

# شماره ۶۵

ماهنامه پژوهشی، آموزشی، اطلاع رسانی  
برنامه ریزی و مدیریت شهری  
دوره جدید، سال ششم، شماره ۶۵، مهرماه ۱۳۸۳  
۱۱۶ صفحه، ۵۰۰۰ ریال



شهرداری ها و مدیریت حریم  
مسکن، زمین و توسعه پایدار شهری  
مطالعات جمعیتی و طرح های توسعه شهری  
افول نظام شورایی  
وابستگی به خودرو و فرهنگ بیروت  
توانمندسازی در یکا گوی  
دوازدهمین اجلاس کمیسیون  
توسعه پایدار سازمان ملل متحد  
کمر بند سبز شهری  
گامی در ساماندهی حریم شهر  
ضرورت توجه به حرکت پیاده در مراکز شهری



محور اصلی: شهرداری ها و مدیریت حومه

طرح روی جلد: مهدی یار محمدی - مربوط به گزارش اصلی  
عکس پشت جلد: کره جنوبی، ستول بخشی از حومه شهر

۱. مطالب مندرج در ماهنامه لزوماً بیانگر دیدگاه های سازمان شهرداری ها و دهیاری ها نیست.
۲. ماهنامه در ویرایش و تلخیص مطالب آزاد است.
۳. مطالب ارسالی به هیچ وجه بازگردانده نخواهند شد.
۴. استفاده از مطالب و طرحهای ماهنامه تنها با ذکر مأخذ مجاز است.

**صاحب امتیاز: وزارت کشور - سازمان شهرداری ها و**

دهیاری های کشور

مدیر مسئول: محمد حسین مقیمی

سردبیر: احمد توامن

دبیر تحریریه: کیومرث ایراندوست

هیئت تحریریه: عباس جلالی - علیرضا ترابی

شهرزاد فرزین پاک - جلال معصوم

مدیر اجرایی: فرشته عمرانی

ویراستار: حمید خادمی

طراح، صفحه آرا و اجرای

ماهنامه الکترونی: حمید اسفندیاری

تصویرساز: مهدی یارمحمدی

امور عکس: خاتون میررشد

حروفچین: فاطمه دودله

نمونه خوان: فرحناز نوبخت

نظارت فنی: ابراهیم سیف

مجری چاپ: شرکت خورشید تمدن روز

شمارگان: ۵۰۰۰ نسخه

**یادداشت..... ۴**  
**گزارش اصلی**

شهرداری ها و مدیریت حریم / جلال معصوم..... ۵  
**اندیشه و پژوهش**

مسکن، زمین و توسعه پایدار شهری / حسین رحیمی ..... ۱۱  
سیاست، زمین و رشد شهری/ عباس کیانی..... ۱۸  
**گفت و گو**

مطالعات جمعیتی و طرح های توسعه شهری / ایرج اسدی..... ۲۴  
**مشاور حقوقی / شاپور نظریور..... ۲۹**  
**مشاور اداری - مالی / جمشید رضایی..... ۳۴**  
**شورا و مشارکت**

نقش شورا در شوراها/ کاوه تیموری..... ۳۸  
دولت و شوراها در ایران/ افول نظام شورایی / حسن شفیعی ..... ۴۳  
**القبای شهر**

حومه/ محمود برآبادی..... ۴۵  
**تجربیات جهانی**

وابستگی به خودرو و فرهنگ در بیروت / ترجمه و تلخیص: شهرزاد فرزین پاک ..... ۴۷  
مروری بر تجارب مدیریت مناطق کلان شهری در جهان/ تألیف و ترجمه: فضیلت تورانیان..... ۵۳  
تغییر کاربری زمین های روستایی به شهری در تحولات اقتصادی اندونزی / ترجمه: مجید هاشمی ..... ۶۰  
**شهرها و شهرداری های جهان**

ساختمان های دو طبقه، چشم انداز حومه ملیبورن / اسکان مجدد زاغه نشینان در حومه بمبئی / شهرداری مان هایم و پیشگیری از اعتیاد / رویکرد حکومت محلی به اطلاع رسانی در گرجستان/ مدیریت هزینه خدمات شهری در لیون/ طرح محدوده کلان شهری هلسینکی / و ..... ۶۷  
**طرح و شهر**

«چوکی محله» ساری، پاک سازی یا توانمندسازی یک گتو/ محمد حسین بوچانی - محمد مبارکی..... ۷۲  
**آموزش**

ضرورت توجه به حرکت پیاده در مراکز شهری/ شیوا اسداللهی..... ۷۹  
**رهاورد سفر**

دوازدهمین اجلاس کمیسیون توسعه پایدار سازمان ملل متحد / اسماعیل صالحی..... ۸۴  
**دیدگاه**

کمر بند سبز شهری / شهرام ذوالفقاری ..... ۸۸  
**گزیده پژوهش**

تحلیل فضایی عدالت اجتماعی در شهر تهران ..... ۹۰  
**گزارش خبری**

گامی در ساماندهی حریم شهر/ برنامه های آموزشی سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور/ برگزاری نخستین مراسم رونمایی از کتاب/ نخستین نمایشگاه تخصصی - بین المللی مبلمان شهری / و ..... ۹۳  
**اخبار کوتاه**

عملکرد دفتر بازرسی و امور استان های سازمان شهرداری ها / کودکان قم در «مدرسه شهروند کوچک»/ گره ترافیکی شهر ارومیه گشوده شد / کامپوزیت، فناوری جدید در آسفالت/ ابتکار شهرداری قره آغاج در زیبا سازی نمای شهری/ و ... ۱۰۵  
**یک شهر و یک نگاه**

اردکان، بابل، بوکان، خرم آباد، سرعین، سنندج و ..... ۱۱۱  
**معرفی پایگاه های شبکه / شهروز فرزین پاک..... ۱۱۲**  
**تازه های نشر / عباس جلالی..... ۱۱۳**

در حقیقت تمدن بشر از زمانی شکل گرفت که وی در سکونتگاه‌های شهری سکنی‌گزید و تمدن<sup>(۱)</sup> و شهر<sup>(۲)</sup> (مدن) از ریشه و اصل درهم تنیده شد. رفته رفته شهرها در فضای پیرامون خود توسعه یافتند و تمدن بشری هم. امروزه ده‌ها هزار شهر کوچک و بزرگ در سراسر دنیا مأمّن میلیاردها انسان با نژادها، فرهنگ‌ها زبان‌ها و عقاید گوناگون و تفاوت‌های متعدد دیگرند، که چه بسا خود به لحاظ هویت شهری مشترکات زیادی دارند.

از جمله مشترکات شهرهای جهان، رابطه معنی‌داری است که بین آنها و فضای پیرامون‌شان برقرار است. در بدو امر این رابطه، یکطرفه و از شهر به پیرامون به نظر می‌رسد؛ لیکن در واقع عمق این رابطه به شکل دوسویه امروزه توجه اغلب برنامه‌ریزان شهری را به خود معطوف داشته است. عوامل متعددی این روابط را کنترل می‌کنند و این تعدد، بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید. از جمله نحوه تعریف و نگرش بر این دو فضا است.

شهر و حومه - به عنوان گستره اطراف آن - که دارای تأثیرپذیری متقابل اند، در قوانین مدنی کشورهای مختلف تعاریف خاص خود را دارند؛ لیکن همگی در بردارنده مفهومی مشترک‌اند که اگر به درستی شناخته و مدیریت نشود، معضلات پیچیده‌ای را به دنبال خواهد داشت.

در ایران تعاریف متعددی در قوانین جاری از قدیمی‌ترین قوانین تا متون مؤخر از شهر و حریم آن شده است و همین تعدد تعاریف در قانون، که گاهی هم مغایر به نظر می‌رسند و بعضاً متضمن روابط متقابل شهر و حومه نیستند، در طی سال‌ها به یکی از عوامل عمده تبدیل حریم شهرها به بستر زایش معضلات پیچیده بدل گردیده‌اند، که از جمله آنهاست: پیدایش سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی، تغییرات غیرمجاز کاربری‌های باغ‌ها و زمین‌های مزروعی، تفکیک‌های غیراصولی و غیرقانونی و تخریب بی‌رویه منابع طبیعی و زیست محیطی و نظایر اینها. نهایتاً این معضلات موجب انهدام بستر گسترش قانونمند و تعریف‌پذیر شهر شده و به عبارتی حیات اغلب شهرهای بزرگ و متوسط کشور بدین‌سان مورد تهدید قرار گرفته است. همین عوارض متقابلاً شهرها و زندگی شهروندان و جریان‌ات رسمی شهر را متأثر ساخته و روند طبیعی و ضابطه‌مند آنها را مورد هجوم قرار داده است. از این دیدگاه - که همانا نگرش قانونی و حقوقی به موضوع است - به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی برای مدیریت و توسعه شهرها مستلزم بازنگری جدی در قوانین موجود است. ضرورت ایجاد بسترهای قانونی در مدیریت شهر، موضوعی است که در ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم و توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور، با هدف کوچک‌سازی بدنه اجرایی دولت و همچنین واگذاری بسیاری از امور اجرایی به مدیریت‌های محلی طراحی شده بود و تحقق آن می‌توانست زمینه ساماندهی اصولی روابط بیمارگونه فعلی شهرها و حریم آنها را فراهم کند.

این طرح در طی سال‌های اجرای برنامه با پیگیری سازمان شهرداری‌ها و

دهیاری‌های کشور و همراهی شهرداری‌ها، موجب شد تا شورای عالی اداری کشور حداقل ۲۳ وظیفه اجرایی را در اولین مرحله طی مصوبه‌ای<sup>(۳)</sup>، قابل واگذاری به شهرداری‌ها اعلام کند. لیکن بعداً در عمل و به لحاظ محدودیت‌هایی در قوانین، این مصوبه کمرنگ شد و قابلیت اجرایی پیدا نکرد.

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با اعتقاد به اینکه حل بسیاری از معضلات مدیریت شهرها به ویژه امکان برنامه‌ریزی فضایی در برگزیده ساماندهی شهرها و پیرامون‌شان در گرو تقویت حوزه اختیارات و وظایف قانونی مدیریت‌های محلی است، با حضوری فعال در کارگروه‌های تدوین برنامه چهارم سعی در ابقای جایگاه موضوع «مدیریت یکپارچه شهری» و تداوم ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم داشته است. در این مسیر موفقیت‌هایی هم به دست آمده و امید است در طی برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی بتوان از این جایگاه گام‌های مؤثری در نیل به هدف گفته شده برداشت.

همچنین تأسیس دهیاری‌ها در روستاهای دارای بیش از ۲۰ خانوار براساس قانونی به همین نام<sup>(۴)</sup> به وسیله وزارت کشور به عنوان یکی از امیدبخش‌ترین سیاست‌های راهبردی در جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرها و کنترل جمعیت‌های شهری و حفظ هویت سکونتگاه‌های رسمی شهری و روستایی ارزیابی می‌شود.

در زمان حاضر با اختصاص منابع مالی کافی که طبق قانون<sup>(۵)</sup> به عهده سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها گذاشته شده است، تاکنون حدود ۱۲ هزار دهیاری در سطح کشور راه‌اندازی شده و یا در حال تأسیس است. این روند رو به افزایش چنانچه با برنامه‌ریزی مناسب و اتخاذ روش‌های صحیح و عملی صورت پذیرد، علاوه بر عمران و آبادی روستاها تأثیر مثبتی در حفظ شهرها و حریم آنها از هجوم جمعیت‌های غیررسمی و مهاجر خواهد داشت.

از جمله جایگاه‌های دیگری که باید به دقت مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گیرد، نگرش به موضوع مورد بحث در طرح «آمایش سرزمین» است که در حقیقت سندی فرا دست برای برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت توسعه کشور تلقی می‌گردد. تهیه این طرح نیز هم‌اکنون مراحل پایانی خود را می‌گذراند و انتظار می‌رود که پیشنهادهای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، که مبتنی بر واقعیت‌های پیش گفته، رسماً به مراجع ذی‌ربط اعلام شده است، در آن مد نظر قرار گیرد.

پانویس:

۱. Civilization.

۲. Civil.

۳. جلسه شماره ۹۶ شورای عالی اداری، مورخ ۸۱/۷/۲۰

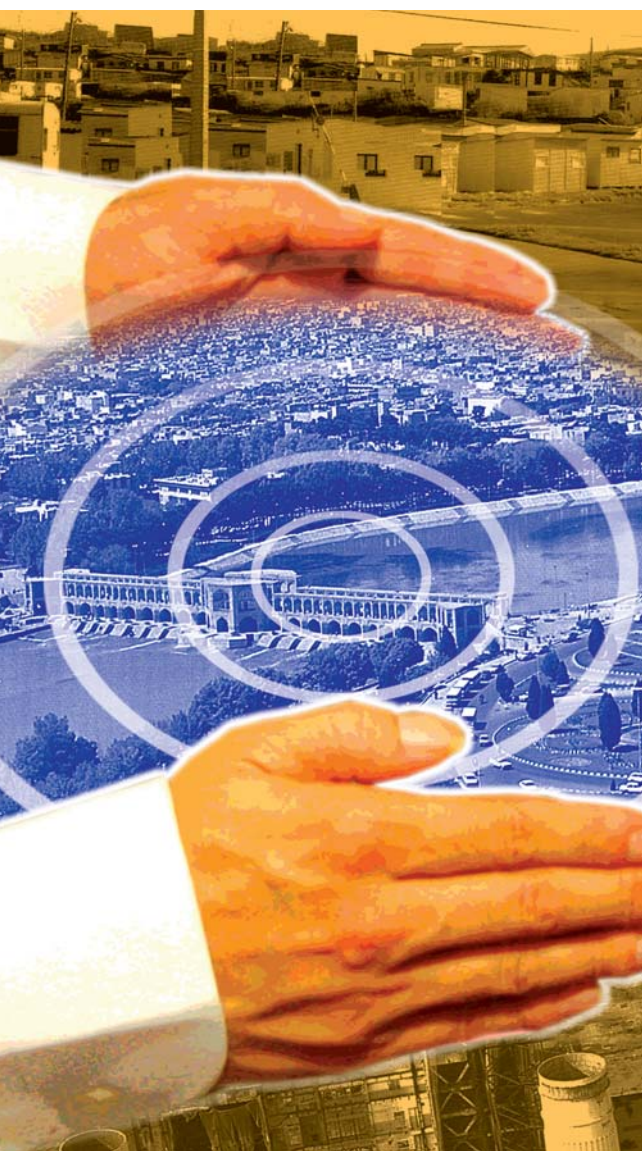
۴. قانون تأسیس دهیاری‌ها، مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴

۵. قانون تجمیع عوارض، مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲

# شهرداری‌ها و مدیریت حریم

جلال معصوم

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای



مدیریت شهرها در مرزهای قانونی و اداری آنها پایان نمی‌پذیرد. برای اداره امور شهرها لازم است حریمی در پیرامون آنها تحت کنترل و نظارت برنامه‌ریزانه قرار گیرد؛ زیرا شهر همچنان که بر حریم پیرامون خود تأثیر می‌گذارد، از وقایع و تحولات آن نیز تأثیر می‌پذیرد. شهرداری‌ها به تبع چنین رابطه‌ای میان شهر و حریم آن، همان گونه که اصلی‌ترین نهاد در مواجهه با مسائل داخل شهرها محسوب می‌شوند، می‌بایست در مدیریت حریم شهرها نیز نقش اصلی را ایفا کنند. اما اکنون بخش عمده‌ای از مشکلات شهرداری‌ها نه در محدوده داخلی، که ریشه در حریم شهر دارد. رشد سکونتگاه‌های غیررسمی، ساخت و سازهای غیرقانونی و بی‌ضابطه، تغییر کاربری و تفکیک اراضی کشاورزی، استقرار واحدهای صنعتی پراکنده، تنها بخشی از مشکلاتی است که اغلب شهرداری‌ها در حریم شهر با آن دست به‌گریبان‌اند. منشأ این مشکلات چه عواملی هستند؟ چه راه‌هایی برای رفع آنها وجود دارد؟ این گزارش سعی در پاسخ به این پرسش‌ها دارد.

همانند سایر مفاهیم مرتبط با مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، عوامل اساسی ایجادکننده مشکلات در حریم شهرها را می‌توان در سه حوزه، دسته‌بندی و تحلیل کرد: حوزه قوانین، حوزه برنامه‌ریزی- طرح ریزی، و حوزه مدیریت. در شروع مطلب به بررسی هر یک از این حوزه‌ها پرداخته می‌شود.

## حوزه قوانین و مقررات

اصطلاح حریم و حوزه استحفاظی، برگرفته از متون نوشتاری حقوق شهری و شهرسازی است. تا پیش از این حدود کالبدی شهرها عمدتاً با حصار یا خندق از اراضی پیرامون آنها مجزا می‌شد. با تخریب حصارها و ساخت و ساز در خندق‌ها، لازم شد تا برای شهر حدود و مرزهای جدیدی تعیین و تعریف شود. این



ابوالفضل موسوی  
معاونت پشتیبانی فنی و مهندسی سازمان  
شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

مرزها عینی و کالبدی نبودند، بلکه خطوطی قراردادی و انتزاعی بودند که بر روی نقشه‌ها رسم می‌شدند.

در سال ۱۳۳۴ قانون شهرداری به تصویب رسید و در ماده ۲ آن تعیین «حوزه» هر شهرداری بر عهده شهرداری گذاشته شد تا پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور به اجرا درآید. در سال ۱۳۴۴ تهیه طرح‌های جامع شهری در دستور کار قرار گرفت و به همین منظور قانون شهرداری‌ها برای ایجاد بسترهای قانونی در سال ۱۳۴۵ اصلاح و موادی به آن الحاق گردید. در مواد ۹۷ و ۹۸ الحاقی به قانون شهرداری‌ها، به ترتیب تأسیس شورایی به نام شورای عالی شهرسازی و تهیه و اجرای نقشه جامع شهر به وسیله شهرداری برطبق موازین شورای عالی شهرسازی پیش بینی شد.

در ماده ۹۹ الحاقی به قانون شهرداری نیز، شهرداری‌ها مکلف شدند تا حریم شهر و نقشه جامع شهرسازی حریم را تهیه کنند و پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور به اجرا بگذارند. به منظور کنترل تحولات و ساخت و ساز در اراضی محدوده شهر و حریم، طی مواد ۱۰۰ و ۱۰۱ الحاقی مقرر شد تا مالکان اراضی واقع در این محدوده‌ها قبل از هر اقدامی از شهرداری پروانه دریافت کنند و ادارات ثبت عمل تفکیک را براساس نقشه‌ای انجام دهند که به تصویب شهرداری رسیده باشد.

قانون عمران و نوسازی نیز در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید. در ماده ۲۳ این قانون شهرداری‌ها دارای اختیار نظارت بر طرز استفاده از اراضی داخل محدوده و حریم شهر بر اساس نقشه جامع شهر و با رعایت ضوابط و معیارهای تعیین شده از سوی شورای عالی شهرسازی شدند و وظیفه تهیه طرح‌های تفصیلی نیز بر عهده آنها گذاشته شد.

حمید ماجدی، دکتر در شهرسازی و رئیس هیئت مدیره جامعه مهندسان شهرساز، شرایط به وجود آمده طی آن سال‌ها را بسیار ایده‌آل ارزیابی می‌کند و در این باره می‌گوید: «در مقطع سال ۴۷، طبق قوانین موجود، شهرسازی در کشور امری محلی

### در مقطع سال ۴۷، طبق قوانین موجود، شهرسازی در کشور امری محلی تلقی شد. قانون شهرداری نیز بسیار خوب و فکر شده تهیه شده بود. بر اساس مواد ۹۸ و ۹۹، تهیه طرح‌های شهری و حریم پیرامون آن به شهرداری‌ها واگذار شد

تلقی شد. قانون شهرداری نیز بسیار خوب و فکر شده تهیه شده بود. بر اساس مواد ۹۸ و ۹۹، تهیه طرح‌های شهری و حریم پیرامون آن به شهرداری‌ها واگذار شد و مواد ۱۰۰ و ۱۰۱ هم ضمانت اجرایی آنها را فراهم کردند.»

زمانی که شهرداری‌ها خود را برای عملی کردن این قوانین آماده می‌کردند، قانون جدیدی با نام قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید که به موجب آن مواد ۹۷ و ۹۸ قانون شهرداری ملغی گردید و مسئولیت تهیه طرح‌های جامع بر عهده وزارت آبادانی و مسکن

(بعدها وزارت مسکن و شهرسازی) گذاشته شد. با این اقدام، ماده ۹۹ که ادامه منطقی مواد پیش از خود بود ابرتر گردید و مفهوم خود را از دست داد. در این میان برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها و پیرامون‌شان که اندک اندک تحت مدیریت محلی قرار می‌گرفت، مجدداً به شکل متمرکز درآمد و این سرآغاز بسیاری از مشکلات بعدی در حریم شهرها بود.

هیئت وزیران در سال ۱۳۵۵ «آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها» را به تصویب رساند. با تصویب این آیین‌نامه، ضوابط و مراجع مسئول در اراضی خارج از حریم شهرها مشخص شد؛ اما گویا، آن گونه که غلامرضا کاظمیان دکتر در شهرسازی و استاد دانشگاه می‌گوید، تدوین قوانین ناظر بر حریم شهرها در این میان به فراموشی سپرده شده بود. به گفته وی: «اگر فضای کشور را به طور کلی به ۳ محدوده، یعنی محدوده قانونی شهر، محدوده حریم شهر و محدوده خارج از حریم شهر تقسیم کنیم؛ بیشترین

### اگر فضای کشور را به طور کلی به ۳ محدوده، یعنی محدوده قانونی شهر، محدوده حریم شهر و محدوده خارج از حریم شهر تقسیم کنیم؛ بیشترین قوانین مربوط به محدوده اول، یعنی محدوده قانونی شهرهاست. محدوده سوم هم قوانین مشخص مانند آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا را دارد که با توجه به میزان کم تقاضای ساخت و ساز در این محدوده پاسخگوست. اما قوانین مرتبط با محدوده حریم شهرها نه به لحاظ تعداد پاسخگوست و نه به لحاظ کفایت

قوانین مربوط به محدوده اول، یعنی محدوده قانونی شهرهاست. محدوده سوم هم قوانین مشخص مانند آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا را دارد که با توجه به میزان کم تقاضای ساخت و ساز در این محدوده پاسخگوست. اما قوانین مرتبط با محدوده حریم شهرها نه به لحاظ تعداد پاسخگوست و نه به لحاظ کفایت؛ و همین امر گرایش‌ها به سوی حریم شهرها را تشدید کرده است.»

اعلام سیاست‌های خود اتکایی شهرداری‌ها در نیمه دهه ۶۰ و تصویب قانون «وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» به سال ۱۳۶۹ که به استناد ماده ۴۳ آن عوارض یک درصد فروش کارخانجات وضع شد، آغاز یک دوره اختلاف میان وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها بر سر حاکمیت حریم ماده ۹۹ و محدوده استحفاظی طرح‌های جامع بود.

شهرداری‌ها در پی کسب درآمدهای بیشتر و دریافت عوارض از کارخانجات مستقر در پیرامون شهر، به استناد ماده ۹۹ قانون شهرداری تا آنجا که توانستند حریم شهر را گسترش دادند. این گسترش گاه چنان بود که مرزهای تقسیمات کشوری



حمید ماجدی  
دکتر در شهرسازی و مدیر عامل جامعه مهندسان  
شهرساز

را درمی‌نوریدید و پا در محدوده بخش یا شهرستان دیگر می‌گذاشت. وزارت مسکن و شهرسازی نیز با استناد به قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری و قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن (۱۳۵۳)، حریم ماده ۹۹ را برای شهرهای دارای طرح جامع غیرقانونی خواند و در این مورد تنها محدوده استحفاظی مصوب طرح‌های جامع را به رسمیت شناخت. ابوالفضل موسوی، معاون پشتیبانی فنی و مهندسی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، ایراد وزارت مسکن را تنها برای بخش کوچکی از شهرها دفاع شدنی می‌داند و در این زمینه می‌گوید: «این اشکال برای شهرهای دارای طرح جامع تا حدودی وارد بود. به همین خاطر از ۴ الی ۵ سال قبل توافقی میان وزارت مسکن و وزارت کشور شکل گرفت که برای شهرهای دارای طرح جامع، حریم شهر همان محدوده استحفاظی طرح جامع باشد. اما نباید این موضوع را از نظر دور داشت که طی ۳۰ سال که از تشکیل شورای عالی شهرسازی و معماری می‌گذرد، تنها برای ۱۵۰ شهر طرح جامع تهیه گردیده و در نتیجه برای همین تعداد محدوده استحفاظی تعیین شده

### در سلسله مراتب نظام برنامه‌ریزی کشور حلقه مفقوده‌ای وجود دارد. به عبارتی طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی شهر، وضعیت محدوده کالبدی شهرها را معین می‌کنند. طرح‌های ناحیه‌ای نیز وضعیت توسعه و عمران فضای خارج از حریم شهرها را مد نظر دارند. در خلأ شکل گرفته، حریم شهرها مستعد تحولات خود به خودی و نابسامان شده‌اند و نقشی ضد شهری یافته‌اند

است. تعداد شهرهای ما اکنون بیش از ۹۰۰ شهر است، یعنی حدود ۸۰ درصد شهرهای کشور فاقد طرح جامع‌اند. این شهرها را نمی‌توان به حال خود رها کرد زیرا به تعیین محدوده‌ای در پیرامون خود برای کنترل توسعه آتی نیاز دارند و تنها مستند قانونی در این زمینه ماده ۹۹ است.»

