

بررسی علل تغییر کاربری اراضی در طرح‌های تفصیلی شهری و تأثیر آن بر خدمات شهری مطالعه موردی شهر مرودشت

محمدرضا رضایی: استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مرودشت، مرودشت، ایران*
اسمعیل رحیمی: کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد نجف‌آباد، نجف‌آباد، ایران

چکیده

ناکارآمدی 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. در این تحقیق سعی شده است که از طریق بررسی‌های کتابخانه‌ای، توزیع پرسشنامه بین جامعه هدف، موارد تغییرات صورت گرفته در کاربری‌های مصوب شهر مرودشت در فاصله سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۷۵ و علل آنها با استفاده از نرم افزارهای ARC GIS , AUTO CAD و SPSS 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: تغییر کاربری، طرح تفصیلی، قوانین شهرسازی، درآمد پایدار شهرداری‌ها

۱- مقدمه

۱-۱- بیان مسأله

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 بخصوص طرح تفصیلی شهرها هنوز شاهد تهیه این گونه طرح‌ها به عنوان اسناد راهبردی در اداره امور شهرها می‌باشیم 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 و... 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 بیشتر 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 جوابگوی سیل عظیم خواسته‌های شهروندان و پرسنل مشغول بکار در مراکز خدماتی خود باشند، یکی از نمونه‌های آن استفاده از خلاء موجود در ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است که با طرح مسأله و انجام روند به اصطلاح قانونی زمینه تغییر کاربری اراضی خدماتی بخصوص 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 خدماتی مؤثر است؟ آیا بازرسی دوره‌ای و توضیح خواستن از مسئولان 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 ریشه یابی اصلی این مشکلات پردازیم و در پایان با انجام تکمیل مراحل مطالعه به ارائه راهکارهای عملی در این خصوص بتوانیم گامی کوچک در برطرف کردن

مهمترین عامل است (خاکپور، براتعلی، ۱۳۸۶، ۴۶) 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 نشان دهنده 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, 1-2)

۱-۳- فرضیات تحقیق

به نظر می‌رسد روند تغییر کاربری فضاها و خدماتی همچون (کاربری فضای سبز، آموزشی، بهداشتی و ...) به کاربری‌های درآمدزا همچون (کاربری مسکونی و تجاری و ...) در طرح‌های تفصیلی شهرها به مسأله تأمین درآمد شهرداری‌ها ارتباط دارد.

- به نظر می‌رسد که ضعف ضمانت اجرایی قوانین و مقررات شهرسازی در روند تغییر کاربری اراضی خدماتی در طرح‌های تفصیلی شهری مؤثر است.

۱-۴- روش تحقیق

در این تحقیق از روش توصیفی - تحلیلی استفاده شده و همچنین روش گرد آوری اطلاعات به صورت

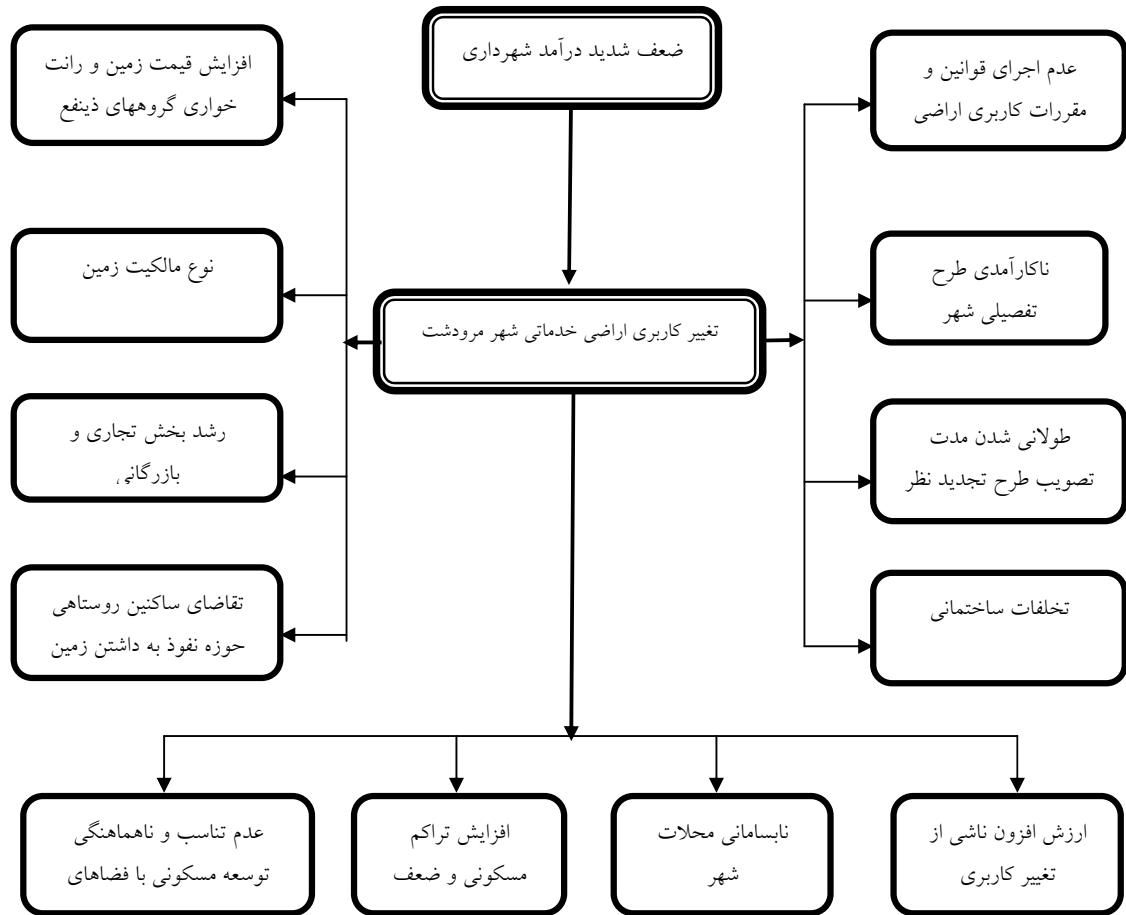
این بیماری مزمن و دیرینه که در اکثر شهرهای کشور شاهد آن هستیم برداریم.

۱-۲- پیشینه پژوهش

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 آنها تأثیر گذاشته است. به طور کلی، اعتقاد به بهبود محیط یکی از سرچشمه‌های ایده برنامه ریزی شهری و شاید ایدئولوژی ثابت و استوار آن است. (پوراحمد، ۱۳۸۵، پژوهش‌های جغرافیایی، ۱۶۸) از شروع تهیه طرح‌های شهری در ایران حدود چهار دهه می‌گذرد، اما با وجود کسب تجارب فراوان تهیه کنندگان و مجریان امور شهری، در عمل طرح‌های شهری نتوانستند در مسیر توسعه برنامه ریزی شده شهرها موفق باشند یکی از اقداماتی که می‌تواند در جریان اصلاح روندهای نادرست و مشکلات طرح‌های جامع مورد توجه قرار گیرد، آسیب شناسی طرح‌های توسعه شهری است. زیرا با نگاه 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

افزارهای GIS, AUTO CAD و spss بوده است.

