اسناد و مدارک طرح-های شهری موجود بناب از روش میدانی استفاده شده است. ویژگی بارز پژوهش حاضر که

آن را از دیگر کارهای تحقیقاتی که در این زمینه صورت گرفته متمایز می‌سازد، بهره‌گیری از دانش و ابزار سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی (GIS) علاوه بر استفاده از روش انطباق سرانه‌ای است که به تطبیق مکانی کاربری‌های پیشنهادی طرح جامع و مغایرت‌های صورت گرفته در ابعاد کالبدی نیز پرداخته است. قابلیت‌های موجود در این سیستم امکان استخراج و تولید نقشه‌های نوع سومی را به‌دست می‌دهد که با پردازش آن‌ها امکان مقایسه تطبیقی پیشنهادات طرح با وضعیت موجود در افق طرح و میزان انحراف معیار آن‌ها از استانداردهای تعیین شده را فراهم می‌کند.

یافته‌ها و بحث

پیش‌بینی جمعیتی طرح و میزان تحقق آن

طرح جامع بناب پیش‌بینی جمعیتی شهر را در افق طرح (۱۳۷۵)، برابر با ۷۴۶۱۰ نفر برآورد نموده بود که اگر با شمار جمعیت در سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵، (۶۳۲۴۰ نفر) مورد مقایسه قرار دهیم، ملاحظه می‌شود که حدود ۸۵ درصد جمعیت پیش‌بینی شده طرح تحقق یافته است. جدول شماره (۱)، میزان تحقق جمعیت پیش‌بینی شده طرح جامع بناب را نشان می‌دهد.

جدول (۱) میزان تحقق جمعیت پیش‌بینی شده طرح جامع بناب

پیش‌بینی طرح جامع برای سال ۱۳۷۵	جمعیت موجود در سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵	اختلاف جمعیتی موجود	درصد تحقق جمعیت پیش‌بینی شده
۷۴۶۱۰	۶۳۲۴۰	۱۱۳۷۰ نفر	۸۵ درصد

ماخذ: یافته‌های تحقیق بر مبنای مطالعات جمعیتی طرح جامع و نتایج سرشماری ۱۳۷۵

استقرار عملکردهای منتخب شهری

آنچه در این قسمت مورد بررسی قرار گرفته، ارزیابی میزان تحقق کاربری‌های منتخب طرح جامع و بررسی نحوه دستیابی طرح به برآوردهای انجام شده و جستجوی مکانیسم‌ها و نیروهای بازدارنده و مختل‌کننده نظم شهری در سطح اجرای طرح جامع است. هدف از

پرداختن به کاربری‌های منتخب بیشتر ناظر به این نیاز بوده است که به‌صورت سلسله‌مراتبی یکی از عناصر بخشی در متن طرح‌های جامع توضیح داده شود؛ زیرا اگر قرار بود همه انواع کاربری‌ها و کلیه مولفه‌های دخیل در ساختار طرح جامع توضیح داده شود، با هدف این مقاله که بر بودن یافته‌های تحقیق تأکید دارد، سازگار نمی‌بود.

کاربری مسکونی

در طرح جامع کاربری مسکونی ۳۴۵/۲۵ هکتار منظور شده بود. در دوره طرح این رقم ۳۹۲/۶۵ هکتار افزایش یافته است که نشان می‌دهد کاربری مذکور ۱۴ درصد بیش از پیشنهادات طرح جامع محقق شده است. اما تعمق بیشتر در داده‌های به‌دست آمده از تجزیه و تحلیل و مقایسه نقشه‌های طرح پیشنهادی و وضع موجود حاکی از آن است که تنها ۸۲ درصد (۲۸۰/۹۲ هکتار) از کاربری مسکونی پیشنهادی طرح جامع در دوره طرح محقق شده است و ۳۲ درصد (۷۱/۱ هکتار) بقیه از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به کاربری مسکونی حاصل شده است. از این مقدار باغات و اراضی کشاورزی با ۳۳/۰۹ هکتار (۴۶/۵۴ درصد) بیشترین میزان را به خود اختصاص داده‌اند.

همچنین، ۴۰/۰۶ هکتار از توسعه مسکونی نیز فراتر از محدوده پیشنهادی به وقوع پیوسته است. به‌طوری‌که توسعه‌های جدید باعث شده تا محلات مسکونی متعددی در خارج از محدوده مصوب شکل بگیرد و در طرح جامع جدید در داخل محدوده طرح قرار گیرد. به طوری که در پایان دوره طرح در سطح شهر بناب ۱۱ قطعه تفکیکی مصوب و غیرمصوب وجود داشت که در مجموع بالغ بر ۱۰۰ هکتار از اراضی سطح شهر را به خود اختصاص داده‌اند که در طرح پیش‌بینی نشده بودند.

کاربری آموزشی

در طرح پیشنهادی این کاربری ۹/۳۵ هکتار منظور شده بود. در دوره طرح این رقم به ۱۵/۰۷ هکتار افزایش یافته است که نشان می‌دهد کاربری مذکور ۶۱ درصد بیش از پیشنهادات طرح جامع تحقق یافته است. بررسی و مقایسه نقشه‌های طرح پیشنهادی و وضع موجود نشان می‌دهد که تنها ۹۰ درصد (۸/۴۲ هکتار) از کاربری آموزشی پیشنهادی در دوره طرح محقق شده و ۷۱ درصد بقیه از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به کاربری آموزشی

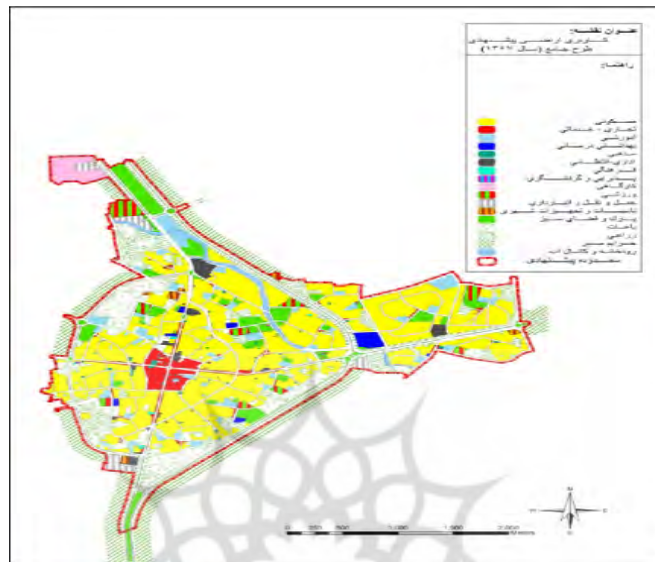
تحقق یافته است. این در حالیست که در طرح جامع برای آموزش عالی فضایی پیش‌بینی نشده بود، اما در دوره طرح ۱۰/۰۴ هکتار از اراضی شهر به این کاربری تخصیص یافته که ۹/۶۷ هکتار (۹۶/۲۹ درصد) آن در خارج از محدوده پیشنهادی طرح جامع صورت گرفته است.