یکی دیگر از مشکلات در حوزه قوانین، تعدد واژگان به کار رفته در قوانین مختلف برای بیان مفهوم حریم شهری است که به نحوی موجب تشتت آرا شده و اتفاق نظر در این زمینه را میان دستگاه‌های مسئول دشوار ساخته است. مسعود حمزه‌ای، مدیر کل دفتر نظارت و امور مدیریت شهری وزارت مسکن و شهرسازی، در خصوص این مشکل می‌گوید: «در وزارت مسکن تحقیقی انجام گرفت و طی آن قوانین و مقررات نظارتی بر توسعه و عمران کشور بررسی گردید که شامل حدود ۲۵۰ قانون، آیین‌نامه، تصویب‌نامه، اساسنامه، دستورالعمل، بخش‌نامه بود. در این مجموعه تقریباً ۲۰۰ بار به موضوع حدود شهر و اراضی پیرامون تحت عناوین مختلف اشاره شده است. برای مثال برای حدود شهر از اصطلاحاتی چون محدوده شهری، محدوده قانونی، حوزه شهرداری، حدود مصوب، محدوده خدماتی نام برده شده است. برای اراضی پیرامون شهر نیز از واژگان حریم شهر، محدوده استحفاظی، حوزه استحفاظی، حریم استحفاظی،

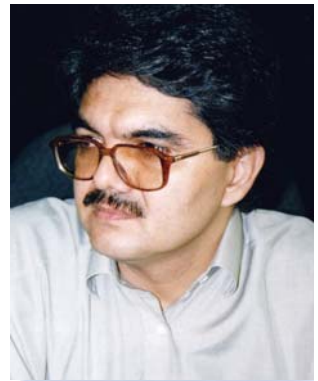
محدوده نهایی، محدوده نفوذی، حریم قانونی، حریم حفاظتی استفاده شده است.» هدف از وضع قوانین، دادن نظم و نسق به امور است. هنگامی که قوانین جامع و مانع نباشند و نیازهای زمان را پاسخ بگویند، امور دیگر به آشفتگی دچار می‌شود. مصداق این ادعا را می‌توان در حوزه برنامه‌ریزی و طرح ریزی فضای پیرامون شهرها مشاهده کرد.

### حوزه برنامه‌ریزی و طرح ریزی

همان گونه که ذکر شد، با تأسیس شورای عالی شهرسازی و لغو مواد ۹۷ و ۹۸ قانون شهرداری‌ها، نظام برنامه‌ریزی و طرح ریزی شهری که اندک اندک داشت به شکل غیرمتمرکز در اختیار نهادهای محلی قرار می‌گرفت، به سوی نظام متمرکز تغییر جهت داد. ماجدی درخصوص تأثیر این امر بر بی‌برنامه شدن حریم شهرها می‌گوید: «تناقض بزرگی گریبانگیر اراضی پیرامون شهرها شد. براساس ماده ۹۸ شهرداری‌ها تهیه‌کننده و مجری طرح‌های جامع بودند و بر اساس ماده ۹۹ محدوده و نقشه جامع شهرسازی حریم را می‌بایست تهیه می‌کردند. با لغو ماده ۹۸ تهیه طرح‌های جامع از شهرداری‌ها گرفته شد و به وزارت مسکن و شهرسازی واگذار گردید و طبق ضوابط این وزارتخانه، تعیین محدوده استحفاظی و ضوابط و مقررات آن در فرایند مطالعات طرح جامع مد نظر قرار گرفت. اما در عمل طرح‌های جامع در مورد محدوده استحفاظی به ترسیم یک خط دور شهر اکتفا می‌کرد و در داخل آن منطقه بندی کاربری اراضی و ضوابط ساخت و ساز را به شکل دقیق ارائه نمی‌داد. شهرداری‌ها هم درصدد تهیه نقشه جامع شهرسازی حریم ماده ۹۹ برنیامدند، زیرا اصل شهر را سازمان دیگری برنامه‌ریزی و طراحی می‌کرد.»

در چنین وضعیتی اراضی پیرامون شهرها عموماً بدون داشتن طرح و برنامه و همچنین ناظر مسئول، دستخوش تحولات ناخواسته‌ای شدند. کاظمیان بخشی از این مشکل را ناشی از ضعف‌های طرح جامع می‌داند و می‌گوید: «سنت برنامه‌ریزی در ایران نشان می‌دهد که به محدوده حریم شهر تقریباً توجهی نشده است. حتی در دوره‌ای که براساس طرح خدمات تیب ۱۲ مشاوران ملزم به ارائه پیشنهادهایی برای کنترل حوزه نفوذ شهرها شدند، این پیشنهادها به دلیل کلی بودن و فقدان دستگاه مجری برای آنها، هیچ گاه جدی گرفته نشدند.»

طرح‌های هادی شهری دارای ضعف‌های اساسی تری بودند، زیرا براساس تعریف قانون (بند ۴ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن) این طرح‌ها تنها به منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارائه راه حل‌های کوتاه مدت برای شهرهای فاقد طرح جامع (و تا تهیه آنها) مطالعه و تهیه می‌شوند. لذا این طرح‌ها عملاً قادر به تولید اسناد مناسب برای کنترل و هدایت توسعه در فضای پیرامون شهرها نیستند. تهیه طرح‌های جامع شهرستان (بعدها طرح‌های جامع توسعه و عمران ناحیه) در دهه ۷۰ آغاز شد. مقیاس این طرح‌ها کوچک‌تر از ۱:۲۵۰۰۰ است و هدف تهیه آنها عمدتاً تعیین وضعیت و برنامه‌ریزی اراضی و فضاهای خارج از حریم شهرهاست. ضوابط کلی و پیشنهادهای



غلامرضا کاظمیان  
دکتر در شهرسازی و پژوهشگر مسائل شهری

کوچک مقیاس آنها کاربردی در حریم و اراضی پیرامون شهرها ندارد. طرح‌های هادی روستا نیز، اگر هم روستا در حریم شهر باشد، به برنامه‌ریزی محدوده بافت کالبدی روستا می‌پردازد. همان گونه که ملاحظه می‌شود، در سلسله مراتب نظام برنامه‌ریزی کشور حلقه مفقوده‌ای وجود دارد. به عبارتی طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی شهر، وضعیت محدوده کالبدی شهرها را معین می‌کنند. طرح‌های ناحیه‌ای نیز وضعیت توسعه و عمران فضای خارج از حریم شهرها را مد نظر دارند.

در خلأ شکل گرفته، حریم شهرها مستعد تحولات خود به خودی و نابسامان شده‌اند و نقشی ضد شهری یافته‌اند. کاظمیان در این باره می‌گوید: «بی‌برنامگی در حریم شهرها موجب شده است تا ارزش‌های فضایی این محدوده نادیده گرفته شود. نتیجه آن شده است که تمام کاربری‌ها یا کسانی که نمی‌توانند در شهر حضور داشته باشند، اعم از گورستان، صنایع

### حریم تابعی از شهر و در خدمت آن نیست و رابطه آنها دوسویه است؛ یعنی این دو پیش از آنکه یکی شان تابع دیگری باشد، به هم وابسته‌اند و مکمل یکدیگر هستند. به بیان دیگر، حریم ضمن تأثیرپذیری از شهر به نقش شهر قوت می‌بخشد و چه بسا نقش مشخصی را به شهر می‌دهد

آلاینده، ترمینال‌های حمل مسافر و کالا، تصفیه خانه‌های فاضلاب، کارگاه‌های مزاحم و اقبال کم درآمد و گروه‌های مهاجر به حریم رانده شوند. این رفتار با حریم ارزش‌های بالقوه حریم شهر را نابود می‌کند و شأن آن را کاهش می‌دهد و در نهایت به واقع با ایجاد نوعی بدنامی فضایی حریم را به ضد شهر تبدیل می‌سازد.»

طی سال‌های گذشته برخی شهرداری‌ها برای ممانعت از چنین وضعی به استناد ماده ۹۹ قانون شهرداری اقدام به تهیه طرح‌های ساماندهی یا جامع شهرسازی حریم کرده‌اند که به دلیل مخالفت وزارت مسکن و شهرسازی و ابهام در جایگاه قانونی آنها، راه به جایی نبردند.

در شکل دهی به مسائل حریم شهرها، در اینجا به عواملی در حوزه قوانین و نظام برنامه‌ریزی اشاره شد. جا دارد که به این مجموعه، عوامل ناشی از نظام مدیریت شهری نیز افزوده شود؛ زیرا این مجموعه عوامل در نوعی هم‌افزایی، مشکلات حریم شهرها را تشدید کرده‌اند.

#### حوزه مدیریت شهری

در شرایط مطلوب، می‌بایست تعادلی میان شهر و پیرامون آن (حریم یا حوزه نفوذ) برقرار باشد تا حیات و عملکرد آن دو تداوم یابد. در عین حال بهتر است هر شهر به همراه محدوده پیرامونش تحت مدیریتی منسجم قرار گیرد تا تعادل مطلوب برقرار بماند. حریم یا محدوده استحفاظی یا هر نام دیگری که دارد، خللی در صحت این نظریه وارد نمی‌کند که مدیریت بهینه

شهر تنها در قالب محدوده کالبدی و بدون توجه به رابطه آن با پیرامونش تحقق نمی‌یابد. گذشت زمان نشان داده است که بخش عمده‌ای از عوارض شهری در کشور ما به طور مستقیم یا غیرمستقیم، به تحولات پیرامون شهر وابسته است که از سویی هم مدیریت شهری بر آن کنترل کم‌تری داشته است.

در شهر اردبیل با آنکه طی سال‌های گذشته شهرداری اقدام به تخریب ۲۰۰ واحد مسکونی غیرمجاز در حریم کرده است، هم‌اکنون ۲۰ سکونتگاه غیررسمی با جمعیتی نزدیک به ۱۲۰ هزار نفر در حریم این شهر شکل گرفته‌اند. در شیراز، برخی از روستاهای واقع در حریم شهر به شکل بی‌سابقه‌ای افزایش جمعیت داشته‌اند. نرخ رشد جمعیت این روستاها گاه به حدود ۴۰ درصد در سال می‌رسد. جمعیت تازه اسکان یافته هر روز فشار بیشتری به شهرداری برای گرفتن خدمات وارد می‌کنند. در استان‌های مازندران و گیلان، هجوم دلالان و زمین‌خواران برای تغییر کاربری اراضی زراعی و جنگلی حریم شهرها، مدیریت شهری این دو استان را با بحرانی جدی رو به رو ساخته است. در تهران اختلاف بر سر مدیریت حریم میان شهرداری پایتخت و شهرهای کوچک پیرامون آن منجر به کشمکش و در نهایت دخالت و حکمیت هیئت دولت شده است. گزارش‌های مشابهی از شهرهای زاهدان، کرج، کرمانشاه، یاسوج و شهرهای دیگر در این خصوص منتشر شده است که همه آنها حاکی از فراگیر بودن این گونه مشکلات برای مدیریت شهری است.

اما چرا مدیریت شهری و به ویژه شهرداری‌ها توان مقابله با این مشکلات را ندارند؟ موسوی علت را چنین تبیین می‌کند: «بر اساس قوانین موجود، در محدوده قانونی شهرها، شهرداری اصلی‌ترین نهاد اجرایی توسعه و عمران است. در خارج از حریم شهرها، مدیریت این امر بر عهده استانداری‌ها و یا سایر مراجعی است که استاندار تعیین می‌کند. در فاصله این دو محدوده - یعنی حریم شهر - اگر چه قانون شهرداری وظیفه نظارت و کنترل بر ساخت و سازها را بر عهده شهرداری گذاشته است، اما عملاً طی ۵۰ سال که از تصویب قانون شهرداری‌ها می‌گذرد، تعدادی قوانین و آیین‌نامه‌های دیگر وضع شده که از اختیار شهرداری‌ها در حریم کاسته و با حداقل اقتدار آنها را مخدوش ساخته است.»

اکنون سازمان‌ها، ادارات و دستگاه‌های اجرایی متعددی از جمله سازمان مسکن و شهرسازی، بنیاد مسکن، جهاد کشاورزی، حفاظت محیط زیست، صنایع و معادن، راه و ترابری، آب، برق و مخابرات به اتکای مقررات خود و بدون هماهنگی با سایر بخش‌ها، طرح‌ها و پروژه‌هایی را به اجرا می‌گذارند. برای مثال در بسیاری از شهرها از جمله عوامل مشوق در ساخت و سازهای غیرمجاز و بدون پروانه در حریم شهرها، واگذاری خدمات برق، آب، تلفن و گاز به این واحدها بوده است.

همچنین مراجع تصمیم‌گیری متعددی شامل کمیسیون ماده ۵، کمیسیون ماده ۱۳ و کمیسیون امور اراضی در حریم شهرها بر امر مدیریت زمین نظارت می‌کنند. اما با این همه در اکثر شهرها آنچه رخ می‌دهد خرد شدن زمین‌های زراعی، تغییر کاربری، و ساخت و سازهای مسکونی بر روی آنهاست. حاشیه‌نشینی از جمله مشکلات امروز شهرهای بزرگ کشور

است. این مشکل پیش از هر چیز از عدم مدیریت زمین شهری به وسیله نهادهای محلی سرچشمه می‌گیرد. این در حالی است که در بیشتر کلان‌شهرهای جهان، حومه‌نشینی، شیوه‌ای از اسکان

### می‌بایست حریم به مثابه جزئی از سازمان فضایی - کالبدی در نظر گرفته شود که در واقع امتداد شهر است و ارزش‌های فضایی - کالبدی خاص خود را - همانند شهر - دارد. دوم می‌بایست برای این دو محدوده طرح‌ها و مدیریت یکپارچه تهیه و فراهم شود. با این نگاه حریم دیگر تنها محدوده‌ای برای استقرار فعالیت‌های مزاحم و بی‌کیفیت و اقشار فرودست نیست

با کیفیت شهری است. ماجدی در بیان علت جایگزینی حاشیه‌نشینی به جای حومه‌نشینی در شهرهای بزرگ کشور می‌گوید: «برای این موضوع سه دلیل می‌توان برشمرد. اول عدم مدیریت و آماده‌سازی اراضی پیرامون شهرها از نظر تأمین زیرساخت‌ها و تأمین کاربری‌های عمومی و شهری؛ دوم، عدم توان مدیریت شهری در کنترل قیمت اراضی داخل شهر؛ و سوم، عدم توانایی مدیریت شهری در کنترل رشد جمعیت شهر».

تداخل مرز حریم شهرهای مجاور، به‌ویژه در کلان‌شهرها از دیگر مشکلات مدیریت شهری است. هر روستایی که در پیرامون کلان‌شهرها به شهر تبدیل می‌شود، براساس قوانین موجود می‌تواند حریمی برای شهر تعیین کند. مدیریت این شهرهای کوچک فاقد ابزارهای لازم برای کنترل محدوده حریم خود هستند. کاظمیان با اشاره به این مسئله می‌گوید: «شکل‌گیری این حوزه‌های مدیریتی در فضای پیرامون کلان‌شهرها برای آنها مشکلات اساسی به همراه دارد. نمونه این وضع در حریم تهران رخ داده است. شهرها و شهرک‌های نوین در پیرامون این کلان‌شهر هر یک حریم خود را ایجاد کرده‌اند، به گونه‌ای که در برخی بخش‌ها این بزرگ‌ترین کلان‌شهر کشور فاقد حریم شده و مدیریت یکپارچه بر حریم آن از بین رفته است».

مشکلاتی که در سه حوزه قوانین، برنامه‌ریزی - طرح‌ریزی و مدیریت شهری برشمرده شد، حل‌ناشدنی نیستند. برای این مسایل، همانند بسیاری دیگر از مسایل شهری راه‌حل‌های علمی و تجربه‌شده‌ای وجود دارد که در ادامه به برخی از آنها پرداخته می‌شود.

#### راه‌حل‌ها

شهر و حریم پیرامونش، سازمانی فضایی را به وجود می‌آورند. هر سازمان فضایی از سه عنصر اساسی تشکیل یافته است. مکان مرکزی (در اینجا شهر)، منطقه پیرامونی (در اینجا حریم) و روابط متقابل میان آنها. در این نگاه به شهر و پیرامون آن، حریم تابعی از شهر و در خدمت آن نیست و رابطه آنها دوسویه است؛ یعنی این دو پیش از آنکه یکی‌شان تابع دیگری

باشد، به هم وابسته‌اند و مکمل یکدیگر هستند. به بیان دیگر، حریم ضمن تأثیرپذیری از شهر به نقش شهر قوت می‌بخشد و چه بسا نقش مشخصی را به شهر می‌دهد. گاه چنان است که توسعه یک شهر بر کارایی حریم یا حوزه نفوذش وابسته و پیوسته است.

کاظمیان نیز حریم شهر را امتداد فضایی شهر می‌داند و راه‌حل ریشه‌ای در حل مشکلات حریم را تغییر نگاه سنتی به حریم برمی‌شمارد و در تشریح این رویکرد می‌گوید: «در سنت شهرنشینی ما نوعی نگاه یکسویه مرکز - پیرامون به شهر و حاشیه آن وجود دارد که به تاریخ شهرهای ما باز می‌گردد که ریش یا سکونتگاه‌های خارج از باروی شهر همیشه در خدمت شهر تلقی می‌شدند. این نگاه هنوز هم وجود دارد و ما حریم شهر را محدوده‌ای در خدمت شهر می‌بینیم و به همین علت ضایعات شهری مثل صنایع مزاحم را به آنجا منتقل می‌کنیم». به نظر وی می‌بایست تفکر مرکز - پیرامون یا شهر - حاشیه به تفکر شهر - هاله تغییر یابد و در این راه به اعتقاد وی: «اول می‌بایست حریم به مثابه جزئی از سازمان فضایی - کالبدی در نظر گرفته شود که در واقع امتداد شهر است و ارزش‌های فضایی - کالبدی خاص خود را - همانند شهر - دارد. دوم می‌بایست برای این دو محدوده طرح‌ها و مدیریت یکپارچه تهیه و فراهم شود».

با این نگاه حریم دیگر تنها محدوده‌ای برای استقرار فعالیت‌های مزاحم و بی‌کیفیت و اقشار فرودست نیست. برای مثال به جای سوق دادن کارگاه‌های مزاحم به حریم، می‌توان در محدوده قانونی شهر مکان‌هایی را برای ساماندهی این فعالیت‌ها آماده‌سازی کرد.

با این نگاه همچنین به جای خردکردن فضای پیرامون شهرها و واگذاری آن به مدیریت‌های متعدد - که به واگرایی و افزایش رقابت میان آنها می‌انجامد - می‌توان با ایجاد یک مدیریت یکپارچه به‌ویژه در مجموعه‌های کلان‌شهری، و با تبدیل رقابت به تشریک مساعی به اداره بهتر و حفظ ارزش‌های حریم پرداخت.

برای ایجاد مدیریت یکپارچه، به قوانین جدید در نظام برنامه‌ریزی نیاز است. در قوانین جدید، وظیفه برنامه‌ریزی و اجرا در سطوح محلی را می‌توان به نهادهای محلی واگذار کرد. بسیاری از امور مانند تهیه طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی و حتی ناحیه‌ای می‌تواند به سطوح محلی انتقال یابد. ماجدی ساختار چنین تغییری را با توجه به تجربه سایر کشورها این‌گونه تبیین می‌کند: «ما در کشور با دو نوع سکونتگاه عمده مواجه هستیم: شهر و روستا، که هر کدام برای خود بر طبق قوانین موجود نهاد مدیریتی خاصی به نام شورای شهر و شهرداری در شهرها و شورای روستا و دهیاری در روستاها دارند. برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های توسعه و عمران این سکونتگاه‌ها را می‌توان به نهادهای مدیریتی آنها واگذار کرد. در بسیاری از کشورها نهاد محلی دیگری با حوزه عمل بزرگ‌تر وجود دارد که می‌توان آن را شورای شهرستان نامید. شورای شهرستان به همراه یک سازمان اجرایی خاص خود همانند شهرداری، مسئولیت برنامه‌ریزی و اجرای عملیات عمرانی در محدوده شهرستان بجز محدوده شهرها و روستاها را بر عهده دارد. در واقع سه نهاد



تصمیم‌گیر محلی یعنی شورای روستا، شورای شهر و شورای شهرستان برای تمام کشور در سطح محلی تصمیم‌گیری می‌کنند که هر کدام بازوی اجرایی خود را دارد».

به اعتقاد وی به این ترتیب در نظام تقسیمات کشوری، دهستان و بخش حذف‌شدنی‌اند و نماینده دولت در پایین‌ترین سطح هم می‌تواند فرماندار باشد. اهداف و راهبردهای کلان ملی نیز می‌توانند در قالب طرح‌های آمایش سرزمین، کالبدی ملی و منطقه‌ای به شکل متمرکز تدوین شوند و به عنوان اسناد بالادستی مورد استفاده نهادهای محلی در تهیه طرح‌های محلی قرار گیرند.

پیش از این، مشکلات شهرداری‌ها در حریم شهرها در سه گروه قوانین، برنامه‌ریزی - طرح‌ریزی و مدیریت شهری ذکر گردید. به دلیل نقش محوری قوانین، راه‌حل‌هایی که در این حوزه ارائه می‌شود، می‌تواند راهگشای موانع دو حوزه دیگر باشد. اخیراً لایحه‌ای با عنوان «لایحه تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها» در دولت به تصویب رسیده و تقدیم مجلس شده است. به اعتقاد موسوی، این لایحه می‌تواند به بسیاری از مشکلات مدیریت شهری در حریم

### **حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد. به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهر با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغ‌ها و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان‌پذیر خواهد بود**

شهرها پایان بخشد. وی در این باره می‌گوید: «یکی از امتیازات این لایحه آن است که تمام عناوین و تعاریف متعددی که در خصوص محدوده‌های شهری وجود داشت، در دو اصطلاح محدوده شهر و حریم شهر تجمیع و تعریف شده‌اند».

در لایحه پیشنهادی حریم شهر این گونه تعریف شده است: «حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد. به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهر با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغ‌ها و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان‌پذیر خواهد بود. نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح‌ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده، و حفاظت از حریم به استثنای شهرک‌های صنعتی، به عهده شهرداری ذی‌ربط است. هرگونه ساخت و ساز غیرمجاز در این حریم تخلف محسوب می‌گردد و با متخلفان طبق مقررات رفتار خواهد شد». براساس

مواد دیگر این لایحه حریم شهرها براساس طرح‌های جامع و هادی شهر تعیین و تصویب می‌شوند.

حمزه‌ای نیز این لایحه را در رفع بسیاری از مشکلات مدیریت شهری نافذ و مؤثر می‌داند. وی که خود در تنظیم و دفاع از این لایحه نقش داشته است، در بیان امتیازات آن می‌گوید: «یکی از مشکلات مدیریت شهری در حریم به آن دسته از روستاهایی باز می‌گشت که در حریم شهرها قرار داشتند و در اثر افزایش جمعیت شرایط شهر شدن می‌یافتند و خواهان حریم خاص خود می‌شدند و از این طریق حریم شهر اصلی را به قطعات کوچک مدیریتی تقسیم می‌کردند. در این لایحه مقرر شده است که این روستاها پس از رسیدن به شرایط شهر شدن، شهر مستقل شناخته نشوند و به صورت منفصل به عنوان یک منطقه یا ناحیه از شهرداری شهر اصلی تلقی گردند. از سویی دیگر کلیه شهرک‌ها و روستاهایی که در اجرای این قانون در حریم شهرها قرار می‌گیرند، براساس طرح مصوب خود تحت کنترل و نظارت شهرداری در خواهند آمد».

این لایحه با تمام ویژگی‌های مثبت خود به یک نیاز اساسی پاسخ نگفته و آن اینکه نقشی برای نهادهای محلی در تهیه و اجرای طرح‌های محلی قائل نشده است.

ساخت و سازهای غیرقانونی بر روی اراضی فاقد کاربری مسکونی از عوامل مشکل آفرین در حریم شهرهاست که در شکل حاد خود به ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی و خودرو می‌انجامد. یکی از قوانین جدید و مؤثر در حل این مشکل قانون «منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی»، و آیین‌نامه اجرایی آن است (مصوب ۱۳۸۳/۳/۶). براساس این قانون هر گونه نقل و انتقال و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی در حریم شهرها ممنوع اعلام شده است. حمزه‌ای با اشاره به نقش این قانون در کنترل و مدیریت زمین در شهر و حریم آن می‌گوید: «براساس آیین‌نامه اجرایی این قانون هر گونه نقل و انتقال اراضی فاقد کاربری مسکونی مشروط به تسلیم اقرارنامه کتبی ضمن سند انتقال در دفتر اسناد رسمی، به وسیله خریدار، دایر بر اطلاع از کاربری غیرمسکونی و عدم امکان ساخت مسکن در آن خواهد بود». همچنین در این قانون کلیه دستگاه‌ها و سازمان‌های خدماتی شامل دستگاه‌های ارائه دهنده خدمات آب، برق، گاز، تلفن از واگذاری خدمات خود به واحدهای ساختمانی بدون پروانه ساخت و گواهی پایان کار منع شده‌اند.

### **سخن آخر**

به نظر می‌رسد پس از دوران ره‌اشدگی فضای پیرامون شهرها، که هزینه‌های سنگینی برای مدیریت شهری به همراه داشت، تلاش‌هایی برای پایان بخشیدن به این وضع آغاز شده است. امید است این تلاش‌ها بتوانند بر سرعت تحولات ناخواسته شهری پیشی گیرند و با برنامه‌ریزی و مدیریت پیش‌تاز به کنترل و هدایت تحولات آینده بینجامند. در غیر این صورت، با عقب ماندن در این عرصه، توسعه شهری با مخاطرات جدی در آینده مواجه خواهد بود.

# مسکن زمین و توسعه پایدار شهری

حسین رحیمی

استادیار گروه جغرافیای دانشگاه پیام نور

## مقدمه

اصل سی و یکم قانون اساسی ایران به تصریح، داشتن مسکن را حق هر فرد ایرانی دانسته و دولت را مسئول تأمین این نیاز، به ویژه برای افراد نیازمند جامعه شناخته است: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمند ترند، به خصوص روستا نشینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند».<sup>(۱)</sup>

در حالی که قانون اساسی صراحتاً دولت را موظف به تأمین مسکن اقشار مختلف جامعه کرده است، متأسفانه با گذشت قریب به بیست و پنج سال از انقلاب، مشاهده می‌شود که بخش زمین و مسکن با هرج و مرج شدید و تقریباً بدون نظارت و کنترل دولت، در دست رانت خواران و دلالان و بورس بازان رها شده است و هر روزه وضع مسکن در کشورمان بحرانی‌تر می‌گردد. امروزه به دلایل مختلف از جمله اوضاع نابسامان اقتصادی کشور، سوداگری و معاملات قماری زمین یکی از پرسودترین فعالیت‌ها محسوب می‌شود و سرمایه‌گذاری در این بخش مطمئن‌ترین بازگشت سرمایه را دارد. نیاز مبرم و افزایش تقاضا برای زمین به منظور تأمین سکونتگاه‌های انسانی، حمل و نقل، فضاهای گذران اوقات فراغت، صنایع، محل‌های آموزشی و بهداشتی و همچنین مصارف کشاورزی به گونه‌ای که غذای مورد نیاز جمعیت فراهم گردد، این استنباط را به دنبال دارد که بدون وجود راهبرد خاص برای کنترل و نظارت دقیق بر زمین، وضعیت بخش زمین و مسکن هر روزه بحرانی‌تر می‌شود.

