

پژوهش های جغرافیایی - شماره ۵۸، زمستان ۱۳۸۵

صص ۱۸۰-۱۶۷

### آسیب شناسی طرح های توسعه شهری در کشور

احمد پوراحمد\* - دانشیار دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا

حسین حاتمی نژاد\*\* - استادیار دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا

سید هادی حسینی\*\*\* - دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تهران

پذیرش مقاله: ۸۵/۳/۲۸

تأیید نهایی: ۸۵/۹/۱

#### چکیده

توسعه ناموزون شهرهای کشور در دهه های اخیر زمینه را برای تهیه طرح های توسعه شهری فراهم کرده است. اما با وجود گذشت چهار دهه از تهیه و اجرای این طرحها در عمل موفقیت چندانی حاصل نشده است. بر این اساس آسیب شناسی طرحهای توسعه شهری در جهت شناخت نارسایی ها و اصلاح آنها از ضروریات است. در این مقاله سعی شده با رویکردی سیستمی به شهر، آسیب شناسی طرحهای توسعه شهری به عنوان تنها مرجع هدایت برنامه ریزی ها مورد بررسی قرارگیرد و طرحهای شهری هم از نقطه نظر فرا سیستمی و دیدن شهر به عنوان جزئی از سیستم (نظام) برنامه ریزی کشور و هم از نقطه نظر زیر سیستمی و توجه به طرحهای توسعه با عنوان جزئی از سیستم شهر و سایر متغیرهای دخیل در توسعه شهرها مورد بازبینی قرار گیرد و در نهایت به ارائه پیشنهادهایی جهت اصلاح روندهای ناصحیح اقدام گردد.

**واژگان کلیدی:** طرحهای جامع، نظام برنامه ریزی، نگرش سیستمی، توسعه شهری، آسیب شناسی.

#### مقدمه

شهر به عنوان واقعیتی جغرافیایی، اقتصادی، 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. پیچیدگی هر یک از این عوامل موجب پیچیدگی شهر به عنوان تبلور فضائی آنها بوده است. مطمئناً سازمان دادن و نظم بخشیدن به شهر و چگونگی رشد و تحول آن نیازمند موضوع شناسی شهر و مسائل شهری و سپس برنامه ریزی برای آن می باشد.

\* تلفن نویسنده مسئول: ۰۹۱۲۲۱۲۳۹۲۰، ۶۶۴۹۸۸۱۳

\*\* E-mali: hatami35@yahoo.com

\*\*\* E-mail: hadi\_geo82@yahoo.com

به طور کلی اعتقاد به بهبود محیط یکی از سرچشمه های ایده برنامه ریزی شهری و شاید مهمترین ایدئولوژی ثابت و استوار آن می باشد (ساتکلیف، ۱۹۸۰: ۲۱۴). رشد و تحول سریع شهرها در قرن اخیر و به خصوص در چند دهه اخیر باعث رواج طرحهای شهری برای موزون ساختن توسعه های شهری شد و کشورهای صنعتی و پیشرفته به عنوان اولین کشورها اقدام به طرح ریزی برای شهرهای خود نمودند. در ایران نیز رشد و توسعه شهری هر چند با تاخیر شروع شد اما در عمل در برگیرنده همان مشکلاتی است که شهرهای غربی با آن روبرو بودند در برگیرند. در واقع "تحولات شهرسازی ۲۰۰ سال اخیر جهان صنعتی و ۱۰۰ سال گذشته ایران تفاوتی جز تفاوت زمان و مکان ندارد. مشکل اصلی هر دو تاخیر در ادراک ضرورت، واقعیات و خامی در تدبیر و اندیشه های شهرسازی است" (شارمند، ۱۳۸۲: ۱۱).

از شروع تهیه طرحهای 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 برنامه ریزی شده شهرها به رغم برخی جنبه های مثبت موفق باشند. یکی از اقداماتی که می تواند در جریان اصلاح روندهای نادرست و مشکلات طرحهای جامع مورد توجه قرار گیرد، آسیب شناسی طرحهای توسعه شهری است زیرا با نگاهی نقادانه به چگونگی تهیه، اجراء و محتوای طرحها می توان مسائل و مشکلات راشناخت و راهکارهایی را برای جلوگیری از شدت یافتن مسائل تدارک دید.

"شهر یک سیستم اجتماعی پویا و باز است که در آن سه سطح از حرکت مکانیکی، زیستی و اجتماعی در هم آمیخته و با انواع فراسیستمها و زیر سیستمهای متعدد در ارتباط است. بنابراین برنامه ریزی شهری مستلزم ایجاد یک نظام یکپارچه از سطوح مختلف برنامه ریزی است که نحوه پیوستگی و هماهنگی میان سیستمهای فرادست و فرودست را نشان دهد (مهدیزاده، ۱۳۸۲: ۸۰-۸۱). توجه به این نکته نیز ضروری است که کل نظام مداخله در امور شهرها بر طرحهای جامع متکی است. به عبارت دیگر اجزاء نظام یعنی قوانین و مقررات، تشکیلات و روشها با این فرض شکل گرفته اند که طرح جامع ابزار قانونی و فنی مداخله در امور شهرهاست. بنابراین وجود نارساییها در طرحهای جامع، کل نظام مداخله در امور شهرها را مختل می کند (غمامی، ۱۳۷۳: ۲۹). بر این اساس اهمیت ارزیابی مداوم طرحها در جهت کارآمد کردن مدیریت اداره شهرها در انطباق با نیازهای جامع از طریق تغذیه اطلاعاتی مسئولین و برنامه ریزان در زمینه امور شهری و مسائل و مشکلات موجود و همچنین نقش طرحهای توسعه شهری در هماهنگ کردن برنامه های بخشی نهادها و سازمانهای مسئول در اداره امور شهر، ضرورت توجه به طرحهای توسعه شهری، شناخت و اصلاح نارساییها را دو چندان می کند.

بر این اساس در این مقاله سعی شده است آسیب شناسی طرحهای توسعه شهری هم از دیدگاه فراسیستمی و دیدن شهر به عنوان جزئی از نظام سلسله مراتب برنامه ریزی فضائی در کشور مورد بررسی قرار گیرد و هم توجه به تحلیل زیر سیستمها و سیستمهای فرعی که در جریان تهیه و اجرای طرحهای شهری دخیل هستند، پرداخته شود و در نهایت با تحلیل این سطوح بتوان به ارائه راهکارهایی برای بهبود طرحهای توسعه شهری پرداخت.