کتابخانه ای و از بررسی اسناد بالا دست و استفاده از پرسشنامه و فنون آماری در تحلیل‌ها همراه با نرم



شکل ۱- نمودار چارچوب کلی تحقیق

۲- تعاریف و مفاهیم کلیدی

۱-۲- تغییر کاربری^۱

از آنجائی که در طرح‌های مصوب تفصیلی اراضی برای تأمین سرانه‌های مورد نیاز شهر در زمینه‌های فضای سبز، بهداشتی، آموزشی، ورزشی و ... در نظر گرفته می‌شود که از لحاظ اقتصادی دارای ارزش

پایین‌تری نسبت به کاربری‌های تجاری و مسکونی هستند، به تقاضای مالکین و شهرداری مبنی بر تغییر در کاربری یا ضابطه مصوب طرح‌های تفصیلی اصطلاحاً «تغییر کاربری» می‌گویند.

۲-۲- خدمات شهر^۱

به مجموعه فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که جهت سرویس‌دهی مطلوب به شهروندان در زمینه‌های رفاهی، بهداشتی، آموزشی و ... در شهرها در نظر گرفته می‌شود.

۲-۳- درآمد شهرداری‌ها^۲

منابع تأمین و کسب درآمدهای شهرداریها از اشخاص حقیقی و حقوقی و نحوه وصول آنها پس از غیرانتفاعی شدن شهرداری در مقابل هزینه‌های جاری و عمرانی.

✱ ضوابط و مقررات^۳: به مجموعه قوانین و دستورالعمل‌های شهرسازی و دفترچه اختصاصی و تعریف نحوه اجرای طرح‌های تفصیلی در هر شهر اطلاق می‌شود که همزمان با تصویب طرح‌های تفصیلی در مراجع قانونی به تصویب می‌رسد و جزء لاینفک اینگونه طرح‌ها هستند.

توپوگرافی و عوارض ناحیه

شهرستان مرودشت به مرکزیت شهر مرودشت بین ۵۱ درجه و ۴۴ دقیقه تا ۵۳ درجه و ۳۰ دقیقه طول شرقی و ۲۹ درجه و ۱۵ دقیقه تا ۳۰ درجه و ۵۹ دقیقه عرض شمالی در جنوب ایران و در شمال شرقی شهر شیراز قرار دارد. شهر مرودشت به دلیل قرار گرفتن در میان دشت تا حدود زیادی از ارتفاعات فاصله داشته علی‌هذا ارتفاعات همجوار با شهر مرودشت متعلق به دوران سوم زمین‌شناسی و اکثراً جوان با

دره‌های عمیق و قلال بلند در سطح منطقه است. از نظر توپوگرافیک اطراف شهرستان و حومه آن توسط کوه‌های آهکی پوشانیده شده که به دو قسمت مجزا تقسیم می‌گردد. یکی ناحیه شمالی و شمال غربی از رودخانه کر تا سد درودزن که منطقه ای کاملاً کوهستانی است و دیگری ناحیه جنوب شرقی از محل سد درودزن تا دریاچه بختگان که دشت‌های مسطح در آن قرار دارد و دشتهای رودخانه کر و سیوند را تشکیل می‌دهد. شهر مرودشت نیز در همین قسمت بنا نهاده شده است.

بررسی وضعیت تغییرات جمعیتی از سال ۱۳۸۵-۱۳۳۵

بررسی تعداد و بعد خانوار

انتظار می‌رود که با توجه به روند تغییرات جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی در سال‌های اخیر، این روند کاهش بعد خانوار همچنان ادامه داشته باشد.

جدول ۱- روند تغییرات تعداد خانوار و بعد خانوار طی

سالهای ۸۵-۱۳۴۵ در شهر مرودشت

دوره (سال)	کل جمعیت (نفر)	تعداد خانوار	بعد خانوار
۱۳۸۵	۱۲۴۳۵۰	۲۸۸۷۸	۴/۳۱
۱۳۷۵	۱۰۳۵۷۹	۲۰۳۹۰	۵/۰۷
۱۳۶۵	۷۹۱۳۲	۱۴۷۲۰	۵/۳۷
۱۳۵۵	۵۰۴۴۶	۹۵۹۷	۵/۳
۱۳۴۵	۲۵۵۹۶	۴۹۸۰	۵/۱
۱۳۳۵	۸۹۸۷	۱۶۳۴	۵/۵

