

مروری بر دلایل عدم تحقق طرح‌های جامع نمونه موردی: طرح جامع شهر «بانه»

Email: saleh.shokouhi@gmail.com

محمد صالح شکوهی بیدهندي / پژوهشگر دکترای شهرسازی

Email: k.khaliji@gmail.com

کیوان خلیجی / کارشناس ارشد طراحی شهری

این مقاله به مرور دلایل تحقق نیافتن طرح‌های شهری می‌پردازد. بدین منظور ابتدا مبانی نظری طرح‌های جامع تعریف می‌شوند، محتوای آنها بررسی و پس از شناخت نقاط ضعف و قوت آنها، دلایل عدم تحققشان بررسی می‌شود. سپس به عنوان نمونه موردی، طرح جامع شهر بانه مورد بررسی قرار گرفت تا میزان تحقق اهداف آن سنجیده شود.



واژگان کلیدی: طرح جامع، طرح تفصیلی، بانه، برنامه‌ریزی شهری، تحقق پذیری

مقدمه

طرح‌های جامع و تفصیلی شهری ابزارهایی هستند که برنامه‌ریزان برای کنترل تغییرات در شهر از آنها استفاده می‌نمایند. این طرح‌ها با وجود اینکه از پشتوانه قانونی بهره می‌برند، عموماً ایجاد التزام قانونی برای مجریان خود (شهرداری‌ها) نمی‌نمایند و بیشتر لازم‌الرعایه هستند تا لازم‌الاجرا. بر این اساس با وجود این که سال‌های زیادی است که در کشور ما از این طرح‌ها استفاده می‌شود، متأسفانه کارایی این طرح‌ها در بسیاری از موارد پایین‌تر از حد قابل قبول بوده است. لذا ضرورت بازنگری طرح‌های گذشته در این زمان لازم می‌نماید. بدین منظور این مقاله به بازنگری یکی از طرح‌های جامع شهری می‌پردازد.

تعریف طرح جامع

مطابق قانون تغییر نام «وزارت آبادانی و مسکن» به «وزارت مسکن و شهرسازی» در سال ۱۳۵۱، طرح جامع به صورت زیر تعریف می‌شود: «طرح جامع شهر عبارت است از طرح بلندمدتی که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطبق‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری، کشاورزی و تأسیسات، تجهیزات، تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلّی ارتباطی، محل مراکز انتهایی خط (ترمینال)، فرودگاه‌ها و بندر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آن تعیین می‌شود. کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌شود. طرح جامع شهر بر حسب ضرورت قابل تجدید نظر خواهد بود» (اسدی، ۱۳۸۰).

محتوای طرح جامع

رویه و مراحل تهیه طرح جامع، گذشته از مطالعات مربوط به منطقه و حوزه نفوذ شامل مراحل سه‌گانه زیر است:

- ۱ بررسی
 - ۲ تجزیه و تحلیل و ارائه الگوهای نهایی
 - ۳ تهیه طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی
- بررسی: شامل شناخت ویژگی‌های تاریخی، جغرافیایی، جمعیتی، اقتصادی و خصوصیات کلیدی شهر است.
- تجزیه و تحلیل: شامل تعیین عملکرد و نقش اقتصادی، پیش‌بینی

جمعیت آینده، ارزیابی روند رشد کالبدی و توسعه شهر، پیش‌بینی امکانات مالی برای اقدامات عمرانی، برآورد کمبودها و نیازهای مختلف در زمینه‌های گوناگون عملکردهای شهری و تعیین معیارها.

تهیه طرح‌ها و برنامه‌ها: شامل نقشه‌های مختلف در زمینه‌های گوناگون کالبد شهر مانند: شبکه ارتباطی، تأسیساتی، کاربری زمین، درجه‌بندی خیابان‌ها و پیش‌بینی تأسیسات و تجهیزات به اضافه ضوابط و مقررات شهری و ارائه پیشنهادها و توصیه‌های خاص که در یک گزارش تدوین و ارائه می‌شود. به علاوه یک گزارش توجیهی حاوی نمودارها، جداول زمان‌بندی اولویت‌ها و پیش‌بینی اعتبارات جهت اجرای طرح‌ها و برنامه‌هاست (اسدی، ۱۳۸۰).