مروری بر پیشینه نظری تحقیق

شکل گیری مفهوم برنامه ریزی سابقه دیرینه ای در تفکرات بشری دارد. در واقع تلاش بشر برای شناخت محیط پیرامون و چگونگی برخورد با آن نوعی برنامه ریزی بشمار می رود که از پیدایش اولین انسانها بر روی کره خاکی تا به امروز تداوم داشته است. همراه با پیچیده تر شدن شرایط زندگی و افزایش تعداد ساکنان کره زمین و در مقابل ثابت ماندن منابع این برنامه ریزی شکلهای متفاوتی به خود گرفته است. شکل گیری اولین سکونتگاههای بشری بنا به ضرورتهای اجتماعی، اقتصادی، دفاعی، مذهبی و غیره نمود اصلی فعالیت برنامه ریزی بشر برای غلبه بر محدودیتهای و بهره برداری بهینه از منابع است.

از شروع انقلاب صنعتی شهر به طور روزافزونی ذهن آدمی را به عنوان یک موضوع مورد مطالعه به خود مشغول ساخته است و بدون شک همانگونه که شهرها به توسعه خود ادامه می دهند پدیده شهر نیز توجه زیادی را به خود معطوف خواهد کرد. رشته هایی از قبیل انسان شناسی، اقتصاد، جغرافیا، علوم سیاسی و جامعه شناسی علاقه خاصی به تحقیق و تمرکز بر روی جوامع شهری پیدا کرده اند (چاپین، ۱۹۶۵، ۷). تاثیرات انقلاب صنعتی در شهرهای اروپایی سبب گسترش بی سابقه آنها می شود. این توسعه به مرور زمان مشکلاتی برای این شهرها ایجاد می کنند و از این زمان به بعد اندیشه برنامه ریزی و طرح ریزی برای شهر به طور جامع شکل می گیرد که ایجاد اندیشه های آرمانشهری همانند فوریه و اون و بعدها هاوارد و دیگران را می توان پیامد نارساییهای محیط شهری دانست.

"به طور کلی سیر تحول نظریات و روشها و تجربیات طرح ریزی شهری در کشورهای اروپایی را می توان به چهار دوره تقسیم کرد:

**الف:** مرحله اول از اوایل قرن نوزدهم تا اواخر این قرن را در بر می گیرد که مراحل اولیه شکل گیری شهر معاصر اروپای غربی در این دوره است. در این دوره بخش اعظم توسعه شهرها بدون اتکا به هر نوع طرح و برنامه ای صورت می گیرد. در این زمان شهرسازی به مثابه یک حرفه هنوز وجود ندارد و نظریاتی که درباره توسعه شهرها مطرح می شود عمدتاً از زبان نظریه پردازان مسائل اجتماعی است.

**ب:** مرحله دوم که یک دوره زمانی را از اوایل قرن بیستم تا اوایل دهه ۱۹۵۰ میلادی در برمی گیرد. در این دوره اصول نظری شهرسازی مدرن پایه ریزی می شود که در عمل صرفاً در مقیاسی محدود به کار می آید.

**ج:** مرحله سوم یک دوره ۲۰ ساله را در بر می گیرد که از دهه ۱۹۵۰ آغاز می گردد و تا اواخر دهه ۱۹۶۰ ادامه می یابد. در این دوره تغییر مهمی در اصول نظری شهرسازی مدرن که در نیمه اول قرن کنونی شکل گرفته، رخ نمی دهد. اما در تجربه عملی برخلاف مرحله قبل از طرحهای شهری در مقیاس وسیع برای توسعه و بازسازی شهرهای بعد از جنگ استفاده می شود.

**د:** مرحله چهارم که از اواسط دهه ۱۹۶۰ آغاز می شود نقطه عطفی در سیر تحول نظریات و روشهای عملی طرح ریزی شهری بشمار می رود. در این دوره دیدگاه جدیدی که دیدگاه سیستمی نامیده می شود شکل می گیرد و موجب تحول اصول نظری و روشهای عملی رایج تا آخر این دهه می شود ("شارمند، ۱۳۸۲: ۲۴).

به طور کلی فرایند تهیه طرحهای توسعه شهری از گرایش کالبدی و فیزیکی صرف در ابتدای شکل گیری اندیشه طرح ریزی برای شهرها به سوی تلفیق اهداف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و کالبدی پیش می رود و با توجه به پیچیده تر شدن محیط های شهری و گسترش متغیرها و عوامل دخیل در رشد و توسعه شهرها و تغییرات و دگرگونی های وسیع در علوم، نظریات و اندیشه ها و رشد آگاهیهای اجتماعی مردم و بالتبع در محیط انسانی، نظریات و گرایشهای برنامه ریزی در جهان به سوی نگرشهای ساختاری- راهبردی، برنامه ریزی گام به گام و برنامه ریزی مشارکتی و ... در جهت مقابله با تغییرات ناگهانی و ایجاد طرحهای سیال و انعطاف پذیر حرکت می کند.

در ایران با وجود گذشت چهار دهه از تهیه و اجرای این طرحها، اما در عمل مبانی نظری این طرحها بر پایه الگوی گدسی (شناخت/ تحلیل/ طرح) استوار است و تکیه بر اهداف فیزیکی و کالبدی و ارائه طرحهای کالبدی محتوای اصلی اندیشه تهیه این طرحها را در بر می گیرد. البته در چند ساله اخیر تلاشهایی در جهت اصلاح نارساییهای این طرحها و همگامی با تحولات زمان از سوی سازمانهای تهیه کننده (وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، مهندسين مشاور) همانند بازنگری در شرح خدمات طرحها صورت گرفته اما به دلیل مشکلات زیر ساختی همانند مشکلات سازمانی، قوانین و مقررات، مشکلات اجتماعی و سیاسی مربوط به درک متقابل مردم و حکومت در فرایند مشارکت در تهیه و اجرای طرحها این اقدامات نتوانسته اند کاملاً موفق باشند.