کاربری تجاری

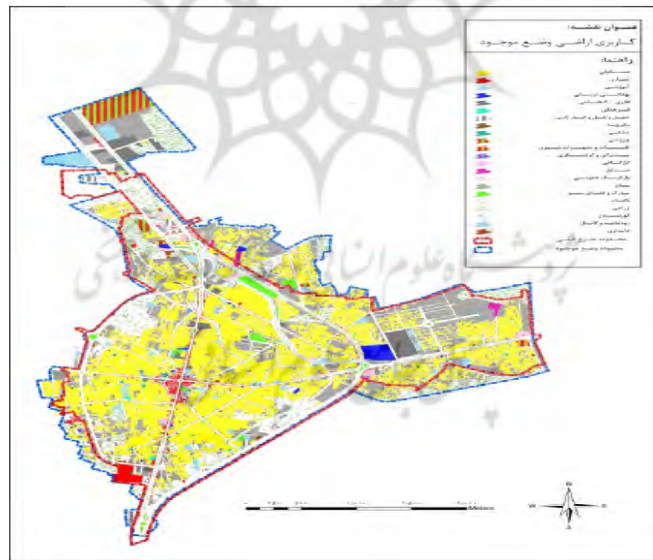
کاربری تجاری در طرح پیشنهادی ۲۱/۱۳ هکتار منظور شده بود. در نگاه اول مقایسه کمی این کاربری با ۲۱/۵۲ هکتار مساحت آن در افق طرح نشان می‌دهد که این کاربری از بیشترین میزان موفقیت برخوردار بوده است. اما نتایج تحقیق نشان داد که تنها ۳۲ درصد (۶/۹۶ هکتار) از کاربری تجاری پیشنهادی در دوره طرح محقق شده و ۶۹ درصد بقیه از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به کاربری تجاری حاصل شده است. ۹/۶۴ هکتار (۴۵/۶۴ درصد) از مجموع سطوحی که برای کاربری تجاری پیشنهاد شده بود تحت پوشش کاربری مسکونی، ۴/۵۲ هکتار (۱۴/۳۸ درصد) تبدیل به سایر کاربری‌ها و ۱/۴۸ هکتار (۷/۰۲ درصد) نیز به صورت اراضی بایر دست نخورده باقی مانده‌اند.

همچنین ۱۳/۶۹ هکتار از کاربری تجاری در وضع موجود از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به این کاربری حاصل شده است که از این رقم ۴/۸ هکتار (۳۵/۱۲ درصد) مربوط به اراضی‌ای است که در طرح پیشنهادی به کاربری مسکونی اختصاص داده شده بود و در دوره طرح به کاربری تجاری تغییر یافته است. در عین حال، ۴/۶۵ هکتار (۳۴ درصد) نیز به کاربری حمل و نقل و انبارداری اختصاص دارد که به کاربری تجاری تبدیل شده است. ۸۵۸۶ مترمربع از کاربری تجاری موجود در افق طرح نیز، در خارج از محدوده پیشنهادی طرح جامع به وقوع پیوسته است.

بررسی تطبیق مکانی توزیع فضایی این کاربری در طرح پیشنهادی و آنچه که در دوره طرح حاصل شده نشان می‌دهد که فضاهای تجاری که در مرکز تجاری شهر و پیرامون بازار پیشنهاد شده بود، نه تنها محقق نشده بلکه عمدتاً به کاربری مسکونی تغییر یافته است. تنها قسمت‌هایی که به‌عنوان نوار تجاری در حاشیه معابر اصلی منتهی به مرکز شهر پیشنهاد شده بود محقق شده و به موازات دوری از مرکز شهر از شدت و میزان تحقق فضاهای تجاری کاسته شده است.



طرح پیشنهادی



طرح اجرا شده

شکل (۱) مقایسه طرح جامع پیشنهادی بناب با وضعیت موجود (اجرا شده) آن در افق طرح؛ ماخذ: اقتباس از قربانی، ۱۳۹۰

کاربری اداری

کاربری اداری در طرح پیشنهادی ۸/۸۴ هکتار منظور شده بود. محاسبه این کاربری در دوره طرح نشان می‌دهد که مساحت آن به ۱۳/۳۴ هکتار رسیده است. یعنی کاربری مذکور ۵۱ درصد فراتر از پیشنهادات طرح جامع تحقق یافته است. نتایج تحقیق نشان داد که تنها ۳۱ درصد (۲/۷۴ هکتار) از کاربری اداری پیشنهادی در دوره طرح محقق شده و ۱۲۰ درصد بقیه از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به این کاربری حاصل شده است. ۳/۰۲ هکتار (۳۴/۱۷ درصد) از مجموع سطوحی که برای کاربری اداری پیشنهاد شده بود در دوره طرح به اراضی بایر اختصاص دارد و این نشان می‌دهد عملاً یک سوم از پیشنهادات طرح جامع در این زمینه محقق نشده و در دوره طرح دست نخورده باقی مانده است.

این در حالیست که بررسی وضعیت موجود کاربری اداری در افق طرح نشان می‌دهد که، بیش از ۲ هکتار از کاربری اداری موجود از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به این کاربری حاصل شده است که ۶۷۴۹ مترمربع (۳۲/۹۷ درصد) از این میزان متعلق به کاربری درمانی، ۶۱۵۹ مترمربع (۳۰/۰۹ درصد) پارک و فضای سبز و ۳۰۵۵ مترمربع (۱۴/۹۲ درصد) نیز کاربری مسکونی را شامل می‌شود. همچنین، ۸/۵ هکتار از کاربری اداری نیز در خارج از محدوده طرح پیشنهادی طرح جامع صورت گرفته است.

