

ارزیابی برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح‌های توسعه شهری بر مبنای شاخص‌های نیازسنجی و مکان‌سنجی (نمونه مورد مطالعه: شهر بجنورد)

فرشاد نوریان^۱، گل‌دیس وحیدی برچی^{۲*}

۱. دانشیار، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران، ایران
 ۲. دانشجوی دکتری، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران، ایران
- (تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۸/۰۸؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۲/۰۵)

چکیده

برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری در ایران در قالب طرح‌های جامع و تفصیلی انجام می‌گیرد و با وجود گذشت حدود نیم قرن از تجربه طرح کاربری زمین، انتقادهایی در ابعاد مختلف آن وجود دارد. این مقاله با هدف ارزیابی برنامه‌ریزی کاربری زمین در دهه اخیر، برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح تفصیلی شهر بجنورد را با شاخص‌های مکان‌سنجی و نیازسنجی بررسی کرده است. نتایج ارزیابی بر مبنای شاخص مکان‌سنجی نشان می‌دهد در مجموع، ۷۹۲ درصد کاربری‌های پیشنهادی طرح تفصیلی تحقق یافته، ۳۴/۸ درصد به صورت زمین بایر رها شده و ۵۷/۲۸ درصد به کاربری‌های دیگر تغییر یافته‌اند. بنابراین، نقش مکان‌یابی کاربری‌ها را در طرح تفصیلی می‌توان بسیار کم‌تأثیر ارزیابی کرد. شاخص نیازسنجی نیز نشان می‌دهد، در مجموع، ۴۷/۶۱ درصد مساحت کاربری‌های پیشنهادی محقق شده‌اند این نتیجه اگر چه حاکی از آن است که نیازسنجی نیز از موفقیت کمی برخوردار بوده است، در مقایسه با معیار قبل می‌توان نتیجه گرفت عدم مکان‌یابی دقیق کاربری‌ها می‌تواند راهکاری جهت افزایش تحقق‌پذیری کاربری‌های پیشنهادی باشد. در ادامه، علل اصلی تحقق نیافتن کاربری‌ها از طریق مصاحبه با مجریان طرح، مشکل تملک زمین، ارتباط غیربهبوده بین تهیه‌کنندگان طرح و مجریان طرح و ناکافی بودن نظارت و الزامات قانونی شناسایی شد.

کلیدواژگان

برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری، تحقق‌پذیری طرح، طرح تفصیلی، مکان‌یابی.

* نویسنده مسئول، رایانامه: goldis_vahidi@yahoo.com

بیان مسئله

برنامه‌ریزی شهری از گذشته تا کنون تحولاتی عمده را در نظریه پشت سر گذاشته است که نمود آن را می‌توان در مهم‌ترین عرصه آن، یعنی برنامه‌ریزی کاربری زمین جست‌وجو کرد. برنامه‌ریزی کاربری زمین ساماندهی فضا و فعالیت را در شهر هدف قرار می‌دهد. چاپین (۱۹۹۵) هسته اصلی برنامه‌ریزی کاربری زمین را هدایت تغییرات کاربری زمین دانسته است و معتقد است هدف همه فعالیت‌های برنامه‌ریزی به‌کارگیری زمین، نظارت و هدایت مداوم تغییرات و تلاش برای تأثیرگذاری بر جهت تغییرات استفاده از زمین است. بنابراین، هدایت تغییرات کاربری زمین مستلزم شناسایی و تحلیل محیط پیرامون و محرک‌های تغییر موجود در محیط است. موفقیت برنامه‌ریزی کاربری زمین را می‌توان نتیجه شناسایی عوامل و نیروهای محرک تغییرات کاربری زمین و برنامه‌ریزی مناسب در جهت کنترل و هدایت نیروها دانست. در ایران برنامه‌ریزی کاربری زمین در سطح شهری از گذشته تا کنون در قالب طرح‌های جامع و تفصیلی انجام می‌گیرد. در این مقاله با ارزیابی جامع برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح تفصیلی، که اجرایی‌ترین سطح برنامه‌ریزی شهری است، موفقیت برنامه‌ریزی کاربری زمین سنجش می‌شود و به این مسئله پاسخ داده می‌شود که آیا با وجود گذشت بیش از نیم قرن از تجربه طرح‌های توسعه شهری و اصلاحات در ابعاد مختلف تهیه و اجرای طرح‌ها، آیا این طرح‌ها با موفقیت همراه بوده‌اند؟

مبانی نظری

تحولات برنامه‌ریزی کاربری زمین در جهان

بسیاری اندیشمندان و مهم‌ترین آن‌ها پیتر هال (۱۳۸۷) سه مرحله کاملاً مجزا در تکوین برنامه‌ریزی شهری را تمییز می‌دهند. مرحله اول را که تا اواسط دهه ۱۹۶۰ بسط یافت، می‌توان دوران طرح‌های جامع یا طرح‌های کلی خواند. مرحله دوم را که حدود سال ۱۹۶۰ فرا رسید، می‌توان دیدگاه سیستمی به برنامه‌ریزی دانست. مرحله سوم نیز که از اوایل دهه ۱۹۷۰ شروع به تکوین کرد، برنامه‌ریزی راهبردی را شامل می‌شود.

بررسی تحول دیدگاه‌های برنامه‌ریزی شهری از نیمه دوم قرن نوزدهم تا زمان حاضر نشان می‌دهد دیدگاه مدرنیست به برنامه‌ریزی شهری یا طرح جامع که دیدگاه بالابنه‌پایین و متخصص‌محور است، برجسته است و همچنان در بسیاری از بخش‌های جهان باقی مانده است (Khalifa, 2012, p.58). هدف این نوع برنامه‌ریزی این است که همه فعالیت‌های مربوط به توسعه و عمران شهری را در حال و آینده تحت انتظام و نظارت بخش عمومی درآورد (مهدیزاده، ۱۳۸۵، ص ۶۰).

برنامه‌ریزی کاربری زمین قبل از این دوران، یعنی قبل از قرن بیستم به صورت طرح‌های بلوپرینت برای سایت‌های توسعه‌نیافته بود و قدرت واحد برای اجرای آن‌ها وجود داشت (Kaiser & Godschalk, 1995, p.367). پس از آن در نیمه اول قرن بیستم تا قبل از دهه ۱۹۶۰ با طرح‌های المستند (۱۹۱۱) و طرح جامع آلفرد بتمن (۱۹۲۸) و کتاب ادوارد بست (۱۹۳۸) با عنوان طرح جامع، برنامه‌ریزی کاربری زمین به صورت طرحی متمرکز برای توسعه کالبدی بلندمدت (۲۵ تا ۳۰ سال) و به صورت بلوپرینت شامل استفاده‌های خصوصی و عمومی، و تعیین انواع کاربری زمین انجام گرفت. سپس، در فاصله بین دهه ۶۰ و ۷۰ با چاپ اول و دوم کتاب چاپین با عنوان برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری در سال‌های ۱۹۵۷ و ۱۹۶۵، همچنین، کتاب کنت با عنوان طرح عمومی شهری در سال ۱۹۶۴، به نقش سیاسی طرح کاربری زمین علاوه بر نقش کالبدی آن متوجه شد. طرح‌ها در این زمان، باید شامل تعیین اهداف و سیاست‌های توسعه باشند و همچنین، هدایت تصمیم‌های دولتی و سرمایه‌گذاران خصوصی را بر عهده گیرند. چارچوب طرح کاربری زمین پیشنهادی شامل بیانیه سیاست‌ها، توصیف شرایط موجود، نیازهای آینده برای فضا و خدمات، و در نهایت، نقشه پیشنهادی برای توسعه آینده شهر، همراه با برنامه اجرایی بود.

