

دلایل تغییر کاربری ها در طرح‌های تفصیلی شهری و تبعات آن در کاربری های عمومی

(مطالعه موردی: منطقه یک شهر همدان)

تاریخ دریافت مقاله: ۹۳/۰۴/۲۵ تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۹۴/۰۲/۰۷

کمال محمدی* (کارشناس ارشد شهرسازی گرایش برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد همدان)
کیومرث حبیبی (استادیار گروه شهرسازی و عضو هیات علمی دانشگاه کردستان)
محمد رضا بمانیان (استادیار گروه معماری و عضو هیات علمی دانشگاه شهید مدرس تهران)

چکیده

به دنبال اصلاحات اراضی در دهه ۴۰ شمسی و رشد جمعیت و به تبع آن رشد شهرها، شهرها شاهد رشد فراوانی در زمینه شهرسازی شدند و به همین دلیل طرح‌های جامع شهری تهیه و تصویب شدند. اما از آنجایی که این طرح‌ها به دلیل عدم پرداختن دقیق و صحیح به مشکلات شهری، توانایی لازم را برای حل این مشکلات نداشتند در نتیجه در دهه ۵۰ طرح‌های تفصیلی تهیه و تصویب شدند. طرح تفصیلی شهری پیش تر به منظور ترویج ضوابط شهرسازی، کنترل توسعه شهرها و هماهنگ‌سازی بخش‌های مختلف شهر تهیه می‌شود. نا کارآمدی طرح‌های توسعه شهری از جمله طرح‌های تفصیلی شهرها با واقعیت‌های موجود در جامعه در قالب پدیده‌های اجتماعی در شهرها بروز می‌کند. یکی از این معضلات تغییرات کاربری اراضی شهرهاست که برخلاف ضوابط و مقررات طرح‌های تفصیلی به صورت قانونی و غیرقانونی در شهرها شکل گرفته است. حاصل این تغییرات به وجود آمدن عدم تعادل در خدمات شهری و نزول مستمر کیفیت محیط شهرهاست. این نشان از عدم توانایی طرح تفصیلی در پیشبرد توسعه بر اساس برنامه‌ریزی موجود است. در این تحقیق سعی شده است که از طریق بررسی‌های کتابخانه‌ای، توزیع پرسشنامه بین جامعه هدف، موارد تغییرات صورت گرفته در کاربری‌های مصوب شهر همدان (منطقه یک) در فاصله سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۱ و علل آن‌ها با استفاده از نرم‌افزارهای SPSS و Arc GIS, AUTO CAD مشخص گردد. در بررسی علل تغییر کاربری اراضی شهرها بیشترین سهم متعلق به عوامل اقتصادی و قانونی است که به موضوع عدم وجود منابع پایدار درآمدی در شهرداری‌ها و فقدان عوامل قوی ضمانت اجرایی در قوانین و مقررات شهرسازی مرتبط است.

واژه‌های کلیدی: طرح تفصیلی، اصلاحات اراضی، عدم توانایی، تغییر کاربری، قوانین و مقررات شهرسازی

* نویسنده رابط: k.mohamadi24@yahoo.com

مقدمه

طرح تفصیلی شهری طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع، نحوه استفاده از زمین‌های شهری را در سطح محلات مختلف شهر، موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها، وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور، میزان تراکم جمعیت، تراکم در واحدهای شهری، اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی، توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود. طرح تفصیلی در حقیقت، تنظیم برنامه‌های مفصل و انجام اقدامات جزء به جزء در مناطق و محلات شهری و طراحی آن-هاست. طرح تفصیلی شامل چهار مرحله به قرار زیر است: مرحله بازشناسی، مرحله تثبیت برنامه‌ها، مرحله تشخیص و تعیین اولویت‌ها و مرحله انجام و اجرای محتوای طرح و کاربرد اراضی میباشد. اندازه نقشه‌ها در طرح‌های تفصیلی معمولاً ۱/۵۰۰، ۱/۱۰۰۰، ۱/۲۰۰۰ است. (شیعه، اسماعیل، مبانی برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۸) تهیه طرح‌های تفصیلی در ایران پس از تصویب قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری و همزمان با شروع برنامه عمرانی پنجم کشور (۱۳۵۲) آغاز گردید. این طرح‌ها در ابتدا برای شهرهایی که طرح جامع آن‌ها به تصویب رسیده بود انجام پذیرفت. بر اساس تبصره ۱ ماده ۲۳ قانون نوسازی شهرداری‌ها مکلفند پس از تهیه و تصویب نقشه جامع شهر، حداکثر ظرف دو سال نقشه‌های تفصیلی را تهیه و اراضی، باغها و املاکی را که بر اساس نقشه مذکور در معرض طرح‌های احداث و توسعه معابر و میادین واقع می‌شود، مشخص نمود و احداث هرگونه بنا و تأسیسات را در این گونه اراضی ممنوع کنند. ولی در عمل به لحاظ قرارداد اعتبارات ملی مربوطه در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی از دیرباز، ادارات مسکن و شهرسازی، نسبت به انعقاد قرارداد تهیه طرح‌ها با مشاورین شهرساز اقدام می‌نمایند (سعیدنیا، احمد، طراحی شهری در ایران، ۱۳۸۷) با توجه به تغییر و تحولات چهل سال اخیر در روند شهرنشینی و شهرسازی و مدیریت شهری در ایران و چالش‌ها و معضلات طرح‌های شهری به خصوص طرح تفصیلی، شهرها هنوز شاهد تهیه این گونه طرح‌ها به عنوان اسناد راهبردی در اداره امور شهرها می‌باشد و با تمام کاستی‌ها و مشکلات عدیده، قانونگذاران به فکر تغییر نحوه تهیه و نگرش به طرح‌های شهری نمی‌باشند. از طرفی از اواخر دهه شصت هجری شمسی با خودکفا اعلام کردن شهرداری‌ها و بدون اصلاح و تأمین زیرساخت‌های اساسی این طرح از جمله تأمین منابع پایدار درآمدی شهرداری‌ها، تأمین و آموزش نیروهای متخصص و کارآمد شهرها و مدیران شهری در یک بحران جدی عدم تعادل

میان درآمدهای حاصله و هزینه‌های مستمر و روزمره در شهرها قرار گرفتند که بدلیل بالا رفتن سطح توقعات شهروندان در لزوم خدمات رسانی بیش تر شهرداری‌ها در امور رفاهی، تفریحی و عمرانی به ناچار شهرداری‌ها به سراغ شهر فروشی رفتند که شاید چند صباحی با این درآمد گزاف و آنی بتوانند جواب گوی سیل عظیم خواسته‌های شهروندان و پرسنل مشغول بکار در مراکز خدماتی خود باشند، یکی از نمونه‌های آن استفاده از خلاء موجود در کمیسیون ماده پنج قانون تأسیس شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران است که با طرح مسأله و انجام روند به اصطلاح قانونی زمینه تغییر کاربری اراضی خدماتی به خصوص فضاهای سبز شهری، فضاهای آموزشی، فضاهای ورزشی و ... و تغییر ضوابط و مقررات حاکم بر این طرح‌ها را مهیا نموده اند با انجام این عمل توسط شهرداری‌ها، از یک طرف هم از مراجعه مکرر مالکین اراضی که ملک آن‌ها در محدوده فضاهای خدماتی مصوب طرح‌های تفصیلی شهرها واقع شده می‌کاهد (بدلیل عدم استطاعت مالی جهت تملک اینگونه املاک در محدوده زمانی مقرر توسط قانونگذار) و از طرح دعاوی در مراجع ذیصلاح قانونی علیه شهرداری‌ها کاسته می‌شود و از طرف دیگر قسمتی از منابع درآمدی مورد نیاز شهرداری‌ها در اینگونه توافقات تأمین می‌گردد و در نتیجه برآیند کلی آن می‌شود شهرهای امروزی در کشور ما که نه از سیمای بصری، و نه مطلوبیت و سرزندگی و تعادل لازم بین پراکنش خدمات و سرزندگی برخوردار نیستند. برآستی آیا فراهم کردن ابزارهای مالی اجرایی طرح‌های تفصیلی شهرها در تحقق کاربری‌های عمومی مؤثر است؟ آیا بازرسی دوره‌ای و توضیح خواستن از مسوولان مجری و متولی طرح‌های تفصیلی در کاهش تغییرات کاربری در طرح‌های تفصیلی مؤثر است؟ و آیا زمان آن نرسیده که ضمانت اجرایی عدول از ضوابط و مقررات شهرسازی نهادینه گردیده و آن قدر این ضمانت اجرایی اقتدار داشته باشد که افراد با هرانگیزه و گرایش فکر رانت خواری و کسب سودهای بادآورده را از منافع عمومی از سر بیرون کنند؟ در این تحقیق برآنیم که به ریشه‌یابی اصلی این مشکلات بپردازیم و در پایان با انجام تکمیل مراحل مطالعه به ارائه راهکارهای عملی در این خصوص بنوانیم گامی کوچک در برطرف کردن این بیماری مزمن و دیرینه که در اکثر شهرهای کشور شاهد آن هستیم برداریم.

