



## بررسی عوامل مؤثر در ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۱۰/۲۴ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۵/۲/۱۲

مسعود صفایی پور

دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید چمران اهواز safae\_p@scu.ac.ir

جعفر سعیدی

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید چمران اهواز

j.saeedi@mailfa.org (مسئول مکاتبات)

### چکیده

**مقدمه و هدف پژوهش:** سرآغاز بهبود وضعیت فضایی - کالبدی شهرها انجام مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری است. احترام به اصول، ارزش‌ها و معیارهای این طرح‌ها همچون مایه حیات و روح هویت‌بخش هر شهر خودنمایی می‌کند. اکنون بیش از چند دهه از زمان تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در ایران می‌گذرد. گذشت این سال‌ها به معنای آن است که بسیاری از این طرح‌ها، دوره‌ی زمانی پیش‌بینی‌شده و حتی فراتر از آن را طی کرده‌اند.

**روش پژوهش:** این تحقیق با روش توصیفی تحلیلی و با تکیه بر مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای به بررسی و تحلیل عوامل مؤثر در ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری ایران با تأکید بر حوزه‌های مشارکت، منابع مالی، تهیه، تصویب و اجرا، می‌پردازد.

**یافته‌ها و نتیجه‌گیری:** علی‌رغم همه‌ی تمهیداتی که در عناوین طرح‌ها و محتویات آن‌ها صورت گرفته، این طرح‌ها در دستیابی به اهداف خود ناموفق بوده‌اند. نتایج حاصل از این تحقیق نشان می‌دهد که ضعف ساختاری مدیریت شهری، عدم سلسله‌مراتب در نحوه تصمیم‌گیری و اجرا، بها ندادن به مشارکت مردم در برنامه‌ریزی‌های ملی - منطقه‌ای، مهیا نبودن زمینه‌های مالی اجرای طرح‌ها، عدم توجه به امکانات و موانع مالی و اعتباری مورد نیاز برای اجرای طرح‌ها و عدم توجه کافی به واقعیت‌ها، در تهیه طرح‌ها با ناکارآمدی آن ارتباط متقابل وجود دارد.

**واژگان کلیدی:** اجرا، طرح‌های توسعه شهری، مشارکت، مدیریت شهری، منابع مالی

## مقدمه

شهر ساخته پرداخته اندیشه بشری و محصول تفکر اوست و از این رو، شهر در جوامع مختلف سیما و منظری متفاوت را به نمایش می‌گذارد. بر این اساس، الگوهایی که برای ساماندهی و برنامه‌ریزی شهرها تدوین می‌شود، نمی‌تواند معیاری کاملاً استاندارد برای تمام شهرها با شرایط متفاوت فرهنگی و ویژگی‌های طبیعی، ارائه دهد. بنابراین، در مرحله نخست باید بررسی نمود که آیا طرح مورد نظر و برنامه مورد عمل بر اساس مکانیزم خاص اقتصادی و بافت اجتماعی و نیز ارگانیک فرهنگی شهر سازگار است یا خیر؟ بنابراین، تصمیم‌گیری در مورد شهر با خصایص منحصر به فرد آن در اقصی نقاط دنیا که مکانیزم خاصی بر آن حاکم است، صرفاً بر مبنای نسخه از پیش نگاشته شده بدون تعدیل تئوریک و عملی، امکان‌پذیر نیست (رهنمایی و شاه‌حسینی، ۱۳۸۷: ۸۴-۸۲). تردیدی نیست که طرح توسعه شهری در هر شکل و قالبی باشد و هر عنوانی که داشته باشد سندی علمی و کارشناسی است که رشد و شکوفایی آینده شهر را بر مبنای موازین فنی، شهرسازی، بهداشتی و زیست‌محیطی و اصول شناخته‌شده پایداری، توازن، تناسب، هماهنگی و همسانی اجزا و ارکان تضمین می‌کند. به طوری که اولین پرسشی که در هر شرایط و موقعیتی پیش روی مدیران شهری قرار دارد برخورداری یا عدم برخورداری شهر از سند و طرح توسعه است. در واقع می‌توان گفت طرح توسعه، شناسنامه یا سند هویت هر شهر است و تولد، رشد و نمو، شکوفایی، موجودیت و موفقیت یا ناکامی شهر بسته به میزان اجرا و پایبندی به ضوابط این سند است، موضوعی که متأسفانه به دلیل موانع اساسی و چالش‌های بنیادی علی‌رغم وجود طرح‌های توسعه شهری در بسیاری از شهرهای کشور فرصت رشد و شکوفایی پیدا نکرده و موجودیت شهر با اندام‌واره‌های خود نتوانسته در چارچوب این لباس فاخر خودنمایی کند و حتی فرصت اجرای اصول اولیه شهرسازی و معماری نیز برای آن فراهم نشده است (فدایی، ۱۳۸۸: ۳). همگام با توسعه شهرنشینی در ایران و لزوم نگرش مجدد به ماهیت شهرها و نیازهای اجتماعی - اقتصادی و کالبدی آن‌ها، طرح‌های جامع در سال ۱۳۴۵ به صورت نسخه‌ای کاملاً وارداتی از سوی کشورهای غربی و با الهام از نظریات پاتریک گدس، برای شهرهای ایران پیشنهاد شد. در آن سال، اولین طرح جامع برای بندر لنگه و در سال ۱۳۴۶ برای شهرهایی چون تهران، تبریز، قزوین و رشت تهیه گردید که همگی از نظر فرآیند، روش‌شناسی و

دیدگاه‌ها، متکی بر سوابق طرح‌های جامع اروپا و آمریکا بوده است؛ چراکه در آن تاریخ، رشته شهرسازی در ایران پا نگرفته بود (مجتهدزاده، ۱۳۴: ۱۳۷۷). اکنون بیش از چهار دهه از زمان تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری و از آن جمله طرح‌های جامع شهری می‌گذرد. علی‌رغم همه‌ی تمهیداتی که در عناوین طرح‌ها و محتویات آن‌ها صورت گرفته، ارزشیابی‌ها نشان می‌دهد که این طرح‌ها در دستیابی به اهداف خود ناموفق بوده‌اند. بدون تردید شهرداری‌ها و سازمان‌های تهیه‌کننده طرح‌ها در این مدت تجربیات زیادی کسب کرده‌اند، اما به دلیل مشکلات زیاد، از جمله خلأ ناشی از تفاوت بین دیدگاه‌های مهندسیین مشاور تهیه‌کننده و شهرداری‌ها و همچنین نبود توان فنی و تخصصی لازم در شهرداری‌ها بسیاری از مسائل همچنان پابرجاست (دلیر و همکاران، ۱۳۸۷: ۲۱۰). در این تحقیق پیرامون برخی عوامل مؤثر در عدم کارآمدی و اثربخشی طرح‌های توسعه شهری در ایران بحث شده است.

## بیان مسأله

از شروع تهیه طرح‌های شهری در ایران حدود پنج دهه می‌گذرد؛ اما با وجود کسب تجارب فراوان تهیه‌کنندگان و مجریان امور شهری، در عمل طرح‌های شهری نتوانستند در مسیر توسعه برنامه‌ریزی شده شهرها به‌رغم برخی جنبه‌های مثبت موفق باشند (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۵: ۱۶۷). به‌موجب قوانین موضوعه در ایران، این طرح‌ها مهم‌ترین ابزار ساماندهی کالبدی شهرها است و انجام انواع اقدامات و صدور انواع مجوزهای عمرانی بر اساس آن‌ها انجام می‌شود؛ اما موفقیت این طرح‌ها، همواره مورد سؤال و تردید بوده است. زیرا این طرح‌ها نه تنها در تحقق اهداف‌شان ناکام بوده‌اند بلکه، در مواردی خود مشکلات جدیدی را نیز ایجاد نموده‌اند (علی‌اکبری و همکاران، ۱۳۹۲: ۹۸). طرح‌های توسعه شهری در ایران و نیز در سایر نقاط جهان دارای کارکرد مناسب و مورد انتظار برنامه‌ریزان، مدیران شهری و مردم نبوده است و غالباً درصد بسیار کمی از پیشنهادها کاربری اراضی آن‌ها تحقق می‌یابد (عزیزی و شهاب: ۱۳۹۲: ۱). به‌طور کلی می‌توان چنین عنوان نمود که از همان آغاز تاکنون، روش تهیه طرح‌های جامع شهری در حین اجرا مورد نقد و بررسی کارشناسان و مجریان بوده و عده‌ای همواره اعتقاد دارند که طرح‌های تهیه‌شده در ایران از کارایی لازم برخوردار نیستند. عدم هماهنگی میان بخشی، سیستم یک‌طرفه

اداره شهرها در انطباق با نیازهای جامع از طریق حمایت اطلاعاتی مسئولین و برنامه‌ریزان در زمینه امور شهری و مسائل و مشکلات موجود و همچنین نقش طرح‌های توسعه شهری در هماهنگ کردن برنامه‌های بخشی نهادها و سازمان‌های مسئول در اداره امور شهر، ضرورت توجه به طرح‌های توسعه شهری، شناخت و اصلاح نارسایی‌ها را دوچندان می‌کند (پوراحمد و همکاران، ۱۶۸: ۱۳۸۵) و با نگاهی راهگشا به چگونگی نحوه اجرا، مشارکت در طرح‌ها و تأمین منابع مالی طرح‌ها می‌توان مسائل و مشکلات را شناخت و راهکارهایی را برای جلوگیری از شدت یافتن مسائل تدارک دید.

### روش‌شناسی تحقیق

این تحقیق با روش توصیفی تحلیلی و با تکیه بر مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای به بررسی و تحلیل موضوع مورد بحث می‌پردازد.

### پیشینه تحقیق

شاید از اولین طرح‌های شهری که مدعی بود به مسأله مورد توجه برنامه‌ریزی معاصر که در جهت حل مشکل مسکن، محیط‌زیست، ترافیک و عواملی از این دست توجه دارد، همان طرحی باشد که ایدفونس سردا<sup>۱</sup> در سال ۱۸۵۹ برای بارسلونا ارائه داد؛ و بدون تردید طرح‌های بعدی همچون طرح شهر خطی آرتور سوریا<sup>۲</sup>، طرح برنهام وادوارد بنت<sup>۳</sup> برای شیکاگو در سال ۱۹۰۹ طرح لندن بزرگ به دست پاتریک ابرکرامی<sup>۴</sup> در سال ۱۹۴۴ و طرح شهر شعاعی لوکوربوزیه<sup>۵</sup> با عنوان شهر درخشان به سال ۱۹۳۳ و غیره بودند که به این حرفه نو شکل بخشیده و ضرورت تهیه آن را انکارناپذیر ساختند (حسین زاده دلیر و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۳۶). در این راستا در جدول ۱، به چند نمونه از تحقیقاتی که به بررسی طرح‌های توسعه شهری در ایران پرداخته‌اند اشاره می‌شود.

### دیدگاه‌ها و مبانی نظری

به‌طور کلی فرآیند تهیه طرح‌های توسعه شهری از گرایش کالبدی و فیزیکی صرف در ابتدای شکل‌گیری اندیشه طرح‌ریزی برای شهرها به‌سوی تلفیق اهداف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و کالبدی پیش می‌رود و با توجه به پیچیده‌تر شدن محیط‌های شهری و گسترش متغیرها و عوامل دخیل در رشد و توسعه شهرها و تغییرات و دگرگونی‌های وسیع در علوم، نظریات و

تصمیم‌گیری، قطع شدن رابطه بین تهیه‌کننده و اجرا کننده طرح، است. عدم شناخت کافی از مناطق و محورهای توسعه به همراه فرضیاتی که متکی به شناخت کامل از محدوده مورد مطالعه نبوده باعث شده که ارزش‌های عملی و اجرایی طرح‌های جامع به مقدار زیادی کاهش یابند (حسین‌زاده دلیر و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۳۷-۱۳۸). این که در شرایط حاضر بسیاری از نقاط شهری کشور، که نه بر اساس روند تکاملی فرهنگی، بلکه بر اساس تصمیم‌گیری دولتی ایجاد شده‌اند، واجد شرایط اجرای چنین طرحی با ابعاد گسترده سرمایه‌گذاری و اجرایی هستند یا نه نیازمند بررسی در مکانیزم مدیریتی و در عین حال، ابعاد اقتصادی و فرهنگی جامعه شهری است. بر اساس آنچه گفته شد، می‌توان دریافت که در بسیاری موارد فقدان پیش‌شرط‌های لازم، به عملی نشدن طرح‌های توسعه شهری منجر شده است (حاتمی نژاد و فرجی ملایی، ۱۳۹۰: ۵۸). در این راستا سؤال تحقیق حاضر این است که در ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری ایران چه عواملی تأثیرگذارند و ارتباط ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری را در ارتباط با سه حوزه اجرا، مشارکت و منابع مالی نشان دهد.