از دهه ۱۹۷۰ به برنامه‌ریزی جامع به علت ناتوانی در شکل‌دادن تغییرات فضایی در شهرها انتقاد شد و شکست آن در درک پویایی فضایی شهری و بازار به عواملی مانند انجماد و انعطاف‌ناپذیری، ارتباط ضعیف با اجرا، فقدان زمینه مشارکت و عدم برقراری ارتباط بین سازمان‌ها و مؤسسات منسوب شد (Todes, 2011, p.1). به دنبال این انتقادات، تفکر سیستمی با تغییراتی در

نحوه ادراک و شناخت پا به عرصه ظهور گذاشت. شهر بر مبنای این رویکرد به علت تعدد متغیرهای تأثیرگذار بر آن، سیستمی احتمالی، پویا و پیچیده معرفی شد (آهنچی، ۱۳۸۶، ص ۱۸۹). به تبع پیدایش نظریه‌های جدید، طرح کاربری زمین بعد از دهه ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ بر یک چارچوب استاندارد و یکسان متمرکز نبوده است و تنوعی از طرح‌ها بسته به مقیاس و هدف اقدام مطرح شد. کایزر و گادچاک (۱۹۹۵) انواع طرح‌ها را به شاخه‌های یک درخت تشبیه کرده‌اند. این شاخه‌ها عبارت‌اند از «طراحی کاربری زمین»^۱، «طرح طبقه‌بندی زمین»^۲، «طرح سیاسی شفاهی»^۳ و «طرح مدیریت توسعه»^۴. علاوه بر این، الگوی دیگری با عنوان «طرح‌های پیوندی معاصر» شامل ترکیبی از طرح‌های مذکور مطرح شد که آن را برگ‌های درخت در مدل پیشنهادی معرفی کردند و معتقدند که عقلانیت برنامه‌ریزی ایجاب می‌کند، بخش‌های مؤثر هر نوع برنامه‌ریزی ترکیب شوند. پس از این زمان، بینشی جدیدتر با عنوان «مدیریت و برنامه‌ریزی راهبردی» مطرح شد که دلیل آن رفع نواقص رویکرد جامع، تکمیل نظریه سیستمی و ضرورت زمان به‌ویژه تغییرات سریع دهه‌های آخر قرن بیستم بود که نظریه‌های سابق را برای مواجه شدن با نظام‌ها و سیستم‌های جدید، پویا و پیچیده ناکافی می‌دانست (آهنچی، ۱۳۸۶، ص ۲۱). برنامه‌ریزی شهری راهبردی را آلبرت (۲۰۰۴) بدین شرح تعریف می‌کند: «یک فرایند با گرایش بخش عمومی (Kunzmann, 2000)، و فضایی اجتماعی (Healey, 1997) از طریق ایجاد چشم‌انداز، اقدامات منسجم و ابزارهای اجرایی که آنچه را که یک مکان هست و یا می‌تواند باشد، شکل می‌دهند». (Albrechts L., 2004) اشتنبرگ (۲۰۰۵) برنامه‌ریزی شهری راهبردی را فرایندی می‌داند که امکان ابتکار عمل و همکاری بهره‌وران بخش‌های خصوصی و عمومی را برای توسعه انعطاف‌پذیر شهر فراهم می‌کند (Steinberg, 2005, p.69). برنامه‌ریزی کاربری زمین نیز با مطرح شدن نظریه برنامه‌ریزی راهبردی و چاپ چهارم کتاب

-
1. The Land Use Design
 2. The Land Classification Plan
 3. Verbal Policy Plan
 4. The Development Management

چاپین در سال ۱۹۹۵، تغییراتی کرد. استفاده از بهره‌وران طرح کاربری زمین و مشارکت آنان در مراحل مختلف به عنوان اصلی مورد توجه قرار گرفت و دیدگاه پروژه‌محور به دیدگاه غالب تبدیل شد.

در سال‌های اخیر نیز توجه به ویژگی‌های عدم قطعیت آینده و تغییرات پرشتاب آن، موجب تغییر جهت برنامه‌ریزی راهبردی سستی به سوی دیدگاه‌های آینده‌پژوهی و برنامه‌ریزی سناریویی شده است (Phdungsliip, 2011) و پژوهش‌هایی در زمینه ارتباط آینده‌پژوهی و برنامه‌ریزی شهری انجام گرفته است. رات کلیف و کرازیک و برخی دیگر در مؤسسه تحقیقات آینده در DIT^۱ پژوهش‌هایی را در زمینه برنامه‌ریزی شهری انجام داده‌اند. رات کلیف (۲۰۱۱) اشتراکات برنامه‌ریزی شهری و آینده‌پژوهی را کار با موضوع‌های مهم یا چندوجهی، متناقض و نتایج پیچیده و غیرقطعی می‌داند.

تحولات برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی کاربری زمین در ایران

در بررسی سیر تحولات برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی کاربری زمین در ایران، نقطه شروع را می‌توان تأسیس سازمان برنامه در سال ۱۳۲۷ دانست که اندیشه برنامه‌ریزی جامع در ایران عملی شد و نظریه برنامه‌ریزی جامع به عنوان دیدگاهی رسمی و قانونی به کار گرفته شد. در برنامه عمرانی سوم توسعه (۴۶-۱۳۴۲) ۱۴ طرح جامع شهری تهیه شد و شورای عالی شهرسازی و معماری اولین طرح جامع شهری را در سال ۱۳۴۵ تصویب کرد. با تصویب قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و ماده ۵ آن در اسفند ۱۳۵۱ طرح‌های جامع شهری شامل دو مرحله، طرح جامع و طرح تفصیلی شد و قرارداد تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی (قرارداد تیپ شماره ۱۲) تهیه شد (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۷، ص ۸۴).

به دنبال تهیه و اجرای اولین طرح‌های جامع و تفصیلی در ایران از همان سال‌های اولیه، کم‌وبیش برخی مسائل و نارسایی‌های آنها برای دست‌اندرکاران آشکار شد و انتقادهایی را در پی

1. Dublin of Institute Technology

داشت که تا امروز کماکان ادامه دارد و منابعی را به خود اختصاص داده است. طرح «نگرشی بر الگوهای برنامه‌ریزی شهری در ایران» در سال ۱۳۶۹، نواقص و مشکلات طرح‌های توسعه شهری را در سه زمینه محتوای طرح‌ها، روش بررسی و تصویب و مشکلات اجرایی جمع‌بندی کرده است. پس از آن، غمامی (۱۳۷۱) در مقاله «بررسی و نقد اجمالی طرح‌های جامع شهری» در بیان علل نارسایی طرح‌های جامع شهری به سه عرصه ناهماهنگی طرح با طبیعت، ماهیت پویای شهر و جامعه و نارسایی در نظام مدیریت امور شهری اشاره می‌کند.