#### فرضیه پژوهش

فرض این پژوهش بر این اساس می باشد که ناکارآمدی طرحهای توسعه شهری در ایران و مشکلات مربوط به آنها تنها به دلیل محتوای این طرحها نیست بلکه اجزای نظام برنامه ریزی همانند قوانین و مقررات، سازمانها و نهادهای مسئول، سلسله مراتب مدیریت و برنامه ریزی و طرحها و در کنار نارساییهای محتوای طرحهای توسعه شهری در این ناکارآمدی موثر هستند.

#### روش تحقیق

در این پژوهش بر اساس داده ها و اطلاعات به دست آمده از مطالعه منابع کتابخانه ای و اسناد و مدارک مربوطه سعی شده است با استفاده از روش توصیفی- تحلیلی به بررسی داده ها و اطلاعات گردآوری شده پرداخته و در نهایت به نتیجه گیری و ارائه پیشنهاد برای اصلاح نارساییها پرداخته شود.

در این مقاله سعی شده است طرحهای جامع را از نظر محتوای و عمل مورد بازبینی قرار داده و مسائل و مشکلاتی را که از نظر گاه شخصی باعث شده طرحهای توسعه شهری نتوانند در عمل موفق باشند، شناسایی کرد. این مسائل و مشکلات را می توان از دو بعد مورد بررسی قرار داد: ۱- نظام برنامه ریزی کشور ۲- محتوای طرحهای جامع و مشکلات اجرایی.

### نظام برنامه ریزی کشور

نظام برنامه ریزی در هر کشور به عنوان چارچوب و استخوان بندی اساسی چگونگی توسعه کشور و طرح ریزی و برنامه ریزی برای آن می باشد و بسته به ماهیت ذاتی خود (متمرکز، نیمه متمرکز، غیرمتمرکز) تعیین کننده سلسله مراتب برنامه ریزی ها، نقشها و عملکردها است. در ایران وجود نظام برنامه ریزی متمرکز در بخشهای مختلف سیاسی، اقتصادی، مدیریتی به طور کلی فضائی باعث پیروی برنامه ریزی ها در سطوح شهری نیز از این سازوکار می شود.

"مرور مختصری بر فرایند تهیه و تصویب طرحهای توسعه شهری نشان دهنده وجود برخورد متمرکز و آمرانه در تهیه آنهاست. همانطور که گفته شد اولین طرحهای توسعه شهری از سوی دولت و با تشخیص اولویت دستگاه حاکم نسبت به تهیه طرح شهری برای هر یک از شهرهای کشور تهیه شدند. به وضوح نمی توان تأثیر چنین سیستم شهرسازی آمرانه ای را در همه زمینه های شهری از جمله طرحهای توسعه شهری نادیده گرفت. طرحی که بر اساس اعتبار سازمان مدیریت و برنامه ریزی و تصمیم وزارت مسکن و شهرسازی و یا وزارت کشور و عقد قرار داد یکنواخت با مشاور تهیه می شود بدون آنکه در بسیاری موارد مجری طرح یعنی شهرداری با آن ارتباط برقرار کند و یا مردم به عنوان کسانی که طرح درباره محیط زندگیشان تهیه شده از آن اطلاعی یابند، به طور یقین اگر نتوان آن را در اجراء موفق دانست، می توان گفت مشکلات زیادی در اجراء پیش رو خواهد داشت" (تشکر، ۱۳۷۹: ۷).

"به طور کلی نظام برنامه ریزی شهری ارتباط مستقیم با نظام حکومتی و حوزه فرادست خود دارد و قاعدتاً نمی تواند به عنوان یک جزء سیستم مستقل از کل سیستم عمل کند. این ارتباط با توجه به مبانی رویکرد سیستمی که بر اصل کل نگری و تحلیل ارتباطات درونی و بیرونی سیستم شهری شکل گرفته است، برنامه ریزی برای هر شهر را بخش کوچکی از کل فرایند برنامه ریزی به حساب می آورد که تابع نیروها و تصمیماتی است که در شکل گیری ساختار و عملکرد شهر دخالت داشته اند. تأثیر سطوح مختلف برنامه ریزی در همه کشورها از موضوعات اساسی برنامه ریزی است و در کشورهای جهان سوم از ضروریات اصلی است زیرا وجود مسائلی چون رشد سریع جمعیت، مهاجرت های روستا به شهر و کلان شهرها، بی ثباتی نظام سیاسی - اداری و بحرانهای مالی، وجود ساختارهای چندگانه اقتصادی (سنتی، صنعتی) و ضعف نهادهای برنامه ریزی جملگی در نظام برنامه ریزی شهری تأثیر می گذارند، بدون آنکه این نظام به تنهایی قادر به بررسی، تحلیل و یا تعیین تکلیف برای آنها باشد. به عبارتی برنامه ریزی شهری صرفاً موضوعی علمی و فنی مستقل نیست که به تنهایی قابل بررسی باشد بلکه به دلیل وابستگی شدید به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و کالبدی و بسترهای شکل گرفته آن، ناگزیر از تعیین حوزه های فرادست شهری است" (احمدیان، ۱۳۸۲: ۱۶).

"تمرکزگرایی که عامل شکل گیری بوروکراسی ناتوان و گسترده در ایران بوده موجب مشارکت کمتر افراد و گروههای داوطلبانه در روند توسعه شده است" (آزاد ارمکی، ۱۳۷۹: ۱۴۷). نظام برنامه ریزی در ایران همانطور که گفته شد