### اهمیت و ضرورت تحقیق

طرح‌های شهری در هدایت توسعه شهرها به‌عنوان مهم‌ترین ابزار، مورد استفاده قرار می‌گیرند. به‌موازات تغییرات صورت گرفته در شهرها که بدون تردید ناشی از رشد طبیعی جمعیت شهری و مهاجرت از روستا به شهر بوده و عامل گسترش شهرها به شمار می‌رود، مانند دوره‌های قبل از انقلاب صنعتی نمی‌توان شهرها را به حال خود رها کرد. به همین دلیل، برای توسعه‌ی متوازن شهرهای امروزی، طرح‌های شهری بنیادی‌ترین ابزار شکل‌دهی به شمار می‌روند (دلیر و همکاران، ۱۳۸۷: ۲۱۱). این طرح‌ها با هزینه و انرژی زیادی تهیه شده‌اند و هرچند تأثیرات مثبتی در منطقه‌بندی کاربری‌ها و رعایت ضوابط مقررات ساختمانی داشته‌اند، اما به دلایل متعدد نتوانسته‌اند به‌تمامی اهداف خود دست یابند. تنها درصد ناچیزی از برنامه‌ها و طرح‌های آن‌ها تحقق یافته‌اند از طرف دیگر، شناخت دقیق از تحولات هر پدیده، برای اصلاح و بالا بردن آن امری گریزناپذیر است. هر چه این شناخت اصولی‌تر، علمی‌تری و دقیق‌تر باشد، تبیین و بازنگری آن بهتر خواهد بود (براتی و محمدی، ۳۸: ۱۳۸۹). بر این اساس اهمیت ارزیابی مداوم طرح‌ها در جهت کارآمد کردن مدیریت

جدول (۱): پیشینه تحقیق

نام محقق	سال	موضوع تحقیق	هدف و نتیجه تحقیق
پوراحمد و همکاران	۱۳۸۵	آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور	درک تحولات و فرایندهای مربوط به شهر و شهرسازی نیازمند واقع‌گرایی در تدوین اهداف و برنامه‌ها در مقیاس ملی، منطقه‌ای و محلی و پرهیز از ارائه طرح‌های خیالی و آرمانی جهت هماهنگ کردن شهرنشینی با شهرسازی در کشور و جلوگیری از بروز ناهنجاری‌ها و نابسامانی‌ها در محیط شهری است. چراکه آنچه تاکنون در کشور اتفاق افتاده تقدم شهرنشینی بر شهرسازی و دنباله‌روی طرح‌های شهری از فرآیندهای شهرنشینی برای کاهش مشکلات بوده است.
رهنمایی و همکاران	۱۳۸۶	آسیب‌شناسی حقوقی طرح‌های توسعه شهری از تدوین تا اجرا	مجموع آنچه تاکنون به‌عنوان قوانین و مقررات در زمینه اداره امور شهرها به تصویب و اجرا رسیده است ناکارآمد و با اتخاذ تدابیر گوناگون و گاه مغایر همراه بوده و با گذشت زمان خلط مباحث مربوط به آن‌ها دوچندان شده است.
حسین زاده دلیر و همکاران	۱۳۸۷	طرح‌های شهری ایران از قلمرو تهیه تا واقعیت آن در اجرا	نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که نبود مدیریت واحد شهری، کیفیت مطالعات و برآورد مهندسی مشاور و ناتوانی شهرداری‌ها از بعد مالی و انسانی، در عدم موفقیت این طرح‌ها مؤثر بوده است.
حاتمی‌نژاد و فرجی‌ملایی	۱۳۹۰	امکان‌سنجی اجرای طرح‌های استراتژی توسعه شهری (CDS) در ایران	در شرایط کنونی ایجاد تغییرات بنیادین، به‌ویژه در مدیریت شهری، اقتصاد شهری و شاخص‌های کیفیت زندگی در جهت بسترسازی به‌کارگیری استراتژی توسعه شهری امری ضروری است. ضعف ساختاری مدیریت شهری در شرایط کنونی ظرفیت مناسبی برای اجرای طرح استراتژی توسعه شهری را نداشته، ایجاد تحولاتی در آن را می‌توان ضروری و حیاتی مطرح کرد.
علی‌اکبری و همکاران	۱۳۹۲	بررسی روش‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در ایران	علاوه بر تغییر در روش‌شناسی و شرح خدمات تهیه طرح‌ها، ضروری است در نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور هماهنگی لازم ایجاد شود. در این راستا باید حدود و ثغور وظایف ارگان‌های مختلف و هماهنگی در بین انواع طرح‌های توسعه از طریق تهیه قانون جامع شهرسازی ایجاد شود.

منبع: نگارندگان با تلخیص)

تلاش‌هایی در جهت اصلاح نارسایی‌های این طرح‌ها و همگامی با تحولات زمان از سوی سازمان‌های تهیه‌کننده (وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، مهندسی مشاور) همانند بازنگری در شرح خدمات طرح‌ها صورت گرفته اما به دلیل مشکلات زیرساختی 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 نتوانسته‌اند کاملاً موفق باشند (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۵: ۱۷۰). در جدول ۲، تعدادی از طرح‌های توسعه شهری که در کشور وجود دارد، آورده شده است.

اندیشه‌ها و رشد آگاهی‌های اجتماعی مردم و بالطبع در محیط انسانی، نظریات و گرایش‌های برنامه‌ریزی در جهان به‌سوی نگرش‌های ساختاری- راهبردی، برنامه‌ریزی گام‌به‌گام و برنامه‌ریزی مشارکتی و غیره در جهت مقابله با تغییرات ناگهانی و ایجاد طرح‌های سیال و انعطاف‌پذیر حرکت می‌کند. در ایران باوجود 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 می‌گیرد. البته در چندساله اخیر

جدول (۲): انواع طرح‌های توسعه شهری

<p>طرح‌های جامع شهری برای اولین بار در برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب اسلامی مطرح شدند و در دوران برنامه چهارم و عمرانی برای ۲۰ شهر کشور طرح جامع تهیه شد. طرح جامع شهر عبارت است از طرح بلندمدتی که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، 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 آن‌ها تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌گردد.</p>	<p>طرح جامع شهر<sup>۶</sup></p>
<p>عبارت است از طرحی که بر اساس معیارها و ضوابط کلی و طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها، وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری، اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی، نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد.</p>	<p>طرح تفصیلی<sup>۷</sup></p>
<p>عبارت است از طرحی که در آن برای گسترش آتی شهر و نحوه استفاده از زمین‌های شهری برای عملکردهای مختلف به‌منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارائه راه‌حل‌های کوتاه‌مدت و مناسب برای شهرهایی که دارای طرح جامع نمی‌باشد، تهیه می‌شود طرح‌های هادی شهری دارای سابقه طولانی‌تری نسبت به طرح جامع می‌باشند. به‌طوری‌که از سال ۱۳۳۴ به‌صورت طرح‌های گذر بندی و شبکه‌بندی برای شهرها توسط وزارت کشور و با استفاده از خدمات برخی از کارشناسان شهرسازی آمریکایی و آلمانی تهیه می‌شدند. از سال ۱۳۵۳ با تصویب قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی جنبه قانونی یافته و برای شهرهایی که فاقد طرح جامع می‌باشند، تهیه شده است.</p>	<p>طرح هادی شهری<sup>۸</sup></p>
<p>آماده‌سازی زمین برای سکونت، فعالیتی جدید در شهرسازی ایران است که از سال ۱۳۶۴ در ایران معمول شده است. آماده‌سازی زمین در حقیقت شهرسازی اجرائی است، یعنی آنچه در طرح‌های جامع و تفصیلی برای شهر و شهرنشینان اندیشیده و تدوین شده است باید در آماده‌سازی زمین به مرحله اجرا درآید. آماده‌سازی زمین، مجموعه فعالیت‌هایی است هماهنگ و ضروری در اراضی متعلق به سازمان زمین شهری که به‌منظور ایجاد امکان بهره‌برداری از اراضی، به‌منظور احداث واحدهای مسکونی و تأسیسات وابسته به آن‌ها و رفع نیازمندی‌های عمومی صورت می‌گیرد و شامل تسطیح زمین، ایجاد شبکه‌های عبور و مرور، شبکه‌های آبرسانی و فاضلاب، برق، مخابرات و غیره می‌باشد.</p>	<p>طرح آماده‌سازی زمین</p>
<p>این طرح به‌منظور تدوین سیاست‌ها و ارائه راهبردها در زمینه هدایت و کنترل توسعه و استقرار مطلوب مراکز فعالیت، مناطق حفاظتی و همچنین توزیع متناسب خدمات برای ساکنان شهرها و روستاها در یک یا چند شهرستان که از نظر ویژگی‌های طبیعی و جغرافیایی همگن و از نظر اقتصادی، اجتماعی و کالبدی دارای ارتباطات فعال متقابل باشند، تهیه می‌شود.</p>	<p>طرح جامع شهرستان (طرح جامع ناحیه‌ای)</p>
<p>طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده، در نخستین سال‌های شروع اصلاحات فیزیکی و مداخلات در بافت‌های قدیمی شهرها در دوره رضاخانی مطرح گشتند که عمدتاً با هدف پاک کردن محلات مرکزی شهر و ساختن واحدهای مسکونی جدید مطابق یک طرح جامع طراحی شدند. با گذشت زمان و به‌دلیل عدم اجرای طرح‌های فوق‌الذکر و بروز مشکلاتی در شهرها، دیدگاه حکومت و متخصصان شهرسازی کشور در خصوص بهسازی بافت‌های فرسوده با تغییراتی همراه شد. در اوایل دهه ۶۰، طرح‌های روان‌بخشی مطرح شدند که عمدتاً در آن‌ها ایجاد دسترسی مناسب به بافت‌ها مدنظر بود، پس از آن به عملکرد بافت‌ها توجه بیشتری شد، سپس مرمت و احیاء و پس از آن بافت قدیم تأکید ویژه‌ای یافت تا اینکه در سال ۱۳۷۳ با تصویب برنامه پنج‌ساله دوم و تأمین اعتبار برای طرح‌های بافت‌های مسأله‌دار شهری، طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده به شکل جدیدتری طرح گشتند.</p>	<p>طرح بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده</p>
<p>طرحی است که شامل استفاده از سرزمین در قالب هدف‌ها و خط‌مشی‌های ملی و اقتصادی از طریق بررسی امکانات و منابع و مراکز جمعیت شهری و روستایی کشور و حدود و توسعه و گسترش شهرها و شهرک‌های فعلی و آینده و قطب‌های صنعتی و کشاورزی و مراکز جهانگردی خدماتی بوده و در اجرای برنامه‌های عمرانی بخش‌های عمومی و خصوصی - ایجاد نظم و هماهنگی می‌کند.</p>	<p>طرح جامع سرزمین</p>
<p>طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای با هدف مکان‌یابی برای گسترش آینده شهرهای موجود و ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید پیشنهاد شبکه شهری آینده کشور یعنی اندازه شهر چگونگی استقرار آن‌ها در پهنه کشور و سلسله‌مراتب میان شهرها به‌منظور تسهیل و مدیریت سرزمین و امر خدمات‌رسانی به مردم و پیشنهاد چهارچوب مقررات ساخت‌وساز در کاربردهای مجاز زمین‌های سراسر کشور تهیه می‌شود.</p>	<p>طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای</p>

انواع طرح‌های توسعه شهری در ایران

منبع: نگارندگان با تلخیص

## جایگاه مشارکت در برنامه‌ریزی

مسئله مشارکت<sup>۱</sup> مردم در برنامه‌ریزی توسعه موضوعی است که به دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی برمی‌گردد. از اواخر دهه ۷۰ میلادی، دو جریان به موازات هم به حرکت افتاده و به تدریج شتاب گرفتند، از یک طرف نارضایتی نسبت به عدم تطابق برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه با واقعیت‌های جوامع محلی به‌طور فزاینده‌ای در سطوح و محافل رسمی و علمی ابراز می‌شد. روند توسعه تابع طرح‌ها و پروژه‌هایی بود که متخصصین بیرونی بر پایه سطحی‌ترین شناخت از واقعیت‌های محلی طراحی می‌کردند. از طرف دیگر، در نقاط مختلف جهان تجارب گوناگون حاکی از آن بود که توان و ظرفیت مردم برای سهم‌پذیری در فرآیند توسعه به‌مراتب بیشتر از آن است که تصور می‌شود. مردم محلی کم‌کم به‌عنوان منابع و افراد و گروه‌های ذی‌ربطی به رسمیت شناخته می‌شدند که درک و دانش عمیق و مفصلی از محیط زندگی خود دارند. این دو جریان منجر به پیدایش و گسترش رهیافت‌هایی شد که امکان و شرایط مساعدتری برای درگیر شدن مردم به‌طور فعال در فرآیند مدیریت و تصمیم‌گیری و همچنین جمع‌آوری اطلاعات فراهم می‌آوردند تا تصویر تحلیلی که از جامعه محلی به دست می‌آید از عمق بیشتری برخوردار باشد و متعاقباً طرح و برنامه‌هایی که قرار است بر اساس یافته‌های مطالعات مدنظر قرار گیرد، ارتباط نزدیک‌تری با ابعاد مختلف زندگی و معیشت محلی داشته باشد (طالشی و عفتی، ۱۳۹۱: ۳۵).