1- URBAN SERVICES

2- MUNICIPALIT INCOME

3 -ESTANDARDS AND REGULATIONS

جدول ۲- کاربری‌های شهر طی سال‌های ۸۴-۱۳۷۵

کل شهر									ناحیه کاربری
موجود سال ۸۴			پیشنهادی طرح تفصیلی سال ۷۵			موجود سال ۷۵			
درصد	سرانه (متر مربع)	سطح (هکتار)	درصد	سرانه (متر مربع)	سطح (هکتار)	درصد	سرانه (متر مربع)	سطح (هکتار)	
۲۷.۳۵	۳۷.۹۸	۴۶۸.۱۷	۴۰.۷۱	۳۵.۶۸	۶۵۶.۵۰	۲۴.۲۸	۳۷.۱۹	۳۹۰.۵۰	مسکونی
۱.۱۰	۱.۵۳	۱۸۸۸	۲.۱۷	۱.۹۰	۳۴.۹۶	۱.۲۹	۱.۹۸	۲۰.۸۰	تجاری
۱.۵۳	۲.۱۲	۲۶.۱۸	۲.۵۷	۲.۲۵	۴۱.۴۰	۱.۰۷	۱.۶۴	۱۷.۲۶	آموزشی
۰.۰۰	۰.۰۰		۱.۷۱	۱.۵۰	۲۷.۶۱	۰.۴۷	۰.۷۲	۷.۵۴	آموزش عالی
۰.۱۷	۰.۲۴	۲.۹۵	۰.۵۷	۰.۵۰	۹.۲۰	۰.۱۸	۰.۲۸	۲.۹۴	مذهبی
۰.۰۳	۰.۰۴	۰.۴۵	۰.۲۹	۰.۲۵	۴.۶۰	۰.۱۰	۰.۱۶	۱.۶۶	فرهنگی
۰.۰۱	۰.۰۱	۰.۰۹	۰.۸۷	۰.۶۷	۱۳.۹۸	۰.۰۱	۰.۰۲	۰.۲۰	جهانگردی
۱.۰۱	۱.۴۰	۱۷.۲۵	۲.۰۰	۱.۷۵	۳۲.۲۰	۰.۹۸	۱.۵۰	۱۵.۷۷	درمانی
۰.۰۱	۰.۰۱	۰.۱۲	۰.۱۴	۰.۱۲	۲.۲۰	۰.۰۲	۰.۰۴	۰.۳۹	بهداشتی
۰.۶۰	۰.۸۳	۱۰.۲۰	۲.۲۸	۲.۰۰	۳۶.۸۰	۰.۳۲	۰.۴۹	۵.۱۸	ورزشی
۰.۸۹	۱.۲۴	۱۵.۳۲	۱.۹۳	۱.۷۰	۳۱.۲۰	۰.۷۹	۱.۲۱	۱۲.۷۳	اداری
۰.۷۷	۱.۰۶	۱۳.۱۲	۵.۷۱	۵.۰۰	۹۲.۰۰	۰.۹۲	۱.۴۱	۱۴.۸۰	فضای سبز
۰.۲۴	۰.۳۴	۴.۱۸	۰.۴۸	۰.۴۲	۷.۷۰	۰.۱۶	۰.۲۵	۲.۵۹	نظامی و انتظامی
۰.۸۱	۱.۱۳	۱۳.۸۹	۴.۷۹	۴.۲۰	۷۷.۳۰	۲.۸۴	۴.۳۵	۴۵.۶۳	صنایع کارگاهی
۰.۶۶	۰.۹۲	۱۱.۳۴	۲.۶۴	۲.۳۲	۴۲.۶۰	۰.۷۱	۱.۰۸	۱۱.۳۴	تاسیسات و تجهیزات
۲۵.۵۵	۳۵.۴۹	۴۳۷.۳۹	۲۷.۳۹	۲۴.۰۰	۴۴۱.۶۰	۱۶.۸۰	۲۵.۷۳	۲۷۰.۱۴	شبکه معابر
۶۰.۷۲	۸۴.۳۴	۱۰۳۹.۵۳	۹۶.۲۴	۸۴.۳۴	۱۵۵۱.۸۵	۵۰.۹۶	۷۸.۰۴	۸۱۹.۴۷	جمع اراضی پر
۰.۰۵	۰.۰۷	۰.۹۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۱۹	۰.۳۰	۳.۱۳	دامپروری
۰.۰۰	۰.۰۰		۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۹۶	۱.۴۷	۱۵.۴۸	باغات
۱۶.۸۴	۲۳.۴۰	۲۸۸.۳۷	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۴۲.۲۵	۶۴.۷۲	۶۷۹.۵۳	اراضی بایر
۰.۰۰	۰.۰۰		۳.۷۶	۳.۳۰	۶۰.۷۰	۳.۷۷	۵.۷۸	۶۰.۷۰	حرائم
۱۷.۸۰	۲۴.۷۳	۳۰۴.۸۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۱.۸۶	۲.۵۸	۲۹.۸۸	کشاورزی
۲.۱۵	۲.۹۸	۳۶.۷۶	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	در حال ساخت
۰.۰۹	۰.۱۲	۱.۵۱	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	مخروبه
۰.۸۰	۱.۱۱	۱۳.۶۳	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	بسته و متروکه
۰.۰۳	۰.۰۵	۰.۵۹	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	میدان میوه و تره بار
۰.۲۱	۰.۲۹	۳.۶۳	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	پارکینگ
۰.۱۹	۰.۲۶	۳.۲۵	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	گورستان و غسلخانه
۰.۷۴	۱.۰۳	۱۲.۶۸	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	حمل و نقل و ارتباطات و انبارداری
۰.۲۴	۰.۳۴	۴.۱۸	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	کانال
۰.۱۲	۰.۱۷	۲.۱۳	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	نامشخص
۳۹.۲۸	۵۴.۵۶	۶۷۲.۴۳	۳.۷۶	۳.۳۰	۶۰.۷۰	۴۹.۰۴	۷۵.۱۲	۷۸۸.۷۲	جمع اراضی خالی
۱۰۰.۰۰	۱۳۸.۹۰	۱۷۱۱.۹۶	۱۰۰.۰۰	۸۷.۶۴	۱۶۱۲.۴۹	۱۰۰.۰۰	۱۵۳.۱۶	۱۶۰۸.۱۹	جمع اراضی پر و خالی

بررسی نرخ رشد جمعیت مرودشت

بررسی نرخ رشد جمعیت مرودشت طی چهار دهه اخیر حکایت از آن دارد که این شهر طی دهه ۵۵-۴۵، مانند سایر نقاط شهری ایران از رشد جمعیتی بالایی برخوردار بوده است که ناشی از استقرار بخش صنعت و توسعه آن در این شهر و منطقه پیرامونی آن بوده است که توانسته است در جذب جمعیت و ایجاد اشتغال بسیار اثر گذار باشد، به طوری که در این دهه شهر مرودشت از نرخ رشدی معادل ۷/۲

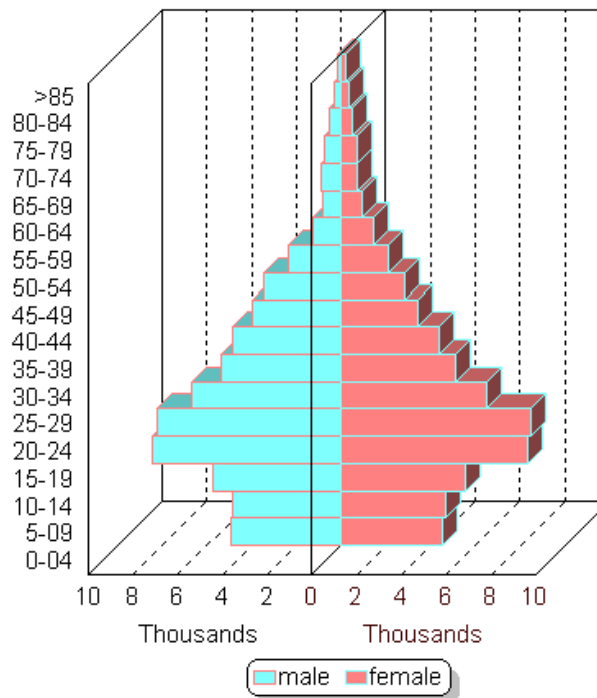
درصد برخوردار بوده است. لکن این رشد فزاینده طی دهه‌های بعدی نه تنها ثابت نمانده بلکه سیر نزولی به خود گرفته و در سال ۶۵ با ۴/۶ درصد رسیده است و در دهه‌های بعد نیز این روند کاهشی همچنان برشتاب خود افزوده به گونه‌ای که در سال ۸۵ به ۱/۸ درصد رسیده است. به بیان دیگر این شهر به نوعی تعادل جمعیتی دست یافته است که برخاسته از رشد طبیعی جمعیت است و مهاجرت تأثیر اندکی بر آن دارد.