۱- روش تحقیق

در این تحقیق از روش توصیفی - تحلیلی استفاده شده و همچنین روش گرد آوری اطلاعات به صورت کتابخانه ای و از بررسی اسناد بالا دست و استفاده از پرسشنامه و فنون آماری در تحلیل ها همراه با نرم افزارهای spss و AUTO CAD , GIS بوده است.

۲- پیشینه پژوهش دیدگاه های

به دنبال تهیه و اجرای اولین طرح های جامع و تفصیلی در ایران از همان سال های اولیه برخی از مسائل و نارسایی های آن ها برای دست اندرکاران به طور کم و بیش آشکار گردید و نخستین انتقادات و پیشنهادهای اصلاحی در اواسط دهه ۵۰ به میان کشیده شد که تا امروز کماکان ادامه پیدا کرده است. این انتقادات ابتدا بیش تر متوجه روند های قانونی تهیه، تصویب و اجرای طرح ها بوده و سپس دامنه آن ها به محتوای طرح و مبانی نظری آن ها کشیده شده است. به منظور آشنایی اجمالی با نتایج اجرای طرح های جامع و تفصیلی در ایران و انتقادی نسبت به آن ها در اینجا به برخی از پژوهش های انجام شده در این زمینه اشاره میشود.

وزارت کشور در سال ۱۳۶۹ رساله تحت عنوان «نگرشی بر الگوهای برنامه ریزی شهری در ایران» که هدف از این تحقیق نواقص و مشکلات طرح های توسعه شهری در سه زمینه: الف- محتوای طرح ها ب- روش بررسی و تصویب ج- نارسایی و مشکلات اجرایی بوده است. غمامی در سال ۱۳۷۱ در مقاله ای تحت عنوان «بررسی و نقد اجمالی طرح های جامع شهری» با توجه به بیان علل نارسایی و عدم کفایت نظام موجود مدیریت شهری، به طور اعم و طرح های جامع و تفصیلی شهر، به طور اخص از سه عرصه اصلی نام برده شده است: الف- ناهماهنگی طرح ها با طبیعت و ماهیت پویای شهر ب- ناهماهنگی طرح ها با شرایط جامعه ج- نارسایی در نظام مدیریت شهری. در این مقاله به منظور تبدیل «طرح های خیالی» به «طرح های واقع گرایانه» رعایت اصول زیر پیشنهاد شده است: الف- انعطاف پذیری ب- واقع گرایی ج- بهبود مدیریت (غمامی، ۱۳۷۱)

شهر به عنوان واقعیتی جغرافیایی، اقتصادی و سیاسی و جامعه شناختی در هر دوره ای از رشد و تحول خود از هر کدام از این عوامل تأثیر پذیرفته و بر هر کدام از آن ها تأثیر گذاشته است. به طور کلی، اعتقاد به بهبود محیط یکی از سرچشمه های ایده برنامه ریزی شهری و شاید ایدئولوژی ثابت و استوار آن است (پورا احمد، ۱۳۸۵، پژوهش های جغرافیایی، ۱۶۸) از شروع تهیه طرح های شهری در ایران حدود چهار دهه می گذرد، اما با وجود کسب تجارب فراوان تهیه -

کنندگان و مجریان امور شهری، در عمل طرح‌های شهری نتوانستند در مسیر توسعه برنامه‌ریزی شده شهرها موفق باشند یکی از اقداماتی که می‌تواند در جریان اصلاح روندهای نادرست و مشکلات طرح‌های جامع مورد توجه قرار گیرد، آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری است. زیرا بانگاه نقادانه به چگونگی تهیه، اجرا و محتوای طرح‌ها می‌توان مسائل و مشکلات را شناخت و راهکارهایی را برای جلوگیری از شدت یافتن مسائل تدارک دید. (همان منبع) نداشتن مدیریت پایدار و بدون در نظر گرفتن محدودیت زیست محیطی تغییر کاربری اراضی شهر بابل را از مهمترین معضلات شهرها در فضای نوین تبدیل کرده است که عوامل تأثیر گذار بر تغییرات کاربری اراضی را به سه دسته ی؛ عوامل قانونی، عوامل اقتصادی و عوامل جمعیتی تقسیم کرده که عوامل جمعیتی در تغییرات کاربری اراضی مهم ترین عامل است (خاکپور، براتعلی، ۱۳۸۶) در تحقیقی دیگر به بررسی نقش دولت در رشد و گسترش فیزیکی شهر با تأکید بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی پیرامون پرداخته شده است (راهنمایی، محمدتقی، ۱۳۸۹) تقاضا برای کاربری‌های جدید می‌تواند نشان‌دهنده تحولات تکنولوژیکی یا تغییر در ساخت و نیازهای یک جامعه باشد. برخی از این تحولات کم دوام هستند، در حالی که بعضی دیگر نمایانگر یک تقاضای دائمی هستند. طی سال‌های اخیر فعالیت‌های انسان به عنوان مهمترین عامل تغییرات در الگوی کاربری زمین شناخته شده است. شناخت چنین تحولات و عوامل مؤثر در ایجاد آن، از لحاظ تحلیل، الگوسازی و مدیریت الگوهای کاربری اراضی در سطح محلی، منطقه‌ای و جهانی کار بسیار مشکلی است. (SINGH.A, ASGHER.MD, 2005)

۳- فرضیات پژوهش

- به نظر می‌رسد توان مالی شهرداری‌ها و سایر سازمان‌های مؤثر در تغییر کاربری‌های غیرانتفاعی به انتفاعی به منظور تامین درآمدها ارتباط دارد.
- به نظر می‌رسد که ضعف اجرایی قوانین و مقررات شهرسازی در روند تغییر کاربری اراضی عمومی در طرح‌های تفصیلی شهری مؤثر است.

۴- تعاریف و مفاهیم کلیدی

تغییر کاربری^۱

از آنجائی که در طرح های مصوب تفصیلی اراضی برای تأمین سرانه های مورد نیاز شهر در زمینه های فضای سبز، بهداشتی، آموزشی، ورزشی و ... در نظر گرفته می شود که از لحاظ اقتصادی دارای ارزش پایین تری نسبت به کاربری های تجاری و مسکونی هستند، به تقاضای مالکین و شهرداری مبنی بر تغییر در کاربری یا ضابطه مصوب طرح های تفصیلی اصطلاحاً تغییر کاربری می گویند.

خدمات شهر^۲

به مجموعه فعالیت هایی اطلاق می شود که جهت سرویس دهی مطلوب به شهروندان در زمینه های رفاهی، بهداشتی، آموزشی و ... در شهرها در نظر گرفته می شود.

درآمد شهرداری ها^۳

منابع تأمین و کسب درآمدهای شهرداریها از اشخاص حقیقی و حقوقی و نحوه وصول آن - ها پس از غیرانتفاعی شدن شهرداری در مقابل هزینه های جاری و عمرانی.

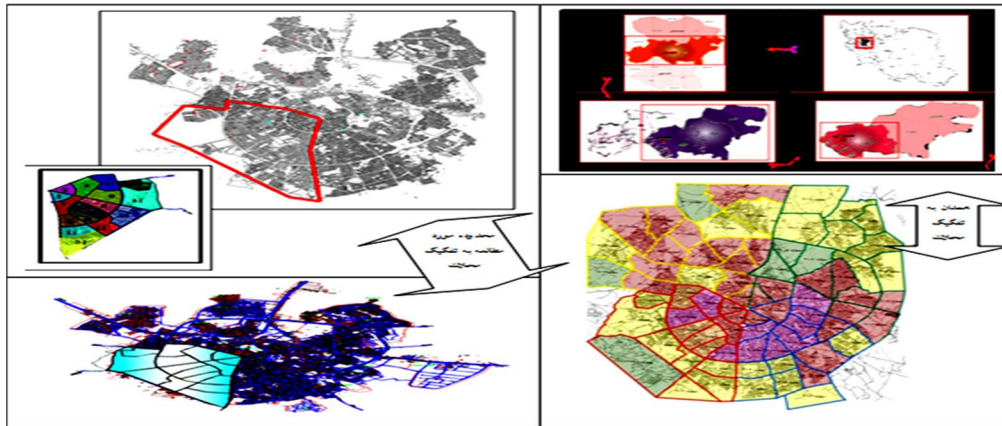
۵- عرصه پژوهش

شهر همدان از نظر موقعیت سیاسی در بخش مرکزی در شهرستان همدان واقع می باشد شرقی ترین نقطه شهر همدان ۴۹ درجه و ۲۷ دقیقه ، غربی ترین آن ۴۸ درجه و ۲۰ دقیقه از نصف النهار گرینویچ فاصله دارد و در حد فاصل ۳۴ درجه و ۳۵ دقیقه، تا ۳۵ درجه عرض شمالی واقع شده است. از نظر توپوگرافی همدان از جنوب و جنوب غربی به ارتفاعاتی از رشته کوه زاگرس از جمله کوه الوند با ارتفاع ۳۵۷۴ متر از سطح دریا می باشد. این شهر از یک شیب کلی جنوب به شمال برخوردار می باشد. در پهنه بندی شیب اراضی داخل شهر به ۳ تپ شیب بسیار شدید، متوسط و کم برمی خوریم. شرایط طبیعی زمین در شهر همدان جهت شیب غالب جنوب به شمال و جهت شیب های فرعی در نواحی جنوب، جنوب شرقی به سمت مرکز شهر و شیب -

