



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

ارزیابی تحقق پذیری طرح جامع شهری (مطالعه موردی: منظر به (شهرضا) اصفهان)

رباب حسین زاده^۱، امید حیدری^۲

۱-دکترای جغرافیا و برنامه ریزی شهری، پیام نور، ایران

۲- کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری (گرایش: بهسازی و نوسازی شهری)، پیام نور واحد اصفهان، ایران

چکیده

با توجه به سابقه چهار دهه ای تهیه طرح های توسعه شهری و فراز و نشیب هایی که تهیه و اجرای این طرح ها داشته اند، بازنگری و ارزیابی آنها ضرورتی اجتناب ناپذیر است، به خصوص دستیابی به روش ها و خط مشی های صحیح در آینده و بهره وری حداکثری از سرمایه گذاری و نیروی انسانی به کار گرفته شده در امر تهیه طرح های مزبور و خاصه وابستگی سرنوشت شهرهای کشور به طرحهای توسعه شهری که ضرورت بازنگری و ارزیابی آنها را دو چندان می نماید؛ چراکه کل نظام مداخله در امور شهرها متکی بر طرحهای جامع بوده و اجزای نظام یعنی قوانین و مقررات، تشکیلات و روش ها با این فرض شکل گرفته اند که طرح جامع ابزار قانونی و فنی مداخله در امور شهرهاست. در چنین شرایطی، وجود نارسایی ها در طرح های جامع شهری، کل نظام مداخله در امور شهرها را مختل می کند. از این رهگذر، پژوهش حاضر کوشیده است تا به بررسی و ارزیابی میزان تحقق پذیری طرح جامع شهر جدید منظر به یکی از شهرهای جدید اصفهان است بپردازد.

کلید واژگان: ارزیابی، طرح هادی، تحقق پذیری، اصفهان

بیان مساله

تا قبل از اصلاحات ارضی، شهر نشینی در ایران روند عادی و طبیعی داشت. ولی افزایش ناگهانی قیمت نفت و تزریق آن به کلانشهرها نظیر تهران، مشهد، تبریز و ... سبب عمران و آبادانی هرچه بیشتر آنها شد. امکانات رفاهی و درآمد های کاذب در شهر از یک طرف، محرومیت روستاییان از امکانات اولیه آموزشی و بهداشتی و وجود فقر از طرف دیگر سبب مهاجرت روستاییان به شهر به ویژه مادر شهرها شد (رضایی و صلاحی اصفهانی، ۱۳۹۰: ۴۰). به دلیل افزایش مهاجرت ها و رشد جمعیت در جهان به ویژه در کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته، جمعیت شهرها افزایش یافت. رشد سریع جمعیت شهری در کشورهای در حال توسعه در ۳ دهه گذشته نتایج و مشکلات بسیاری همچون تراکم، آلودگی، بیکاری و کمبود مسکن و خدمات شهری را به دنبال داشته است (خاقانی ۱۳۹۳: ۲۵). گسترش شهرنشینی و به دنبال آن مشکلات خاص شهرنشینی بیش از پیش توجه به راهبرد ها و چاره های سودمند برای بهینه سازی زندگی شهروندان را ضروری ساخته است (ضرابی و قنبری، ۱۳۹۱: ۵۶).

شهر نشینی همیشه مسائل بنیادی و جنبی زیادی با خود همراه داشته است. این پدیده با ابعاد تاریخی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی که تجسم فضایی و تبلور فیزیکی حضور انسان در محیط است، امروز به یکی از پیچیده ترین فضاها کالبدی و عملکردی تبدیل شده است (رضوانی، ۱۳۹۰: ۳۱). بنابراین، با توجه به مشکلات به وجود آمده در شهرها و ایجاد شهرهایی که از قبل برای آنها برنامه ریزی شده باشد، نیاز به مطالعاتی همچون طرح جامع شهرها ملموس بود. در همین راستا



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

طرح جامع شهری بیشتر به منظور ترویج ضوابط شهرسازی، کنترل توسعه شهرها، گرایش به نظام هماهنگ سازی بخش های مختلف اقتصادی و اجتماعی، با توجه به کیفیت محیط زیست و براساس شناخت حوزه های نفوذ طبیعی، اجتماعی و اقتصادی شهرها تهیه می شود (شیمه، ۱۳۸۵: ۲۱). ولی متأسفانه این طرح ها در رسیدن به اهداف خود ناموفق بوده اند؛ چراکه الگوی اولیه تمامی این طرح ها برداشتی از الگوها و تجربیات کشور های دیگر است (رهنمایی و شاه حسینی، ۱۳۸۶: ۱۵). در این بین هم، طرح های جامع شهرهای جدید در کشورمان نیز که جزء شهرهای از قبل برنامه ریزی شده هستند، در اکثر موارد به اهداف خود نرسیده اند با این وجود، انتخاب اهداف صحیح و منطبق بر واقعیات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی نقش مهمی در موفقیت یک شهر جدید دارد و برعکس انتخاب اهداف غیر منطقی و غیر واقع گرایانه سبب عدم موفقیت یک شهر جدید می شود. به همین دلیل در تدوین اهداف برای احداث یک شهر جدید، باید نهایت دقت صورت بگیرد (احمدی ۱۳۹۵: ۳).