کاربری مذهبی

مساحت این کاربری در طرح پیشنهادی ۲/۵۴ هکتار منظور شده بود. در دوره طرح این رقم به ۳/۰۳ هکتار ارتقاء یافته است که نشان می‌دهد کاربری مذکور ۱۹ درصد بیش از پیشنهادات طرح جامع تحقق یافته است. اما تنها ۷۸ درصد (۱/۹۸ هکتار) از کاربری مذهبی پیشنهادی در دوره طرح محقق شده است و ۴۱ درصد بقیه از تغییر سایر کاربری‌ها به این کاربری انجام یافته است. ۸/۹۶ درصد از مجموع سطوحی که برای کاربری مذهبی پیشنهاد شده بود تحت پوشش کاربری مسکونی قرار گرفته و ۷/۳۷ درصد نیز به اراضی بایر اختصاص یافته است. این در حالیست که، ۰/۸۷ هکتار از کاربری مذهبی موجود از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به این کاربری حاصل شده است. از این رقم ۰/۴۴ هکتار (۵۰/۶۳)

درصد) به کاربری مسکونی و ۰/۱۸ هکتار (۲۰/۹۷ درصد) به کاربری تجاری تعلق دارد. همچنین، ۱۷۶۱ مترمربع نیز در خارج از محدوده پیشنهادی طرح جامع به کاربری مذهبی اختصاص یافته است.

کاربری نظامی - انتظامی

بررسی این کاربری در وضع موجود بیانگر آن است که کاربری نظامی - انتظامی در طرح جامع بسیار فراتر از پیشنهادات آن به وقوع پیوسته است. سرانه پیشنهادی طرح جامع برای این کاربری ۰/۱۷ مترمربع لحاظ شده بود که در دوره طرح این رقم به ۱/۷۹ مترمربع رسیده است. به طوری که، از ۱/۲۴ هکتار فضای اختصاص یافته به این کاربری فضایی به مساحت ۱۲ هکتار (بیش از ۹ برابر) را در دوره طرح شاهد هستیم. این رقم نشان می‌دهد کاربری مذکور ۸۶۸ درصد بیش از پیشنهادات طرح جامع تحقق یافته است. مقایسه نقشه‌های طرح پیشنهادی و وضع موجود حاکی از آن است که تنها ۸۹ درصد (۱/۱ هکتار) از این کاربری در دوره طرح محقق شده است و ۸۷۹ درصد بقیه از تغییر سایر کاربری‌ها به کاربری نظامی - انتظامی حاصل شده است. در دوره طرح، ۴/۲۱، ۳/۴ و ۳/۱۴ درصد از مجموع سطوحی که برای این کاربری پیشنهاد شده بود به ترتیب به کاربری‌های تجاری، اراضی بایر و مسکونی اختصاص دارد.

این در حالیست که، ۱۰/۸۹ هکتار (۸۷۹ درصد) از کاربری نظامی - انتظامی از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به این کاربری حاصل شده است. در این بین بیشترین سطحی که تحت پوشش این کاربری قرار گرفته مربوط است به کاربری مسکونی که با ۷/۱۷ هکتار، ۶۵/۸ درصد از تغییر کاربری‌ها را به خود اختصاص داده است. همچنین ۲/۶۲ هکتار (۷/۶۴ درصد) نیز در خارج از محدوده پیشنهادی طرح جامع تحت پوشش کاربری نظامی - انتظامی قرار گرفته است.

کاربری ورزشی

در طرح جامع برای کاربری ورزشی فضایی به مساحت ۲۰/۷۸ هکتار در نظر گرفته شده بود. بررسی کمی این کاربری در دوره طرح بیانگر آن است که این رقم به ۲۲/۵۱ هکتار رسیده

که نشان می‌دهد کاربری مذکور ۸ درصد فراتر از پیشنهادات طرح جامع تحقق یافته است. اما تطبیق مکانی صورت گرفته حاکی از مغایرت‌های اساسی در رابطه با ابعاد کالبدی این کاربری است. به طوری که تنها ۱۰ درصد (۲/۰۸ هکتار) از کاربری ورزشی پیشنهادی در مکان مورد نظر طرح محقق شده و ۹۰ درصد بقیه از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به کاربری ورزشی حاصل شده است. در این بین ۱۵/۵ هکتار (۷۴/۵۸ درصد) از مجموع سطوحی که برای این کاربری پیشنهاد شده بود در وضعیت موجود به اراضی بایر، باغات و اراضی زراعی اختصاص دارد و ۱ هکتار (۴/۸۲ درصد) نیز تحت پوشش تأسیسات و تجهیزات شهری قرار گرفته است.

شایان ذکر است که ۲۰/۴۳ هکتار از مساحت شهر در دوره طرح برخلاف پیشنهادات طرح جامع به کاربری ورزشی تبدیل شده است که ۱۹/۹۸ هکتار (۹۷/۷۸ درصد) آن در خارج از محدوده پیشنهادی طرح جامع به وقوع پیوسته است. همچنین بررسی نقشه توزیع فضایی کاربری مذکور نشان می‌دهد که ۱۱ مورد از فضاهایی که برای کاربری ورزشی پیشنهاد شده بود تنها ۱ مورد آن در مکان مشخص پیشنهادی محقق شده و ۱۰ مورد بقیه دست نخورده باقی مانده است. در عین حال ۴ مورد از کاربری ورزشی موجود در دوره طرح در جاهایی مغایر با پیشنهادات طرح به وقوع پیوسته است.

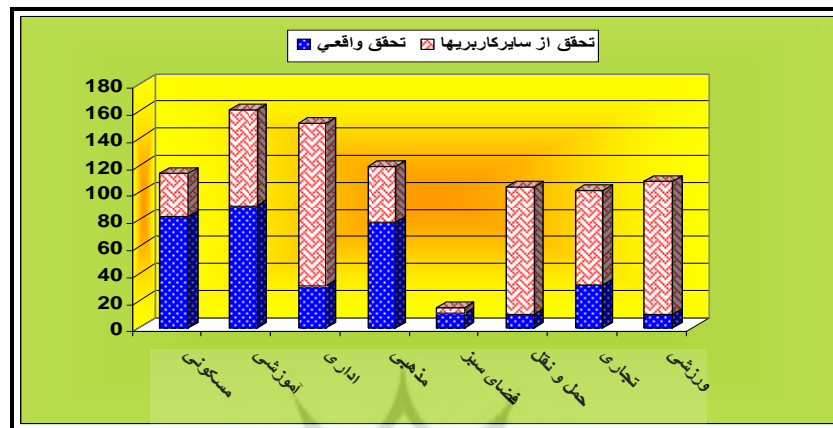
کاربری پارک و فضای سبز

این کاربری در طرح پیشنهادی ۹۵/۲۲ هکتار منظور شده بود. در دوره طرح ۱۵/۱۳ هکتار از این رقم تحقق یافته است که نشان می‌دهد تنها ۱۵ درصد از کاربری مذکور تحقق یافته است. اما تعمق بیشتر در داده‌های به دست آمده از تجزیه و تحلیل و مقایسه نقشه‌های طرح پیشنهادی و وضع موجود حاکی از آن است که تنها ۱۱ درصد (۱۱ هکتار) از کاربری پیشنهادی در دوره طرح محقق شده است و ۴ درصد بقیه از تغییر سایر کاربری‌ها به این کاربری حاصل شده است. ۲۷/۳۵ هکتار (۲۸/۷۳ درصد) از مجموع سطوحی که برای این کاربری پیشنهاد شده بود به اراضی بایر و ۱۹/۴۵ هکتار (۲۰/۴۳ درصد) نیز به باغات اختصاص دارد.