مشکلات موجود در تعریف طرح‌های جامع

برنامه‌ریزی به شکل طرح‌های جامع، با مشکلات ساختاری، تعریفی و مفهومی فراوانی مواجه می‌شود. به راستی هیچ برنامه‌ای را نمی‌توان جامع نامید؛ زیرا همواره عوامل یا جنبه‌های تازه‌ای پدید می‌آیند که باید مورد مطالعه و مذاقه قرار گیرند. «طرح جامع» ترجمه مستقیم «Comprehensive Plan» است و در این اصطلاح «Plan» به «طرح» ترجمه شده که درست نیست و واژه «برنامه» باید به کار گرفته شود. اگر این اشتباه در ترجمه واژه Plan به فارسی تنها در حد یک ترجمه باقی می‌ماند نیازی به تکرار بحث نبود، اما واقعیت چنین نیست. این اشتباه در ترجمه که شاید نه از سر سهو بلکه به سبب درک اشتباه‌آمیز مفهوم این «طرح»‌ها صورت گرفته باشد، پرداختن به چنین طرح‌هایی را از آغاز به بیراهه برده است؛ زیرا تصور شده که فقط جنبه کالبدی شهرها در این طرح‌ها منظور است. این مشکل از اینجا ناشی می‌شود که پیش از اینکه «شهرسازی» به مفهوم امروزی خود رایج شود و متخصصانی چون کارشناسان اقتصادی و اجتماعی در تدوین طرح یا دقیق‌تر برنامه جامع ذی‌مدخل شوند، صرفاً معماران و مهندسان دست‌اندر کار شهرسازی بودند؛ زیرا در آن روزگاران عمده مسائل شهرسازی به ساخت و زیرساخت‌های شهر محدود می‌شد. در برنامه البته از مسائل کالبدی غفلت نمی‌شود و نباید بشود و برای حل این مسائل نیز باید کوشش شود (مزینی، ۱۳۷۹). مشکل مذکور در واقع به عبارت «طرح» در مفهوم طرح جامع باز می‌گردد. اما در مورد جامع بودن آن نیز مشکلاتی وارد می‌شود. چنان‌که می‌دانیم

واژه «طرح جامع» ترجمه مستقیم «Comprehensive Plan» است و در این اصطلاح «Plan» به «طرح» ترجمه شده که درست نیست و واژه «برنامه» باید به کار گرفته شود. این اشتباه در ترجمه که شاید به سبب درک اشتباه‌آمیز مفهوم این «طرح»‌ها صورت گرفته باشد، پرداختن به آنها را از آغاز به بیراهه برده است؛ زیرا تصور شده که منظور فقط جنبه کالبدی شهرها است.

«کریستوفر الکساندر» معتقد است، در طرح جامع کلیات بیش از حد دقیق است و جزئیات از دقت کافی برخوردار نیست و بنا بر این مانند کتاب نقاشی کودکان می‌شود که باید جاهای خالی آن رنگ آمیزی شود. فقدان دیدگاه نظری در این عرصه به ویژه در ایران موجب شده تا برنامه‌ریزان شهری به برنامه نه به عنوان یک فرایند، بلکه به نتیجه آن به عنوان محصولی آماده برای مصرف نگاه کنند. بروز چنین شرایطی به طور منطقی حاصل فقدان زیرساخت‌ها و نهادهای لازم برای درک و اقدام برای برنامه‌ریزی در این چارچوب فرایندی است.

نخستین بار برنامه طرح جامع از هلند و از آمستردام (۱۹۳۴ م) آغاز شد. اما اندیشه جامعیت برنامه‌های شهری را شاید بتوان به «پارتیک گدس» نسبت داد که بنا به گفته «لوئیس مامفورد»، اندیشمند شهرسازی نزدیک به روزگار ماست. گدس نخستین کسی بود که توانست رابطه ارگانیک شهر و منطقه را بر اساس عوامل جغرافیایی، تاریخی، ساختاری که در بُن روابط متقابل پیچیده بین مردم، کار، مکان، آموزش، زیبایی شناسی و فعالیت‌های شهری قرار دارد بفهمد و تبلیغ کند (مزینی، ۱۳۷۹). اما این شکل از برنامه‌ریزی ما را به سوی کلی‌گرایی و کلی‌نگری سوق خواهد داد به شکلی که امروزه در بسیاری از طرح‌های جامع بخش‌های اقتصادی یا اجتماعی ارتباط چندانی با کلیت طرح‌های جامع ندارند. «کریستوفر الکساندر» معتقد است، در طرح جامع کلیات بیش از حد دقیق است و جزئیات از دقت کافی برخوردار نیست و بنا بر این مانند کتاب نقاشی کودکان می‌شود که باید جاهای خالی آن رنگ آمیزی شود (اسدی، ۱۳۸۰).

نکات مثبت طرح‌های جامع

طرح‌های جامع با تمام نکات منفی‌ای که در برنامه‌ریزی بلند مدت خود و در تهیه و اجرا نهفته دارند و موجب از اعتبار افتادن آنها در سال ۵۸ می‌شوند، نکات مثبت و مفیدی را در تفکرات و برنامه‌ریزی ایرانی داشته است که در ذیل، نمونه‌هایی از این وجوه مثبت نام برده می‌شود:

- جلوگیری از هرج و مرج و بی‌بندوباری در رشد و توسعه شهرها
- ایجاد ضوابط قابل توجهی برای کنترل فعالیت‌ها و عملیات شهرسازی
- شکستن این سنت دیرینه که مالک زمین شهری به هر کیفیتی خواهد می‌تواند زمین خود را تفکیک، طبقه‌بندی و ساختمان نماید و ساختمان خود را برای هر کاری اختصاص دهد.
- کنترل زمین خواری (بر اساس مشهودی‌زاده، ۱۳۷۳ و شامند، ۱۳۷۸).