## بیان مسئله

زمین اساسی‌ترین عامل در توسعه شهری و ساخت مسکن است و از همین رو نمی‌توان نسبت به این کالای کمیاب و با ارزش بی‌توجه بود. شاید یکی از دلایل مهم تورم در بخش زمین و مسکن کشورمان، کم‌توجهی - و گاه بی‌توجهی - به سیاست زمین باشد. از آنجا که بشر موجودی سودجو و نفع طلب است و سودجویی‌های فردی با منافع عمومی جامعه تعارض دارند، افراد بدون در نظر گرفتن منافع و نیازهای عمومی به دنبال سود خود هستند. بدین ترتیب لازم است دولت‌ها برای تأمین منافع عمومی و جلوگیری از



توصیفی با رویکرد سیستمی خواهد بود و در بعضی موارد، مسائل با استفاده از آمار و ارقام مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

### اهداف

فقدان راهبردی خاص در زمینه کنترل زمین به وسیله دولت و گسترش سریع شهرنشینی و رشد فیزیکی شهرهای کشور و حاکمیت دارویی‌سیسم اجتماعی و اقتصادی در ایران باعث شده است که سودجویان، رانت خواران و بورس بازان زمین و مسکن با شیوه‌های خاص - از جمله احتکار زمین و معاملات قماری آن - بخش زمین و مسکن کشور را بسیار بحرانی سازند و به تبع آن شهرها دچار رشد ناسامان گردند. بررسی‌ها نشان می‌دهند که در بسیاری از شهرهای کشور، زمین و مسکن از دسترس طبقات کم درآمد و متوسط شهری و از جمله فرهنگیان خارج شده و بدین ترتیب کمربند فقر و آلودگی نشینی گسترش یافته است. بر این اساس هدف تحقیق نشان دادن جایگاه دولت و ضرورت کنترل مؤثر و مناسب وی بر بخش زمین و مسکن به منظور جلوگیری از رشد ناسنجیده شهرها و کاهش مشکلات مربوط به این بخش است.

### معنی و مفهوم سیاست زمین

بسیاری از محققان راجع به معنی و مفهوم سیاست زمین اظهار نظر کرده‌اند. از جمله فیلیپ کی ول<sup>(۲)</sup> می‌گوید: «سیاست زمین عبارت است از شیوه کنترل و اثرگذاری بر استفاده از زمین، برنامه‌ریزی زمین، نحوه مالکیت، قیمت و استفاده‌های گوناگون از آن، خصوصاً در فرایند توسعه که عموماً بایستی به وسیله دولت‌ها اعمال شود... مهم‌ترین هدف سیاست زمین خصوصاً در شهرها، کنترل رشد فیزیکی شهر از طریق کاربری مناسب و معقول اراضی و جلوگیری از بورس بازی و معاملات قماری در بخش زمین و مسکن است»<sup>(۳)</sup>.

سی. راکودی<sup>(۴)</sup> معتقد است: «در سیاست زمین، مسئولان و برنامه‌ریزان می‌توانند با محاسبه نیاز واقعی شهر به زمین به منظور تأمین کاربری‌های مختلف در زمان حال، و تعمیم و تطبیق ارقام و کمیت‌های به دست آمده به آینده، در حل مشکل زمین و مسکن و رشد مناسب شهرها مؤثر واقع شوند»<sup>(۵)</sup>.  
افراد دیگری چون رادکلیف<sup>(۶)</sup> (۱۹۷۶)، درابکین<sup>(۷)</sup> (۱۹۷۷)، امپروس<sup>(۸)</sup> (۱۹۸۶) و هلی<sup>(۹)</sup> (۱۹۸۸) نیز هر کدام راجع سیاست زمین نکات و مسائلی را مطرح کرده‌اند. در مجموع می‌توان سیاست زمین را کنترل قانونی عرضه و تقاضای زمین در جهت کاربری مناسب اراضی و رشد بسامان شهرها به وسیله دولت و بنگاه‌های خصوصی دانست.

مهم‌ترین هدف سیاست زمین، کنترل مسکن و توسعه شهر از طریق کنترل کاربری زمین‌های شهری است. در راه رسیدن به شهر اکولوژیک و پایدار، سیاست زمین از طریق کنترل کاربری‌ها، نقش بسیار مهمی دارد، زیرا توجه به محدودیت‌هایی نظیر زمین، آب، تنوع زیستی و عناصر دیگر محیط زیست، اساسی‌ترین اقدامی است که برنامه‌ریزان شهری بایستی به منظور تحقق پایدار شهری اعمال کنند.

زمین از جمله عوامل بسیار مهم در تدوین سیاست‌های تأمین

بورس بازی و معاملات قماری روی زمین، اقدام و مداخله کنند. در کشورهای کمتر توسعه یافته که منافع فردی همواره بر منافع عمومی غلبه دارد و مالکان و سرمایه داران فقط به خود و منافع‌شان می‌اندیشند (با این شرایط که بزرگ‌ترین سرمایه داران و مالکان خود حکومتیان و یا نزدیکان آنها نباشند)، لازم است دولت‌ها در سیاست کاربری زمین در این گونه کشورها به برخورد منافع عمومی با سود فردی توجه داشته باشند و با کنترل زمین تحت عنوان راهبرد سیاست زمین و تأسیس بانک زمین، از توسعه نامطلوب شهرها و تورم فراینده در بخش زمین و مسکن جلوگیری کنند. افزایش قیمت مسکن در کشور به عوامل متعددی چون تورم کلی و ساختاری در اقتصاد ملی، افزایش قیمت نهاده‌ها به ویژه مصالح ساختمانی، کمبود مزمین منابع مالی در بخش مسکن، قیمت‌های انتظاری و نوسانات ضوابط ناظر بر تراکم‌های شهری - خصوصاً در شهرهای بزرگ و میانی - و برخی عوامل دیگر بستگی دارد؛ اما مهم‌ترین عامل همانا عدم نظارت و کنترل بر زمین است. فقدان راهبرد خاص به وسیله دولت در مقوله زمین، مهم‌ترین دلیل ناسامانی در بخش مسکن و توسعه ناموزون شهرهای ایران به شمار می‌آید.

### سؤال و فرضیه

آیا بدون داشتن راهبردی خاص در زمینه کنترل و نظارت بر زمین می‌توان مشکل مسکن و توسعه نامطلوب شهرهای کشور را حل کرد؟  
سیاست زمین و تأسیس بانک زمین در شهرها مهم‌ترین و ضروری‌ترین عامل در کنترل توسعه شهری و حل مشکل مسکن است.

### روش تحقیق

با توجه به موضوع مورد مطالعه، تحقیق از نوع تحلیلی -



تهران - حومه شهر

مسکن و رشد مناسب شهری محسوب می‌شود. مسئله اصلی در مورد زمین، محدودیت عرضه، موقعیت، قیمت، امکان تصرف و نحوه مالکیت پس از اقدام به آبادانی و ارائه خدمات است. زمین نباید وسیله‌ای برای سودجویی و مال اندوختنی باشد، لیکن در کشورهای مختلف خصوصاً ملل عقب مانده سوداگری و معاملات قماری زمین با شدت هر چه تمام‌تر صورت می‌گیرد، به نحوی که خرید و فروش زمین در این گونه کشورها از جمله پرسودترین فعالیت‌های تجاری به شمار می‌آید. حتی در کشورهایی هم که خرید و فروش زمین برای سودجویی ممنوع شده است، باز هم مردم راه‌های متفاوتی را برای معامله و خرید و فروش یافته و یا ابداع کرده‌اند. این در حالی است که در کشورهای بیشتر توسعه یافته، دولت‌ها و بنگاه‌های خصوصی از طریق اهرم‌های مختلف به کنترل زمین و رشد سامان‌مند شهرها می‌پردازند. بنابراین تدوین راهبرد سیاست زمین و به تبع آن تأسیس بانک زمین<sup>(۱۶)</sup> می‌تواند به عنوان یکی از ابزارهای سیاست زمین، گامی اساسی در کنترل زمین و توسعه مناسب شهرها باشد.

### بانک زمین، ماهیت و اهداف آن

همانند سیاست زمین، راجع به معنی و مفهوم بانک زمین نیز اظهار نظرهایی صورت گرفته است. جک هاروی<sup>(۱۷)</sup> می‌گوید: «بانک زمین استفاده از زمین‌های شهرها را در سال‌های آتی به صورت منطقی و بدون تحمیل هزینه‌های سنگین خرید زمین، امکان‌پذیر می‌سازد و بدین طریق راه را برای توسعه پایدار شهرها فراهم می‌آورد».<sup>(۱۸)</sup>

ایجاد بانک زمین به عنوان یکی از ابزارهای سیاست زمین، در کنترل مسکن شهری بسیار مؤثر است.

«ایجاد بانک زمین اقدامی است که عمدتاً به وسیله دولت‌ها صورت می‌گیرد. در کشورهای مختلف اغلب سه نوع مداخله دولت‌ها در امر کاربری زمین به چشم می‌خورد.

۱- حق حاکمیت بر زمین بدون مداخله دولت‌ها: در این سیاست، صاحبان زمین به گونه‌ای که منافع‌شان ایجاب کند، خود در مورد کاربرد زمین تصمیم می‌گیرند.

۲- مداخله دولت‌ها به صورتی که نوع و کیفیت کاربری زمین را تعیین کند و زمین برای اهداف خاصی به کار گرفته شود: در این سیاست که بیشتر دولت‌های غربی بدان عمل می‌کنند، در بیشتر موارد از به کارگیری زمین‌های کشاورزی در خانه سازی و تأسیسات شهری جلوگیری می‌شود.

۳- دولت‌ها زمین را به طور مستقیم به مالکیت خود در می‌آورند و عامل اصلی در تصمیم‌گیری نسبت به کاربری زمین هستند».<sup>(۱۹)</sup>

طبق نظر امرسون<sup>(۲۰)</sup>، «بانک زمین می‌تواند طرح‌های بزرگ و کوچک شهری را شامل شود. از جمله این طرح‌ها ایجاد فرودگاه‌های بین‌المللی، استادیوم‌های بزرگ ورزشی، سالن‌های اجتماعات، پارک‌های جنگلی بزرگ، خطوط حمل و نقل، بزرگراه‌ها و گاهی نیز تأسیسات و تجهیزات کم وسعت همچون ایجاد مدارس، کلینیک‌ها و پارک‌های محله‌ای است».<sup>(۲۱)</sup>

شکوئی معتقد است: «بانک زمین به عنوان یکی از ابزارهای سیاست زمین، به یک رشته از فعالیت‌های بخش عمومی و

خصوصی اطلاق می‌شود که در آن، زمین را به منظور بهره برداری عادلانه و منطقی ذخیره می‌کنند. بانک زمین در نظام‌های مختلف حکومتی هدف‌های گوناگونی را تعقیب می‌کند؛ اما اگر هدف‌های این بانک را به دور از نظام‌های حکومتی در نظر بگیریم، می‌توان گفت که نوسازی شهرها، استفاده از زمین‌های شهری، اهمیت‌یابی فضاهای سبز شهری، مکان‌گزینی تأسیسات و تجهیزات شهری و بالاخره ایجاد خانه‌های ارزان قیمت و سیاست زمین و مسکن (و در مجموع کاربرد مناسب زمین‌های شهری باهدف کنترل رشد فیزیکی شهرها) از وظایف بانک زمین است».<sup>(۲۲)</sup>

بانک زمین دارای اهداف متعددی است. یکی از اساسی‌ترین و عمومی‌ترین اهداف آن، کنترل قانونی عرضه و تقاضای زمین و به تبع آن قیمت زمین و رشد سامان‌مند نواحی جغرافیایی است. ریچارد. پی - فیشر<sup>(۲۳)</sup> معتقد است «بانک زمین می‌تواند در موارد زیر مناسب افتد:

۱- ایجاد برنامه‌ریزی مناسب و بهینه در استفاده از زمین؛

۲- استفاده از زمین‌های موجود در بانک زمین برای ارائه خدمات مناسب شهری نظیر احداث فضاهای باز، خطوط حمل و نقل عمومی، لوله‌های آب و سایر خدمات شهری؛

۳- هنگام اجرای طرح‌های محلی و ناحیه‌ای، مسئولان بانک زمین می‌توانند به شرط نیاز بخش خصوصی به زمین و به منظور جلوگیری از افزایش قیمت، تعدادی از اراضی تحت تسلط بانک را با قیمت مناسب در اختیار متقاضیان بخش‌های مختلف - و از جمله بخش خصوصی - قرار دهند. این امر در کنترل قیمت زمین و جلوگیری از معاملات قماری آن بسیار مناسب است».<sup>(۲۴)</sup>

«هنگام تأسیس بانک زمین بایستی روی دو نکته اساسی تأکید شود:

۱- کدام زمین، در چه زمانی و برای کدام اهداف بایستی خریداری شود؟

۲- کدام زمین، در چه زمانی، برای چه مدتی و به چه کسانی بایستی فروخته شود و یا در اختیار آنها قرار گیرد؟»<sup>(۲۵)</sup>

در صورتی که قرار باشد بانک زمین ایجاد گردد، لازم است برخی شرایط در نظر گرفته شوند، که عبارت‌اند از:

● شناخت عامل زمان برای اجرای طرح‌های مورد نیاز، حداقل در ۲۰ سال آینده؛

● تعیین وسعت زمین‌های مورد نیاز برای انجام طرح‌های شهری؛

● امکانات مالی بانک زمین؛

● تهیه آیین‌نامه‌های لازم برای زمین‌های ذخیره شده از نظر ارزش، اجاره یا واگذاری آن.

«استدلال کنندگان ادعا می‌کنند که ایجاد بانک زمین به دو دلیل اساسی، لازم و ضروری است:

۱- ایجاد الگوی توسعه مناسب برای شهرها به جای توسعه نسنجیده و بی‌قواره آنها؛

۲- کاهش در هزینه زمین (قیمت زمین) از طریق ذخیره زمین و حذف سفته بازان و قمار بازان زمین».<sup>(۲۶)</sup>

از جمله مهم‌ترین اهداف ایجاد بانک زمین می‌توان به مواردی از این دست اشاره کرد: شکل‌گیری صحیح ناحیه، توسعه منطقی شهرها و ممانعت از توسعه غیرمنطقی و بی‌قواره شهر، تثبیت

قیمت عادلانه زمین، توسعه و عمران زمین‌های بی‌مصرف، نگهداری بخشی از زمین‌ها به سبب چشم‌اندازهای زیبای طبیعی و یا تاریخی و فرهنگی داخل یا حومه شهرها، کاهش هزینه‌های خدمات عمومی در نتیجه ایجاد بانک زمین، اجرای طرح‌های بزرگ خانه‌سازی و انبوه‌سازی مسکن خصوصاً برای طبقات کم‌درآمد و کارمندان و جوانان تازه ازدواج کرده، تنظیم نظامی عادلانه میان مالکان و مردم با توجه به منافع عمومی، تهیه زمین کافی برای بخش خصوصی، تنظیم عملکرد بازار زمین و کنترل آن در جهت جلوگیری از معاملات قماری و بورس بازی زمین، تهیه زمین کافی و ذخیره آن برای تأسیسات و تجهیزات عمومی شهر، مهار افزایش بی‌رویه قیمت زمین برای مصارف عمومی شهر و بالاخره کاربری مناسب زمین‌های بانک زمین در داخل شهرها و فراهم ساختن زمینه توسعه پایدار شهری و جز اینها.

طبق نظر فیشرمن در مجموع «اهداف بانک زمین را می‌توان شامل سه مورد دانست:

- ۱- توسعه دستوری (توسعه سنجیده شده همراه با برنامه‌ریزی برای شهرها)؛
- ۲- کنترل قیمت زمین خصوصاً در هنگام تورم؛ و
- ۳- جلوگیری از ناسازگاری‌ها و برخوردها»<sup>(۲۱)</sup>

### سیاست زمین و بانک زمین در کشورهای توسعه یافته

کشورهای توسعه یافته جهان از مدت‌ها قبل به منظور توسعه جامع شهری، با استفاده از تمهیدات خاص از جمله راهبرد سیاست زمین و اهرم بانک زمین به کنترل عرضه و تقاضای زمین به عنوان بستر توسعه پرداخته‌اند. در کشورهای اسکانندیناوی، هلند و انگلستان، مالکیت عمومی زمین تحت شرایط حاکمیت سیستم مالیاتی، زمین برای ساختمان، طرح جامع، کاربری زمین، کنترل فضاهای سبز به ویژه زمین‌های کشاورزی اطراف شهرها صورت می‌گیرد. در ادامه به صورت مختصر، به نحوه کنترل زمین در تعدادی از کشورهای توسعه یافته اشاره می‌شود.

### فرانسه

«در کشور فرانسه به دو دلیل از سال ۱۹۴۶، راهبرد سیاست زمین شکل گرفت. اولین دلیل آن، گسترش حکومت‌های محلی و کنترل آنها بر ایالات مختلف این کشور بود. حدود ۳۶۰۰۰ دولت محلی در این کشور وجود دارد که ۸۵ درصد از آنها کمتر از ۱۵۰۰ نفر جمعیت دارند. دومین دلیل، رشد بسیار وسیع شهری در این اواخر است و خصوصاً از زمانی که این کشور رقابت را با انگلستان و آلمان و آمریکا شروع کرد»<sup>(۲۲)</sup>.

### انگلستان

در کشور انگلستان، سیاست زمین از سال ۱۹۰۹ به نحوی در امر برنامه‌ریزی کاربری زمین، به وسیله حکومت‌های محلی اجرا می‌شد؛ اما از سال ۱۹۴۸ با ایجاد تفکر برنامه‌ریزی جدید در راه ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید، سیاست زمین با هدف کنترل آن به نحوی مؤثر مورد توجه قرار گرفت. طی دهه ۱۹۸۰، به منظور حل مسائل و مشکلات شهری انگلستان، استراتژی سیاست زمین فعال‌تر گردید. در این کشور دولت و بنگاه‌های

خصوصی به نحو مؤثری بر عرضه و تقاضای زمین نظارت دارند و بانک زمین دارای فعالیت بسیار زیادی است»<sup>(۲۳)</sup>.

### ایتالیا، سوئد، دانمارک - آمریکا

«در کشور ایتالیا، سیاست زمین شهری و برنامه‌ریزی از هنگام تدوین قانون شهرنشینی<sup>(۲۴)</sup> در سال ۱۹۴۲ که در آن به برنامه‌ریزی کاربری اراضی و نقش برنامه‌ریزان توجه شد، به شکلی مناسب مد نظر قرار گرفت.

در کشور سوئد به مدت دو دهه در داخل شهر استکهلم، بیشتر زمین‌ها مالکیت شهری داشتند.

در دانمارک نیز سه شهر بزرگ، بیشتر زمین‌های شهری را مالک‌اند. در اغلب کشورهای غربی، سازمان بانک زمین وابسته به شهرداری‌هاست.

در دانمارک زمین‌های بانک زمین برای احداث راه‌ها و ساخت زیربنای شهرها مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این کشور، بانک زمین معاملات قماری زمین را کنترل می‌کند.

در کشور هلند تمامی شهرداری‌ها برنامه‌ای فعال برای توسعه زمین دارند.

در ایالات متحد آمریکا، سیاست زمین به طور عمومی به وسیله صاحبان شرکت‌های خصوصی بزرگ، بهره برداران عمده و طرفداران بازار آزاد مورد توجه قرار می‌گیرد و نظام لیبرالیستی غربی از طریق تصویب قوانین جامع به کنترل زمین می‌پردازد»<sup>(۲۵)</sup>.

ملاحظه می‌شود که کشورهای توسعه یافته نسبت به زمین بی‌تفاوت نیستند و در این کشورها سیاست زمین و بانک زمین به عنوان ابزاری قدرتمند بر توسعه شهرها اثر می‌گذارد و از بورس‌بازی در بخش زمین و مسکن جلوگیری می‌کند. تجربه کشورهای مختلف از جمله فرانسه، انگلستان، هلند، سوئد، دانمارک، ایتالیا، آمریکا و آلمان مؤید این امر است. در این گونه کشورها، شهرداری‌های هر شهر با ایجاد بانک زمین توانسته‌اند تا حدود بسیار زیادی بر مسائل و معضلات شهری نظیر آلودگی‌ها، ترافیک و حمل و نقل، گرانی زمین و مسکن و کمبود آن، معاملات قماری و بورس‌بازی، توسعه نسنجیده و طراحی و برنامه‌ریزی نامناسب شهری، کمبود خدمات و امکانات عمومی شهر و نظایر اینها فائق آیند.

### سیاست زمین و بانک زمین در کشورهای کمتر توسعه یافته و ایران

«در میان کشورهای کمتر توسعه یافته نیز کشورهایی چون زامبیا، فیلیپین، شیلی، سریلانکا، زیمبابوه و برخی دیگر با تأسیس بانک زمین و اتخاذ راهبردهای خاص در این زمینه با توجه به ساختارهای حکومتی، شرایط فرهنگی، تاریخی، اجتماعی و اقتصادی جامعه‌شان توانسته‌اند تا حدودی بر مسائل و مشکلات شهری غلبه کنند و رشد فیزیکی شهرها را تحت کنترل در آورند. کشور زیمبابوه از جمله کشورهایی است که از سال‌ها قبل، قوانین خاصی را در مورد زمین‌های شهری به تصویب رسانده است. در این کشور اکثر شهرهای بزرگ و نسبتاً بزرگ دارای بانک زمین‌اند که تحت نظر شهرداری‌ها اداره می‌شوند. از زمان تأسیس بانک زمین در شهرهای این کشور تا حدود زیادی رشد شهری

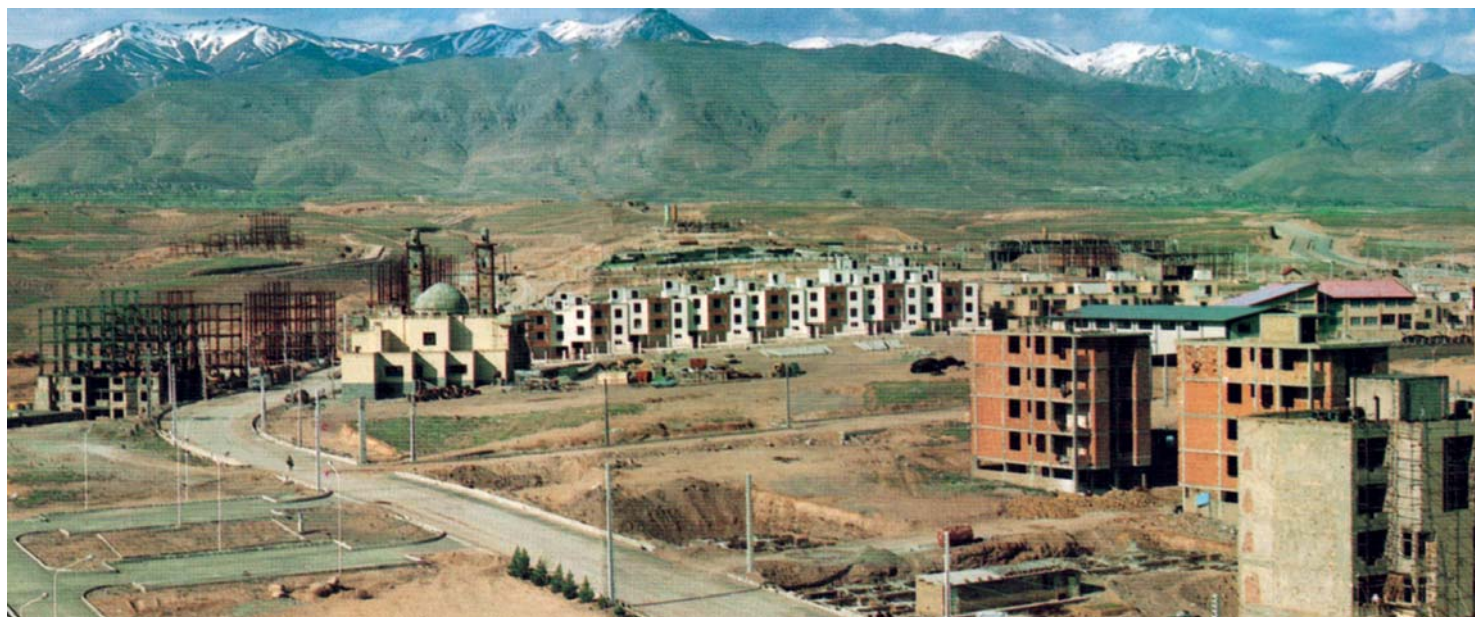
کنترل گردیده و مشکلات مربوط به مسکن کمتر شده است»<sup>(۲۶)</sup>.

با توجه به اصول سی و یکم و چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی نقش دولت در امر برنامه‌ریزی مسکن جایگاه ویژه‌ای می‌یابد. در این مورد طبق گفته مهدی عزیزی: «در ایران از زمان انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، چندین قانون در خصوص زمین شهری به منظور استفاده‌های عمومی شهروندان به تصویب رسیده است. طی سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۶، در مجلس ایران، سه قانون در مورد زمین‌های شهری به تصویب رسید، به گونه‌ای که در سال ۱۳۵۸ کلیه زمین‌های شهری که به صورت سرگردان رها شده بودند و یا مالکیت شخصی نداشتند، طبق قانون به اراضی عام‌المنفعه تبدیل شدند»<sup>(۲۷)</sup>.