شایان ذکر است، ۲/۰۷ هکتار از کاربری پارک و فضای سبز موجود از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به این کاربری حاصل شده است. از این میزان، باغات با ۵۸۹۴ مترمربع (۲۸/۳۴ درصد) و کاربری مسکونی با ۴۱۷۹ مترمربع (۲۰/۱۰ درصد) بیشترین سطح را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین بیش از ۲ هکتار از پارک و فضای سبز موجود در خارج از محدوده طرح پیشنهادی طرح جامع انجام شده است (جدول شماره ۲).

جدول (۲) میزان تحقق کاربری‌های عمده طرح جامع بناب

میزان تحقق از سایر کاربری‌ها	میزان تحقق واقعی کاربری - های پیشنهادی		میزان تحقق کاربری‌های وضع پیشنهادی و افق طرح (درصد)	میزان تحقق کاربری - های سال پایه و افق طرح (درصد)	مساحت (هکتار)			کاربری	
	درصد	مساحت (هکتار)			افق طرح	طرح پیشنهادی	سال پایه طرح		
۳۲	۱۱۱/۷۲	۸۲	۲۸۰/۹۲	۱۱۴	۱۱۵	۳۹۲/۶۵	۳۴۵/۲۵	۳۴۰/۸۶	مسکونی
۷۱	۶/۶۵	۹۰	۸/۴۲	۱۶۱	۲۰۵	۱۵/۰۷	۹/۳۵	۷/۳۳	آموزشی
-	-	-	۱۰/۰۴	-	-	۱۰/۰۴	-	-	آموزشی عالی
۱۲۰	۱۰/۶	۳۱	۲/۷۴	۱۵۱	۳۸۶	۱۳/۳۴	۸/۸۴	۳/۴۵	اداری
۸۷۹	۱۰/۸۹	۸۹	۱/۱	۹۶۸	-	۱۲	۱/۲۴	-	انتظامی
۴۱	۱/۰۵	۷۸	۱/۹۸	۱۱۹	۱۲۰	۳/۰۳	۲/۵۴	۲/۵۱	مذهبی
۴	۱/۴	۱۱	۱۱	۱۵	-	۱۵/۱۳	۹۵/۲۲	۰/۱۵	پارک و فضای سبز
۹۴	۱۲/۵۳	۱۰	۱/۴	۱۰۴	-	۱۳/۹۹	۱۳/۴	-	حمل و نقل و انبارداری
۶۹	۱۴/۵۵	۳۲	۶/۹۶	۱۰۱	۹۰	۲۱/۵۲	۲۱/۱۳	۲۳/۸۶	تجاری
۹۸	۲۰/۴۳	۱۰	۲/۰۸	۱۰۸	۷۰۳	۲۲/۵۱	۲۰/۷۸	۳/۲	ورزشی

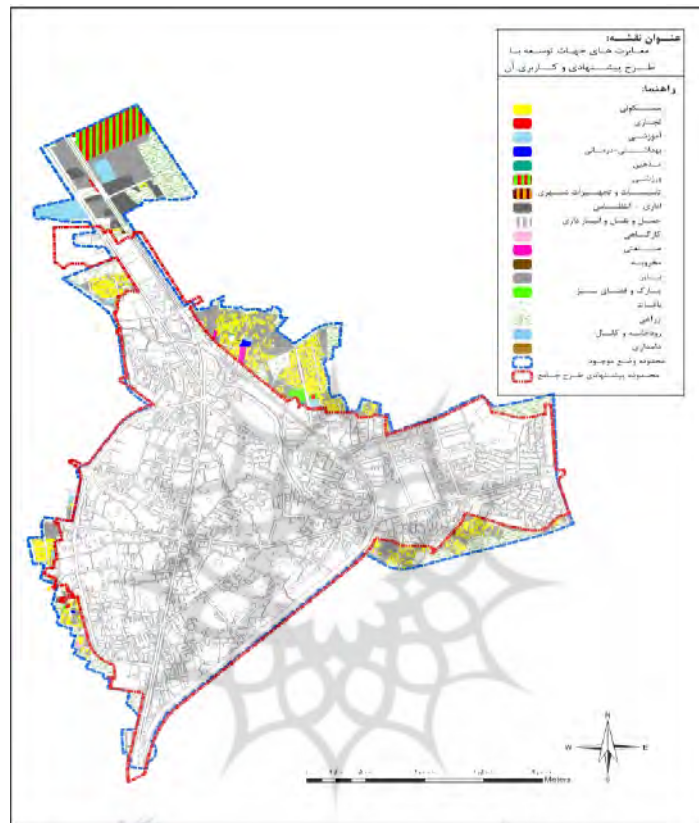


شکل (۲) میزان تحقق کاربری‌های عمده طرح جامع بناب
 ماخذ: یافته‌های تحقیق

میزان انطباق توسعه شهر با محدوده پیشنهادی

در خصوص الگوی توسعه نیز، طرح جامع باتوجه به محدود شدن شهر به وسیله کمربندی موجود در قسمت شرق و وجود باغات، تاکستان‌ها و اراضی کشاورزی در قسمت غرب که به‌طور حلقوی شهر را در بر گرفته، الگوی توسعه شهر را به صورت «پیوسته و هسته‌ای» در نظر گرفته بود.

بررسی روند توسعه شهر در افق طرح نشان می‌دهد که محدوده نهایی به‌وقوع پیوسته با محدوده پیشنهادی طرح منطبق نیست. در حالی که نزدیک به ۲۰ درصد (۲۷۳/۳۱ هکتار) از توسعه کالبدی شهر در خارج از محدوده اتفاق افتاده، ۱۳/۴۵ درصد (۱۶۰/۸۵ هکتار) اراضی در داخل محدوده ساخته نشده باقی مانده است (شکل شماره ۳). توسعه بی‌رویه اراضی خارج از محدوده از یکسو باعث اشغال و به خطر افتادن نزدیک به ۵۰ هکتار از مرغوب‌ترین اراضی کشاورزی و باغی محدوده پیرامونی شهر شده و از سوی دیگر، این نواحی هم از نظر پیوند و ارتباط با شهر بناب، و هم از لحاظ کمبود یا فقدان زیرساخت‌ها، تاسیسات و تجهیزات و خدمات ضروری شهری دچار مشکلات بسیاریند.