## شیوه‌های مشارکت شهروندی در فرآیندهای توسعه‌ی شهری

در الگوهای جدید برنامه‌ریزی و مدیریت شهری جهانی، اجرای پروژه‌های مشارکت شهری جایگاه خاصی یافته است. اجرای پروژه توسعه‌ی شهری یک فعالیت جمعی است مبتنی بر نقش مشارکت شهروندی با الگوهای متفاوت مبتنی بر مشارکت افراد، خانواده‌ها، گروه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و بخش‌های خصوصی و عمومی است. اصطلاح تخصصی توسعه پایین به بالا، نیز ناظر به نقش مشارکتی مردم است و نقش مشارکتی مردم (افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها) در فرآیند توسعه از جمله توسعه شهری واقعیتی انکارناپذیر است. تجربیات جهانی نشان می‌دهد که از دهه ۱۹۸۰ میلادی به بعد در برنامه‌های توسعه‌ی شهری توجه فزاینده‌ای به رویکرد مشارکت صورت گرفته است (رجبی، ۱۳۹۰: ۱۰۱).

## الگوهای مشارکت شهروندان در فرآیند طرح‌های توسعه شهری

امروزه شهرها در برنامه‌ریزی و اداره امورشان با مشکلاتی چون کمبود یا فقدان منابع درآمدی پایدار و نظام اداری و فنی ناکارآمد مواجه‌اند که جهت حل این مشکلات و پاسخ‌گویی به چالش‌های جامعه شهری، نیاز به مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی می‌باشد. مشارکت واقعی و آگاهانه مردم تنها در سایه وجود و حضور جدی گروه‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی و غیردولتی میسر است که شهروندان را نسبت به حقوق، وظایف تعهدات‌شان در برابر جامعه شهری و توانایی آنان را در کنترل و اداره محیط اطرافشان آگاه می‌سازند. در واقع تشکلهای غیردولتی به‌عنوان راهکاری نو برای مشارکت بخشی مردم در تعیین سرنوشت خود از آن جهت در دنیای امروز اهمیت یافته‌اند که می‌توانند به‌عنوان حلقه واسطه میان حکومت‌ها و مردم، عهده‌دار انتقال خواسته‌های ملت به نظام حکومتی باشند.

مشارکت واقعی آگاهانه و مؤثر مردم در طرح‌های توسعه شهری در سایه وجود و حضور جدی گروه‌ها، نهادها و سازمان‌های جامعه مدنی (CSOs) و از جمله سازمان‌های غیردولتی (NGOs) میسر است سازمان‌هایی که شهروندان را نسبت به حقوق، وظایف و تعهدات‌شان در برابر شهری که در آن سکونت گزیده‌اند و نسبت به توانایی آنان در کنترل و اداره محیط اطرافشان آگاه سازند، به‌عنوان واسطه و میانجی از حقوق شهروندان به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر و محروم در برابر نهادهای سازمان‌های حکومتی و دولتی و بخش خصوصی دفاع نمایند. مردم را برای تغییر وضع محیط‌زیست شان برانگیخته و بسیج سازند و برای آنان حمایت‌های مالی، فنی و مشاوره‌ای فراهم کنند. از لحاظ نظری NGOs شفاف‌ترین بیانیه، جامعه مدنی هستند و از نوع سازمان‌های واسطه و میانجی محسوب می‌شوند. لذا با توجه به مباحث مطرح‌شده مطالعه در این زمینه چه به‌صورت نظری و چه به لحاظ به‌منظور تعیین نقش سازمان‌های غیردولتی در افزایش مشارکت عمومی در جامعه شهری اهمیت و ضرورت پیدا می‌کند (رجبی، ۱۳۹۰: ۱۱۳). طبق تجارب جهانی می‌توان عرصه‌های مشارکت در امور شهرها را به چهار گروه تقسیم کرد:

۱. مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری شهری
۲. مشارکت در آبادانی شهر
۳. مشارکت در تأمین ایمنی شهر
۴. مشارکت در بهبود محیط شهری

جدول (۳): مزیت‌های مشارکت شهروندان در طرح‌های توسعه شهری

مزیت‌های مشارکت شهروندان در طرح‌های توسعه شهری	- مشارکت مردمی در شرایط متغیر و پیچیده اجتماعی، گروه‌ها و افراد مختلف را در روند برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری دخالت می‌دهد.
	- مشارکت مردمی می‌تواند در خدمت به وجود آمدن تغییرات بنیانی در جامعه قرار گیرد.
	- فعال کردن شهروندی که میل به فردیت و گریز از مسئولیت دارند و در موارد افراطی منزوی و بیگانه می‌شوند.
	- در فرآیند مشارکت روحیه اجتماعی و حس همکاری و تعهد پدید می‌آید.
	- مشارکت امکان ترفیع، آموزش و تربیت قشر کم‌درآمد و محروم را فراهم می‌کند.
	- مشارکت امکان مبادله عقاید و اولویت‌ها، ارزیابی پویای منافع عمومی و قابلیت اجرا و پذیرش پیشنهادی طرح‌ریزی را فراهم می‌کند.
	- مشارکت پشتیبان دموکراسی مشارکتی به‌جای دموکراسی نمایندگی است و از حق دموکراتیک هر انسان و بدین ترتیب عموم برای شرکت در فرآیند تصمیم‌گیری دفاع می‌کند.
	- مشارکت به اعضای شوراها و تصمیم‌گیران کمک می‌کند تا تصویر روشن‌تری از نیازها و خواسته‌های مردم را به دست آورند. که از این طریق می‌توان حساسیت و تأثیر تصمیم‌گیری را به حداکثر رساند.
	- مشارکت عمومی، مردم و مسئولان را به یکدیگر نزدیک‌تر می‌کند و ما را جایگزین من و تو می‌سازد.
	- مشارکت زود هنگام شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری، از یکسو موجب همیاری و نگر داشت منابع عمومی و از سوی دیگر بازدارنده رفتارهای منفی و ستیزه‌جویانه است.

منبع: (طالشی و عفتی، ۱۴۶: ۱۳۹۱)

میان‌مدت و بلندمدت اطلاق می‌گردد. منظور از منابع مالی، منابعی است که با استفاده از ابزارهای تأمین مالی چه به صورت مستقیم (نقدی) و چه به صورت غیرمستقیم، حاصل می‌آید و هدف نظام مالی در حقیقت ایجاد رابطه منطقی بین دارندگان وجوه (سرمایه‌گذاران) و کسانی که نیاز به تأمین مالی دارند، (سرمایه‌پذیری) می‌باشد. این روش‌ها در نهایت تبدیل به سرمایه می‌گردند و از آنجا که در فرآیند اجرای پروژه‌های شهری مهم‌ترین عامل محسوب می‌گردند، الزامات و ملاحظات را ایجاد می‌کند که با توجه به نوع رویه و محصول مورد نظر متفاوت است و از این جهت هیچ‌یک بر دیگری ارجحیت ندارد و تنها پس از شناخت کافی در مورد سایت و نیازهای ساکنین قابل برنامه‌ریزی و تخصیص خواهد بود (حسن‌زاده، ۱۳۹۰: ۴). بر همین مبنا چون منابع مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری محدود هستند، بنابراین باید بررسی و تخصیص آن‌ها به صورت منظم انجام شود (UN-Habitat, 2007). شاید واضح‌ترین و از بسیاری از جهات قابل قبول‌ترین توصیه‌ای که در زمینه‌ی ساختار درآمد در هر سطحی از دولت می‌توان ارائه داد این باشد که تعرفه مصرف‌کننده در هر جا که امکان‌پذیر باشد باید مورد استفاده قرار گیرد. دولت‌های محلی و تا حدودی دولت‌های منطقه‌ای را از نقطه نظر اقتصادی می‌توان به مثابه بنگاه‌هایی در نظر گرفت که بسته‌هایی از خدمات عمومی محلی را به ساکنان آن محله عرضه می‌کنند. مردم اگر خواهان خدمات آن‌ها باشند آماده پرداخت هزینه خدمات خواهند بود سیاست مناسب این است که

در شرایط کنونی ایران، نوع و ساختار عملکرد بخش‌ها و نهادهای مسئول در توسعه و عمران شهری، معمولاً به صورتی است که دست‌یابی به مشارکت را دشوار می‌سازد (مهدی‌زاده و همکاران، ۱۳۸۷).

**مزیت‌های مشارکت شهروندان در طرح‌های توسعه شهری**

مشارکت باعث افزایش ادراک شهروندان و افزایش میزان انعطاف‌پذیری آن‌ها در انجام طرح‌های شهری می‌شود (Chandan, 1997: 355). به عبارت دیگر با مشارکت عمومی مردم، فرآیند تدوین سیاست‌ها، هدف‌ها و طرح‌های مؤثر در محیط زندگی به طور مستقیم انجام می‌گیرد (Wihick, 1999: 850). مشارکت شهروندان در طرح‌های توسعه شهری دارای مزیت‌هایی است که در یک جمع‌بندی در جدول ۳، آورده شده است (طالشی و عفتی، ۱۳۹۱: ۱۴۵).

**تأمین منابع مالی و انواع روش‌های آن**

از جمله عوامل مهم و کلیدی در رشد اقتصادی کشورها و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه، تجهیز منابع مالی به‌منظور تأمین نیازهای فعالیت‌های اقتصادی مؤثر است و در این ارتباط کشورهای جهان سعی بر آن دارند تا ضمن بسط و توسعه نظام مالی توانمند و پویا و ایجاد تغییرات متنوع متناسب با زمان و نیاز، در راستای افزایش رشد اقتصادی و رفاه عمومی گام بردارند. تأمین مالی اصطلاحاً به فرآیند تمرکز منابع مالی یا سرمایه به‌صورت





### تأمین منابع مالی

یکی از مؤثرترین عوامل در تحقق کاربری‌ها، مسأله قیمت اراضی است که تأثیری زیادی در امکانات مالی و اعتباری مورد نیاز برای اجرای طرح‌ها دارد. چگونگی تأمین منابع مالی مهیا نبودن زمینه‌های مالی اجرای طرح‌ها و عدم توجه به امکانات و موانع مالی و اعتباری مورد نیاز برای اجرای طرح‌ها موضوعی است که نیاز به توجه ویژه‌ای دارد. طرح‌های توسعه شهری به علت فقدان اعتباری مطمئن و مستمر دستگاه‌های اجرایی، موجب شده که هرگونه تلاش در جهت تحقق طرح به ناکامی مواجه شوند در (شکل ۱)، تأثیر کمبود اعتبارات دستگاه‌های مجری بر عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری نشان داده شده است (رهنمایی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۱). از مهم‌ترین مؤلفه‌های سرمایه‌گذاری، فراهم آوردن بسترهای امنیت سرمایه‌گذاری است و مدیریت شهری، نقش بسزایی را در ایجاد این مهم ایفا می‌نماید. اگر مجموعه مدیریت شهری بتواند در دنیای رقابتی، نقاط قوت و ضعف شهر خود را بشناسند و درصد تقویت مزایای رقابتی آن برآید، از این رهگذر شهر می‌تواند نقطه قابل اتکایی در شبکه جهانی شهرها بیابد و کارکردهای خود را در نظام سرمایه‌داری بین‌الملل بهبود بخشد. بدین ترتیب می‌توان گفت مدیریت شهری با مدیر شهرداری تفاوت‌های بسیاری دارد؛ اولی مسئول ارتقای قابلیت‌ها و توانمندی‌های شهر و شهرنشینان است، در حالی که دومی بیشتر مجری است و پاسخگویی آن تنها محدود به نحوه عملکرد است نه نتایج و پیامدها (فصلنامه اقتصاد شهر، ۱۳۹۰: ۱۰۲).



شکل (۱): تأثیر کمبود اعتبارات بر عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری، منبع: (رهنمایی و همکاران، ۲۲: ۱۳۸۶).

قیمت‌های درستی بر عرضه خدمات عمومی وضع و وصول شود. که این مبلغ تقریباً برابر همان هزینه نهایی یک واحد خدمات اضافی است. تقریباً در این حالت است که مقدار مناسبی از خدمات مناسب در اختیار افراد مناسب یعنی افرادی بر اساس شدت نیازشان تمایل به پرداخت بهای این خدمات را دارند، عرضه خواهد شد. هرچند وضع تعرفه و وصول آن از استفاده‌کنندگان ایده خوبی است اما کاربست آن در عمل کاری است بس دشوار. در قوانین موضوعه کشور برخلاف برخی از کشورها، قانون‌گذار دست شهرداری‌ها را برای وصول تمام یا قسمتی از بهای خدمات شهری باز گذاشته است. برخی از صاحب‌نظران مدیریت شهری مهم‌ترین دلیل عدم تحقق طرح‌های شهری را مشکل تأمین هزینه‌های آن‌ها دانسته‌اند و معتقدند که هزینه‌های جاری شهر باید از طریق دریافت عوارض کافی برای ارائه خدمات شهر (جمع‌آوری زباله، نظافت شهر، حفظ و نگهداری فضاهای عمومی و مانند این‌ها) و سایر عوارضی که در قانون به‌عنوان درآمد شهرداری پیش‌بینی شده است تأمین گردد. که موارد آن بسیار بوده اما متأسفانه مبلغ آن به‌نگام یا مطابق روز نشده است. چرا که از زمان تصویب بسیاری از آن قوانین در زمان رضاشاه، حتی همان مبلغ اندک هم وصول نمی‌شود چون هزینه‌ی وصول آن بیش از مبلغ کنونی آن است که در قانون آمده است (حسن‌زاده و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۴۲).