با عنایت به قانون اساسی کشور و موظف کردن دولت به تأمین مسکن برای اقشار مختلف، متأسفانه هر ساله وضع زمین و مسکن کشور بدتر می‌گردد و شرایط بسیار بحرانی‌تر می‌شود. با توجه به قانون اساسی و ایدئولوژی نظام حاکم که در شعارهای آرمانی آن،

۱۰۰ تا ۱۲۰ هزار پروانه ساختمانی در کلیه مناطق شهری صادر گردیده است. [فراموش نشود که تنها صدور پروانه ساخت را نمی‌توان دلیلی بر وجود مسکن دانست.] طبق سرشماری سال ۱۳۷۵، کمبود مسکن برابر با ۱/۶ میلیون واحد بوده است»<sup>(۲۸)</sup> که متأسفانه طی سال‌های اخیر نه تنها این معضل بر طرف نگردیده بلکه بیشتر هم شده است.

پس از پایان جنگ و اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی از جانب دولت وقت، متأسفانه بسیاری از اصول قانون اساسی کشور و از جمله اصل سی و یکم مورد بی‌توجهی قرار گرفت. نمایش گوشه‌هایی از ویرانی‌های زلزله‌های نه‌چندان قوی در سالیان اخیر در استان‌های اردبیل، خراسان و زلزله‌شش‌ریشتی تیر ماه هشتاد و یک در استان‌های قزوین و همدان عمق فاجعه و کم توجهی به مسکن - خصوصاً مسکن روستاییان - را نشان می‌دهد. با گذشت قریب به ۲۵ سال از انقلاب، سؤال این است که آیا ویرانه‌هایی که تلویزیون جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان مسکن‌های تخریب



مشترک - حومه شهر

شده روستاییان به وسیله زلزله‌هایی نه‌چندان قوی به نمایش می‌گذاشت، واقعاً خانه مسکونی بوده است! فراموش نکنیم که برای کشوری که خود را داعیه‌دار گفت‌وگوی تمدن‌ها و فرهنگ‌ها معرفی می‌کند و بسیاری از کشورهای مسلمان و مستضعف چشم امید به آن بسته‌اند، مادامی که خود از درون دارای مشکلات فراوانی در زمینه نیازهای اولیه شهروندان باشد، چگونه می‌تواند الگوی دیگر کشورها شود؟ متأسفانه اوضاع در اکثر زمینه‌ها و از جمله بخش زمین و مسکن روز به روز وخیم‌تر می‌شود.

شاید یکی از مهم‌ترین دلایل نابسامانی در بخش زمین و مسکن در کشور ما، فقدان راهبرد و سیاست دولتی مشخص در مورد زمین است. امروزه دلالان، بورس بازان و بنگاه داران مهم‌ترین عاملان اثرگذار بر بخش زمین و مسکن‌اند و متأسفانه جای دولت برای جلوگیری از بروز نابسامانی در بخش زمین و مسکن در این میان خالی است. اگر تحقیقی راجع به تعداد بنگاه‌های املاک و میزان سواد و تخصص صاحبان آنها به عمل

محو فقر، گسترش مساوات و عدالت اجتماعی، دفاع از محرومان و نظایر اینها مکرراً مورد تأکید قرار گرفته، مسئله برنامه‌ریزی مسکن اهمیتی خاص دارد و دولت در این زمینه می‌بایست محوری‌ترین نقش را اجرا کند. این در حالی است که طبق آمار موجود «در سال‌های قبل از انقلاب، میزان سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به وسیله بخش دولتی به حدود ۲۰ درصد کل سرمایه‌گذاری - و حتی متجاوز از آن - رسید؛ در حالی که این نسبت در سال ۱۳۶۷ به ۳ درصد و در سال ۱۳۷۵ نیز تقریباً به همین میزان کاهش یافت که میانگین آن طی دوره سرمایه‌گذاری ۱۳۷۵ - ۱۳۶۵ برابر با ۴ درصد سرمایه‌گذاری به وسیله بخش دولتی و ۹۶ درصد سرمایه‌گذاری به وسیله بخش خصوصی بوده است»<sup>(۲۸)</sup>.

«بررسی‌های بانک مرکزی طی سال‌های ۶۵ تا ۱۳۷۵ بیانگر تغییرات غیرمحسوس در بخش مسکن کشور است، چرا که در مقایسه با نیازها و کمبود مسکن به شکلی که سالیانه به طور متوسط نیاز به ۲۰۰ هزار مسکن جدید بوده، سالیانه تنها بین

جهت بهره‌مندی مشترک اکثر مردم استفاده شود.

### سیاست زمین، بانک زمین و توسعه پایدار شهری

برای بررسی رابطه میان سیاست زمین و توسعه پایداری شهر با توجه به تعاریفی که در خصوص معنی و مفهوم سیاست زمین ذکر گردید، لازم است معنی و مفهوم توسعه پایدار شهری نیز مشخص شود.

در خصوص معنا و مفهوم توسعه پایدار شهری (Sustainable urban development) افراد متفاوتی با توجه به حوزه فکری و حیطه مطالعاتی شان مطالب مختلفی را بیان داشته‌اند. از جمله پتر هال آن را «شکلی از توسعه امروزی که توان توسعه مداوم شهرها و جوامع شهری نسل‌های آینده را تضمین کند»<sup>(۳۰)</sup> می‌داند.

سامبا موکوکو در تعریف شهر پایدار می‌گوید: «توسعه شهری بایستی به گونه‌ای باشد که کاربری‌های زمین در تمامی سطوح شهری مناسب باشند، تمامی ساکنان شهر از تأمین نیازهای اساسی‌شان همچون تأمین مسکن، ارتباطات، اوقات فراغت و غذا رضایت داشته باشند و شهر از نظر طبیعی دارای مکان‌هایی با هوای پاک، آب بهداشتی و تمیز، خاک بدون تخریب و بدون آلودگی باشد، و از نظر اقتصادی بتواند فناوری روز را با تحولات صنعتی در حمایت از شغل افراد سازگار سازد، برای افراد مسکن مناسب فراهم کند و در آمد سرانه مشخصی را همراه با میزان معینی از مالیات به وجود آورد. در مجموع شهر پایدار می‌بایست برای ساکنان خود درآمد مشخص، پناهگاه مناسب، دسترسی راحت به سوخت، حق رأی مساوی و نظایر اینها فراهم سازد و تمامی آنها را در همه زمان‌ها حفاظت کند»<sup>(۳۱)</sup>.

با توجه به تعاریف توسعه پایدار شهری، ملاحظه می‌شود که تأمین مسکن از جمله نیازهای ضروری و اجتماعی بشر محسوب می‌گردد و در امر برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری مد نظر برنامه‌ریزان است. همچنین بررسی‌های مربوط به کاربری‌های زمین در شهرهای مختلف حکایت از آن دارد که کاربری‌های مسکونی همواره سهمی بیش از سایر کاربری‌ها دارند. دبلیوبلینکوا می‌گوید: کاربری‌های مسکونی بیش از کاربری‌های دیگر در تشکیل ناحیه توسعه یافته شهری سهیم‌اند. در حالی که ۴۰ درصد از زمین‌های شهری به مسکن اختصاص دارد، دو گروه دیگر کاربری زمین یعنی فضاهای باز و صنعت، هر یک به ترتیب تنها ۲۰ درصد و ۱۰ درصد از زمین‌ها را اختیار دارند. بنابراین، مسکن جنبه‌ای مهم از برنامه‌ریزی کاربری زمین به شمار می‌آید.<sup>(۳۲)</sup>

زمین بستر برنامه‌ریزی و رشد شهری است و مهم‌ترین عنوان در ساخت مسکن محسوب می‌شود. بنابراین مادامی که این کالای با ارزش و زیربنایی، بدون برنامه‌ریزی و دولت‌ها آن را با اعمال سیاست‌های خاص کنترل نکنند، شرکت‌های ساختمانی و بخش خصوصی با تسلط بر آن و با احتکار آن موجبات افزایش قیمت زمین و مسکن در شهرها را فراهم می‌سازند و از این طریق جدایی‌گزینی اجتماعی را در شهرهای ناسالم موجب می‌شوند. اگر شهرها به شکلی بی‌برنامه، ناسنجیده و بی‌قواره رشد یابند، بافت سالم شهری از هم گسیخته می‌شود، از زمین‌های شهر استفاده مطلوب به عمل نمی‌آید، قیمت زمین بالا می‌رود، بخشی از شهر

آید، آن وقت عمق فاجعه بیشتر نمایان می‌گردد و مشخص می‌شود که دست‌اندرکاران و اثرگذاران بر زمین و مسکن در جامعه ما چه کسانی هستند! بنابراین حل مشکل زمین و مسکن در ایران، در گام نخست در گرو وجود سیاست زمین و تأسیس بانک زمین است. البته در این میان، نقش اجتماعی و اقتصادی شهرها نیز عامل دیگری است که در امر سیاست زمین و بانک زمین بایستی مورد توجه قرار گیرد. تعیین الگوی واحد برای بانک زمین و سیاست مسکن نیز در تمامی کشورها و شهرها نمی‌تواند به یک سان صادق باشد، بلکه منطقی آن است که هر کشوری با در نظر گرفتن جمیع شرایط اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، طبیعی، سیاسی، ایدئولوژیکی و جمعیتی خود تصمیم بگیرد. از همه مهم‌تر اینکه سیاست زمین بایستی از سیاست برنامه‌ریزی ملی جدا گردد. با محاسبه نیاز واقعی شهرها به زمین و در نظر گرفتن افق زمانی خاص می‌توان به ذخیره‌سازی در بانک زمین اقدام کرد.

### نقش بانک زمین در تأمین مسکن

مالکیت زمین در کشورهای مختلف با توجه به نظام‌های حکومتی متفاوت، شیوه‌های گوناگونی به خود می‌گیرد. در کشورهایی که مالکیت خصوصی زمین قاعده‌ای کلی است، می‌توان زمین‌های زیادی را برای اجرای پروژه‌های ساختمانی و تأمین مسکن برای اقشار مختلف جامعه از طریق ذخیره‌سازی زمین در بانک زمین تأمین کرد. سیاست ذخیره‌سازی زمین - که به آن بانک زمین نیز گفته می‌شود - مستلزم اقدامات متعددی است. از جمله این اقدامات می‌توان به خرید زمین در مواقع ارزانی، ذخیره زمین‌های دولتی برای مصارف آتی، تعویض زمین‌های نامرغوب دولتی با زمین‌هایی که در آینده ارزش بیشتری خواهند یافت و آباد کردن زمین‌های خصوصی در ازای دریافت هزینه‌های آن به صورت تصرف مقداری از زمین آباد شده برای استفاده عموم اشاره کرد.

کشورهایی که در آنها هنوز دولت مالک زمین‌های وسیع و با ارزش است، از نظر تأمین زمین برای پروژه‌های عمرانی و تأمین مسکن با مشکل زیادی روبه‌رو نیستند؛ ولی در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته، گسترش بی‌رویه شهرنشینی موجب شده است که عرضه زمین برای مصارف عمومی و پروژه‌های تأمین مسکن حداقل به سرعت رو به کاهش گذارد. به همین دلیل در این کشورها دولت‌ها برای اطمینان‌یابی از وجود زمین کافی برای مصارف عمومی، به مداخله در امر مالکیت زمین ناگزیرند. در برخی موارد ممکن است ذخیره‌سازی زمین خود موجب کمبود مصنوعی زمین در بازار عرضه شود، زیرا ذخیره‌سازی زمین از جانب دولت‌ها موجب می‌گردد که بخش خصوصی، زمین کافی برای عرضه نداشته باشد. لیکن به طور کلی باید گفت اگر دولتی واقعاً معتقد به دخالت در امر مسکن و تأمین حداقل آن برای تمامی خانوارها و از جمله جوانان تازه ازدواج کرده، کارمندان و طبقات ضعیف و متوسط جامعه است، چاره‌ای جز تشکیل بانک زمین و ذخیره‌سازی در آن بانک ندارد. ذخیره‌سازی زمین، نه تنها باعث می‌شود که دولت زمین کافی برای اجرای پروژه‌های عمرانی در اختیار داشته باشد، بلکه فراوانی و تعدد قطعاتی که در مالکیت دولت قرار می‌گیرد، این فرصت را فراهم می‌کند که از زمین‌های شهری به بهترین وجه در

پانویشت:

۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با آخرین اصلاحات، ۱۳۷۵، ص ۲۰.

- 2-Philip Kivell
- 3-Philip Kivell, 1993. P124.
- 4-C.Rakodi
- 5-C. Rakodi, 1996, p 1553.
- 6-Ratcliffe
- 7-Drabkin
- 8-Ambrose
- 9-Healy
- 10-Land bank
- 11-Jack Harvey
- 12-Jack. Harvey; 1996, p85

۱۳- حسین شکوشی، ۱۳۷۲، ص ۲۵۵.

- 14-Emrson
- 15-M. J. Emrson and Lampher F.C. 1994. P76.
- ۱۶- حسین شکوشی، ۱۳۷۶، جزوه منتشر نشده.
- 17-Richard. P. Fishman
- 18-Richard. P. Fishman, 1975. Pp67- 68.

- ۱۹- حسین شکوشی، پیشین.
- 20-Richard. P. Fishman, Op.cit, pp65- 66.
- 21-Richard. P. fishman, Ibid, p88.
- 22-Philip Kivell, Ibid, P140
- 23-Philip Kivell, Ibid, P142.
- 24-Low Urbanization
- 25-Philip - Kivell, Ibid, pp 143 - 148.
- 26-Philip. Kivell, Ibid, p 149.
- 27-Mohammad Mehdi Azizi, 1997, P1252.
- ۲۸- مطالعات مقدماتی تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی،

اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مسکن)، ۱۳۷۷، ص ۴۴.

۲۹- منصور اعتصامی، ۱۳۷۸، ص ۸۴.

30-Peter, Hall, 1993, p22.

31-Samba, Mukoko, 1996, p266

32-Blincoe, w, 1992, p152.

۳۳- حسین شکوئی، تحلیلی از مسائل شهری، پیشین، منابع:

۱- اعتصامی، منصور؛ بررسی صنعت بازار مسکن، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۸.

۲- شکوئی، حسین؛ دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری جلد اول، تهران انتشارات سمت، ۱۳۷۳.

۳- شکوئی، حسین؛ دانشگاه تربیت مدرس، تحلیلی از مسائل شهری، جزوه منتشر شده دوره دکترای جغرافیای شهری، ۱۳۷۶.

۴- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با آخرین اصلاحات، تهران، انتشارات کیورث، ۱۳۷۵.

۵- مطالعات مقدماتی تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مسکن)، تهران سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.

۶- عابدین درکوش، سعید؛ درآمدی بر اقتصاد شهری، تهران مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۶۴.

۷- الن کیلیرت، ژوزف کاکر، شهرها، فقر و توسعه، شهرنشینی در جهان سوم، ترجمه پرویز کریمی ناصری، تهران، اداره کل روابط عمومی و بین‌المللی شهرداری تهران، ۱۳۷۵.

۸- آپرودیسسیو، لاکویان، خانه‌سازی در جهان سوم، ترجمه مینو رفیعی، تهران، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی برنامه و بودجه، ۱۳۶۴.

۹- دلال پور، محمد رضا؛ برنامه‌ریزی مسکن، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۹.

10-Kivell, Philip, Land and The City Patterns and Processes of Urban Change, London and New York, Routledge, (1993).

11-Rakodi, C, "urban Land Policy in Zimbabwe" Journal of Environment and Planning, volum 28 (1996).

12-Harvey, Jack, Urban Land Economics, USA, Columbia University (1996).

13-Dunkerley, H.B; Urban Land policy: Issues and Opportunities, New York, Oxford (1983)

14-Fishman, Richard, P; "Public Land Banking Examination of a Management Technique", Journal of Management Control of growth, Washington D.C. Volum III, (1975).

15-Azizi, Mohammad Mehdi, "The Provision of urban infrastructure in Iran: an empirical evaluation" Urban Studies 32, (1987).

16-Emerson, M.J and Lampher, F.C "Urban and regional Economics, London, Routledge (1994).

17-Warner, Mildred; Social Capital Construction and The Role of The Local State, Rural Sociology, Volum 63, 1999.

18-Hall, Peter, Toward Sustainable, Liveable And Innovative Cities For 21 Century, In Proceedings Of The Third Confence Of The World Capitals, Tokyo, (1993).

19-Mukoko, Samba: View Point On Sustainable Urban Development In Sub-Saharan Africa, Journal of Cities, Vol 13, Wo 4, (1996).

20-Blincoe, W; Analytical Models For Planning Housing Provision; A Critical Assessment Of Current Practice, University Of Liverpool, (1992).

21-Drakakis - Smith, D., Sustainability, Urbanization And Development, Third World planning Review, 18 (4), (1996).

22-Flood, J, Urban And Housing Indicators, Urban Studies, 34 (10), (1997)

23-Maclaren, V. Urban Sustainability Reporting, Journal Of The American Planning Association, 62(2), (1996).

به عقب ماندگی دچار می‌گردد و عرضه تجهیزات و خدمات شهری با مشکلاتی همراه می‌شود و در نتیجه انواع آلودگی‌های شهری به وجود می‌آید. به منظور جلوگیری از این عوارض ناسالم شهری که شهر را در جهت ناپایداری در امر توسعه سوق می‌دهد، و در نهایت برای تعیین نظامی منطقی در توسعه پایدار شهری، به راهبردی نیاز است تا در قالب آن، زمین به عنوان بستر برنامه‌ریزی، تحت نظارت و کنترل دقیق درآید. بر این اساس، ایجاد بانک زمین در قالب استراتژی سیاست زمین، راهی است که می‌تواند به بسیاری از این نابسامانی‌ها خاتمه دهد. «بانک زمین به طرق متعدد می‌تواند در کنترل توسعه منطقی شهر مؤثر افتد. مهم‌ترین این موارد عبارت‌اند از:

● تعیین محل اصلی فاضلاب شهری و خطوط حمل و نقل؛

● تعیین محل فضاهای سبز و محل‌های گذران اوقات فراغت شهروندان؛

● اختصاص و ذخیره سازی زمین برای خانه‌های ارزان قیمت؛

● تعیین محل صنایع، دور از منابع آلوده ساز؛

● کاهش هزینه‌های خدمات عمومی و تسهیلات شهری؛

● تعیین محل خطوط لوله آب، گاز و خطوط تلفن؛

● ذخیره سازی زمین در حومه‌های شهری به منظور استفاده در سال‌های آتی؛

● منطقه بندی سالم شهری؛

● عرضه خدمات شهری بلافاصله بعد از ایجاد محله‌های جدید؛

● نوسازی تمامی محله‌های قدیمی (بافت قدیمی شهر) به ویژه محله‌های کم‌درآمدتر شهر؛ و

● پیوستگی منطقی زمین‌های شهر با حومه‌ها.<sup>(۳۳)</sup>

علاوه بر موارد ذکر شده، بانک زمین می‌تواند در موارد ذیل نیز تأثیر مثبت داشته باشد:

● جلوگیری از ساخت و سازهای بی‌برنامه و ایجاد برنامه‌ریزی مناسب شهری؛

● استفاده از زمین‌های بانک زمین برای کاربری‌های متنوع به منظور کاهش مسافرت‌های درون شهری و جلوگیری از اتلاف وقت و انرژی؛

● گسترش فضای سبز شهری و کمک به ایجاد فضای زیست مناسب در شهرها؛

● جلوگیری از حاشیه نشینی؛

● جلوگیری از رشد فیزیکی شهر به داخل زمین‌های مرغوب کشاورزی و باغ‌های داخل و اطراف شهرها؛

● کمک به اقتصاد سالم شهری؛ و

● جلوگیری از رشد قارچ مانند بنگاه‌های معاملاتی زمین و مسکن با صاحبان فاقد تخصص و در نهایت جلوگیری از بورس بازی و معاملات اقماری روی زمین‌های شهر.

ملاحظه می‌شود که بانک زمین با فراهم ساختن احساس آرامش برای شهروندان، می‌تواند در ایجاد شهرهای پایدار نقش مؤثری ایفا کند. باید توجه داشت که تأسیس بانک زمین تنها برای ذخیره سازی زمین‌های شهری نیست، بلکه هدف آن ایجاد روابط منطقی بین نحوه کاربری زمین، فعالیت‌ها و خدمات شهری است. این جریان، بخش مرکزی و بافت قدیم تا حومه‌های جدید شهری

را شامل می‌شود. از این رو بانک زمین می‌تواند در نگهداری سالم زمین، مالکیت زمین، میزان سود حاصل از زمین، مدت نگهداری زمین در دست مالکان خصوصی و سیاست مسکن دولت‌ها مؤثر افتد و زمین را به مثابه عامل سودرسانی عمده و قماری از اقتصاد شهری جدا سازد.

اگر زمین تحت کنترل و نظارت دقیق دولت و سازمان‌های ذی‌ربط قرار نگیرد، بخش خصوصی و سرمایه‌داران با خرید و فروش‌های غیرقانونی و احتکار زمین در شهرها، خصوصاً شهرهای بزرگ و میانی، زمین و مسکن را از دسترس طبقات کم درآمد شهری خارج سازد. در این شرایط طبقه کم درآمد و مهاجران روستایی برای تهیه زمین و ساخت آلونک به راه‌های غیرقانونی کشیده می‌شوند و بدین طریق کمربند فقر و جدایی‌گزینی اکولوژیکی که چهره‌ای زشت از شهرهای ناپایدار است در شهرها به وجود خواهد آمد. چنین چیزی متأسفانه امروزه در شهرهای بزرگ و میانی کشورمان مشاهده می‌شود.

### نتیجه‌گیری

تأمین مسکن و سرپناه از نیازهای اساسی بشر است. برای ساخت مسکن عوامل چندی لازم است که زمین زیربنایی‌ترین و اساسی‌ترین آنهاست. این کالای کمیاب و با ارزش در واقع بستر توسعه شهرهاست و لازم است برای رشد مناسب شهری و تأمین مسکن برای همگان، تحت نظارت و کنترل دقیق قرار گیرد. بر این اساس وجود راهبرد سیاست زمین و ایجاد بانک زمین به عنوان ابزارهای کنترل کننده برای هر کشوری لازم و ضروری است. کشورهای مختلف خصوصاً ملل بیشتر توسعه یافته مانند فرانسه، انگلستان، آمریکا، هلند و برخی دیگر از مدت‌ها قبل با راهبردهای خاص و از جمله ایجاد بانک زمین در شهرهای شان، مشکلات مربوط به بخش مسکن را حل کرده‌اند و با کاربری مناسب زمین، شهرها را به سمت پایداری رهنمون شده‌اند. در ایران، برنامه‌ریزی در بخش زمین و مسکن در چنبره‌ای از هرج و مرج و سردرگمی گرفتار است. در حالی که طبق اصل سی و یکم قانون اساسی، دولت موظف به تأمین مسکن مناسب برای اقشار مختلف جامعه و خصوصاً اقشار ضعیف است، متأسفانه راهبرد مشخصی از طرف دولت در زمینه نظارت و کنترل بر زمین وجود ندارد. در نتیجه این امر دلالتان و بورس بازان با خرید زمین‌های شهری و احتکار آن وضعیت مسکن را بسیار بحرانی کرده و شهرها را با نابسامانی‌هایی روبه رو ساخته‌اند. لذا از آنجا که داشتن شهری سالم، امن و پایدار مستلزم داشتن استراتژی و برنامه در رابطه با بستر شهری (زمین) است، پیشنهاد می‌شود دولت با تمهیدات خاص، راهبرد سیاست زمین را به منظور استفاده مطلوب و منطقی از زمین‌های شهری در جهت ایجاد شهرهای پایدار خصوصاً در زمینه مسکن از طریق ایجاد بانک زمین در شهرهای بزرگ و میانی به اجرا گذارد.



# سیاست زمین و رشد شهری\*



نویسنده: هایم دراین دراپکین  
ترجمه: عباس کیانی  
کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری

مکانی مرکزی<sup>(۵)</sup> برای فعالیت‌های خود دارند. در عین حال این تغییرات نقش مؤثری در توزیع جمعیت در نواحی شهری دارند. افزایش استفاده از مرکز شهرها برای اهداف تجاری، جمعیت این مناطق را به سوی حومه‌های شهری<sup>(۶)</sup> می‌کشاند. اصلاح و توسعه شبکه‌های جدید حمل و نقل (به ویژه حمل و نقل موتوری) در این فرایند تمرکززدایی تأثیرگذار است. همیشه صنایع به علت سرمایه، نیروی کار متخصص<sup>(۷)</sup>، دسترسی به بازار مصرف و خدمات تجاری مختلف در مادر شهرها تمرکز می‌یابند. ولی به هر حال، توسعه شبکه‌های حمل و نقل به آنها این امکان را می‌دهد تا درون ناحیه مادر شهر پراکنده گردند.

معمولاً در تمام کشورهای دنیا شکافی بین ساختار کالبدی و بنیادین موجود و تغییرات سریع الزامات فضایی<sup>(۸)</sup> - که فناوری آن را بر ساختار اجتماعی و اقتصادی این کشورها تحمیل می‌کند - وجود دارد. تخصیص فضاهای شهری به کاربری‌های مختلف نه تنها به نیازهای فعلی بلکه به ساختار گذشته شهر نیز وابسته است. نهادهای عمومی کنونی، که با تقاضاهای توسعه گذشته شهرها شکل گرفته‌اند، کسل کننده و تشریفاتی شده‌اند. این نهادها و ساختارهای کنونی شهرها به آرامی با نیازهای جدید زندگی شهری سازگار می‌شوند.

## تمرکز شهری

میانگین نرخ رشد جمعیت شهری شدت واقعی انفجار جمعیت شهری را نشان نمی‌دهد. تحلیل نرخ رشد جمعیت شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر - و به ویژه شهرهای بالای یک میلیون نفر - نشان دهنده آن است که مشکل صرفاً نرخ بالای شهرنشینی نیست بلکه مسئله اصلی میزان بالای تمرکز شهری است. بر اساس آمار موجود، شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر در طی سال‌های ۲۰۰۰ - ۱۹۷۰ رشدی ۱۷۰ درصدی (سالانه ۳/۵ درصد) خواهند داشت. در این بین شهرهای بالای یک میلیون نفر با رشدی ۲۳۴ درصدی مواجه خواهند بود (سالانه ۴/۱ درصد). نرخ رشد انفجار آمیز شهرهای بزرگ در نمودار ۱ نشان داده شده است.