شکل (۳) توسعه خارج از محدوده طرح جامع
 ماخذ: اقتباس از قربانی، ۱۳۹۰

بررسی میزان تحقق شبکه معابر پیشنهادی

در طرح پیشنهادی شبکه معابر ۲۳۹/۰۸ هکتار منظور شده بود که در دوره طرح این رقم ۲۲۹/۴۹ هکتار محاسبه شده است که نشان می‌دهد میزان تحقق این کاربری با ۹۶ درصد از موفقیت بالایی برخوردار بوده است. اما تعمق بیشتر در داده‌های به‌دست آمده و مقایسه نقشه‌های طرح پیشنهادی و وضع موجود حاکی از آن است که تنها ۸۹ درصد (۲۱۴/۸۴ هکتار) از سطوح شبکه معابر پیشنهادی (به لحاظ مساحت) در دوره طرح محقق شده و ۷

درصد بقیه از تغییر سایر کاربری‌ها به کاربری معابر حاصل شده است. در این بین، ۱۰/۳۸ هکتار (۴/۳۴ درصد) از مجموع سطوحی که برای کاربری معابر پیشنهاد شده بود به اراضی بایر اختصاص دارد و ۵/۸ درصد بقیه سایر کاربری‌ها را شامل می‌شود. در عین حال، ۲۴/۲۳ هکتار (۷ درصد) از شبکه معابر از طریق تغییر سایر کاربری‌ها به کاربری معابر حاصل شده است.

برابر بررسی‌های به عمل آمده حدود ۲۳/۷ درصد از سطح شبکه معابر طرح تفصیلی قبلی که اکثر آن‌ها جز شبکه‌های اصلی شهر می‌باشند اجرا نشده و حدود ۳۸/۷ درصد از شبکه معابر در حال تعریض فقط ۳۷ درصد کل شبکه معابر کاملاً اجرا شده است. اگر بخواهیم درصد تحقق‌پذیری شبکه را از لحاظ طول مورد بررسی قرار دهیم، حدود ۳۴/۸ درصد آن کاملاً اجرا شده و ۲۵/۶ درصد اجرا نشده و ۴۰/۶ درصد تعریضی می‌باشد. جهت حصول به نتایج بهتر درباره میزان تحقق شبکه معابر پیشنهادی طرح جامع، شبکه معابر پیشنهادی طرح تفصیلی قبلی شهر بناب که بر اساس پیشنهادات طرح جامع ارائه شده بود مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و نتایج آن در جدول شماره (۳) آمده است.

جدول (۳) تغییرات صورت گرفته در شبکه معابر بناب

موضوع	تعداد	درصد
پیشنهاد معبر جدید	۲۰	۲۰/۶۱
افزایش عرض معبر	۲۱	۲۱/۶۵
حذف معبر	۲۱	۲۱/۶۵
کاهش عرض معبر	۱۵	۱۵/۴۶
تغییر مسیر	۶	۶/۱۸
کاهش عرض و تغییر مسیر معبر	۷	۷/۲۱
کاهش عرض و حذف معبر	۵	۵/۱۵
افزایش عرض و تغییر مسیر معبر	۲	۲/۰۶
جمع	۹۷	۱۰۰

ماخذ: یافته‌های تحقیق

پیش‌بینی تراکم‌های پیشنهادی و میزان تحقق آن‌ها

یکی از اهداف تهیه طرح‌های شهری دستیابی به روشی برای استفاده بهینه از امکانات موجود است. تنظیم تراکم در محیط‌های شهری یکی از وظایف اصلی طرح‌های جامع و از عوامل تعیین‌کننده در چگونگی بافت شهر است. چرا که این عامل نقش موثری در چگونگی دسترسی‌ها، تأسیسات و تجهیزات شهری و تنظیم روابط اجتماعی در محیط‌های شهری بر عهده دارد (قربانی، ۱۳۷۴: ۱۲۳). جمعیت و مساحت دو فاکتور اصلی هستند که در بستر زمان و مکان و در کنش متقابل با سطح تکنولوژیکی جوامع، تراکم‌های شهری را رقم می‌زنند (قربانی، ۱۳۸۴: ۱۲۴). بر این اساس، اگر جمعیت پیش‌بینی شده و مساحت شهر بناب را در افق طرح به ترتیب ۷۴۶۱۰ نفر و ۷۲۹/۲۴ هکتار در نظر بگیریم و با وضع موجود مورد مقایسه قرار دهیم، میزان تحقق تراکم‌های پیشنهادی طرح جامع به دست می‌آید.

در مطالعات وضع موجود طرح جامع دوم شهر بناب (۱۳۷۷)، مساحت شهر ۹۶۶/۵۶ هکتار و جمعیت آن ۶۷۰۰۰ نفر برآورد گردیده است. با مقایسه تطبیقی مساحت و جمعیت پیشنهادی بر اساس داده‌های جدول شماره (۴)، میزان تحقق تراکم‌های پیشنهادی طرح جامع چنین به دست می‌آید:

جدول (۴) میزان تحقق تراکم‌های پیشنهادی طرح جامع بناب

موضوع	پیشنهاد طرح جامع اول مصوب ۱۳۶۷	وضع موجود طرح جامع جدید در سال ۱۳۷۷	میزان تحقق پذیری (درصد)	توضیحات
جمعیت	۷۴۶۱۰	۶۷۰۰۰	۹۰	درصد تحقق جمعیت پیش‌بینی شده با احتساب جمعیت شهر
مساحت (هکتار)	سطوح دایر شهری (بافت پر)	۷۸۵/۰۵	۱۳۱	در مطالعات وضع موجود طرح جامع جدید در سال ۱۳۷۷ منظور شده است.
	سطوح خالص مسکونی	۳۹۲/۶۵	۱۱۳	
تراکم (نفر در هکتار)	کل شهر	۷۲۵/۵	۱۶۴	تراکم (نفر در هکتار)
	ناخالص مسکونی	۱۲۵	۶۸	
	خالص مسکونی	۲۱۶	۷۸	
کل شهر	۱۰۳	۵۶	۵۴	