1. land use change
2. urban servises
3. municipalit incom

های جنوب غرب به سمت شمال شرق قابل تشخیص می‌باشند. شیب عمومی قطعه زمینی که منطقه روی آن قرار دارد ۴-۵٪ و به طرف شمال بوده که این درصد از شیب در حالت ایده آل قرار گرفته است. (طرح جامع همدان، ۱۳۸۲، ص ۱۲)

شکل ۱: موقعیت فضایی منطقه یک در شهر، استان و کشور



ماخذ: مرکز مطالعات شهرداری همدان

جدول ۱: میزان مساحت، جمعیت، تراکم و سرانه منطقه یک شهر همدان

| پیشنهادی | وضع موجود ۱۳۹۰ | وضع موجود ۱۳۸۱ | |
|----------|----------------|----------------|-----------------------|
| ۱۰۸۶۸۴۴۲ | ۸۰۴۸۲۰۰ | ۷۰۰۲۵۷۳ | مساحت منطقه (مترمربع) |
| ۱۳۲۰۰۰ | ۱۱۱۸۹۷ | ۹۳۷۸۰ | جمعیت (نفر) |
| ۳۶۶/۰۱ | ۳۶۲/۱۸ | ۳۶۶/۱۶ | تراکم مسکونی خالص |
| ۲۷/۳۲ | ۲۷/۶۱ | ۲۷/۳۰ | سرانه مسکونی |
| ۳۶۰۶۴۰۴ | ۳۰۸۹۴۷۶ | ۲۵۶۱۱۳۱ | وسعت مسکونی (مترمربع) |
| ۱۲۱/۴۵ | ۱۳۹/۰۳ | ۱۳۳/۹۲ | تراکم ناخالص (نفر) |
| ۳۲۲۴۱۷۹ | ۲۲۵۶۸۹۲ | ۲۰۳۳۱۵۰ | شبکه ارتباطی |

ماخذ: طرح تفصیلی و محاسبات نگارندگان

جدول ۲: کاربری های منطقه یک شهر همدان طی سال های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰

| ۱۳۹۱ | | ۱۳۹۰ | | | ۱۳۸۱ | | | سال |
|--------|---------|--------|-------|---------|-------|-------|---------|---------------------------|
| ۱۳۲۰۰۰ | | ۱۱۱۸۹۷ | | | ۹۳۷۸۰ | | | جمعیت |
| سرانه | مساحت | درصد | سرانه | مساحت | درصد | سرانه | مساحت | کاربری |
| ۲۷,۳۲ | ۳۶۰۶۴۰۴ | ۳۸,۳۸ | ۲۷,۶۱ | ۳۰۸۹۴۷۶ | ۳۶,۵۷ | ۲۷,۳۰ | ۲۵۶۱۱۳۱ | مسکونی |
| ۱,۲۳ | ۱۶۲۹۴۸ | ۱,۸۲ | ۱,۳۱ | ۱۴۶۵۸۵ | ۱,۵۵ | ۱,۱۶ | ۱۰۸۷۸۴ | تجاری |
| ۲,۰۳ | ۲۶۸۴۷۱ | ۲,۳۱ | ۱,۵۸ | ۱۷۷۸۶۷ | ۲,۵۵ | ۱,۹ | ۱۷۹۰۶۷ | آموزشی |
| ۱۰,۷۲ | ۱۴۱۵۱۷۷ | ۱۲,۷۹ | ۹,۲ | ۱۰۲۹۴۵۲ | ۱۴,۲۷ | ۱۰,۶۵ | ۹۹۹۵۷۸ | آموزش عالی |
| ۲,۰۴ | ۲۷۰۰۸۹ | ۲,۵۹ | ۱,۸۶ | ۲۰۹۱۷۶ | ۲,۵۴ | ۱,۹۰ | ۱۷۸۱۸۷ | اداری و انتظامی |
| ۱,۱ | ۱۴۵۲۰۰ | ۱,۲۹ | ۰,۹۳ | ۱۰۴۰۶۴ | ۱,۴۱ | ۱,۰۵ | ۹۸۹۹۴ | فرهنگی |
| ۰,۳۲ | ۴۲۳۶۷ | ۰,۴ | ۰,۲۹ | ۳۲۴۵۰ | ۰,۴۵ | ۰,۳۳ | ۳۱۷۶۶ | مذهبی |
| ۰,۸۵ | ۱۱۲۹۵۴ | ۱,۰۹ | ۰,۷۸ | ۸۸۱۶۷ | ۱,۱۲ | ۰,۹۴ | ۸۹۰۷۰ | ورزشی |
| ۵,۸۹ | ۷۷۷۷۳۳ | ۳,۶۷ | ۲,۶ | ۲۹۵۷۳۳ | ۲,۰۳ | ۱,۵۲ | ۱۴۲۵۴۵ | فضای سبز |
| ۱,۴۲ | ۱۸۷۴۴۰ | ۱,۲۶ | ۰,۹۱ | ۱۰۲۱۱۳ | ۱,۳۸ | ۱,۰۳ | ۹۶۸۹۳ | درمانی و بهداشتی |
| ۲,۶ | ۳۴۴۵۰۸ | ۴,۱۱ | ۲,۹ | ۳۳۱۴۱۶ | ۴,۷۲ | ۳,۵ | ۳۳۱۰۸۶ | باغ و باغچه |
| ۰,۱۳ | ۱۸۳۴۱ | ۰,۰۸ | ۰,۰۵ | ۶۷۱۳ | ۰,۰۷ | ۰,۰۵ | ۴۹۲۵ | هتل و مهمانسرا |
| ۰,۳۷ | ۴۹۷۶۱ | ۰,۲۹ | ۰,۲ | ۲۳۴۴۵ | ۰,۳۵ | ۰,۲۶ | ۲۴۴۶۵ | تاسیسات شهری |
| ۱,۸۴ | ۲۴۲۸۰ | ۱,۹۲ | ۱,۳۸ | ۱۵۴۶۶۱ | ۱,۷۵ | ۱,۳ | ۱۲۲۸۵۰ | تاسیسات حمل و نقل و انبار |
| ۲۴,۴۲ | ۳۲۲۴۱۷۹ | ۲۸,۰۴ | ۲۰,۱۶ | ۲۲۵۶۸۹۲ | ۲۹,۰۳ | ۲۱,۶۸ | ۲۰۳۳۱۵۰ | شبکه ارتباطی |

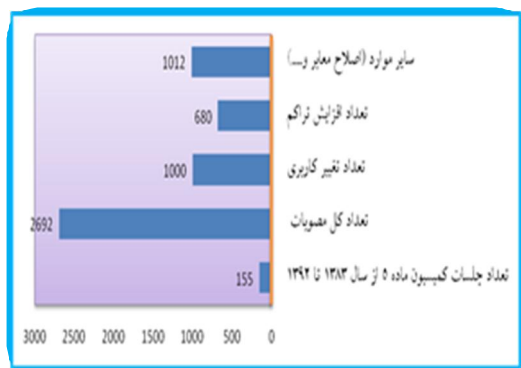
ماخذ: طرح تفصیلی و محاسبات نگارندگان

۵-۲- نظام کاربری شهری

بطور کلی کمیسیون ماده ۵ طرح تفصیلی شهر همدان از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰ در منطقه یک ۵۲ مورد جلسه با ۲۱۰ بند تشکیل داده است و معادل ۱/۵۸ هکتار زمین شهری را تغییر کاربری داده است از ۲۱۰ مورد درخواست مطرح شده در کمیسیون ماده ۵ در ۲۶ مورد آن درخواست تغییر کاربری از غیر مسکونی به مسکونی و در ۵۰ بند آن خواستار افزایش تراکم

ساختمانی مازاد بوده اند . درخواست تغییر کاربری غالباً در نواحی متراکم و یا نواحی با ارزش افزوده بالا صورت می گیرد . نتایج جدول پایین نشان می دهد که : بالغ بر ۳۵۷۵ متر زمین از اراضی باغ شهر همدان ، ۳۶۳۷ متر زمین از فضای سبز و ۱۶۵۳ متر از کاربری های آموزشی تغییر کاربری و غالباً به مسکن تبدیل شده است . از مجموع ۱،۵۸ هکتار اراضی تغییر کاربری یافته بالغ بر ۷۳۹۵ متر به مسکونی (۴۶،۸ درصد) ، ۶۱۰ متر به آموزشی (۳،۸۶ درصد) تبدیل شده است . بیش ترین تغییر یافته از فضای سبز (۳۶۳۷ متر) می باشد و کاربری مسکونی با ۴۶،۸ درصد بیش ترین تغییرات کاربری را نشان می دهد . به طور کلی در ۴۶،۸ درصد مواردی که از سال ۸۱-۱۳۹۰ در کمیسیون ماده ۵ مطرح گردیده و خواستار تغییر کاربری و تراکم مازاد ساختمانی بوده اند. نتایج این بررسی استخراج و اطلاعات مربوطه در جداول زیر ذکر گردیده است.