توسعه و رشد شهرها و درک پیوند آن با چگونگی کاربری زمین، سیاست‌های اتخاذ شده در بخش زمین و نهایتاً تأثیر آن بر بازار املاک و مسکن از جمله موضوعات مهم در حوزه‌های جدید شهری است. این مقاله اگر چه به روز نیست، اما حاوی مطالب ارزنده‌ای است که به فهم مقولات کنونی شهرهای بزرگ کمک می‌کند. این مقاله با اندکی تلخیص توسط سرویس علمی پژوهشی ارائه شده است.

فهم الگوهای اساسی توسعه شهری برای تنظیم سیاست‌های زمین شهری<sup>(۱)</sup> و درک بیشتر فرایند توسعه زمین<sup>(۲)</sup> در شهرها بسیار ضروری است. بررسی عوامل مؤثر در الگوهای شهرنشینی کمک خواهد کرد تا دامنه تأثیرگذاری آنها بر کاربری زمین تعیین گردد و مسائلی که سیاست‌های زمین شهری سعی در حل آن دارند شناخته شوند.

مسائل اساسی شهرنشینی دنیا عبارت‌اند از:

- ۱- افزایش درصد جمعیت شهری دنیا به ویژه رشد سریع‌تر شهرهای بزرگ؛
- ۲- تمرکز فرصت‌های شغلی در مرکز نواحی مادر شهر<sup>(۳)</sup>؛
- ۳- رشد بیشتر جمعیت در مناطق پیرامونی نواحی کلان شهری.<sup>(۳)</sup>

تغییرات سریع فناوری و رشد پیوسته اقتصادی از پس از جنگ جهانی دوم تاکنون از عوامل اصلی توسعه شهری دنیا بوده است. گسترش دانش پزشکی از عوامل مؤثر بر رشد سریع جمعیت شهرها و به طور کلی دنیاست. ولی تمرکز جمعیت در نواحی شهری متأثر از رشد اقتصادی است که باعث کاهش درصد جمعیت شاغل در بخش کشاورزی (و نواحی روستایی) شده است. به علاوه، تغییرات ساختاری در اشتغال - رشد بخش سوم اقتصادی<sup>(۴)</sup> (خدمات) - منجر به افزایش فرصت‌های شغلی در مرکز شهرها شده است، زیرا بیشتر شرکت‌ها و مراکز خدماتی برای کسب سود بیشتر نیاز به ارتباط نزدیک با یکدیگر و همچنین

بخش وابسته به رشد اقتصاد جهانی است و بین رشد اقتصادی کشورها و توسعه خدمات بین‌المللی<sup>(۱۱)</sup> ارتباط وجود دارد. رشد بخش سوم در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در جداول ۲ و ۳ آورده شده است.

جدول ۲- توزیع اشتغال در بخش‌های عمده اقتصادی کشورهای جامعه اروپا (شش کشور)

بخش اقتصادی	۱۹۵۵	۱۹۷۰
کشاورزی	۲۴/۳	۱۳/۴
صنعت	۴۰/۰	۴۳/۹
خدمات	۳۵/۷	۴۲/۷

تفاوت بین بخش خدمات در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در ساختار و کارکرد آن است. در کشورهای در حال توسعه، اشتغال کاذب<sup>(۱۲)</sup> در مقیاس وسیعی وجود دارد (از این رو بسیاری از خدمات غیر ضروری دو برابر است)؛ در حالی که حجم گسترده بخش خدمات در کشورهای توسعه یافته نتیجه سطح بالای رشد اقتصادی آنهاست.

جدول ۳- درصد تغییرات در توزیع جمعیت شاغل در بخش‌های مختلف اقتصادی کشورهای امریکای لاتین

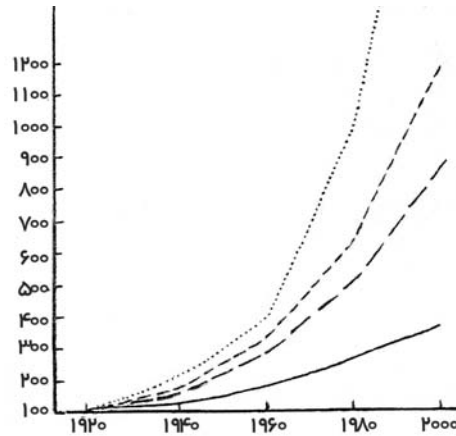
تغییرات بین ۱۹۴۵-۱۹۶۰	۱۹۶۰	۱۹۴۵
کشاورزی	۴۷/۲	۵۶/۸
معادن	۰/۹	۱/۲
ساخت‌مان	۴/۱	۳/۲
صنعت	۱۴/۳	۱۳/۸
خدمات	۳۳/۵	۲۵/۰

همزمان با رشد بخش خدمات کاهش در اشتغال بخش کشاورزی روی داده است. این امر در نتیجه افزایش بازدهی تولید به ازای هر نفر بوده که تقاضا برای نیروی کار کشاورزی را کم کرده و کشاورزی تجاری<sup>(۱۳)</sup> را در مقایسه با کشاورزی معیشتی<sup>(۱۴)</sup> افزایش داده است.

جدای از دلایل پیش گفته رشد بخش خدمات ناشی از افزایش عرضه و تقاضا بوده است. افزایش تقاضا برای خدمات در نتیجه رشد جمعیت و تغییر الگوهای رشد صنعتی است. افزایش عرضه فرصت‌های شغلی در بخش خدمات نیز به نوبه خود موجب کاهش نیروی انسانی مورد نیاز تولیدات کشاورزی و صنعتی شده است.

افزایش حجم بخش خدمات، به رشد اشتغال در مرکز شهرها انجامیده است، زیرا صنایع خدماتی به شبکه‌های مترامک ارتباطی - که فقط در مرکز شهرها هستند - بسیار وابسته‌اند. آنها به موقعیتی مرکزی نیاز دارند تا هم ناحیه گسترده‌تری را تحت پوشش خود قرار دهند (حتی در سطح بین‌المللی) و هم با یکدیگر مرتبط باشند.

جذب صنایع خدماتی به سمت مرکز شهرها را می‌توان در برخی شهرهای بزرگ غربی دید. در طول یک دوره ۷ ساله بین



نمودار ۱- افزایش جمعیت کل دنیا و جمعیت شهری در گروه‌های مختلف (۱۹۲۰=۱۰۰)

این نمودار نشان می‌دهد که افزایش رشد جمعیت شهری در تمام نواحی شهری به صورت یکنواخت روی نمی‌دهد، بلکه این روند در نواحی مادر شهر بزرگی تمرکز می‌یابد که هر لحظه بر وسعت خود می‌افزایند و شهرهای کوچک‌تر هم‌جوار خود را می‌بلعند. در سال ۱۹۶۸ که ۱۵۳ مادر شهر بالای یک میلیون نفر در دنیا وجود داشت، ۸۷ مادر شهر در کشورهای توسعه یافته و ۶۶ مادر شهر در کشورهای در حال توسعه متمرکز بود.

مقایسه نرخ رشد شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر نشان می‌دهد که باز کشورهای در حال توسعه نرخ رشد بالاتری به نسبت کشورهای توسعه یافته دارند. (جدول ۱).

جدول ۱- رشد جمعیت در شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر (به میلیون)

درصد تغییرات	۱۹۷۰	۱۹۵۰
کشورهای در حال توسعه	۴۰۶	۱۴۶
کشورهای توسعه یافته	۴۵۸	۲۶۰

در سال ۱۹۵۰ جمعیت شهری کشورهای توسعه یافته تقریباً دو برابر کشورهای در حال توسعه بود؛ ولی در سال ۱۹۷۰ این اختلاف از ۱۲ درصد فراتر نرفت.

نرخ رشد آبی نواحی مادر شهر در تمام کشورها و به ویژه کشورهای در حال توسعه بیشتر خواهد شد. در کشورهای توسعه یافته این امر منجر به توسعه نامتوازن مناطق مختلف کشور و جدایی‌گزینی اجتماعی<sup>(۱۵)</sup> در داخل نواحی مادر شهر شده است. در کشورهای در حال توسعه، نبود منابع اقتصادی مشکلاتی را در ایجاد فرصت‌های شغلی برای جمعیت شهری پیوسته در حال رشد و تأسیس زیرساخت‌های<sup>(۱۶)</sup> مورد نیاز برای نواحی مادر شهر در حال گسترش ایجاد کرده است.

### ۱-۱- تمرکز فرصت‌های شغلی در مرکز شهر

یکی از ابعاد جدید شهرنشینی و تمرکز شهری، افزایش اشتغال بخش خدمات در مرکز شهرها بوده است. این امر در بیشتر کشورها، صرف نظر از سطح شهرنشینی و صنعتی آنها، روی داده است. رشد بخش سوم، برجسته‌ترین نتیجه توسعه اقتصادی کشورهای صنعتی است که اهمیت آن نیز در شهرهای بزرگ کشورهای در حال توسعه رو به افزایش است. همچنین رشد این

سال‌های ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۲، در حالی که جمعیت شهر لندن کاهش یافته بود، تعداد مشاغل خدماتی به ۲۶۰ هزار افزایش پیدا کرد. در پایان این دوره، ۶۰ درصد شاغلان این بخش در مرکز شهر و در مشاغل اداری کار می‌کردند؛ در حالی که مقدار فضای بخش اداری از سال ۱۹۳۹ تا آن زمان دو برابر شده بود.

پیش‌بینی می‌شود که تا سال ۲۰۰۰ از کل جمعیت منطقه پاریس، ۶۱ درصد در بخش خدمات اشتغال داشته باشند (افزایش ۵ درصدی). امروزه درون شهر پاریس حدود ۱/۵۰۰/۰۰۰ نفر در بخش خدمات و ۴۵۰/۰۰۰ نفر در بخش صنعت مشغول به کار هستند، در حالی که در منطقه پیرامونی شهر این ارقام به ترتیب ۹۰۰/۰۰۰ و ۱/۰۰۰/۰۰۰ نفر است.

در نیویورک، شاغلان یقه سفید<sup>(۱۵)</sup> [کارمندان یا شاغلان در بخش‌های خدماتی] بین سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰ تا ۱/۵ میلیون نفر افزایش یافتند، در حالی که تعداد شاغلان یقه آبی<sup>(۱۶)</sup> [کارگران یا شاغلان در بخش‌های کشاورزی و صنعتی] رشد کمتری داشتند. در سال ۱۹۶۰، از کل نیروی کار منطقه ۳۵ درصد در بخش تجارت مرکزی منهن<sup>(۱۷)</sup> (عمدتاً در بخش خدمات) مشغول به کار بودند.

الگوی مشابهی نیز در شهرهای بزرگ کشورهای در حال توسعه دیده می‌شود. در جمهوری کره، ۶۳/۶ درصد ساکنان شهری در بخش خدمات اشتغال دارند. درصد توزیع کارگران گروه‌های اقتصادی عمده در شهرهای ایران در جدول ۴ آورده شده است.

جدول ۴- گروه‌های اقتصادی عمده و درصد کل شاغلان شهرهای ایران

تهران	کشاورزی و تولید مواد خام	صنعت و ساختمان	خدمات تجاری و حمل و نقل
تهران	۱/۱	۳۵/۳	۶۳/۶
کل شهرها	۷/۹	۳۷/۹	۵۴/۲

بین وضعیت اقتصادی کشورهای توسعه یافته و کمتر توسعه یافته تفاوت‌هایی اساسی وجود دارد. در کشورهای توسعه یافته فرصت‌های شغلی باعث جذب مهاجران روستایی به شهرهای بزرگ و مناطق پیرامونی آنها می‌گردد؛ در حالی که در کشورهای کمتر توسعه یافته بیکاری در روستاها جمعیت روستایی را به سمت شهرها سوق می‌دهد، ولی به هر حال فرصت‌های شغلی محدودی در بخش‌های خدمات و صنعت در این شهرها وجود دارد. بنابراین، بسیاری از مشاغل خدماتی در شهرهای این کشورها به صورت مشاغل کاذب یا غیررسمی<sup>(۱۸)</sup> دیده می‌شود.

## ۱-۲- رشد جمعیت در ناحیه مادر شهر

به دلیل تمرکز فرصت‌های شغلی در مرکز شهرها، قیمت بالای زمین در این نواحی و همچنین نیاز فعالیت‌های صنعتی<sup>(۱۹)</sup> به فضای بیشتر، صنایع جدید به سمت مناطق پیرامونی شهرها سوق یافته‌اند، در حالی که صنایع دستی و صنایع کوچک‌تر هنوز در مرکز شهرها فعالیت می‌کنند. همچنین فعالیت‌های ساختمان‌سازی به سمت حومه‌ها کشیده شده است، زیرا قیمت زمین در مرکز شهرها بیشتر است و نیاز به فضای خصوصی بیشتر، مردم را از مراکز شهرها دورتر ساخته است.

هنوز صنایع به دلیل وجود نیروی متخصص در نواحی مادر شهر به سمت آنها کشیده می‌شوند. ولی با وسایط نقلیه جدید (خودروهای موتوری و برقی<sup>(۲۰)</sup>)، اصولاً مکان فعالیت‌های صنعتی بیشتر با توجه به نزدیکی به منابع مواد خام و انرژی تعیین می‌گردد. اهمیت عواملی چون نزدیکی به بازار، فضای کافی برای انبارداری، تولید خودکار<sup>(۲۱)</sup> و جذب افراد متخصص، برای کارخانجات صنعتی در حال افزایش است و به همین دلیل هنوز صنایع در مناطق شهری متمرکز هستند، ولی روند تمرکززدایی صنایع در داخل این مناطق به پیش می‌رود. به دلایل پیش گفته، نرخ رشد جمعیت نواحی مادرشهر بیشتر از شهرهای دیگر دنیا است. رشد جمعیت در بزرگ‌ترین نواحی مادرشهر کشورهای



پیشرفته صنعتی (لندن، پاریس، نیویورک و اغلب شهرهای بزرگ) در حال کاهش است.

با کاهش رشد جمعیت در شهرها، نرخ رشد جمعیت در منطقه سرعت می‌یابد. میانگین رشد سالیانه جمعیت در برخی شهرهای بزرگ، در نیمه اول دهه ۱۹۶۰، در مقایسه با مناطق پیرامون شان در جدول ۵ آورده شده است. از این جدول می‌توان دریافت در عین حال که جمعیت شهرها کاهش یافته و یا رشد بسیار کمی داشته است، مناطق پیرامونی این مادرشهرها به سرعت رشد کرده‌اند.

جدول ۵- درصد تغییرات سالیانه جمعیت در برخی نواحی مادرشهر دنیا (۱۹۶۰-۶۵)

منطقه پیرامونی شهر	شهر مرکزی	ناحیه مادرشهر	
۱۸/۸	۰/۱	۴/۹	زوریخ
۳/۴	۲/۶	۳/۰	مونخ
۵/۰	-۱/۵	۱/۷	پاریس
۵/۸	-۰/۶	۱/۷	استکهلم
۱/۶	-۰/۹	۰/۶	آنتورپ <sup>(۳۳)</sup>
۲/۲	-۱/۱	۰/۵	کپنهاگ
۰/۲	-۰/۳	۰/۱	لندن
۳/۰	۰/۰	۱/۱	نیویورک (۱۹۶۰-۷۰)

چنین روندی نیز در کشورهای در حال توسعه جریان دارد. برای مثال، جمعیت مکزیکوسیتی بین سال‌های ۱۹۶۱-۱۹۵۰، رشدی ۲۶/۷ درصدی داشت. در همین دوره، رشد جمعیت کل ناحیه فدرال (شامل مکزیکوسیتی و حومه‌های آن) معادل ۵۹/۶ درصد بود؛ و شهرهای کوچک خارج از مرزهای آن نیز رشد انفجار آمیز داشتند. گسترش جمعیت شهر به مناطق پیرامون خود

تأثیرات نامطلوب و نامتوازی بر وسعت کل ناحیه شهری دارد، زیرا عموماً باعث کاهش تراکم حومه‌ها به نسبت شهرها می‌شود. برای مثال، بخش جدید احداثی مادرشهر نیویورک در طی سال‌های ۶۲-۱۹۳۵ از ۶۰۰ مایل مربع به ۱۷۴۰ مایل مربع افزایش یافت (۲۹۰ درصد)، در حالی که در همین دوره جمعیت آن تنها ۴۰ درصد رشد داشت.

### حمل و نقل

گسترش سریع یک منطقه شهری در مکان‌های کم تراکم فشار زیادی را بر شبکه‌های حمل و نقل ناحیه می‌آورد و نیاز به زمین برای کاربری‌های مسکونی، صنعتی، خدماتی، شبکه‌های راه و تفریحی<sup>(۳۳)</sup> بیشتر می‌گردد. این تقاضاها مشکلات زیادی را برای جذب ساکنان جدید به یک شهر بزرگ به وجود می‌آورد. گسترش جمعیت به حومه‌ها، تقاضای سنگینی را بر نواحی پیرامون مادرشهرها تحمیل می‌کند و این به ویژه در زمینه حمل و نقل نمود بیشتری دارد. راه حل مشکل ترافیک، که در عین حال فوری‌ترین و مشکل‌ترین امر در برنامه‌ریزی شهری است، تا حدودی به سرمایه‌گذاری‌های سنگین در این بخش نیاز دارد. از این رو، برنامه‌ریزی حمل و نقل می‌بایست در چارچوب منطقه‌ای پایه‌ریزی گردد.

### نتایج

بدیهی است که نرخ رشد بالای جمعیت در یک منطقه شهری بر بازار زمین آن تأثیر می‌گذارد. نرخ افزایش قیمت زمین در شهرها زیاد است؛ ولی در مناطق پیرامونی بسیار بیشتر است. افزایش قیمت زمین معمولاً در کشورهای رخ می‌دهد که هنوز در حال گذار از اقتصاد کشاورزی به صنعتی‌اند و یا در ابتدای این فرایند به سر می‌برند.

نرخ بالای رشد جمعیت در بیرون نواحی مادرشهر مشکلاتی را برای ساختار اداری مناطق شهری ایجاد می‌کند. مردم در



تهران - ساخت و سازهای حومه شهر

بخش‌های مختلف یک منطقه شهری به زندگی و کار می‌پردازند و از خدمات شهری استفاده می‌کنند. در نتیجه شکافی بین کارکردهای یک شهر و منطقه شهری آن به وجود می‌آید؛ بنابراین لازم است تا ساختار اداری و قوانین شهری موجود با واقعیات جدید منطبق گردد و منطقه شهری به عنوان بخشی از طرح توسعه شهر نگریسته شود. برخی کشورها این روند را شروع کرده‌اند.

### ۱-۳- تأثیرات بر کاربری زمین

تمرکز مشاغل خدماتی در مرکز شهر و روند پراکنش اماکن صنعتی<sup>(۳۴)</sup> و نیز رشد جمعیت در حومه‌های شهری تغییرات وسیعی را در کاربری زمین موجب شده است. خدمات گوناگون در مرکز شهرها برای به دست آوردن زمین رقابت می‌کنند، زیرا بسیاری از مصرف‌کنندگان به سوی مرکز شهرها می‌آیند. این مصرف‌کنندگان می‌توانند هم از خود شهر، هم از مناطق پیرامون، و هم از کل کشور به این مراکز جذب شوند؛ و اگر شهری دارای موقعیت بین‌المللی باشد حتی از تمام دنیا به سوی آن حرکت کنند. این همگرایی<sup>(۳۵)</sup> باعث افزایش سریع قیمت زمین در مرکز شهرها می‌گردد که به نوبه خود بر دیگر عوامل تأثیر می‌گذارد. نخست، خدماتی که قادر به رقابت نیستند از مرکز شهرها خارج می‌شوند و خدمات تخصصی<sup>(۳۶)</sup> جایگزین آنها می‌گردند. به طور کلی، خدمات تخصصی تمایل به قرارگیری در مرکز شهرها دارند. این خدمات همچنین قادر به پرداخت هزینه‌های بالای چنین امتیازی هستند. دوم، ساختمان‌های مسکونی در مناطق مرکزی شهر بنا بر دلایلی در حال کاهش‌اند، زیرا سکونت در این نواحی بسیار پرهزینه است و به علاوه آن دسته از افرادی نیز که توانایی مالی خوبی دارند ترجیح می‌دهند در ناحیه‌ای به دور از آلودگی هوا و سروصدای زیاد زندگی کنند، زیرا این گونه آلودگی‌ها جزو جدانشدنی مناطق مرکزی شهرها محسوب می‌گردند.

البته می‌توان بر اساس اصول شهرسازی مسکن‌های جدیدی را در مرکز شهرها (به جای ساختمان‌های قدیمی) ساخت. ولی قیمت بالای زمین در این مناطق هزینه‌های ساختمان‌سازی را بالا می‌برد و سرمایه‌گذاری را غیراقتصادی می‌کند. در نتیجه، خانه‌های قدیمی زیادی در شرایط فیزیکی بد در نواحی نزدیک

مرکز شهرها قرار دارند. ساکنان این خانه‌ها دوست دارند که این نواحی مرکزی را برای به دست آوردن مسکن بهتر در مناطق پیرامونی مادرشهرها ترک کنند. ساکنان قدیمی و زوج‌های جوان چندان علاقه‌ای به سکونت در این نواحی ندارند، و این نواحی با خانه‌های فرسوده و بدون وسایل رفاهی به اشغال کارگران خارجی، دانشجویان و مردمی که مایل به زندگی در شهر هستند، در می‌آیند. سازمان‌های محلی، چنین تغییراتی را در ساختار جمعیت به عنوان تأثیرات منفی توسعه اجتماعی - فرهنگی شهر قلمداد می‌کنند.

### گسترش دانش پزشکی از عوامل مؤثر بر رشد سریع جمعیت شهرها و به طور کلی دنیا است. ولی تمرکز جمعیت در نواحی شهری متأثر از رشد اقتصادی است که باعث کاهش درصد جمعیت شاغل در بخش کشاورزی (و نواحی روستایی) شده است

بنابراین، قیمت‌های بالا در بخش تجاری مرکزی نه تنها بر یک ناحیه کوچکی در مرکز شهر اثر می‌گذارد، بلکه نتایج نامطلوبی نیز بر توسعه اجتماعی - اقتصادی کل شهر دارد. ظهور مرکز شهر به عنوان محل تجمع خدمات و تسهیلات باعث ایجاد کارکردهای کاملاً تجاری در این مناطق می‌شود و جدایی مکان‌های کار و سکونت را به همراه دارد. این پدیده محصول جانبی رشد جامعه جدید است. رشد سطح زندگی، گسترش کاربری‌ها و به ویژه توسعه خدمات حمل و نقل عمومی در این وضعیت مؤثر بوده است. مراکز خدماتی، یا بخش‌های تجارت مرکزی شهرها، حوزه وسیعی از فرصت‌های شغلی ارائه می‌کنند، که هر سال با توسعه شهر افزایش می‌یابند.

مرکز شهر در پی گسترش، ناحیه بزرگ تری را اشغال می‌کند و در حالی که منابع زمین شهری رو به کاهش می‌نهند و زمین کافی برای سکونت مردم در مرکز شهر وجود ندارد، ساخت مجتمع‌های بزرگ مسکونی<sup>(۳۷)</sup> جدیدی در ناحیه مادر شهر آغاز می‌گردد. گسترش مسکن و فعالیت‌های ساختمانی در ناحیه مادر



تهران - حومه شهر

- Drabkin, Haim Drain; Land Policy and Urban Growth; Pergamon Press; London; 1989; Chapter 1. , pp. 9- 22.
- 1-Urban Land policy
  - 2-Land - development process
  - 3-Metropolitan area
  - 4-Tertiary sector
  - 5-Centrally located
  - 6-Outlying districts
  - 7-Skilled manpower
  - 8-Spatial requirements
  - 9-Social segregation
  - 10-Infrastructure
  - 11-International services
  - 12-Underemployment
  - 13-Commercialization of agriculture
  - 14-Subsistence farming
  - 15-White - collar jobs
  - 16-Blue - collar jobs
  - 17-Central business district of Manhattan
  - 18-Disguised unemployment
  - 19-Industrial enterprises
  - 20-Motor cars and electricity
  - 21-Automated production
  - 22-Antwerp
  - 23-Recreational facilities
  - 24-Dispersed industrial location
  - 25-Convergence
  - 26-Specialist services
  - 27-Housing estates
  - 28-Social housing
  - 29-Temporary housing
  - 30-Shack
  - 31-Urbanized area
  - 32-Long - term development scheme
  - 33-Laissez faire
  - 34-Planetary cities
  - 35-Satellite new towns
  - 36-Corridor cities
  - 37-Polynucleated cities
  - 38-Rural hinterland
  - 39-Ebeneszer howard
  - 40-Le Corbusier
  - 41-Suburban communities

شهر و به دور از مرکز شهر به خودی خود نمی تواند تأثیرات بدی داشته باشد؛ ولی فعالیت های ساختمانی بی برنامه، نواحی بزرگ کشاورزی پیرامون شهرها را به مناطق شهری ای تبدیل خواهند کرد که فقط کارکرد مسکونی (غالباً با مسکن های گروهی)<sup>(۳۸)</sup> دارند و برای دریافت خدمات و اشتغال به شهر اصلی وابسته اند. در کشورهای کمتر توسعه یافته اقتصادی، انبوهی از روستاییان سابق که نتوانسته اند جذب شهر شوند از تهیه مسکن مناسب عاجز

### تفاوت بین بخش خدمات در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در ساختار و کارکرد آن است. در کشورهای در حال توسعه، اشتغال کاذب در مقیاس وسیعی وجود دارد (از این رو بسیاری از خدمات غیر ضروری دو برابر است)؛ در حالی که حجم گسترده بخش خدمات در کشورهای توسعه یافته نتیجه سطح بالای رشد اقتصادی آنهاست

می مانند و از این رو مسکن های موقتی<sup>(۳۹)</sup> (آلونک)<sup>(۴۰)</sup> برای خود می سازند. بنابراین، محله های شهری بدون خدمات لازم، از جمله شبکه فاضلاب، ساخته می شوند.