در مطالعاتی جامع‌تر با عنوان «ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران (۱۳۷۲)» نتایج اجرایی هفت طرح جامع شهری ارزیابی شد و این نتیجه حاصل شد که «این طرح‌ها نتوانسته‌اند در جهت اهداف خود حرکت کنند». یکی از زمینه‌های مورد بررسی این طرح سرانه کاربری‌ها بود که نتایج آن نشان داده است ۸۲ درصد سرانه‌های پیش‌بینی شده در بخش تجاری و خدمات شکل گرفته است، این نسبت برای فضای سبز و ورزشی فقط ۵۳ درصد و برای خدمات عمومی ۶۰ درصد بوده است. مشهودی (۱۳۸۶) بر مبنای نتایج این طرح در ریشه‌یابی علل شکست به اتکای طرح‌ها به شناخت دقیق وضع موجود و پیش‌بینی قطعی آینده اشاره می‌کند.

سعیدنیا (۱۳۷۴) در مقاله اندیشه‌های خام شهرسازی و اطهاری (۱۳۷۵) در مقاله بحران اندیشه در شهرسازی ایران علل ناکامی طرح‌های جامع شهری را ضعف نظریه و مبانی نظری و روش‌های منتج از آن می‌دانند. اخیراً نیز فریور صدری (۱۳۹۳) در کتاب *تحولات طرح‌ریزی شهری ایران در دوران معاصر نتیجه طرح‌ها را اصطکاک نیروها و در نهایت، حذف طرح و برنامه‌های مزبور از فضای علمی توسعه کشور می‌داند و علت را در ضعف و نارسایی نظام هدایت و کنترل توسعه شهری جست‌وجو می‌کند.*

علاوه بر انتقادات به رویکرد طرح‌های جامع، پیشنهادهایی در جهت تغییر رویکرد به سوی برنامه‌ریزی راهبردی در پژوهش‌های مختلف پس از دهه ۱۳۷۰ مطرح شد. از جمله پژوهش‌هایی که به صورت کتاب منتشر شد عبارت‌اند از *شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری در ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹، درآمدی بر نظریه‌ها و روش‌های برنامه‌ریزی شهری*، که در سال ۱۳۷۶ چاپ شد و

تحقیقاتی توسط وزارت راه و شهرسازی با نام‌های «مبانی و چارچوب بازننگری شرح خدمات طرح‌های شهری در سال ۱۳۷۸»، و «تجدید نظر در تعاریف، مفاهیم و محتوای طرح‌های توسعه شهری» و «برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران» که در سال ۱۳۸۵ منتشر شد و اقدام‌های عملی نیز در برخی طرح‌ها در جهت رفع نواقص یادشده انجام گرفت.

با وجود تلاش‌های انجام‌گرفته، اغلب طرح‌های جامع و تفصیلی در حال حاضر نیز با وجود اصلاحات جزئی در شرح خدمات و برخی مصوبات جدید مربوط به محتوای طرح‌ها هنوز با همان رویکرد و فلسفه طرح‌های جامع - عقلانی و روش‌های منسوب به این رویکرد تهیه می‌شوند که نتیجه آن به صورت طرح‌هایی کاربری زمین ارائه می‌شود. این مقاله در پی ارزیابی کارایی برنامه‌ریزی کاربری زمین در یکی از طرح‌های تفصیلی دهه اخیر است تا مشخص شود آیا انتقادات، نظریه‌ها و تغییرات قانونی مطرح‌شده در سه دهه اخیر توانسته است بر نتایج این طرح و تحقق‌پذیری تأثیرگذار، یا همچنان این معضل باقی است و نیازمند تحولی اساسی‌تر است؟

روش تحقیق

هدف مقاله حاضر ارزیابی برنامه‌ریزی کاربری زمین در ایران است که برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح تفصیلی در شهر بجنورد به عنوان نمونه مورد مطالعه بررسی شده است. بنابراین، می‌توان گفت هدف این مطالعه، ارزیابی کارایی طرح‌های تفصیلی شهری در عرصه برنامه‌ریزی کاربری زمین و استخراج عوامل و نیروهای مؤثر در تحقق‌نیافتن کاربری‌های شهری است. طرح تفصیلی بدین علت بررسی شد که آخرین مرحله‌ای است که سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های شهری به‌ویژه برنامه‌ریزی کاربری زمین در آن به محصول نهایی تبدیل می‌شود. بنابراین، ارزیابی محصول به‌دست‌آمده می‌تواند نشانه موفقیت، یا عدم موفقیت سیاست‌گذاری‌ها، روش‌ها و فرایندهای برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری باشد.

روش این پژوهش روش مقایسه‌ای است. در این روش وضعیت مطلوب (کاربری‌های پیشنهادی طرح تفصیلی) با وضعیت موجود کاربری‌ها مقایسه شده است. مقایسه این دو وضعیت

در دو بعد یا دو مرحله و بر مبنای دو شاخص نیازسنجی و مکان‌سنجی انجام گرفته است تا تحلیل جامع‌تری از وضعیت برنامه‌ریزی کاربری زمین به دست آید. در حالی که اغلب تحقیقات گذشته در زمینه ارزیابی تحقق‌پذیری کاربری‌ها بر مبنای معیار نیازسنجی انجام گرفته، و به مطالعه بخش‌هایی از شهر محدود بوده است.

پیشنهاد کاربری‌ها در طرح تفصیلی در دو بعد مساحت پیشنهادی مورد نیاز هر کاربری و مکان پیشنهادی استقرار آن در افق طرح انجام می‌گیرد. شاخص نیازسنجی میزان مساحت محقق‌شده هر نوع کاربری نسبت به مساحت پیشنهادی آن را ارزیابی می‌کند که این عدد به درصد مشخص شده است. این شاخص به این پرسش پاسخ خواهد داد که مساحت کاربری‌های محقق‌شده تا چه میزان با مساحت پیشنهادی طرح تفصیلی منطبق است، یا به عبارتی، نیازسنجی هر نوع کاربری در طرح تفصیلی تا چه میزان می‌تواند صحیح باشد. همان‌طور که بیان شد، در طرح تفصیلی با توجه به سرانه و مساحت‌های پیشنهادی، کمبود انواع کاربری‌ها مشخص، و مکان استقرار کاربری‌های جدید در شهر پیشنهاد و جانمایی می‌شود. شاخص مکان‌سنجی وضعیت مکانی کاربری‌های پیشنهادی را بررسی می‌کند و به این پرسش پاسخ می‌دهد که چه میزان از کاربری‌های جدید پیشنهادی طرح در مکان‌های پیشنهاد شده استقرار یافته‌اند که عدد مربوطه به درصد مشخص شده است. در نهایت، با توجه به دو شاخص یادشده، به این سؤال پاسخ داده می‌شود که آیا برنامه‌ریزی کاربری زمین به شیوه حاضر در طرح‌های تفصیلی موفق بوده است؟