جدول ۳- روند تغییرات جمعیتی شهر مرودشت طی سالهای ۸۵ - ۱۳۴۵

درصد نرخ رشد						جمعیت (نفر)					
۴۵-۸۵	۷۵-۸۵	۶۵-۷۵	۵۵-۶۵	۴۵-۵۵	۳۵-۴۵	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵	۱۳۴۵	۱۳۳۵
۴/۸	۱/۸	۲/۷۲	۴/۶	۷/۰۲	۱۱	۱۲۴۳۵۰	۱۰۳۵۷۹	۷۹۱۳۲	۵۰۴۴۶	۲۵۵۹۶	۸۹۸۷

برنامه‌ریزی همه جانبه در مینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای این گروه‌های سنی احساس می‌شود.

بررسی ساختار سنی جمعیت نیز نشان می‌دهد که گروه‌های سنی ۱۵ تا ۲۹ سال بیشترین سهم را از کل جمعیت شهر دارند بنابراین باید گفت که نیاز به

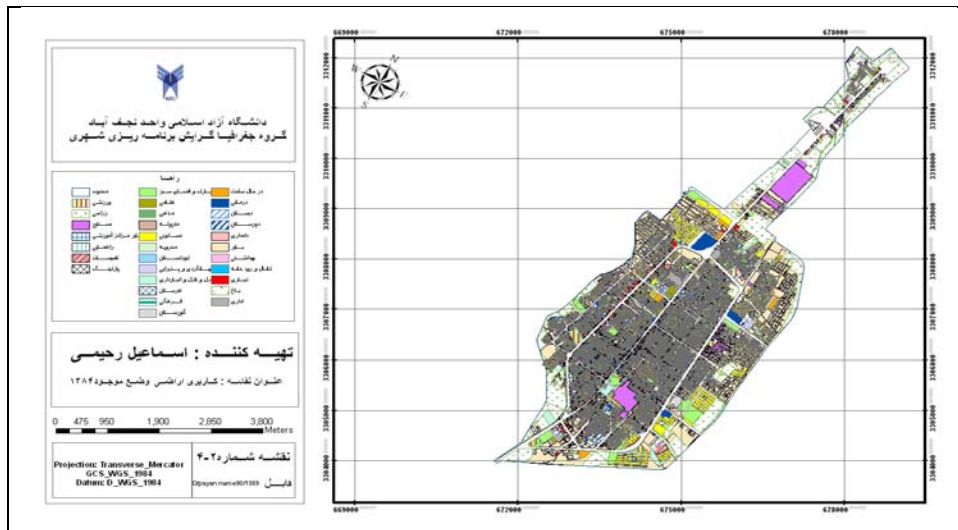


شکل ۲- نمودار هرم سنی جمعیت سال ۱۳۸۵ شهر مرودشت

نظام کاربری شهری

مقایسه سرانه‌های وضع موجود سال ۱۳۸۴ با سرانه‌های پیشنهادی طرح تفصیلی ۱۳۷۵ محدوده ای که در مطالعه موجود شهر در نظر گرفته شده ۱۷۴۵ هکتار بر اساس طرح وضع

موجود سال ۱۳۸۴ است که بخش وسیعی از آن به کاربری‌های مسکونی، آموزشی، درمانی، بهداشتی، اداری و ... تعلق داشته و بخشی نیز مربوط به اراضی بایر و صنایع مزاحم در داخل محدوده و در میان بافت داخلی شهر می شود.



شکل ۳- نقشه کاربری اراضی وضع موجود ۱۳۸۴

فارس که در دبیرخانه کمیسیون موجود بوده است جمع آوری گردد. نتایج این بررسی استخراج و اطلاعات مربوطه در جداول زیر ذکر گردیده است.

بررسی روند تغییر کاربری قانونی در شهر مرودشت (۱۳۸۹-۱۳۷۶) در این مرحله سعی گردیده که آراء صادره کمیسیون ماده پنج قانون شورای عالی معماری و شهرسازی استان

جدول ۴- موارد تغییر کاربری اراضی فضای سبز و سایر کاربری‌ها به مسکونی

عنوان تغییر کاربری‌های صورت پذیرفته در طرح تفصیلی سال ۱۳۷۵	تغییر کاربری از فضای سبز به مسکونی (مترمربع)	تغییر کاربری از (آموزشی-بهداشتی- ورزشی- حمل و نقل...) به مسکونی (مترمربع)	جمع کل
جمع کل (مساحت مترمربع)	۵۱۶۵۳۴.۳	۱۰۱۷۲۲۶	۱۵۳۳۷۶۰.۳

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 (تصمیم گیران، تصمیم سازان، مجریان و شهروندان) همگی به ناکارآمدی این نوع طرح‌ها اذعان دارند ولی هنوز سازو کار لازم چه از لحاظ

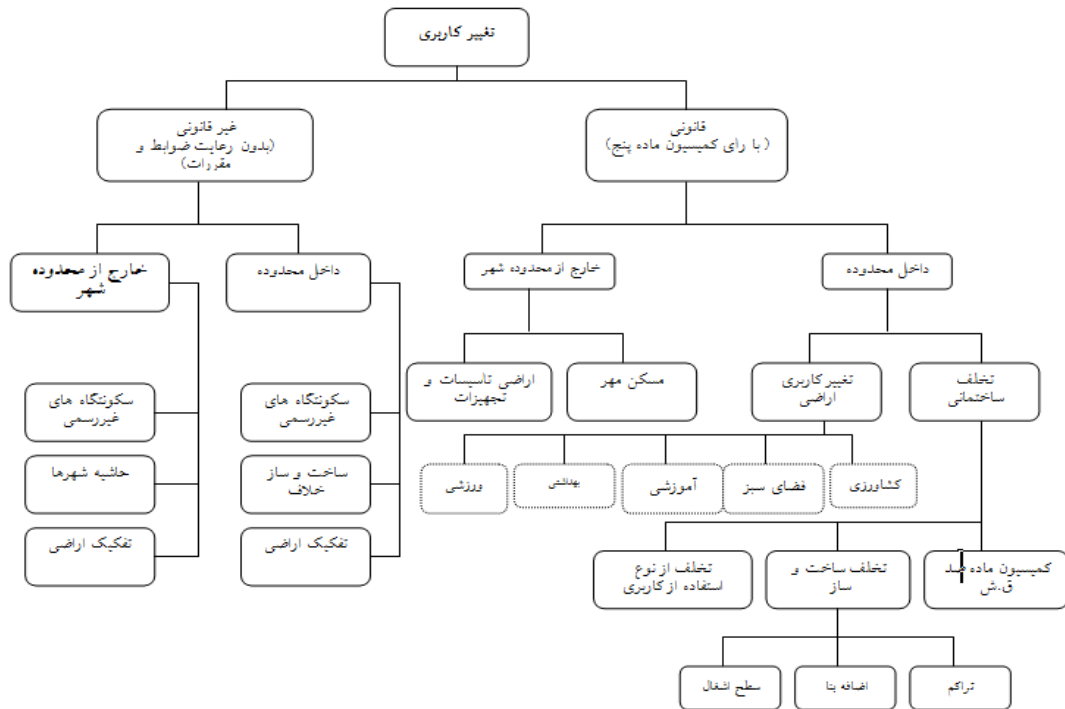
شهری (تصمیم گیران، تصمیم سازان، مجریان و شهروندان) همگی به ناکارآمدی این نوع طرح‌ها اذعان دارند ولی هنوز سازو کار لازم چه از لحاظ

گونه تخلفات نگریسته شود معلوم می‌گردد که این مبالغ ناچیز 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 گردید.