در فعالیت های ساختمانی با برنامه، که به وسیله نهادهای عمومی انجام می گیرند، و همچنین در برخی از فعالیت های ساختمانی بی برنامه، که بخش خصوصی انجام می دهد، زمین های ارزان دور از شهر برای اجرای پروژه ها انتخاب می شوند. این امر باعث گسترش نامناسب منطقه شهری شده<sup>(۴۱)</sup> ناحیه مادر شهر می گردد. نتیجه گسترش این گونه فعالیت های ساختمانی، افزایش سریع قیمت زمین در یک منطقه شهری است. این وضعیت بر بازار زمین و نیز فرایند برنامه ریزی شهری تأثیر گذاشته است. از سویی، مالکان نمی خواهند زمین های کشاورزی خود را بفروشند؛ چون ترجیح می دهند منتظر تغییرات آتی در کاربری زمین باشند. از سوی دیگر، فشار بسازبفروش و ساختمان سازان برای تغییر زمین های کشاورزی به پروژه های مسکونی وجود دارد. در نتیجه نبود زمین کافی در بازار، نهادهای دولتی ناچار به تصویب طرح هایی در نواحی دور از مرکز شهر و بیرون از طرح توسعه دراز مدت شهر<sup>(۴۲)</sup> می گردند. پروژه های ساختمانی غالباً بر اساس اهداف برنامه ریزی شده قبلی انجام نمی گیرند ولی مالکان بر اساس آمادگی قبلی، اقدام به فروش زمین های خود می کنند.

معمولاً پروژه های ساختمانی جدید به دلیل نیاز فوری به مسکن انجام می گیرند، و به دلیل نبود برنامه ریزی شهری بلندمدت و ذخایر زمین کافی، در مراکز شهری جدید لزوماً تمامی خدمات ضروری وجود ندارد.

هم تغییر زمین های کشاورزی به کاربری های شهری و هم آغاز فعالیت های ساختمانی در نواحی غیرمسکونی موجب افزایش قیمت در بخش های وسیعی از زمین های واقع در بین ناحیه جدید شهری شده و نواحی موجود شهری در یک منطقه شهری می گردد.

در تمامی کشورها، فشار رشد جمعیت در یک منطقه شهری بر روند طرح های توسعه بلندمدت آن منطقه اثر می گذارد. این تأثیرات، تلاش بیشتری را برای تطبیق کاربری های زمین در شهرهای پراکنده براساس طرح های منطقه ای طلب می کند. تراکم اندک و پراکندگی زیاد نواحی مادرشهر نه تنها موجب مصرف ناعادلانه درآمدهای شهری برای تأمین شبکه های حمل و نقل خصوصی می گردد، بلکه غالباً ساخت دیگر زیربنای شهری را - همچون شبکه های آب، فاضلاب، برق و تلفن - پرهزینه می سازد.

حتی در کشورهای ثروتمند زندگی در مکان های "بهتر" یا حومه های شهری به دلیل هزینه های بالای آن کاهش یافته است و بسیاری از مردم کم درآمد در پیرامون مرکز قدیمی شهر یا در نزدیکی نواحی صنعتی زندگی می کنند. بنابراین، یکی از آثار سیاست عدم مداخله دولت<sup>(۴۳)</sup> در امور شهری، گسترش نابرابری است که این عامل نیز به نوبه خود در جدایی گزینی درآمدی نواحی شهری و در نتیجه جدایی یا تمایز خدمات عمومی و تسهیلات تفریحی تأثیر دارد.

در دهه های بعد نباید اشتباهات گذشته را تکرار کرد. توسعه شهری، حتی در شهرهای بزرگ، را می توان به صورت غیرمتمرکزتری انجام داد. ایجاد شهرهای سیاره ای<sup>(۴۴)</sup> با شهرک های جدید اقماری<sup>(۴۵)</sup>، شهرهای خطی<sup>(۴۶)</sup> سازمان یافته در اطراف خطوط حمل و نقل و خدماتی، و شهرهای چند هسته ای<sup>(۴۷)</sup> که دارای مناطقی با کارکردهای شهری مجزا باشند، از جمله

### نرخ رشد بالای جمعیت در یک منطقه شهری بر بازار زمین آن تأثیر می گذارد. نرخ افزایش قیمت زمین در شهرها زیاد است؛ ولی در مناطق پیرامونی بسیار بیشتر است. افزایش قیمت زمین معمولاً در کشورهایی رخ می دهد که هنوز در حال گذار از اقتصاد کشاورزی به صنعتی اند و یا در ابتدای این فرایند به سر می برند

راهکارهای ممکن در مدیریت رشد آتی شهرها محسوب می گردند. پیشرفت فناوری حمل و نقل در ۲۰ سال آتی، نه تنها باعث کاهش آلودگی های زیست محیطی ناشی از موتورهای درون سوز می گردد، بلکه خدمات سریع تر و ارزان تری را نیز ارائه می دهد. این امر خود این امکان را می دهد تا شهرهایی با تراکم خالص بالا - ولی با تراکم کل پایین تر - و دارای فضاهای باز بیشتر شکل بگیرند. همچنین برنامه ریزی کاربری زمین در مادرشهرها می تواند منافع اجتماعی فراوانی به همراه داشته باشد. اکنون می توان بحث توازن بین شهر و حوزه نفوذ روستایی<sup>(۴۸)</sup> آن را، که در آرمان شهرهای ابنزرهاوارد<sup>(۴۹)</sup> تا لوکوربوزیه<sup>(۴۰)</sup> مطرح گردیده است، بهتر دنبال کرد. از برنامه ریزی و ایجاد شهرهای جدید و شهرک های حومه ای<sup>(۴۱)</sup> مدت چندانی نمی گذرد. به هر حال، باید محدودیت های نهادی، سیاسی و اقتصادی را در راه گسترش این شهرها برطرف ساخت و نباید این اشتباه بزرگ را پذیرفت که آینده شهرها طرح ساده ای براساس گذشته آنها خواهد بود.

# مطالعات جمعیتی و طرح‌های توسعه شهری

ایرج اسدی

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

## درباره حبیب‌الله زنجانی

حبیب‌الله زنجانی متولد ۱۳۱۸ (خلخال) فارغ‌التحصیل لیسانس رشته علوم اجتماعی از دانشگاه تبریز (۱۳۴۸)، فوق‌لیسانس همان رشته از دانشگاه تهران (۱۳۵۰) و دکترای جمعیت‌شناسی از دانشگاه سوربن فرانسه (۱۳۵۲) است. زنجانی از سال ۱۳۵۲ عضو هیئت علمی دانشگاه تهران (دانشکده علوم اجتماعی) و مدرس دروس مختلف جمعیت‌شناسی در دانشگاه‌های تهران، تربیت مدرس، شهید بهشتی، علامه طباطبایی و برخی دیگر بوده است. از وی بیش از ۲۵ مقاله و ۱۵ عنوان کتاب به چاپ رسیده است. از جمله آثار کتابی وی است: «مطالعات جمعیتی مجموعه شهری تهران»، «مهاجرت»، «تحلیل جمعیت شناختی»، «جمعیت و شهرنشینی در ایران»، «جمعیت و توسعه». از جمله پروژه‌های تحقیقاتی که بامدیریت و همکاری وی به انجام رسیده است می‌توان به «مطالعات جمعیت طرح آمایش سرزمین»، «پیش‌بینی جمعیت ایران بر حسب سن، جنس و ...»، «مطالعات جمعیت در طرح تأمین آب شهر تهران و پیرامون آن» (هر سه برای نهادهای داخلی)، «بررسی تفاوت‌های قومی و تأثیر آن بر میزان‌های باروری زنان ایران» (برای یونسکو)، «جمعیت و توسعه منطقه‌ای» (برای صندوق جمعیت سازمان ملل) اشاره کرد. زنجانی دبیر دبیرخانه مطالعاتی مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران بوده و از سال ۱۳۶۴ مدیریت گروه مطالعات جمعیتی آن مرکز را عهده‌دار شده است.



## جمعیتی و استنتاج قرار گیرند کدام‌اند؟

■ جمعیت‌شناسی بر سه زمینه کلی تأکید دارد: تعداد، ساخت و تحول جمعیت. برنامه‌ریزی شهری با شاخص‌هایی همچون تعداد جمعیت، حجم کل، تراکم جمعیت و نسبت تعداد سکونتگاه‌ها به مساحت منطقه سروکار دارد. در این قلمرو باید از سلسله مراتب جمعیتی روستاها و شهرها نیز آگاهی پیدا کرد، زیرا تغییر و تحول سلسله مراتبی جمعیت نشان‌دهنده گرایش‌های جمعیتی منطقه است. در مورد ساخت معمولاً ساختار بیرونی (هرم سنی) جمعیت بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد. در اینجا پرسش اصلی این است که جمعیت بر پایه سن و جنس واجد چه شرایطی است. هرم سنی ابزاری است که شکل و ویژگی‌های کلی جمعیت را به ما نشان می‌دهد. شاخص‌های دیگر معمولاً شاخص‌های موردی هستند؛ مانند سن ازدواج، متوسط سال‌های تحصیل و یا نگرش‌های آنها در مورد اشتغال و فعالیت و نظایر آنها. در تحول جمعیت عمده‌ترین شاخص همانا سطح باروری است و شاخص‌هایی که آن را اندازه می‌گیرند، مانند «میزان باروری کل»، «میزان تجدید نسل»، شاخص دیگر در تحول جمعیت مرگ و میر است و نیز شاخص‌هایی که آن را اندازه گیری می‌کنند، مانند «امید زندگی بدو تولد»، «میزان مرگ و میر کودکان» و «مرگ و میر عمومی». ترکیب مهاجرت و شدت آن نیز از

شهرها از آغاز شکل‌گیری بستر سکونت‌گروه‌های جمعیتی مختلف بوده‌اند که هم‌آنها موجب ترقی و شکوه و گاه زوال و نابودی شهرها گشته‌اند. برنامه‌ریزی شهری از آن رو به مطالعات جمعیتی و پیش‌بینی تحولات آن می‌پردازد که جمعیت را مظلوف و شهر را ظرف کالبدی فعالیت‌های آن می‌انگارد. بدون تدارک برنامه‌ریزی شده، مظلوف ظرف مناسب و کافی برای اسکان، کار، تفریح و رفت و آمد نخواهد داشت. بدین ترتیب مطالعات جمعیتی از اولین گام‌های فرایند تهیه طرح توسعه شهری است که در بسیاری موارد یافته‌های آن چارچوب و راه‌هایی برای دیگر بخش‌های مطالعات شهری است. در گفت‌وگوی حاضر، مطالعات جمعیتی صورت گرفته در طرح‌های توسعه، شاخص‌های عمده جمعیتی به کار رفته در آنها و برخی انتقادات وارد شده بر این دست مطالعات به بحث گذاشته شده است.

● اغلب داده‌های جمعیتی زیادی جمع‌آوری و در طرح‌های توسعه قرار داده می‌شود. از نظر جناب عالی عوامل یا شاخص‌های عمده جمعیت شناختی که باید در هر گونه مطالعات پایه برنامه‌ریزی شهری موضوع بررسی‌های

جمله شاخص‌های تأثیرگذار در تحولات جمعیتی است. اینها شاخص‌هایی هستند که می‌توان بر اساس آنها مطالعات جمعیتی را به‌آزمون کشید.

● عوامل جمعیت‌شناختی پیش‌گفته در چه نقاطی با توسعه فضایی سرزمین - چه در سطح ملی، منطقه‌ای و چه محلی - و یا حتی توسعه اقتصادی و اجتماعی ارتباط می‌یابند؟

■ با توجه به ابعاد سه‌گانه اثرگذار جمعیت (تعداد، ساخت و تغییر و تحول) بر برنامه‌ریزی‌ها (اعم از توسعه فضایی و یا توسعه اقتصادی - اجتماعی) اصولاً نمی‌توان در این زمینه تفکیکی بین عوامل پیش‌گفته قائل شد و یکی را بر دیگری ترجیح داد. بی‌تردید توسعه فضایی هر سرزمین با تعداد جمعیت آن ارتباط تنگاتنگی دارد. در این مورد می‌توان از تراکم جمعیت، تعداد مراکز سکونتگاهی و اندازه آنها نام برد. بی‌تردید نمی‌توان در توسعه فضایی سرزمین‌ها چگونگی توزیع جمعیت بر سطح زمین را نادیده گرفت. توزیع متعادل‌تر جمعیت تسهیل‌کننده توسعه فضایی آن سرزمین است، در حالی که تمرکزهای لکه‌ای جمعیت در مقابل نواحی خالی از سکنه، از موانع توسعه فضایی به حساب می‌آیند. به همین ترتیب تعداد سکونتگاه‌ها نسبت به سطح سرزمین و یا منطقه نیز از عوامل مؤثر بر توسعه فضایی است. در این زمینه کافی است اشاره کنیم که در استان گیلان به ازای هر ۵ کیلومتر مربع یک آبادی دارای سکنه وجود دارد، در حالی که همین شاخص در استان سمنان ۱ به ۱۲۷ است. حال اگر متوسط تعداد جمعیت آبادی‌های آن استان‌ها را نیز به این بیفزایید، خواهید دید که توسعه فضایی نقاط روستایی در استان گیلان بسیار آسان‌تر از استان سمنان امکان‌پذیر است. با افزودن مشخصه‌های دیگری چون توزیع آبادی‌ها بر حسب جمعیت یا توزیع آبادی‌ها بر حسب طبقات جمعیتی، این تمایز باز هم بیشتر می‌شود. در استان گیلان حدود ۲۴ درصد آبادی‌ها کمتر از ۲۵ نفر جمعیت دارند و ۳۲ درصد آنها بیش از ۵۰۰ نفر؛ در حالی که این نسبت‌ها در استان سمنان به ترتیب ۶۱ و ۱۴ درصد است. با افزودن چگونگی رشد جمعیت این کانون‌ها که ممکن است در یکی به افزایش جمعیت و در دیگری به کاهش آن - دست کم در بعضی از طبقات جمعیتی - بینجامد، نقش عامل اول یعنی بعد جمعیت و چگونگی توزیع آن بر توسعه فضایی آشکارتر می‌گردد.

این ویژگی در شهرها و به تبع آن در توسعه فضایی سرزمین به مراتب ملموس‌تر است. اگر شهرها را قطب‌های توسعه بدانیم، تعداد شهرها و جمعیت آنها و چگونگی قرارگیری آنها در سلسله مراتب شهری از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر توسعه فضایی و به تبع آن توسعه اقتصادی و اجتماعی خواهند بود. در اینجا نیز مثال را از دو استان کشور ذکر می‌کنیم: در استان خراسان سلسله تک‌شهری و در استان همجوار آن مازندران توزیع مطلوب‌تر جمعیت در شهرهای بزرگ آن استان نمود بارزی از توزیع فضایی جمعیت در این استان‌هاست، که با توجه به تئوری‌های توسعه منطقه‌ای، نقش محوری و تعیین‌کننده‌ای در توسعه فضایی و به تبع آن در توسعه اقتصادی و اجتماعی منطقه بازی می‌کند.

در پاسخ به پرسش اول تنها به چگونگی اثرگذاری یکی از عوامل جمعیتی یعنی تعداد جمعیت و ویژگی‌های کلی توزیع آن پرداخته

شد. اگر این بحث را در زمینه‌های دیگر یعنی ساختار و چگونگی تحول جمعیت دنبال کنیم، به مجال طولانی‌تری نیاز خواهد بود.

● به نظر می‌رسد بخش عمده این شاخص‌ها یا عوامل مستلزم جمع‌آوری و بررسی داده‌هایی با ویژگی کمی هستند.

داده‌های کیفی چگونه می‌توانند در این مطالعات وارد شوند؟ ■ زمانی که جمعیت‌شناسی تعریف می‌شود، در آغاز می‌گویند جمعیت‌شناسی دانشی کمی است، یعنی در ابتدا همه چیز با عدد و رقم شروع می‌شود؛ ولی هر چه مطالعات جمعیتی توسعه پیدا می‌کند جنبه‌های کیفی با ابعاد کمی آمیخته می‌شود، به طوری که در انتها نمی‌توان تفکیکی بین کمیات و کیفیات برقرار کرد. اینکه یک‌زن در طول دوران باروری چند بچه می‌آورد یک شاخص کمی است. این شاخص در ایران سال ۱۳۶۵، ۶/۴ بچه محاسبه شده است. این شاخص بسته به سطح سواد زنان متفاوت است. سواد شاخص کیفی است که بر نگرش‌های زن اضافه می‌شود و آن شاخص کمی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. ممکن است فرض شود که بین باروری استان مازندران و سیستان تفاوت معناداری وجود دارد ولی وقتی ملاحظه شود اینکه زنی دارای تحصیلات عالی در مازندران با زن دیگر در استان سیستان که دارای همان تحصیلات است آیا واجد همان اندازه باروری است، مشاهده می‌شود که در عین نزدیکی بودن سطح باروری آنها تفاوت‌هایی نیز وجود دارد. این تفاوت حاصل چه عواملی است؟ سطح سواد، نوع اشتغال، سطح آگاهی‌های فردی و مانند اینها از جمله عواملی‌اند که با خصوصیات زیستی این دو زن در می‌آمیزند و نهایتاً باروری آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهند. به این دلیل است که گفته می‌شود جمعیت‌شناسی عاملی کاربردی در برنامه‌ریزی است. برنامه‌ریزی شهری هم با شاخص‌های کمی و هم کیفی سروکار می‌یابد که در هم تنیده‌اند و تفکیک‌پذیر نیستند.

● کشور ما از این نظر در چه شرایطی قرار دارد؟

■ هر چه جامعه عقب‌مانده‌تر باشد نقش ویژگی‌های کیفی در شاخص‌های جمعیتی کم‌اثرتر می‌گردد و چون در جوامع پیشرفته دامنه تغییر ویژگی‌های کیفی بیشتر است اثر آنها نیز روی شاخص‌های جمعیتی تبلور بیشتری می‌یابد.

به این ترتیب نمی‌توان مدعی بود که جمعیت‌شناسی واقعاً نگرش کمی محض دارد، یا نگرش صرفاً کیفی. باید دید که هر کشور در چه مرحله‌ای از تحول جمعیت‌شناختی قرار دارد. اکنون ما در مرحله پایانی دوران سوم گذار جمعیتی قرار داریم؛ یعنی مرحله‌ای که در آن سطح باروری و مرگ و میر به هم نزدیک می‌شوند اما رشد جمعیت هنوز صفر نشده است و به این زودی نیز نخواهد شد. در زمان حاضر میزان باروری در کشور حدود ۱۸ در هزار و میزان مرگ و میر ۷-۶ در هزار است که به تدریج باز هم از سطح باروری کاسته می‌شود و به سطح مرگ و میر نزدیک‌تر خواهد شد. طبیعتاً سیاستگذاران جمعیتی باید متوجه این واقعیت جمعیتی کشور باشند و سطح مجاز این کاهش را اعلام کنند؛ چون برخی اوقات این کاهش به ضرر آینده جمعیت تمام می‌شود، زیرا جمعیت آنقدر سالخورده می‌شود که در سال‌های آینده نمی‌توان بار سالخوردگی را به راحتی از دوش جمعیت زدود.



مهم‌ترین بخش‌های برنامه‌ریزی شهری باشد، مطالعات جمعیتی پیشاهنگ آن برنامه‌ها خواهد بود و بدون شناخت ویژگی‌های جمعیتی در آن زمینه‌ها امکان تهیه برنامه‌های اختصاصی امکان پذیر نخواهد بود.

● **برخی از صاحب‌نظران معتقدند که پیش‌بینی‌های مطالعات جمعیت‌شناسی طرح‌های توسعه با موفقیت‌چندانی همراه نبوده و به تبع آن سیاست‌گذاری‌ها یا تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر آنها نیز پس از گذشت کوتاه زمانی منسوخ گردیده‌اند. نظر شما در این باره چیست؟**

■ بسیاری از کسانی که درباره پیش‌بینی‌های جمعیتی قضاوت می‌کنند آشنایی کافی با جریان امر ندارند. اینان از پیش‌بینی‌های جمعیتی تنها به عدد و رقمی که داده شده است توجه می‌کنند و در صورتی که آن رقم با داده‌های جمعیتی چند سال و یا چند دهه بعد انطباق نداشت، پیش‌بینی‌های جمعیتی را ناموفق می‌دانند. بهتر است این بحث کمی باز شود:

پیش‌بینی‌های جمعیت از روی داده‌هایی صورت می‌گیرد که آن داده‌ها به وسیله سازمان‌های تهیه‌کننده آمار و یا مطالعات موردی تهیه می‌شود و به عنوان پایگاه داده مورد استفاده قرار می‌گیرند. جمعیت‌شناس نمی‌تواند آن داده‌ها را نادیده بگیرد و اگر بخواهد به این کار مبادرت ورزد در کمیته‌های بررسی و تأیید طرح با موانع زیادی رو به رو خواهد بود. همه آگاهانند که این داده‌ها اشکالاتی دارند و در بعضی از موارد نیز این اشکالات بسیار اساسی‌اند. جمعیت‌شناس در مرحله دوم از همین داده‌های ناقص - و در مواردی ناهمخوان - باید فرضیه‌هایی برای آینده بسازد؛ مثلاً بگوید تغییر و تحول باروری، مرگ و میر و مهاجرت در آینده در چه بسترهایی جریان خواهد یافت. جمعیت‌شناس اگر بتواند این بسترها را به درستی به تصویر بکشد و پیش‌بینی‌های خود را در آن بسترها شکل دهد، با پیش آمدن مسائل پیش‌بینی ناشدنی، آن بسترها تغییر خواهند یافت. جنگ نمونه‌ای از این نوع مسائل پیش‌بینی ناشدنی است و تصمیمات اقتصادی و اجتماعی توجیه‌ناپذیر نیز از این دست‌اند. اگر برنامه‌های توسعه نشان‌دهنده رشد اقتصادی مستمر در آینده باشند، جمعیت‌شناس باید همین روال را مد نظر قرار دهد؛ حال اگر واقعه‌ای اتفاق افتد و رشد ظاهری به فشار اقتصادی خفه‌کننده‌ای تبدیل شود جمعیت‌شناس نمی‌تواند آثار فشار بر جمعیت و سازندهای جمعیتی را تغییر دهد و اوضاع و احوال را در شرایطی نگه‌دارد که مثلاً در ۱۰ یا ۲۰ سال پیش به هنگام پیش‌بینی جمعیت وجود داشت. هر چه این شرایط متزلزل‌تر باشد پیش‌بینی‌های جمعیتی نیز ناکارآمدتر خواهند بود. از این رو، نباید از پیش‌بینی‌های جمعیتی توقع اعجاز و انطباق با هر شرایطی را داشت.

وقتی برنامه سالانه یک کشور تنها از نظر پیش‌بینی درآمد و هزینه، که اختیار آنها در بسیاری از موارد به دست کارگزاران دولتی و برنامه‌ریزی است، تنها در طول یک سال با چنان نوساناتی مواجه باشد که همه دیده‌ایم و شنیده‌ایم، باید برای پیش‌بینی‌های جمعیتی نیز که عوامل اثرگذار بر آنها خارج توان و عملکرد جمعیت‌شناسان است، نوسان و انعطافی را قائل بشویم. جمعیت‌شناس به پرهیز از این وضع به ناچار پیش‌بینی‌های خود را بر اساس فرضیه‌های

● **مطالعات جمعیتی در طرح‌های توسعه چه تمایزها یا نقاط اشتراکی را با مطالعات اجتماعی برقرار می‌کنند؟**

■ جمعیت‌شناسی از شاخه‌های علوم اجتماعی و کاربردی‌ترین آنها در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اجتماعی است. بنابراین نمی‌توان مطالعات جمعیت‌شناختی را در نقطه مقابل مطالعات اجتماعی قرار داد. تنها چیزی که وجود دارد، تقدم و تأخر آنها در مجموعه مطالعات و برنامه‌ریزی‌های شهری است. شهر مجموعه‌ای است از جمعیت، دست‌ساخت‌ها و ضوابط و مقرراتی که در بستر کالبدی و تاریخی خاصی شکل گرفته و مجموعه بسیار تنیده‌ای را به وجود آورده‌اند که چون موجود زنده‌ای به حیات خود ادامه می‌دهد.

نگاه به جمعیت در برنامه‌ریزی‌های شهری در وهله اول، فارغ از روابط اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی حاکم بین افراد آن جامعه صورت می‌گیرد و بر آن است که از طریق شناخت تعداد جمعیت چگونگی توزیع جمعیت و ساختار آن یکی از ویژگی‌های کالبدی شهر را دریابد. در حالی که مطالعات اجتماعی و اقتصادی در مراحل بعدی وارد این فرایند می‌شوند و در پی آن هستند که با شناخت ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مردمی که در آن شهر سکونت دارند و به حیات خود در طول تاریخ ادامه داده‌اند، روابط اجتماعی حاکم بر آن جامعه را بشناسند و به نظم و نسق بکشند تا به هویت شهری معنی‌دارتری دست یابند و ایده‌ها و آرمان‌های ساکنان شهر را به گونه‌ای همخوان سازند که زندگی در آن شهر، مطلوب‌تر گردد.

● **به نظر می‌رسد که مطالعات جمعیتی در طرح‌های توسعه به نوعی واجد ماهیت آغازگری و هدایت‌کنندگی دیگر بخش‌های مطالعات پایه هر طرحی محسوب می‌شوند. نظر شما در این باره چیست؟**

■ همان‌طور که گفته شد، پرداختن به جمعیت در برنامه‌ریزی‌های شهری تنها پرداختن به تعداد و چگونگی توزیع جمعیت نیست. جمعیت در عصر برنامه‌ریزی هم «عامل» برنامه است و هم «محصول» آن؛ یعنی برنامه به وسیله جمعیت (صاحب‌نظرانی از آن) تدارک و طراحی می‌شود و بر کل جمعیت و اقبال و اجزای تشکیل‌دهنده آن اعمال می‌گردد. معمولاً برنامه‌ای را می‌توان موفق نامید که موضوع برنامه در آن به درستی درک شده باشد و نتیجه برنامه نیز به تعدیل مسائل و مشکلاتی بینجامد که برنامه آنها را هدف قرار داده است. با این دید، جمعیت هم در آغاز - یعنی در شکل دهی برنامه - مؤثر می‌افتد و هم نقش و اثر خود را در مطالعه تک‌تک مسائلی که اجزای برنامه را تشکیل می‌دهند، نشان می‌دهد.