محدوده و قلمرو مورد مطالعه

محدوده مورد مطالعه شهر بجنورد در استان خراسان شمالی است. این شهر به عنوان نمونه شهر متوسط با جمعیت ۱۹۹۷۹۱ نفر در سرشماری سال ۱۳۹۰ و مساحت ۲۸۱۴ هکتار بررسی شد. طرح تفصیلی پیشنهادی شهر بجنورد در سال ۱۳۸۳ و با افق سال ۱۳۹۳ تهیه شده است که در حال حاضر افق طرح یادشده، پایان یافته و نتایج برنامه‌ریزی قابل ارزیابی است. همچنین، شایان ذکر است هم‌اکنون بازنگری طرح تفصیلی این شهر در حال تهیه است که اطلاعات کاربری زمین در وضعیت موجود (سال ۱۳۹۳) در محدوده بافت حاشیه شهر بجنورد از اطلاعات این طرح

استخراج شده و اطلاعات کاربری زمین بافت میانی به علت نبود اطلاعات به‌روز به وسیله محقق به روزرسانی شده است تا تصویر روشنی از وضعیت موجود کاربری‌ها حاصل شود. بنابراین، دو نقشه کاربری پیشنهادی طرح تفصیلی (۱۳۸۳) و نقشه وضعیت موجود کاربری‌ها (۱۳۹۳) با به‌کارگیری ابزار هم‌پوشانی نرم‌افزار GIS تحلیل، وضعیت کاربری‌های پیشنهادی طرح در حال حاضر مشخص شده است. شایان ذکر است این بررسی کاربری مسکونی را به علت ماهیت متفاوت آن و کاربری تجاری را به علت پیشنهاد دادن مکان ثابت در طرح تفصیلی در نظر نگرفته است.

در ادامه، علاوه بر ارزیابی کارایی برنامه‌ریزی کاربری زمین پیشنهادی در طرح تفصیلی، علل تحقق نیافتن انواع کاربری‌های پیشنهادی به وسیله مصاحبه با مجریان طرح کاربری زمین، شامل ادارات و سازمان‌های مختلفی که محصول نهایی طرح تفصیلی باید به وسیله آن‌ها محقق شود، شناسایی شده‌اند. شناسایی عوامل و نیروهای مؤثر در تحقق نیافتن کاربری‌ها می‌تواند راهنمایی مؤثر برای پیشنهاد رویکردهای جدید برنامه‌ریزی کاربری زمین باشد، به طوری که مسائل و مشکلات یادشده را رفع کند.

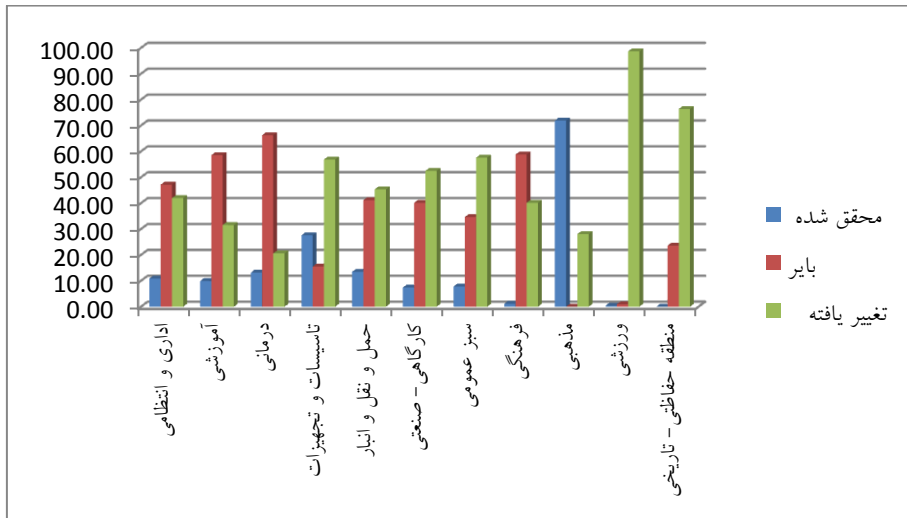
یافته‌های پژوهش

نتیجه ارزیابی کاربری زمین بر مبنای معیار مکان‌سنجی در نمودار شکل ۱ و ارقام مربوط به مساحت انواع کاربری‌ها در طرح پیشنهادی و وضعیت موجود زمین در جدول ۱ نشان داده شده است. همان‌طور که اشاره شد، جدول ۱ شامل کاربری‌هایی است که در سال پایه وجود نداشته است و به وسیله مشاور مکان‌یابی شده‌اند. کاربری‌های پیشنهادی در حال حاضر یا محقق شده‌اند، یا به صورت بایر باقی مانده، یا تغییر کاربری یافته‌اند و کاربری دیگری به غیر از فعالیت پیشنهادی در آن‌ها استقرار دارد. در مجموع، نتایج نشان می‌دهد ۷۹۲ درصد کاربری‌های پیشنهادی تحقق یافته‌اند و ۳۴/۸ درصد زمین‌های پیشنهادی بایر رها شده است و ۵۷/۲۸ درصد به فعالیت‌های دیگر تغییر یافته‌اند. بنابراین، نتایج حاکی از تحقق‌پذیری بسیار کم کاربری‌ها در مکان‌های پیشنهادی طرح است. علاوه بر تحقق‌پذیری کم و تغییر حدود ۵۷ درصد کاربری‌ها، ۳۴/۸ درصد زمین‌ها

یعنی مساحتی حدود ۱۶۹ هکتار به صورت بایر و بی‌استفاده رها شده است و به زمین‌های ناکارآمد شهری تبدیل شده‌اند. بنابراین، نتیجه مکان‌گزینی دقیق کاربری‌های شهری در طرح تفصیلی را می‌توان علاوه بر تحقق بسیار کم کاربری‌های پیشنهادی در آن مکان‌ها، افزایش زمین‌های بایر و ناکارآمد شهری در نظر گرفت. زمین‌هایی که به علت اختصاص کاربری‌های خدماتی به آن‌ها و اقدام نکردن سازمان‌های مجری برای بهره‌برداری از آن‌ها، مالکان زمین نیز از بهره‌برداری از آن‌ها محروم مانده، و سرمایه زمین شهر بی‌استفاده مانده است.