دلایل ناکارآمدی طرح‌های جامع

طرح‌های جامع از آنجا که با افق نگاه بلندمدت تعریف می‌شوند با تنگناهایی مواجه می‌شوند. تغییر در هنجارها و ارزش‌های اجتماعی ناشی از تغییر انسان و جامعه در گذر زمان، از اعتبار و اهمیت طرح‌های جامع و اصولاً برنامه‌ریزی بلندمدت شهری می‌کاهد. «جایلز کلارک» ایرادهایی را که بر این نوع برنامه‌ریزی بلندمدت وارد می‌آید، در پنج دسته تقسیم بندی می‌کند:

- ۱) این برنامه‌ریزی بسیار ایستا است و با سناریوهای متکی بر رشد آهسته شهری سازگار شده است. طبق این سناریوها می‌توان در متن یک طرح دراز مدت (محدود) و با برنامه‌ریزی دقیق، سرمایه‌گذاری‌های عمده در زیرساخت‌ها (نظیر راه‌ها و تأسیسات) و دیگر تأسیسات عمومی به عمل آورد. در حالی که اصولاً در بسیاری از کشورها از جمله ایران، به خاطر سرعت بالا، چه از حیث رشد جمعیت و چه تحولات اقتصادی بر برنامه‌های ایستا ایراد وارد است.
- ۲) سیستم برنامه‌ریزی با ابزارهای نامناسبی نظیر جداسازی مناطق بر حسب کاربری زمین، مقررات تراکم و استانداردهای شهرسازی و ساختمان متکی است. این گزارش‌ها اغلب بیش از اینکه منافع عاید جامعه نمایند، برای آن هزینه به بار آورده‌اند. این گونه ابزارها برای برنامه‌ریزی شهری در ایران هم مانند غرب کاستی‌های خاص خود را بروز داد، به ویژه در استفاده از این روش‌ها و ابزارها علاوه بر برخی محدودیت‌ها و ناکارآمدی‌های ذاتی‌شان، عدم انطباق آنها با شرایط ایران و فقدان عزمی لازم برای بومی نمودن هم مزید بر علت بود.

۳) در این گونه برنامه‌ریزی‌ها تأکید بیش از حد بر تهیه طرح اعمال شده و توجه چندانی به اجرای آن نشده است. این همان نکته‌ای است که در بیشتر طرح‌های کشور مانع خود را نشان داده است. زیرا در بیشتر این طرح‌ها بدون توجه به ضعف موجود در ضوابط و قوانین و مقررات مورد نیاز برای اجرایی

ساختن آنها و محدودیت‌های موجود در زمینه تشکیلات، سازمان و نهادهای لازم توأم با ضعف سیستم مدیریتی موجود باعث شده تا اجرای این برنامه‌ها با مشکل مواجه گردیده و بعضاً دست‌یابی به نتایج آنها امکان‌پذیر نباشد. در حالی که اگر در همان حدی که به ویژگی‌های طرح می‌پردازیم به چگونگی اجرای آن هم فکر کنیم و قوانین مورد نیاز سازوکارهای متناسب با آن را نیز تدارک ببینیم شاید بسیاری از این برنامه‌ها در حد طرحی بر کاغذ باقی نمانده و مشکلی از شهروندان ساکن شهرها بگشایند.

۴) به برنامه‌ریزی اساساً همچون یک روش فنی نگریده‌اند و به تنش‌های ذاتی موجود در اصول قضایی، حرفه‌ای و سیاسی دخیل در حقوق استفاده از زمین توجه چندانی نشده است. با اینکه به نظر می‌رسد اصول حاکم به عرصه‌های قضایی و سیاسی در حوزه قابل مداخله و اثرگذار و قابل تغییر توسط مداخلات برنامه‌ریزان شهری نباشند، یعنی بنا به شرح وظایف‌شان هیچ مداخله‌ای به نفع برنامه‌های شهری در آن عرصه‌ها نمی‌توانند اعمال کنند. اما توجه به اصول حاکم بر آن حوزه‌ها، می‌تواند حداقل ارائه طرحی واقع‌بینانه‌تر را برای شهرسازان ممکن سازد.

۵) برنامه‌ریزی شهری به چگونگی تأمین نیازهای فضایی شهرها به جای فرایند، به صورت تولید محصولات حاضر و آماده می‌نگرد. این امر آن‌را به پدیده‌ای بی‌ارتباط به نیازهای روزمره ساکنان و کار و کسب آنها در شهر یا مانعی بر سر راه تأمین و پیشرفت آنها بدل کرده است. فقدان دیدگاه نظری در این عرصه به ویژه در ایران موجب شده تا برنامه‌ریزان شهری به برنامه نه به عنوان یک فرایند، بلکه به نتیجه آن به عنوان محصولی آماده برای مصرف نگاه کنند. بروز چنین شرایطی به طور منطقی حاصل فقدان زیرساخت‌ها و نهادهای لازم برای درک و اقدام برای برنامه‌ریزی در این چارچوب فرایندی است. تأخیر در ورود به دورانی که نهادهای لازم برای این دیدگاه را فراهم سازد، مصرف نتیجه کار برنامه‌ریزان را به صورت محصول نهایی بسیاری از کشورها از جمله برای کشورهایی در شرایط ایران، اجتناب‌ناپذیر می‌سازد (امکچی، ۱۳۸۲).