اهمیت و ضرورت تحقیق

با وجود سابقه بیش از ۷۰ ساله برنامه ریزی شهری به صورت مدون، شهرهای کشور ما دارای مشکلات بسیاری در این حوزه می باشند. طرح های جامع شهری مهم ترین ابزار هدایت و ساماندهی نظام مند شهرها و آشکارترین نمود شهرسازی نوین در ایران محسوب می شوند که از اواسط دهه ی ۱۳۴۰ شمسی در مواجه با نارسایی های کالبدی فضایی شهرهای کشور به کار گرفته شدند و علیرغم نزدیک به نیم قرن سابقه طرح های توسعه ی شهری و فراز و نشیب هایی که در تهیه و اجرای این طرح ها وجود داشته، فرآیند ارزیابی به مثابه ابزاری مدیریتی در راستای تحقق اهداف و موفقیت طرحهای جامع تاکنون جایگاه مناسب و لازم را در نظام برنامه ریزی نیافته است. بنابراین، نقاط قوت و ضعف آنها به طور علمی شناسایی نشده و بازخورد آن در نظام برنامه ریزی انعکاس نیافته و علیرغم تداوم تهیه طرحهای مختلف توسعه ی شهری، کمبودهای مزبور که ناشی از حلقه مفقوده ارزیابی در فرآیند برنامه ریزی کشور است، همچنان پابرجا مانده است. بنابراین، برای نیل به یک برنامه ریزی پویا، مستمر، منقطع و مبتنی بر واقعیات، ارزیابی طرح های توسعه شهری به خصوص طرح های جامع شهری، گامی است ضروری که نمی توان اهمیت آن را نادیده گرفت. ضرورت انجام این پژوهش نیز ارزیابی میزان تحقق طرح جامع شهر منظره اصفهان می باشد که بیانگر میزان موفقیت این شهر در رسیدن به اهداف مشخص شده در طرح جامع خود است.

پیشینه مطالعات انجام شده

قربانی (۱۳۹۲) در مقاله ای با عنوان ارزیابی میزان انطباق مکانی در فرآیند اجرای طرح های جامع شهری (مطالعه موردی: طرح جامع شهرناب) که در این پژوهش با استفاده از روش ارزیابی تحلیل دستیابی به اهداف و با بهره گیری از دانش و ابزار سیستم های اطلاعات جغرافیایی علاوه بر استفاده از روش انطباق سرانه ای، به تطبیق مکانی و مغایرت های صورت گرفته در تحقق کالبدی پرداخته شده است. نتایج تحقیق بیانگر آن است که گسترش شهر در طول دوره طرح در ابعاد مختلف اعم از محدوده، جهات توسعه، استقرار مکانی کاربری ها، تراکم های شهری از پیشنهادات طرح تخطی نموده و سازمان اجرایی ناظر بر آن نتوانسته است گسترش شهر را با پیشنهادات طرح منطبق سازد.



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

عنابستانی (۱۳۹۱) در مقاله خود با عنوان: ارزیابی عوامل موثر بر تحقق پذیری اهداف کالبدی طرح جامع شهر جدید گلپه‌هار در آن ضمن بررسی رابطه، میزان اثرگذاری روند جذب و امکانات و خدمات زیربنایی بر فرآیند دست یابی به کاربری های پیشنهادی از نگاه شهروندان مورد مطالعه قرار گرفته است. گردآوری اطلاعات در این تحقیق با استفاده از روش های میدانی پرسشنامه از ۲۷۰ خانوار شهری می باشد. نتایج نشان می دهد که رابطه معناداری بین جذب جمعیت و امکانات فراهم شده توسط شرکت عمران با فرآیند دستیابی به اهداف طرح جامع در زمینه کاربری های پیشنهادی از دیدگاه شهروندان با ضریب همبستگی ۰.۶۲۷ وجود دارد.

تقوایی و موسوی (۱۳۸۶) در مقاله خود با عنوان: ارزیابی میزان تحقق پذیری طرح هادی شهر مهریز در استان یزد به این نتیجه رسیدند که میزان تحقق پذیری جمعیت شهر برابر ۷۲ درصد بوده است و توسعه کالبدی و فضایی شهر دارای تحقق پذیری بیش از ۱۰۰ درصد است که به دلیل رشد بی رویه و اسپرال شهر بوده است و میزان تحقق پذیری کاربری های شهری بجز کاربریهای فضای سبز و انبار و حمل و نقل که با کمبود فضا مواجه اند، بیش از ۹۹ درصد است. عدم تحقق جمعیت پیش بینی شده و برآورد نادرست سرانه ها و بی توجهی به نقش و جایگاه شهر در استان و منطقه و فقدان طرح های بالادست بر عدم تحقق پذیری مناسب طرح هادی شهری مهریز تاثیرگذار بوده است.

قلمرو مکانی تحقیق

از نظر موقعیت جغرافیایی شهر منظره در جنوب شهرضا و در فاصله ۶ کیلومتری آن شهر قرار گرفته از سمت شمال و شرق به جاده ترانزیت کشوری شیراز- اصفهان ریال از سمت غرب به جاده ارتباطی شهرضا - سمیرم و از سمت جنوب به مزارع روستاهای همجوار محدود می گردد.

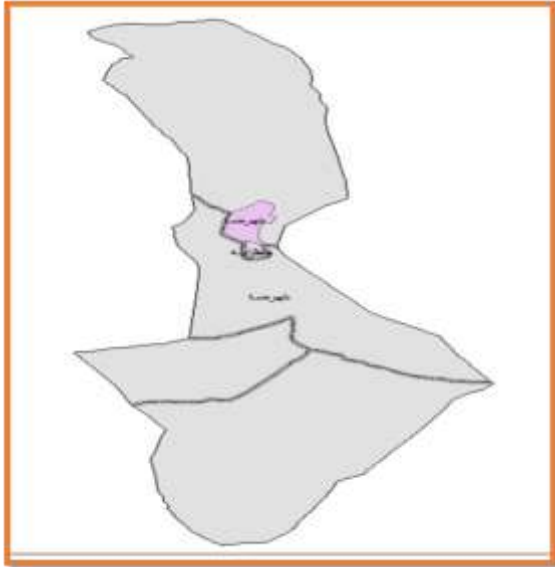
از نظر استقرار فضایی محلات مسکونی عمدتاً به صورت خطی و در مجاورت جاده ارتباطی شهرضا- شیراز قرار گرفته اند. در واقع این نحوه استقرار موجب گردیده است که این روستاها به وسیله مسیرهای کوتاه آسفالت به جاده پرتردد شهرضا- شیراز متصل شده و از این طریق به شهرضا مرتبط گردند و در نتیجه یک الگوی ارتباطی شاخه ای این روستاها را به یکدیگر و به شهرضا ارتباط داده است.

