



بررسی‌های جغرافیایی

نقد، تحلیل و ارزیابی تحقق طرح‌های هادی شهری

نمونه‌ی موردی طرح‌های شهر درچه

چکیده

با توجه به این که شهر «درچه» در حاشیه‌ی غربی شهر اصفهان واقع شده و در حوزه‌ی نفوذ مستقیم این شهر قرار گرفته است و از آنجا که پدیده‌های جغرافیایی در ارتباط متقابل قرار دارند، وجود آشفتگی در کاربری اراضی شهر درچه، نه تنها در ابعاد محلی مشکلاتی را برای مردم ایجاد می‌کند، بلکه در ابعاد منطقه‌ای نیز اثرات خود را بر جای خواهد گذاشت. هسته‌ی اولیه‌ی این شهر در بافت مسکونی مرکزی شکل گرفته است و به مرور در اثر تغییرات محدوده‌ی قانونی شهر، روستاهای اطراف در آن ادغام شده‌اند. این تحقیق کوشیده است به ارزیابی میزان تحقق کاربری‌های پیشنهادی طرح هادی، مانند کاربری‌های مسکونی، تجاری، درمانی، مذهبی و ... بپردازد و با تعیین سرانه‌ها و تراکم‌ها، به شناخت مشکلات و نارسایی‌ها دست یابد؛ تا از این رهگذر، بتوان الگویی صحیح، منطقی و علمی برای شهر ارائه داده و در راستای عدالت اجتماعی که از اهداف عمده‌ی برنامه‌ریزی شهری است، گام برداشت.

کلیدواژه‌ها: شهر، طرح هادی شهری، برنامه‌ریزی، کاربری مسکونی، برنامه‌ریزی کاربری اراضی، درچه.

ابراهیم براتی

کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری

دکتر جمال محمدی

عضو هیئت علمی گروه جغرافیای دانشگاه اصفهان



اهداف پژوهش

۱. بررسی نقش و اهمیت مطالعات کاربری اراضی در طرح‌های توسعه‌ی شهری؛

۲. ارزیابی کاربری اراضی شهر در طرح هادی؛

۳. تحلیل کاربری اراضی شهری و سطوح مورد نیاز؛

۴. تطبیق کاربری تعیین شده برای اراضی با واقعیت‌های شهری؛

۵. بررسی دلایل عدم تحقق سطوح پیشنهادی طرح هادی شهر.

ساختار اکولوژیک شهر در چه

ساختار طبیعی

شهر در چه یکی از مراکز شهری شهرستان «خمینی شهر» است که در ۱۲ کیلومتری جنوب غربی شهر اصفهان قرار دارد. ارتفاع این شهر از آب‌های آزاد ۱۶۰۰ متر است. خاک‌های شهر در چه در طبقه‌بندی، جزو خاک‌های قهوه‌ای است. این خاک‌ها در شرایط آب و هوایی نسبتاً خشک تکامل یافته‌اند و مواد اولیه‌ی تشکیل‌دهنده‌ی آن‌ها مواد رسوبی هستند. رودخانه‌ی زاینده‌رود از شرق این شهر عبور می‌کند و با خود آبدانی و برکت را به همراه می‌آورد. از لحاظ توپوگرافی، عارضه‌ی خاصی در شهر وجود ندارد و اراضی منطقه دشت مسطحی را تشکیل می‌دهند که شیب آن زیر یک درصد است. براساس نقشه‌ی مقدماتی سیل در ایران، شهر در چه با خطر نسبی مواجه است و به خاطر قرارگیری در کنار زاینده‌رود و به دلیل این که امکان جمع شدن آب در آن وجود ندارد، در معرض سیل شدید قرار ندارد. آب و هوای این شهر بیابانی، خشک و سرد است. آب زاینده‌رود منبع اساسی آب زراعی منطقه به شمار می‌آید و کیفیت آب در فصول گوناگون و برحسب سال، متفاوت است [دفتر فنی استانداری اصفهان، ۱۰-۱۳۷۲: ۶]

ساختار انسانی

شهر در چه در سرشماری سال ۱۳۷۵ دارای ۷۶۲۰ خانوار و ۳۳,۳۴۷ نفر جمعیت بوده است. در حالی که جمعیت این شهر در سال ۱۳۶۵ معادل ۲۸,۲۱۱ نفر بود. بنابراین نرخ رشد جمعیت این شهر ۱/۴ درصد بوده است. در سرشماری سال ۱۳۸۵، جمعیت این شهر به ۴۳,۰۰۰ نفر رسید. براساس مطالعات انجام گرفته طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۴۵، روستاهای درب امام زاده جزین، جزین، دینان، اسلام‌آباد، فودان و ولاشان در این شهر ادغام شده‌اند (نقشه‌ی شماره‌ی ۲). این ادغام نه تنها باعث افزایش بعد فیزیکی شهر شد، بلکه رشد جمعیت شهر را با نوساناتی مواجه کرد. با وجود قرارگیری این شهر در کنار شهر اصفهان، مهاجریزی این شهر بسیار پایین بوده است؛ به طوری که ۹۶ درصد ساکنین شهر در چه متولدین خود این شهر بوده‌اند. [براتی، ۱۳۸۴: ۲۸]. از کل جمعیت این شهر، ۲۶,۴۱۸ نفر در سنین ۱۰ ساله و بیشتر هستند. بنابراین ضریب فعالیت این شهر ۷۹/۲ درصد است. از جمعیت فعال این شهر، ۲۱/۱ در بخش کشاورزی، ۳۷/۴ در بخش صنعت و ۴۱/۵ در بخش خدمات مشغول به کار بوده‌اند [براتی، ۱۳۸۱: ۴۰-۳۵].

ارزیابی تحقق کاربری‌های طرح هادی شهر

آنچه که موضوع کاربری اراضی را بیش از گذشته مطرح ساخت، برنامه‌ریزی شهری بود که در ایران از دوران مشروطیت به این طرف، شتاب بیشتری به خود گرفت. باز شدن درهای ایران به روی مظاهر جدید فرهنگ غرب، از جمله ورود خودرو، ساختن راه، اصلاحات اراضی، مهاجرت روستاییان به شهرها، گسترش صنایع، رواج فرهنگ مصرفی و ... نابرابری‌هایی به وجود آورد که در نتیجه، برنامه‌ریزی شهری ضرورت یافت و در امر برنامه‌ریزی شهری، توجه به زمین و کاربری آن جزء اهم موضوعات شهری قرار گرفت. درواقع می‌توان کاربری زمین را به عنوان جنبه‌های فضایی همه‌ی فعالیت‌های انسان روی زمین، برای رفع نیازهای مادی و فرهنگی او، در نظر گرفت [Northan, ۱۹۷۵: ۷۷].

طرح هادی شهر در چه در سال ۱۳۷۲ توسط «دفتر فنی استانداری اصفهان» اجرا شد. طرح هادی در حقیقت تعیین‌کننده‌ی اصول کلی توسعه‌ی شهرهاست. در این طرح بیشتر هدایت توسعه‌ی شهرها مورد توجه قرار دارد.

مقدمه

همیشه پدیده‌هایی در شهرها اتفاق می‌افتند که گاه حتی یک دهه از تصمیم‌گیری‌ها جلوترند. یکی از این پدیده‌ها چگونگی استفاده از زمین شهر است. به موازات گسترش و رشد شهرها و در برخی موارد، جلوتر از آن، قطعات و بخش‌های شهری زمین‌های روستایی اطراف را فرا می‌گیرند و زمین‌های کشاورزی و روستاها را در خود هضم می‌کنند.

بیش از سه دهه است که طرح‌های توسعه‌ی شهری برای شهرهای ایران، به منظور ایجاد زمینه‌ی رشد کالبدی موزون و هماهنگ آن‌ها، تهیه شده‌اند. اگر برنامه‌ریزی کاربری اراضی را نحوه‌ی تقسیم زمین و مکان بهینه برای مصارف و کاربری‌های متنوع زندگی تعریف کنیم (۱۵- Chapin, ۱۹۷۸: ۱۰)، لزوم توجه و مطالعه آن‌ها امری ضروری است. این طرح‌ها با هزینه و انرژی زیادی تهیه شده‌اند و هر چند تأثیرات مثبتی در منطقه‌بندی کاربری‌ها و رعایت ضوابط مقررات ساختمانی داشته‌اند، اما به دلایل متعدد نتوانسته‌اند به تمامی اهداف خود دست یابند. تنها درصد ناچیزی از برنامه‌ها و طرح‌های آن‌ها تحقق یافته‌اند [مهندسین مشاور شارمند، ۱۳۷۸: ۱۳].