طرح‌های جامع همچنین در دو زمینه با تنگناهایی مواجه بودند که شورای عالی معماری و شهرسازی با تکیه بر این مشکلات و مسائل بر ضرورت بازنگری در این طرح‌ها تأکید می‌کند:

الف) نارسایی‌ها و تنگناهای طرح جامع در تهیه

می‌بینیم ابتر ماندن گزارش‌ها، نقشه‌ها و پیشنهادها طرح‌های جامع که به قول «هنرماند مک‌نیل» یا در قفسه‌های دفاتر شهرسازی خاک می‌خورند و یا دیوارهای این دفاتر را تزئین می‌نمایند، سال‌هاست که در کشور مانع مشهود است. برخی از این دلایل عدم موفقیت در تهیه طرح‌ها در ایران عبارت است از:

- ۱) وسعت عرصه شهرسازی و پیوند طرح‌های شهری با طرح‌های ملی به طور کلی سیاست‌های کشوری و نفع اقتصادی و سیاسی کشور
 - ۲) فقدان کارشناسان شهرساز یا کمبود قابل ملاحظه آنان
 - ۳) تأکید بر جنبه‌های کالبدی شهرها در طرح‌ها بدون آنکه تخصص‌هایی چون اقتصاد، جامعه‌شناسی و حتی رفتارشناسی در نظر گرفته شوند و یا به اندازه کافی به شمار آیند.
 - ۴) فقدان ارقام و اطلاعات لازم برای تبیین داده‌ها که در تدوین طرح به کار آیند.
 - ۵) در نظر نگرفتن پیامدهای جنبی اجرای طرح‌ها
 - ۶) عرضه پیشنهادها کالبدی طرح‌ها صرفاً بر اساس نقشه‌ها و نمودارهای دو بعدی و نه تصور «فرا دو بعدی» (مزینی، ۱۳۷۹).
- ب) نارسایی‌ها و تنگناهای طرح جامع در اجرا
- با استفاده از نتیجه مطالعه^۱ در این خصوص نارسایی‌ها و تنگناهای طرح

جامع در اجرا به عوامل زیر تفکیک شده است :

الف) نارسایی‌های ناشی از اهداف، خواست‌ها و محتوای طرح‌ها :

- ❖ نارسایی طرح‌ها در برآورد جمعیت و نیازهای واقعی جمعیت
- ❖ وجود نقص، ضعف و عدم دقت در تدوین ضوابط و مقررات و نیز عدم ارائه ضوابط مشخص برای ساخت‌وساز در حریم
- ❖ توجه به مناطق جدید برای توسعه و بلا تکلیف رها شدن بافت‌های موجود و قدیمی شهرها

❖ بی‌توجهی به نقش مردم و عدم مشارکت جدی مردم در اجرای طرح

❖ نقش بازدارنده سخت‌گیری‌های طرح در زمینه تفکیک اراضی و ضوابط ساخت و ساز در راه توسعه‌ی فعالیت‌های ساختمانی، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های دست و پاگیر

ب) نارسایی و مشکلات پیرامونی محیطی :

- ❶ مشخص نبودن سیاست‌های شهرنشینی و توزیع جمعیت در کشور و نبود طرح‌های ملی و منطقه‌ای فرادست برای طرح‌های جامع
- ❷ رشد و توسعه ناهماهنگ و غیر متوازن شهرها در گذشته و پرخرج بودن اصلاحات شهری و تأمین تأسیسات عمومی و اجتماعی
- ❸ فقدان سازمان‌های مشخص و مسئول برای اداره امور عمومی روستاها و هجوم روستاییان به شهرها

❹ بخشی‌بودن برنامه‌های عمرانی در کشور و عدم تطبیق سیستم برنامه‌ریزی طرح‌های جامع با ماهیت میان-بخشی سیستم برنامه‌ریزی عمومی کشور

❺ تقلیل سرمایه‌گذاری در شهرها به لحاظ شرایط خاص اقتصادی آن تاریخ

ج) نارسایی‌ها و تنگناهای ناشی از وجود ناهماهنگی و عدم ارتباط

کافی بین ارگان‌های اجرایی طرح :

❶ ضعف شهرداری در زمینه ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های عهده دار وظیفه در تأمین خدمات مختلف شهری و نبود مکانیسم‌های لازم برای اعمال هماهنگی

❷ تعلق اراضی غیر خصوصی شهری به سازمان‌های زمین شهری و منابع طبیعی و تفاوت نگرش و دیدگاه این دستگاه‌ها به اراضی شهری

❸ عدم احترام دستگاه‌های دولتی به طرح جامع و پیروی نکردن این دستگاه‌ها از ضوابط طرح‌ها و ...