شهر منظره شامل های محله وصف، عمروآباد، بابوکان، خسروآباد و اسفه سالار می باشد در سال ۷۹ با ادغام روستاهای ذکر شده به وجود آمد که جز روستاهای شاخص بخش مرکزی شهرستان محسوب و دارای بافت اجتماعی، مسکونی و اقتصادی مشترک و بهم پیوسته ای می باشند. این مجموعه دارای مختصات جغرافیایی به شرح زیر می باشد:

عرض جغرافیایی ۳۲ درجه و ۵۷ دقیقه شمالی و طول جغرافیایی ۵۱ درجه و ۵۰ دقیقه شرقی قرار دارد. از نظر تقسیمات سیاسی این شهر تابع دهستان منظره از توابع بخش مرکزی شهرستان شهرضا در استان اصفهان می باشد.



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست



نقشه موقعیت جغرافیایی شهر منظریه منبع (طرح جامع منظریه ۱۳۹۰)

مبانی نظری

مفهوم ارزیابی

ارزیابی عبارت از تعیین اتفاق افتاده، به عنوان نتایج برنامه های طراحی شده است که از طریق مقایسه، تغییرات علمی، نتایج یا تغییرات مورد انتظار (اهداف) و تعیین میزان تغییراتی که بر اثر اجرای برنامه حاصل آمده است انجام می گیرد. بدین ترتیب ارزیابی می تواند کیفیت کلی فرایند برنامه ریزی را از طریق ارائه درک بهتری از اثرات و برخوردهای طرح پیشنهادی بر یک منطقه خاص بهبود بخشد و همچنین به تصمیم گیری پیچیده، بررسی و در نهایت به مراقبت از سازگاری مراحل طرح های پیشنهادی کمک کرده و در ایجاد یک اقدام یکپارچه بر مبنای فرایند یادگیری مداوم مشارکت کند (Oliveira & Pinho, 2010:308).

جایگاه نظارت و ارزیابی در فرآیند تحقق طرح جامع

باتوجه به مطالعات انجام گرفته، نیاز به نظارت و ارزیابی مستمر در قالب فرآیندی چرخه ای از الزامات تهیه طرح های توسعه شهری می باشد:

۱- در این مفهوم، هدایت و راهبری تحقق به معنای نشان دادن هدف، تعیین جهت، خط مشی و شیوه ی رسیدن به آن هدف است. در این مرحله کلیه اقدامات لازم در راستای ظرفیت سازی، بسترسازی و توانمندسازی برای رسیدن به اهداف سند طرح جامع صورت میگیرد.



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

۲- در مرحله ی پایش و نظارت جمع آوری و طبقه بندی اطلاعات (بدون قضاوت) انجام می شود. این مرحله به طور کامل توسط شورای عالی نظارت بر توسعه شهر تهران انجام می شود، با این وجود نیازمند حضور فعال و مستمر شورای عالی نظارت در همه عرصه های تصمیم سازی و تصمیم گیری کلان برای توسعه شهر تهران است.

۳- مرحله ارزیابی به معنای مشاهده و پیگیری جهت دار موضوعات، کنترل کارآیی و قضاوت در جهت تحقق اهداف سند طرح جامع است. به علاوه در این مرحله مقایسه با معیارها جهت کنترل اثربخشی و بهره‌وری، همچنین تعیین انحراف معیار از اهداف می باشد.

۴- به منظور بازنگری و اصلاح سند طرح جامع پس از دریافت بازخوردهای ناشی از اجرای طرح می باشد، اصلاح در سه حالت با بازگشت به مرحله اجرا، مرحله تهیه طرح و مرحله هدف گذاری صورت می پذیرد.

۵- آخرین مرحله، تهیه برنامه ی جدید مبتنی بر بازنگری های انجام شده است. با انجام این مرحله، چرخه فرآیند تحقق طرح جامع تکرار خواهد شد.



مدل تحقق طرح جامع

طرح جامع شهری (تعریف، محتوا و اهداف):

تعریف: طبق بند ۲ از ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن (مصوب ۱۶ تیر ۱۳۵۳) طرح جامع چنین تعریف شده است:

«طرح جامع شهر عبارت از طرح بلند مدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه بندی مربوط به حوزه های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی، تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازهای عمومی شهری،



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز و انتهای خط (ترمینال) و فرودگاهها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویتهای مربوط به آن تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نمادهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌گردد طرح جامع شهر، بر حسب ضرورت، قابل تجدید نظر خواهد بود (Qian, 2013:20). در مأخذی دیگر درباره طرح جامع گفته شده: طرحی است برای بازنگری ساختار شهر، تبیین گرایشهای توسعه و تعریف اهداف کلی رشد و ترقی جامعه که به منظور حفظ و ترویج و ارتقای بهداشت، آموزش و رفاه عمومی، پیشنهادهای و سیاستهایی ارائه نموده و در جهت اجرای آنها استانداردها و ضوابطی تدوین می‌نماید. با توجه به تعاریف مذکور ویژگیهای اساسی طرح جامع شهری را می‌توان چنین برشمرد:

الف: طرح جامع، طرح کالبدی فضایی است که با بهره‌گیری از تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه به بهبود سازمان فضایی شهر و رفاه اجتماعی مردم می‌پردازد. به عبارت دیگر هدف عمده طرحهای جامع، ایجاد نظم فضایی در شهر است.