### برنامه‌ریزی مالی طرح‌های توسعه‌ی شهری

هر طرح توسعه‌ی شهری، برای این که به اجرا درآید، باید دارای برنامه مالی باشد. به این معنی که یکی از ضروریات اجرای طرح‌ها، انطباق آن‌ها با فعالیت‌های اقتصادی و توانمندی‌های اقتصادی شهر است. تهیه برنامه‌ی مالی طرح‌های توسعه‌ی شهری و حل مسائل اقتصادی طرح‌ها در چرخه فعالیت‌های اقتصادی شهر از جمله مواردی است که تضمین‌کننده قابلیت اجرایی طرح‌هاست، در واقع برآورد دقیق درآمدها و هزینه‌های طرح و تنظیم برنامه مالی آن‌ها، مبنای تنظیم بودجه سالانه قرار می‌گیرد. البته منابع مالی محدود به بودجه شهرداری نمی‌باشد، بلکه تمامی منابع مالی راکد و فعال که تحت تسلط عوامل مؤثر در شهر قرار دارد را در بر می‌گیرد (سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۸۰).



## یافته‌های تحقیق

### ویژگی‌های نحوه تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران

- (۱) مشارکت مردم در مراحل مختلف صفر است؛
  - (۲) ارتباط طرح با مطالعات جامع اقتصادی، اجتماعی، تاریخی، جغرافیایی و کالبدی کم است؛
  - (۳) واقع‌گرایی در اهداف و قابلیت اجرایی بسیار کم؛
  - (۴) رعایت اصول عدالت در طرح بسیار کم است و غیره.
- با مرور این دست از مطالعات نخستین سؤال این است که علت این عدم تحقق و یا به عبارتی، شکست طرح‌های توسعه شهری چیست، می‌توان گفت طرح‌های توسعه شهری که در یک فضای آرمانی و جدا از واقعیات و ظرفیت جامعه شهری، برای شهر و شهروندان و نه با شهر و شهروندان تدوین می‌گردد، در واقع قابلیت اجرایی ندارد، چراکه مطالعاتی در باب امکان‌سنجی اجرایی بودن این طرح‌ها با توجه به شرایط و ظرفیت‌ها صورت نگرفته است. لذا انجام مطالعات امکان‌سنجی از اهمیت و ضرورت بالایی برخوردار است. شهرهایی که امروزه در کشور یکی پس از دیگری ایجاد می‌شوند، تنها تداعی‌کننده مفهوم شهرنشینی هستند و نه مفهوم شهر گرایی. کاملاً واضح است که ضعف فرهنگی نیز خود گویای این مطلب است که فراهم بودن پیش‌شرط فرهنگی جامعه نیز امری ضروری است. این‌که در شرایط حاضر بسیاری از نقاط شهری کشور، که نه بر اساس روند تکاملی فرهنگی، بلکه بر اساس تصمیم‌گیری دولتی ایجاد شده‌اند، واجد شرایط اجرای چنین طرحی با ابعاد گسترده سرمایه‌گذاری و اجرایی هستند یا نه نیازمند بررسی در مکانیزم مدیریتی و درعین‌حال، ابعاد اقتصادی و فرهنگی جامعه شهری است. بر اساس آنچه گفته شد، می‌توان دریافت که در بسیاری موارد فقدان پیش‌شرط‌های لازم، به عملی نشدن طرح‌های توسعه شهری منجر شده است (حاتمی نژاد و فرجی ملایی، ۱۳۹۰: ۵۸-۵۷).

### ارزیابی نحوه تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری در جهان و ایران

در آمریکا اولین اقدام هماهنگ در برنامه‌ریزی شهری به سال ۱۹۱۶ برمی‌گردد که در آن ضوابطی پیرامون منطقه‌بندی شهر نیویورک ارائه شده، مهم‌ترین بخش این قانون به چگونگی استفاده از زمین و مکان‌گزینی ساختمان‌ها در شهر مربوط می‌شد. در سال ۱۹۲۶ ضمن تهیه این ضوابط برای سایر شهرها، مقررات تعریف‌شده در آن به تأیید مقامات عالی رسید. از عمده

مباحث تأثیرگذار در تهیه طرح‌های شهری آمریکا، لزوم توجه به مسائل زیست‌محیطی، فضاها سبز و مناظر طبیعی بود که از دهه ۱۹۶۰، تغییر عمده‌ای در نحوه تهیه طرح‌ها به وجود آورده بود. در آلمان برای اجتناب از تمرکز تصمیم‌گیری در ایالت‌ها، اختیارات دولت در سطوح ناحیه و شهرستان توزیع شده است. کلیه جوامع محلی در آلمان موظف به تهیه طرح کاربری زمین است. هر جامعه محلی یک مرجع طرح‌ریزی محلی دارد و دولت در مورد مضمون و زمان‌بندی طرح‌ریزی نظارت می‌کند. در فرانسه سایر کشورها، دولت با اختیارات وسیع همواره به نحوی مستقیم در تهیه طرح‌های توسعه شهری دخالت می‌نماید. به عبارت دیگر برنامه‌ریزی شهری در فرانسه از وظایف دولت مرکزی است. در انگلستان مطابق قانون سال ۱۹۴۷ طرح‌های توسعه باید طرح‌های جامعی از کاربرد زمین و وضعیت توپوگرافی می‌بودند. شورای هر شهرستان موظف به تهیه نقشه عمومی آینده شهرستان بود که هر بیست سال تجدید می‌گردید. ضمیمه آن نقشه دیگری بود که نشان‌دهنده قسمت‌ها و مراحل مختلف توسعه بود و هر ۵ سال مورد بررسی مجدد قرار می‌گرفت، با تغییر در سیستم برنامه‌ریزی شهری انگلستان از سال ۱۹۶۸ این دو طرح، تحت عنوان طرح ساختاری و طرح تفصیلی محلی تهیه می‌شوند (زنگی‌آبادی و همکاران، ۱۳۹۳: ۴۸). در دانمارک، طرح‌های توسعه ملی توسط دولت مرکزی، طرح‌های توسعه منطقه‌ای توسط مقام‌های ایالتی و طرح‌های توسعه شهری توسط شهرداری‌ها تهیه می‌گردند. در چین، مهم‌ترین اهدافی که از برنامه‌ریزی‌های شهری دنبال می‌شود، ارتقاء کیفیت اقتصاد شهر، ارتقاء سطح زندگی مردم و حفاظت از محیط‌زیست طبیعی است. برای تحقق این اهداف از کوچک‌ترین واحد سازمانی تا بزرگ‌ترین مرجع در زمان تهیه طرح‌ها درگیر هستند. در ایران با توجه به برنامه‌ریزی در امور از اوایل سلطنت پهلوی به‌صورت کلاسیک شروع شده است، با این‌همه به‌صورت مدون و با یک روال تشکیلاتی، شاید بتوان حرکت برنامه‌ریزانه در ایران را از سال ۱۳۱۶، یعنی سال تشکیل نهاد گونه شورای اقتصاد دانست. طرح‌های شهری با کیفیتی که هم‌اکنون در کشور متداول است، از ابتدای برنامه سوم عمرانی کشور در ۱۳۴۱ تا ۴۶ آغاز گردید. در سال‌های اجرایی برنامه عمرانی سوم کشور، قرارداد تهیه طرح جامع چند شهر بین سازمان برنامه و تعدادی از مؤسسات مشاور معماری و ساختمانی منعقد گردید (زنگی‌آبادی و همکاران، ۱۳۹۳: ۴۹). به‌طور کلی،

بنیادی شده است. در این سال‌ها، به تدریج طرح‌های شهری، خصلت استراتژیک (راهبردی) یافته و برنامه‌ریزی شهری از یک‌سو به برنامه‌ریزی فضایی و از سوی دیگر به برنامه‌ریزی عمل‌گرا گرایش یافت. این تحولات بر پایه روش‌های تحلیل سیستمی به‌جای صرف نیرو برای شناخت جامع موضوعی، تلاش خود را متوجه تحلیل جامع مسأله کرده است، زیرا هم در عمل و هم در تئوری مشخص شده است که حل مسأله بیش از هر چیزی مستلزم صورت‌بندی درست از مسأله است (مهرزاده، ۱۳۸۲: ۲۳). در جدول ۴، مقایسه نحوه اجرای طرح‌های توسعه شهری در جهان و ایران در ابعاد و معیارهای مورد بررسی به‌صورت اعتبار وزنی و مجموع کل نتایج آمده است.

در حال حاضر، مبانی نظری تهیه طرح‌های شهری در ایران، متکی بر مدل پوزیتیویستی (Positivism) یعنی شناخت - تحلیل - طرح (Plan-Analysis-survey) است. این مدل به‌رغم آنکه مدت‌ها الگو و روش تهیه طرح‌های شهری در کشورهای مختلف جهان بوده، به تدریج جای خود را به مدل سیستماتیک تحلیل-طرح - سیاست (policy-Plan-Analysis) می‌دهد که به مفهوم رسیدن به اهداف و سرانجام ارزیابی و سیاست‌گذاری برای اجرا است. به این ترتیب، به‌رغم آنکه تغییرات مبانی نظری تهیه طرح‌های شهری در ایران، عمدتاً تغییرات محتوایی نبوده است، در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته روند تهیه طرح‌ها و مبانی نظری آن، به‌ویژه از اواخر دهه ۷۰ و اوایل دهه ۸۰، دستخوش تغییرات

جدول (۴): مقایسه نحوه اجرای طرح‌های توسعه شهری در جهان و ایران

۱۱	جمع‌بندی	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	وضعیت نمونه‌ها معیارهای صحیح در بررسی و تصویب طرح‌ها
ایران	کلی میانگین	اسرائیل	آمریکا	هند	برزیل	دانمارک	کانادا	آلمان	فرانسه	ژاپن	انگلستان	
۱	۳/۶	۴	۳	۴	۲	۴	۴	۴	۳	۴	۴	۱- مشارکت گسترده مردم در اجرای طرح
۱	۳/۱	۳	۲	۴	۲	۴	۳	۲	۴	۴	۳	۲- رضایت‌بخش بودن آثار اجرا بر مردم
۱	۳/۳	۴	۴	۴	۱	۳	۳	۳	۴	۴	۳	۳- توأم بودن ارتقا کیفیت محیط کالبدی با کمیت توسعه
۱	۳/۰	۲	۲	۴	۲	۳	۳	۳	۴	۴	۳	۴- کم بودن میزان عدول اساس از مفاد طرح
۰	۳/۳	۳	۲	۴	۲	۴	۴	۳	۳	۴	۴	۵- نقش طرح در جلب اعتماد عمومی و تشویق به سازمان‌دهی و همکاری
۲	۳/۱	۳	۳	۴	۲	۴	۳	۲	۳	۴	۳	۶- مشارکت گسترده دولت مرکزی در اجرای طرح
۴	۳/۰	۳	۳	۴	۲	۳	۲	۴	۱	۴	۴	۷- مشارکت شهرداری‌ها و نهادهای محلی در اجرای طرح‌ها
۱	۳/۰	۳	۳	۴	۲	۳	۳	۳	۲	۴	۳	۸- نقش مثبت طرح در هدایت توسعه و بازسازی شهری
۲	۳/۲	۳	۳	۴	۲	۴	۳	۳	۳	۴	۳	۹- ارتقاء استانداردهای توسعه
۱	۲/۱	۱	۱	۳	۱	۲	۱	۱	۳	۴	۴	۱۰- مرحله‌بندی اجرای طرح‌ها
۱۴	۳۰/۶	۲۹	۲۵	۳۹	۱۹	۳۳	۲۹	۲۸	۳۰	۴۰	۳۴	جمع امتیاز عوامل

امتیاز عوامل: ۵- بسیار زیاد، ۴- زیاد، ۳- نسبتاً زیاد، ۲- کم، ۱- بسیار کم  
(زنگی‌آبادی و همکاران، ۱۳۹۳ به نقل از مهندسین مشاور شارمند، ۱۳۷۸)