جدول و نمودار ۳: کل مصوبات کمیسیون ماده ۵ شهر همدان



| | |
|--|------|
| تعداد جلسات کمیسیون ماده ۵ از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰ | ۱۵۵ |
| تعداد کل مصوبات | ۲۶۹۲ |
| تعداد تغییر کاربری | ۱۰۰۰ |
| تعداد افزایش تراکم | ۶۸۰ |
| سایر موارد (اصلاح معابر و...) | ۱۰۱۲ |

ماخذ: معاونت شهرسازی و معماری شهرداری همدان واحد شهرسازی

جدول ۴: مصوبات کمیسیون ماده ۵ در منطقه یک (تغییر کاربری)

| از به | مسکونی | | تجاری | آموزشی | فضای سبز | ورزشی | تاسیسات و تجهیزات | معبّر | باغ | جهانگردی و پذیرایی | بهداشتی و درمانی | مذهبی | فرهنگی | تاسیسات شهری | آموزش عالی | پارکینگ | جمع کل |
|--------------------|--------|-------|-------|--------|----------|-------|-------------------|-------|-----|--------------------|------------------|-------|--------|--------------|------------|---------|--------|
| | مسکونی | تجاری | | | | | | | | | | | | | | | |
| مسکونی | ۲۵۱ | ۶۵۳ | | | | | | | | | | | | | | | ۱۲۶۷ |
| تجاری | ۲۵۱ | ۶۵۳ | | | | | | | | | | | | | | | ۱۲۶۷ |
| آموزشی | ۱۲۷۷ | ۳۷۶ | | | | | | | | | | | | | | | ۱۶۵۳ |
| فضای سبز | ۲۱۶۶ | ۱۱۱ | | | | | | | | | | | | | | | ۲۶۳۷ |
| ورزشی | ۹۰۳ | | | | | | | | | | | | | | | | ۹۰۳ |
| تاسیسات و تجهیزات | ۴۷۰ | ۳۹ | | | | | | | | | | | | | | | ۹۰۹ |
| معبّر | ۲۱۵ | | | | | | | | | | | | | | | | ۲۱۵ |
| باغ | ۲۰۱۳ | ۱۵۰ | | | | | | | | | | | | | | | ۲۵۷۵ |
| جهانگردی و پذیرایی | | | | | | | | | | | | | | | | | ۱۶۰۰ |
| بهداشتی و درمانی | | | | | | | | | | | | | | | | | ۱۶۰۰ |
| مذهبی | | | | | | | | | | | | | | | | | - |
| فرهنگی | | | | | | | | | | | | | | | | | ۸۰۰ |
| تاسیسات شهری | | | | | | | | | | | | | | | | | ۴۰۰ |
| آموزش عالی | | | | | | | | | | | | | | | | | ۴۰۰ |
| پارکینگ | | | | | | | | | | | | | | | | | - |
| جمع کل | ۷۳۹۵ | ۱۸۱۹ | ۶۱۰ | - | - | ۱۶۷ | - | - | - | ۸۰۰ | ۶۶۲ | ۲۷۴۷ | - | ۱۶۰۰ | - | ۴۹۰ | ۱۵۸۰۰ |

ماخذ: معاونت شهرسازی و معماری شهرداری همدان واحد شهرسازی

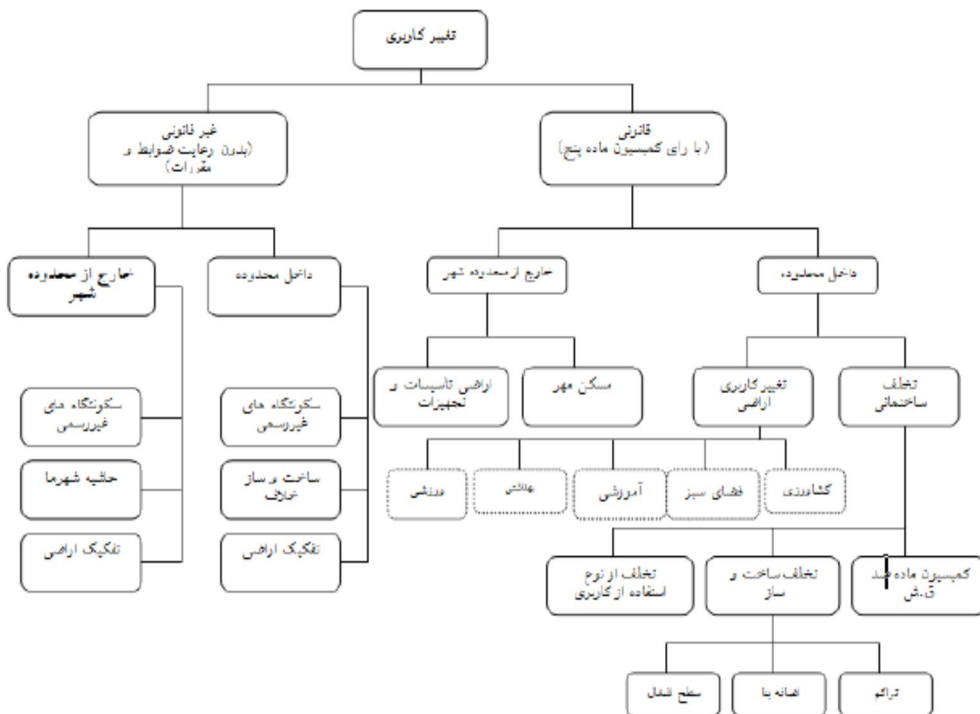
از شروع تهیه طرح‌های شهری در ایران بیش از چهار دهه می‌گذرد. اما با وجود نقایص فراوان که دست اندرکاران و اجزای مداخله‌گر در مدیریت شهری (تصمیم‌گیران، تصمیم‌سازان، مجریان و شهروندان) همگی به ناکارآمدی این نوع طرح‌ها اذعان دارند ولی هنوز سازو کار لازم چه از لحاظ حقوقی، مالی، تصمیم‌گیری و اجرایی که با شرایط جامعه ما منطبق باشد فراهم گردیده است و به همین دلیل است که شهرهای ما روند رشد و توسعه خود را با ضوابط و مقررات حاکم بر طرح‌های تفصیلی منطبق نمی‌کند و در این میان معضلات و مشکلات شهری به شکل پدیده‌های جدید بروز می‌کند (مجتهد زاده، ۱۳۸۲، ۱۶۰)

رشد بی‌رویه شهرها، نابسامانی در کاربری اراضی، عدم اجرای برنامه‌های رفاهی و عمرانی در برنامه‌های شهر، پیدایش بافتهای فرسوده، یکدست ساخته شدن چهره شهرها با تفکیک بدون ضابطه و به شکل مسکونی صرف و عدم توجه فضاهای مورد نیاز روزمره جمعیت ساکن و عدم توجه به خواسته‌های آنها که پیامدی جز فرسودگی زودرس، مهاجرت جمعیت و ساکنین اصلی را در پی ندارد. گسترش محله‌های بی‌سامان، بورس بازی زمین، رشد تخلفات ساختمانی به شکل عدول از ضوابط و مقررات طرح‌های تفصیلی و تغییر کاربری‌های غیر مرتبط نیز یکی دیگر از معضلات پیشروی شهرهای کشور است که باید مدیران شهری با یک نگرش کلی و در نظر گرفتن منافع بلند مدت شهر با آن برخورد کنند و به فکر درآمدهای مقطعی نباشند که اگر در واقع به پیامد این گونه تخلفات نگریسته شود معلوم می‌گردد که این مبالغ‌ناچیز نه تنها در آمدی برای شهرها به حساب نمی‌آید بلکه هزینه‌های دائمی و هنگفت خدمات رسانی و ایجاد توقعات جدید را برای مدیران شهری به ارمغان خواهد آورد که پیامدی جز نارضایتی شهروندان را دربر نخواهد داشت زیرا که عملکرد مدیریت شهری و شهرداری‌ها به صورت روزانه توسط شهروندان با توجه به ارائه خدمات ارزیابی می‌شود و طبیعی است که اگر این ارزیابی مثبت باشد اعتبار نظام شهری افزایش می‌یابد و مشارکت عملی شهروندان را در اداره امور شهر در پی خواهد داشت و اگر ارزیابی منفی باشد عملکرد مجموعه مدیریت شهری با چالش مواجه خواهد شد و انعکاس آن به اشکال مختلف سیاسی - اجتماعی بروز خواهد کرد.

۶- تجزیه و تحلیل اطلاعات از فرمول آلفای کروم باخ

در این مرحله با طراحی پرسشنامه‌ای که سوالات آن در صفحات بعد ذکر خواهد شد سعی شده است که با طراحی سوالات مرتبط با فرضیه‌ها به جمع‌آوری نظرات متخصصین امر اقدام گردد.