ب: طرح جامع از نظر زمانی میان مدت و به لحاظ مقیاس برخوردار کلی است. این طرح سیاست‌های کلی توسعه شهر را تا ده سال تعیین می‌کند و اکنون بسیاری تلاش می‌کنند این طرح را بیش از پیش به ابعاد اجرایی نزدیک‌تر کنند.

پ: در طرحهای جامع نه تنها خود شهر، بلکه منطقه آن نیز مورد توجه و مطالعه قرار می‌گیرد. در این طرحها همچنین افزون بر سیستم کاربرد اراضی، شبکه ارتباطی و زیرساختها نیز از لحاظ شناخت اجزا عناصر شهری مورد توجه قرار می‌گیرد.

ت: طرح جامع وسیله‌ای برای سهل کردن تصمیم‌گیری و سیاستگذاری است و نقش هدایتی آن از جنبه‌های با ارزش طرح است. چنان‌که می‌تواند با فراهم ساختن زمینه‌های بهبود نظم فضایی شهر، اماکن تخصیص بهینه منابع را برای رشد و نمو جامعه انسانی ساکن در آن مهیا کند.

ث: تعیین احتیاجات و نیازهای جامعه شهری (در فضا و زمانی مشخص)، تعیین امکانات و محدودیتهای منابع و تسهیلات موجود و تدوین راه حلها، اهداف، سیاستها و معیارها و ضوابط کالبدی و فضایی از مهمترین مشخصه‌های عملی طرحهای جامع به شمار می‌روند. ویژگی هدایت‌گری طرح جامع، تأکید دارد که هر نوع طرح دیگری در شهر باید با اصول طرح جامع همان شهر مطابقت داشته باشد. از این رو، طرح جامع، طرح اصلی و عمده شهر محسوب می‌شود.

الگوی طرح جامع در ایران بارها مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. در مقطع انقلاب در سالهای ۱۳۵۶ و ۱۳۵۹ طرحهای جامع با شدت هرچه بیشتر مورد اعتراض قرار گرفت. بر اثر این ایرادها، بدون هیچ‌گونه تغییر در محتوا و روش طرحهای شهری، فقط نام «طرح جامع شهری» به طرحهای توسعه و عمران و حوزه نفوذ تغییر کرد. سپس



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

برای رو شدن مفاد این طرح، در ۱۳۶۳ دستورالعمل ساده‌ای به نام اساس طرح جامع از طرف وزارت مسکن و شهرسازی برای تهیه‌کنندگان طرحها تنظیم شد. مفاد این شیوه نامه یا دستورالعمل نشانگر دو محور است: ساده‌سازی مطالعات و توجه به جنبه فیزیکی طرح. (عطایی، ۱۳۹۰: ۴۰)

تغییری که در الگوی طرحهای جامع ایران پدید آمد تغییر نام طرح جامع تهران به طرح ساماندهی است. در سال ۱۳۶۳ شورای نظارت بر گسترش شهر تهران بازنگری طرح جامع را به وزارت مسکن و شهرسازی محول کرد و آن وزارتخانه برای رهایی از محدودیتهای قانونی طرح جامع، این بازنگری را طرح ساماندهی نامید. مطالعات آن در سال ۱۳۶۶ آغاز گردید و تا سال ۱۳۷۰ ادامه یافت و در سال ۱۳۷۱ به تصویب شورای عالی شهرسازی ایران رسید. طرح ساماندهی تهران عیناً مطابق الگوی طرح جامع تهیه شده است و روش آن نیز طبق روش بررسی - تحلیل - طرح صورت گرفته است. اکنون در نظام برنامه‌ریزی کشور ایران، طرحهای جامع برای شهرهایی که بیش از ۵۰ هزار نفر جمعیت دارند، به مدیریت وزارت مسکن و شهرسازی و نظارت شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تهیه می‌شود. (اکبری، ۱۳۹۰).

پیشینه طرحهای شهری:

به رغم آنکه پیشینه شهرسازی در ایران به گذشته‌های بسیار دور بازمی‌گردد، تهیه طرحهای شهری در کشورمان سابقه‌ای چندان طولانی ندارد و ریشه‌های تاریخی آن آغاز قرن معاصر بازمی‌گردد. با آغاز قرن معاصر به دنبال تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، شهرسازی نوین در ایران آغاز گردید و با تصویب قوانین متعدد، تهیه و اجرای طرحهای خیابان‌کشی، در شهرها شروع شد و مداخلات عمده‌ای در بافتهای تاریخی شهرهای ایران صورت گرفت که در پیش از آن چنین وسعت و پشتوانه‌ای سابقه نداشت. طرح پیشنهادی شهر همدان به عنوان اولین طرح شهری، توسط کارل فریش (مهندس چرمساز و رئیس کارخانه چرم سازی همدان) تهیه و وزارت داخله پیشنهاد شد و در آبان ماه ۱۳۱۰ به تصویب وزارت داخله رسید. براساس این طرح، باید میدانی به قطر ۱۵۰ متر در مرکز شهر با شش خیابان عریض شعاعی مرکزی ایجاد می‌شد و خیابانها به خیابان عریض (بلوار) کمربندی در فاصله ۷۵۰ متری ختم می‌شدند. بدین ترتیب میدان مرکزی سبزه میدان کهن و شش خیابان مرکزی محلات شهر را منهدم می‌کردند (سعید نیا، ۱۳۸۰: ۱۲۰ و مجلس شورای ملی، ۱۳۵۳).