از طرف دیگر، شناخت دقیق از تحولات هر پدیده، برای اصلاح و بالا بردن آن امری گریزناپذیر است. هر چه این شناخت اصولی‌تر، علمی‌تر و دقیق‌تر باشد، تبیین و بازنگری آن بهتر خواهد بود. آن‌چه در این بین ذهن را به خود مشغول می‌کند، این است که: «آیا تهیه و اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری مانند (طرح هادی شهر در چه) از بی‌برنامگی بهتر بوده است؟ و آیا آن‌چه در طرح هادی برای کاربری‌های متفاوت شهر پیش‌بینی شده است؛ اولاً صحیح، واقع‌گرا و منطقی است؟ ثانیاً، آیا ویژگی‌های فرهنگی و رشد جمعیت این شهر را در نظر گرفته است؟

ثالثاً در عمل به اجرا رسیده است؟

هر برنامه زمانی بهینه و ثمربخش خواهد بود که واقع بینانه، در عمل قابل اجرا و رسیدن به اهداف آن سهل‌الوصول باشد [زیاری، ۱۳۷۸: ۱۲۰]. اگر فرض کنیم طرح هادی شهر در چه تمام این شرایط را داراست، آیا دستگاه مسئول اجرای این طرح (شهرداری) توانایی اجرای صحیح آن را دارا بوده است؟ بنابراین ضرورت مطالعه‌ی ویژگی‌های اکولوژیک، ارتباط آن‌ها با کاربری زمین و آینده‌نگری صحیح در چارچوب طرح‌های توسعه‌ی شهری، می‌تواند در آینده‌ی رشد شهر تأثیر بسزایی داشته باشد.

شیوه‌ی انجام پژوهش

بخش عمده از این پژوهش همانند تمام کارهای میدانی، برنامه‌ریزی فضایی روی مکان مورد مطالعه بوده است. بر این اساس، پژوهش حاضر با توجه موضوع و ماهیت، جزو تحقیقات تحلیلی، توصیفی و آماری و از جنبه‌های متفاوت بنیادی و کاربردی برخوردار بوده است.

از طرح هادی می‌توان به عنوان برنامه‌ی راهنمای توسعه‌ی شهر نیز نام برد [شبیعه، ۹۵-۹۴:۱۳۷۶]. در این پژوهش دلایل عدم تحقق سطوح پیشنهادی این طرح بررسی شده است.

نوع کاربری	ابتدای اجرای طرح جمعیت (۳۳۵۴۴)		وضع پیشنهادی جمعیت (۴۵۰۸۰)		وضع موجود جمعیت (۳۶۳۴۸)		سرانه‌ی استاندارد ایران m ^۲
	سطح h	سرانه m ^۲	سطح h	سرانه m ^۲	سطح h	سرانه m ^۲	
مسکونی	۱۴۷/۳	۴۴	۱۸۰/۳	۴۰	۲۱۷/۴	۵۹/۹	۴۰-۵۰
آموزشی	۲/۳	۰/۷	۱۵/۸	۳/۵	۴/۱	۱/۱	۳-۵
بهداشتی و درمانی	۳/۳	۱	۶/۸	۱/۵	۳/۴	۰/۹	۱/۵-۲/۵
اداری و انتظامی	۴/۵	۱/۳	۵/۶	۱/۳	۴/۶	۱/۲	۱-۱/۵
فرهنگی و مذهبی	۳/۶	۱/۱	۶/۸	۱/۵	۳/۸	۱/۴۰	۱-۱/۵
تجاری	۱۰/۷	۳/۲	۱۳/۵	۳	۱۸/۴	۵	۲-۴
انبار و کارگاه	۵/۵	۱/۶	۹	۲	۶/۲	۱/۷	-
ورزشی	۰/۷	۰/۲	۹	۲	۰/۷	۰/۱	۲-۲/۵
فضای سبز	۴	۱/۲	۳۱/۶	۷	۱۲/۲	۳/۴	۷-۱۴
شبکه‌ی ارتباطی	۳۷/۸	۱۱/۳	۸۸	۱۷/۸	۴۳	۱۱/۹	۲۰-۲۵
جمع کاربری	۲۲۰	۶۵/۶	۳۳۶/۷	۷۶/۸	۳۱۳/۶	۸۶/۵	-

جدول ۱. سطوح و سرانه‌ی کاربری‌های شهری درچه

نوع کاربری	سطوح در ابتدای اجرای طرح هادی ۱۳۸۲	سطوح پیشنهادی طرح هادی ۱۳۸۲	سطوح موجود	موازنه‌ی سطوح ابتدای اجرای طرح و طرح هادی	طرح و وضع موجود	موازنه‌ی سطوح ابتدای اجرای طرح و وضع موجود	درصد افزایش	درصد تحقق
مسکونی	۱۴۷/۳	۱۸۰/۳	۲۱۷/۴	۳۳	۷۰	۳۳	۴۷/۴	۲۱۲/۱
آموزشی	۲/۳	۱۵/۸	۴/۱	۱۳/۵	۱/۸	۱۳/۵	۸/۲	۱۱/۳
بهداشتی و درمانی	۳/۳	۶/۸	۳/۴	۳/۵	-۱/۸	۳/۵	۳	۲/۹
اداری و انتظامی	۴/۵	۵/۶	۴/۶	۱/۱	-۱/۸	۱/۱	۲/۲	۱۰
فرهنگی و مذهبی	۳/۶	۶/۸	۳/۸	۳/۲	-۱/۲	۳/۲	۵/۵	۶/۳
تجاری	۱۰/۷	۱۳/۵	۱۸/۴	۲/۸	۷/۷	۲/۸	۷/۹	۳۷/۵
انبار و کارگاه	۵/۵	۹	۶/۲	۳/۵	-۱/۷	۳/۵	۱۲/۷	۲۰
ورزشی	۰/۷	۹	۰/۷	۸/۳	۰	۸/۳	۰	۰
فضای سبز	۴	۳۶/۶	۱۲/۲	۲۷/۶	۸/۲	۲۷/۶	۲/۱	۳۹/۷
شبکه‌ی ارتباطی	۳۷/۸	۸۸	۴۳	۵۰/۲	۵/۲	۵۰/۲	۱۳/۸	۱۰/۳
جمع سطوح	۲۲۰	۳۳۶/۷	۴۱۳/۶	۱۱۶/۷	۹۵/۴	۱۱۶/۷	۴۳/۴	۸۱/۷

جدول ۲. سطوح انواع کاربری‌ها و میزان تحقق آن‌ها در طرح هادی شهر درچه

مأخذ: مطالعات میدانی نگارندگان

همان‌طور که در جدول‌های ۱ و ۲ مشاهده می‌شود، بین سطوح کاربری‌های متفاوت در شهر درچه، کاربری تجاری و مسکونی بیشترین میزان افزایش را به خود اختصاص داده‌اند (۲۷۵ و ۲۱۲/۱ هکتار). پراکندگی افزایش سطوح مسکونی، بیشتر در زمین‌های کشاورزی حاشیه‌ی بافت مسکونی است. علت افزایش ۷۰ هکتاری سطوح مسکونی این شهر، اولاً گسترش محدوده‌ی قانونی شهر (تأثیر مرکز پیرامون) مثل ادغام روستاهای فودان، جزین، اسلام‌آباد و ... است که باعث گسترش بافت مسکونی خصوصاً در اطراف خیابان‌های اصلی شهر (نواب و امام) شده است و ثانیاً بی‌توجهی به بافت مسکونی قدیمی شهر و ظرفیت بالای آن در تأمین زمین موردنیاز برای کاربری مسکونی است. همچنین، فقدان فرهنگ آپارتمان‌نشینی باعث گسترش شهر در زمین‌های اطراف آن شده است. این موضوع، اولاً ناشی از آن است که شهر از لحاظ اجتماعی محیط بسته‌ای دارد و ثانیاً با وجود این که ارتفاع‌سازی به عنوان یک گزینه‌ی بسیار مهم برای جلوگیری از به زیر ساخت و ساز رفتن زمین‌های کشاورزی موردتوجه است، هیچ‌گونه تبلیغاتی در این زمینه انجام نگرفته است.

درصد تحقق سطوح آموزشی این شهر بسیار پایین است، چنان‌چه تنها ۳/۳ درصد از سطوح پیشنهادی طرح هادی تحقق یافته است. اکثر فضاهای ساخته شده برای این کاربری، در مکانی غیر از آن‌چه در طرح پیشنهاد شده، تحقق یافته است

مأخذ: مطالعات میدانی نگارندگان

افزایش سطوح تجاری این شهر نیز بیشتر تحت تأثیر انگیزه‌های اقتصادی است که از این طریق برای مردم شهر به دست می‌آید و همچنین، رغبت شهرداری برای صدور پروانه‌های تجاری برای به دست آوردن درآمد بیشتر. سطوح کاربری ورزشی شهر درچه در ابتدای اجرای طرح هادی ۰/۷ هکتار بوده که طرح هادی برای این کاربری افزایشی برابر با ۸/۳ هکتار پیشنهاد کرده است. بنابراین در پایان اجرای طرح، سطوح این کاربری باید به ۹ هکتار افزایش می‌یافت. براساس مطالعات انجام گرفته در سال ۱۳۸۱، در این شهر ۰/۷ هکتار از اراضی به کاربری ورزشی اختصاص داشته است. بنابراین، هیچ‌گونه افزایش سطحی برای کاربری ورزشی در این شهر انجام نگرفته و ۱۰۰ درصد سطوح پیشنهادی این کاربری تحقق نیافته است. اگرچه بسیاری از کاربری‌های پیشنهادی این طرح تحقق اندکی داشته‌اند (۱۰/۳، ۱۰/۶، ۳/۲، ۲/۹). لیکن کاربری ورزشی هیچ‌گونه افزایشی نداشته است. با اندک تأملی می‌توان گفت مهم‌ترین دلیل عدم تحقق کاربری ورزشی، غیراقتصادی بودن و هزینه‌ی بالای آن است. بنابراین بخش خصوصی و دولتی رغبتی برای سرمایه‌گذاری در این زمینه نداشته‌اند.