د) نارسایی‌ها و تنگناهای مالی :

❶ ضعف شهرداری‌ها در جنبه‌های مالی و مستمر نبودن منابع درآمد شهرداری‌ها

❷ عدم تدوین تراز مالی برای طرح‌ها و ناتوانی مالی شهرداری در اجرای پیشنهادها

❸ تقلیل کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها و تأکید بر خودکفایی شهرداری‌ها

❹ مالکیت خصوصی اراضی و تفکیک ثبتی اراضی حاشیه شهرها در گذشته و لزوم پرداخت غرامت در اجرای طرح‌ها

❺ نبود مکانیسم‌های لازم جهت برگشت منافع ناشی از اجرای طرح‌های جامع به شهرداری و ...

ه) نارسایی‌ها و تنگناهای مدیریتی، سازمانی و نیروی انسانی :

❶ ضعف شهرداری‌ها در جنبه‌های مختلف استخدامی، سازمانی و مدیریتی و نقص قوانین در این خصوص

❷ کمبود کادر متخصص شهرسازی در کشور و کم‌تجربه بودن کادر موجود، عدم امکان جذب این نیروها در شهرداری به لحاظ محدودیت‌های موجود در

نمودار (Chart) تشکیلاتی و نیز پایین بودن سطح دستمزدهای پرداختی

❸ محدودیت‌های قوانین استخدامی کشور و شهرداری‌ها در مورد پرداخت حقوق و مزایای کافی به کادر متخصصین و جذب اندک نیروهای موجود از

سوی بخش خصوصی

❹ عدم ایجاد تشکیلات اجرایی طرح در سازمان‌های ذی‌ربط شهر

و) نارسایی‌ها و تنگناهای حقوقی و قانونی :

❶ مقررات مال‌الاجاره و وجود حق سرقتی (حق محل کسب) و نامشخص بودن میزان آنها، در این خصوص شهرداری هم باید رضایت مالک را کسب نماید

و هم رضایت مستأجر را و این امر مستلزم پرداخت غرامت زیادی است.

❷ فقدان هرگونه قانون مشخص در خصوص کیفیت و طرز اجرای طرح‌های جمع

❸ مالکیت خصوصی گسترده در اراضی شهری و تفکیک ثبتی اراضی شهرها در گذشته. در این خصوص ناهماهنگی‌های طرح‌های تفکیک ثبتی با طرح‌های شهرسازی و مواجه بودن شهرداری با خرده مالکین، اجرای طرح‌های شهری را با تأخیر مواجه می‌سازد.

❹ فقدان سیستم مناسبی جهت توزیع عادلانه منافع و هزینه‌های طرح‌های جمع

❺ وجود ضوابط و مقررات متفاوت و متناقض در خصوص باغات و اراضی کشاورزی شهرها و ... (شارمند، ۱۳۷۸).

سنجش میزان تحقق طرح جامع شهر بانه

طرح جامع شهر بانه مصوب ۱۳۷۴ توسط مهندسان مشاور پژوهش و عمران تهیه شده است. این طرح برای یک دوره ده ساله از زمان آغاز مطالعه تنظیم شده که در نتیجه افق آن در سال ۱۳۸۳ بوده است. اکنون با پایان زمان این طرح، لازم است تا بررسی شود که در رسیدن به اهداف خود تا چه حد موفق بوده‌است.

اهداف طرح جامع شهر بانه در نظام کاربری زمین به شرح زیر است :

- ❶ تعیین نوع کاربری پیشنهادی برای پیش‌بینی نیازمندی‌های جمعیت آتی
- ❷ استقرار تراکم‌های پیشنهادی طرح جهت کنترل تجمع ساکنان محلات
- ❸ ایجاد تناسب در تنظیم قطعات
- ❹ حفظ سیمای شهر و بافت با ارزش کالبدی
- ❺ جلوگیری از تداخل فعالیت‌های متعارض و متناقض
- ❻ تأمین فضاهای مورد نیاز برای تأسیسات و اثاث شهری

❼ کنترل بهره‌برداری نامحدود از زمین

❽ تقویت همبستگی‌های اجتماعی

❾ بالا بردن روحیه و زیبایی شهر

تحقق اهداف بالا در گرو تحقق پیش‌بینی‌های کمی و ضوابط و مقررات هدایت‌کننده شهر است. به همین جهت پیش‌بینی سطح کاربری‌های شهر بانه در افق طرح و وضع موجود سال ۱۳۸۳ مقایسه شده است. در ادامه نقشه مقایسه وضع موجود شهر بانه در سال ۱۳۸۳ را با طرح آورده شده‌است. جدول شماره (۱) سطح کاربری‌ها و وضع موجود سال ۱۳۸۳ را نشان می‌دهد. در این میان کاربری‌های فضای سبز عمومی و صنعتی کمترین میزان تحقق را داشته‌اند که اهمیت آن پوشیده نیست. کاربری‌های بهداشتی و درمانی نیز بیشترین میزان تحقق را داشته‌اند.