در سال ۱۳۱۲ قانون تعریض و توسعه معابر و خیابانها، به تصویب رسید و با وجود آنکه در مفاد این قانون بارها تجدید نظر شد و بر توان اجرایی آن افزوده گردید، اما اقدامات اصلی شهرسازی در سالهای بعد صورت گرفت. بر همین اساس بود که در تهران اگرچه دیوارهای پهن شهر خراب شد و خیابانهای جدیدی روی خندقهای کهن ایجاد گردید، لکن این اقدام بدون پیروی از برنامه‌ای مشخص گسترش یافت و چنان شد که تهیه نقشه جدید شهر تهران از سوی دولت به مستشاران فرانسوی واگذار گردید. این نقشه که در سال ۱۳۱۶ تهیه شد، اولین نقشه شهرسازی در قرن کنونی مربوط به شهر تهران بود. در این سالها به بوذرجمهری (کفیل شهرداری تهران) خیابان سازی‌های عمده‌ای در بافتهای پیرامون و مرکزی آن زمان شهر تهران به اجرا درآمد و دو سال بعد یعنی در سال ۱۳۱۸ قانون پیش‌آمدگی در گذرها تصویب شد، بدنه خیابانها و ساختمانهای مشرف بر آن ملزم به تبعیت از ضوابطی خاص شدند. در سال



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

۱۳۲۴ بخش شهرسازی و طرح‌ریزی در سازمانی موسوم به سازمان اصل چهار ترومن در ایران تشکیل شد و مسئولیت آن بر عهده چند مهندس شهرساز از جمله دکتر تورسن و مهندس گیبس نهاده شد. این عده نیز برای اولین بار مطالعات و طرح‌ریزی سه شهر شیراز، اصفهان و سنندج را به زبان انگلیسی تهیه کردند. در سال ۱۳۲۷ همزمان با تأسیس سازمان برنامه و هیأت عالی برنامه زمینه‌های اصلی ایجاد ساز و کار برنامه‌ریزی عمرانی در کشور به وجود آمد. در این حال تحولات اجتماعی ناشی از نوگرایی در جامعه و افزایش رفاه اجتماعی، سبب رشد طبیعی جمعیت و توسعه فزاینده شهرنشینی شد و در پی آن فعالیتها، خدمات و نیازهای جدید زندگی شهری بیشتر شد. تصویب قانون نوسازی و عمران شهری در سال ۱۳۲۷، قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ و قانون کمک زمینی برای اجرای برنامه‌های شهرسازی و اقدامات عمرانی در سال ۱۳۳۹، زمینه‌های حقوقی فعالیت‌های شهرسازی و مدیریت شهری را در شهرها فراهم کردند و از دهه ۱۳۴۰، تهیه طرح‌های شهری در دستور کار کارگزاران قرار گرفت. با امضای قراردادی بین هیأت عمران بین‌المللی آمریکا و وزارت کشور در دهه ۳۰، اولین گروه از سربازان تحت عنوان گروه صلح به ایران آمدند و در وزارت کشور مشغول به کار شدند. بدین‌گونه برای بیشتر شهرها طرح شبکه‌بندی و گذربندهی تهیه کردند. همزمان با آن و با شروع برنامه‌های عمرانی سوم کشور، طبق موافقتنامه‌ای که بین دولت ایران و آلمان منعقد شد، یک مهندس آلمانی به نام فایل با تشکیل سازمانی به نام شهرسازی در وزارت کشور برای چند شهر از جمله اصفهان، طرح گذربندهی و اصلاح شبکه تهیه کرد. بعضی از این طرحها به تصویب وزیر کشور که در آن زمان تنها مرجع نظارت و تصویب امور شهرسازی شهرداریها بود رسید ولی از آن طرحها کمتر استفاده شد. به این ترتیب طرح‌های شهری با کیفیتی که هم اکنون در کشور متداول است از ابتدای برنامه سوم عمرانی کشور (۱۳۴۶-۱۳۴۱) آغاز گردید. در سالهای اول اجرای برنامه عمرانی سوم کشور، قرارداد تهیه طرح جامع چند شهر بین سازمان برنامه و تعدادی از مؤسسات مشاور و معماری و ساختمانی منعقد گردید. تا اینکه در سال ۱۳۴۳ وزارت آبادانی و مسکن و به دنبال آن شورای عالی شهرسازی تأسیس یافت و نظارت در کار تهیه طرح‌های جامع شهرهایی که قرارداد آنها قبلاً منعقد شده بود، به عهده دبیرخانه شورای عالی شهرسازی محول شد و پس از مدتی عقد قراردادهای جدید در این مورد به دبیرخانه مذکور واگذار گردید. در برنامه عمرانی چهارم کشور (۱۳۵۱-۱۳۴۷) مطالعات مربوط به طرح‌های جامع ۲۰ شهر که بعضی از آنها در برنامه سوم آغاز شده بود، خاتمه یافت و به مرحله اجرا درآمد. طرح‌های جامع شهرهای بندرعباس، تهران، تبریز، قزوین، رشت، بندر لنگه، انزلی، همدان، اهواز، بابلسر، جلفا، کرج، شیراز، اصفهان، مشهد، آبادان و خرمشهر از آن جمله‌اند (توفیق ۱۳۸۵: ۴۸). شروع واقعی تهیه و اجرای طرح‌های جامع را در ایران می‌توان همزمان با تهیه برنامه عمرانی چهارم کشور دانست که در این برنامه، طرحها صراحت بیشتری یافتند و چگونگی خدمات‌دهی در آن زمینه‌ها مدون شدند. براساس برنامه یاد شده، طرحها می‌بایست در دو مرحله اجرا می‌شدند: مرحله اول شناخت وضع موجود شهر از نظر جمعیتی، اقتصادی و کالبدی، و در مرحله دوم تنظیم برنامه‌های کوتاه مدت شهر براساس طرح جامع و انطباق فعالیت‌های شهرداری با آن، محور موضوعات قرار می‌گرفتند. بررسی شرح خدمات طرح‌های جامع در این دوره، بیانگر توجه طرح به رفع مشکلاتی آتی، نگرش نسبتاً جامعی به شهر و نگاهی به مسائل منطقه‌ای به منظور تدوین این طرحهاست. افزایش جمعیت شهرها و توزیع نامتناسب آن در طول برنامه چهارم، مشکلات تازه‌ای در نظام شهری ایجاد نمود و دست‌اندرکاران مسائل شهری را بر آن داشت تا بر گسترش لجام‌گسیخته شهرها به طور جدی‌تری بیندیشند. به همین سبب در برنامه پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) اهداف طرح‌های جامع هدایت و توسعه منظم شهرها، ایجاد هماهنگی در توزیع تأسیسات و تجهیزات شهری