تغییرات کاربری‌ها از طریق مصوبات کمیسیون ماده پنج

موقعیت منطقه‌ای بناب از لحاظ دسترسی و ارتباطات باعث شده که روند افزایش جمعیت و به تبع آن گسترش و توسعه شهر بیشتر شود. به طوری که بر اساس مطالعات طرح جامع دوم این شهر بعد از تبریز بیشترین میزان جمعیت‌پذیری را طی سال‌های اخیر داشته است. همین مسئله باعث افزایش ساخت و ساز مسکن و به تبع آن باعث تغییر و تحولات در سیمای کالبدی شهر بناب شده است. به طوری که، در طی سال‌های گذشته با وجود طرح جامع و تفصیلی مصوب، فعالیت احداث واحدهای مسکونی و دیگر واحدها به طرق قانونی و غیرقانونی در بعضی از قسمت‌های شهر انجام یافته و یا در حال انجام است. در این زمینه می‌توان گفت که ۴۵/۵۹ هکتار از مساحت باغ‌های پیش‌بینی شده در طرح تفصیلی و همچنین ۴۴/۷۳ هکتار از زمین‌های زراعی و کشاورزی آن تحت پوشش کاربری‌های مغایر با آن‌ها قرار گرفته است. این مسئله نشان می‌دهد که فعالیت‌های احداث و گسترش کاربری‌های خدماتی و مسکونی بسیار فراتر از اقدامات مدیریت شهری صورت می‌پذیرد. این اقدامات چه به صورت رسمی و قانونی (کمیسیون ماده پنج) و چه به صورت غیررسمی و غیرقانونی انجام می‌گیرد. در این زمینه حتی ابزارهای قانونی و مناسب برای جلوگیری از چنین اقدامات نیز وجود نداشته و شهرداری که به‌عنوان ارگان مدیریتی شهر باید این‌گونه ساخت و سازها را کنترل نماید از نیروی متخصص و امکانات اجرایی متناسب با حجم کار برخوردار نبوده است.

به‌طور کلی در دوره طرح، ۱۱ قطعه تفکیکی مصوب و غیرمصوب مسکونی در سطح شهر بناب وجود دارد که در مجموع بالغ بر ۱۰۰ هکتار از اراضی سطح شهر را به خود اختصاص داده‌اند (شکل شماره ۴). همچنین، ۷ مورد از کاربری‌های آموزشی برخلاف پیش‌بینی طرح تفصیلی از نظر استقرار موقعیت در داخل و خارج از محدوده تأمین شده است.

شایان ذکر است که در طرح جامع، آموزش عالی تعریف نشده بود، در حالی که در وضع موجود بیش از ده هکتار فضای آموزش عالی شامل دانشگاه آزاد و پیام نور در خارج از محدوده طرح جامع شکل گرفته است.

هر چند با وجود اراضی کشاورزی و باغات پیرامون، شهر بناب از نظر سطح فضای سبز کمبودی ندارد. لیکن از نظر فضای سبز (پارک) و فضاهای تفریحی برای گذران اوقات فراغت در سطح شهر کمبود وجود دارد. از این نظر ۲۶۴۰۰ مترمربع از محدوده شهر بدون مصوبه کمیسیون ماده ۵ به کاربری فضای سبز اختصاص یافته است.

کاربری صنایع نیز با مساحت حدود ۱۳ هکتار در بیش از ۲۲ مورد بر خلاف پیش‌بینی طرح استقرار یافته و به همین دلیل هم میزان تحقق آن ۱۳۱ درصد می‌باشد که نشان‌دهنده فعالیت و رشد اقتصادی شهر می‌باشد.

یک مورد از کاربری درمانی با مساحت ۲۴۰۰ مترمربع برخلاف پیش‌بینی طرح استقرار یافته و یک بیمارستان ۶۴ تخت‌خوابی نیز در خارج از محدوده شهر در حال احداث می‌باشد.

در خصوص کاربری ورزشی نیز علاوه بر اینکه فضایی به مساحت ۲۰۰۰۰ مترمربع بدون کمیسیون ماده پنج برخلاف پیشنهادات طرح جامع و تفصیلی به کاربری ورزشی اختصاص یافته یک مجموعه ورزشی بزرگ به مساحت ۲۰ هکتار نیز در خارج از محدوده شهر در محور بناب- تبریز احداث شده است.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که کمیسیون ماده ۵ که با هدف انطباق‌پذیری طرح‌های جامع با واقعیات اجرایی ایجاد شده، در این طرح با برخورد انفعالی از عوامل اصلی در انحراف طرح از اهداف تعیین شده است و خود از عوامل توسعه خارج از محدوده و جابجایی‌های متعدد در مکان کاربری‌ها گردیده است.

جدول (۵) تغییرات صورت گرفته در تأمین کاربری‌های پیشنهادی بر خلاف طرح جامع و تفصیلی بناب

بر خلاف طرح جامع و تفصیلی				کاربری
بدون مصوبه ماده ۵		برابر مصوبه کمیسیون ماده ۵		
مورد	مساحت (مترمربع)	مورد	مساحت (مترمربع)	
۵	۲۳۲۰۰	۲	۸۱۰۰	آموزشی
۱	۲۶۴۰۰	-	-	فضای سبز
۲۲	۱۲۷۷۵۰	-	-	صنایع
۱	۲۴۰۰	-	-	درمانی
۱	۲۰۰۰۰	-	-	ورزشی

ماخذ: موسوی، ۱۳۸۲: ۲۴۸

میزان تحقق سازمان اجرایی طرح جامع بناب

میزان تحقق سازمان اجرایی طرح جامع بناب را می‌توان در شاخص‌ها و پارامترهای زیر ارزیابی کرد:

الف- سازمان اجرایی پیشنهادی

در طرح جامع بناب با توجه به حجم و وسعت فعالیت‌های پیشنهادی در دوره طرح، سازمانی به نام «دستگاه اجرایی طرح توسعه و عمران» پیشنهاد گردیده بود. اما آنچه در پایان دوره طرح شاهد آن هستیم، نه تنها سازمان اجرایی طرح شکل نگرفته، بلکه فقط مسائل کالبدی طرح جامع در معاونت فنی و خدماتی شهرداری به اجرا درمی‌آید.

ب- برنامه‌ریزی اجرایی

علیرغم ضرورت برنامه‌ریزی میان‌مدت، بر مبنای ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری که در آن شهرداری‌ها موظف شده‌اند برنامه میان‌مدت (پنج‌ساله) عمرانی خود را بر اساس طرح جامع و در صورت نبود طرح، بر اساس احتیاجات ضروری شهر تنظیم کنند، سازمان اجرایی طرح جامع بناب از بهره‌مندی مطلوب از این قانون محروم بوده و این تنها مرجع و محمل قانونی برای تأمین بستری برای ایجاد فرهنگ برنامه‌ریزی در شهرداری ناکارآمد ارزیابی شده است. به طوری که حرکت و فعالیت‌های مختلف شهرداری در مقاطع مختلف بیش از آنکه تابعی از عملیات توسعه و عمران باشد، تابعی از ضرورت‌های فوری، آنی و مقطعی بوده است.