درصد تحقق سطوح آموزشی این شهر بسیار پایین است، چنان‌چه تنها ۳/۳ درصد از سطوح پیشنهادی طرح هادی تحقق یافته است. اکثر فضاهای ساخته شده برای این کاربری، در مکانی غیر از آن‌چه در طرح پیشنهاد شده، تحقق یافته است. شبکه‌های ارتباطی، به ویژه راه‌ها و سیستم‌های مخابراتی، به عنوان عناصر پیونددهنده‌ی میان سکونتگاه‌ها، نقش شایان توجهی در تبادلات جریان‌ات بین نقاط شهری و روستایی دارند [نظری، ۱۳۸۳: ۱۸۹]. سطوح پیشنهادی کاربری ارتباطی این شهر از لحاظ درصد تحقق در سطح بسیار اندکی قرار دارد (۱۰/۳ درصد). از آن‌جا که خیابان‌ها از مهم‌ترین فضاهای

شهری محسوب می‌شوند، در واقع می‌توان شبکه‌ی ارتباطی را نقطه‌ی اتصال و ارتباط فضاها و فعالیت‌های شهری در نظر گرفت [بحرینی، ۱۳۷۵: ۵] و اهمیت این کاربری غیر قابل انکار است. از طرف دیگر، شهر درجه در غرب شهر اصفهان قرار دارد و در حال حاضر با ترافیکی عبوری قسمت اعظمی از وسایط نقلیه‌ی شهر اصفهان را در حاشیه‌ی غربی تحمل می‌کند. سرانه‌ی این کاربری در ابتدای اجرای طرح ۱/۳ مترمربع بود و طرح هادی، سرانه‌ی ۱۷/۸ مترمربع را پیشنهاد کرده است. این در حالی است که در سال آخر اجرای طرح، سرانه‌ی کاربری ارتباطی در این شهر به ۱۷/۹ مترمربع رسید. با مقایسه‌ی این سرانه با متوسط سرانه در ایران (۲۵-۲۰ متر مربع)، کمبود شدید کاربری ارتباطی در درجه قابل تأمل است.

در ادامه دلایل عدم تحقق سطوح پیشنهادی طرح هادی شهر را در سه قالب زیر بررسی می‌کنیم:

الف) مشکلات محتوایی طرح

مهم‌ترین معیارهای بهینه در تعیین مکان‌های مناسب فعالیت و کاربری‌های شهری، سازگاری، آسایش، کارایی، مطلوبیت، سلامتی و ایمنی است که در صورت بی‌توجهی به آن‌ها، برنامه‌ریزی‌های انجام شده راه به جایی نخواهند برد [سعیدینیا، ۲۶-۳۳: ۱۳۷۸]. برخی از دلایل عدم تحقق طرح‌های شهری، وجود اشکالات اساسی و ماهیتی در آن‌هاست که اگر برطرف نشوند، طرح سرانجام موفقیت‌آمیزی نخواهد داشت. این اشکالات می‌توانند ناشی از فقدان واقع‌نگری در برآورد جمعیت، نداشتن واقع‌نگری در تهیه‌ی نقشه‌ها و... باشد که به بررسی آن‌ها می‌پردازیم.

۱. نارسایی طرح در برآورد صحیح جمعیت و نیازهای واقعی آن

برآوردهای طرح هادی در زمینه‌ی جمعیت موجود و پیش‌بینی‌های جمعیت شهر اشتباه بود؛ چنان‌چه جمعیت سال پایه‌ی (۱۳۷۲) این شهر معادل ۳۳،۵۵۴ نفر در نظر گرفته شد و براساس آن، سرانه‌های کاربری‌ها متفاوت پیش‌بینی شد. این در حالی است که سه سال بعد، براساس آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۷۵، شهر جمعیتی معادل ۳۳،۳۴۷ نفر داشت. از طرف دیگر، براساس پیش‌بینی جمعیت، در طرح هادی برای افق ۱۳۸۲ با نرخ رشد ۳ درصد، جمعیتی معادل ۴۵،۰۸۰ نفر برآورد شد. در صورتی که نرخ رشد واقعی جمعیت شهر ۱/۴ درصد بود و براساس اطلاعات به دست آمده، جمعیت در سال مورد مطالعه (۱۳۸۱)، یعنی یک سال قبل از اتمام مدت طرح، به ۳۶،۲۴۸ نفر رسید. با این توضیح، اگر برآورد صحیحی از جمعیت به عمل نیاید، برآورد نیازهای واقعی جمعیت و محاسبات سرانه‌ی کاربری‌های متفاوت شهر نیز غیرواقعی و غیرمنطقی خواهد بود.

۲. شرح خدمات یکسان و انعطاف‌ناپذیر بودن طرح

در نظر گرفتن شرح خدمات یکسان برای شهرهای متفاوت، بدون در نظر گرفتن شرایط خاص منطقه‌ای، اقلیمی، اقتصادی، فرهنگی و جمعیتی، تحت عنوان «قرارداد تیپ شماره ۱۲»، مسلماً نمی‌تواند جواب‌گوی نیازهای شهرهای مختلف باشد. به‌ویژه هم‌چنان که در مورد طرح هادی دیده می‌شود، در تهیه‌ی این طرح‌ها تغییر نام عنوان شهر روی جلد مطالعات، امری عادی شده است. مطالعات ناقص، مشابه، استنتاج نتایج مشابه و غیرعلمی و غیرواقعی در طرح شهرهای مختلف، همگی ناشی از بی‌توجهی به اهمیت مطالعات اولیه‌ی طرح (مطالعات طبیعی، اقتصادی و کالبدی) است. (بررسی‌ها و مطالعات نگارندگان در مورد تعدادی دیگر از طرح‌های هادی اجرا شده روی شهرهای دیگر در استان اصفهان در دفتر فنی استانداری اصفهان و سازمان خدمات طراحی شهرداری‌های استان اصفهان تأییدکننده‌ی این موضوع است). هم‌چنین، عدم لحاظ آن‌ها در طراحی و پیش‌بینی کاربری‌های شهری، امری است که به وضوح مشاهده می‌شود.

انعطاف‌ناپذیر بودن طرح نیز موضوعی است که ناشی از قطعی قلمداد کردن طرح از سوی تهیه و تصویب‌کنندگان آن و هم‌چنین سخت‌گیری قانون در مورد تغییر نکردن طرح است. عملاً انجام اصلاحاتی هر چند کوچک و مفید در طرح بسیار مشکل است. این موضوع با اصل نظارت بر حسن اجرا که اصولاً به منظور ارائه‌ی پیشنهادات اصلاحی (فرایند فراگشت) و بالا بودن

زمینه‌ی اجرای طرح‌هاست، مغایرت دارد [ابراهیمی بوزانی، ۱۳۸۰: ۲۴۸].

۳. عدم تطابق و ارتباط مطالعات طرح و نقشه‌های ارائه شده

به نظر می‌رسد مطالعات طرح‌های هادی ارتباط خاصی با پیش‌بینی‌های طرح ندارند و این بررسی‌ها فقط به عنوان امری تشریفاتی در نظر گرفته می‌شوند. چنان‌چه در شهر مورد مطالعه، اولاً این‌گونه مطالعات بسیار ضعیف انجام گرفته‌اند (مطالعات حوزه‌ی نفوذ شهر)، ثانیاً در پاره‌ای موارد غلط بوده‌اند (مطالعات جمعیتی)، ثالثاً در نقشه‌های پیش‌بینی شده‌ی طرح هادی، هیچ‌جا اثری از دخالت مطالعات در نگرش طراحان نقشه‌های شهر دیده نشده است. گرچه در مطالعات طرح هادی مسئله‌ی محله‌بندی در شهر مطرح است، ولی محله‌بندی انجام شده، نه با عرف محل تطابق دارد و نه در ارائه‌ی کاربری‌های شهری دخالتی دارد. از طرف دیگر، در نقشه‌های ارائه شده از شهر دیده می‌شود که مثلاً در نقشه‌های وضع موجود، کاربری مسکونی قرار دارد، در حالی که زمین مورد بحث به کاربری انبار و کارگاه اختصاص داشته است (نمونه‌ی زمین‌های کنار بلوار زاینده‌رود). این اشکال نیز عمدتاً به بی‌دقتی و ناتوانی دستگاه تهیه‌کننده‌ی طرح در انجام مطالعات برمی‌گردد. تأسف‌برانگیزتر این که در طرح هادی جدیدی که در سال ۱۳۸۴ به شهرداری این شهر ابلاغ شده‌اند، نه تنها اشکالات طرح قبلی هم‌چنان وجود دارند، بلکه نقشه‌های بهنگام تهیه شده برای این شهر، مربوط به سال ۱۳۸۰ هستند.