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

و همچنین راهنمایی و ارشاد شهرداریها برای رفع مشکلات شهری عنوان شد که نشانگر توجه وسیع تر طرحها به مسائل منطقه‌ای از یک سو و مسائل اجرایی از سوی دیگر می‌باشد. "قانون اصلاح پاره ای از موارد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری" در اسفند ۱۳۴۵ تصویب شد اقداماتی عمده برای تحقق بخشیدن به اهداف برنامه‌ریزی شهری در ایران از این سال آغاز شد، برخی از اقدامات صورت گرفته چنین بودند: پیوست مواد ۹۷ تا ۱۰۱ الحاقی به قانون مذکور، تدوین مقررات و ضوابط تهیه برنامه‌های شهری، تأسیس شورای عالی شهرسازی، تعیین حریم یا محدوده نظارت بر فعالیتها ساخت و سازها در شهرها، صدور پروانه نظارت ساختمانی برای هرگونه عملیات ساختمانی در محدوده خدماتی و حریم و شهرها و... (قائمی ۱۳۸۱: ۳۸)

در سال ۱۳۴۷ قانون نوسازی و عمران شهری به منظور تدوین ضوابط نوسازی شهرها تصویب شد تا اصلاحات اساسی در شهرها قانونمند شود. تهیه برنامه‌های پنج ساله عمرانی و اصلاحات شهرها و ایجاد تأسیسات شهری و توسعه و اصلاح معابر، برخی از موضوعات این قانون است. در اسفند ۱۳۵۱ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تصویب شد و براساس آن، مواد ۹۷ و ۹۸ الحاقی به قانون شهرداری، ملغی گردید. در تیرماه ۱۳۵۳ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن، به وزارت مسکن و شهرسازی به تصویب رسید که تعاریف طرح جامع شهر، طرح تفصیلی و طرح هادی و همچنین مقررات کلی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها، در این قانون ارائه شده است. برنامه عمرانی ششم بر مبنای مطالعات «آمایش سرزمین» تدوین شد و نقش جامع‌تری از طرحهای جامع ارائه نمود. در این برنامه به لزوم برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای شهرهای بزرگ و تجدید نظرهای مستمر بر طرحهای شهری تأکید شده و عدم تمرکز توسعه شهری و اجرایی نمودن طرحهای جامع با استفاده از تملک زمینهای داخل محدوده مورد توجه قرار گرفته است. این برنامه با تحولات انقلاب اسلامی همزمان شد و به اجرا درنیامد. پس از انقلاب تا مدتی به طرحهای جامع توجهی نشد اما از آن پس با تجدید نظر کلی در آنها و اضافه کردن مطالعات حوزه نفوذی در سال ۱۳۶۳، طرحهای جامع بار دیگر به حیات خود ادامه دادند. قبل از انقلاب در تهیه طرحهای شهری فقط محدوده شهرها در نظر گرفته می‌شد و مجموعه طرحهای شهری به تغییرات فیزیکی و طراحی فیزیکی توجه داشتند. اما پس از آن، مشکلات پیش آمده، توجه به حوزه نفوذ و پسرانه‌های روستایی را نیز ضروری کرد. از آن گذشته، باید اصلاحاتی در وظایف و قوانین شهری و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی نیز به وجود می‌آمد. چرا که جابجایی جمعیت و مسائل مربوط به منطقه شهری، لزوم هماهنگی در برنامه‌ریزی شهری منطقه‌ای، فراهم کردن امکان مشارکت مردم و تقویت فنی شهرداریها، آماده‌سازی زمین و منطقه‌ای کردن طرحهای شهری، بهبود و روش تهیه و بررسی و تصویب آن طرحها و همچنین لزوم تغییر محتوای مطالعات در برنامه‌های عمرانی شهر و حوزه نفوذ آن از جمله مشکلاتی بودند که باید از میان برداشته می‌شدند. بدین منظور، اهداف و عناوین مطالعات و شرح خدمات و وظایف مربوط به تهیه طرحهای جامع در سال ۱۳۶۳ به نام طرحهای توسعه و عمران و حوزه نفوذ تفصیلی شهرها تصویب و به اجرا گذاشته شد و مقرر گردید که بار دیگر برای همه شهرها، طرحهای جامع تهیه شود و یا اینکه طرحهای جامع قبلی طبق ضوابط جدید تجدید نظر و اصلاح شوند. چنان بود که نظمی جدید در طرحهای شهری به وجود آمد و فعالیت در این زمینه از سر گرفته شد. سازمان برنامه و بودجه نیز در سال ۱۳۶۳ قراردادهای تیپ مطالعات طرحهای جامع را تغییر داد و قراردادهای جدید را ابلاغ کرد. در پی آن، یعنی از اواسط دهه ۶۰، نهضت ایجاد شهرهای جدید با سرمایه‌گذاری کلان به منظور جذب و اسکان سرریز جمعیت شهرهای بزرگ آغاز شد