ج- برنامه‌ریزی منابع مالی

باتوجه به توسعه کالبدی سریع شهر که لزوم ایجاد تأسیسات، تجهیزات و زیرساخت‌های مختلف، براساس پیش‌بینی طرح جامع را طلب می‌نموده، شهرداری نتوانسته اجرای پیشنهادی طرح را محقق سازد. در نتیجه شهرداری بناب همواره گرفتار مسایل و مشکلات مالی ناشی از اجرای طرح دست به گریبان بوده است. این عدم تعادل هزینه‌ها و درآمدها و ملحوظ نشدن منابع درآمدی خاص و تعریف شده جهت اجرای پیشنهادات طرح منجر به این شده که شهرداری به ناچار از ابزارهای فروش دارائی‌ها و املاک و مکانیزم‌های

غیرمالی در توافقات با مالکان به هنگام بازگشایی مسیرها و اجرای پروژه‌ها، با اعطای تراکم و کاربری‌های با سودآوری بیشتر استفاده نماید. مواردی به ظاهر موجه برای تأمین درآمد به‌منظور اجرای طرح جامع و تفصیلی بزرگ‌ترین آسیب را بر اصول و مبانی طرح وارد آورده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج حاصل از ارزیابی طرح جامع بناب نشان می‌دهد که ضعف بنیانی طرح جامع در کل و ضعف مشاور در تهیه طرح و عدم تشخیص درست از نیازهای جامعه باعث شده که طرح نتواند ارتباطی مناسبی با نیازهای واقعی جامعه و قوانین و سازمان‌های ذی‌مدخل در امر توسعه شهری داشته باشد. از طرفی مدت زمان طولانی تهیه تا تصویب طرح (دوره ۶ ساله)، نقش انفعالی ساز و کار مدیریت شهری در روند تهیه طرح و عدم بهره‌مندی از مشارکت مردم و نظرسنجی از آن‌ها، به همراه عدم دقت و واقع‌گرایی در پیش‌بینی نیازهای مربوط به بخش‌های مختلف از جمله جمعیت (که صرفاً با اتکا به روندهای گذشته برآورد گردید)، لحاظ کاربری‌های پیشنهادی بدون توجه به موضوع مالکیت زمین، فقدان نگرش جامع و اصولی در خصوص مسئله باغات و اراضی کشاورزی جهت برخورد با باغات داخل محدوده، عدول از محدوده پیشنهادی مصوب و اشغال فضاهای پیرامونی و گسترش‌های پراکنده در نواحی حاشیه‌ای شهر، و عدم شکل‌گیری سازمان اجرایی و نبود منابع مالی جایگزین برای اجرای طرح، کلیات طرح و در نتیجه پای‌بندی به ضوابط آن را به زیر سوال برده و آن را در فرایند اجرا از شرایط متزلزلی برخوردار سازد که به برخی از موارد عمده آن اشاره می‌شود:

الف) از مجموع مساحت ۹۶۶/۶ هکتاری شهر در پایان دوره طرح، ۲۳۷ هکتار آن (۲۴ درصد) در خاج از محدوده پیشنهادی شکل گرفته است. در حالیکه، ۱۳/۴۵ درصد (۱۶۰/۸۵ هکتار) اراضی در داخل محدوده ساخته نشده باقی مانده است.

ب) تراکم کلی پیشنهادی طرح که برابر ۱۰۳ نفر در هکتار برآورد شده بود در پایان دوره طرح به ۵۶ نفر در هکتار عدول نمود و تراکم مسکونی خالص آن از ۱۲۵ نفر به ۸۵ نفر کاهش یافت که این نشان از رشد پراکنده و متخلخل و در نتیجه مصرف بی‌رویه زمین شهری دارد.

ج) برخی از سرانه‌های اختصاص یافته به کاربری‌ها فاصله بسیار معنی‌داری با پیش‌بینی‌ها پیدا نمودند، از جمله کاربری مسکونی با ۱۲+ متر مربع، آموزش عالی ۲/۲۵+، فضای سبز ۱۰/۵- و زراعی ۵+ مترمربع. چنین تحولاتی برای بهم زدن توازن هر طرحی می‌تواند کافی باشد.

د) حدود ۱۶۱ هکتار از اراضی پیشنهادی طرح بایر مانده‌اند که از این مقدار ۲۴ درصد کاربری مسکونی ۱۷ درصد فضای سبز ۱۴ درصد زراعی و ۱۳ درصد باغات هستند.

ز) از شبکه ارتباطی پیشنهادی تنها ۳۷ درصد اجرا شده، ۳۹ درصد در حال تعریض و ۲۴ درصد اجرا نشده است.

ی) بخش قابل توجهی از تغییرات طرح بالاخص توسعه مسکونی از طریق کمسیون ماده ۵ انجام گرفته است. (بالغ بر ۱۰۰ هکتار)

در راستای تغییرات حادث شده در فرایند اجرا نکات تحلیلی زیر در این قابل تأمل می‌باشند:

اول؛ علی‌رغم نزدیکی نسبی سطوح و سرانه‌های پیشنهادی به تحقق یافته در بعضی موارد، که به اشتباه به‌عنوان موفقیت طرح مطرح می‌شود، بخش عمده‌ای از کاربری‌ها یا در خارج از محدوده مصوب و یا در غیر از محل پیشنهادی طرح جامع اجرا شده‌اند.

دوم؛ استفاده‌های غیرفنی و ابزاری از مفهوم تخصصی فنی کاربری زمین بر کارایی طرح جامع بناب لطمه وارد ساخته و بیش از هر چیز توسعه فضاهای همگانی و کاربری‌های عمومی را خدشه‌دار نموده و بازتاب منفی آن در ناکارایی فضاهای همگانی بروز یافته و به‌رغم شدت نیاز به فضاهای باز و سبز به‌عنوان محوری‌ترین عامل سلامت، پایداری محیط شهری، بیشترین بی‌مهری به آن روا شده است.

سوم؛ فقدان ابزار مناسب برای تأمین منابع مالی طرح موجب اتکای بیش از پیش شهرداری به تملک و فروش اراضی بایر و موات پیرامون شهر شده که به‌طور مستقیم- غیرمستقیم فرایند تحقق اهداف طرح را با مشکل و حتی دچار انحراف نموده است. از سویی، عدم انطباق طرح با فعالیت‌های اقتصادی و توانمندیهای اقتصادی شهر قابلیت

اجرائی پیشنهادات و برنامه‌های شهری را که رابطه مستقیمی با توان مالی سازمان اجرایی طرح داشته موجب ناکارآمدی طرح جهت تحقق برنامه‌ها و اهداف آن شده است.