۴. غیرمنطقی بودن پیشنهاد اراضی کشاورزی برای کاربری‌های

متفاوت

سیستم برنامه‌ریزی شهرها و کاربری زمین باید بر حفظ اراضی کشاورزی اطراف شهرها مبتنی باشد و در کاربری‌ها، باید مصلحت عموم در نظر گرفته شود [Hall, ۱۹۹۲: ۷۳]. از طرف دیگر، ارائه‌ی پیشنهاد برای توسعه‌ی آبی در زمین‌های اطراف شهر باید با در نظر گرفتن شرایط خاصی انجام گیرد. اگر بافت قدیم شهر و اراضی قابل بازیافت شهر (اسکندری دور باطی، ۱۳۷۹: ص ۲۵) توانایی ارائه‌ی کمبود زمین را نداشته باشند و اگر امکان ارتفاع‌سازی به دلیل شرایط خاص طبیعی - فرهنگی وجود نداشته باشند و... آن وقت پیشنهاد توسعه‌ی شهر در زمین‌های کشاورزی، آن هم به صورت معقول، امری گریزناپذیر خواهد بود. یکی از اهداف طرح‌های توسعه‌ی شهری توسعه‌ی معقول، منطقی و حساب شده‌ی شهر در زمین‌های اطراف است. اگر قرار باشد خود طرح، توسعه‌ی غیرمنطقی را سرلوحه‌ی کار خود قرار دهد، آن وقت ضرورت انجام آن‌ها زیرسؤال می‌رود.

متأسفانه در طرح هادی شهر درجه به این امر بسیار مهم کمتر توجه شده است. پیشنهاد زمین‌های بسیاری برای توسعه‌ی آبی شهر، آن هم به صورت ناپیوسته بین زمین‌های کشاورزی، در واقع سمی است که به کالبد شهر ریخته شده است و از اشکالات عمده‌ی طرح هادی در مورد چگونگی استفاده از اراضی شهر است. از طرف دیگر، بین بافت متراکم شهر (محلات گزینچی، ولگان، لورک، در، گزین و...)، محدوده‌ی قانونی شهر بسته شده و عملاً برای این محلات فضای توسعه‌ی آبی در نظر گرفته نشده است. در نتیجه در بعضی محلات شهر، ارائه‌ی زمین‌های بسیار زیاد برای کاربری‌های مسکونی مطرح است و در بعضی محلات دیگر، عملاً هیچ‌گونه فضایی برای توسعه‌ی آبی در نظر گرفته نشده است و چون مردم علاقه‌ی شدیدی به سکونت در محله‌ی خود را دارند، عمل‌ساخت و سازهای بی‌برنامه و بدون مجوز راهی است که طرح هادی در اثر در نظر گرفتن این امر، پیش پای مردم گذاشته است. به خصوص با ادغام روستاهای اطراف محدوده‌ی شهر (درب امامزاده جزین و جزین ۱۳۴۵، دینان ۱۳۵۵، اسلام‌آباد ۱۳۶۱، فودان ۱۳۷۲، ولاشان ۱۳۸۲) این وضعیت شدیدتر شده است. کاهش سطح زمین قابل کشت، به دلیل بالا بودن بازده آن‌ها در کاربری‌های شهری است که خود از یک طرف معلول افزایش جمعیت و از طرف دیگر ناشی از عدم کنترل و فقدان برنامه‌ریزی صحیح در استفاده از زمین‌های موجود است [مؤمنی نجف‌آبادی، ۱۳۷۵: ۱۸۷]. در شهر مورد مطالعه قسم دوم کاملاً صدق می‌کند. در بسیاری از شهرهای کشور ما (به عنوان نمونه، شهر مورد مطالعه)، مقادیر قابل توجهی فضای خالی و بناهای فرسوده‌ی آماده تخریب وجود

دارند که به سهولت برای تأمین نیازهای جدید قابل استفاده‌اند. در بسیاری از موارد ممکن است فضای موجود، نیازهای مربوطه را برآورده سازند. استفاده از این روش، علاوه بر تأمین فضای موردنیاز، به انسجام و یکپارچگی شهر کمک می‌رساند و از بسیاری از مسائل دیگر نیز جلوگیری می‌کند. این کار نه تنها از نظر حفظ میراث فرهنگی و تداوم تاریخی اهمیت دارد، بلکه از نظر اقتصادی نیز قابل توجه است.

بالا بردن تراکم یکی دیگر از روش‌هایی است که برای تأمین نیازهای فضایی در شهرهای امروزی بسیار متداول است. پیروی از سیاست‌های جلوگیری از توسعه‌ی افقی شهرها، از بین رفتن اراضی سبز و کشاورزی در اطراف شهرها، حمایت از شهرهای فشرده و هم‌چنین بالا بردن کارایی شهرها در استفاده از تأسیسات و تجهیزات و خدمات شهری، استفاده از روش فوق را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. البته تعیین تراکم مطلوب برای شهر مسئله پیچیده‌ای است که از جهات متفاوت باید مورد بررسی قرار گیرد. تصمیم‌گیری صرف برای پاسخگویی به نیاز فضا، آثار و عواقب ناگواری را برای شهر و مناطق شهری به دنبال خواهد داشت. توجه به ارزش‌ها و جنبه‌های فرهنگی و رفتاری جامعه، در این تصمیم‌گیری‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای دارد [بحرینی، ۱۳۷۷: ۲۰۴-۲۰۱].

بنابراین باید به جای به زیر ساخت و ساز بردن اراضی کشاورزی، سعی در استفاده‌ی صحیح از فضاهای خالی شهری، ارتفاع‌سازی و برطرف کردن کمبودهای فرهنگی مردم در زمینه‌ی آپارتمان‌نشینی داشت. این محقق نخواهد شد مگر با تبلیغات صحیح و قائل شدن معافیت‌های مالیاتی برای تراکم‌سازی در شهرهای میانی و کوچک که مسلماً بر توسعه‌ی ملی و تعادل بخشیدن به شبکه‌ی شهری کشور مؤثر خواهد بود. در این بین، نقش شوراهای اسلامی شهری بسیار مهم است.

۵. بی‌توجهی به نقش مردم و عدم مشارکت جدی مردم در اجرای طرح‌ها

مشارکت بخش خصوصی و مردم در اجرای طرح‌های توسعه، از عمده‌ترین عوامل مؤثر در موفقیت طرح‌های توسعه‌ی شهری محسوب می‌شود. به تجربه ثابت شده است، هیچ طرحی در اجرا موفقیتی کسب نخواهد کرد، مگر این‌که، از مشارکت عمومی بهره‌مند باشد و نقش و سهم عمده‌ای برای بخش خصوصی و مردم در آن منظور شده باشد. امروزه مفهوم برنامه‌ریزی برای مردم، به مفهوم برنامه‌ریزی با مردم تبدیل شده است. بخش خصوصی و مردم، گرچه در مراحل تهیه و تصویب طرح‌ها حضوری ضعیف و کم‌رنگ دارند، ولی در عرصه‌ی اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری، تعیین‌کننده‌ترین نقش‌ها را برعهده دارند [مهندسین مشاور شارمند، ۱۳۷۸: ۹۱-۹۰]. اگر با دقت تأمل کنیم، می‌بینیم که تحقق بسیاری از کاربری‌های شهری هم‌چون کاربری‌های مسکونی، تجاری، صنعتی و کارگاهی به عنوان کاربری‌های عمده‌ی شهری و سایر کاربری‌ها مانند کاربری‌های آموزشی، بهداشتی - درمانی، مذهبی - فرهنگی، ورزشی، نظامی - انتظامی، شبکه‌ی ارتباطی و... تا حد زیادی در ارتباط و در گرو مشارکت مردم و بخش خصوصی است و مگر نه این است که در حقیقت کل هزینه‌ی اجرای طرح‌های توسعه شهری را مردم می‌پردازند و شهر از آن مردم است و مردم هستند که شهر را می‌سازند؟

با وجود این‌که در شرح خدمات تهیه‌ی طرح‌های توسعه‌ی شهری (نمونه‌ی طرح‌های هادی)، مشاورین تهیه‌کننده‌ی طرح‌ها مکلف هستند، در حین مطالعات شهر، امکانات مشارکت بخش خصوصی را نیز در اجرا در نظر بگیرند و طرح خود را براساس نیازها و امکانات مردم ارائه کنند، ولی در عمل در طرح هادی شهر مورد مطالعه، هیچ‌گونه اشاره‌ای به این موضوع نشده است. در مطالعات ارائه شده و نقشه‌های پیشنهادی نیز، نه تنها اثری از نقش مردم دیده نمی‌شود، بلکه بسیاری از کاربری‌های پیشنهادی نه تنها از امکانات مردم شهر خارج است، بلکه خلاف سلیقه‌ها، فرهنگ و علاقه‌های آن‌هاست. طرح‌های شهری از یک طرف از طرح‌های بالادستی چون طرح‌های ملی و جامع نشئت می‌گیرند و از طرف دیگر، از نیروهای عرفی و ارزشی حاکم بر جامعه تأثیر

می‌پذیرند [نوریان، ۱۳۷۵: ۱۴].