همکاری اهالی هر محله و با مشارکت آن‌ها در تأمین هزینه و نیروی کار لازم صورت می‌پذیرفته است. به بیانی دیگر می‌توان گفت تا پیش از انقلاب مشروطیت هیچ‌گاه نظام سیاسی حاکم اجازه و فرصت مشارکت به مردم را نمی‌داد و کشور به شکل خودکامه و تنها بر اساس نظرات شاه و اطرافیان او اداره می‌شد. نخستین الگوی مشارکتی جدید که با الهام از تحولات کشورهای اروپایی مانند فرانسه در ایران پیاده شد مجلس شورای ملی بود. پس از تشکیل شورای ملی نخستین گام برای تثبیت نقش مردم در اداره امور شهرها با تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی در سال ۱۲۸۶ برداشته شد. که تقریباً هیچ‌گاه به مرحله اجرا درنیامد. در حال حاضر مفهوم مشارکت در جامعه ما با سوء تعبیرها و درک‌های نادرست بسیاری آمیخته است. درک غالبی که در این مورد وجود دارد، عبارت است از: سهم کردن مردم، در اجرای پروژه‌های ساختمانی از طریق تأمین اعتبار مالی این پروژه‌ها. بر اساس این تعریف، پروژه‌هایی همچون طرح نواب تهران و نیز مجتمع سازی در شمال تهران و اخیراً در منطقه ۲۲ تهران و کرج، پروژه‌های مشارکتی تلقی می‌شوند. با توجه به نظریات مشارکت، پروژه‌های فوق، تنها پیش‌فروش واحدهای مسکونی و تجاری می‌باشند، نه مشارکت شهروندان. همچنین کوپن‌هایی به نام اوراق مشارکت در طرح فلان منتشر می‌گردد که هرچند عنوان زیبای مشارکت را برای خود دارد، اما عملاً چیزی جز جبران کمبود نقدینگی برای اجرای طرح‌های شهری نیست. این پروژه‌ها به کلی خارج از قلمرو مشارکت بوده و نمی‌توان آن‌ها را شهرسازی مشارکتی محسوب کرد. با توجه به شرایط موجود در ایران و تجربیاتی که نام مشارکت را بر خود دارند، به لحاظ محتوا و واقعیت طرح‌های مشارکتی ایرانی هنوز با نخستین پله‌های شهرسازی مشارکتی فاصله زیادی دارد، این امر به دو علت است:

- فقر نظری در آگاهی از ابعاد عمیق مشارکت واقعی؛
  - نبود اراده مدیریتی جدی برای مشارکت دادن شهروندان و پذیرش هزینه‌های آن.
- هرچند که تجربه‌های موجود با مشارکت واقعی تفاوت چشمگیری دارد (طالشی و عفتی، ۱۳۹۱: ۱۴۷)؛ اما در همین حال تجربه‌هایی هرچند نادر ولی امیدوار کننده مانند تجربه شیرآباد زاهدان می‌توان پیدا کرد که در بسیاری از جنبه‌ها به مشارکت واقعی نزدیک شده است. وجود این‌گونه تجربیات که با حمایت مقامات محلی صورت پذیرفته است، مؤید آن است که در شرایط

بنابراین برای نظام اجرایی طرح‌ها و برنامه‌های شهری نمی‌توان یک مدیریت معین و مشخص که همه این وظایف را یکجا داشته باشد پیدا نمود، مدیریت شهری که:

- (۱) برنامه‌ریزی؛ تهیه برنامه‌ها و طرح‌های شهری.
- (۲) سازمان‌دهی؛ در واقع تقسیم کار میان افراد و گروه‌های کاری و هماهنگی میان آنان.
- (۳) بسیج منابع و امکانات موجود در شهر برای اجرای طرح‌ها.
- (۴) هدایت و کنترل شهر و توسعه‌های کالبدی و اجتماعی اقتصادی آن را به‌عنوان زیرمجموعه مدیریتی خود در شهر داشته باشد. این همان مدیریت یکپارچه شهری قلمداد می‌شود که فقدان آن هم علت و هم معلول نبودن نظام اجرایی است (جمهیری، ۱۳۸۷: ۹۶). در اجرای هر طرح که مردم در مراحل از آن مشارکت فعال (اعم از فکری، مالی و یا فیزیکی) نداشته باشند؛ غالباً با عدم موفقیت در حصول به اهداف مواجه بوده و به همین دلیل مشارکت مردم به‌عنوان مهم‌ترین عامل در موفقیت طرح‌ها به شمار می‌رود و اگر اهالی یک منطقه در شکل‌گیری طرح یا برنامه‌ای دخالت مستقیم داشته باشند و به آن طرح احساس تعلق نمایند، نهایتاً می‌تواند منجر به موفقیت گردد. در عین حال مشارکت خود به‌عنوان زمینه‌ساز و بسترساز بسیاری از فعالیت‌های دیگر نیز مطرح است که از آن جمله می‌توان به فعالیت‌هایی در راستای توسعه‌ی شهری موجود اشاره نمود (رجبی، ۱۳۹۰: ۱۱۴).

## مشارکت مردم در تهیه طرح‌های جامع شهری در ایران

### - سابقه مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران

در شهرهای گذشته ایران الگوهای مشارکتی چندانی برای اداره‌ی شهرها وجود نداشت و مشارکت افراد بیشتر در زمینه امور مربوط به تولید اقتصادی مانند دامداری و کشاورزی بود؛ اما با این‌همه در یک زمینه مشارکت‌های مردمی برجسته و درخور توجه بوده و آن فعالیت‌های مذهبی است. از جمله این‌ها می‌توان به برگزاری مراسم عزاداری مذهبی اشاره کرد که در آن شهروندان در ساختن تکیه‌ها و حسینیه‌ها مشارکت فعال داشته‌اند. از همین دست، ساخت و اداره مسجد که همواره با

مشارکت شهروندان علاوه بر اطلاع‌رسانی، دریافت نظرها و پیشنهادهای آن‌ها در جهت ارتقاء طرح‌ها، نزدیک‌تر شدن طرح‌ها به واقعیت و بالا رفتن ضمانت اجرایی آن‌ها است. از آن جایی که طرح‌های توسعه رایج به دلیل عدم توجه به نیازهای شهروندان به تدریج از کاربرد مناسب خود دور می‌شوند و از حمایت مردمی در پیشبرد اجرای طرح محروم می‌گردند از این‌رو مشارکت مردم در روند تهیه طرح‌ها امر ضروری به نظر می‌رسد (رهنمایی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۶). واقعیت آن است که طرح‌های شهری در عمل نتوانستند خواسته‌های شهروندان و مدیران شهری را برآورده نمایند اگرچه این طرح‌ها برای برخی مالکین بخت و اقبال در پی داشته‌اند و به یک‌باره املاک آنان را چند برابر نموده‌اند اما از سوی دیگر برای برخی دیگر نتیجه‌ای جز سردرگمی و بلاتکلیفی و نارضایتی نداشته است. علاوه بر این امر طرح‌های شهری نتوانسته‌اند در پایان مدت اعتباری خود به افق‌های ترسیم‌شده دست پیدا نمایند به دیگر سخن اهداف مورد نظر تهیه‌کنندگان طرح در ارتباط با ایجاد فضاهای عمومی و مورد نیاز شهر، سطوح قابل اشغال، تراکم و کاربری، تعریض معابر، حفظ محدوده شهر و غیره، محقق نگردیده است (کامیار، ۱۳۸۵: ۱۴۹). طرح‌های شهری بایستی نمایه‌ای از شهر مورد نظر شهروندان باشد به‌عبارت دیگر همان‌گونه که مهندس ساختمان سلیقه و خواست مالک را در ایجاد ساختمان مورد توجه قرار می‌دهد طراحان شهر نیز بایستی بر اساس خواست مجموع شهروندان نقشه شهر مورد نظر ایشان را ترسیم نمایند بنابراین در مرحله تهیه طرح‌های شهری بایستی سهم بهره‌برداران شهر را در نظر گرفت و روش تهیه طرح در اتاق‌های بسته را کنار گذاشت. در حال حاضر نقش شهروندان در این مرحله ضعیف است و می‌توان گفت مهندسين مشاور با دید فنی و شهرسازی اقدام به تهیه این طرح‌ها نموده و حکومت به‌گونه‌ای آمرانه شهرداری‌ها را مکلف به اجرای این طرح‌ها می‌نماید (کامیار، ۱۳۸۵: ۱۵۰). با توجه به این نکته شوراهای شهر نخستین گام در زمینه مشارکت مردم در اداره شهر و عمران و به سازی آن محسوب می‌شود؛ اما به چندین دلیل شوراها نتوانستند به مشارکت فعال مردم در اداره امور شهر کمک کنند. آن جمله می‌تواند به موارد زیر اشاره کرد: در قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ و مواد اصلاحی و الحاقی به آن در سال ۱۳۴۵ ضمن مواد و تبصره‌های مختلف و در قانون شوراها ضمن بندهای مختلف ماده ۷۱، از جمله بند ۹ که تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی

ایران هم اگر اراده مدیریتی واقعی برای جلب مشارکت شهروندان وجود داشته باشد، اجرای عملی طرح‌های شهرسازی مشارکتی، دور از دسترس نخواهد بود. در یک جمع‌بندی نهایی از برنامه‌ریزی مشارکتی در طرح‌ها و برنامه‌ریزی شهری موارد ذیل قابل ارزیابی است.

- مشارکت یکی از پیچیده‌ترین و بحث برانگیزترین موضوعات علمی است و با توجه به زمینه علمی آن تعاریف گوناگونی از آن به‌عمل آمده است؛ اما در مجموع می‌توان مشارکت را فرآیند درگیر شدن و شرکت فعالانه افراد، به‌صورت سازمان‌یافته، در انجام اموری مشخص دانست.

- برنامه‌ریزی شهری با رویکرد مشارکتی را می‌توان مشارکت شهروندان در ایجاد، اصلاح و اداره محله و محیط مسکونی خودشان دانست. مهم‌ترین اصولی که برای این نوع برنامه‌ریزی می‌توان عنوان کرد شامل تقدم خواسته‌ها، علایق و منافع مردم ساکن در محل یا مردمی که برنامه‌ریزی برای آن‌ها صورت می‌گیرد و تعیین اهداف، سیاست‌ها و چارچوب‌های برنامه‌ریزی با توافق مردم دانست.

- در رابطه با مشارکت شهروندان در طرح‌های توسعه‌ی شهری شیوه‌هایی وجود دارد که از نظر سازمان و نظم می‌توان آن‌ها را به چهار گروه تقسیم کرد:

۱. شیوه‌های سازمان‌نیافته و نامنظم که خود به سه طبقه مراجعه برنامه‌ریزان به مراکز تجمع، تشکیل جلسه‌های اطلاع‌دهی به‌وسیله مؤسسه برنامه‌ریزی و تشکیل شوراهای برنامه‌ریزی محلی تقسیم‌بندی می‌شود.

۲. شیوه‌های سازمان‌یافته و منظم که خود شامل کمیته‌های مشورت با مردم، شوراهای محلی، نیروهای ویژه و وظیفه خاص می‌شود.

۳. شیوه‌های فعال که شامل شیوه گروه برگزیده، تجزیه و تحلیل قضاوت‌ها و تجزیه و تحلیل ارزش‌ها می‌شود

۴. شیوه‌های انفعالی (طالشی و عفتی، ۱۳۹۱: ۱۴۸).

## - مشارکت در طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای ایران

مشارکت مردم در روند تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری ضامن موفقیت طرح‌ها است، اما مشارکت مردم و دخالت آنان در مراحل مختلف تهیه، بررسی و اجرای طرح‌ها در حال حاضر در کشور ما به حداقل اطلاع‌رسانی محدود می‌شود. یکی از مهم‌ترین فواید

درآمد بوده است. در سال‌های اخیر به دنبال کاهش شدید کمک‌های دولتی که رقمی کمتر از ۱۰٪ کل درآمدهای شهرداری‌ها می‌باشد، تلاش برای دستیابی به منابع جدید درآمدی و اخذ عوارض جدید افزایش یافته است.

مرکز آمار ایران در بررسی درآمدها و هزینه‌های شهرداری‌های کشور، درآمد شهرداری‌ها را در شش طبقه دسته‌بندی می‌نماید:

- وصولی شهرداری از بخش دولتی (که به صورت سهمیه از دولت و یا ادارات دریافت می‌نمایند)
- وصولی شهرداری از بابت عوارض مختلف
- درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات
- درآمد حاصل از فروش اموال و دارایی‌ها
- کمک‌های بدون عوض از بخش دولتی
- وام‌های دریافتی (سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۸۰).

طراحی ابزارهای متنوع تأمین مالی مورد تأیید قواعد حقوقی اسلام که در راستای تنوع بخشیدن به ابزارهای مالی و ثبات در منابع درآمدی شهرداری‌ها در ایران می‌باشد، از نیازهای اساسی این سازمان‌ها به شمار می‌آید. انجام اقدامات اساسی در رابطه با اصلاح بافت فیزیکی اکثر شهرها به‌ویژه بافت قدیمی آن‌ها، برطرف نمودن نارسایی‌های معابر، مشکلات ترافیکی، کمبود تأسیسات و تجهیزات شهری، اصلاح سیستم‌های حمل‌ونقل درون‌شهری، توسعه فضای سبز، مقابله‌ی اساسی با آلودگی هوا و اجرای طرح‌های زیربنایی در زمینه ایمن‌سازی شهرها در مقابل بلایای طبیعی، همگی مستلزم تأمین منابع درآمدی کافی، مطمئن و پایدار است. این امر عملاً در چارچوب انواع تعرفه‌های عوارض و درآمدهای فعلی امکان‌پذیر نیست. در طرف مقابل شرایط اقتصادی و درآمدی خانوارهای شهری، حداقل در برخی از مناطق و محلات امکان افزایش این‌گونه عوارض و عواید را محدود می‌سازد. این مسئله با رویکرد دولت مبنی بر خودکفایی شهرداری‌ها ابعاد جدی‌تری یافت. بدین ترتیب کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها رو به کاهش گذاشت و در شهرهای ایران به‌خصوص کلان‌شهرها، سهم کمک‌های دولتی از حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۲۴ درصد در سال ۱۳۶۶ کاهش یافت (نصر اصفهانی، ۱۳۸۹).