به منظور تحلیل یافته‌های این مقایسه و بررسی دلایل این عدم تحقق می‌توان به فقدان ساز و کارهای اجرای طرح در طرح‌های جامع و تفصیلی اشاره کرد. به عنوان مثال در صورتی که یک طرح جامع پیشنهاد کاربری آموزشی را بدهد، آنجا که طرح به دستگاه متولی آموزش (سازمان آموزش و پرورش) ابلاغ نمی‌شود، تا پیش از اقدام صاحب ملک برای کسب پروانه اقدامی برای تحقق این پیشنهاد روی نمی‌دهد. همچنین در صورت اقدام صاحب ملک برای دریافت دستور نقشه نیز، پس از مطالعه طرح و اعلام این که کاربری پیشنهادی در این محدوده آموزشی

از نظر شورای عالی معماری و شهرسازی طرح‌های جامع در تمامی زمینه‌های تهیه و اجرای طرح، مسائل پیرامون محیطی، هماهنگی بین ارگان‌های مجری، مسائل مالی و مسائل مدیریتی و نیروی انسانی با نارسایی و تنگنا مواجه بوده‌اند.

است به صاحب ملک اعلام می‌شود که برای گرفتن پروانه باید درخواست تغییر کاربری دهد! در این زمان صاحب ملک به سازمان آموزش و پرورش مراجعه می‌کند که از آنجا که طرح به وزارت آموزش و پرورش ابلاغ نشده است این اولین زمانی است که با طرح مواجه می‌شود. بنابراین فقدان سازوکار پیش‌بینی شده در طرح برای اجرای نظام کاربری موجب تحقق پایین کاربری‌ها می‌شود. از حیث شبکه ارتباطی، کوچه‌هایی که براساس حکم ضوابط و مقررات مشمول تعریض تا حد معینی هستند حتی اگر تصمیم به اجرای طرح باشد، در طول زمان و با عقب‌نشینی یا تغییر مکان تدریجی مسکونی‌ها عملی می‌شود. ولی محورهایی که خارج از ضوابط و مقررات دستخوش تغییر عرض و یا امتداد طول می‌شوند و یا محورهایی که اصولاً پیشنهاد می‌شوند تا ساخته شوند، در معرض بحث تحقق‌پذیری خواهد بود. در سطور زیر به محورهایی که ساخته نشده‌اند و به عبارت دیگر تحقق نیافته‌اند، اشاره می‌شود.

الف - پانه مانند بسیاری از شهرهای طراحی شده در سال‌های ۶۰ تا ۸۰ که غالباً با دلیل کافی و یا بدون دلیل هر کدام با یک مسیر کمربندی تجهیز شده‌اند، دارای یک حلقه کمربندی در اطراف آن است. کمربندی‌های پانه به میزان زیر اجرا شده‌اند:

- کمربندی غرب و جنوب غرب و جنوب ۱۵ درصد
- کمربندی شرق ۲۰ درصد
- کمربندی شمال (بلال حبشی) ۵۵ درصد

کمربندی پانه در گوشه شمال غربی تکلیف چندان روشنی ندارد. خیابان بسیار عربی که در آینده فقط به عنوان لبه شهر و امتداد خیابان شهرداری در طرح تفصیلی مورد استفاده دارد، می‌تواند در ضمن به عنوان یک کمربندی در نظر گرفته شود. این خیابان بدون این که مشکلی ایجاد شود می‌تواند باریک‌تر شود و فقط به عنوان مرز محدودکننده شهر مورد استفاده قرار گیرد. از جانب دیگر حتی اگر عرض این خیابان به ۱۲ متر برسد باز هم امکان عبور دادن ۱۸۰۰ وسیله نقلیه در ساعت و در دو جهت را خواهد داشت.

لذا می‌توان کمربندی فعلی را از محل تغییر جهت آن، به‌طور مستقیم به سمت شمال ادامه داد و از آن به عنوان کمربندی استفاده نمود. عدم نیاز به این کمربندی محدودکننده شهر در ضمن ناشی از این واقعیت است که محله مسکونی شمال شرقی اصلاً احداث نشده است و شهر نتوانسته است هنوز خود

را به کرانه‌های محل احداث این کمربندی برساند. بنابراین، این امکان وجود دارد که کمربندی پانه به میدانی ختم شود که از محل برخورد خیابان بلال حبشی و خیابان سردشت به وجود آمده است. شاخه خیابانی عربی که نقش محدودکننده توسعه شهری برای آن برانده‌تر است تا کمربندی، می‌تواند باریک‌تر شود.