شکل ۲: بررسی انواع تغییر کاربری اراضی در سطح شهرهای ایران



ماخذ: نگارندگان

۶-۱-جامعه هدف

محدوده انتخاب شده جهت توزیع پرسشنامه در سطح شهر همدان است که مخاطبان از میان کارشناسان شهرداری ها ، سازمان مسکن و شهرسازی، استانداری همدان و اساتید در رشته های شهرسازی و معماری دانشگاه ها انتخاب گردیدند که از همه آن ها نظر سنجی به عمل آمده در قالب ۶۰ پرسشنامه تکمیل گردید که به صورت SPSS که نتایج استخراج شده از نرم افزار ذیل ارائه می گردد: روایی و پایایی ابزار سنجش ابزار سنجش ما، پرسشنامه ۱۸ سوالی است. چون در تهیه این پرسشنامه از طیف لیکرت استفاده شده است، از فرمول آلفای کرون باخ برای تعیین پایایی پرسشنامه استفاده شده است. که نتایج آن با استفاده از نرم افزار SPSS استخراج شده است بشرح زیر است.

جدول ۵: تعیین ضریب آلفای پایایی پرسشنامه

| N OF ITEMS | CRONBACH'S ALPHA |
|------------|------------------|
| 18 | 0641 |

ماخذ: نگارندگان

با توجه به مقدار ضریب آلفا به میزان (۰۶۴۱) در خصوص پایایی پرسشنامه از مطلوبیت نسبی برخوردار است.

۶-۲-آزمون فرضیه

در پی آزمون فرضیه‌ها سوالات مرتبط با هر فرضیه و پاسخ‌های استخراج شده در جداول ذیل ارائه می‌گردد:

جدول ۶: جملات نظرسنجی شده مرتبط با درآمد شهرداری‌ها

| خیر | تا حدودی | بلی | جملات نظرسنجی |
|-----|----------|-----|---|
| ۸ | ۱۴ | ۷۸ | عدم تعادل بین وظایف، مسئولیت‌ها و منابع مالی موجب کاهش اختیار و اقتدار شهرداری‌ها در تحقق کاربری‌های خدماتی طرح‌های توسعه شهری گردیده است. |
| ۳ | - | ۸۲ | رواج توافق بین شهرداری و مالکین در کاربری‌های خدماتی و تغییر ضوابط باعث افزایش بی‌رویه سطح زمین و زیربنای مسکونی شهرها و همچنین کاهش سطح کاربری‌های خدماتی می‌گردد. |
| ۸ | - | ۹۲ | میزان عوارض ناشی از تفکیک اراضی، تغییر کاربری و فروش تراکم یکی از مهم‌ترین منابع درآمد شهرداری است. |
| - | ۱۲ | ۸۸ | یکی از ضعف‌های عمده طرح‌های تفصیلی عدم تخصیص ردیف اعتباری و ابزارهای مالی برای اجرای اینگونه طرح‌هاست. |
| ۸ | ۱۴ | ۸۶ | در اکثر موارد جرائم کمیسیون ماده صد قانون شهرداریها از حالت ابزار قانونی جلوگیری از تخلف به یکی از منابع درآمدی تبدیل شده است. |
| - | - | ۹۲ | اگر منابع درآمدی تملک املاک دارای کاربری خدماتی توسط دولت و شهرداریها تأمین می‌گردید کمتر شاهد تغییر کاربری در طرح‌های شهری بودیم. |
| ۱۴ | ۸ | ۱۰۴ | مدیریت شهر در تنگناها برای اداره امور شهر ناچار به اتخاذ سیاست‌های مقطعی برای کسب درآمد می‌شود که غالباً نیز مخالف راهبردهای طرح تفصیلی می‌باشد. |
| - | - | ۷۲ | دولت همواره باید بخشی از نیازهای مالی شهرداریها (هزینه‌های جاری - هزینه‌های عمرانی) را به عهده بگیرد. |

ماخذ: نگارندگان

فرضیه یک

به نظر می‌رسد توان مالی شهرداری‌ها و سایر سازمان‌های موثر در مدیریت فضا‌های خدماتی شهری از تغییر کاربری‌های غیرانتفاعی به انتفاعی به منظور تامین درآمدها ارتباط دارد.

با توجه به پژوهش انجام شده همانگونه که ملاحظه می‌شود یکی از ضعف‌های اساسی که باعث عدم تحقق کامل طرح‌های توسعه شهری در اجرا و رسیدن به اهداف پیش‌بینی شده‌اش می‌شود مشارکت کم مردم، تضعیف مدیریت و کمبود بودجه دستگاه‌های اجرایی که سالیانه از این بودجه کم‌تر میشود در فرآیند تهیه و اجرا طرح‌ها موثر است. در روال کنونی نیز بخش خصوصی و نحوه مشارکت آن در طرح‌های توسعه و عمران شهری به درستی تعریف و مشخص نشده است و به همین دلیل در اغلب موارد اقدامات آن‌ها در تعارض با اقدامات بخش عمومی قرار می‌گیرد. در واقع فرآیند تهیه و تصویب طرح‌های شهری که از پیچ و خم کمسیون‌ها و شوراهای متعدد می‌گذرد و در بسیاری از موارد طرح‌ها را دچار فرسودگی میکند و گذشت زمان ضرایب کمی مؤلفه‌های تأثیرگذار را بر محاسبات و پیش‌بینی‌ها تغییر می‌دهد. این امر با توجه به تورم بالای مالی و نحوه تغییر مدیران اجرایی صرف نظر از آنکه مسائل معضلات، مشکلات هر شهر می‌تواند تفاوت داشته باشد در نتیجه راه‌حل‌ها و راهبردها نیز می‌تواند متفاوت باشد. در طرح‌های توسعه و عمران شهری اسناد و مدارک یکسان با عناوین همگون تولید می‌شود. (نقشه شبکه ارتباطی شهر، نقشه درجه بندی و عرض خیابان و ...) این روند فعالیتهای شهرسازی را در چهارچوب قرارداد محصور می‌سازد و از معضلات و امکانات واقعی شهر به دور می‌افتد همان‌گونه که از پاسخ‌ها استنباط می‌شود حدود ۹۰ درصد به ضعف درآمد پایدار شهرداری‌ها و عدم تعادل هزینه و درآمد شهرداری جواب مثبت داده‌اند و رواج توافقات در شهرداری و کسب درآمد جراثیم‌کمیسیون ماده صد و تفکیک اراضی را ناشی از آن می‌دانند و این بدان معناست که در سالهای اخیر بدلیل برداشته شدن چتر حمایتی دولت از شهرداری‌ها و واگذاری امور مربوط به کسب درآمد و هزینه به عهده خودشان، می‌بینیم که اکثر شهرداری‌ها با معضل بی‌ثباتی در درآمدهای وصولی مواجه می‌باشند و چنین خصیصه‌ای معنایی جز فقدان برنامه‌ریزی بلندمدت برای مدیران شهری به ارمغان ندارد. شرط لازم برای تحقق هرگونه طرح و برنامه جهت سامان‌دهی مناطق شهری مهیا بودن منابع مالی لازم برای اجرای برنامه‌های مورد نظر است. ناکارآمدی نظام مالی شهرداری در بسیاری از موارد آثار سوء خود را بر پیکره نظام کاربری اراضی شهری به شکل تغییر کاربری‌های مفرط و بدون

حساب و کتاب ظاهر می‌کند که در نهایت موجب ایجاد انحرافات ساختاری در سیستم شهری و همچنین بروز بی‌عدالتی اجتماعی در شهر می‌گردد. به خوبی گویای این مطلب است که اکثر قریب به اتفاق کاربریهای خدماتی حاشیه شهر و درون بافت تغییرات عمده ای در آن‌ها رخ داده پس از بررسی‌های انجام شده و تحلیل‌های صورت گرفته و اتکاء به پاسخ‌های گروه بندی شده در پرسشنامه تکمیلی می‌توان فرضیه اول را تأیید و این‌طور ادعا کرد که فراهم کردن زمینه کسب درآمد پایدار شهرداری‌ها در روند تغییر کاربری‌های اراضی خدماتی مؤثر است.

فرضیه دوم

به نظر می‌رسد که ضعف ضمانت اجرایی قوانین و مقررات شهرسازی در روند تغییر کاربری اراضی خدماتی در طرح‌های تفصیلی شهری مؤثر است. جملات مندرج در جدول زیر مرتبط با قوانین و مقررات شهرسازی و ضمانت اجرایی و فرضیه شماره دو است.