به دلیل خاصیت تمرکزگرایی خود و دیدگاه بخشی در تدوین برنامه ها و بودجه ریزی ها همانند زنجیره ای گسسته عمل می کند که این امر باعث بخشی عمل کردن سازمانها، نهادها و وزارتخانه ها براساس اهداف سازمانی خود شده است. عدم هماهنگی در تدوین اهداف و برنامه ها میان بخشها در برخی مواقع باعث تضاد اهداف و برنامه ها و در نهایت مشکلات در اجراء یا پس از اجراء شده است. شهرها به عنوان کانون تمدن انسانی و مکان اصلی شکل گیری تظاهرات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی در قالب اهداف و برنامه های هیچ کدام از این سازمانها به تنهایی نمی تواند مورد بحث و بررسی قرار گیرد. (درگیر بودن مدیریت شهری در بین حدود ۲۶ دستگاه محلی) بر این اساس توجه به شهر و برنامه ریزی برای آن در قالب دیدگاهی جامع، سیستمی و کل نگر باید مورد بررسی قرار گیرد. دیدن شهر به صورتی هماهنگ با منطقه و کشور و در سطوح محلی، منطقه ای، ملی و حتی بین المللی لازمه برنامه ریزی برای شهر و طرح ریزی برای آن است. اثرات نظام برنامه ریزی متمرکز و ساختار عمودی و بخشی مدیریت در کشور را در برنامه ریزی برای شهرها و ناکارآمدی طرحهای توسعه شهری در فرایند توسعه موزون شهرها می توان در قالب موارد زیر مورد بررسی قرار داد:

- ۱- نبود طرح آمایش سرزمین در مقیاس کشوری و منطقه ای مصوب و دارای اعتبار قانونی و ارزش اجرائی مورد پذیرش همه سازمانها، نهادها و وزارت خانه ها.
- ۲- عدم هماهنگی بین نظام برنامه ریزی کلان در سطوح ملی (برنامه ریزی بخشی، حاکمیت دیدگاه اقتصادی) با برنامه ها و سیاستهای کلان توسعه شهری و طرحهای توسعه شهری (با دیدگاه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... و ماهیت فرابخشی و بین بخشی).
- ۳- نظام برنامه ریزی متمرکز در کشور، نبود سازمانهای برنامه ریزی منطقه ای و محلی، عدم هماهنگی و انطباق طرحهای که توسط مراجع ملی تهیه و تصویب می شود با اولویتها، توانمندیها و استعدادها و نیازهای منطقه ای و محلی مردم.
- ۴- حاکم نبودن نگرش سیستمی در نظام برنامه ریزی کشور.
- ۵- نبود یک سازمان و متولی خاص برای هدایت برنامه ریزی در مقیاس ملی و منطقه ای تا مقیاس ناحیه ای و شهری دارای چارت مشخص و ماهیت میان بخشی.
- ۶- تعدد نهادها و سازمانهای دخیل در امور شهری و منطقه ای (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست، میراث فرهنگی، اوقاف و چندین سازمان دیگر) و عدم هماهنگی و همکاری بین آنها به دلیل ماهیت بخشی برنامه ها و در بسیاری موارد تضاد در اهداف و رویکردها میان این سازمانها که در بسیاری از موارد باعث معطل ماندن برنامه ها و اجرائی نشدن طرحها و برنامه ها می گردد.
- ۷- مشخص نبودن متولی طرحها و برنامه ها در سطوح ملی و منطقه ای همانند طرحهای جامع ناحیه ای و طرحهای جامع شهرستان که در چند ساله اخیر به رغم تهیه آنها به عنوان طرحهای بالا دست، به دلیل نداشتن متولی خاص و تعریف نشدن جایگاه قانونی آنها به طور مشخص در قفسه ها و بایگانی اسناد سازمانهای تهیه کننده باقی مانده اند.

۸- عدم وجود مدیریت محلی یا حکومت محلی به عنوان هماهنگ کننده طرحها و برنامه های سازمانهای مسئول و دخیل در امور توسعه شهری.

"به کار گیری سیاست عدم تمرکز از طرق زیرمی تواند در روند توسعه موثر واقع شود: میان مشارکت کنندگان و نیروهای دولتی رابطه متقابل ایجاد کند، امکانات و تواناییهای محلی در جهت برنامه ریزی توسعه منطقه ای و ناحیه ای و انعطاف در سطوح متعدد جامعه ایجاد کند، سیاست عدم تمرکز موجب تعادل میان رهبری سنتی و دولتی می شود" (آزاد ارمکی، ۱۳۷۹: ۱۴۷).

### محتوای طرحهای توسعه شهری

به دنبال تغییر و تحولات در اوضاع اجتماعی و اقتصادی از دهه ۱۳۰۰ به بعد و دنبال کردن جریان توسعه و فرایند آن بر پایه توسعه صنعتی و گسترش خدمات، شهرها نیز توسعه سریعی را به خود پذیرفتند. همان طور که عنوان شد نمود مسائل و مشکلات شهری از دهه ۱۳۴۰ به بعد در کشور و ناهنجاریهای موجود در نظام شهرنشینی و شهرسازی در کشور مسئولان امر را بر آن داشت تا برای سرو سامان دادن به این ناهنجاریها و بی نظمی ها اقداماتی را در چارچوب برنامه ریزی شهری و الگوی طرحهای جامع سر لوحه خود قرار دهند.

جدول شماره (۱) نشان دهنده گسترش شهرنشینی و همچنین افزایش تعداد شهرها می باشد. این امر ضرورت توجه به شهرها و شهرنشینی به عنوان شکل غالب زیست در کشور و برنامه ریزی در جهت نظم بخشیدن به توسعه آنها را برای جلوگیری از بروز ناهنجاریهای کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و مانند آن را پیش از پیش ضروری می سازد.

تا به امروز حدود چهار دهه از تهیه اولین طرحهای شهری در قالب طرحهای جامع می گذرد اما به رغم هدف این طرحها که عبارت بود از جلوگیری توسعه ناموزون و ناهنجار شهرها و ارائه راهکارها جهت نظم بخشیدن به توسعه های شهری، این طرحها نتوانستند به طور کامل به اهداف خود دست پیدا کنند؛ گو اینکه نمی توان از این واقعیت نیز چشم پوشی کرد که این طرحها نقاط مثبت فراوانی نیز در خود داشتند.