ب - ایجاد میدانی بزرگ شهری در پانه نیز مانند بسیاری از شهرها در طرح تفصیلی دیده شده است. از مجموع شش میدان وسیع که در پانه پیشنهاد شده است (و این به غیر از میدانی موجود است) تنها یک میدان یعنی ۱۵ درصد از میدانی پیش‌بینی شده، احداث شده است.

ج - خیابان‌های مهم در حاشیه رودخانه مسیره‌هایی پیش‌بینی شده ولی ساخته نشده است.

د - تعریض کوچه‌های داخل محلات براساس ضوابط و مقررات با وجود اینکه همه محلات را پوشانده است ولی به مورد اجرا گذارده نشده است.

اما به منظور تحلیل یافته‌های این بخش لازم است بزرگ‌ترین عامل تحقق نیافتن پیشنهادات را عدم توجه مشاور در فرایند تهیه به شهرداری به عنوان مجری طرح و توان مالی این نهاد دانست. به همین جهت اجرای پروژه‌های مربوط به تأسیس و تکمیل شبکه معابر به‌طور عمده خارج از توان مالی شهرداری است. این امر از اینجا ناشی می‌شود که وزارت مسکن و شهرسازی به عنوان کارفرمای مشاور در تهیه طرح ارتباطی با فرایند اجرا ندارد. چنان که در بخش مبانی نظری در خصوص نارسایی‌ها و تنگناهای مالی طرح‌های جامع و تفصیلی به موارد زیر اشاره شد:

- ۱ ضعف شهرداری‌ها در جنبه‌های مالی و مستمر نبودن منابع درآمد شهرداری‌ها
- ۲ عدم تدوین تراز مالی برای طرح‌ها و ناتوانی مالی شهرداری در اجرای پیشنهادهای
- ۳ تقلیل کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها و تأکید بر خودکفایی شهرداری‌ها
- ۴ مالکیت خصوصی اراضی و تفکیک ثبتی اراضی حاشیه شهرها در گذشته و لزوم پرداخت غرامت در اجرای طرح‌ها
- ۵ نبود مکانیسم‌های لازم جهت برگشت منافع ناشی از اجرای طرح‌های جامع به شهرداری و ...

در مورد طرح جامع شهر پانه فضای سبز عمومی و صنعتی کمترین و کاربری‌های بهداشتی و درمانی بیشترین میزان تحقق را داشته‌اند. فقدان سازوکار پیش‌بینی شده در طرح برای اجرای نظام کاربری موجب تحقق پایین این کاربری‌ها می‌شود.

کاربری	افق طرح (۱۳۸۳)	طرح	میزان تحقق‌پذیری طرح (درصد)
مسکونی	۱۹۷۳۲۶۱	۳۳۱۰۷۲۰	۵۹/۶
تجاری	۱۰۹۱۶۳	۱۳۵۲۰۰	۸۰/۷
آموزشی	۱۷۹۴۱۳	۳۱۴۵۴۶	۵۷/۰
بهداشتی و درمانی	۸۹۹۳۱	۸۶۵۱۲	۱۰۳/۹
اداری و انتظامی	۲۶۵۳۷۸۲	۱۰۱۱۸۰	۶۴/۶
صنعتی	۳۴۶۶۶	۷۱۱۳۳۰	۴/۹
فرهنگی و مذهبی	۴۹۳۲۶	۱۱۳۰۷۵	۴۳/۶
فضای سبز عمومی	۳۲۴۷۵	۸۲۶۷۷۸	۳/۹
ورزشی	۷۸۲۳۲	۱۱۷۸۲۵	۶۶/۴
معلی	۲۱۴۰۲۶۴	۲۲۲۰۰۹۶	۹۶/۴
تأسیسات و تجهیزات	۱۶۴۸۶۱	۲۴۰۶۳۹	۶۸/۵
جهانگردی و پذیرایی و تفریحی	۲۹۷۵	-	-
جمع	۴۳۱۲۶۸۴	۸۲۷۹۶۸۶	۵۲/۱

جدول شماره ۱- میزان تحقق‌پذیری کاربری‌های طرح تفصیلی شهر پانه

سازمان فضایی پیشنهادی طرح تفصیلی

بخش تجاری شهر به دو صورت راسته‌ای و مرکزی در جنوب رودخانه پیشنهاد شده است.

کمربندی برای سفرهای عبوری و محدوده‌کننده توسعه پیش‌بینی شده است.

حاشیه رودخانه و تپه بانه کهنه به‌عنوان مکان‌هایی برای کاربری‌های جهانگردی و تفریحی دیده شده است.



سازمان فضایی وضع موجود

- راه‌نما**
- مبادین اصلی
 - محورهای عملکردی
 - ➔ محورهای ارتباطی
 - بازار روز
 - فضاهای سبز تفریحی
 - محلات
 - رودخانه
- راسته‌های تجاری جنوب رودخانه رشد کرده‌اند و مرکز تجاری مدرنی در شمال رودخانه شکل گرفته است.
- راه‌های عبوری شهر از مرکز آن می‌گذرد.
- تفرجگاه پیرمراد و دکاتان تنها مکان تفریحی شهر محسوب می‌شوند.

نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

روند رشد شهر بانه و شکل‌گیری فضاها و خدمات در آن برابندی از تمایلات و نیازهای مردم و قدرت مدیریت شهری بوده است که میزان اختصاص اعتبارات برای اجرای پروژه‌های عمرانی و مالکیت زمین در این پارامترها بطور مستقیم دخیل است. در محدوده قانونی شهر بانه شاهد اراضی وسیع رها شده هستیم و این در حالی است که ساخت‌وسازهای پراکنده‌ای خارج از محدوده قانونی انجام گرفته است. یکی از دلایل آن ارزش زمین است که به شکل‌گیری شهر کمک می‌کند.

ضوابط و مقررات نیز از ابزارهای شکل‌دهی شهر محسوب می‌شود که در صورت تعریف و اجرای درست، شکل و نقش شهر را به اهداف طرح نزدیک می‌کند. سازوکارهای اجتماعی و اقتصادی و مدیریتی شهر بانه، تا حدی آن را از اهداف طرح دور کرده است. لذا لازم است با تشخیص نیازها و پتانسیل‌های شهر، کشتش توسعه در بخش‌های مختلف تعیین شود. بر این اساس به‌طور کلی طرح جامع شهر بانه در بسیاری از موارد کمتر از ۶۰ درصد تحقق یافته است. این امر را می‌توان اولاً ناشی از فقدان ابزارهای قانونی مورد نیاز و ثانیاً در نظر نگرفتن توان مالی شهرداری دانست. مواردی نظیر این امر که با وجود انعطاف ناپذیری طرح تقویت می‌شوند را باید با استفاده از مشارکت گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ در طرح‌ها برطرف کرد تا طرح‌های شهری به تحقق بیشتری دست یابند.

منابع

- اسدی، ایرج (۱۳۸۰) *نقد مبانی نظری طرح‌های جامع*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا.
- امکچی، حمیده (۱۳۸۲) *برنامه‌ریزی شهری در چالش جهانی*، فصل‌نامه شهرساز، شماره ۱، زمستان.
- برزینیان، بهمن (۱۳۷۶) *جایگاه مطالعات حمل و نقل و ترافیک در برنامه‌ریزی شهری در ایران*، جلد اول: بررسی و تحلیل تجارب برنامه‌ریزی شهری در ایران، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری - وزارت کشور، تهران.
- تشکر، زهرا (۱۳۷۹) *طرح‌های توسعه شهری، ناکارایی در اجرا*، مجله شهرداری‌ها، شماره ۱۲، اردیبهشت ماه.
- حبیبی، فرح (۱۳۸۳) *ماهیت مسائل شهری، نقش برنامه‌ریزی و جایگاه شهرساز*، فصل‌نامه شهرساز، شماره ۲ و ۳، بهار و تابستان.
- ذواشتیاقی، صمد، (۱۳۷۷) *چکیده طرح جامع جدید (طرح حفظ و ساماندهی تهران)*، جمع‌آوری و تدوین ذواشتیاقی با همکاری حوزه معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، نشر شرکت پردازش و برنامه‌ریزی (وابسته به شهرداری)، اسفند ماه.
- ماجدی، حمید (۱۳۸۳) *برنامه‌ریزی راهبردی، راه‌حلی برای رفع مشکلات شهری*، فصل‌نامه شهرساز، شماره ۲ و ۳، بهار و تابستان.
- مزینی، منوچهر (۱۳۷۹) *آیا طرح‌های جامع تحقق‌پذیرند؟* بخش اول، مجله شهرداری‌ها، سال دوم، شماره ۱۳، خرداد ماه.
- مزینی، منوچهر (۱۳۷۹) *آیا طرح‌های جامع تحقق‌پذیرند؟* بخش پایانی، راهکارهای جایگزینی طرح‌های جامع، مجله شهرداری‌ها، سال دوم، شماره ۱۴، تیرماه.
- مشهدی‌زاده دهقانی، ناصر (۱۳۷۳) *تحلیلی از ویژگی‌های برنامه‌ریزی شهری در ایران*، انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، دی ماه.
- مهندسان مشاور پژوهش و عمران (۱۳۷۴) *طرح جامع توسعه و عمران، حوزه نفوذ شهر بانه*، وزارت مسکن و شهرسازی.
- مهندسان مشاور شارمند (۱۳۷۸) *شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری*، جلد دوم: بررسی تجارب تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در ایران، [مجری] مهندسان مشاور شارمند [برای] مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌ها، تهران.

پی‌نوشت

- (۱) قربانی، رسول، ارزیابی طرح جامع ارومیه، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۴، ص ۲۴۱.
- (۲) مساحت‌ها در محدوده قانونی شهر در نظر گرفته شده است.