جدول شماره ۷: مرتبط با قوانین و مقررات شهرسازی و ضمانت اجرایی و فرضیه شماره دو است

| خیر | تا حدودی | بلی | جملات نظر سنجی |
|-----|----------|-----|---|
| ۱۲ | - | ۸۸ | افزایش قیمت زمین مسکونی و بورس بازی زمین و مسکن یکی از دلایل عمده تغییرات کاربری در طرح‌های تفصیلی شهرها میباشد. |
| ۲۰ | ۲۰ | ۶۰ | در شهرها گروههای اجتماعی - اقتصادی خاص در ازای پرداخت مبالغ معینی با اعمال نفوذ امتیازات ویژه ای در تغییر کاربری اراضی خدماتی یا خارج از محدوده شهری کسب می‌کنند. |
| ۲۶ | ۸ | ۶۶ | تخلفات ساختمانی به شکل عدم رعایت کاربری مصوب، از جمله دلایل افزایش روند تغییر کاربری در اراضی شهری است. |
| ۱۴ | ۲۶ | ۶۰ | شهرداری‌ها بدلیل ضعف قوانین حاکم و عدم توان اجرایی با تخلفات ساختمانی برخورد انفعالی دارند. |
| ۱۲ | ۱۴ | ۷۴ | طرح‌های توسعه شهری از جمله طرح تفصیلی شهرها با توجه به شرایط اجتماعی - عقیدتی و قوانین موجود ناکارآمد بوده است. |
| ۲۸ | ۱۲ | ۶۰ | قوانین و مقررات در زمینه تغییر کاربری اراضی در شهرها کارساز نبوده و جنبه کاربردی ندارد و باتوجه به شرایط حاکم بر شهرداری‌ها کشور ضمانت اجرایی ندارد. |

ماخذ: نگارندگان

مطابق ماده ۳۰ قانون مدنی هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردیکه قانون استثناء کرده باشد و براساس قاعده تسلیط اصل بر اختیار تام مالک در اعمال حق مالکیت است. اجرای طرح‌های شهری یا تحدید مالکیت اشخاص ملازمه

دارد. البته حرمت مالکیت مانع از آن است که دولت یا شهرداری ها بلاعوض و مجاناً اقدام به تملک اراضی و املاک مردم بنماید. قوانین مربوطه به این موضوع با جمع حقوق جامعه و اشخاص ضمن تعیین ضرب العجل هیجده ماهه دستگاه های تملک کننده را مکلف به خرید املاک واقع در طرح و اجرای آن نموده است. (کامیار، ۳۶، ۱۳۷۹) از دلایل عمده آن قولنامه ای بودن اکثر املاک، بی اطلاعی شهروندان از قانون، رواج تخلف ساخت و ساز با شدت زیاد و قانون-گریزی افراد گواه آن وجود نزدیک به ده هزار پرونده تخلف در دبیرخانه کمیسیون ماده صد را میتوان برشمرد.

در جمع بندی پاسخ های استخراج شده از جملات مربوطه به قوانین و مقررات شهرسازی و ضمانت اجرای آن حدود ۷۰ درصد با موضوع موافق بوده اند. در نهایت با بررسی جملات مرتبط با فرضیه دوم در جدول شماره ۸ و تحلیل و ارزیابی های صورت گرفته می توان ادعا کرد که ضعف ضمانت اجرایی قوانین و مقررات شهرسازی در روند تغییر کاربری خدماتی در طرح های تفصیلی شهر مؤثر است. پس شایسته است که متولیان امر نسبت به اصلاح ساختاری در قوانین و نحوه تهیه و اجرای طرح های تفصیلی در شهرها اهتمام ورزند. با جملات مطرح شده در جدول زیر سعی گردیده است که تأثیر کاهش سطوح خدماتی افزوده شده به مساحت کاربری-های مسکونی-تجاری پس از تغییر کاربری و در نتیجه نزول کیفیت محیط شهری توسط پاسخ-دهندگان ارزیابی می گردد که ۹۵ درصد موافق و تنها ۵ درصد مخالف بوده اند.

جدول شماره ۸: تغییر کاربری و تأثیر آن بر سایر خدمات

| خیر | تا حدودی | بلی | جملات نظر سنجی |
|-----|----------|-----|---|
| ۱۴ | ۱۴ | ۷۲ | عدم حضور مدیریت شهری و عدم اقتدار برنامه ریزی در پاسخگویی به نیازهای عاجل متقاضیان، روند اجرای طرح های تفصیلی شهرها را با تغییراتی عمده مواجه کرده است. |
| ۷۶ | ۱۲ | ۹۴ | فروش هر نوع کاربری و تراکم در هر نقطه از شهر منوط به پرداخت عوارض مربوط به شهرداری مجاز است مشکلات قانونی را کمیسیون ماده پنج برطرف خواهد کرد. |
| ۶ | - | ۱۲ | تغییر کاربری اراضی خدماتی (فضای سبز - آموزشی - ورزشی و ...) و درآمدهای ناشی از صدور مجوز تخلف از طرح ها به قیمت پایمال شدن حقوق و منافع عمومی و نزول مستمر کیفیت محیط شهری تمام می شود. |

ماخذ: نگارندگان

پس می‌توان ادعا کرد که تغییر کاربری اراضی خدماتی در نزول کیفیت محیط شهرها تأثیر مستقیم دارد. از آنچه تاکنون عنوان گردید، می‌توان نتیجه گرفت که معضل اصلی منابع درآمدی شهرداری‌ها در ایران نوع منابع درآمدی آنان نیست بلکه ترکیب منابع درآمدی است. ترکیبی که اتکای مالی شهرداری‌ها به عوارض ساختمان‌ها و اراضی یعنی دریافتی از بخش تولید را افزایش داده و سهم املاک و مستغلات (عوارض نوسازی) یعنی درآمد از بخش مصرف را بشدت کاهش داده است. آنچه مشخص است این است که اتکای مالی شهرداری‌ها به بخش تولید ساخت و ساز که از ناپایدارترین منابع مالی محسوب می‌گردد و بشدت تحت تأثیر شرایط اقتصادی جامعه است، قدرت برنامه ریزی را در آنان کاهش داده و آنان را با مشکلات عدیده‌ای روبرو نموده است. با کاهش این منبع درآمدی می‌توان به عنوان جایگزین از عوارض نوسازی که از استمرار و پایداری زیادی برخوردار بوده و تبعات کمتری را به همراه دارد، استفاده نمود و سهم آن در بودجه شهرداری‌ها بتدریج افزایش داد. این منبع مهم درآمدی امروزه یکی از منابع اصلی تأمین هزینه شهرداری‌ها در جهان محسوب می‌گردد. بطور مثال بیش از نیمی ۵۰ درصد کل درآمد شهرداری‌ها در آمریکا از این منبع حاصل می‌گردد. با توجه به دو مطلب ذکر شده یعنی کاهش سهم عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی و افزایش سهم عوارض نوسازی می‌توان عنوان نمود که مدیریت شهری به خصوص در شهرهای بزرگ می‌بایست اتکای درآمدی خود را از بخش تولید ساخت و ساز به سمت عوارض بر مصرف آن سوق دهد تا بتواند از استمرار درآمدی همراه با تبعات منفی کم‌تر برخوردار گردد. نکته حائز دیگر در منابع درآمدی شهرداری‌ها ایران نقش بسیار ناچیز کمک‌های دولتی در بودجه شهرداری‌هاست. شهرهای بزرگ دنیا در کشورهای صنعتی و پیشرفته نیز امروزه با تمام پیشرفت‌هایی که در مدیریت شهری داشته‌اند، خود را بی‌نیاز از این منبع درآمدی نمی‌دانند. دولتهای مرکزی نیز در این کشورها چنین تفکری ندارند. در نیویورک ۳ درصد کل درآمد شهرداری، در شهرهای سوئد ۲۵ درصد درآمد شهرداری‌ها و در ژاپن ۵ درصد از کمک‌های دولت مرکزی حاصل می‌شود. بنابراین یافتن مکانیزم‌هایی جهت احیای حمایت دولت از شهرداری‌ها در زمینه افزایش درآمد آن‌ها می‌تواند بخشی از مشکلات شهرداری‌ها در زمینه منابع مالی را مرتفع نماید. (صفری، ۱۳۸۳، ۳۳۲)

۷- نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

با توجه به تحلیل‌های انجام شده، استخراج نتایج پرسشنامه‌ها و همچنین آسیب‌شناسی علل تغییر کاربری اراضی خدماتی در شهر همدان (منطقه یک) نتایجی حاصل گردید. که به رشد

خود به خودی و سریع به عدم تناسب و ناهماهنگی توسعه مسکونی با فضاهای خدماتی منجر شده است. رها کردن نمای ساختمان‌های جدید الاحداث به صورت طراحی نشده و نازیبا، عدم سازماندهی مناسب توده و فضا، بسته شدن دید عناصر طبیعی، تاریخی و ارزشمند به علت ساخت و سازهای بی رویه، ناهماهنگی ساختمان‌های همجوار به لحاظ ارتفاع، مصالح، سبک و غیره، مخدوش شدن سیما و استخوان بندی شهر در محدوده‌ی راسته‌های اصلی و محلات مسکونی، مخدوش شدن بُعد سوم فضای شهری، نقض آشکار عامل پایداری در توسعه شهر و کاهش کیفیت زیست محیطی، سپردن روند ساخت و ساز به اراده‌ی نامعلوم بازار و عدم تحقق کلیه‌ی طرح‌های شهری (ترافیک، تأسیسات، رعایت سطوح خدماتی) و ارائه‌ی فضای خدماتی ناقص و ناکارآمد، همه از تبعات کمیسیون ماده ۵ (تغییر کاربری‌ها) می‌باشد. بنابراین، تمایل برای تفکیک اراضی خدماتی داخل محدوده و اراضی کشاورزی حاشیه شهر علیرغم وجود ظرفیت قابل توجه اراضی بایر درون شهر و بافت‌های فرسوده شهری، همچنان به قوت خود باقی مانده است و سرچشمه بروز فشارها و تحمیل پراکنده رویی‌ها در حاشیه شهر و شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی شده‌اند و این مهم از عملکرد عوامل فعال ذی‌نفع و ذی‌نفوذ در سطح شهر نشأت می‌گیرد که منافع کوتاه مدت عده‌ی قلیلی از جمعیت شهر را تأمین می‌کند و آن‌ها را به ثروت‌های رؤیایی می‌رساند و منافع بلندمدت شهر در این وادی به دست فراموشی سپرده می‌شود. توجه به جمیع جهات و مطالب ارائه شده پیشنهادی جهت بهبود روند تغییر کاربری اراضی خدماتی در شهرها ارائه می‌گردد:

-اصلاح نظام مالی و درآمد شهرداری‌ها

شهرداری‌ها به عنوان پیشگامان برخورد با مسائل و مشکلات شهری و رویارویی مستقیم و بسیار زیاد با آحاد مردم می‌باید از پشتوانه‌های مالی مناسبی برخوردار گردد. تا از بروز تنش در سطوح اجتماعی جلوگیری شود. براساس بند ب تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۲ دولت موظف شده بود که ظرف ۳ سال زمینه خودکفایی کامل درآمد پایدار شهرداری‌ها را فراهم کند ولی هنوز هیچ خبری از اجرای این قانون به گوش نمی‌رسد تا جایی که مسأله کسب درآمد پایدار شهرداری‌ها به بحثی جدی تبدیل شده است. با بررسی‌های بعمل آمده علت اکثر تخلفات در روند اجرای طرح‌های توسعه شهری و انجام مسامحه در این امور ریشه در کسب درآمد توسط شهرداری‌ها نهفته است. پس برای جلوگیری از این روند حاکم فراهم کردن زمینه ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌ها ضروری و اجتناب ناپذیر است.

درآمد پایداری که دارای خصیصه زیر باشد:

خصیصه تداوم پذیری، یعنی از ثبات درآمدی برخوردار باشد زیرا بی ثباتی درآمدی قدرت برنامه ریزی را از مدیران شهری سلب می کند و آن ها را به کسب درآمدهای مقطعی سوق می دهد. همان طور که قبلاً گفته شد برخی از این درآمدها، هزینه های بلندمدتی به مراتب بیش تر از خود دربردارند. در سال های اخیر عدم تعادل بین وظایف، مسئولیت ها و منابع مالی موجب کاهش اختیار و اقتدار شهرداری ها گردیده است و شهرداری ها را از موضع تصمیم گیری به پای میز توافقی ها ی ناخواسته کشانده است تا جائی که مدیران شهری در تنگناهای مالی برای اداره امور شهر ناچار به اتخاذ سیاست های مقطعی برای کسب درآمد می شوند که آثار زیان بار این تصمیم ها در آینده نمایان می گردد.

-جلوگیری از درهم آمیختگی قدرت و سیاست

شهری با برنامه ریزی شهری؛ نظریه به برنامه ریزی باید مبنی بر عمل برنامه ریزی باشد و متقابلاً عمل برنامه ریزی متکی بر نظریه برنامه ریزی است .

-رفع تعارض قوانین و تعیین مجازات شدید بر ای مرتکبین:

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحات بعدی آن قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۳ نمونه ای قوانینی هستند که هیچ گاه در عمل نتوانسته اند مرهمی بر زخم چرکین شهرها باشند. تعارض در قوانین ضوابط با آرای هیئت عمومی و اصول مالکیت اسلام و اصل ۳۷ قانون اساسی به خوبی مشخص است در قوانین موجود (حق تملک و) (حق تفکیک) تابع دو رژیم حقوقی جداگانه است و انطباقی با یکدیگر ندارند و از طرفی اعطاء حق تملک به معنی حق تفکیک انگاشته شده است. با توجه به آرای هیأت عمومی دیوان عدالت هرگونه اقدام به تفکیک و افراز اراضی که موکول به اخذ مجانی قسمتی از زمین گردیده باشد خلاف اصل تسلیط و مالکیت مشروع و قوانین مربوط به نحوه تملک اراضی و املاک اشخاص بوده و در هیچ یک از وظایف و اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح مقرر در ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ ، سلب مالکیت مشروع اشخاص و یا الزام آنان به واگذاری قسمتی از زمین به طور رایگان و یا پرداخت قیمت معادل آن به منظور تفکیک آن ها تجویز نگردیده است .

شهرداری ها و شورای اسلامی شهر گاهی از طریق نادیده انگاشتن ضوابط و مقررات شهرسازی و مصوبات شورای عالی شهرسازی و یا با تفسیر و تأویل از قوانین موجود، به عنوان سیاست مدار محلی از توافقنامه ها و مصوبات شورای اسلامی و تصویب برخی ضوابط و گاهی ایجاد کمیسیون های با صلاحیت های فراقانونی، قوانین یا مصوبات مراجع ذی صلاح را متأثر می‌سازند. ضروری است قانون گذار با وضع قوانین و مقررات به طور شفاف و صریح بر نقش اجرایی و مدیریت شهری شهرداری ها تأکید نموده و از وضع قوانینی که به نوعی مفهوم ورود شوراهای شهر و شهرداری هابه حیطه تصمیم گیری (وزارت مسکن و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی) باشد اجتناب شود و قوانین فعلی مورد بازنگری جدی و کارشناسی قرار گیرد. به عنوان مثال هرگونه واگذاری زمین برای امر مسکن در خارج از محدوده قانونی شهرها و نیز در داخل محدوده شهرها در صورت داشتن کاربری معارض را قانون گذار ممنوع اعلام کرده است و آن را جرم و مستوجب مجازات تلقی کرده است، متأسفانه هیچ گونه مجازات یا ضمانت اجرایی مؤثر دیگری پیش بینی نکرده است. بنابراین، با لحاظ اصل ۳۶ قانون اساسی قانونا و عملاً مرتکبین قابل تعقیب جزایی نخواهد بود.

- نظارت و بازرسی تخصصی علاج عدم وقوع تخلف:

امر نظارت و بازرسی بر سازمان ها، یکی از وظایف اصلی در سطح کلان مدیریت کشور محسوب می شود که به گذشته های دور برمی گردد و نشان از اهمیت آن در حفظ دوام و بقا سازمان های بشری در ادوار مختلف تاریخی دارد. نظارت فعالیتی است که (موجودها) را با (مطلوب ها) ، (هست ها) را با (بایدها) مقایسه می کند و (عملکردها) را با (پیش بینی ها) و نتیجه این مقایسه، تصویر روشنی از تشابه یا تمایز بین این دو گروه از عوامل خواهد بود که در اختیار مدیران سازمان قرار می گیرد. تعاریف گوناگونی از نظارت و کنترل ارائه شده است که در همه آن ها یک نقطه اشتراک وجود دارد و آن این که، نظارت عبارت است از مقایسه بین آنچه که هست و آنچه که باید باشد فرایند نظارت و کنترل دارای چهار مرحله اساسی است:

تعیین استانداردها و معیارهایی برای اندازه گیری، اندازه گیری عملیات و عملکرد، مقایسه عملکرد با استانداردها و اقدامات اصلاحی، اقدامات چهارگانه مزبور در مورد نظارت، در ذیل نشان داده شده است: آسیب شناسی: نظارت و بازرسی در سازمان ها، تعیین معیارهای شفاف و مشخص برای سنجش و نظارت سازمان ها علی الخصوص بخش خدمات دولتی، برقراری رابطه مشخص بین نتایج بازرسی ها و تشویق و تنبیه و یا جبران خدمات افراد و سازمان ها است. یکی

از نقاط ضعف اساسی در سیستم های مالی شهرداری ها نحوه ثبت اسناد و رویه حسابداری نقدی است. در سیستم حسابداری نقدی وجوه واریزی نقدی به بانک ها فقط در سیستم حسابداری منعکس می شود، تغییر سیستم حسابداری از نقدی به سیستم تعهدی باعث می - گردد که کلیه اموال منقول و غیرمنقول شهرداری دارای ثبت حسابداری باشند و قابل پیگیری و بررسی سالیانه هستند و نظارت و بازرسی عملکرد مسوولان در هر برهه از زمان کاملاً مشخص و شفاف می گردد. در صورت شفاف بودن عملکرد مدیران و بازخواست آن ها در خصوص نتیجه اقدامات و تصمیمات انجام گرفته در زمان تصدی مسوولیت آن ها و شفاف بودن مجازات های قانونی و همچنین اخذ تعهد پاسخ گویی بر عملکرد شاید بتواند در برخی موارد مؤثر باشد.

-حذف کامل تشکیلات تعاونی ها جهت خرید زمین

بدون شک اصلی ترین عامل و انگیزه در تغییر کاربری، اراضی شهری و تجاوز به منافع عمومی شهرها انگیزه اقتصادی است. ذکر این نکته ضروری است که افراد یا تعاونی ها قبل از انجام هر عملی در تفکیک اراضی براساس یک تحلیل هزینه - فایده تصمیم گیری لازم را انجام می دهند که برهم زدن این معادله می تواند از طرف نظارت دولتی صورت پذیرد.