در کاربری زمین شهری، تمام جوانب اجتماعی، اقتصادی، محیطی زمین، مزایا و مضرات مورد بررسی قرار می‌گیرند [زیاری، ۱۳۸۴: ۵]. یکی از جنبه‌های اجتماعی، توجه به مشارکت عمومی است، ولی در طرح هادی درجه به هیچ وجه به لزوم استفاده از مشارکت عمومی توجهی نشده است. ارائه‌ی پیشنهادات کاربری فرهنگی و مذهبی، آموزشی، بهداشتی و درمانی، اگر با مشارکت مردم صورت می‌گرفت و خواسته‌ها، علاقه‌ها و فرهنگ مردم را در نظر داشت، مسلماً موفقیت آن نسبت به آن‌چه که تا به امروز تحقق یافته است، بسیار بیشتر بود. با توجه به اجرای قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا، به نظر می‌رسد آموزش مردم در زمینه‌ی توسعه‌ی مشارکت عمومی و مشکلات مربوط به تملک زمین و ساخت و سازهای شهری، می‌تواند اقدامی مؤثر باشد. به بیانی دیگر، مسائل شهری جامعه باید در قالب تشکیلاتی منظم حل و فصل شود. این کار باید به شیوه‌ای صورت پذیرد که تمامی اعضای جامعه بتوانند براساس فرآیندی منسجم همه‌ی تضادهای موجود را رفع کنند و به راه‌حل‌های طراحی مردمی دست یابند.

در صورتی که جامعه ظرفیت ایجاد چنین تشکیلاتی را برای پاسخ‌گویی به مسائل نداشته باشد، الگوی فعالیت‌ها و شکل شهری حاصل تبلور آگاهانه‌ای از فرهنگ جامعه نیست، بلکه نتیجه‌ی فرآیند پیچیده‌ای است که غالباً در اثر تحمیل مقاصد، فناوری و استانداردها و معیارهای گروه با نفوذ خاصی پدید می‌آید. هر مجتمع زیستی باید حاصل برنامه‌ریزی و طراحی شهری و مشارکت فعالانه‌ی مردم در این فرآیند باشد. با مردمی کردن طراحی شهری، ساخت، گونه و ترتیب قرارگیری کاربری‌ها از تنوع لازم برخوردار می‌شود و در نتیجه قادر خواهد بود، نیازهای متنوع گروه‌های فرهنگی متفاوت را در استفاده از فضاهای کلیدی شهر برآورده سازد [بحرینی، ۱۳۷۷: ۱۲۶]. بنابراین لزوم توجه به نقش مردم در برنامه‌ریزی کاربری اراضی، برای تطابق پیشنهادات و طرح‌ها با فرهنگ مردم بسیار ضروری است.

ب) مشکلات و نارسایی‌های مدیریتی و نیروی انسانی شهرداری
پیش از این‌که به بررسی نارسایی‌های مدیریتی و نیروی انسانی سازمان اجرایی طرح‌های هادی، یعنی شهرداری بپردازیم، لازم است نقش و کاربرد علم جغرافیا و جغرافی‌دانان را در سازمان شهرداری بیان کنیم. از جمله سازمان‌هایی که با مسائل شهری و زندگی شهروندان رابطه‌ی تنگاتنگی دارند، شهرداری و شهرسازی است. چرا که تصمیمات مدیران این سازمان‌ها، نه تنها در حیات کنونی شهر، بلکه روی زندگی نسل‌های آینده‌ی جامعه شهری اثر می‌گذارد. هر دو نظام اداری از زاویه‌ی خاصی به فضای شهری در رابطه با جمعیت شهری می‌نگرند. نگرش سازمان شهرسازی در تکوین و توسعه‌ی شهری، به حالت تجریدی و در عین حال زیربنایی است، در صورتی که دیدگاه سازمان شهرداری به طوری که از نام آن نیز مستفاد می‌شود، جنبه‌ی مدیریتی و حفاظتی توأم با ساختاری دارد.

از آن‌جا که جغرافی‌دان نیز به محیط فضایی و فیزیکی شهر، به حالت ترکیب با ساختار جمعیتی شهر و عملکرد شهری در رابطه با داده‌های محلی و ناحیه‌ای در زمان حال می‌نگرد و بازتاب و کنش همه‌ی فعالیت‌های شهری را آینده‌نگری می‌کند، بجاست که به عنوان کارشناس عمران شهری در بستر فنی و اداری، هر دو سازمان را یاری دهد [فرید، ۱۳۷۹: ۱۸۵]. خدمات شهرداری را به تبع ویژگی‌های جغرافیایی و اجتماعی شهر، با مدیریت عالمانه‌ای جهت دهد و به تعادل و توازن این خدمات در فضای فیزیکی و اجتماعی شهر بپردازد؛ تا از این رهگذر بتواند محیطی آرام همراه با آسایش و عدالت اجتماعی برای شهروندان فراهم کند.

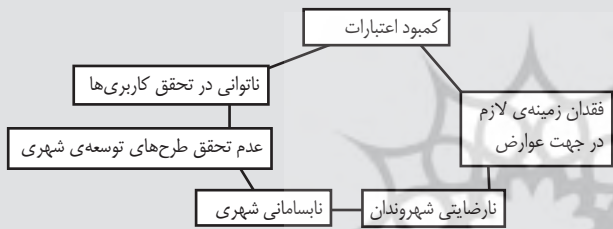
۱. ضعف شهرداری‌ها در جنبه‌های متفاوت استعدادی، سازمانی و مدیریتی و نقص قوانین در این خصوص
تحقق اهداف و مقاصد طرح‌ها، متناسب با وسعت، حجم، تنوع و پیچیدگی کارها و فعالیت‌های مورد نظر، محتاج سازمان مناسب و قوی اجرایی است که بتواند با بهره‌گیری از امکانات و تجهیز آن‌ها از طریق همکاری و هماهنگی با گروه‌ها و نهادهای اجتماعی، امکان اجرا را فراهم سازد. از سوی دیگر،

محققین علم مدیریت معتقدند که مدیریت، فرایند هماهنگ کردن منابع نیروی انسانی و مادی برای نیل به هدف سیستم است. این امر در قالب سازمانی انجام می‌شود که سه وظیفه‌ی اساسی برنامه‌ریزی، اجرا و کنترل فعالیت‌های سیستم را بر عهده دارد. با این نگرش، اجرای طرح از جمله مهم‌ترین وظایف مدیریت سیستم است که طی آن، منابع و امکاناتی که در اختیار سازمان اجرایی قرار دارند، تجهیز و برای تحقق اهداف به کار گرفته می‌شوند.

از طرف دیگر، سازمانان اجرایی نیز نمی‌تواند تشکیلات مجزای از سیستم مدیریت توسعه‌ی شهری قلمداد شود. در کشورهای در حال توسعه که با رشد سریع جمعیت و افزایش روز افزون تقاضا برای خدمات و تسهیلات زیربنایی و محدودیت امکانات سرمایه‌گذاری مواجه هستند، برنامه‌ریزی کاربری اراضی بیشتر سنتی است. این روش از ابزار مؤثر اجرایی نیز بی‌بهره است [دلال‌پور محمدی، ۱۳۷۹: ۱۰۱]. از آن‌جا که وظیفه‌ی اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری [به عنوان نمونه، طرح هادی] به عهده‌ی شهرداری‌هاست، در صورت وجود مدیریت صحیح، تشکیلات اجرایی قوی و صحیح و نیروی انسانی کافی و کارآمد، می‌توان انتظار داشت که اهداف طرح‌های توسعه‌ی شهری محقق شوند. شهرداری‌ها به عنوان سازمان‌های محلی در ایران، همانند حکومت‌های محلی در سایر کشورهای جهان، از وظایف گسترده‌ای برخوردارند که همین وظایف عظیم به سازمان و مدیریت قوی نیاز دارد. مدیریت و سازمان قوی در شهرداری‌ها نیز، در ارتباط با وجود نیروی انسانی کارآمد و متخصص در آن‌هاست.

زیر ۵۵ هزار نفر قرار دارند (برای نمونه، شهرداری درجه)، فاقد تشکیلات مدیریت شهرسازی هستند، عدم وجود کادر متخصص در امور شهرسازی باعث می‌شود که شهرداری نتواند به وظایف محول در زمینه‌ی اجرای طرح هادی، خصوصاً کاربری‌های پیشنهادی، عمل کند. در ایران، اجرای طرح‌های هادی با مشکل مواجه بوده است، زیرا در غیاب متخصصین امر در شهرهای کوچک، اجرای این گونه طرح‌ها دشوار است [مجتهدزاده، ۱۳۷۷: ۱۴۷]. بنابراین ضعف فنی و تخصصی شهرداری‌ها در زمینه‌ی کارشناس شهرسازی، نبود پست مشخص در این مورد و عدم امکان جذب نیروهای فنی، از مشخص‌ترین تنگناها در اجرای طرح‌های هادی در اکثر شهرهای کوچک و متوسط است؛ همان‌گونه که بین کارمندان اداری شهرداری شهر مورد مطالعه، حتی یک متخصص در امور شهری وجود ندارد و واحدهای شهرسازی و فنی این شهرداری فاقد کارشناس مربوط است.