مورد اول یعنی نقش و اهمیت جمعیت در برنامه‌ریزی‌های شهری را در یکی از سؤالات قبلی بازشکافتیم و به اختصار به آن پرداختیم؛ لیکن موارد بعدی در برنامه‌ریزی‌های شهری نظیر مطالعات ترافیک، بهداشت و محیط زیست، اشتغال، بیکاری، جرم و بزهکاری اغلب نیاز به شناخت دقیق‌تر جمعیت و ویژگی‌های آن در همان زمینه‌ها دارد. بنابراین برای برنامه‌ریزی‌هایی چون آمد و شد شهری و یا برنامه‌ریزی‌های مربوط به اوقات فراغت که باید از

مختلف انجام می‌دهد ولی یکی از آن فرضیه‌ها را بسته به ضرورت موضوعی، و به عنوان جمعیت مورد عمل در برنامه‌ریزی پیشنهاد می‌کند. در اغلب موارد ارقام تحقق یافته بین گزینه‌های حداقل و حداکثر قرار دارند و اگر چنین باشد جمعیت شناس توانسته است حدود تغییر و تحول جمعیت را برای آینده به درستی درک و اعلام کند.

برای روشن شدن موضوع یادآور می‌شوم که در شرایط سال‌های ۱۳۶۰ کشور که باروری در آن سال‌ها رو به افزایش بوده و احتمال تحقق برنامه‌های کنترل موالیید ضعیف به نظر می‌رسید، پیش‌بینی‌های جمعیتی در فرضیه‌های گوناگون ارقام ۱۱۰ تا ۱۳۰ میلیون نفر را برای سال ۱۴۰۰ نشان می‌داد. هرگز در هیچ کشور بزرگی سطح باروری در یک دوره ۱۰ تا ۱۵ سال از ۶/۴ فرزند به ۲/۵ فرزند نرسیده است. از این رو در شرایط عادی تحول جمعیت، ارقام مذکور منطقی و بسیار مستدل بود؛ اما با شرایط خاصی که در سال‌های بعد از آن پیش‌بینی رخ داد سطح باروری در ایران به شدت رو به کاهش گذاشت. در این حالت پیش‌بینی‌های جدیدی صورت گرفت که کرانه‌های بالا و پایین جمعیت را برای سال ۱۴۰۰ بین ۱۱۰ و ۹۱ میلیون نفر و حد میانی آن را حدود ۱۰۱ میلیون نفر نشان داد. این پیش‌بینی‌ها پذیرفتنی‌اند و تا امروز تحول جمعیت کشور در سطح گزینه پایین‌تر جریان یافته است.

برنامه‌ریزان در مواردی باید گزینه بالا را مد نظر قرار دهند، به ویژه در برنامه‌ریزی‌های شهری برای کاربری زمین نمی‌توانند بر پیش‌بینی‌های حداقل بسنده کنند؛ چه اگر شرایط و اوضاع عوض شود و مثلاً فرداً قانونی وضع گردد که مسیر کاهش نامعقول باروری سال‌های اخیر را تغییر دهد در آن صورت تأمین زمین برای خدمات شهری و استفاده از زمین‌هایی که برای آنها کاربری‌های دیگری قائل شده‌اند، بسیار پرهزینه و در مواردی اصولاً اجرا نشدنی خواهد بود. این در حالی است که همین ذخیره اضافی، به ابزاری برای بهینه‌تر کردن برنامه‌ریزی‌های خدمات شهری خواهد انجامید. هر چند که می‌توان نقاط ضعفی نیز بر این نگرش قائل شد ولی در هر حال نقاط قوت آن بیش از نقاط ضعف آن خواهد بود.

### ● کدام دسته عوامل زیستی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یا جز اینها را در تحولات جمعیتی نقاط سکونتگاهی کشور مؤثرتر یافته‌اید؟

■ بسته به اینکه جمعیت در چه مرحله‌ای از تحول خود قرار داشته باشد، اثر پذیری تحولات جمعیتی سکونتگاه‌های کشور از عواملی که بر شمردید متفاوت خواهد بود. هر چند که می‌توان همه آن عوامل را نیز رویه‌های مختلف یک واقعیت یعنی حیات اجتماعی محسوب داشت و به اثر پذیری یکی از دیگری تأکید ورزید.

در زمان حاضر مهاجرت بیش از عوامل زیستی - یعنی باروری و مرگ و میر - در تحولات جمعیتی سکونتگاه‌ها مؤثر است و این تأثیر به ویژه در دهه اول انقلاب محسوس‌تر بوده است. به عنوان مثال جمعیت شهر مشهد از ۶۷۷ هزار نفر در سال ۱۳۵۵ به ۱۴۶۴ هزار نفر در سال ۱۳۶۵ افزایش یافت که تنها ۲۰۰ تا ۲۳۰ هزار نفر آن می‌توانست ناشی از عوامل زیستی باشد. این وضع در سایر شهرهای ایران نیز با شدتی کم و بیش جریان داشته است. یکی از عوامل اثرگذار بر مهاجرت شرایط اقتصادی است. این پدیده از

ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی نیز اثرپذیر است.

در آینده با توجه به آنکه سطح باروری در کشور با تغییرات چندانی مواجه نخواهد شد و در سطح حداقلی معادل دو فرزند در طول دوران باروری تثبیت خواهد شد و با افزایش کندتر امید زندگی بدو تولد در آینده، میزان مرگ و میر عمومی نیز در سطح نزدیک به وضع کنونی تثبیت می‌گردد و سپس به آرامی تا رسیدن به سطح مرگ و میر کشورهای پیشرفته کنونی رو به افزایش می‌نهد. لزوماً نوسان رشد طبیعی جمعیت در آینده محدودتر خواهد شد و مهاجرت به عنوان مهم‌ترین عامل تغییر دهنده تعداد، ساختار و ویژگی‌های جمعیت خودنمایی خواهد کرد و نقش مهم‌تری در برنامه‌ریزی‌های شهری خواهد داشت.

### ● چه نوع رویکرد ویژه‌ای برای مطالعات جمعیتی شهرهای جهان سوم، به ویژه شهرهای کشور می‌توان اتخاذ کرد، به گونه‌ای که با ویژگی‌های اقتصادی - اجتماعی و دیگر ویژگی‌های فضای سرزمین کشور سازگارتر باشند؟

■ با توسعه آگاهی‌ها و مسئولیت‌های اجتماعی شهروندان، رویکردهایی که در مطالعات جمعیتی شهرهای جهان سوم - و از جمله شهرهای کشورمان - باید اتخاذ کرد، رویکردهایی است که بیشترین انطباق و هماهنگی را با تنظیم منطقی زندگی مردم در این شهرها داشته باشند. از همین رو، رویکردهای مهمی که طرح شدنی هستند عبارت‌اند از «رویکرد همزیستی فرهنگی گروه‌های قومی و تباری» ساکن در یک شهر یا منطقه، «تعادل بخشی سطح معیشتی ساکنان شهر» و «تأکید بر حفظ محیط زیست و بهینه‌تر سازی آن»، همراه با توجه خاص به «جلوگیری از تخریب منابع اعم از طبیعی و انسانی» و «غنا بخشی به ارزش‌های والای فرهنگی و اجتماعی».

### ● مدل ایده آل مورد نظر شما برای مطالعات و پیش‌بینی‌های جمعیتی منطبق با شرایط محیطی کشور متشکل از چه متغیرهای عمده‌ای است؟

■ با توجه به تعدد و تنوع عوامل اثرگذار بر استقرار جمعیت، فعالیت و چگونگی روابط اجتماعی مردم در شهرهای مختلف نمی‌توان از مدل ایده‌آل معینی در مطالعات جمعیتی در برنامه‌ریزی‌های شهری نام برد. مقایسه عوامل مؤثر در مسئله‌ای معین مثلاً حاشیه نشینی در شهرهای بزرگ جهان سوم از جمله تهران، قاهره و مکزیکو ابعاد اثرگذار متفاوتی را در این زمینه نشان می‌دهد، ولی با این همه خصوصیات مشابه و مشترکی را نیز مطرح می‌سازد. از این رو مطالعات جمعیتی برای موارد مشابه و مشترک می‌تواند از الگوها و شاخص‌های معینی بهره‌گیرد ولی در بررسی و شناخت مسائل خاص مربوط به هر شهر نمی‌تواند از الگو و یا شاخص همه‌جا شمولی استفاده کند.

شاخص‌های همه‌جا شمول در جمعیت‌شناسی، شاخص‌های عمومی هستند و شدت و ضعف پارامترهای جمعیتی را نشان می‌دهند. تراکم جمعیت، میزان رشد جمعیت، سهم مهاجرت در میزان رشد، بعد خانوار، چگونگی توزیع نسبی خانوارها بر حسب تعداد اعضای آنها، اندازه‌های جمعیتی شهرها و روستاها و معیارهای توزیع و گروه بندی آنها از شاخص‌هایی هستند که در زمینه تعداد و توزیع جمعیت مورد استفاده قرار می‌گیرند؛ در حالی که

شاخص‌هایی چون نسبت جنسی، میانه سنی، میانگین سنی و نظایر آن ملاک‌هایی برای شناخت ساختار جمعیت به شمار می‌آیند. به همین ترتیب میزان‌های باروری، مولید، تجدید نسل، امید به زندگی بدو تولد و مجموعه‌ای از این دست، شاخص‌های مربوط به تغییر و تحول جمعیت‌اند. علاوه بر اینها که شاخص‌های عمومی و همه‌جا شمولی هستند، شاخص‌های ترکیبی متعددی نیز وجود دارند که در مطالعات موضوعی خاص از آنها بهره می‌گیرند؛ مانند شاخص‌های توسعه پایدار که از زیرشاخص‌هایی مرتبط با سواد، درآمد و بهداشت تشکیل می‌شوند.

### ● به نظر می‌رسد که شما در مدل ایده‌آل و پیش‌بینی خود بیشتر به عوامل جمعیت‌شناختی اهمیت می‌دهید تا عوامل اقتصادی-اجتماعی مؤثر بر آنها. آیا چنین است؟

■ در مدل‌های جمعیتی، پارامترهای اصلی همانا پارامترهای جمعیتی هستند؛ یعنی سطح باروری، مرگ و میر و نظایر آن. اما چون پیش‌بینی این پارامترها بر اساس فرضیاتی صورت می‌گیرد طبیعتاً در پیش‌بینی سطح باروری عوامل متعدد دیگری را نیز همچون عوامل اقتصادی-اجتماعی دخالت می‌دهند، مانند رفتارهای باروری مردم، تغییرات اقتصادی و درآمد خانواده‌ها، تغییر و تحول نگرش‌های افراد ناشی از آموزش و سطح آگاهی‌ها و نظایر آن. اما مدل خاصی که اینها به عنوان عامل وارد آن شوند وجود ندارد و در واقع آن مدل مغز جمعیت‌شناس است. جمعیت‌شناس باید اثر کلیه این عوامل بیرونی را در سطح باروری یا مرگ و میر و جز آن محاسبه کند. برای کسب این شناخت باید چگونگی و مکانیسم اثرگذاری این چنین عواملی بر شاخص‌های جمعیتی مطالعه و استخراج گردد و حاصل آن به عنوان چارچوب ذهنی شکل گرفته در پیش‌بینی‌های جمعیتی دخالت داده شود.

عوامل اقتصادی نیز همانند عوامل اجتماعی عمل می‌کنند. همگی می‌دانیم که رشد اقتصادی و افزایش درآمد خانواده اگر همراه با رشد آگاهی‌های آنها باشد باعث کاهش سطح باروری می‌شود. اما در جوامع مختلف این اثرگذاری اندازه متفاوتی دارد، جمعیت‌شناس برای درک این مکانیسم و سنجش اندازه آن باید این رابطه را در کشورهای مشابه چون مصر یا ترکیه و یا حتی متفاوت مثل کشورهای اروپایی مطالعه کند، تا از این ره به مدل یا ستاده‌های مورد نظر دست یابد. در نهایت می‌توان گفت برای پیش‌بینی جمعیت با توجه به شرایط شهر یا سکونتگاه و پهنه مورد نظر می‌توان از روش‌ها و مدل‌های متفاوتی استفاده کرد. از این رو برای شهری مثل بندرعباس از مدل پیش‌بینی خانوار، برای بهارستان از مدل پیش‌بینی بر اساس مشاغل پایه و برای شهری مثل پردیس از مطالعات جامع پیش‌بینی استفاده شده است.

### ● ساختار فضایی-جمعیتی آینده کشور را چگونه ترسیم می‌کنید؟

■ جمعیت کشور در ۱۰-۱۵ سال گذشته به سوی نوعی تعادل مطلوب برای برنامه‌ریزی‌های شهری و منطقه‌ای سوق یافته است. از یک طرف، قطب‌های عمده جمعیتی شکل گرفته‌اند و از طرف دیگر توزیع جمعیت چه در سطح کشور و چه در داخل مناطق ۱۰ گانه آن مطلوب‌تر شده است. همچنین از شدت رشد جمعیت کاسته شده

و از این نظر وضع مطلوبی حاصل آمده است. باید مواظب پیامدهای منفی کاهش جمعیت در آینده و به ویژه در مناطق خاصی از کشور که از این نظر شکننده‌اند، بود. باید از تجربیات موردی بسیار با ارزشی که محقق شده است در جهت هم‌پیوند سازی جمعیت و توسعه بهره گرفت و هم‌نوایی قومی و فرهنگی را در بطن فرهنگ ملی تقویت کرد و از تمام توان‌ها برای محرومیت‌زدایی مناطق محروم استفاده کرد و راه حل‌های جدی‌تری را برای رفع معضلات اقشار آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر عملی ساخت تا ساختار فضایی مطلوب‌تری حاصل شود.

در این راه باید مطالعات کالبدی منطقه‌ای را با دقت و درایت بیشتری به انجام رساند و پیوند مستحکم‌تری بین طرح‌های توسعه و طرح‌های آرماتی-از جمله آمایش سرزمین-با مطالعات کالبدی منطقه‌ای ایجاد کرد.

### ● نظر شما درباره آموزش رشته جمعیت‌شناسی (ویژه برنامه‌ریزی شهری) چیست؟

■ جمعیت‌شناسی نیز همانند برنامه‌ریزی شهری دانش تازه‌ای است. آنچه انتظار می‌رود این است که برنامه‌ریزی شهری باید به جمعیت‌شناسی، حداقل در دوره فوق لیسانس و دکتری، اهمیت بیشتری دهد. برای اینکه شهر از جمعیت ساخته می‌شود و برنامه‌ریزی شهری با برنامه‌ریزی سنگ و معدن متفاوت است. این امر در نظام آموزش برنامه‌ریزی شهری در بهترین حالت به دو واحد درسی محدود شده است. در مورد بخش دوم سؤال باید گفت که نیازی به جمعیت‌شناسی ویژه شهری، روستایی و نظایر اینها نیست؛ و چون جمعیت‌شناسی رشته‌ای علمی (Disipline) است بنابراین می‌تواند در هر زمینه‌ای وارد شود.

### ● در پایان چه توصیه یا پیشنهادی برای بهبود و ارتقای کیفی مطالعات پایه طرح‌های توسعه (به ویژه مطالعات جمعیت‌شناسی) و افزایش سهم و مؤثرتر شدن آنها بر توسعه فضایی ارائه می‌دهید؟

■ در تدوین طرح‌هایی که با سرنوشت مردم چه در سطح ملی و چه در سطوح منطقه‌ای و محلی ارتباط نزدیک دارند، حتماً از مشارکت و همراهی و همکاری آنها باید استفاده کرد و مثل کشورهای دیگر این طرح‌ها را به نظرخواهی مردم گذاشت و واقعاً دیدگاه‌های اعلام شده را با دقت و موشکافی بیشتری مورد توجه قرار داد، به طوری که طرح‌ها از حالت تحکمی و دیکته شده از بالا-ولو به وسیله افراد خبره و آگاه-خارج شود. در چنین طرح‌هایی باید اصول شناخته شده‌ای چون «حفاظت از محیط زیست، منابع طبیعی و میراث بشری»، «ارتقای سطح زندگی و کارایی و مطلوب سازی آن»، «کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی»، «تلاش در جهت محرومیت‌زدایی و رفع نابرابری‌ها» و سرانجام «مداخله سازمان یافته مردم» در این طرح‌ها و مصلحت‌های عمومی جامعه را که در طرح‌های دراز مدت و آرماتی مطرح می‌شوند، مد نظر قرار داد و با به کارگیری نوآوری‌های علمی و فنی راه و روش کارآمدتری را برای آینده‌نگری و ساماندهی مسائل و مشکلات در پیش گرفت.

### ● با سپاس از شما.

# مشاور حقوقی

دفتر حقوقی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

شاپور نظر پور

● شهرداری ایدز پرسیده است: با توجه به تصویب قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به تعاونی‌های مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی در تاریخ ۸۱/۵/۶ و الزام سازمان‌ها و دستگاه‌های تأمین‌کننده خدمات از جمله آب و برق و گاز و تلفن و جز آن به عدم واگذاری انشعاب به چنین متقاضیانی، در عمل سازمان‌های فوق‌الذکر با ادعای جهل نسبت به قانون از انجام تکلیف خودداری می‌ورزند. حال راهکار اجرایی شهرداری برای برخورد با این ادارات چیست؟

■ بر اساس ماده ۲ قانون مدنی ایران اصلاحی ۱۳۴۸/۸/۲۹ قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا هستند، مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد. همچنین بر اساس ماده ۳ همین قانون انتشار قوانین باید در روزنامه رسمی به عمل آید. بدیهی است پس از انتشار قانون و سپری شدن فرجه پانزده روزه مذکور، قانون برای همه سکته ایران - بجز آنهایی که احياناً استثنا شده‌اند - لازم‌الاجراست. ادعای جهل به قانون یا عدم آگاهی جز در شرایط بسیار استثنایی پذیرفتنی نیست و هیچ کس نمی‌تواند با ادعای عدم اطلاع از انجام تکلیف خود سر باز زند. قاعده معروفی در حقوق وجود دارد که جهل به قانون رفع تکلیف نمی‌کند و اصل این است که پس از انتشار قانون و سپری شدن مهلت پانزده روزه همه سکته ایران از آن آگاهی داشته باشند. این فرض در مورد ادارات و دوائر دولتی که در مقام اجرای قانون هستند، قوت بیشتری می‌یابد. پس چنانچه عدم اعتنا به الزام‌های قانونی خساراتی را برای شهرداری و سایر ادارات متولی فراهم آورد، شهرداری و ادارات مذکور می‌توانند ضمن تذکر رعایت قانونی در مراجع قضایی با طرح دعوی علیه ادارات متخلف خواهان جبران خسارت شوند. ضمن اینکه نقل و انتقال زمین‌های فاقد کاربری مسکونی و فروش آنها برای امر مسکن به تعاونی‌های مسکن فاقد وجهت و اعتبار قانونی است و هرگونه معامله‌ای در این زمینه به دلیل تعارض با قاعده امری حقوق فاقده آثار است. سازمان‌های متولی ارائه خدمات و به ویژه آن دسته از سازمان‌هایی که به حکم قانون گذار از ارائه خدمات به چنین مالکانی منع شده‌اند باید به حکم قانون احترام بگذارند. در عین حال چنانچه عدم رعایت قانون به منافع شهرداری زیان وارد آورد شهرداری می‌تواند با تقدیم دادخواست حقوقی علیه چنین اداراتی طرح دعوی کند.

● در خصوص مصادیق بستگان درجه یک موضوع تبصره

۱ ماده ۷۴ قانون اصلاح قانون شوراها مصوب ۱۳۸۲/۷/۶

اختلاف نظر وجود دارد. در این زمینه دفتر حقوقی وزارت کشور از مدیر کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه سؤال کرده و پاسخی به شرح زیر ارائه شده است که مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

■ در تبصره ۱ ماده ۷۴ اصلاحی قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۲/۷/۶ مجلس شورای اسلامی فقط به ذکر عبارت بستگان درجه یک اکتفا شده و از طبقه ذکری به میان نیامد. مراد از بستگان درجه یک، پدر و مادر و اولاد و همسر و پدر و مادر و اولاد همسر است. یعنی اقارب درجه یک نسبی و سببی - و نباید آن را ناظر به طبقات وراثت که در قانون مدنی است دانست. با این همه بهتر است در این خصوص از مجلس شورای اسلامی استفسار گردد. در نظریه اداره حقوقی قوه قضاییه ذکری از سایر بستگان درجه یک - چون برادر و اولاد برادر - نشده است، که به نظر می‌رسد جای بحث و بررسی دارد، چرا که در تفسیر قوانین همواره باید به نیت و اراده قانونگذار و فلسفه و هدفی غایی که قانون برای آن وضع شده است توجه کرد. هدف از چنین ممنوعیتی قاعدتاً جلوگیری از تبانی در معاملات و رعایت احتیاط و پرهیز از اتهام و حفظ مصالح بوده است، پس باید قانون را به نحوی تفسیر کرد که این مفاهیم به بهترین وجه رعایت شود. البته همان طور که در فراز پایانی نامه اداره حقوقی قوه قضاییه نیز بیان شده است، بهترین مرجع تفسیر قانون مقنن - یعنی مجلس شورای اسلامی - است. بنابراین لازم است در چنین مواردی با تهیه لایحه‌ای تفسیری، از مجلس شورای اسلامی تقاضای تفسیر قانون را کرد.

● شهرداری رباط کریم این پرسش را مطرح کرده است: عده‌ای از مالکان ساختمان‌های تجاری و مسکونی اقدام به تبدیل یک واحد مسکونی به دو واحد و یا بیشتر و یک باب تجاری به چند باب (بر خلاف مندرجات پروانه صادر شده) می‌کنند و معتقدند با توجه به اینکه از پروانه صادر شده بیشتر احداث بنا نکرده‌اند، لذا تخلفی هم مرتکب نشده‌اند و در واقع اقدام مذکور را تخلف نمی‌دانند.

این در حالی است که شهرداری معتقد است با عنایت به اینکه مالک بر خلاف پروانه صادر شده اقدام کرده، مرتکب تخلف شده است و پرونده می‌بایست در کمیسیون ماده ۱۰۰ مطرح گردد. لطفاً نظر ارشادی حقوقی ارائه فرمایید.

■ در این خصوص دو نظریه متفاوت وجود دارد: گروه اول اعتقاد دارند چون احداث بنا زائد بر مجوز پروانه ساخت صورت نگرفته و فقط تغییرات ظاهری انجام شده است لذا تخلفی که

شهرداری‌ها را که در حین انجام وظیفه به آنها توهین شود مشمول ضمانت‌های جزایی و کیفری مانند سایر کارمندان دولت دانسته است. در ماده ۶۰۹ قانون مجازات اسلامی در این باره چنین آمده است: «هر کس با توجه به سمت یکی از رؤسای سه قوه یا معاونان رئیس جمهور یا نمایندگان مجلس شورای اسلامی یا وزرا یا نمایندگان مجلس خبرگان یا اعضای شورای نگهبان یا قضات یا اعضای دیوان محاسبات یا کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در حال انجام وظیفه یا به سبب آن توهین نماید به سه تا شش ماه حبس و یا تا ۷۴ ضربه شلاق و یا پنجاه هزار تا یک میلیون ریال جزای نقدی محکوم می‌شود». البته این از اقدامات ارزشمند قانونگذاری در سال‌های اخیر است و نشان از توجه و وسواس قانونگذار نسبت به شهرداری و رسالت‌های آن دارد و علامت روشنی بر غلبه جنبه عمومی بودن فعالیت و اهداف شهرداری بر خصوصی بودن آن است. به همین دلیل است که دیده می‌شود قانونگذار در هر جا امتیاز یا خصوصیت بارز و مشخصی را برای کارمندان دولت در نظر گرفته، آن را به کارمندان شهرداری نیز تعمیم داده است. بدیهی است که این اقدامات بر صلابت این نهاد در انجام وظایف ارزشمند خود می‌افزاید.

مستحق مطرح شدن موضوع در کمیسیون ماده صد باشد صورت نگرفته است. اما دسته دوم اعتقاد دارند چنین تغییری در بنای احداثی بر خلاف اصول و ضوابط شهرسازی و مخالف مفاد پروانه صادر شده است؛ لذا موضوع باید به عنوان تخلف در کمیسیون ماده ۱۰۰ مطرح شود. البته دیدگاه دوم با اصول و قواعد شهرسازی و مفاد ماده ۱۰۰ قانون شهرداری سازگاری بیشتری دارد و بدیهی است هیچ مالکی نباید و نمی‌تواند بنای احداثی را بر خلاف اصول قید شده در پروانه ساخت تغییر بدهد.

● **سؤالی مطرح شده است مبنی بر اینکه: آیا ماده ۱۰۷ قانون شهرداری در مورد مجازات توهین به شهردار و معاون و رؤسای ادارات شهرداری همچنان به قوت خود باقی است؟**  
■ بله، ماده ۱۰۷ قانون شهرداری همچنان به قوت خود باقی است و توهین به شهردار و معاون وی و رؤسای ادارات شهرداری در حکم توهین به مستخدمان رسمی دولت است و مشمول مجازات‌های مقرر در قانون مجازات اسلامی در مورد توهین به کارمندان دولت در حین انجام وظیفه است. البته ماده ۶۰۹ قانون مجازات اسلامی «تعزیرات» قید و انحصار ماده ۱۰۷ قانون شهرداری را که تنها شهردار و معاون وی و رؤسای ادارات شهرداری را مورد حکم قرار داده بود شکسته و کلیه کارکنان

رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه تملک اراضی اشخاص به موجب قانون زمین شهری سال ۶۶ مستلزم رعایت شرایط مقرر در ماده ۹ قانون مذکور و آیین نامه اجرایی آن است.  
**تاریخ: ۱۳۸۲/۱۱/۲۶ شماره دادنامه: ۴۴۷ کلاسه پرونده: ۴۱۰/۸۱**  
**مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.**

**شاکلی: خانم... خانم....**

موضوع شکایت و خواسته: اعلام تعارض آرای صادره از شعب اول و دوم هیئت تجدید نظر دیوان عدالت اداری.

**مقدمه:** الف- ۱- شعبه بیست و دوم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۳۸/۷۱ موضوع شکایت خانم‌ها ... و ... و غیره به طرفیت سازمان زمین شهری استان اصفهان به خواسته رسیدگی به تملک مقدار ۱۶ سهم از پلاک شماره ۲۹/۴ بخش ۱۶ اصفهان و ... به شرح دادنامه شماره ۹۰۶ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۰ چنین رأی صادر نموده است، با عنایت به مراتب مندرج در فوق و محتویات پرونده نظر به اینکه در مورد تملک اراضی پلاک‌های مورد نظر شکات فوق الذکر از حیث اینکه طرح مصوبی وجود نداشته رعایت ضوابط و مقررات قانونی از جمله بند یک ماده ۲۳ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری نگردیده، مضافاً بر اینکه شاکیه از مزایای مادیتین ۶ و ۸ نیز استفاده نکرده‌اند، لذا خواسته آنان موجه بوده است و حکم به ورود شکایت صادر و بطلان تملک مرقوم و کلیه اقدامات بعدی مربوطه اعلام می‌گردد.