در زمینه نارسایی‌های مالی بیشترین انتقادات در عدم بهره‌برداری و استفاده مناسب از فرصت‌هایی است که در حوزه ارائه خدمات بخش عمومی وجود دارند. در این

شهرداری را از وظایف شورای شهر تعیین کرده است، اختیارات کافی برای شورای شهر تصمیم‌گیری نسبت به مسائل مختلف شهر در نظر گرفته شده است، ولی چون در قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و نیز در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، وظایفی برای وزارت مسکن و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و کمسیون‌های ماده ۵ که مربوط به تصویب طرح‌های تفصیلی است و نیز سازمان‌های نظام مهندسی استان‌ها در نظر گرفته شده است بر این اساس و روند موجود، تغییرات و استنباط گویای شورای شهر حتی حق اظهار نسبت به طرح‌های شهرسازی و ضوابط و مقررات مربوط به کنترل و نظارت ساختمانی که از وظایف عمده اصلی هر شهرداری است را ندارد بسیاری از قوانین در تشکیلات و اداره شهرها جنبه سیاسی و امنیتی دارند در صورتی که لازم است عملکرد شوراها بیشتر معطوف به جنبه‌های فنی و تخصصی باشند. یکی دیگر از مشکلات شوراهای شهر، فقدان دید کارشناسی و فنی اعضای آن‌ها می‌باشد. این امر را می‌توان در ضعف قانونی انتخاب اعضای شوراها دانست. کفایت دارا بودن سواد خواندن و نوشتن به‌اندازه کافی، موضوع بند و ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ نشانه دیگری است برای آگاهی از این نکته که آثار و تبعات سیاسی تشکیل شوراها مدنظر قانون‌گذار بوده است و جنبه فنی و تخصصی توجهی نداشته است (رهنمایی و همکاران، ۱۳۸۶:۳۲). در این رابطه به نظر می‌رسد افزایش نقش شوراهای اسلامی شهر و بهره‌گیری از نهادهای مدنی می‌تواند به واقعی شدن طرح‌های شهری کمک کند (کامیار، ۱۵۰:۱۳۸۵).

### ابزار و روش‌های تأمین منابع مالی جهت اجرای طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای در ایران

#### - منابع درآمد شهرداری‌ها

از بدو تأسیس شهرداری‌ها در ایران، منابع عمده درآمد از محل عوارض و مالیات بر درآمد بوده است. که در سال‌های بعد، کمک‌های دولتی، واگذاری اراضی بایر به شهرداری‌ها، وام و تسهیلات بانکی و غیره هم در زمره این منابع قرار گرفته‌اند.

تا پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۵۷) عمده‌ترین منبع درآمد شهرداری‌ها ۵۲٪ از کمک‌های دولتی و بعد از انقلاب، عوارض وصولی از مردم با ۳۹٪ مهم‌ترین منبع

زمینه راهکار مناسب شناسایی و تهیه برنامه‌های جامع از طریق بازاریابی تجربیات موفق سایر کلان‌شهرهای دنیا در جهت کسب درآمد از مدیریت پسماندها، زیباسازی، فضای سبز و غیره و همچنین هدایت و ایجاد مشوق‌هایی برای بخش خصوصی در استفاده از این فرصت‌های تلف‌شده می‌باشد. از دیگر راه‌کارها می‌توان به به‌روز کردن تعرفه‌های خدمات شهری و تعیین قیمت عادلانه در جهت هدفمند کردن بهره‌گیری از خدمات شهری است. سعی در به تصویب رساندن جریمه‌هایی که بتواند زبان‌های ناشی از ناهنجاری‌های برخی از شهروندان که سعی در اتلاف انرژی و هزینه‌های خدمات شهری را دارند را جبران نماید، نیز از دیگر راهکارهای اجرایی در این زمینه می‌باشند (حسن‌زاده و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۱۵۶).

همان‌طور که ذکر شد، یکی از علل نا کارآمدی طرح‌های شهری فقدان منابع مالی مناسب و قانونی است. تملک املاک و اراضی اشخاص و تحصیل زمین که لازمه اجرای طرح‌های شهری است بدون وجود اعتبار و پرداخت وجه امکان‌پذیر نیست. به آن دلیل است که مالکین مدت‌ها از اعمال حق مالکیت خود محروم می‌شوند و دستگاه‌های تملک‌کننده نیز قادر به اجرای طرح‌های خود نیستند. واقعیت این است که قوانین موجود حقوق مالکین را به نحو مطلوبی تأمین کرده‌اند بنابراین پس از گذشت مدت‌زمان معینی مالک می‌تواند در ملک خود احداث بنا نماید این امر موجب می‌شود که قسمتی از طرح مصوب عقیم گردد. در این رابطه به نظر می‌رسد بایستی در متن طرح‌های شهری منابع مالی آن نیز در نظر گرفته شود و قوانین موجود در ارتباط با زمین شهر اصلاح گردد. به‌گونه‌ای که در شهرها زمین در اختیار شهرداری‌ها قرار گیرد و جنبه محلی آن بر جنبه ملی رجحان یابد. وضع قوانین دقیق در ارتباط حق مرغوبیت و ملزم نمودن مالکینی که اجرای طرح مرغوبیت ملک ایشان گردیده به تقبل پرداخت قسمتی از هزینه‌های اجرای طرح و امکان استفاده از منابع ملی برای اجرای طرح‌های محلی می‌تواند تا حدی نابسامانی موجود را برطرف نماید. علاوه بر این در تهیه طرح‌های شهری نباید از تأثیر نقاط پیرامونی شهرهای اطراف غافل ماند و طرح شهر را مجزا از اطراف آن در نظر گرفت چنین نگرش انتزاعی موجب غیر واقعی شدن طرح می‌گردد (کامیار، ۱۳۸۵: ۱۵۰). در مرحله اجرایی طرح‌های شهری مجدداً مشکل منابع مالی چهره‌نمایی می‌کند: بعضاً دستگاه‌های تملک‌کننده به دلیل ناتوانی مالی با اخذ وجوهی از مالکین مراتب موافقت خروج را از

طرح مصوب اعلام می‌کنند و شهرداری‌ها خود را توانا در صدور پروانه ساختمان می‌بینند طریق نادرستی که با ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری سازگاری ندارد و عملاً موجب محرومیت شهر از برخی فضاهای مورد نیاز می‌شود. طولانی شدن مدت‌زمان اجرای طرح‌ها و بلا تکلیفی مالکینی که املاکشان مشمول طرح‌های مصوب شهری قرار دارد و اقدام شهرداری‌ها به اعطای مجوز تراکم یا تغییر کاربری در قبایل املاک واقع در طرح که بعضاً با ضوابط اجرایی طرح نیز مطابقت ندارد مشکل دیگر اجرای طرح‌های شهری است (کامیار، ۱۳۸۵: ۱۵۱).

### آسیب‌شناسی تهیه، تصویب، اجرا، نظارت بر مشارکت و مدیریت طرح‌های شهری در ایران

طرح‌های توسعه شهری در ایران و نیز در سایر نقاط جهان دارای کارکرد مناسب و مورد انتظار برنامه‌ریزان، مدیران شهری و مردم نبوده است و غالباً درصد بسیار کمی از پیشنهادهای کاربری اراضی آن‌ها تحقق می‌یابد (عزیزی و شهاب: ۱۳۹۲: ۱). به‌طور کلی می‌توان چنین عنوان نمود که از همان آغاز تاکنون، روش تهیه طرح‌های جامع شهری در حین اجرا مورد نقد و بررسی کارشناسان و مجریان بوده و عده‌ای همواره اعتقاد دارند که طرح‌های تهیه‌شده در ایران از کارایی لازم برخوردار نیستند. عدم هماهنگی میان بخشی، سیستم یک‌طرفه تصمیم‌گیری، قطع شدن رابطه بین تهیه‌کننده و اجرا کننده طرح، از جمله عوامل این ناکارآمدی بیان شده است برخی، علت عدم توفیق طرح‌های جامع شهری در ایران را اعتقاد به خردگرایی محض و به‌تبع آن اتخاذ تصمیم‌های قطعی برای آینده شهر دانسته و عنوان نموده‌اند که این طرز تفکر محصول دوره مدرنیسم بوده و از همان اول، محکوم به شکست است از نظر مشاور شارمند، نارسایی‌ها و تنگناهای طرح‌های جامع که عملاً در زمان اجرا آشکار می‌شود محصول ناهماهنگی و عدم ارتباط کافی بین نهادهای اجرایی طرح، کمبود منابع مالی، مشکلات مدیریتی و مشکلات پیرامونی و محیطی است. الگوبرداری از غرب و غفلت از تحلیل شرایط محلی طرح و همچنین عدم ارزیابی نتایج حاصل از تهیه و اجرای طرح‌ها برای جلوگیری از اشتباهات گذشته از عوامل دیگری است که در ناکارآمدی طرح‌های جامع مؤثر بوده است. عدم شناخت کافی از مناطق و محورهای توسعه به همراه فرضیاتی که متکی به شناخت کامل از محدوده مورد مطالعه نبوده باعث شده که ارزش‌های



عملی و اجرایی طرح‌های جامع به مقدار زیادی کاهش یابند (حسین‌زاده دلیر و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۳۷-۱۳۸).

### مسائل و مشکلات طرح‌های شهری را می‌توان از دو بعد مورد بررسی قرار داد:

#### – نظام برنامه‌ریزی کشور

در اولین جلسات شورای عالی شهرسازی پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، اکثر افراد معتقد بودند که تهیه و بررسی و تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی شهری در گذشته صحیح نبوده و به علت اعمال نفوذهای سیاسی و فردی، واقعیت‌های زندگی مردم در شهرها مورد توجه لازم قرار نگرفته است و بالطبع موجب مشکلات بسیار اجتماعی، اقتصادی، رفاهی، بهداشتی، آموزشی و در نهایت محیط‌زیست شهری و نارضایتی شدید مردم گردید. لذا دستورالعمل‌هایی در این رابطه تدوین گردید که اهم آن‌ها در جهت عدم تمرکز کارها و واگذاری بیش‌تر وظایف به ادارات کل مسکن و شهرسازی استان‌ها و مقامات محلی بود. به‌علاوه تصمیم گرفته شد که قرداد جدید طرح‌های جامع و تفصیلی باید با ضوابط جدید (مصوب مورخه ۱۸ و ۱۳۵۸/۱۰/۲۳) مطابقت نموده و کار تهیه کلیه طرح‌های جامع تفصیلی که قرداد آن‌ها قبلاً بسته شده است، ادامه یافته و اعتبارات مورد نیاز نیز از طرف وزارت مسکن شهرسازی تأمین گردد. با این‌همه مشکل و مسائل، تهیه و اجرای طرح‌های جامع شهری سر جای خود باقی بود و ضرورت اصلاحاتی در دیدگاه احساس می‌گردید. تا قبل از انقلاب، طرح‌های شهری تنها به محدوده شهرها توجه داشتند. لیکن با مشکلاتی که پیش آمده بود، توجه به حوزه نفوذ و پسرکانه‌های روستایی نیز ضرورت داشت. لذا اهداف طرح‌های جامع می‌بایست تغییر می‌کرد و حوزه نفوذ شهرها و شعاع عمل آن‌ها با در نظر گرفتن مجموعه عملکردهای شهری مدنظر قرار می‌گرفت. به‌علاوه ضرورت داشت اصلاحاتی در وظایف و قوانین شهری و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی نیز به وجود آید. برطرف نمودن مسائل و مشکلات طرح‌های جامع شهری، هماهنگی برنامه‌ریزی شهری – منطقه‌ای، مشارکت مردم، تقویت فنی شهرداری‌ها، آماده‌سازی زمین و منطقه‌ای نمودن طرح‌های شهری، بهبود و روش تهیه، بررسی، تصویب طرح‌های شهری و تغییرات در محتوای مطالعات در برنامه‌های عمرانی شهر و حوزه نفوذ آن نیز از مسائلی بودند که توجه به آن‌ها ضروری بود و در این راستا اهداف، عناوین مطالعات و شرح وظایف

مربوط به تهیه طرح‌های جامع در مورخه ۱۳۶۳/۱۰/۶ تحت نام (طرح‌های توسعه و عمران و حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها) تصویب و به مورد اجرا گذاشته شد و مقرر گردید که مجدداً برای همه شهرها طرح‌های جامع تهیه و با طرح‌های جامع قبلی طبق ضوابط جدید مورد تجدید نظر و اصلاح قرار گیرند. بدین ترتیب نظم جدیدی در طرح‌های شهری به وجود آمد و فعالیت‌ها از سر گرفته شد (نظریان، ۱۳۸۹: ۲۵۰-۲۴۹). مرور مختصری بر فرآیند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری نشان‌دهنده وجود برخورد متمرکز و آمرانه در تهیه آن‌هاست. اثرات نظام برنامه‌ریزی متمرکز و ساختار عمودی و بخشی مدیریت در کشور را در برنامه‌ریزی برای شهرها و ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری در فرآیند توسعه موزون شهرها می‌توان در قالب جدول شماره ۵، بررسی نمود.