۲. ضعف شهرداری در جنبه‌های مالی و مستمر نبودن درآمد‌ها طرح‌های شهری به بودجه‌های قابل توجه و گاه سنگینی نیاز دارند. یکی از مشکلاتی که تمامی طرح‌های شهری در ایران با آن مواجه هستند، کمبود منابع مالی و اعتباری است. همین موضوع باعث شده است که چرخه‌ی توسعه‌ی شهرها با موانع و مشکلاتی روبه‌رو شود. نمودار ۳ نحوه‌ی تأثیر این کمبود را در ساختار طرح‌های شهری نشان می‌دهد.

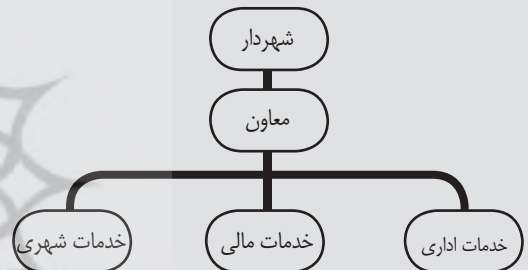


نمودار ۳. چرخه‌ی اعتبارات و تأثیر آن در طرح‌های شهری

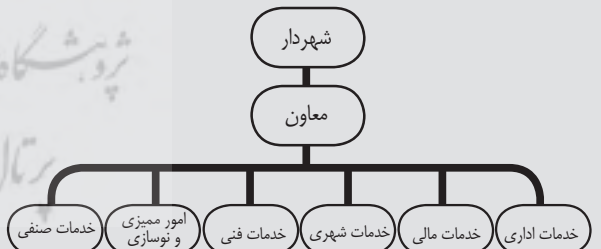
عدم تحقق طرح‌های توسعه‌ی شهری

بررسی‌های به عمل آمده در زمینه‌ی منابع مالی شهرداری‌ها حاکی از نوسان و تغییر شدید در ترکیب درآمد‌های شهرداری‌ها از منابع گوناگون در دوره‌های متفاوت بوده است. ولی در مجموع این جمع‌بندی را به دست می‌دهد که در دوره‌ی قبل از سال ۱۳۵۷، عمده‌ترین منبع درآمدی شهرداری، با ۵۲ درصد سهم از محل کمک‌های بخش دولتی بوده و در دوره‌ی بعد از سال ۱۳۵۷، عمده‌ترین منبع درآمدی شهرداری با ۳۹ درصد سهم از عوارض وصولی از مردم تأمین شده است. با این توضیح می‌بینیم که ضرورت تغییر جهت منابع درآمدی شهرداری‌ها از بخش دولتی به بخش عوارض (مستقیم و غیرمستقیم) مشهود است. حرکت به سمت خودکفایی و خودگردان کردن شهرداری‌ها، بدون در نظر گرفتن منابع درآمدی مطمئن و مستمر، موجب می‌شود شهرداری‌ها در اداره‌ی امور شهرداری و تحقق کاربری‌ها عمومی پیشنهادی طرح هادی، دچار مشکلات عدیده‌ای شوند.

ذکر این نکته لازم است که در شهری با شهروندان پردرآمد، طبیعتاً مدیریت شهری نیز از طریق اخذ عوارض گوناگون، به‌ویژه عوارض ساخت و ساز، درآمد بیشتری نسبت به شهری با درآمد پایین خواهد داشت. اغلب شهرهای کوچک کشور، از جمله شهر مورد مطالعه در این طیف قرار می‌گیرند. از طرف دیگر، در شهر مورد مطالعه، مردم نسبت به پرداخت عوارض به شهرداری، به‌ویژه عوارض کسب و پروانه‌ی ساخت به صورت بسیار شدیدی از خود مقاومت نشان می‌دهند و شهرداری را به نوعی در مقابل خود احساس می‌کنند. تا جایی که در بسیاری موارد، اقدام به ساخت و ساز می‌کنند، بدون این‌که مراحل قانونی شهرداری آن را طی کرده باشند. چون سازمان‌های دیگر نیز در زمینه‌ی واگذاری انشعابات آب، برق، گاز و... همکاری و هماهنگی منسجمی با شهرداری ندارند، دست شهرداری‌ها در زمینه‌ی کنترل ساخت و سازهای بی‌برنامه در شهر بسته است. این امر ناشی از عدم ارتباط و هماهنگی



نمودار ۱. نمودار سازمانی شهرداری با یک معاون



نمودار ۲. نمودار سازمانی شهرداری درجه (شهرداری درجه ۶)

مأخذ: استانداری تهران، ۱۳۷۷: ۳۸.

ولی در عمل چنین نیست و شهرداری‌ها (برای نمونه، شهرداری درجه) از این لحاظ دچار کمبودهای فراوانی هستند. هر چند سازمان اجرایی شهرداری‌ها پس از پیروزی انقلاب و توسعه‌ی وزارت کشور، مورد بازنگری کامل واقع شد و شکل تکامل‌یافته‌تر و منسجم‌تری به خود گرفت، لیکن هنوز اکثر قریب به اتفاق شهرداری‌ها فاقد سازمان اجرایی مناسب برای اجرای طرح‌ها هستند از طرف دیگر، با توجه به این‌که شهرداری‌ها در تعیین نمودار سازمانی خود نقش ندارند، عملاً از نظر کادر تخصصی مناسب و لازم نیز دچار مشکلاتی هستند و از آن‌جا که اغلب شهرداری‌های کشور که در رده‌های جمعیتی

بین سازمان‌هایی است که در ارتباط با خدمات رسانی در شهرها فعالیت دارند (اداره برق، شرکت مخابرات، اداره آب و فاضلاب، شرکت گاز). این ناهماهنگی و بی‌ارتباطی خود موجب تغییر در جهات توسعه‌ی شهر و عقیم ماندن طرح در اکثر موارد می‌شود.

شرح منبع	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰
بیان درآمد	۲۷۵۶۱۸۷۹۵	۲۸۳۲۸۲۷۵۹	۳۵۷۵۴۸۴۰۴۱	۴۶۴۵۳۱۴۰۱۳	۴۹۳۵۶۰۹۵۵۹
هزینه‌های اداری	۲۱۰۹۳۵۴۵۰	۲۷۵۴۲۲۱۴۶	۴۶۷۴۳۹۷۹۲	۵۱۰۸۳۳۶۱۲	۶۴۵۶۶۵۱۰۷
هزینه‌های شهری	۸۶۷۵۹۷۷۷	۸۴۶۵۳۱۷۸۸	۸۶۶۲۳۶۷۵	۱۱۲۵۲۵۸۶۵۸	۱۱۹۱۱۸۸۶۳۸
هزینه‌های عمرانی	۱۶۱۰۱۸۵۹۶۱	۱۶۰۹۶۱۹۹۲۴	۱۷۶۰۷۶۲۸۵۸	۲۹۳۲۸۴۶۰۳۳۰	۲۹۴۱۴۰۷۷۴۱

جدول ۳. بیان درآمد پنج ساله‌ی شهرداری درجه

مأخذ مطالعات میدانی نگارندگان

شهرداری درجه از لحاظ منابع مالی دارای کمبودهای فراوانی است. از آن‌جا که ۶۲/۷ درصد از اراضی این شهر به سطوح کاربری کشاورزی و باغات اختصاص دارد، نتیجه‌ی اولاً منابع درآمدی این شهر محدود است. ثانیاً، به دلیل وجود مازاد نیرو در شهرداری، هزینه‌های اداری و خدماتی بسیار بالاست و پرداخت حقوق کارکنان، ماهانه هزینه‌ی هنگفتی را بر دوش شهرداری می‌گذارد. با توجه به این مطالب مشخص می‌شود که یکی از علل تحقق نیافتن طرح‌های شهرداری درجه در زمینه‌ی کاربری‌های شهری، کمبود اعتبارات و منابع مالی است. نداشتن اعتبارات مالی موجب می‌شود که سایر تلاش‌های انجام گرفته نیز با ناکامی مواجه شوند. به نظر می‌رسد تزریق منابع مالی از طرف بخش دولتی، واقع‌نگر کردن طرح‌ها و سپردن مدیریت شهر به افراد متخصص، تنها راه‌پشت‌سر گذاشتن این کمبودها باشد.