جدول ۱. ارزیابی تحقق‌پذیری کاربری‌ها بر مبنای شاخص مکان‌سنجی

مجموع	محقق نشده		محقق شده		نوع کاربری			
	تغییر یافته		بایر					
	مساحت	درصد	مساحت	درصد				
۱۰۰	۵۳۵۰۱۹٫۲۴	۴۱٫۹۶	۲۲۴۴۹۲٫۳۴	۴۷٫۱۵	۲۵۲۲۵۲٫۸۹	۱۰٫۸۹	۵۸۲۷۴٫۰۱	اداری و انتظامی
۱۰۰	۴۸۳۵۰۱٫۱۹	۳۱٫۵۴	۱۵۲۴۷۲٫۸۳	۵۸٫۵۷	۲۸۳۱۹۹٫۵۲	۹٫۸۹	۴۷۸۲۸٫۸۴	آموزشی
۱۰۰	۱۷۱۸۰۴٫۳۴	۲۰٫۵۹	۳۵۳۶۶٫۳۶	۶۶٫۲۶	۱۱۳۸۴۲٫۵۸	۱۳٫۱۵	۲۲۵۹۵٫۴	درمانی
۱۰۰	۱۲۷۳۹۳٫۱۱	۵۶٫۸۸	۷۲۴۶۳٫۸۹	۱۵٫۵۱	۱۹۷۵۷٫۶	۲۷٫۶۱	۳۵۱۷۱٫۶۲	تأسیسات و تجهیزات
۱۰۰	۱۲۵۲۶۴٫۱۴	۴۵٫۳۳	۵۶۷۷۷٫۹۹	۴۱٫۱۹	۵۱۶۰۱٫۸۷	۱۳٫۴۸	۱۶۸۸۴٫۲۸	حمل و نقل و انبار
۱۰۰	۴۳۰۴۵۳٫۸۳	۵۲٫۴۹	۲۲۵۹۵۶٫۳۲	۴۰٫۱۱	۱۷۲۶۵۱٫۴۶	۷٫۴	۳۱۸۴۶٫۰۵	کارگاهی - صنعتی
۱۰۰	۱۹۴۸۸۴۱٫۵۸	۵۷٫۵۷	۱۱۲۱۹۰۹٫۵۸	۳۴٫۶۵	۶۷۵۱۹۵٫۶۲	۷٫۷۹	۱۵۱۷۳۶٫۳۸	سبز عمومی
۱۰۰	۶۳۷۱۰٫۳۳	۴۰٫۱۴	۲۵۵۷۲٫۸۸	۵۸٫۷۷	۳۷۴۴۰٫۹۱	۱٫۰۹	۶۹۶٫۵۴	فرهنگی
۱۰۰	۲۴۲۶۱٫۴۹	۲۸٫۰۷	۶۸۰۹۰٫۷	۰٫۰۰	۰٫۰۰	۷۱٫۹۳	۱۷۴۵۲٫۴۲	مذهبی
۱۰۰	۶۱۲۸۶۸٫۵۹	۹۸٫۶۶	۶۰۴۶۶۷٫۷۶	۰٫۹۴	۵۷۵۵٫۹۲	۰٫۴	۲۴۴۴٫۹۱	ورزشی
۱۰۰	۳۳۵۶۱۴٫۵	۷۶٫۴۱	۲۵۶۴۳۶٫۸۱	۲۳٫۵۹	۷۹۱۷۷٫۶۹	۰٫۰۰	۰٫۰۰	حفاظتی - تاریخی
۱۰۰	۴۸۵۸۳۲٫۳۴	۵۷٫۲۸	۲۷۸۲۹۲۵٫۸۳	۳۴٫۸	۱۶۹۰۸۷۶٫۰۶	۷٫۹۲	۳۸۴۹۳۰٫۴۵	مجموع



شکل ۱. نمودار ارزیابی تحقق‌پذیری کاربری‌ها بر مبنای شاخص مکان‌سنجی

وضعیت کاربری‌های پیشنهادی طرح تفصیلی شهر بجنورد بر مبنای شاخص مکان‌سنجی

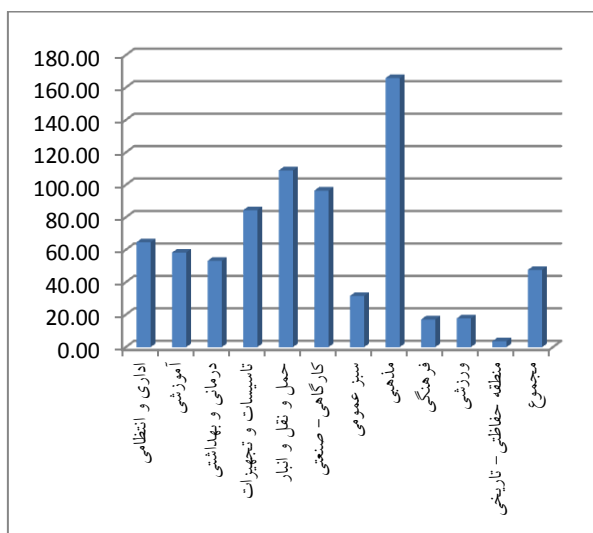


شکل ۲. نقشه ارزیابی تحقق‌پذیری کاربری‌ها بر مبنای شاخص مکان‌سنجی

شاخص نیازسنجی مساحت نهایی زمین‌های اختصاص یافته به هر نوع کاربری در سال افق طرح و مجموع مساحت پیشنهادی مشاور (شامل کاربری‌های موجود سال پایه و کاربری پیشنهادی مشاور) را بررسی کرده است. بررسی این شاخص به این جهت انجام گرفت که احتمال دارد کاربری‌ها در سال افق طرح در مکان‌های پیشنهادی مشاور، محقق نشده، اما سازمان مجری در مکان‌های دیگری کاربری مورد نظر را مستقر کرده، و در مجموع، مساحت مورد نیاز محقق شده باشد. نتایج این بررسی در جدول و شکل ۳ نشان داده شده است. بر مبنای این شاخص در مجموع، ۴۷/۸ درصد مساحت کاربری‌های پیشنهادی محقق شده‌اند، اگر چه این نتیجه نشان می‌دهد نیازسنجی در طرح تفصیلی موفقیت کمی داشته است، در مقایسه با معیار قبل می‌توان نتیجه گرفت مکان‌یابی ثابت کاربری‌ها، احتمال تحقق‌ناپذیری برنامه‌ریزی کاربری زمین را افزایش می‌دهد.

جدول ۲. ارزیابی تحقق‌پذیری کاربری‌ها بر مبنای شاخص نیازسنجی

کاربری پیشنهادی	مساحت کاربری پیشنهادی	مساحت کاربری موجود	درصد تحقق‌پذیری
اداری و انتظامی	۷۴۶۵۱۶	۴۸۲۲۲۷،۴۲	۶۴،۶
آموزشی	۱۰۳۶۷۶۹،۷	۶۰۴۱۶۰،۷۴	۵۸،۲۷
درمانی و بهداشتی	۴۵۲۵۰۳،۱	۲۴۰۶۱۱،۴۴	۵۳،۱۷
تأسیسات و تجهیزات	۲۹۷۷۲۹،۴	۲۵۱۳۵۰،۷	۸۴،۴۲
حمل‌ونقل و انبار	۲۵۴۹۱۳،۱	۲۷۷۷۰۲،۷۴	۱۰۸،۹۴
کارگاهی - صنعتی	۳۹۹۸۲۵،۹	۳۸۵۸۱۸،۵۱	۹۶،۵
سبز عمومی	۲۲۴۲۵۴۹،۵	۷۰۶۹۶۹،۷۹	۳۱،۵۳
مذهبی	۴۷۱۷۳،۳	۷۸۲۲۷،۹۷	۱۶۵،۸۳
فرهنگی	۱۹۶۲۱۵،۳	۳۳۴۸۱،۸۷	۱۷،۰۶
ورزشی	۷۰۳۲۳۷،۸	۱۲۴۵۱۴،۳۴	۱۷،۷۱
حفاظتی - تاریخی	۳۳۷۷۶۳	۱۲۱۲۷،۶۶	۳،۵۹
مجموع	۶۷۱۵۱۹۶،۱	۳۱۹۷۱۹۳،۱۸	۴۷،۶۱