#### – مشکلات و نارسایی‌های طرح‌های شهری به

##### لحاظ محتوایی

رساله نگرشی بر الگوهای برنامه‌ریزی شهری در ایران، نواقص و مشکلات طرح‌های توسعه شهری در سه زمینه به‌صورت ذیل جمع‌بندی شده است:

- ۱) محتوای طرح‌ها (عدم همخوانی با شرایط ایران، عدم توجه به امکانات تولید خدمات، مشخص نبودن سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، عدم ارتباط میان مطالعات و طراحی، یکسان بودن شرح خدمات و غیره).
- ۲) روش بررسی و تصویب (عدم توجه کافی به روند بررسی و تصویب، تأکید در ارزشیابی کالبدی، عدم توجه کافی به امکانات اجرایی، فقدان یک نظام مدون در نظارت و عدم مشارکت شهروندان).
- ۳) نارسایی و مشکلات اجرایی (عدم هماهنگی طرح‌های شهری با برنامه‌های عمرانی بخشی، کمبود کارکنان فنی و اجرایی)

در مطالعات طرح ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران، نتایج اجرایی هفت طرح جامع شهری (رشت، بندرعباس، یزد، شیراز، اراک، مراغه و زاهدان) به‌طور موردی، ارزیابی و تجزیه و تحلیل شده است و نتایج نهایی این بررسی، حاکی از آن است که در مجموع این طرح‌ها نتوانسته‌اند عملاً در جهت اهداف خود حرکت کنند (حاتمی نژاد و فرجی ملایی، ۱۳۹۰: ۵۸-۵۷).



## جدول (۵): مسائل و مشکلات طرح‌های توسعه شهری در نظام برنامه‌ریزی کشور

نبود طرح آمایش سرزمین در مقیاس کشوری و منطقه‌ای مصوب و دارای اعتبار قانونی و ارزش اجرایی مورد پذیرش همه سازمان‌ها نهادها و وزارتخانه‌ها.
عدم هماهنگی بین نظام برنامه‌ریزی کلان در سطوح ملی با برنامه و سیاست‌های کلان توسعه شهری و طرح‌های توسعه شهری.
نظام برنامه‌ریزی متمرکز در کشور، نبود سازمان‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی، عدم هماهنگی و انطباق طرح‌هایی که توسط مراجع ملی تهیه و تصویب می‌شود با اولویت‌ها، توانمندی‌ها و استعدادها و نیازهای منطقه‌ای و محلی مردم.
حاکم نبودن نگرش سیستمی در نظام برنامه‌ریزی کشور.
نبود یک سازمان و متولی خاص برای هدایت برنامه‌ریزی در مقیاس ملی و منطقه‌ای تا مقیاس ناحیه‌ای و شهری دارای چارت مشخص و ماهیت میان بخشی.
تعدد نهادها و سازمان‌های دخیل در امور شهری و منطقه‌ای (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط‌زیست، میراث فرهنگی، اوقاف و چندین سازمان دیگر) و عدم همکاری و هماهنگی بین آن‌ها به دلیل ماهیت بخشی برنامه‌ها و در بسیاری موارد تضاد در اهداف و رویکردها میان این سازمان‌ها که در بسیاری موارد باعث معطل ماندن برنامه‌ها و اجرایی نشدن طرح‌ها و برنامه می‌گردد.
مشخص نبودن متولی طرح‌ها و برنامه‌ها در سطوح ملی و منطقه‌ای همانند طرح‌های جامع ناحیه‌ای و طرح‌های جامع شهرستان که در چندساله اخیر به‌رغم تهیه آن‌ها به‌عنوان طرح‌های بالادست، به دلیل نداشتن متولی خاص و تعریف نشدن جایگاه قانونی آن‌ها به‌طور مشخص در قفسه‌ها و بایگانی اسناد سازمان‌های تهیه‌کننده باقی مانده‌اند.
عدم توجه مدیریت محلی یا حکومت محلی به‌عنوان هماهنگ‌کننده طرح‌ها و برنامه‌های سازمان‌های مسئول و دخیل در امور توسعه شهری.

مسائل و مشکلات طرح‌های شهری در نظام برنامه‌ریزی کشور

(پورا احمد و همکاران، ۱۳۸۵: ۱۷۳-۱۷۱).

## جدول (۶): ارزیابی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری از منظر اهداف و محتوا، روش بررسی و تصویب و اجرا

اهداف و محتوای طرح‌ها	روش بررسی و تصویب	نارسایی و مشکلات اجرایی
- عدم همخوانی با شرایط کشور	- دولتی بودن و تشخیص اولویت دستگاه	- عدم هماهنگی طرح‌های
- یکسانی محتوای طرح‌های جامع و تفصیلی برای شهرهای مختلف	- حاکم نسبت به تهیه طرح‌های شهری (برنامه‌ریزی متمرکز از بالا به پایین)	- شهری با برنامه‌های بخشی، عمرانی ناحیه‌ای و منطقه‌ای
- کلیشه‌ای بودن الگوی شهرسازی پیشنهادی و عدم تناسب محتوای طرح‌ها با نیازهای شهری	- دخالت و اعمال سلیقه‌های مسئولان و متولیان شهرها	- پیش‌بینی نشدن امکانات مالی و اعتباری طرح‌ها
- نبود ارتباط بین سه مؤلفه تعیین‌کننده یعنی جمعیت، فعالیت و عملکرد	- فاصله زیاد بین زمان تهیه طرح‌های شهری و تصویب آن‌ها	- کمبود کارکنان فنی و اجرایی - عدم مشارکت مردم و نهادهای اجتماعی
- مجرد و جدا دیدن شهر از حوزه پیرامونی در مؤلفه‌های تأثیرگذار بر سازمان فضایی و عملکرد شهرها	- عدم توجه کافی به روند بررسی و تصویب	- نظام تصمیم‌گیری متمرکز
- نحوه مداخله مشابه در همه گونه‌های بافت‌های شهر اعم از بافت‌های تاریخی، قدیمی، توسعه‌یافته، حاشیه‌ای	- تأکید در ارزشیابی پیشنهادهای کالبدی - عدم توجه به امکانات اجرایی	- تغییر ضرایب کمی مؤلفه‌های تأثیرگذار بر محاسبات و پیش‌بینی‌های ناشی از گذشت زمان
- توجه صرف به مقوله‌ها و موضوعات کالبدی و بی‌اعتنایی به مسائل مربوط به بعد سوم و ابعاد کیفی محیط و ابعاد اجتماعی - اقتصادی.	- بی‌توجهی به نقش و مشارکت مردم در اجرای طرح‌ها	- نبود هرگونه اهرم کنترل و ضوابطی در زمینه توسعه شتابان شهری.
- عدم توجه به شرایط محلی و در نظر نگرفتن مشارکت مردمی		
- مشخص نبودن سیاست‌های ملی و منطقه‌ای		
- نبود ارتباط بین مهندسان مشاور و مدیریت شهری		
- پویا نبودن طرح‌های توسعه شهری و قطعی قلمداد شدن آن‌ها		
- گستردگی و دست‌وپا گیر بودن ضوابط طرح‌ها		
- عدم ارتباط میان مطالعات و طراحی		

منبع: (حبیبی و همکاران، ۱۳۹۰: ۲۶)

## مسائل و مشکلات طرح‌ها در بعد فرآیند بررسی

### و تصویب طرح‌ها و نحوه اجرا و سازمان اجرایی

طولانی بودن فرآیند 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 می‌کشد 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 ساخت‌وساز در شهرها و جریان توسعه شهری می‌شود (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۵:۱۷۴). جدول شماره ۶، یک ارزیابی کلی از مسائل و معضلات طرح‌های توسعه شهری کشور را در حوزه‌های بررسی، تصویب و اجرا، بازگو می‌کند.

### کاستی‌های اساسی در روش‌شناسی تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران

بررسی کاستی‌ها در روش‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در دو عنوان قابل بررسی است: اول؛ کاستی‌های مربوط به فقدان رویایی و دوم؛ کاستی‌های مربوط به فقدان پایایی. مهم‌ترین علل فقدان رویایی و پایایی در روش‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در جدول ۷ و جدول ۸، آورده شده است.

### فقدان پایایی

فقدان پایایی در روش‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در ایران عمدتاً به این موضوع بازمی‌گردد که روش‌شناسی مورد استفاده در تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران، نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای توسعه شهری باشد. لذا طرح تهیه‌شده اثربخش و تحقق‌پذیر نبوده و اصرار به وجود و اجرای آن‌ها با توجه به الزامات گسترده و متنوعی که به همراه دارند، موجب تداوم

### جدول (۷): کاستی‌های اساسی در روش‌شناسی تهیه طرح‌های توسعه شهری ایران

روش به‌کاررفته در تهیه طرح‌های شهری در ایران، دقیقاً متغیرها و موضوع برنامه‌ریزی را مورد بررسی و سنجش قرار نمی‌دهد و معمولاً داده‌هایی که ارتباط نزدیکی با طرح ندارند، به شکل وسیعی جمع‌آوری می‌شوند؛ این امر ناشی از فقدان طرح تحقیق و موضوع‌شناسی مناسب در روش‌شناسی این طرح‌ها است.

در روش‌شناسی مورد استفاده انسجام و ارتباط مناسب بین اجزا و عناصر طرح وجود ندارد. از مهم‌ترین علل این عدم انسجام، این است که طرح‌ها کلیشه‌ای است و شرح خدمات تهیه آن‌ها تپ است و در محتوای آن متناسب با شهرها و بافت‌های مختلف (جدید، قدیم، تاریخی، منظم، نامنظم، منظم، حاشیه‌ای و...) تغییراتی داده نمی‌شود.

روش به کار رفته در تهیه طرح‌ها در موارد مهمی با قوانین مالکیت همخوانی ندارد. تناقض در برخی قوانین از جمله قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های توسعه مصوب ۱۳۶۷ مبنی بر تعیین زمان برای تملک زمین‌های خدماتی از سوی دستگاه‌های دولتی، ماده ۱۵۴ اصلاحی قانون ثبت مصوب ۱۳۶۵ مبنی بر اختیار ادارات ثبت برای تفکیک اراضی شهری و علاوه بر این اعلام عدم قانونی بودن کسر املاک متقاضی تفکیک از سوی شهرداری‌ها از مغایرت‌ها و مشکلات در این زمینه است.

روش‌شناسی مورد استفاده در ایجاد ارتباط ارگانیک طرح‌های توسعه شهری با طرح‌های فرادست و مؤثر ناتوان هستند. در این زمینه عدم وجود طرح مصوب در مقیاس ملی و عدم وجود طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای برای همه سطوح کشور نیز مزید بر مشکلات روش‌شناسی شده است.

روش‌شناسی تهیه طرح‌ها با ساختارهای سازمانی، اداری و نظارتی موجود در کشور همخوانی ندارد. در بررسی طرح‌های شهری در ایران نهادها و عناصر متعددی دخیل‌اند؛ اما بوروکراسی و نگاه بخشی حاکم بر این نهادها معمولاً سبب می‌شود نهتنها این تعدد نیروهای دخیل به نقطه قوت تبدیل نشود، بلکه، طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری با کندی تهیه، بررسی و تصویب شوند. عدم انطباق مصوبات طرح‌های توسعه شهری با روش بودجه‌نویسی نهادها و سازمان‌های دولتی از دیگر مشکلات در این زمینه است.

روش‌شناسی مورد استفاده در ایجاد ارتباط ارگانیک طرح‌های توسعه شهری با طرح‌های فرادست و مؤثر ناتوان هستند. در این زمینه عدم وجود طرح مصوب در مقیاس ملی و عدم وجود طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای برای همه سطوح کشور نیز مزید بر مشکلات روش‌شناسی شده است.

مبنای روش‌شناسی تهیه طرح‌ها در ایران بر دولتی بودن طرح‌ها استوار است و موضوع مشارکت مردم در روش‌شناسی تهیه طرح‌های توسعه شهری به‌گونه‌ای مؤثر دیده نشده است. لذا در شرایط کمبود منابع مالی از یکسو و منافع مالکان و متصرفان از سوی دیگر، زمینه توافق بر تغییر کاربری و اولویت‌بندی، افزایش تراکم و در نتیجه نادیده انگاشتن طرح پیشنهادی به‌وفور فراهم می‌شود. این موضوع ناشی از عدم توجه به ارتباط بین منافع عمومی طرح‌ها و ارزش‌های تولیدی آن‌ها است.

منبع: (علی‌اکبری و همکاران، ۱۳۹۲:۱۰۴).

## جدول (۸): کاستی‌های اساسی در روش‌شناسی تهیه طرح‌های توسعه شهری ایران

کاستی‌های اساسی در روش‌شناسی تهیه طرح‌های توسعه شهری ایران	عدم برخورداری از کارایی و اثربخشی
	عدم تناسب با انواع محیط‌ها و فضاها
	کل نظام مداخله در امور شهرها به طرح‌های شهری استوار است؛ به عبارتی اجزاء این نظام یعنی قوانین و تشکیلات و روش‌ها با این فرض تشکیل و تدوین شده‌اند که طرح جامع ابزار قانونی و فنی مداخله در امور شهرهاست.
	بخش اعظم اعتبارات و منابع بسیار محدود مالی و انسانی موجود در زمینه ساماندهی و هدایت امر شهری در شرایطی که نیازها بسیار و امکانات ناچیز است، صرف تهیه طرح‌های جامع شهری و اجزاء آن می‌گردد.
	نارسایی و عدم کفایت طرح‌های جامع شهری و متعاقب آن اجرایی بودن آن‌ها بمنزله چارچوب رسمی و قانونی مدیریت شهری سبب می‌شود که نهادها و سازمان‌هایی که در عمل با مسائل شهری روبرو هستند به‌ناچار با اتخاذ و اجرای سیاست‌ها و تصمیم‌های شتاب‌زده و موردی به مشکلات بیفزایند.