چالش‌ها و نارسایی‌های قانونی و حقوقی

۱. مالکیت خصوصی گسترده در اراضی شهر و پرهیز از ثبت قانونی املاک شهری همان‌طور که در بحث کاربری‌های خدماتی و عمومی شهر اشاره شد، به دلیل این که بسیاری از سطوحی که در طرح‌های شهر برای این قبیل کاربری‌ها در نظر گرفته شده‌اند، در مالکیت بخش خصوصی و مردم قرار دارند، از آن‌جا که سند رسمی مالکیت برای بسیاری از این اراضی وجود ندارد، نبود سیستم سامان‌دهی شده‌ی تملک اراضی باعث می‌شود تا شهرداری نتواند در خصوص خرید و تملک این اراضی قدرت و توانایی کافی داشته باشد. از طرف دیگر، به لحاظ این که بسیاری از اراضی به صورت خرده‌مالکی است، برای خرید هر یک از این سطوح شهرداری باید با چندین مالک در خصوص فروش زمین به توافق برسد که این خود انجام کار را مشکل می‌سازد. به خاطر نبود قدرت مالی برای خرید و وجود مشکلات درآمدی برای شهرداری و سایر سازمان‌های ذی‌ربط (سازمان آموزش و پرورش، اداره تربیت‌بدنی و...)، کاربری بسیاری از این زمین‌ها به کاربری دیگری تغییر پیدا کرده است.

۲. عدم استفاده صحیح از فرصت‌های قانونی در نظر گرفته شده برای شهرداری‌ها در طرح توسعه‌ی شهری

طیف وسیعی از وظایف در زمینه‌ی شهرسازی، برای شهرداری‌ها در نظر گرفته شده‌اند که در یک روندی منطقی برنامه‌ریزی، از مطالعه‌ی وضع موجود شهر در جزئیات موردنظر، تا تجزیه و تحلیل وضع موجود، ارائه‌ی راه‌حل‌ها، اجرا، نظارت بر اجرا و... را شامل می‌شوند. در کنار این امر، وظایف اختیاری نظارت بر طرز استفاده از اراضی در داخل محدوده‌ی قانونی و حریم شهرها و مراقبت از رشد متناسب و موزون شهرها، خود وظایف سنگین دیگری هستند که نقش مهمی در چگونگی توسعه و سامان‌دهی شهر ایفا می‌کنند.

علاوه بر مباحث مذکور، شهرداری به لحاظ مسئولیت‌های قانونی و سازمانی، مکلف

است، از زمان قرارداد، یا به پای مهندسی مشاور تهیه‌کننده‌ی طرح توسعه‌ی شهری، اعم از طرح جامع یا هادی، در عرصه‌ی تهیه، بررسی و تصویب طرح‌ها حضور داشته باشد. چرا که براساس اصول و مبانی موردنظر روش انجام مطالعات، به لحاظ ضرورت استقلال و خودکفایی شهرداری‌ها و نهادهای محلی در زمینه‌ی برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های عمرانی و لزوم واقع‌گرایی طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی و در نظر گرفتن امکانات و واقعیت‌های موجود، دستگاه تهیه‌کننده‌ی طرح باید ضمن تشکیل دفتر محلی مجیز، با شهرداری و سایر سازمان‌های مسئول عمران شهر، از تباط و همکاری داشته باشد. هم‌زمان نیز با آموزش کادر فنی شهرداری، برای آشنایی با طرح و نیز کسب نظرات و پیشنهادها و برنامه‌های شهرداری، طرح توسعه‌ی شهری را با توجه به واقعیت‌ها و امکانات اجرایی تهیه کند [مهندسی مشاور شماره ۱۳۷۸:۱۳۱].

ولی با کمی دقت متوجه می‌شویم، هیچ‌یک از این فرصت‌های قانونی موجود برای شهرداری، نه تنها مورد توجه قرار نگرفته است، بلکه اولاً شهرداری به دلیل نداشتن نیروی متخصص اطلاعاتی از وجود این حقوق برای خود نداشته است و ثانیاً، دستگاه تهیه‌کننده‌ی طرح‌های شهر درجه (سازمان خدمات طراحی شهرداری‌های استان اصفهان)، فارغ از تمام وظایفی که به جهت قانونی بر عهده‌ی آن بوده، دست به تهیه‌ی طرح‌های شهر زده است. این موضوع خود جای سؤال از شهردار وقت آن زمان و عوامل دخالت‌کننده در طرح را باقی می‌گذارد و قابل توجه و پی‌گیری است.

۳. در نظر نگرفتن جایگاه قانونی قدرتمند برای مشارکت شوراهای اسلامی شهرها در برنامه‌ریزی و طرح‌های شهری

انتخابات شوراهای شهر، در حقیقت انتقال و جابه‌جایی قدرت از مدیریت دولتی به مردمی است. شوراهای اسلامی باید از کان مهم تصمیم‌گیری در زمینه‌های عمرانی، رفاهی، اجتماعی، فرهنگی و اداری کشور باشند. ساختار نظام برنامه‌ریزی کشور که حاصل سال‌ها فعالیت و تجربه است و به صورت ریشه‌دار و گسترده در تمامی زمینه‌ها شکل گرفته، نظام بخشی، متمرکز و فن‌سالار است که در آن، نقش و جایگاه مردم به عنوان بستر برنامه‌ها تعیین نشده است. تغییر این نظام مستلزم دگرگونی و تحول در ساختار اداری - اجرایی و تصمیم‌گیری کشور است و انجام آن با موانع و مشکلات جدی رو به‌روست. اهداف توسعه‌ی متوازن در چارچوب برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، از طریق نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و مشارکت مردم در تهیه و اجرای برنامه‌ها قابل حصول است (مصوم، ۱۳۷۹: ۱۴). به لحاظ عملکردی باید گفت شورای شهر عنصر سیاست‌گذار و نظارت‌گر مدیریت شهری است. موفقیت در انجام این نقش، مستلزم مهربور خرداری از اختیارات و ابزارهای ویژه است. از منظر شناخت و تحلیل جایگاه شوراها در فرایند تصمیم‌گیری و همچنین از منظر ارتباطی، شورای شهر به عنوان عنصر اصلی، ناگزیر است با همه‌ی بازیگران عرصه‌ی حیات شهری، تعامل و ارتباط داشته باشد [تشکر ۱۳۷۹: ۲]. گرچه اکثر تصمیماتی که در حوزه‌ی مدیریت عمران شهری گرفته می‌شوند، با وظایف شوراهای تداخل دارند، اما از نظر اعضای شورای اسلامی کمک گرفته نمی‌شود. برای مثال، در زمینه‌ی



طرح‌ها و مطالعات برنامه‌ریزی شهری، نظیر طرح‌های منطقه‌ای، طرح‌های جامع شهرها و طرح‌های هادی شهری و روستایی، به‌روال سابق مهندسان مشاور، معماران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی به تهیه و تصویب مبادرت می‌ورزند. مردم به عنوان استفاده‌کنندگان از این طرح‌ها و برنامه‌ها، از کلیات و جزئیات آن‌ها بی‌اطلاع هستند. به نظر می‌رسد ناهم‌خوانی طرح‌ها و روحیات و فرهنگ مردم، از دلایل ایستادن آن‌هاست.

در برنامه‌ریزی‌ها باید همیشه میزانی از مهارت‌های تخصصی لحاظ شوند و تمایلات مردم نیز مورد توجه قرار گیرند. هنوز شوراهای شهری از چنین جایگاهی برخوردار نشده‌اند تا بتوانند در برنامه‌ریزی‌های عمران شهری به صورت محسوس حضور داشته باشند. یکی از آرزوهای اساسی شهروندان پس از تشکیل شوراهای اسلامی شهر در انتخابات سال ۱۳۷۸، تحول بنیادی در مدیریت شهری‌ها به لحاظ ساده‌سازی نظام پاسخ‌گویی به شهروندان، کوتاهی فرایند پاسخ‌گویی و حاکمیت اندیشه‌ی شهروندسالاری بر سازمان شهری‌ها بود. ولی با سپری شدن چند سال از عمر شوراهای اسلامی شهر، آرزوی یاد شده هنوز تحقق نیافته است و با مشکلات اساسی نظری و روش‌شناسی روبه‌روست [رهنما، ۱۳۸۰: ۵۳].

شورای اسلامی اگر چه تخصص لازم را برای شرکت در برنامه‌ریزی ندارند اما می‌توانند با انتقال نظرات مردم در زمینه‌ی خطوط اصلی و فرعی برنامه‌ریزی‌ها، موجب گسترش مدیریت مشارکت مردمی شوند و از طریق ایجاد تعلق خاطر نسبت به اهداف برنامه‌ها، برای آنان ضمانت مردمی در اجرا را فراهم کنند. یک مورخ اروپایی می‌گوید: «هر ملتی که تاریخ خود را فراموش کند، برای جرمه‌ی او تنها همین کافی است که بسیاری از تجربه‌های تاریخی را دوباره تکرار کند برای مجازاتش همین بس که ناچار است، بسیاری از آموخته‌ها را از نو بیازماید؛ زیرا به ز تجربه آموزگار نیست.»