شکل ۳. نمودار ارزیابی تحقق‌پذیری کاربری‌ها بر مبنای شاخص نیازسنجی

علل تحقق نیافتن کاربری‌های پیشنهادی

مهم‌ترین عوامل تحقق نیافتن کاربری‌ها با توجه به متون نظری و مصاحبه با سازمان‌های مجری در ارتباط با هر نوع کاربری به شرح زیر است:

کاربری اداری - انتظامی: حدود ۱۱ درصد این کاربری در مکان‌های پیشنهادی طرح مستقر شده‌اند، در حالی که حدود ۶۵ درصد مساحت پیش‌بینی شده را شامل می‌شوند. بررسی‌ها نشان می‌دهد میزان نیاز به کاربری اداری تا حدود زیادی مطابق با واقعیت بوده است، اما بسیاری از ادارات و سازمان‌های شهر بجنورد در حال حاضر در مکان‌های استیجاری که غالباً ساختمان‌های مسکونی‌اند، فعالیت می‌کنند که فضای اختصاص یافته به فعالیت آن‌ها بسیار کمتر از مساحت مورد نیاز است که علت اصلی آن توانایی محدود سازمان‌ها در خرید زمین و احداث بنای استاندارد و مطابق با نیاز است. در مواردی نیز در ده سال اخیر با توجه به قیمت بالای زمین در قطعات مورد نظر طرح و نبود الزام قانونی و تعهد ادارات و سازمان‌ها به اجرای طرح تفصیلی شهری، ادارات در مکان‌هایی غیر از مکان‌های پیشنهادی زمین تملک کرده و بنا احداث کرده‌اند.

کاربری آموزشی: استقرار این کاربری در مکان‌های پیشنهادی طرح بسیار کم و حدود ۱۰ درصد بوده است و از لحاظ مساحت نیز ۵۸ درصد مساحت پیش‌بینی شده را شامل می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد به علت تحرکات جمعیتی و کاهش جمعیت لازم‌التعلیم نیاز به زمین آموزشی کاهش یافته است. به معنای دیگر، نیاز واقعی به زمین آموزشی از نیاز پیشنهادی در طرح کمتر بوده است در حالی که به علت تعیین نکردن تکلیف قطعی توسط سازمان مربوطه بسیاری از اراضی، حدود ۵۹ درصد اراضی، معادل ۲۸ هکتار، به صورت بایر رها شده است و برخی مؤسسات آموزشی بخش خصوصی نیز به علت محدودیت‌ها و ضوابط سخت‌گیرانه از احداث بنا در این زمین‌ها امتناع می‌کنند.

تأسیسات و تجهیزات شهری: این کاربری ۲۸ درصد در مکان‌های پیشنهادی محقق شده است و ۸۴ درصد مساحت پیشنهادی را شامل شده است. این ارقام نشان می‌دهد نیازسنجی تا حد زیادی به درستی انجام گرفته است، اما مکان‌یابی پیشنهادی با واقعیت تفاوت زیادی دارد و علت آن نیز وجود الزامات فنی زیاد در مکان‌یابی و احداث این نوع کاربری است که غالباً در طرح‌های تفصیلی این الزامات در مکان‌گزینی به‌طور کامل لحاظ نمی‌شود.

کاربری درمانی و بهداشتی: این کاربری در ۱۳ درصد مکان‌های پیشنهادی محقق شده، و در مجموع، ۵۴ درصد مساحت پیشنهادی را شامل شده است که دلایلی متعدد در بروز این ارقام مؤثر بوده‌اند. تحقق‌پذیری کم کاربری درمانی در مکان‌های پیشنهادی به علت بی‌توجهی به الزامات و ضوابط مکان‌یابی سازمان متولی در زمان تهیه طرح بوده است که در نتیجه، مساحت قطعات پیشنهادی و مکان آن‌ها مطابق با نیازهای تعریف‌شده سازمان ذیربط نبوده است. علاوه بر آن، قیمت بالای زمین در قطعات پیشنهادی بافت میانی، موجب ناتوانی در تملک اراضی شده است، به‌طوری که بسیاری از مطب‌های پزشکان در ساختمان‌های مسکونی جایگزین شده‌اند.

حمل‌ونقل و انبار: این کاربری که در مصوبه شورای عالی (طرح تدقیق تعاریف و مفاهیم شهری و تعیین سرانته آن‌ها مصوب ۱۳۸۹/۳/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری) با این عنوان معرفی شده است، شامل کاربری‌های پارکینگ، ترمینال و انبار است. در حالی که این کاربری‌ها از

جهاتی با هم متفاوتند و طبقه‌بندی آن‌ها در یک گروه، مشکلاتی را در بررسی‌ها به وجود می‌آورد. بررسی‌ها نشان داده است مکان‌یابی این کاربری موفقیت کمی (حدود ۱۳ درصد) داشته است. در حالی که سطوح تحقق‌یافته ۱۰۹ درصد بوده است که حتی بیشتر از سطوح پیشنهادی طرح است. مطالعات جزئی‌تر مشخص می‌کند سهم زیادی از این مساحت متعلق به فعالیت‌های انبارداری به علت خاصیت سودآوری آن بوده است و کاربری پارکینگ به عنوان نیازی ضروری همچنان کمبود محسوب می‌شود. به‌طور کلی، شاخص مکان‌سنجی نشان می‌دهد مکان پیشنهادی این کاربری در طرح، به‌طور پراکنده و در محل‌های بی‌امکانات و شرایط استقرار این کاربری پیشنهاد شده است.

کاربری کارگاهی - صنعتی: نیاز به کاربری صنعتی با درصدی قابل قبول (۹۶ درصد) پیش‌بینی طرح نزدیک شده است. سطوح کاربری صنعتی گرچه تا حد بسیار زیادی محقق شده است و نیازسنجی این کاربری مطابق با واقعیت آن است، اما تبعیت وضعیت موجود از مکان‌یابی پیشنهادی این کاربری بسیار کم (۷/۴ درصد) بوده است و حدود ۴۰ درصد مکان‌های پیشنهادی در حال حاضر به صورت بایر رها شده، و ۵۲ درصد تغییر کاربری یافته‌اند. در حالی که از معضلات شهر، پراکندگی کارگاه‌ها و فعالیت‌های مسکونی در معابر فرعی، دسترسی و بافت مسکونی است که با توجه به آلودگی‌های مختص به آن مشکلاتی را ایجاد کرده، و جابه‌جایی آن‌ها ضروری است. مهم‌ترین مشکلات مربوط به استقرارنیافتن این کاربری در سایت‌های پیشنهادی، عدم تأمین و تجهیز سایت مناسب کارگاه‌ها و فعالیت‌های صنعتی خرد در داخل شهر و نظارت‌نکردن و فقدان ضوابط تشویقی (محرک‌ها) و تنبیهی (مجازات) است.