جدول ۱- روند تغییرات جمعیت شهری و تعداد شهرها از سال ۱۲۷۹-۱۳۸۰

سال	کل جمعیت کشور (به میلیون نفر)	تعداد شهرها	جمعیت شهرنشینی (به میلیون نفر)	درصد جمعیت شهری
۱۲۷۹	۹/۸۶	۹۹	۲/۳	۲۰/۶
۱۳۳۵	۱۸/۵	۱۹۹	۶	۳۱/۴
۱۳۴۵	۲۴/۵	۲۷۱	۹/۸	۳۸/۷
۱۳۵۵	۳۴	۳۷۳	۱۵/۹	۴۶/۱
۱۳۶۵	۴۹	۴۹۶	۲۶/۸	۵۴/۳
۱۳۷۰	۵۹	۵۱۴	۳۱/۸	۵۷

۶۱/۳	۳۶/۷	۶۱۷	۶۰	۱۳۷۵
۶۵/۶	۴۲	۸۸۹	۶۴	۱۳۸۰

ماخذ: رهنمائی، ۱۳۸۳: ۲۸

بر اساس اطلاعات اخذ شده از وزارت مسکن و شهرسازی تعداد شهرهای دارای طرح جامع مصوب تا پایان شهریور ۱۳۸۳ تعداد ۳۲۲ طرح می باشد. البته این تعداد جدای از طرحهای هادی شهری که توسط وزارت کشور برای شهرهای زیر ۵۰۰۰۰ نفر تهیه می شود و همچنین طرحهای جامع شهرستان و طرحهای منطقه ای است. این آمار اهمیت برنامه ریزی و طرح ریزی برای شهرها و ارزیابی اقدامات گذشته در جهت اصلاح نارساییها را ضروری می سازد.

مشکلات و نارساییهای طرحهای جامع را به لحاظ محتوای می توان در سه بخش اساسی مورد بررسی و دقت نظر قرار داد:

۱- محتوی و مفهوم طرحهای جامع ۲- فرایند بررسی و تصویب ۳- نحوه اجراء و سازمان اجرایی  
هر کدام از این موارد به صورت یک سیستم و نظام پیوسته در یکدیگر تاثیر می گذارند. شناخت دلایل ناکارآمدی طرحهای جامع نیازمند شناخت نارساییهای این سه بخش و اصلاح آنهاست.

**الف:** در ارتباط با نارساییها و مشکلات مربوط به محتوای طرحهای توسعه شهری به موارد زیر می توان اشاره کرد:

۱- بومی نشدن محتوای این طرحها و عدم انطباق محتوی و ساختار این طرحها با ویژگیهای شهرنشینی و شهرسازی ایران با توجه به ویژگیهای جغرافیایی، اجتماعی و اقتصادی متفاوت شهرهای مناطق مختلف ایران. چرا که مسائل و مشکلات و معضلات هر شهری می تواند با شهرهای نواحی دیگر تفاوت داشته باشد. لذا راه حلها و راهبردهای متفاوتی بسته به اولویت بندی مشکلات و نیازها را می طلبد. (وجود شرح خدمات یکسان و یکنواخت برای تمامی شهرها)

۲- عدم شناخت کافی محتوای طرحها نسبت به ماهیت پیچیده شهرها به خصوص در جهان سوم و ایران با رشد سریع جمعیتی، مهاجرتهای روستا- شهری، عدم ثبات سیاسی، اقتصادی، مشکلات مدیریتی و مانند آن.

۳- پیروی طرحها از مدل پوزیتیویستی (شناخت/ تحلیل/ طرح) و بر پایه نظریات پاتریک گدس. در واقع تأکید مطالعات بر محصول آنها به عنوان یک طرح کالبدی به جای تأکید بر فرایند شهرسازی و یا به عبارت دیگر پیروی طرحها از مدل برنامه ریزی خطی به جای مدل برنامه ریزی چرخه ای (نقل به مفهوم از سعید نیا و مهدی زاده، ۱۳۸۲)

۴- تأکید طرحها بر جنبه های کالبدی در تهیه طرحها و عدم توجه به ابعاد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی محیط شهری و ترکیب اهداف کالبدی با اهداف اجتماعی، اقتصادی و محیطی.

۵- شرح خدمات واحد برای سه نوع بافت قدیم، بافت در حال توسعه و بافت حاشیه ای.

**ب:** مسائل و مشکلات طرحها در بعد فرایند بررسی و تصویب طرحها در جنبه های زیر می تواند مورد بررسی قرار گیرد:

۱- طولانی بودن فرایند بررسی و تصویب طرحهای شهری تا ابلاغ آنها به سازمان اجرایی که در اکثر موارد به دلیل تعدد مراجع حدود ۳ الی ۴ سال طول می کشد که با توجه به روند توسعه شهرنشینی در کشور و پیامدهای ناشی از آن، عملاً باعث فرسودگی محتوای مستندات طرح جامع به سبب تغییرات در کاربریها، جریان ساخت و ساز در شهرها و جریان توسعه شهری می شود.



۲- عدم ارتباط و هماهنگی بین فرایند تهیه، بررسی و تصویب طرحهای جامع شهری با فرایند اجراء و سازمان اجرائی آنها. به طوری که سازمان اجرائی و نهادها و سازمانهای دخیل در امر توسعه شهری، نهادهای تخصصی محلی و مردم هیچگونه نقشی در تهیه، بررسی و تصویب طرحها ندارند و فقط در زمان اجراء به حضور آنها اهمیت داده می شود.

ج: مسائل و مشکلات مربوط به نحوه اجراء و سازمان اجرائی که جدای از محتوای طرحهای جامع و نحوه بررسی و تصویب طرحها نمی تواند مورد بررسی قرار گیرد:

۱- عدم مشارکت مردم به عنوان کسانی که قرار است پیشنهادهای طرح به طور مستقیم بر زندگی آنها اثر بگذارد در فرایند تهیه برنامه ها و بررسی و تصویب آنها، باعث توجیه نشدن مردم نسبت به اهداف طرح و محتوای آن و تهیه طرح بر اساس زمینه فکری مشاور و کارفرما و تهیه شدن طرح بدون توجه به نیازها، خواسته ها و اولویتهای مردم می شود که این موارد باعث مشارکت کمتر مردم در فرایند اجرای طرحها و برنامه ها می شود. به خصوص اگر این نکته را مد نظر قرار دهیم که قسمت عمده ای از هزینه های اجرائی طرح به طور مستقیم و غیرمستقیم توسط مردم پرداخت می شود، موضوع مشارکت مردم در اجراء ملموس تر می شود. (به عنوان مثال در تهیه طرح جامع سبزوار بر اساس نظر مشاور ۶۸ درصد هزینه های اجرای طرح بر عهده مردم گذاشته شده در حالیکه در روند تهیه و بررسی طرح، جای مردم و نمایندگان آنها خالی است)

۲- عدم مشارکت سازمان اجرائی طرح و نهادهای دخیل در امور توسعه شهری در فرایند تهیه و بررسی طرحها و در نتیجه تهیه طرح بدون توجه به امکانات و تواناییها و اولویتهای آنها از بعد مالی، فنی، اهداف و برنامه ها که باعث عدم اجراء بسیاری از پیشنهادهایی طرح جامع می شود.