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

و به طور همزمان نیز، با اجرای طرحهای آماده سازی زمین، زمینه فعالیت شهرسازی ناب در کشور فراهم گردید. تهیه و اجرای طرحهای آماده سازی و احداث شهرهای جدید پیرامون شهرهای بزرگ نیز، به عنوان فعالیتی رسمی و موظف، از سال ۱۳۶۴ در برنامه ریزی کشور معمول شد. همچنین قانون زمین شهری که در سال ۱۳۶۶ تهیه شد و به تصویب رسید، امکان مالکیت دولت را بر اراضی داخل محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرکها فراهم کرد. از سال ۱۳۶۹ شورای عالی شهرسازی با حفظ اختیارات خود در تصویب نهایی طرحها، اختیار تصویب طرح جامع شهرهایی را که در مناطق جنگ زده واقع بودند، به شورای شهرسازی استان واگذار کرد. این شورا همچنین اختیار تصویب طرح شهرهایی را که جمعیت آنها طبق شهرسازی ۱۳۶۵ کمتر از ۲۰۰ هزار نفر بود، به شورایی به نام شورای شهرسازی استان و با ریاست استاندار و عضویت مدیر کل یا بالاترین مقام استانی و دستگاههای عضو شورای عالی واگذار کرد. بدین طریق بود که سرعت تصویب طرحهای جامع شهری بیشتر شد و شورای عالی فرصت یافت که به مسائل مهمتر و اساسی تر همچون تهیه طرحهای منطقه ای، مکانیابی شهرهای جدید، تعیین نقش شهرهای اصلی و وضع ضوابط و مقررات شهرسازی بپردازد. با توجه به توسعه سریع شهرها، حفظ اراضی کشاورزی پیرامون شهرها و ایجاد شهرهای جدید، تنظیم نظام سلسله مراتب شهری، اولویت دادن به تسهیلات آموزشی و بهداشتی و همچنین تمرکززدایی از مدیریت شهری، از اهداف و سیاستهای عمده شهرسازی و اصلاح طرح جامع در برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی بود. آخرین نگرشی که در زمینه تحول طرحهای جامع، شکل گرفته از سال ۱۳۷۰ مطرح شده، تهیه طرح جامع شهرستان است که البته چارچوب نظری آن هنوز به طور دقیق مشخص نگردیده است. همچنین با تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و استقرار دبیرخانه آن در وزارت کشور، تهیه طرح مطالعات جامع حمل و نقل شهرهای بزرگ کشور نیز در دستور کار قرار گرفته است. در سال ۱۳۷۶ طرح کالبدی ملی ایران که تحقیق درباره آن از سال ۱۳۷۰ در واحد شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی آغاز شده بود، چارچوب برنامه کلان ایران ۱۴۰۰ به تصویب رسید و بدین ترتیب، نظام فراگیر برنامه ریزی مجتمعهای زیستی کشور برای زمانی نسبتاً بلند مدت، تدوین شده آماده گشته برداری در تهیه طرحهای شهری گردید (سعید نیا ۱۳۸۵: ۱۰۵).

تاریخچه طرح هادی شهر منظریه

طرح هادی شهر منظریه در سال ۱۳۸۳ توسط سازمان خدمات طراحی شهرداریهای استان اصفهان تهیه شده و از زمان تصویب به عنوان سند توسعه و هدایت فعالیت های عمرانی شهر ملاک عمل شهرداری و سایر دستگاههای ذیربط بوده است.

انقضای دوره زمانی طرح هادی، لزوم تهیه طرحی که مبنای هدایت رشد و توسعه شهر قرار گیرد را مطرح نمود. از این رو هماهنگی و هدایت فعالیت های توسعه و عمران شهر، در یک محتوی، مقیاس و سطح مداخله جدید و در قالب طرح جامع منظریه ضرورت یافته است. طرح جامع به لحاظ ماهیت خود مسائل شهری را با دقت نظر و



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

جامعیت بیشتر بررسی می‌کند. به همین سبب می‌تواند مناسب‌تر پاسخگوی نیازهای شهری در زمینه رشد و توسعه متوازن بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و کالبدی شهر باشد.

اهداف تهیه طرح:

به موجب بند ۲ از ماده یک قانون* تغییر نام وزارت مسکن، طرح جامع شهر، طرحی است بلندمدت که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهر، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی، مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آن تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوطه به حفاظت بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی تهیه و تنظیم می‌گردد.

ساختار پژوهش و طرح

ساختار تهیه طرح جامع شهرها از سه بخش شناخت، تحلیل و ارائه پیشنهادات به شرح زیر تشکیل شده است:

1 - شناخت:

شناخت نیمی از حل مسئله است. شهر به عنوان یک سیستم پویا و فعال که خود متشکل از زیرسیستم‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، محیطی، جمعیتی، کالبدی و است، مستلزم شناسایی دقیق می‌باشد.

بدیهی است بدون شناخت دقیق و جامع شهر نمی‌توان راه حل و پیشنهاد مناسب برای انواع مسائل و مشکلات پیچیده و آشفته آن ارائه کرد. از این رو و در مرحله شناخت شهر از در ابعاد تاریخی (چگونگی رشد و توسعه در گذشته) محیطی، جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی به طور مفصل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

2- تجزیه و تحلیل:



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

صرف شناخت دقیق شهر برای ارائه پیشنهادات و طرح مناسب کافی نیست. بلکه با توجه به رویکرد سیستمی باید نحوه تاثیرگذاری و تاثیرپذیری سیستم‌های مختلف شهری از یکدیگر و عملکرد آن‌ها بر نحوه توسعه و عمران شهر نیز بررسی شود. این امر مستلزم تجزیه و تحلیل اطلاعات جمع‌آوری شد در مرحله شناخت است.

با تحلیل اطلاعات جمع‌آوری شده است که می‌توان نارسائی‌ها و مشکلات هر یک از سیستم‌های مختلف شهر که در مسیر رشد و توسعه متوازن و هماهنگ شهر اختلال ایجاد می‌کنند را شناسایی نمود و با دخالت آگاهانه در هر یک از زیر سیستم‌ها و بررسی تأثیرات آن در روند توسعه و عمران شهر در نهایت سیستم شهری را به سمت تعادل و دستیابی به اهداف مورد نظر هدایت نمود. به همین دلیل است که مرحله تحلیل از اهمیت زیادی برخوردار است و تکمیل کننده شناخت حاصله از مرحله قبل می‌باشد.