سبز عمومی: این کاربری در سطوح اختصاص‌یافته موجود (۳۲ درصد) و در مکان‌یابی (۸ درصد) تا حد زیادی با پیش‌بینی طرح تفصیلی فاصله دارد که نشان‌دهنده کمبود شدید فضاها در سبز عمومی در شهر است. با اینکه متولی این کاربری شهرداری است که تنها نهادی است که در همه مراحل طرح مشارکت داده می‌شود، اما کمترین تبعیت از طرح را داشته است. تفحص‌ها نشان‌دهنده اولویت مالی شهرداری در اجرای طرح‌ها و برنامه‌های خود است. لذا، نتیجه عملی آن تغییر کاربری ۵۸ درصد مکان‌های پیشنهادی طرح تفصیلی و باقی‌ماندن ۳۵ درصد زمین‌ها به

صورت بایر است که به علت تغییرات کاربری مساحت باقیمانده زمین جوابگوی الزامات این فعالیت نبوده است. با توجه به حجم بالای وظایف شهرداری‌ها و بودجه ناکافی برای تأمین همه آن‌ها، اولویت این سازمان، رفع امور روزمره است و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های آینده در جهت ایجاد و احداث کاربری‌های جدید با تأخیر و غفلت همراه بوده است.

فرهنگی: سطوح تأمین‌شده این کاربری ۱۷ درصد نیاز پیش‌بینی‌شده طرح و مکان احداث آن یک درصد مطابق با مکان‌یابی پیشنهادی طرح تفصیلی بوده است. با توجه به تحقق‌پذیری بسیار کم این فعالیت، می‌توان نقش طرح را در واقعیت به‌وقوع پیوسته بی‌اثر دانست. با توجه به باقی‌ماندن ۵۹ درصد زمین به صورت بایر، می‌توان به نبودن عزم و اراده جدی در تملک زمین‌ها و اجرای آن پی برد. یکی از مهم‌ترین علت‌های وضعیت بحرانی این کاربری، محرز نشدن ضرورت وجود این کاربری (اعم از فرهنگسرا، کتابخانه و سینما) در بین عموم مردم و مسئولان است. فرهنگ و زمینه‌های ارتقای آن نیازمند بسترسازی هدفمند در جهت تبدیل آن به نیاز و خواست عمومی است که تا کنون موفقیت چشمگیری نداشته است.

مذهبی: آمار مربوط به این کاربری نشان‌دهنده موفقیت زیاد آن بر مبنای شاخص‌های مورد نظر است. مساحت موجود این کاربری ۱۶۶ درصد مساحت پیش‌بینی‌شده طرح و مکان استقرار آن ۷۲ درصد مطابق با مکان‌یابی پیشنهادی طرح است. مهم‌ترین عامل موفقیت آن را می‌توان مشارکت عمومی در وقف زمین‌ها و سرمایه‌گذاری عمومی در احداث بناها دانست. بنابراین، وضعیت این کاربری نشان‌دهنده تأثیر خواست و اراده عمومی در برنامه‌ریزی کاربری زمین است.

ورزشی: وضعیت این کاربری نیز مشابه کاربری فرهنگی است. مساحت موجود ۱۸ درصد مساحت پیش‌بینی‌شده در طرح تفصیلی بوده است و مکان استقرار آن ۰/۴ درصد با مکان‌یابی پیشنهادی مطابقت داشته است. علت‌های عمده این وضعیت را می‌توان ضعف مالی در تملک زمین‌های پیشنهادی به‌وسیله دولت و بخش خصوصی دانست که ۹۸ درصد این زمین‌ها تغییر کاربری یافته‌اند، به‌طوری‌که اکثر باشگاه‌های ورزشی در طبقات زیرزمین ساختمان‌های مسکونی و در مواقعی حتی به‌طور اجاره‌ای فعالیت می‌کنند. چنین فضاهایی مطلوبیت و استانداردهای لازم را

ندارند. برخی کاربری‌های بزرگ‌مقیاس ورزشی نیز در خارج از محدوده شهر (به علت قیمت ارزان‌تر زمین) در حال احداثند که احتمالاً مشکل دسترسی به آنها در آینده وجود خواهد داشت. بنابراین، با وجود افزایش تمایل مردم به به‌کارگیری فضاهای ورزشی، این فضاها با مشکلات مالی مواجه‌اند. در این زمینه حمایت مالی دولت می‌تواند راهگشا باشد.

منطقه حفاظتی - تاریخی: بخش عمده مساحت پیشنهادی این کاربری مربوط به یک تپه تاریخی است که به علت ناتوانی سازمان میراث فرهنگی در تملک این اراضی، تغییر کاربری یافته است. مشکل تخصیص نیافتن اعتبارات لازم جهت حفاظت از آثار تاریخی که نشان از توجه و ارزش‌گذاری کمتر به این بخش است، مهم‌ترین علت تحقق نیافتن بافت و بناهای تاریخی است.

یافته‌ها و نتیجه‌گیری

تقریباً پس از گذشت یک دهه از رواج الگوی طرح‌های جامع - تفصیلی در ایران به تدریج برخی نظرهای انتقادی و اصلاحی درباره مبانی نظری و روش‌های اجرایی مطرح شد و در طول دو دهه اخیر تلاش‌های گوناگون و پراکنده‌ای از طرف مهندسان مشاور و برنامه‌ریزان شهری در جهت اصلاح روش‌های تهیه طرح‌های جامع - تفصیلی انجام گرفته است و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مقررات جدیدی برای اصلاح و تکمیل این طرح‌ها مصوب کرده است. به منظور ارزیابی نتایج این تلاش‌ها و اقدامات، مقاله حاضر برنامه‌ریزی کاربری زمین در یکی از طرح‌های تفصیلی دهه اخیر را بر مبنای دو شاخص نیازسنجی و مکان‌سنجی ارزیابی کرد و علت تحقق نیافتن کاربری‌های پیشنهادی شناسایی شده است.

برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح‌های تفصیلی ایران در سه مرحله مشخص انجام می‌گیرد. در مرحله نخست با توجه به پیش‌بینی جمعیت افق طرح و افزایش جمعیت نسبت به شرایط موجود، میزان نیاز به انواع مختلف کاربری‌ها و فعالیت‌ها بر مبنای سرانه استاندارد محاسبه می‌شود که شاخص نیازسنجی این مرحله را ارزیابی کرده است. در مرحله دوم با توجه به مساحت پیشنهادی انواع کاربری‌ها و وضعیت موجود کاربری‌ها، میزان کمبود سطوح انواع کاربری‌ها مشخص می‌شود

که این مقدار باید تا افق طرح تأمین شود. به منظور تأمین این سطوح به مکان‌یابی کاربری‌ها با توجه به معیارهایی مانند تقسیمات شهری و مقیاس عملکرد کاربری‌ها، سازگاری و همجواری، فاصله بهینه، حداقل و حداکثر قطعات تفکیکی انواع کاربری‌های جدید مکان‌یابی می‌شود که شاخص مکان‌سنجی نتایج این مرحله را ارزیابی کرده است. مرحله سوم نیز چگونگی احداث فعالیت‌های مختلف در زمین‌های پیشنهادی را در قالب ضوابط و مقررات مشخص می‌کند.