۳- نبود مدیریت یکپارچه و واحد شهری در اجرای طرحهای شهری در جهت هماهنگی بین برنامه های سازمانها و نهادهای مسئول در امور شهری با مصوبات و مقررات طرح جامع و الزام آنان به رعایت پیشنهادهای طرح جامع و نظارت آن بر اجرای مصوبات طرح جامع.

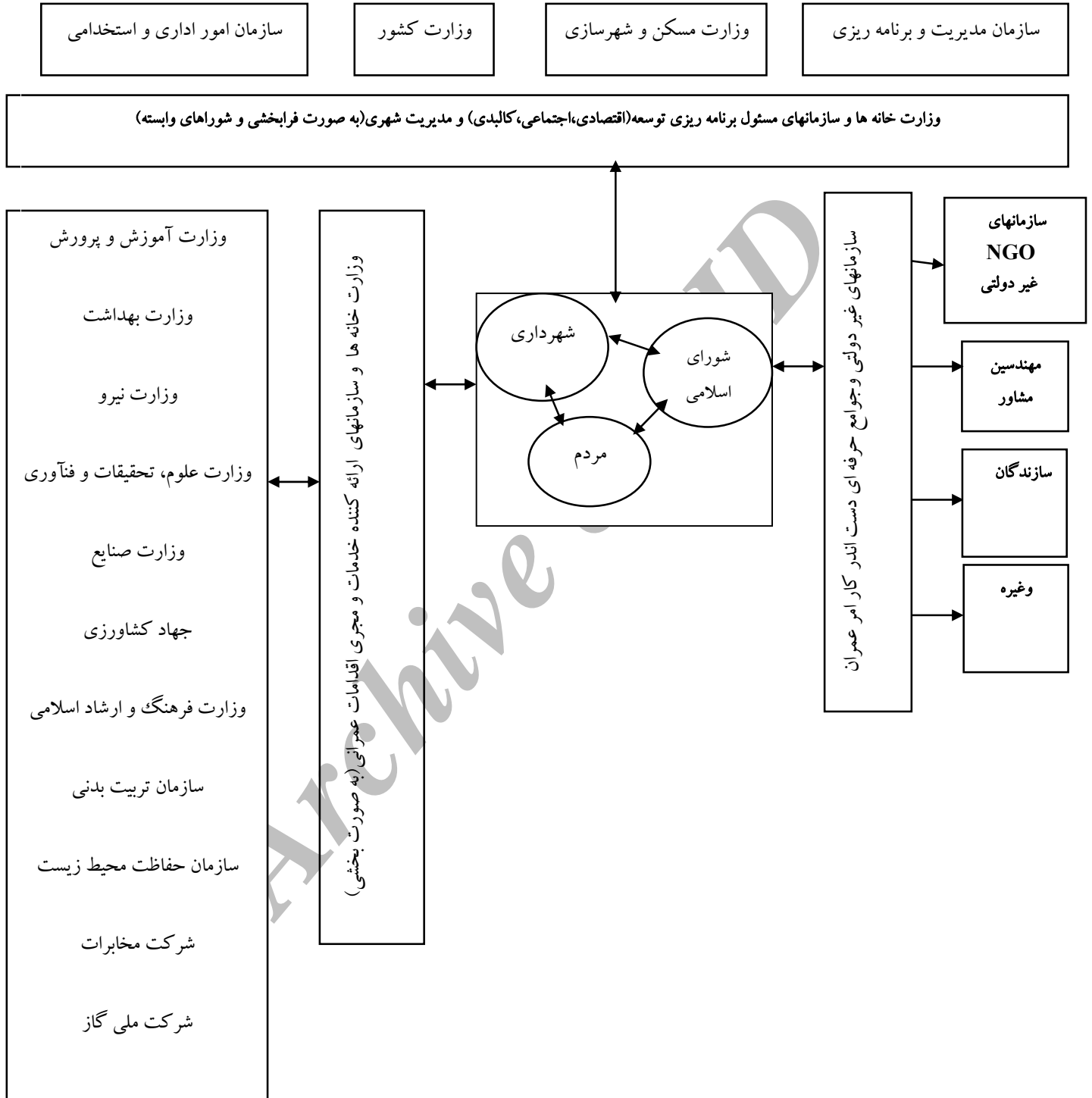
۴- وجود نارساییها در قوانین و مقررات شهرسازی همانند قوانین مربوط به مالکیت عمومی و خصوصی و یا ابهام در قوانین و تناقض در قوانین و مقررات در مسائل مختلف همانند اراضی شهری و مانند آن.