تکمیل پرسشنامه و تجزیه و تحلیل داده‌ها در این مرحله با طراحی پرسشنامه ای که سوالات آن در صفحات بعد ذکر خواهد شد سعی شده است که با طراحی سوالات مرتبط با فرضیه‌ها به جمع آوری نظرات متخصصین امر اقدام گردد.

حقوقی، مالی، تصمیم‌گیری و اجرایی که با شرایط جامعه ما منطبق باشد فراهم نگردیده 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.

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 خواسته آنها که پیامدی جز فرسودگی زود رس، 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 کند و به فکر درآمدهای مقطعی نباشند که اگر در واقع به پیامد این



شکل ۳- بررسی انواع تغییر کاربری اراضی در سطح شهرهای ایران

جامعه هدف

محدوده انتخاب شده جهت توزیع پرسشنامه در سطح استان فارس است که مخاطبان از میان کارشناسان شهرداری‌های و سازمان مسکن و شهرسازی و استانداری فارس انتخاب گردیدند. شهرهای انتخابی دارای دو شرط بوده اند: ۱- دارای طرح تفصیلی شهری باشند. ۲- جمعیت آنها بیشتر از پنجاه هزار نفر باشند. که پس از لحاظ نمودن دو شرط فوق ۱۰ شهر در سطح استان فارس دارای دو شرط فوق بوده اند که از همه آنها نظر سنجی به عمل آمده در قالب ۵۰ پرسشنامه تکمیل گردید و حتی بدلیل ارتباط موضوع تغییر کاربری اراضی شهری یا ارگانهای مسول همچون مسکن و شهرسازی و استانداری نظرات کارشناسان مرتبط نیز اخذ شده است که در قالب ۵۰ پرسشنامه تکمیل گردیده است،

که نتایج استخراج شده از نرم افزار SPSS به صورت ذیل ارائه می‌گردد:

روایی و پایایی ابزار سنجش

ابزار سنجش ما، پرسشنامه ۱۷ 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 که 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

با توجه به مقدار ضریب آلفا به میزان (۰.۶۴۱) در خصوص پایایی پرسشنامه از مطلوبیت نسبی برخوردار است. از آنجایی که پاسخ به سوالات مطرح

شده به صورت طیفی بوده و به طور ترتیبی از کاملاً موافقم تا کاملاً مخالفم طراحی شده است. تحصيلات: در بين ۵۰ نفر پاسخ دهندگان که همگی مشاغل مرتبط با طرح‌های شهری داشته اند به شرح جدول فراوانی داشته‌اند.

آزمون فرضیه

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

۱- فرضیه شماره یک به نظر می‌رسد روند تغییر کاربری فضاهای خدماتی همچون (کاربری فضای سبز، آموزشی، بهداشتی و ...) به کاربری‌های درآمدزا همچون (کاربری مسکونی و تجاری و ...) در طرح‌های تفصیلی شهرها به مسأله تأمین درآمد شهرداری‌ها ارتباط دارد.

جدول ۶- فراوانی مدرک تحصيلی پاسخگویان

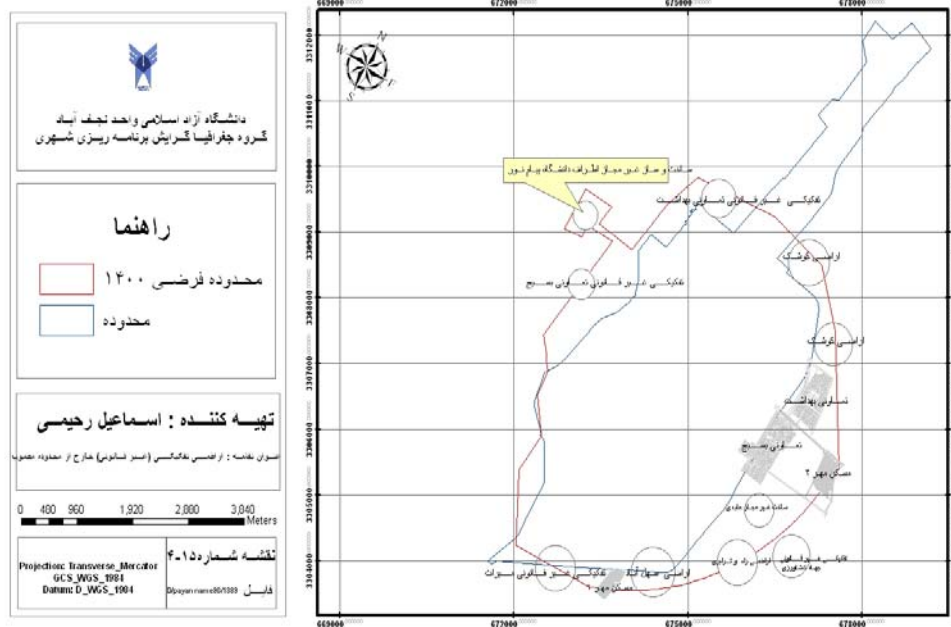
درصد	فراوانی	مدرک تحصيلی
۱۰	۵	ديپلم
۱۲	۶	فوق ديپلم
۴۶	۲۳	ليسانس
۳۰	۱۵	فوق ليسانس
۲	۱	دکتری
۱۰۰	۵۰	جمع

جدول ۷- جملات نظرسنجی شده مرتبط با درآمد شهرداری‌ها

کاملاً مخالفم	مخالفم	نظر ندارم	موافقم	کاملاً موافقم	شرح جملات نظر سنجی
--	۳	--	۱۷	۶۵	۱- رواج توافق بين شهرداری و مالکین در کاربریهای خدماتی و تغییر ضوابط باعث افزایش بی رویه سطح زمین و زیربنای مسکونی شهرها و همچنین کاهش سطح کاربریهای خدماتی می‌گردد.
--	--	۱۲	۲۰	۶۸	۲- یکی از ضعف‌های عمده طرح‌های تفصیلی عدم تخصیص ردیف اعتباری و ابزارهای مالی برای اجرای اینگونه طرح‌هاست.
۸	--	--	۳۲	۶۰	۳- دولت همواره باید بخشی از نیازهای مالی شهرداری‌ها (هزینه‌های جاری- هزینه‌های عمرانی) را به عهده بگیرد.
--	۱۴	--	۴۰	۴۶	۴- اگر منابع درآمدی تملک املاک دارای کاربری خدماتی توسط دولت و شهرداری‌ها تأمین می‌گردید کمتر شاهد تغییر کاربری در طرح‌های شهری بودیم.
--	--	۸	۶۰	۳۲	۵- 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.
--	--	۱۴	۵۲	۳۴	۶- در اکثر موارد جرائم کمیسیون ماده صد قانون شهرداری‌ها از حالت ابزار قانونی جلوگیری از تخلف به یکی از منابع درآمدی تبدیل شده است.
--	۸	--	۲۶	۶۶	۷- میزان عوارض ناشی از تفکیک اراضی، تغییر کاربری و فروش تراکم یکی از مهمترین منابع درآمد شهرداری است.
--	۸	۱۴	۴۶	۳۲	۸- عدم تعادل بين وظائف، مسئولیت‌ها و منابع مالی موجب کاهش اختیار و اقتدار شهرداری‌ها در تحقق کاربریهای خدماتی طرح‌های توسعه شهری گردیده است.