سال‌هاست قانون کهنه‌ی شوراها در میان صفحات کتاب‌های قانون خاک می‌خورد و این طرح با وجود اثبات نقش مؤثر مردم در مشارکت مستقیم و فعالانه در عرصه‌های اجتماعی و سیاسی جامعه، گاه با قدرت مطرح شده و گاه نیز خاموش و بی‌صدا به فراموشی سپرده شده است. حال که پس از سال‌ها انتخابات شوراها انجام گرفته و در عمل بسیاری از نقاط ضعف قانونی شوراها در مدیریت شهری کشور آشکار شده است، بجاست تا تألیف دقیق و علمی در راستای برطرف کردن این موانع گام برداریم تا از این طریق، زمینه‌ی مشارکت مردم در امور شهری، برنامه‌ها و طرح‌های توسعه‌ی شهری فراهم شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌طور که ملاحظه شد، مشکلات و تنگناهای متعددی در زمینه‌ی تحقق طرح‌های توسعه‌ی شهری وجود دارند. حل این مشکلات نیز به علت ماهیت فرابخشی این طرح‌ها، جز در پرتو اراده و فکر جمعی و فرابخشی میسر نمی‌شود و تا این مشکلات برطرف نشوند انتظار تحقق طرح‌های توسعه‌ی شهری توقعی بیجاست. با این حال، آن‌چه در این میان از اهمیت بیشتری برخوردار است و به عبارتی دروازه‌ی عبور از بحران شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری در کشور ما به‌شمار می‌رود، عبارت است از:

۱. علمی و واقعی کردن طرح‌های توسعه‌ی شهری و ارتباط با مراکز علمی و پژوهشی؛

۲. تفکیک منابع درآمدی شهرداری‌ها از زمین و ساختمان (عوارض پروانه، عوارض پذیره، تراکم فروشی، عوارض تغییر کاربری و...)

۳. توجه و دخالت دادن ویژگی‌های اجتماعی در تهیه‌ی طرح‌های توسعه‌ی شهری؛

۴. ارائه خدمات شهری توسط بخش خصوصی، ایجاد زمینه برای چندمنظوره کردن استفاده از فضاها، پی‌گیری اجرای مقررات و ضوابط موجود و اصلاح قوانین و مقررات مربوط به منابع مالی شهرداری‌ها؛

۵. جلوگیری از ساخت و سازهای غیرقانونی، خرید زمین‌های شهری توسط ارگان‌ها قبل از تبدیل شدن آن‌ها به زمین شهری، دریافت سهمی از املاک توسط شهرداری در املاکی که طرح شهری در آن‌ها اجرا می‌شود، کنترل و نظارت بر ساختمان‌سازی با استفاده از شکل‌های صنفی و افزایش تراکم مسکونی و تعداد طبقات در نقاط توسعه‌ی شهری؛

۶. جلب مشارکت‌های مردمی به خصوص در زمینه‌ی ایجاد کاربری‌هایی که بیشتر جنبه‌ی مذهبی دارند، استفاده از بخش خصوصی در انجام اقدامات عمرانی و خدمات‌رسان، تلاش برای آگاهی بیشتر مردم از اهداف و فواید طرح‌های توسعه‌ی شهری به خصوص از طریق رسانه‌های جمعی و آموزش درسی دانش‌آموزان؛

۷. کوتاه کردن زمان تهیه‌ی طرح‌ها و اجرای سریع آن‌ها و پرهیز از طرح برنامه‌های بلندپروازانه.

به نظر می‌رسد بازنگری کلی در چگونگی تهیه‌ی طرح‌های هادی شهری از طراحی تاجرا و برطرف کردن مشکلات محتوایی، قانونی و مالی آن‌ها، موضوع بسیار مهمی باشد که در صورت بی‌توجهی به آن، در آینده‌ی نه چندان دور باعث بروز مشکلات بسیاری در شهرهای کشور شود. از نظر جغرافیایی، مطالعه‌ی شهر به محدوده‌ی خود شهر منحصر نیست، چرا که شهر با پیرامون خود، با روستاهای اطراف و شهرهای دیگر ناحیه‌ای که در آن تکوین یافته است، پیوند جغرافیایی محکمی دارد [فرید، ۱۳۷۵: ۴۴۳]؛ خصوصاً شهری مثل درچه که وجود آشفتنگی در آن نه تنها در ابعاد محلی باعث بروز مشکلاتی می‌شود، بلکه در ابعاد منطقه‌ای نیز تأثیرات منفی بر شهر اصفهان بر جای خواهد گذاشت.

منابع

۱. اسکندری دورباطی، زهرا و افتخاری راد، زهرا. بازیافت اراضی شهری، راهکاری برای توسعه‌ی شهری و مسکن. مجله‌ی علمی معماری و شهرسازی. شماره ۵۹-۵۸، تهران، ۱۳۷۹.
۲. ابراهیمی یوزانی، مهدی. موانع تحقق طرح‌های تفصیلی شهری (مطالعه‌ی موردی منطقه ۱۰ اصفهان). پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد. دانشگاه اصفهان، ۱۳۸۰.
۳. استانداردی تهران. تجزیه و تحلیل سازمان شهرداری‌ها. ۱۳۸۴.
۴. بحرینی، سیدحسین. فرایند طراحی شهری. انتشارات دانشگاه تهران. چاپ اول، ۱۳۷۷.
۵. براتی، ابراهیم. تحلیلی بر برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهر درچه. پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد. دانشگاه اصفهان، ۱۳۸۱.
۶. براتی، ابراهیم. تحول اقتصادی شهرها و اثرات آن بر کیفیت استفاده از زمین شهری. مجله‌ی رشد آموزش جغرافیا. دوره‌ی بیستم، شماره ۱، ۱۳۸۴.
۷. تشکر، زهرا. شورای شهر، ویژه‌نامه‌ی شماره ۴ شهرداری‌ها. انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۷۹.
۸. دلال‌پور محمدی، محمدرضا. برنامه‌ریزی مسکن. انتشارات سمت. چاپ اول، ۱۳۷۹.
۹. دفتر فنی استانداری اصفهان. طرح هادی شهر درچه، ۱۳۶۶.
۱۰. دفتر فنی استانداری اصفهان. طرح هادی شهر درچه، ۱۳۷۲.
۱۱. رهنما، محمدرحیم. پارادایم بهبود مدیریت شهری (با تکیه بر شهر مشهد). فصل‌نامه‌ی تحقیقات جغرافیایی. سال شانزدهم، شماره ۱، ۶۱-۱۳۸۰.
۱۲. زیاری، کرامت‌اله. اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای. انتشارات دانشگاه یزد. چاپ اول، ۱۳۷۸.
۱۳. برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری. انتشارات دانشگاه یزد. چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۴. سعیدنیای، احمد. کاربری زمین شهری. مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری. نشریه‌ی شماره ۹۹، ۱۳۷۸.
۱۵. شیعه، اسماعیل. مقدمه‌ای بر مبانی برنامه‌ریزی شهری. دانشگاه علم و صنعت. چاپ هفتم، ۱۳۷۶.
۱۶. فرید، یدالله. کاربرد جغرافیا در روش تحقیق شهر و روستا. انتشارات دانشگاه تبریز. چاپ سوم، ۱۳۷۹.
۱۷. جغرافیا و شهرشناسی. انتشارات دانشگاه تبریز. چاپ چهارم، ۱۳۷۵.
۱۸. مجتهدزاده، غلامحسین. برنامه‌ریزی شهری در ایران. انتشارات دانشگاه پیام نور. چاپ دوم، ۱۳۷۷.
۱۹. معصوم، جلال. حضور شوراها در برنامه‌ریزی‌های محلی. ویژه‌نامه‌ی شماره ۴ شهرداری‌ها. انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۷۹.
۲۰. مهندسین مشاور شارمند. شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه‌ی شهر (ج ۲). انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور. تهران. چاپ اول، ۱۳۷۸.
۲۱. مؤمنی نجف‌آبادی، مهدی. علل افزایش قیمت زمین و اثرات ناشی از آن در ناحیه‌ی اصفهان. فصل‌نامه‌ی تحقیقات جغرافیایی. سال پنجم، شماره ۱، ۱۶-۱۳۶۹.
۲۲. مرکز آمار ایران. سازمان برنامه و بودجه. نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن استان اصفهان، ۱۳۷۵.
۲۳. نظری، عبدالحمید. نقش دولت در توسعه‌ی شبکه‌ی ارتباطی و تأثیر آن در تحول سیستم حمل و نقل شهری با تأکید بر روابط شهر و روستا در ایران. مجله‌ی جغرافیا و توسعه، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۸۳.
۲۴. نوریان، فرشاد و شریف، محمد. نگرشی بر روند تهیه‌ی طرح تفصیلی در شهرسازی. شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری. چاپ اول، ۱۳۷۵.

25. Chapin, F. Stuart and Kaiser, Edward, Land use Planning, Illinois University Press, Illinois, 1978.
26. Hall, Peter, Urban and Regional Planning, Routledge, London, 1992.
27. Northan, Ray M, Urban Geography, John Wiley, London, 1975.