## جدول ۲- سلسله مراتب برنامه ریزی فضائی در ایران

<p>سطح ملی</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- برنامه های پنج ساله اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (سازمان مدیریت و برنامه ریزی)</li> <li>- طرح کالبدی ملی (وزارت مسکن و شهرسازی)</li> <li>- طرح آمایش سرزمین (سازمان مدیریت و برنامه ریزی)</li> <li>- قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، هیات وزیران و دستورالعملهای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری.</li> <li>- طرحهای جامع موردی از قبیل طرح جامع کشاورزی، طرح جامع فرودگاهها، طرح جامع بنادر و ...</li> </ul>	سطح یک
<p>سطح منطقه ای</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- طرحهای منطقه ای (وزارت مسکن و شهرسازی) که از سال ۱۳۷۲ آغاز شده است.</li> <li>- طرحهای منطقه ای استانی (سازمان مدیریت و برنامه ریزی)</li> </ul>	سطح دو
<p>سطح ناحیه ای</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- طرح جامع ناحیه ای یا شهرستان (وزارت مسکن و شهرسازی) که تهیه آنها از سال ۱۳۷۰ شروع شده و تا کنون ۴۰ طرح به تصویب رسیده است.</li> <li>- طرح مجموعه شهری برای کلان شهرها (وزارت مسکن و شهرسازی) که در دست تهیه هستند.</li> </ul>	سطح سه
<p>سطح محلی</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- طرحهای جامع برای شهرهای بزرگ و متوسط (وزارت مسکن و شهرسازی)</li> <li>- طرحهای تفصیلی برای شهرهای بزرگ و متوسط (وزارت مسکن و شهرسازی)</li> <li>- طرحهای هادی شهری برای شهرهای زیر ۵۰۰۰۰ نفر جمعیت (وزارت کشور)</li> <li>- طرحهای هادی روستائی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی)</li> <li>- طرح شهرهای جدید (شرکت عمران شهرهای جدید)</li> <li>- طرح آماده سازی شهر (وزارت مسکن و شهرسازی)</li> <li>- طرح بهسازی و نوسازی بافتهای قدیمی شهر (شرکت عمران و بهسازی شهری، وزارت مسکن و شهرسازی)</li> </ul>	سطح چهار

مآخذ: (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۱)

نمودار ۱ - فقدان ارتباط میان مراحل برنامه ریزی، تهیه طرح، اجراء و مدیریت



مآخذ: سعیدی رضوانی و دیگران، ساختار مدیریت شهری در ایران: امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها، ۱۳۸۰، ۱۲۴.

## نتیجه گیری و پیشنهادها

تغییرات سریع نظام سکونتی در کشور و گسترش روز افزون شهرنشینی و تأثیرپذیری شهرها از تحولات ملی، بین المللی و جهانی و به ویژه طرح بحثهای مربوط به جهانی شدن و جایگاه شهرها در این فرایند و همچنین نارساییهای موجود در نظام فعلی شهرسازی و برنامه ریزی شهری در کشور، نیاز به برخورد سیستمی و جامع با مقوله شهر و برنامه ریزی شهری می باشیم. بولدینگ نظریه پرداز آمریکائی شهرها را به عنوان پیچیده ترین سطح سیستمها بعد از سیستم های ذهنی می داند. بر این اساس درک تحولات و فرایندهای مربوط به شهر و شهرسازی نیازمند واقعگرایی در تدوین اهداف و برنامه ها در مقیاس ملی، منطقه ای و محلی و پرهیز از ارائه طرحهای خیالی و آرمانی جهت هماهنگ کردن شهرنشینی با شهرسازی در کشور و جلوگیری از بروز ناهنجاریها و نابسامانی ها در محیط شهری است. چرا که آنچه که تاکنون در کشور اتفاق افتاده تقدم شهرنشینی بر شهرسازی و دنباله روی طرحهای شهری از فرایندهای شهرنشینی برای کاهش مشکلات بوده است. بر این اساس به نظر می رسد راهکارهای زیر می تواند در جهت بهبود برنامه ریزیها برای محیط شهری موثر باشد:

۱- ترسیم سیاستهای کلان دولت در زمینه آمایشی به عنوان خط مشی اصلی توسعه کلان کشور و به عنوان طرحهای بالادست برای تمامی سطوح برنامه ریزی ها و سازمانها و نهادهای مسئول و ایجاد سازو کارهای قانونی برای اجرائی شدن آن.

۲- اصلاح نظام برنامه ریزی کشور از روند متمرکز و برنامه ریزی بالا به پایین به نظام غیر متمرکز و پایین به بالا در جهت ایجاد سازو کارهای مشارکت مردم، نهادهای محلی و متخصصان در تهیه و اجرای طرحها به جهت آشنائی مسئولین محلی و مردم با ویژگیهای محیطی، نیازمندیها، توانمندیها و اولویتها و دادن اختیارات قانونی به شورای اسلامی شهر به عنوان دولت محلی در جهت برنامه ریزیهای محلی و نظارت بر آنها. به عنوان مثال در جهت نظام برنامه ریزی غیرمتمرکز در کشور می توان تمهیداتی اندیشید تا قوانین در سطح ملی به تصویب مراجع قانون گذاری برسد ولی در تهیه آیین نامه های اجرائی یا دستورالعملها، مراجع محلی (مانند شورای شهر و شهرداری) به دلیل داشتن اشراف به شرایط هر شهر، پیش نویس آیین نامه ها را تهیه و به مراجع مرکز ارسال کنند تا پس از کارشناسی و تقسیم بندی کشور از حیث مشترکات اقتصادی، اجتماعی و مانند آن آیین نامه های اجرائی با توجه به شرایط واقعی شهرها تهیه شوند.

۳- توجه به تمرکز زدائی در جهت مشارکت مردم در مراحل تهیه و بررسی طرح، به دلیل نقش مؤثر مشارکت مردم در واقعگرایی تدوین اهداف و قابلیتهای اجرائی آن. به عبارت صحیح تر توجه به شهرسازی به عنوان یک مدل مدیریتی و مشارکتی و نه به عنوان یک مدل ریاضی و یا عمران. مدیریت توسعه مناسب با همکاری و مشارکت مردم تنها در جایی می تواند صورت گیرد که هر شخصی کوچکترین تعلق یا مسئولیت برای زندگی خویش احساس می کند. در واقع مدیریت شهری برای رفع مشکلات و دستیابی به اهداف چاره ای جز مشارکت گسترده به ویژه در تصمیمات مهم ندارد. از این رو لازم است ملازمات سیاسی و حقوقی مربوط به مشارکت گسترده همگان فراهم شود. تمرکززدائی یکی از ساز و

کارهای زمینه ساز برای مشارکت است زیرا موجب تحرك، مسئولیت پذیری و هم افزائی بیشتر برای تصمیم گیری و اجرای بهتر می شود.

۴- لزوم همکاری بین وزارت مسکن و شهرسازی، مشاور و شهرداری در جریان برنامه ریزی و تهیه طرح جامع و مطالعات آن. برنامه ریزی شهری در رویکردهای جدید فرایندی مستمر است که با تهیه طرح به اتمام نمی رسد بلکه اجرا و مدیریت تغییرات محیطی نیز بر عهده برنامه ریزان گذاشته شده است.