ریزی بلند مدت 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 موردنظر 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 بی عدالتی اجتماعی در شهر می‌گردد. امری که در ساختار مرودشت فعلی کاملاً هویدا است

همان گونه که از پاسخ‌ها استنباط می‌شود حدود ۸/۸۶ درصد به ضعف درآمد پایدار شهرداری‌ها و عدم تعادل هزینه و درآمد شهرداری جواب مثبت داده اند و رواج توافقات در شهرداری و کسب درآمد جرائم کمیسیون 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 بی ثباتی در درآمدهای وصولی مواجه می‌باشند و چنین خصیصه ای معنایی جز فقدان برنامه



شکل ۳- اراضی تفکیکی (غیرقانونی) خارج از محدوده مصوب

ذینفعان، ضعف درآمدی شهرداری، عدم اقتدار و حاکمیت قوانین، حلاء موجود در قوانین و ... را می‌توان برشمرد. پس از بررسی‌های انجام شده و تحلیل‌های صورت گرفته و اتکاء به پاسخ‌های گروه

نقشه (۳). 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 است. که عوامل بسیاری از جمله، انگیزه‌های قوی اقتصادی

به نظر می‌رسد که ضعف ضمانت اجرایی قوانین و مقررات شهرسازی در روند تغییر کاربری اراضی خدماتی در طرح‌های تفصیلی شهری مؤثر است.

۲- جملات مندرج در جدول (۸) مرتبط با قوانین و مقررات شهرسازی و ضمانت اجرایی و فرضیه شماره دو است.

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.

۲- فرضیه دوم

جدول ۸- مرتبط با قوانین و مقررات شهرسازی و ضمانت اجرایی و فرضیه شماره دو است

کاملاً مخالف	مخال	نظری ندارم	موافقم	کاملاً موافقم	شرح جملات نظر سنجی
--	۲۸	۱۲	۵۲	۸	۱- 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.
۶	۶	۱۴	۴۰	۳۴	۲- طرح‌های توسعه شهری از جمله طرح تفصیلی شهرها با توجه به شرایط اجتماعی - عقیدتی و قوانین موجود ناکارآمد بوده است.
--	۱۴	۲۶	۵۲	۸	۳- شهرداری‌ها بدلیل ضعف قوانین حاکم و عدم توان اجرایی با تخلفات ساختمانی برخورد انفعالی دارند.
--	۲۶	۸	۵۲	۱۴	۴- تخلفات ساختمانی به شکل عدم رعایت کاربری مصوب، از جمله دلایل افزایش روند تغییر کاربری در اراضی شهری است.
--	۲۰	۲۰	۱۴	۴۶	۵- 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.
--	۱۲	--	۶۰	۲۸	۶- افزایش قیمت زمین مسکونی و بورس بازی زمین و مسکن یکی از دلایل عمده تغییرات کاربری در طرح‌های تفصیلی شهرها میباشد.

اشخاص ضمن تعیین ضرب العجل هیجده ماهه دستگاه‌های تملک کننده را مکلف به خرید املاک واقع در طرح و اجرای آن نموده است. (کامیار، ۱۳۷۹: ۳۶) قانونی که هیچگاه در شهر مرودشت اجرا نگردید. 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 هشت هزار پرونده تخلف در دبیرخانه کمیسیون ماده صد) را می‌توان برشمرد.

مطابق ماده ۳۰ قانون مدنی هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه 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 شهرداری‌ها بلاعوض و مجاناً اقدام به تملک اراضی و املاک مردم بنمایند. قوانین مربوطه به این موضوع با جمع حقوق جامعه و

در جمع بندی پاسخ‌های استخراج شده از جملات مربوطه به قوانین و مقررات شهرسازی و ضمانت اجرای آن حدود ۶۸ درصد با موضوع موافق بوده‌اند. در نهایت با بررسی جملات مرتبط با فرضیه دوم در جدول شماره ... و تحلیل و ارزیابی‌های صورت گرفته می‌توان ادعا کرد که ضعف ضمانت اجرایی قوانین و مقررات شهرسازی در روند تغییر کاربری خدماتی در طرح‌های تفصیلی شهر مؤثر است. پس شایسته است که متولیان امر نسبت به اصلاح

ساختاری در قوانین و نحوه تهیه و اجرای طرح‌های تفصیلی در شهرها اهتمام ورزند. با جملات مطرح شده در جدول (۹) سعی گردیده است که تأثیر کاهش سطوح خدماتی افزوده شده به مساحت کاربریهای مسکونی - تجاری پس از تغییر کاربری و در نتیجه نزول کیفیت محیط شهری توسط پاسخ دهندگان ارزیابی می‌گردد که ۹۴ درصد موافق و تنها ۶ درصد مخالف بوده‌اند.

جدول ۹- تغییر کاربری و تأثیر آن بر سایر خدمات

کاملاً مخالفم	مخالفم	نظری ندارم	موافقم	کاملاً موافقم	شرح جملات نظر سنجی
--	۶	--	۵۴	۴۰	۱- تغییر کاربری اراضی خدماتی (فضای سبز- آموزشی- ورزشی و...) و درآمدهای ناشی از صدور مجوز تخلّف از طرح‌ها به قیمت پایمال شدن حقوق و منافع عمومی و نزول مستمر کیفیت محیط شهری تمام می‌شود.
--	۱۴	۱۴	۶۴	۸	۲- عدم حضور مدیریت شهری و عدم اقتدار برنامه ریزی در پاسخگویی به نیازهای عاجل متقاضیان، روند اجرای طرح‌های تفصیلی شهرها را با تغییراتی عمده مواجه کرده است.
۳۶	۴۰	۱۲	۱۲	--	۳- 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.