Archive

منابع و مأخذ

- ۱- اسدی، ایرج، (۱۳۸۰)، نقدمبانی نظری طرح های جامع، پایان نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران: دانشکده هنرهای زیبا.
- ۲- تشکر، زهرا، (۱۳۷۹)، طرح های توسعه شهری، ناکارایی در اجرا، مجله شهرداری ها، شماره ۱۲، اردیبهشت ماه.
- ۳- حقیقی، زهرا، (۱۳۵۵)، چرا طرح های تفصیلی در ایران با شکست روبرو می‌شود، تهران: دانشکده هنرهای زیبا.
- ۴- دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور، (۱۳۷۲)، سلسله مراتب شهری، مبانی نظری نظام شهری، نشریه شماره ۳۲، تهران: هما.
- ۵- سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۴۷)، مجموعه قوانین برنامه های عمرانی کشور، قانون برنامه هفت ساله اول عمرانی کشور، معاونت شهر سازی و معماری.
- ۶- سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۶۳)، قرارداد تیپ ۱۲، تهیه طرح های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها، تهران: همان.
- ۷- سرمد، مرتضی، (۱۳۵۴)، حریم از نظر فنی و حقوقی و قوانین مربوط، تهران: درخشان.
- ۸- پوراحمد، احمد، (۱۳۷۸)، دیدگاه‌های توسعه جهانگردی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش های جغرافیایی، ش ۳۷ و ۳۸
- ۹- شیعه، اسماعیل، (۱۳۸۸)، کارگاه برنامه ریزی شهری، چاپ سوم، دانشگاه علم و صنعت.
- ۱۰- شیعه، اسماعیل، (۱۳۵۰)، مبانی برنامه ریزی شهری، چاپ هجدهم، دانشگاه علم و صنعت.
- ۱۱- مجتهدزاده، غلامحسین: برنامه ریزی شهری در ایران - چاپ چهارم - پیام نور - ۱۳۸۲
- ۱۲- مزینی، منوچهر، (۱۳۷۹)، آیا طرح های جامع تحقق پذیرند؟ بخش اول، مجله شهرداری - ها، سال دوم، شماره ۱۳، خرداد ماه.
- ۱۳- مزینی، منوچهر، (۱۳۷۹)، آیا طرح های جامع تحقق پذیرند؟ بخش پایانی، راهکارهای جای-گزینی طرح های جامع [مجله شهرداری ها، سال دوم، شماره ۱۴].
- ۱۴- مهندسان مشاور شارمند، (۱۳۷۸)، شیوه های تحقق طرح های توسعه شهری، جلد دوم: بررسی تجارب تهیه و اجرای طرح های توسعه شهری در ایران، برای مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، انتشارات سازمان شهرداری ها، تهران.

- ۱۵- پولادی، کمال، سبایه‌های قدرت، (۱۳۸۸)، تهران، جامع مهندسیین مشاوران ایران ~
- ۱۶- حسین زاده دلیر، کریم ملکی، سعید، «بررسی تغییرات کاربری اراضی شهری در طرح جامع و تفصیلی شهر ایلام طی دهه ۱۳۸۲-۱۳۷۲» مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای
- ۱۷- نوریان فرشاد. شریف محمد، (۱۳۷۹)، نگرشی بر روند تهیه طرح های تفصیلی در شهرسازی محل نشر: شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری شهریور ۱۳۷۹.
- ۱۸- آسایش ، حسین ، استعلاجی ، علیرضا، (۱۳۸۲)، اصول و روشهای برنامه ریزی ناحیه ای ، چاپ اول، انتشارات دانشگاه آزاد ، واحد شهر ری
- ۱۹- بحرینی ، حسین، (مقاله تهران چگونه شهری است) ، محیط شناسی ، شماره ۱۵ .
- ۲۱- جعفری ، بهروز، (۱۳۸۳)، تاریخ شهر و شهرسازی، چاپ اول، مؤسسه آموزش عالی آزاد پارسه .
- ۲۲- رهنمایی - محمد تقی، (فرایند برنامه ریزی شهری در ایران) ، چاپ اول ،وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی .
- ۲۳- سازمان شهرداری، (۱۳۷۸)، شیوه تحقق طرح های توسعه شهری، جلد دوم، چاپ اول، تهران .
- ۲۴- سازمان شهرداریهای کشور، (۱۳۷۷)، شیوه های تحقق طرح های توسعه شهری، جلد اول، چاپ اول ،تهران .
- ۲۵- قربانی ، رسول، (۱۳۷۴)، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، ارزیابی طرح جامع ارومیه ، وزارت کشور ، تهران .
- ۲۶- مجتهدزاده ، غلامحسین، (۱۳۸۲)، برنامه ریزی شهری در ایران ، چاپ چهارم، پیام نور .
- ۲۷- مشهودی ، سهراب، (۱۳۵۰)، مبانی طرح های سیال شهری ، چاپ اول ، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری .
- ۲۸- مهدیزاد ، مجتبی، (۱۳۸۴)، طرح های توسعه و راهبردی و بررسی تجربیات اخیر جهان و ایران .
- ۲۹- مهندسیین مشاور شارمند، (۱۳۷۸) شیوه تحقق طرح های توسعه شهری ، جلد سوم، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور .
- ۳۰- نوریان ، فرشاد، (۱۳۷۹)، نگرشی بر روند تهیه طرح تفصیلی در شهر سازی، چاپ دوم ، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری .
- ۳۱- جنگجو، شهرام، خلاصه مباحث برنامه ریزی شهری و منطقه ای، چاپ دوم، انتشارات پردازش .

- ۳۲- حبیبی، سید محسن، (۱۳۸۴)، از شار تا شهر، چاپ ششم، دانشگاه تهران.
- ۳۳- رهنمایی، محمد تقی، (۱۳۸۳)، فرایند برنامه ریزی شهری در ایران، چاپ اول، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- ۳۴- مشهدیزاده دهاقانی، ناصر (۱۳۷۳) تحلیلی از یژگیهای برنامه ریزی شهری در ایران، تهران، دانشگاه علم و صنعت.
- ۳۵- سعیدنیا، احمد، (۱۳۷۸)، طرح های شهری در ایران، جلد پنجم، چاپ اول، مطالعات و برنامه ریزی شهری، تهران.
- ۳۶- حبیبی کیومرث، پوراحمد، احمد، مشکینی، ابوالفضل، (۱۳۸۷)، از زنگان تا زنجان، چاپ اول، دانشگاه زنجان.
- ۳۷- حبیبی، کیومرث، مشکینی، ابوالفضل، (۱۳۹۰)، برنامه ریزی و طراحی شهری، چاپ دوم، دانشگاه کردستان.
- ۳۸- ثابتی منش، (۱۳۸۱)، جلیل ارزیابی طرح جامع کرمانشاه، پایان نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما دکتر محمد سلیمانی دانشگاه تربیت معلم تهران.
- ۳۹- کیا کجوری، سعید، (۱۳۶۶)، نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی، تجربه آسیا، تهران، انتشارات برنامه وبودجه.
- ۴۰- امنتو، اس، اچ، (۱۳۵۶)، ارزشیابی طرح ها در برنامه ریزی اجتماعی، ترجمه دفتر برنامه ریزی منطقه ای سازمان مدیریت و برنامه ریزی، تهران.
- ۴۱- پرتوی و تواضی، (۱۳۶۵)، "ارزیابی دو طرح اولیه و تجدید نظر شهرک قدس" پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا.
- ۴۲- زبردست، اسفندیار، (۱۳۶۹)، درسنامه، مبحث "روشهای ارزیابی در برنامه ریزی شهری و منطقه ای" دانشگاه تهران دانشکده هنرهای زیبا.
- ۴۳- سایت شهر اندیش - پایگاه مدیریت دانش شهری www.Shahrandish.com
- ۴۴- پایگاه آمار و اطلاعات ایران www.irandoc.ac.ir
- ۴۵- ماهنامه الکترونیکی رونا www.ronamay.com
- ۴۶- سامانه مدیریت و ارتباطات شهرداری تهران www.tehransaman.ir
- ۴۷- www.geography.persiamhlog.com
- 48- Rafieian, M (2001) ;Urban System and Sustainability; case Stud: Itan, China : Shanghaie.

- 49- Roseland, M (2000) ; "Sustainable community Development: Integrating, Environmental, Economic and Social Objective", progress in planning , No . 74: 73-132
- 50- Toole, K .&N .Burdess (2004); "New Community Governance in Towns : The Australian Experience" , Journal of Rual Studies, No. 86: 12-37
- 51- Jams Benever ,1971 ,M.Managing the modernchicago ,Director for Girector for Govement ,Studies pp 31,32
- 52- Jams Benever ,1971 ,M.Managing the modernchicago ,Director for Girector for Govement ,Studies pp 31,32Wilson , J.;Anielski , M .(2005).Ecological Footprints of Canadian Municipalities and Regions.
- 53-The Canadian Federation of Canadian Municipalities .WWW.anielski.com

Archive of SID