شاخص مکان‌سنجی نشان می‌دهد، در مجموع، ۷/۹۲ درصد کاربری‌های پیشنهادی طرح تفصیلی تحقق یافته است. ۳۴/۸ درصد به صورت زمین بایر رها شده و ۵۷/۲۸ درصد به کاربری‌های دیگر تغییر یافته‌اند. بنابراین، نقش مکان‌یابی کاربری‌ها را در طرح تفصیلی می‌توان بسیار کم‌تأثیر ارزیابی کرد. تغییر و تحولات کاربری زمین معلول عوامل بی‌شماری است که طرح تفصیلی شهری نتوانسته به آن‌ها پاسخگو باشد و استقرار کاربری‌ها در شهر غالباً بی‌توجه به طرح تفصیلی انجام گرفته است. مشخص کردن بخشی از زمین‌های شهر به منظور کاربری‌های عمومی در طرح تفصیلی به افزایش زمین‌های بایر و بروکراسی اداری جهت پاسخگویی به تقاضای تغییر کاربری به وسیله مالکان منجر شده است.

نتایج شاخص نیازسنجی نیز نشان می‌دهد از لحاظ مساحت در مجموع، ۴۷/۶۱ درصد مساحت کاربری‌های پیشنهادی محقق شده است. این نتیجه اگر چه حاکی از آن است که نیازسنجی موفقیت کمی داشته است، در مقایسه با معیار قبل نشان می‌دهد مکان‌یابی منعطف کاربری‌ها و تعیین سطوح مورد نیاز می‌تواند تحقق‌پذیری کاربری‌های پیشنهادی را افزایش دهد. در مجموع، می‌توان گفت طرح تفصیلی در زمینه برنامه‌ریزی کاربری زمین موفق نبوده است و علاوه بر آن که کمکی به هدایت طرح‌ها نکرده است تا حدودی نیز به افزایش زمین‌های بایر و ناکارآمد شهری منجر شده است و وقت و هزینه‌های زیادی نیز در فرایندهای قانونی تغییرات کاربری‌ها صرف شده است. لذا، ادامه رویکرد موجود منطقی به نظر نمی‌رسد و تغییر رویکردها و روش‌های برنامه‌ریزی کاربری زمین ضروری است.

در پاسخ به موضوع دوم مقاله، در زمینه شناسایی علل عدم تحقق کاربری‌های شهری، مجریان

انواع کاربری‌های شهری، علل مختلفی را مؤثر دانستند که می‌توان آن‌ها را در چند عنوان جمع‌بندی کرد:

مشکل تملک زمین‌های پیش‌بینی‌شده: تأمین زمین برای اغلب کاربری‌های خدماتی بر عهده دولت است که عواملی مانند ضعف مالی، بالارفتن قیمت زمین به علت محدودیت عرضه و بی‌تمایلی مالکان به واگذاری زمین‌ها، تملک زمین‌ها را با مشکل مواجه می‌کند. متولیان خصوصی نیز غالباً به تأمین هزینه‌های تملک قادر نیستند.

مشکلات مربوط به نحوه تهیه طرح کاربری زمین در طرح تفصیلی: نیازسنجی نامناسب، ضعف در مکان‌گزینی برخی کاربری‌ها و وجود نواقصی در طبقه‌بندی کاربری‌ها به دورشدن واقعیت از طرح پیشنهادی منجر شده است.

گسستگی و نقص فرایند تهیه طرح تا اجرای آن: به طوری که برخی سازمان‌های مجری طرح حتی از طرح پیشنهادی نیز آگاه نیستند و برای تبعیت از مکان و مساحت پیشنهادی طرح الزامی ندارند. به عبارت دیگر، طرح تفصیلی جایگاه و الزام قانونی مورد نیاز را ندارد.

ضعف نظارت بر اجرای طرح: نظارت بر اجرای طرح به زمان دریافت پروانه ساختمانی موکول می‌شود. تجربه نشان داده است با طی مراحل بوروکراسی اداری غالباً تغییر کاربری‌ها ممکن می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. آهنچی، محمد (۱۳۸۶). مدیریت استراتژیک (نگرشی نو بر مدیریت استراتژیک در تئوری و عمل). تهران، دستان.
۲. دبیرخانه شواری عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۷). تهران، مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
۳. مهدی‌زاده، جواد (۱۳۸۵). برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری، تهران، شرکت طرح و نشر پیام سیما.
۴. هال، پیتر (۱۳۸۷). برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای. ترجمه ج. تبریزی، تهران، سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران.
۵. سعیدنیا، احمد (۱۳۷۴). «اندیشه‌های خام شهرسازی». هنرهای زیبا، شماره اول، صفحات ۳۶-۳۱.
۶. اطهری، کمال (۱۳۷۵). «بحران اندیشه در شهرسازی معاصر ایران». معماری و شهرسازی، شماره‌های ۳۱ و ۳۲.
۷. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۲). ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران. مهندسین مشاور زیستا.
۸. صدری، فریور (۱۳۹۳). تحولات طرح‌ریزی شهری ایران در دوران معاصر. تهران، آذرخش.
۹. غمامی، مجید (۱۳۷۱). «بررسی و نقد اجمالی طرح‌های جامع شهری». آبادی، شماره ۷، صفحات ۳۱-۲۴.
۱۰. مشهودی، سهراب (۱۳۸۶). مبانی طرح‌های سیال شهری. تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
۱۱. مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور (۱۳۶۹). نگرشی بر الگوهای برنامه‌ریزی شهری در ایران.

۱۲. مهندسان مشاور شارمند (۱۳۷۹). شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری در ایران، تهران، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری.

۱۳. وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۷۸). مبانی و چارچوب بازنگری شرح خدمات طرح‌های شهری: کمیته تعاریف، شرح خدمات و قراردادها.

14. Albrechts, Louis (2004). "Strategic (spatial) planning reexamined". *Environment and planning: planning and design*, 31, 473-758.
15. Bassett, Edward M. (1938). *The Master Plan*. New York, Russell Sage Foundation.
16. Chapin, Stewart; Kaiser, Edward (1995). *Urban land use planning*. University of Illinois press.
17. Faludi, Andreas (1973). *Planning theory*. Pergamon press, Oxford.
18. Kaiser, Edward; Godschalk, David R. (1995). "Twentieth century land use planning". *American planning association*, 61(3), 365-385.
19. Kent, Jack (1991). *The Urban General Plan*. San Francisco, CA: Chandler Publishing Company, 1964. Reprint, Chicago: APA Planners' Press.
20. Khalifa, Marva A. (2012). "A critical review on current practices of the monitoring and evaluation in the preparation of strategic urban plans within the Egyptian context". *Habitat international*, 36, 57-67
21. Phdungslip, Aummad (2011). "Futures studies' backcasting method used for strategically sustainable city planning". *Futures*, 43, 707-714.
22. Ratcliffe, John; Ela, Krawczyk (2011). "Imagining city futures: the case of prospective through scenarios in urban planning". *Futures*, 43, 642-653.
23. Stacey, Ralph D. (1995). "The science of complexity: An alternative of perspective for strategic change processes". *Strategic management Journal*, 16(6), 477-495.
24. Steinberg, Florian (2005). "Strategic urban planning in Latin America: Experience of building and managing the future". *Habitat International*, 29, 69-93.
25. Todes, Alison (2011). *Urban growth and strategic urban planning in Johannesburg*. south Africa. Cities.