برخی پرسش‌های مطرح شده در پرسشنامه در راستای سنجش احساس کلی پاسخگویان نسبت به مقوله تغییر کاربری اراضی خدماتی در سطح شهر در لابلای سؤالات مطرح شده است تا میزان حساسیت موضوع تغییر کاربری را در ذهنیت پاسخ دهندگان بسنجند. یک نمونه از این جمله‌ها بدین شرح بوده است «فروش هر نوع کاربری و تراکم در هر نقطه از شهر منوط به پرداخت عوارض مربوط به شهرداری مجاز است. کمیسیون ماده پنج مشکلات قانونی را برطرف می‌کند» ارزیابی پاسخ‌های ارائه شده مشخص گردید که آنها با هر نوع تغییر کاربری و افزایش تراکم برای کسب درآمد توسط شهرداری را

مطلوب نمی‌دانند و ۷۶ درصد افراد مخالف این امر هستند. 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

یافتن مکانیزم‌هایی جهت احیای حمایت دولت (البته نه مانند سابق) از شهرداری‌ها در زمینه افزایش درآمد آنها می‌تواند بخشی از مشکلات شهرداری‌ها در زمینه منابع مالی را مرتفع نماید. (صفری، ۱۳۸۳: ۳۳۲)

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

با توجه به تحلیل‌های انجام شده، استخراج نتایج پرسشنامه‌ها و همچنین آسیب شناسی علل تغییر کاربری اراضی خدماتی در شهر مرودشت نتایجی حاصل گردید. که به رشد خودبخودی و سریع به عدم تناسب و ناهماهنگی توسعه مسکونی با فضاهای خدماتی منجر شده است. از جنبه تراکم در حداقل سطح (۱/۲ طبقه)، از جنبه سلسله مراتب خدماتی و ارائه فضای خدماتی ناقص و ناکارآمد، از جنبه سیما و منظر شهری در ناهماهنگی و آشفتگی سیمای بصری شهر خودنمایی می‌کند 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 شده اند و این مهم از عملکرد عوامل فعال ذینفع و دینفوذ در سطح شهر نشأت می‌گیرد که منافع کوتاه مدت عده 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.

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 عدیده ای 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 (۵۵ 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 بخصوص 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 داشته اند، خود را بی‌نیاز از این منبع درآمدی نمی‌دانند. دولتهای مرکزی نیز در این کشورها چنین تفکری ندارند. در نیویورک ۱۳/۳ درصد کل درآمد شهرداری، در شهرهای سوئد ۲۵ درصد و در ژاپن ۳۵/۵ درصد درآمد شهرداری‌ها از کمک‌های دولت مرکزی حاصل می‌شود. بنابراین،

به مراتب بیشتر از خود دربردارند. در سالهای اخیر عدم تعادل بین وظایف، مسئولیتها و منابع مالی موجب کاهش اختیار و اقتدار شهرداری‌ها گردیده است و شهرداری‌ها را از موضع تصمیم‌گیری به پای میز توافق‌های ناخواسته کشانده است تا جائیکه مدیران شهری در تنگناهای مالی برای اداره امور شهر ناچار به اتخاذ سیاست‌های مقطعی برای کسب درآمد می‌شوند که آثار زیانبار این تصمیم‌ها درآینده نمایان می‌گردد.

- 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. برنامه ریزی، زاینده قانون کمیابی منابع و تعیین کننده چگونگی توزیع و تخصیص این منابع میان ذینفعان و در میان مکانها و محل‌های متفاوت است و نتیجه آن برخورداری بیشتر برخی از ذینفعان از مکان‌ها در مقایسه با دیگران است. سر منشا ایده درهم آمیختگی قدرت و سیاست شهری با برنامه ریزی شهری، از تبیین ساده گفته شده در اینجا سرچشمه گرفته و به گزاره ای مورد اجماع بدل گشته است. این ایده در نظریه‌های متفکرانی همچون دیویدوف، کاستلز، هاروی، هوکس به گفته این اندیشمندان برنامه ریزی نباید از پرسشهای دشواری از این دست که: "چه کسی، از طرف چه کسی، و با چه میزان مقبولیت اعمال قدرت می‌کند؟" پرهیزد. پرسشهای از این دست در جوامع شهری و کلان شهری اهمیت بیشتری می‌یابند. چراکه این جوامع کانون تمرکز ثروت و قدرت‌اند و جذابیت

با توجه به جمیع جهات و مطالب ارائه شده پیشنهادات ذیل 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 می‌بایست 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 جائیکه 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 (همانگونه در بررسی گزارش درآمد و هزینه شهرداری مرودشت طی سالهای ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۹ متوجه بی ثباتی ردیف‌های درآمدی شده ایم. زیرا بی ثباتی درآمدی قدرت برنامه ریزی را از مدیران شهری سلب می‌کند و آنها را به کسب درآمدهای مقطعی سوق می‌دهد. همان طور که قبلاً گفته شد برخی از این درآمدها، هزینه‌های بلندمدتی

بیشتری برای صاحبان قدرت سیاسی اجتماعی و اقتصادی دارند." (پولادی، ۱۳۸۸)

- رفع تعارض قوانین و تعیین مجازات شدید برای 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 شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۳ نمونه ای قوانینی هستند که هیچگاه 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 اداری به شماره دادنامه‌های ۵۶ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ و ۵۹ مورخ ۱۳۷۵/۴/۹ و ۲۱۰ مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۱۴، 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 آنها تجویز نگردیده است. بنابراین، مصوبات

معارض عنه به شرح بندهای ۱-۲ و ۱-۳ از بند ۴-۱۰ مقررات تفکیک زمین دفترچه طرح جامع و حوزه نفوذ شهر اهواز، به جهت مغایرت با موازین شرعی و مقررات قانونی مستند به ماده ۴۱ و بند ۱ از ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری معاون قضائی دیوان عدالت اداری - علی مبشری (منبع روزنامه رسمی کشور دوشنبه - نهم اسفند ماه ۱۳۸۹ - شماره ۱۹۲۲۴) شهرداری‌ها 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 سیاستمدار محلی از توافقنامه‌ها و مصوبات شورای اسلامی و تصویب برخی ضوابط و گاهی ایجاد کمیسیون‌های با صلاحیت‌های فراقانونی، قوانین یا مصوبات مراجع ذی صلاح را متأثر می‌سازند. ضروری است قانونگذار با وضع قوانین و مقررات به طور شفاف و صریح بر نقش اجرایی و مدیریت شهری شهرداری‌ها تأکید نموده و از وضع قوانینی که به نوعی مفهوم ورود شوراها و شهرداری‌ها به حیطه تصمیم‌گیری (وزارت مسکن و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی) باشد اجتناب شود و قوانین فعلی مورد بازنگری جدی و کارشناسی قرار گیرد. به عنوان مثال نمونه هرگونه واگذاری زمین برای امر مسکن در خارج از محدوده قانونی شهرها و نیز در داخل محدوده شهرها در صورت داشتن کاربری معارض راقانونگذار 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

www.SID.ir

سیستم‌های مالی شهرداری‌ها نحوه ثبت اسناد و رویه حسابداری نقدی است. در سیستم حسابداری نقدی وجوه واریزی نقدی به بانکها فقط در سیستم حسابداری منعکس می‌شود، تغییر سیستم حسابداری از نقدی به سیستم تعهدی باعث می‌گردد که کلیه اموال منقول و غیرمنقول شهرداری دارای ثبت حسابداری باشند و قابل پیگیری و بررسی سالیانه هستند و نظارت و بازرسی عملکرد مسئولان در هر برهه از زمان کاملاً مشخص و شفاف می‌گردد. در صورت شفاف بودن عملکرد مدیران و بازخواست آنها در خصوص نتیجه اقدامات و تصمیمات انجام گرفته در زمان تصدی مسئولیت آنها و شفاف بودن مجازاتهای قانونی و همچنین اخذ تعهد پاسخگویی بر عملکرد شاید بتواند در برخی موارد مؤثر باشد.