چهارم؛ عدم شکل‌گیری سازمان اجرایی جهت پیشبرد پیشنهادات طرح و عدم توجه به امکانات اجرایی، عدم ارائه برنامه مناسب با ساختارهای اقتصادی و اجتماعی هر یک از بافت‌های موجود در شهر و طولانی بودن فرایند تهیه و تصویب طرح به همراه پیروی صرف از یک‌سری معیارها و استانداردهای ایستا که با واقعیات و امکانات موجود در تضاد بوده به توفیق چندانی در عمل دست نیافته است.

پنجم؛ تغییر مکرر کاربری‌های پیشنهادی به‌خصوص کاربری‌های عمومی نظیر آموزشی، اداری و فضای سبز، به‌جز انطباق در برخی از محدوده‌های پیشنهادی که آن هم نسبی بوده، در تحقق سرانه‌های پیشنهادی و به وجود آوردن کیفیت لازم برای شهر ناموفق بوده، حال آنکه در برخی از کاربری‌ها هم سرانه‌های پیشنهادی آرمانی و از همان ابتدا غیرقابل تحقق بوده است.

ششم؛ نکته دیگر قابل تأمل در این طرح کمیون ماده پنج است، کمیونی که رسالت اصلی آن انعطاف‌پذیری و بالابردن قابلیت اجرایی طرح‌های جامع شهری است در طرح مورد ارزیابی عملکرد آن در موارد زیادی به تخطی از پیشنهادات طرح جامع و ممانعت از تحقق اهداف طرح منجر شده است.

هفتم؛ آنچه از بررسی وظایف شهرداری (به‌عنوان سازمان اجرایی طرح) و شمول طرح جامع می‌توان نتیجه گرفت این است که طرح جامع نیز در چارچوب حکومت‌های محلی با اختیارات وسیع به‌وجود آمده و در زادگاه خودش با وسعت عملکرد سازمان اجرایی هماهنگی داشته است. اما به‌علت اجرای متفاوت در نظام شهری کشور ما، هم شهرداری و هم طرح را در انجام وظایفشان با مشکل مواجه ساخته است (کامروا، ۱۳۸۴: ۲۰۱).

در نهایت در طرح مذکور، توسعه فضایی شهر کمترین تبعیت را از برنامه داشته و از این‌رو باعث شده طرح تهیه شده در حد سند توصیه‌ای باشد که در پایان افق برنامه‌ریزی انطباق لازم با اهداف و پیشنهادات ارائه شده نداشته باشد.

منابع

- ۱- تشکر، زهرا (۱۳۷۹)، «طرح‌های توسعه شهری، ناکارایی در اجرا»، *ماهنامه شهرداری‌ها*، سال اول، شماره ۱۲، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، صص ۵-۱۲.
- ۲- حافظنیا، محمدرضا (۱۳۸۷)، «مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی»، انتشارات سمت، چاپ پانزدهم، تهران.
- ۳- خاکی، غلامرضا (۱۳۸۹)، «روش تحقیق با رویکردی به پایان نامه نویسی»، انتشارات بازتاب، چاپ ششم، تهران.
- ۴- دیاس، هیران دی و دیگران (۱۳۶۸)، «درسنامه برنامه‌ریزی روستایی»، ترجمه ناصر فرید، تهران انتشارات مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی وزارت جهاد سازندگی.
- ۵- شریعت، سیدمحمود و سیدمسعود منوری (۱۳۷۵)، «مقدمه‌ای بر ارزیابی اثرات زیست محیطی»، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست، تهران.
- ۶- عمید، حسن (۱۳۶۲)، «فرهنگ فارسی عمید»، انتشارات امیرکبیر، چاپ هجدهم، تهران.
- ۷- قربانی، رسول (۱۳۸۴)، «تحلیل پراکنش تراکم‌های جمعیتی شهر تبریز با استفاده از روش حوزه‌بندی آماری»، *پژوهش‌های جغرافیایی*، شماره ۵۴، انتشارات دانشگاه تهران، صص ۱۲۳-۱۳۷.
- ۸- قربانی، رسول (۱۳۷۴)، «ارزیابی طرح جامع ارومیه»، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، تهران.
- ۹- قربانی، رسول (۱۳۹۰)، «بررسی میزان تحقق طرح‌های جامع شهری در استان آذربایجان شرقی و میزان انحراف از استانداردهای تعیین شده (مطالعه موردی: شهر بناب)»، معاونت توسعه مدیریت و منابع انسانی - دفتر آموزش و پژوهش استانداری آذربایجان شرقی، تبریز.
- ۱۰- کامروا، سیدمحمدعلی (۱۳۸۴)، «مقدمه‌ای بر شهرسازی معاصر ایران»، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- ۱۱- لیچفیلد، ناتانیل و سایرین (۱۳۶۵): «نقش ارزیابی در روند برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و تکنیک‌های رایج آن»، ترجمه زهره قراگوزلو، تهران، مرکز مطالعات ساختمان و مسکن.

- ۱۲- مشهودی، سهراب (۱۳۸۶)، «مبانی طرح‌های سیال شهری»، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، چاپ دوم، تهران.
- ۱۳- موسوی، سیدعلی (۱۳۸۲)، «بررسی و ارزیابی عوامل موثر بر میزان تحقق‌پذیری طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها؛ نمونه موردی استان آذربایجان شرقی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد شهرسازی، دانشگاه تربیت مدرس.
- ۱۴- موسی کاظمی، سیدمهدی (۱۳۸۶)، «ارزیابی پایداری توسعه شهری؛ مفاهیم، روش‌ها و شاخص‌ها»، *بیک نور*، سال پنجم، شماره دوم، صص ۹-۲۵.
- ۱۵- مهندسان مشاور شارمند (۱۳۷۸)، «شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری»، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، تهران.
- ۱۶- مهندسان مشاور مهرآزان (۱۳۷۷)، «طرح جامع دوم بناب»، سازمان مسکن و شهرسازی استان آذربایجان شرقی.
- ۱۷- مهندسان مشاور نقش محیط (۱۳۸۱)، «طرح تفصیلی دوم بناب»، سازمان مسکن و شهرسازی استان آذربایجان شرقی.
- 18- DPU (1982), "The Changing Practice of Urban Planning", the World Bank, and other Influences.
- 19- Oliveira, Vitor and Paulo Pinho (2010 a), "Measuring Success in Planning, Developing and Testing a Methodology for Planning Evaluation", *Town Planning Review*, 81(3), 307-332.
- 20- Oliveira, Vitor and Paulo Pinho (2010 b), "Evaluation in Urban Planning, Advances and Prospects", *Journal of Planning Literature*, 24(4), 343-361.