منبع: (علی‌اکبری، ۱۳۹۲: ۱۰۶-۱۰۵)، (رهنمایی و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۱).

طرح‌های کالبدی محتوای اصلی اندیشه تهیه این طرح‌ها را دربر می‌گیرد. البته در چند سال اخیر تلاش‌هایی در جهت اصلاح نارسایی‌های این طرح‌ها و همگامی با تحولات زمان از سوی سازمان‌های تهیه‌کننده (وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، مهندسين مشاور) همانند بازنگری در شرح خدمات طرح‌ها صورت گرفته اما به دلیل مشکلات زیرساختی همانند مشکلات سازمانی، قوانین و مقررات، مشکلات اجتماعی و سیاسی مربوط به درک متقابل مردم و حکومت در فرآیند مشارکت در تهیه و اجرای طرح‌ها این اقدامات نتوانسته‌اند کاملاً موفق باشند. طرح‌های توسعه شهری در ایران به عللی، چون (عدم توجه به محرک‌های حرکات جمعیتی، که تحت مکانیزم جاذبه‌های شهری و دافعه‌های روستایی صورت می‌گیرد، دخالت‌های بی‌اساس مسئولان در تهیه طرح‌ها، طولانی بودن زمان تصویب طرح‌ها، فقدان نگرش منطقه‌ای در تهیه طرح‌های توسعه شهری، عدم تعریف و تثبیت جایگاه شهر در نظام سلسله مراتبی و عدم توجه به عملکرد غالب شهرها جهت تعیین گره‌های قابل توسعه، ضعف ضوابط قانونی و غیره)، نتوانسته‌اند راهگشای مناسبی برای حل معضلات شهری باشند. در بسیاری موارد طرح‌های شهری محصولی وارداتی بوده و برای بومی‌سازی آن‌ها کوششی انجام نگرفته است. تنها در برخی موارد، چون طرح اسکان نود و طرح جامع شهرستان، تلاش شده است تا به نحوی رنگ و بوی بومی به آن‌ها داده شود. همچنین مدیریت شهری در ایران در مورد اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری با مسائل متعدد و پیچیده‌ای مانند نارسایی و ناکارآمدی قوانین، تعدد نهادها و ترجمان‌های تأثیرگذار بر مقدرات توسعه شهر، عدم اعتماد دوجانبه بین شهرداری‌ها و مردم و عدم وجود تمایل به مشارکت آگاهانه و فعالانه ساکنان شهرها، عدم وجود امکانات فنی

مشکلات شهری شده است (علی‌اکبری، ۱۳۹۲: ۱۰۶-۱۰۵). باید اذعان نمود که اجرای قوانین و ضوابط و مقررات در همه ابعاد می‌تواند ضامن تحقق اهداف طرح‌های جامع شهری باشد. ضرورت اجرای طرح‌های توسعه شهری، به‌ویژه طرح‌های جامع، از نیاز محسوس به یک مکانیزم برای ایجاد تعادل در امور و ضرورت انطباق فضایی - کالبدی شهرها ناشی می‌شود از طرفی هرگونه عدم موفقیت در اجرای طرح‌های توسعه شهری در شرایط فعلی در کشورمان به دلایل زیر منجر به تشدید نابسامانی‌های شهری ما می‌گردد. (رهنمایی و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۱)؛ بنابراین با مشخص شدن ضرورت اجرای طرح‌های توسعه شهری، توجه مضاعف به قوانین و مصوبات را که در فرآیند تهیه و تصویب و اجرا طرح مؤثر می‌باشند اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

### بحث و نتیجه‌گیری

به‌موجب قوانین موضوعه در ایران، این طرح‌ها مهم‌ترین ابزار ساماندهی کالبدی شهرها است و انجام انواع اقدامات و صدور انواع مجوزهای عمرانی بر اساس آن‌ها انجام می‌شود؛ اما موفقیت این طرح‌ها، همواره مورد سؤال و تردید بوده است. زیرا این طرح‌ها نه تنها در تحقق اهدافشان ناکام بوده‌اند بلکه، در مواردی خود مشکلات جدیدی را نیز ایجاد نموده‌اند. از شروع تهیه طرح‌های شهری در ایران حدود پنج دهه می‌گذرد؛ اما باوجود کسب تجارب فراوان تهیه‌کنندگان و مجریان امور شهری، در عمل طرح‌های شهری نتوانستند در مسیر توسعه برنامه‌ریزی‌شده شهرها به‌رغم برخی جنبه‌های مثبت موفق باشند. در ایران باوجود گذشت پنج 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

۷. حسن‌زاده، مهرانوش. (۱۳۹۰). روش‌های تأمین منابع مالی نوسازی بافت‌های فرسوده در ایران، اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران، مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد، <http://www.civilica.com>.
۸. حسین زاده دلیر، کریم و همکاران. (۱۳۸۷). طرح‌های شهری ایران از قلمرو تهیه تا واقعیت آن در اجرا: مورد مطالعه: طرح جامع تبریز، مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، شماره ۱۱، صص ۲۲۳-۲۰۹.
۹. حسین‌زاده دلیر، کریم، پورمحمدی، محمدرضا و سلطانی، علی‌رضا. (۱۳۸۹). بررسی عوامل مؤثر در ناکارآمدی طرح‌های جامع شهری ایران (مطالعه موردی: طرح جامع تبریز)، نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی (دانشگاه تبریز)، شماره ۳۱، صص ۱۵۱-۱۳۱.
۱۰. رجبی، آرزیتا. (۱۳۹۰). شیوه‌های مشارکت شهروندی در فرآیندهای توسعه شهری، فصل‌نامه جغرافیایی آمایش محیط، شماره ۱۲، صص ۱۱۶-۱۰۱.
۱۱. رهنمایی، محمدتقی و شاه‌حسینی، پروانه. (۱۳۸۹). فرآیند برنامه‌ریزی شهری ایران، انتشارات سمت، تهران.
۱۲. رهنمایی، محمدتقی، محمدپور، صابر، اسکندری چوبقلو، حافظ و منوچهری میاندوآب، ایوب. (۱۳۸۶). آسیب‌شناسی حقوقی طرح‌های توسعه شهری از تدوین تا اجرا، مجله علوم جغرافیایی شماره ۵ و ۶، صص ۳۰-۷.
۱۳. زنگی‌آبادی، علی، عبداللهی، مهدی، سالک قهفرخی، بهنام و قاسم‌زاده، رقیه. (۱۳۹۳). ارزیابی عوامل اثرگذار بر عدم تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری در ایران و چالش‌های مربوط به آن (مطالعه موردی: محور تاریخی- فرهنگی منطقه ۶ شهر تبریز)، دوره ۵، شماره ۱۸، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، صفحات ۵۸-۴۱.
۱۴. سازمان شهرداری‌های کشور. (۱۳۸۰). شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری، جلد دوم، صفحات ۳۰ تا ۵۳.
۱۵. طالبی، مصطفی و عفتی، محمد. (۱۳۹۱). درس‌نامه برنامه‌ریزی مشارکتی، دانشگاه پیام نور.
۱۶. عزیزی، محمدمهدی و شهاب، سینا. (۱۳۸۲). کاربرد انتقال حقوق توسعه (TDR) به‌عنوان سازوکار تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری (نمونه موردی:

و مشخص نبودن منابع مالی و نظام مدیریتی - اجرایی برای پیاده نمودن و تحقق عملی برنامه‌ها و طرح‌ها روبرو است. در بررسی نتایج اجرای طرح‌های توسعه شهری مشخص شده است که آن قسمت از طرح‌ها که ذاتاً مشارکتی بوده و منافع مدیریت شهری و مالکین رعایت شده است، تحقق یافته، ولی قسمت‌هایی که به‌صورت آمرانه و بدون وجود زمینه‌های مشارکتی پیشنهاد شده، اجرایی نشده است.

## منابع

۱. براتی، ابراهیم و محمدی، جمال. (۱۳۸۹). نقد، تحلیل و ارزیابی تحقق طرح‌های هادی شهری، نمونه‌ی موردی طرح هادی شهر درچه، مجله رشد آموزش جغرافیا، دوره بیست و پنجم / شماره ۲، صص ۴۵-۳۸.
۲. پوراحمد، احمد، حاتمی نژاد، حسین و حسینی، سید هادی. (۱۳۸۵). آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۵۸، صص ۱۸۰-۱۶۷.
۳. جمهری، محمود، ذبیحی، حسین و ماجدی، حمید. (۱۳۸۷). نظام اجرایی حلقه مفقوده برنامه‌های شهری در ایران تحلیلی بر نظام اجرایی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، دوره دهم، شماره ۲، ۹۸-۸۷.
۴. حاتمی نژاد، حسین و فرجی ملایی، امین. (۱۳۹۰). امکان‌سنجی اجرای طرح‌های استراتژی توسعه شهری (CDS) در ایران، مجله مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای سال دوم، شماره هشتم، صص ۷۶-۵۵.
۵. حبیبی، کیومرث و همکاران. (۱۳۹۰). ارزیابی اثرات طرح‌های توسعه شهری بر ساختار شکنی و ارتقای کیفی فضای شهر کهن ایرانی، فصلنامه مطالعات شهر ایرانی اسلامی، دوره ۱، شماره ۴، صص ۲۸-۱۵.
۶. حسن‌زاده، محمود، شریف‌زاده، فتاح و کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۹۲). تحلیل و اولویت‌بندی آسیب‌های اجرای برنامه‌های حوزه خدمات شهری (مطالعه موردی: شهرداری تهران)، فصلنامه مطالعات برنامه‌ریزی شهری، سال اول، شماره ۴، صص ۱۳۷-۱۵۹.

## یادداشت‌ها

- <sup>1</sup>. Ildfons Cerda
- <sup>2</sup>. Soria-y-Mata
- <sup>3</sup>. Deniel Burnham & Edward Bennet
- <sup>4</sup>. Eber Crambie
- <sup>5</sup>. Charles – Edouard Jeannert Lecorbusier
- <sup>6</sup>. Master Plan
- <sup>7</sup>. Detailed plan
- <sup>8</sup>. Guide Plan
- <sup>9</sup>. Participation

- شهر کاشان)، فصلنامه مطالعات شهری، شماره ۴، ۱۴-۱.
۱۷. علی‌اکبری، اسماعیل، رهنمایی، محمدتقی و ابراهیمی بوزانی، مهدی. (۱۳۹۲). بررسی روش‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در ایران، جغرافیا (فصلنامه علمی - پژوهشی انجمن جغرافیای ایران) دوره جدید، سال یازدهم، شماره ۷۳، صص ۹۸-۱۱۴.
۱۸. فدایی، حسن. (۱۳۸۸). ساز و کار مشارکت شهروندان در تهیه طرح‌های توسعه شهری، مجله شوراها، شماره ۳۹، صص ۱۷-۱۳.
۱۹. فصلنامه اقتصاد شهر. (۱۳۹۰). نقش سرمایه‌گذاری شهری در توسعه و رونق اقتصاد شهری، شماره ۱۰.
۲۰. کامیار، غلامرضا. (۱۳۸۵). حقوق شهری و شهرسازی، انتشارات مجد، چاپ اول، تهران.
۲۱. مجتهدزاده، غلامحسین. (۱۳۸۲). برنامه‌ریزی شهری در ایران، چاپ چهارم، دانشگاه پیام نور.
۲۲. مهدی‌زاده، جواد. (۱۳۸۷). برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)، نشر پیام سیما گران، چاپ دوم، تهران.
۲۳. مهرزاد، جمال. (۱۳۸۲). ارزیابی عملکرد طرح جامع تبریز در اهداف و راهبردها، پایان‌نامه کارشناسی ارشد در رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی نجف‌آباد.
۲۴. مهندسین مشاور شارمند. (۱۳۸۰). شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری، جلد دوم، بررسی تجارب تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در ایران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور.
۲۵. نصر اصفهانی، رضا. (۱۳۸۹). تحلیل عملکرد شهرداری اصفهان از حیث درآمدهای پایدار و ناپایدار همراه با ارائه راهکارهای جدید، سومین همایش مالیه شهری، تهران.
۲۶. نظریان، اصغر. (۱۳۹۲). پویایی نظام شهری ایران، چاپ دوم، انتشارات مبتکران، تهران.
27. Chandan, J.S. (1997). organizational Behavior, Vikas Publishing House.
28. Wihick, A. (1999). Encyclopedia of urban planning: Newyork: Mc Graw.
29. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2007), "Financial Management for Local Government; Volume 3: Managing the Capital Investment Plan", Earthscan, London.