به بیان دیگر مرحله تحلیل می‌باید گذار از وضع موجود به وضع مقدر را بدست دهد که بر اساس شناخت وضع موجود و شناسایی امکانات، محدودیت‌ها، قابلیت‌ها و تهدیدات و مقایسه آن با اهداف طرح می‌توان به یک داده‌های برنامه‌ای منطقی، سازگار با واقعیات موجود و به دور از تخیلات و آرمانگرایی دست یافت که بر اساس آن امکانات، محدودیت‌ها فرصت‌ها و تهدیدات پیش روی طرح **Swot** یافت. تدوین جدول شناسایی از مهم‌ترین اقدامات سطح تحلیل محسوب می‌شود.

3- ارائه طرح پیشنهادی:

ارائه طرح پیشنهادی فرآیندی از مبانی، الگو و طرح را به شرح زیر طی می‌نماید:

تدوین مبانی نظری که در برگیرنده چارچوب بینش و نگرش حاکم بر طرح بر اساس نظام علمی، نظری، سوابق تجربی و نحوه برخورد با فضاهای مشابه می‌باشد.

تدوین الگوها: در این مرحله بر اساس مبانی نظری الگوهای مناسب در زمینه برنامه‌ریزی و طراحی ارائه می‌شود که با انطباق الگوهای ذهنی با واقعیات و نتایج حاصله از مراحل شناخت و تحلیل و ارزیابی آن‌ها، الگوی نهایی سازماندهی شهر استخراج می‌شود.



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

پیشنهادها

در شرایطی که عدم ضمانت اجرایی طرح‌های جامع در شرایط و مقاطع زمانی متعدد به اثبات رسیده است، لزوم تغییر رویه برنامه‌ریزی البته بر پایه داشته‌ها و تجربیات حاصل از طرح‌های جامع سنتی به روشنی قابل درک است. چرا که به لحاظ پیچیدگی و وسعت عوامل مداخله کننده در فرآیند برنامه ریزی عملاً برنامه ریزی بلندمدت را به برنامه ریزی کوتاه مدت و لحظه ای سوق می‌دهد که در قالب این برنامه ریزی‌های کوتاه مدت افق برنامه ریزی بلند مدت ترسیم می‌شود، امری که در بحث‌های روز شهرسازی از فرآیند برنامه ریزی راهبردی- ساختاری، استراتژیک، مشارکتی و... عدول کرده و عنوان برنامه ریزی لحظه‌ای همراه با نگرش انعصاف‌پذیر را معنی می‌کند فرآیندی که دیگر نمی‌توان برای ۱۰ سال واکنش شهر، نقشه راه خاکستری ترسیم کرد و انتظار نتایج مطلوبی را داشت، بلکه با وضوح و حرکت گام به گام با تغییر و اصلاح مداوم فرآیند برنامه‌ریزی معنی پیدا می‌کند. در مجموع با دارا بودن شرایط زیر تحقق پذیری خود را در هر محیط برنامه ریزی قطعیت می‌بخشد.

منابع

۱. پور احمد، احمد، حاتمی نژاد، حسین و حسینی، سیدهادی، ۱۳۸۵، آسیب شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۵۸.
۲. توفیق، فیروز و مدنی پور، علی و داوری، سیمین؛ ۱۳۸۴، روش‌های شهرسازی نوین در فرانسه انگلستان آمریکا؛ مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری ایران.
۳. رهنما، محمد رحیم، ۱۳۸۷، پژوهشی پیرامون طرح‌های تفصیلی شهری با تاکید بر کاربری‌های آموزشی و بهداشتی، درمانی، مشهد، جهاد دانشگاهی.
۴. رهنمایی، محمد تقی و شاه حسینی، پروانه، ۱۳۸۳، فرآیند برنامه ریزی شهری ایران؛ سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، تهران.
۵. سعیدنیا، احمد، ۱۳۸۳، کتاب سبز (راهنمای شهرداریها)، جلد پنجم (طراحی شهری در ایران)، انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور.
۶. سلطانی، علیرضا، ۱۳۸۶، آسیب شناسی الگوهای رایج شهرسازی در ایران با تاکید بر طرح‌های توسعه شهری مطالعه موردی تبریز، رساله دکتری دانشگاه تبریز.



چهارمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست

۷. غمامی، مجید، ۱۳۸۳، گزیده مطالعات طرح راهبردی توسعه کالبدی مجموعه شهری. تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۸. کلانتری، علی، ۱۳۸۵، طرح‌های توسعه شهری در دست انداز سوء مدیریت‌ها گفتگو با، جلیل اللهیان رئیس نهاد تهیه کننده طرح جامع تهران نشریه شهر و ساختمان، سال ۴ شماره.
۹. مجلس شورای ملی، ۱۳۵۳، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی.
۱۰. مرکز مطالعات برنامه ریزی کشور؛ ۱۳۸۲، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها - جلد اول بررسی تحولات نظری و تجارب جهانی؛ انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور؛ چاپ دوم.
۱۱. مزینی، منوچهر؛ ۱۳۷۸، برنامه ریزی تکثرگرا، برنامه ریزی و کالتی، شهرداری‌ها، مجله شهرداری، ش ۱ و ۲
۱۲. مهدیزاده، جواد و همکاران، ۱۳۸۲، برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری؛ مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران چاپ اول،
۱۳. مهندسین مشاور شامند، ۱۳۷۹، شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری، جلد دوم: تدوین شیوه‌های مناسب تهیه طرح‌های شهری در ایران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران.

Archive of SID