- حذف کامل تشکیلات تعاونی‌ها جهت خرید زمین

با بررسی‌های بعمل آمده در شهر مرودشت اکثر تخلفات تغییر کاربری اراضی و عمده تحت عنوان تعاونی‌های مسکن ادارات و نهادهای نظامی - انتظامی صورت گرفته است که تخلفات تحت لوای اسم قشنگ تعاونی شکل گرفته است بنحوی که این تعاونی‌ها بصورت بنگاه‌های بزرگ معاملات عمده زمین عمل می‌کنند و هر کدام تابحال چندین زمین بزرگ را جهت فروش به اعضاء و سایرین به صورت قانونی و غیرقانونی تفکیک کرده اند و بعضاً مدیران شهری را در یک عمل انجام شده قرار داده اند. 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 تعاونی‌ها قبل از انجام هر عملی در تفکیک اراضی

اساسی قانونا و عملاً مرتکبین قابل تعقیب جزایی نخواهد بود.

- نظارت و بازرسی تخصصی علاج عدم وقوع تخلف:

امر نظارت و بازرسی بر سازمانها، یکی از وظایف اصلی در سطح کلان مدیریت کشور محسوب می‌شود که به گذشته‌های دور برمی‌گردد و نشان از اهمیت آن در حفظ دوام و بقا سازمانهای بشری در ادوار مختلف تاریخی دارد. نظارت فعالیتی است که «بایدها» را با «هست‌ها»، «مطلوبها» را با «موجودها» و «پیش بینی‌ها» را با «عملکردها» مقایسه می‌کند و نتیجه این مقایسه، تصویر روشنی از تشابه یا تمایز بین این دو گروه از عوامل خواهد بود که در اختیار مدیران سازمان قرار می‌گیرد. تعاریف گوناگونی از نظارت و کنترل ارائه شده است که در همه آنها یک نقطه اشتراک وجود دارد و آن اینکه، 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 اقدامات اصلاحی، اقدامات چهارگانه مزبور در مورد نظارت، در ذیل نشان داده شده است:

آسیب شناسی. نظارت و بازرسی در سازمانها، تعیین معیارهای شفاف و مشخص برای سنجش و نظارت سازمانها علی‌الخصوص بخش خدمات دولتی، برقراری رابطه مشخص بین نتایج بازرسیها و تشویق و تنبیه و یا جبران خدمات افراد و سازمانهاست. یکی از نقاط ضعف اساسی در

شیعه، اسماعیل، (۱۳۸۶)، کارگاه برنامه ریزی شهری، تهران، مرکز انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران

صفری، عبدالحمید، مجموعه مقالات همایش مسائل شهرسازی ایران، (۱۳۸۳)، شیراز، جلد دوم.

مهندسین مشاور شهر و خانه، (۱۳۸۵)، تهیه الگوی توسعه و طرح تفصیلی شهر مرودشت، مطالعات تهیه الگوی توسعه (جلد سوم) (ویرایش اول) - استانداری فارس، شهرداری مرودشت

مشهدیزاده دهاقانی، ناصر، (۱۳۷۳)، تحلیلی از ویژگی‌های برنامه ریزی شهری در ایران - تهران، مرکز انتشارات دانشگاه علم و صنعت منصور - جهانگیر، قانون شهرداری‌ها، (۱۳۸۳)، تهران، نشر دیدار

منصور - جهانگیر، قانون مجازات اسلامی، (۱۳۸۵)، تهران، نشر دیدار

معاونت آموزشی جهاد دانشگاهی، (۱۳۸۵)، راهنمای جامع مدیریت شهری (مجموعه اصول و قوانین و مفاهیم مورد نیاز کارشناسان ارشد شهرسازی شهرداری‌ها) - سازمان شهرداری و دهیاری‌های کشور - تهران: معاونت برنامه ریزی و توسعه مهندسین مشاور شارمند، شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری جلد سوم، (۱۳۷۹)، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور

وزارت مسکن و شهرسازی، (۱۳۷۹)، خبرنامه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شماره پنجم، زمستان

وزارت مسکن و شهرسازی، (۱۳۷۶)، خبرنامه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شماره ششم، تابستان

براساس یک تحلیل هزینه - فایده تصمیم گیری لازم را انجام می‌دهند که برهم زدن این معادله می‌تواند از طرف نظارت دولتی صورت پذیرد.

منابع

پوراحمد، ا. (۱۳۷۸)، دیدگاه‌های توسعه جهانگردی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش‌های جغرافیایی، ش ۳۷-۳۸.

پوراحمد، احمد، حاتمی نژاد، حسین، حسینی، سیدهادی، (۱۳۸۵)، آسیب شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور - پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۵۸، صفحه ۱۶۸ پولادی، کمال، سایه‌های قدرت، (۱۳۸۸)، تهران، جامع مهندسین مشاور ایران.

جنگجو، شهرام، (۱۳۸۱)، مباحث اساسی در برنامه ریزی شهری و منطقه ای، تهران، نشر آگاه رهنمایی، محمد تقی - شاه حسینی، پروانه، (۱۳۸۹)، فرآیند برنامه ریزی شهری ایران، تهران: انتشارات سمت

زیاری، کرامت الله، (۱۳۸۱)، برنامه ریزی کاربری اراضی شهری - یزد: انتشارات دانشگاه یزد زیاری، ک. (۱۳۸۰)، اصول و روش‌های برنامه ریزی منطقه ای - انتشارات دانشگاه یزد

زیاری، ک. مکتب‌ها (۱۳۸۳)، نظریه‌ها و مدل‌های برنامه و برنامه ریزی منطقه ای، ناشر دانشگاه یزد،

سعید نیا، احمد، (۱۳۷۸). کتاب سبز شهرداری، جلد اول. شهرسازی، انتشارات سازمان شهرداری‌ها شیعه، اسماعیل، (۱۳۸۰)، کارگاه برنامه ریزی شهری - تهران: دانشگاه پیام نور

Archive of SID

USE/LAND COVER CHANGES
AROUND ALIGAREH CITY, INDIA,
WWW.ELSEVIER.COM/LOCATE/HABI
TATINT.

سایت وزارت راه و شهرسازی

[HTTP://MRUD.IR](http://MRUD.IR)

HTTP://LAW,TEHRAN

(SINGH.A,ASGHER.MD,2005, 1-2):

IMPACT OF BRICK KILS ON LAND

اداره کل حقوقی شهرداری تهران