۵- وجود سلسله مراتبی از سطوح برنامه ریزی به طوری که سطح بالای برنامه ریزی، برنامه ریزی سطوح پایین را هدایت کند و خود با برنامه ریزی سطوح پایین محدود شود. به عبارتی بهتر پیروی از الگوی ساختاری- راهبردی در جهت مدیریت تغییرات که شامل سه سطح برنامه ریزی می باشد:

الف: تهیه طرح (برنامه) ساختاری- راهبردی در مقیاس کلان با دیدگاه سیاستگذاری بلند مدت و فراگیر؛

ب: تهیه برنامه ها و طرحهای محلی با دیدگاه سیاستگذاری اجرائی برای بخشی از شهر یا تمامی سطح شهر؛

ج: تهیه طرحهای موضوعی و موضعی برای موضوعات خاص و نواحی ویژه از شهر که نیاز به برنامه ریزی عملیاتی و اجرائی خاص دارند.

وظایف طرحهای ساختاری- راهبردی شامل موارد زیر می شود:

۱- تلفیق سیاستهای ملی و منطقه ای؛

۲- تعیین خط مشی های عمومی توسعه؛

۳- ارائه پیشنهادها کلی در مورد نظارت بر توسعه؛

۴- شناسائی محدوده هایی از شهر که به مداخله مقام تصویب کننده نیاز دارند؛

۵- تشکیل بنیادهای برنامه ریزی برای تهیه طرحهای محدوده عمل؛

۶- تشکیل کمیته هماهنگی با نهادهای جمعی؛

۷- سیاستگذاری در مورد مناطق شهر از جمله مرکز شهر؛

۸- تدوین خط مشی حمل و نقل شهری.

در چارچوب طرح ساختاری- راهبردی که الگوی کلی ساختار و سازمان کالبدی شهر را شکل می دهد، دهها تقسیم بندی دیگر نیز صورت می گیرد: محدوده تاریخی، فرهنگی، مناظر و فضاها طبیعی، محدوده های روستا شهری، محدوده مراکز شهری، صنعتی و یا هر نوع محدوده کارکردی دیگر مشخص شده و اولویت برنامه ریزی عمل و سیاست برخورد با آنها تعیین و ارائه می شود. بنابراین در طرحهای ساختاری- راهبردی محدوده های مختلف بخشهای شهری جنبه کاربردی یافته و طرحهای عمل برای طراحی شهری و اقدامات عمرانی به صورت راه حلها بدیل مورد ارزیابی و بررسی قرار گرفته و در حقیقت به عنوان راهبرد و راهنمای شهرسازی در اختیار نهادهای شهرسازی و شهرداری قرار می گیرند تا بر حسب ضرورتها و فوریتهای شهری در کوتاه مدت طرحها و برنامه های اجرائی به فراخور خصوصیات آنها تهیه شود.

این سطوح به خصوص با توجه به محدودیت منابع سازمان اجرایی طرح در ایران و همچنین تعدد نیازها و مشکلات می تواند بسیار مفید باشد؛ چرا که در این صورت هر شهری بر اساس اولویتهای خاص خود در برخورد با مشکلات و مسائل می تواند به برنامه ریزی و اجرا با توجه به توانمندیهای مالی و فنی خود اقدام نماید.

#### منابع و مأخذ

- ۱- احمدیان، رضا، (۱۳۸۳) الگوی ساختاری- راهبردی، نگرشی جدیدی در برنامه ریزی شهری، ماهنامه شهرداریها، سال ششم، شماره ۶۶.
- ۲- احمدیان، رضا، (۱۳۸۲) طرحهای توسعه شهری، ناکارآمد و تحقق ناپذیر، ماهنامه شهرداریها، سال پنجم، شماره ۵۰.
- ۳- آزاد ارمکی، تقی، (۱۳۷۹) اندیشه نوسازی در ایران، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۴- اسدی، ایرج، (۱۳۸۰) نقد مبانی نظری طرحهای جامع شهری، رساله کارشناسی ارشد، رشته شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.
- ۵- تشکر، زهرا، (۱۳۷۹) طرحهای توسعه شهری؛ ناکارآمدی در اجراء، ماهنامه شهرداریها، سال اول، شماره ۱۲.
- ۶- رضائیان، راحله، (۱۳۸۳) علل عدم تحقق طرحهای شهری در مرحله اجراء (نمونه موردی، طرح جامع قائمشهر)، رساله کارشناسی ارشد، رشته شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.
- ۷- رهنمائی، محمد تقی و فاطمه شاه حسینی، (۱۳۸۳) فرآیند برنامه ریزی شهری ایران، سمت.
- ۸- سعید نیا، احمد، (۱۳۷۴) اندیشه های خام شهرسازی، هنرهای زیبا، شماره اول.
- ۹- سعید نیا، احمد، (۱۳۸۲) مفاهیم و محتوای طرحهای ساختاری- راهبردی، آبادی، سال سیزدهم، شماره ۳۹.
- ۱۰- سعیدی رضوانی، نوید و غلامرضا کاظمیان، (۱۳۸۰) امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها، سازمان شهرداریهای کشور.
- ۱۱- سعید نیا، احمد، (۱۳۸۲) کتاب سبز شهرداریها، جلد پنجم، طرحهای شهری در ایران، سازمان شهرداریهای کشور، چاپ دوم.
- ۱۲- غمامی، مجید، (۱۳۷۱) بررسی و نقد اجمالی طرحهای جامع شهری، آبادی، سال دوم، شماره ۷.
- ۱۳- مطالعات راهبردی- تطبیقی شهرهای جهان، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، ۱۳۸۲.
- ۱۴- مهدیزاده، جواد، (۱۳۸۲) برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری، مرکز تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- ۱۵- مهندسین مشاور شامند، (۱۳۸۲) شیوه های تحقق طرحهای توسعه شهری در ایران، جلد اول، سازمان شهرداریهای کشور، چاپ دوم.

16- Sutcliffe, (1980) Anthony, the rise of modern urban planning 1800-1914, mansell, London.

17-Chapin.J.R.F.Stuart, (1965) Urban land use planning, university of Illinois press, Urbana.