۲- شعبه اول هیئت تجدید نظر دیوان در رسیدگی به پرونده کلاسه ت ۲۸۶/۷۲/۱ موضوع تقاضای تجدید نظر اداره کل زمین شهری اصفهان نسبت به دادنامه شماره ۹۰۶ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۰ صادره از شعبه ۲۲ دیوان در پرونده کلاسه ۳۸/۷۱ به طرفیت خانم ... به شرح دادنامه شماره ۶۷۹ مورخ ۱۳۷۲/۷/۱۳ چنین رأی صادر نموده است: اعتراض اداره کل زمین شهری استان اصفهان نسبت به دادنامه شماره ۹۰۶ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۰ صادره از شعبه ۲۲ دیوان با توجه به ماده ۹ قانون زمین شهری وارد تشخیص و با فسخ دادنامه بدوی حکم به رد شکایت صادر و اعلام می‌گردد. ب- ۱- شعبه هفدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۸۷/۷۲ موضوع شکایت خانم ... به طرفیت سازمان زمین شهری اصفهان به خواسته رسیدگی به تملک پلاک‌های ۳ و ۹ و ۱۰ فرعی از ۲۹ اصلی بخش ۱۶ اصفهان مزرعه عادل آباد به شرح دادنامه شماره ۶۹۷ مورخ ۱۳۷۳/۸/۲۳ چنین رأی صادر نموده است: چون در تملک زمین شاکیه قسمت اول بند یک ماده ۲۳ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری از حیث اینکه سازمان خواننده قبل از تملک دارای طرح مصوب نبوده است، زیرا در پرونده امر مدرکی که دال بر وجود طرح مورد نظر باشد ملحوظ و مشهود نگردید و نماینده معرفی شده نیز با مطرح نمودن مطالب متناقض در جلسه فوق الذکر به این بیان، اولاً اعلام نمود، این گونه اراضی فاقد هرگونه کاربری می‌باشند. لذا در این موارد پس از اخذ سند انتقال اداره کل زمین شهری به عنوان مالک درخواست طرح موضوع در کمیسیون ماده ۵ اعلام کاربری مسکونی خواهد نمود. ثانیاً ابراز داشت، چون بر اساس بند یک ماده ۲۳ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری وجود طرح مصوب و تأمین اعتبار مربوطه تأمین شده است، در نتیجه به عدم وجود طرح مصوب اذعان نموده و مدرکی را که دلالت بر وجود طرح مصوب نماید ارائه نکرد. بنا به مراتب در تملک مذکور رعایت قسمت اول ماده ۲۳ نشده است لذا تملک مرقوم از ناحیه خواننده بر خلاف ضوابط و مقررات بوده است و خواسته شاکیه موجه است و حکم به ورود شکایت صادر و بطلان تملک مذکور اعلام می‌گردد.

۲- شعبه دوم هیئت تجدید نظر در رسیدگی به پرونده کلاسه ت ۸۸۱/۷۳/۱ موضوع تقاضای تجدید نظر سازمان مسکن و شهرسازی استان اصفهان نسبت به دادنامه شماره ۶۹۷ مورخ ۱۳۷۳/۸/۲۳ صادره از شعبه ۱۷ دیوان در پرونده کلاسه ۸۷/۷۲ به طرفیت خانم ... به شرح دادنامه شماره ۲۳۰ مورخ ۱۳۷۵/۵/۱۶ چنین رأی صادر نموده است: نظر به اینکه از طرف تجدید نظرخواه سازمان مسکن و شهرسازی استان اصفهان ایراد و اعتراض موجهی که فسخ دادنامه بدوی را ایجاب نماید اقامه و ابراز نگردیده است و بر کیفیت رسیدگی و اصدار دادنامه شماره ۶۹۷ مورخ ۱۳۷۳/۸/۲۳ صادره از شعبه ۱۷ دیوان ایراد شکلی به نظر نمی رسد بنا به مجموع مراتب مارالذکر دادنامه بدوی عیناً تأیید می شود.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام و المسلمین دری نجف آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می نماید.

#### رأی هیئت عمومی

نظر به اینکه تملک اراضی اشخاص در جهت تحقق اهداف مقرر در قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ مستلزم رعایت شرایط و ضوابط مقرر در ماده ۹ قانون مذکور و ماده ۲۳ آیین نامه اجرایی آن است، بنابراین دادنامه شماره ۲۳۰ مورخ ۱۳۷۵/۵/۱۶ هیئت دوم تجدید نظر دیوان مبنی بر تأیید دادنامه شماره ۶۹۷ مورخ ۱۳۷۳/۸/۲۳ شعبه هفدهم بدوی دیوان که به موجب آن تملک زمین شاکی به لحاظ عدم رعایت شرایط لازم ابطال گردیده است، صحیح و موافق قانون تشخیص داده می شود. این رأی به استناد قسمت اخیر ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - دری نجف آبادی

۱۳۸۳/۵/۱۴

#### قوانین و مقررات عمومی

۱۳۸۳/۵/۱۴

شماره هـ / ۲۳۲/۸۲ تاریخ: ۱۳۸۳/۴/۲۸ شماره دادنامه: ۱۶۸ کلاسه پرونده: ۲۳۲/۸۲

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکی [خانم...]

موضوع شکایت و خواسته: ابطال دستورالعمل شماره ۲۱/۲۴۳۵۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۵ شهرداری مشهد.

مقدمه: شاکی طی دادخواست تقدیمی اعلام داشته است: شهرداری مشهد طی دستورالعمل شماره ۲۱/۲۴۳۵۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۵ دستور بر ایجاد کمیسیونی تحت عنوان توفیق و تسهیلات را صادر و اعضای آن را در هر منطقه، شهردار منطقه، مدیر شهرسازی و مدیر مالی منطقه تعیین نموده که بر اساس صورتجلسه شماره ۲۱/۲۶۸۲ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۴ به شهرداری های مناطق ابلاغ نموده سیاست و راهکارهای رسیدگی به پرونده های تخلفات ساختمانی را در این صورتجلسه مشخص نموده است و شهرداری های مناطق به جای اینکه تخلفات را به کمیسیون ماده صد ارسال نمایند، به کلیه پرونده های خلاف ساختمانی رسیدگی می نمایند. تشکیل چنین کمیسیون هایی خلاف قانون است. با عنایت به مطالب معروض استدعای ابطال دستورالعمل شماره ۲۱/۲۴۳۵۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۵ شهرداری مشهد را دارم.

سرپرست مدیریت حقوقی و املاک شهرداری مشهد در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۵۰/۱۵۷۴ مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۵ اعلام داشته اند، در بحث ارتباطات متقابل اصلی ترین رکن حاکم، رضایت طرفین می باشد که در عرف عامه به عنوان توافق عود عینی دارد و با توجه به پذیرش اصل توافق در برخی ارتباطات شهرداری و شهروندان شهرداری مشهد در راستای ضابطه مند نمودن نحوه توافق و همچنین تعیین مرجع مشخص جهت مذاکره و تفاهم و توافق اقدام به تشکیل کمیسیونی تحت کمیسیون توافق نمودند و این توافقات به استناد اصل لزوم و اصل صحت قراردادها لازم الاجرا می باشند. ضمناً در کلیه مواردی که پرونده ای به کمیسیون مزبور ارجاع می گردد تنها خواسته مالک یا شهروند عامل ارجاع می باشد و در هیچ موردی شهرداری مستقلاً مورد را به این کمیسیون ارجاع نمی نمایند. لازم به ذکر است با توجه به مصوبه شماره ۳۳۷/ک ف مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۹ شورای شهر مشهد کمیسیون مزبور هم اکنون تعطیل و در حال حاضر عملاً چنین کمیسیونی در شهرداری مشهد فعال نمی باشد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام و المسلمین دری نجف آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می نماید.

#### رأی هیئت عمومی

قانونگذار رسیدگی و اتخاذ تصمیم و صدور رأی قطعی درباره تخلفات ساختمانی موضوع تبصره های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری را به شرح مقرر در تبصره ۱۰ آن ماده به کمیسیون های بدوی و تجدید نظر محول کرده است. بنابراین مفاد دستورالعمل شماره ۲۴۳۵۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۵ شهرداری مشهد که با وضع قاعده آمره حل و فصل بخشی از تخلفات ساختمانی را به کمیسیون توافق و

تسهیلات محول نموده است و نتیجتاً نافی صلاحیت عام کمیسیون‌های مذکور در رسیدگی و اتخاذ تصمیم نسبت به این قبیل تخلفات است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شهرداری مشهد در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

## رئیس هیئت عمومی - دری نجف آبادی

رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال ماده ۱۱ اصلاحی آیین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها

تاریخ: ۱۳۸۳/۱/۱۶ شماره دادنامه: ۷ کلاسه پرونده: ۷/۸۱

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

شماکی: سازمان بازرسی کل کشور.

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده ۱۱ اصلاحی آیین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها.

مقدمه: معاون سازمان بازرسی کل کشور در امور تولیدی و کشاورزی طی شکایتنامه شماره ۱/۲۹۶۰/۲/۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۰ و گزارش پیوست آن اعلام داشته‌اند: در اجرای ماده ۷ قانون حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴، در ماده ۱۱ اصلاحی آیین نامه اجرایی چنین مقرر شده است: «زمین‌های مورد نیاز طرح‌های عمرانی مصوب مجلس شورای اسلامی از شمول این آیین نامه مستثنی است.» ماده ۱۱ به دلایل ذیل متعارض با تبصره یک ماده ۳ قانون اخیرالذکر می‌باشد. زیرا در تبصره یک آمده است «سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و نهادهای عمومی و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول مقررات این قانون می‌باشد.» و به استناد ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه «مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی با دستگاه‌های اجرایی است.»

تدوین کنندگان آیین نامه زمین‌های مورد نیاز طرح‌های عمرانی مصوب مجلس شورای اسلامی را که توسط دستگاه‌های اجرایی در اختیار گرفته می‌شوند مشمول آیین نامه ندانسته، حال آنکه قانونگذار چنین قصدی نداشته و اقوی دلیل هم آن است که مقنن در تبصره یک صراحتاً و به صورت عام از دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول نام برده است. زیرا یکی از اهداف تشکیل این دستگاه‌ها اجرای برنامه‌های دولت است و مسئول تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی می‌باشند. در تبصره ۲ قانون مذکور به تفکیک به «مالکین» اشاره شده است و اعم از دولتی و غیردولتی می‌باشد و مغایر با ماده ۱۱ آیین نامه قانون صدرالذکر است. لذا ابطال ماده ۱۱ آیین نامه مذکور را تقاضا دارد.

معاون دفتر امور حقوق دولت در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۶۶۳۸۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۳ اعلام داشته‌اند: ۱- همان گونه که عنایت دارند، مطابق تبصره یک ماده یک قانون، تغییر کاربری در موارد ضروری با تشخیص کمیسیونی تجویز شده است که ذیلاً نقل می‌شود: «در موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها به عهده کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌های کشاورزی، مسکن و شهرسازی، جهاد سازندگی و سازمان محیط زیست و استانداری که در هر استان زیر نظر وزارت کشاورزی تشکیل می‌شود محول می‌گردد و تصمیمات کمیسیون مزبور که واجد آرای اکثریت اعضا باشد معتبر خواهد بود؛ و این کمیسیون موظف است ظرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعلام نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید.»

از طرفی ماده ۳ قانون با کاربرد عبارت «غیرمجاز» ناظر به تغییر کاربری غیرمجاز توسط مالکین و متصرفین اراضی زراعی و باغ‌هاست و طبیعتاً دستگاه‌های مندرج در تبصره یک ماده ۳ نیز مشمول این حکم می‌باشد. لکن در مواردی که «مجوز قانونی» برای تغییر کاربری باشد اعمال ماده ۳ و تبصره یک ماده یک آن موضوعیت ندارد.

۲- چنانچه [چنان که] عنایت دارید، مرجع تصویب طرح‌های عمرانی که از بودجه کل کشور تأمین اعتبار می‌شوند، بنا به تصریح بند ۱۰ ماده یک قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ مجلس شورای اسلامی است. لذا در مواردی که مجلس اجرای طرح عمرانی را که مطالعات آن قبلاً طبق جزء «پ» بند ۱۰ ماده یک قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ صورت گرفته و از جمله مطالعات مکان‌یابی تکمیل شده تجویز می‌نماید ناگزیر مجوز قانونی برای اجرای آن وجود دارد؛ مانند اجرای طرح سد که اگر در اراضی زراعی واقع شده باشد به لحاظ وجود مجوز خاص در قانون مجلس از شمول ماده ۳ و تبصره یک آن موضوعاً خارج می‌باشد. اضافه می‌نماید طرح عمرانی بعد از انجام طرح مطالعاتی که طبق جزء «پ» بند ۱۰ ماده یک قانون برنامه و بودجه کشور صورت گرفته و مطالعات مکان‌یابی نیز انجام شده صورت می‌گیرد.

۳- استثنای طرح‌های مصوب مجلس با توجه به جهات فوق و با عنایت به نامه شماره ۲۳۰۵ هـ/ب مورخ ۱۳۷۵/۶/۲۴ ریاست مجلس و در اجرای اصل ۱۳۸ قانون اساسی صورت گرفته است. با توجه به موارد فوق رد شکایت را خواستار است.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام والمسلمین دری نجف آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

رأی هیئت عمومی

قانونگذار به شرح تبصره یک ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ صراحتاً مطلق سازمان‌ها و مؤسسات

و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و نهادهای عمومی و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است را مشمول قانون فوق‌الذکر اعلام داشته است. نظر به اینکه وضع قوانین آمره و خاص از جمله تعیین مستثنیات از حکم عام مقنن منحصرأ اختصاص به قانونگذار دارد و در نتیجه طرح‌های مصوب مجلس شورای اسلامی به شرط تعیین دقیق شرایط، تشریفات و کیفیت تغییر کاربری طرح به صورت خاص و استثنایی توسط مقنن از شمول حکم کلی فوق‌الذکر مستثنی می‌باشد، ماده ۱۱ اصلاحی آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب هیئت وزیران که زمین‌های مورد نیاز طرح‌های عمرانی مصوب مجلس شورای اسلامی را علی‌الاطلاق و بدون وضع قواعد استثنایی خاص از شمول مقررات قانونی مربوط به شرایط و تشریفات و کیفیت تغییر کاربری در مرجع ذیصلاح مستثنی اعلام داشته است، خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

### رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - دری نجف آبادی

رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه در صورت فقدان شرایط ایثارگری اطلاق ایثارگر به داوطلب ورود به خدمت دولت و برخورداری از تسهیلات استخدامی جواز قانونی ندارد.

تاریخ: ۱۳۸۲/۱۲/۱۰ شماره دادنامه: ۷۰۴ کلاس پرونده: ۴۷۴/۸۱

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکی: معاون اداری و نیروی انسانی قوه قضائیه.

موضوع شکایت و خواسته: اعلام تعارض رأی صادره از شعب ۲ و ۸ دیوان عدالت اداری.

مقدمه: الف - شعبه دوم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۸۷۰/۷۹ / موضوع شکایت آقای ... به طرفیت دادگستری بوشهر به خواسته قبولی در آزمون استخدامی کادر اداری دادگستری مورخ ۱۳۷۹/۷/۸، اعتراض به رد ناشیست اینجانب به شرح دادنامه شماره ۱۶۴۶ مورخ ۱۳۸۱/۸/۲۹ چنین رأی صادر نموده است: شکایت مطروح حکایت از آن دارد، آقای ... در آزمون استخدامی کادر اداری در تاریخ قبولی ۱۳۷۹/۷/۸ قبول و تمامی مراحل گزینش نیز به طور مثبت سپری، حتی آزمایشات پزشکی و کارهای اداری مربوط نیز انجام یافته و قبولی وی نیز به حکایت ردیف ۴۲ نشریه درج گردیده و در نهایت به بهانه اشتباه گزینش شدن به جای ایثارگران رد شده است و تقاضای احقاق حق و صدور حکم مقتضی را نموده است که اداره خواننده بنا به مراتب معروضه و موارد مذکوره و اینکه طرف خواننده استدلال موجهی که قابل قبول و محکمه پسند باشد از خود ارائه نداده و مجوزی در امر حذف شاکی بعد از اعلام قبولی در دفاعیات خواننده مشهود نگردیده، بناء علی هذا شکایت فوق التوصیف را وارد تشخیص داده و حکم به اثبات آن صادر و اعلام می‌گردد.

ب - شعبه دوم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۴۶۶/۸۰ / موضوع شکایت آقای ... به طرفیت اداره کل امور اداری قوه قضائیه به خواسته الزام به استخدام به شرح دادنامه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۸۱/۴/۳ چنین رأی صادر نموده است: نظر به اینکه شاکی هنگام ثبت نام گواهی خدمت در جبهه و نیز عضویت در بسیج را ارائه داده و این امر موجب گردیده که مشتکی عنه هنگام بررسی، نامبرده را در زمره سهمیه ایثارگران قرار دهد که با توجه به عدم شرط لازم برای استفاده از سهمیه به لحاظ اینکه حداقل ۹ ماه متوالی یا ۱۲ ماه متناوب باید در جبهه خدمت کرده باشد که مشتکی عنه در بررسی مجدد شاکی را به جهت عدم کسب نمره قبولی رد کرده است. بنا به مراتب ما الذکر تخلفی مشهود نیست؛ لذا خواسته شاکی وارد نبوده رأی به رد شکایت صادر و اعلام می‌گردد.

ج - شعبه هشتم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۹۸/۷۶ / موضوع شکایت آقای ... به طرفیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران به خواسته بازگشت به کار به شرح دادنامه شماره ۵۳۶ مورخ ۱۳۷۷/۵/۲۹ چنین رأی صادر نموده است: با توجه به سوابق و مدارک موجود و توضیحات سازمان طرف شکایت به شرح لایحه جوابیه تخلفی در اجرای مقررات قانونی مشهود نیست و لذا شکایت مردود تشخیص می‌شود.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام والمسلمین دری نجف آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

### رأی هیئت عمومی

نظر به اینکه در شرایط آزمون و گزینش و استخدام ایثارگران در واحدهای دولتی ضوابط و امتیازات خاص مقرر و معمول گردیده و در صورت فقدان شرایط و ضوابط مربوط، اطلاق ایثارگر به داوطلب ورود به خدمت دولت و برخورداری تسهیلات استخدامی جواز قانونی ندارد، بنابراین دادنامه‌های شماره ۵۳۶ مورخ ۱۳۷۷/۵/۲۹ / شعه هشتم و شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۸۱/۴/۳ / شعبه دوم، که شکایت شاکی را به لحاظ فقد شرایط خاص ایثارگری مردود اعلام داشته است، صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود.

این رأی به استناد قسمت اخیر ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - دری نجف آبادی



# مشاور اداری - مالی

جمشید رضایی  
مشاور ماهنامه

● در ماده ۱۰۱ قانون شهرداری اعلام گردیده است که معابر و شوارع عمومی که در اثر تفکیک اراضی احداث می شود متعلق به شهرداری است و شهرداری در قبال آن به هیچ عنوان وجهی به صاحب آن پرداخت نخواهد کرد. خواهشمند است اعلام فرمایید مالکان زمین هایی که با مساحت کم درخواست تفکیک می کنند و نیاز به احداث هیچ گونه معبر و شارع عمومی ندارند (و یا اصلاً احداث نمی گردد) و فقط گذر موجود تعریض و عقب نشینی دارد، آیا مقدار تعریض و عقب نشینی متعلق به شهرداری است و شهرداری در قبال آن به هیچ عنوان وجهی به صاحب آن پرداخت نخواهد کرد، و یا اینکه می بایست در هنگام تفکیک مقدار تعریض و عقب نشینی با توافق و دادن امتیاز و محاسبه غرامت عمل تفکیک انجام گیرد؟

■ از این پرسش چنین استنباط می گردد که در یک دوره از زمان ملکی تفکیک می گردد و شوارع و معابر نیز از آن جدا می شوند و در زمانی دیگر از این قطعات تفکیکی که مساحت آن به گونه ای است که قابلیت تفکیک به دو قطعه را دارد و در بر معبری قرار گرفته است که باید تعریض شود، مالک آن قطعه تصمیم به تفکیک آن می گیرد. اگر چنین باشد، چون قبلاً اعمال ماده ۱۰۱ قانون شهرداری شده است، شهرداری می بایست مقدار واقع در طرح تعریض را به طریق توافق یا کارشناسی خریداری کند و با در نظر گرفتن مقدار واقع در طرح بر اساس مقررات شهرسازی نسبت به تفکیک ملک یاد شده اقدام کند.

● به استحضار می رساند که این شهرداری در اجرای ماده ۸ قانون نوسازی و عمران شهری از استانداری تقاضای معرفی نماینده وزارت را کرد و نماینده مذکور طی نامه ای معرفی گردید. شهرداری برای تعریض خیابان اصلی شهر نیاز به تخریب برخی مغازه ها دارد که صاحبان حق کسب و پیشه موانعی را برای شهرداری ایجاد می کنند. لذا با دعوت از اعضای کمیسیون ماده ۸ و تشکیل جلسه نماینده وزارت کشور اظهار کرد که روح

ماده ۸ قانون نوسازی و عمران شهری منسوخ شده است و بررسی اختلاف حق کسب و پیشه از کمیسیون مذکور خارج گردیده است و در نتیجه صالح به رسیدگی نیست. شهرداری نیز به منظور انجام امور مربوط به تملک طی نامه از دادگستری محل تقاضای معرفی هیئت کارشناسان برای تعیین بهای حق کسب و پیشه کرد؛ که ریاست دادگستری نیز موضوع حل و فصل حق کسب و پیشه را در صلاحیت کمیسیون ماده ۸ می داند. لطفاً با توجه به مشکلات عدیده مذکور، این شهرداری را در خصوص نحوه اقدام راهنمایی فرمایید.

■ ۱- به موجب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری ها، مصوب ۱۳۷۰، آن قسمت از ماده ۸ قانون نوسازی و عمران شهری که به رسیدگی به اعتراضات ارزیابی املاک و حقوق کسب و پیشه و میزان آن مربوط می شود، نسخ شده است. به عبارت دیگر، متن معتبر ماده ۸ قانون نوسازی و عمران شهری با توجه به قوانین مذکور بدین صورت است: «ماده ۸- اعتراضات راجع به ممیزی در مورد اختلاف مساحت اراضی و مستحقات و محل وقوع ملک و تطبیق مشخصات ملک با ضوابط موضوع ماده ۴ اعلام شده از طرف شهرداری در شهرهای مشمول ماده ۲ این قانون در کمیسیونی مرکب از سه نفر افراد محلی بصیر و مطلع در تقویم املاک که یک نفر از آن از طرف انجمن شهر و یک نفر از طرف رئیس دادگاه شهرستان و یک نفر از طرف وزارت کشور تعیین می شود، به عمل خواهد آمد...».

۲- در ما نحن فیه قانون حاکم جهت تقویم حقوق کسب و

پیشه و تملک مغازه‌های واقع در مسیر طرح عبارت‌اند از قوانین مندرج در صدر بند یک (به شرح مذکور)، که در اجرای احکام مقرر در قوانین ذکر شده، شهرداری می‌بایست ابتدا از طریق توافق با مالکان و ذی‌نفعان رضایت آنها را جلب و ملک و حق آنها را تملک کند و در صورت عدم حصول توافق می‌بایست قیمت املاک و حقوق واقع در مسیر حرکت به وسیله کارشناس یا هیئت کارشناسی تقویم و به وسیله شهرداری پرداخت گردد و سپس آن املاک و حقوق به تملک شهرداری درآید و اگر صاحبان املاک و ذوی الحقوق مشکلاتی در سر راه اجرای طرح شهرداری به وجود آورند، حکم هر یک در قوانین صدرالذکر آمده که مراجعه به آنها الزامی است.

رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۵۹۰۱/۲۱۷۸۵ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۴

اداره کل بازنشستگی استان تهران مبنی بر شمول اخیر ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری به بازنشستگان

تاریخ: ۱۳۸۲/۹/۳۰ شماره دادنامه: ۳۹۸-۳۹۷ کلاس پرونده: ۶۴۷-۳۲۹/۸۲

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکلی: ۱- آقای ... ۲- سازمان بازرسی کل کشور.

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخشنامه شماره ۵۹۰۱/۲۱۷۸۵ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۴ مدیر اداره کل بازنشستگی

استان تهران و اقدامات سازمان بازنشستگی کشوری در خصوص برداشت و کسر مبلغ افزایش ماه اول از حقوق بازنشستگان و موظفین.

**مقدمه:** آقای ... به شرح دادخواست تقدیمی اعلام داشته‌اند، تفسیر ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری با عنایت به ماده ۱۲۴ همین قانون توسط سازمان بازنشستگی کشوری طی نامه شماره ۵۹۰۱/۲۱۷۸۵ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۴ مطابق قانون نمی‌باشد. دو واژه مستخدم و بازنشسته دو کلمه متقابل و معارض می‌باشند، زیرا مستخدم به خدمت گرفته شده است در حالی که بازنشسته خدمت را به پایان برده است. مطابق ماده یک قانون استخدام کشوری، استخدام دولت و خدمت دولت تعریف شده است و در مجموع با توجه به مقررات قانون استخدام کشوری بازنشسته در خدمت دولت نیست. بنا به مراتب اقدام سازمان بازنشستگی کشوری در کسر ۸/۵ درصد از حقوق و مستخدمین رسمی با عنایت به ماده ۱۰۰ و ۱۲۴ قانون استخدام کشوری نسبت به بازنشستگان قانونی نبوده و در خواست ابطال نامه شماره ۵۹۰۱/۲۱۷۸۵ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۴ سازمان بازنشستگی کشوری (استان تهران) را دارم.

۲- معاون امور اقتصادی و زیربنایی سازمان بازرسی کل کشور در نامه شماره ۱/۴/۱۹۹۵۰ مورخ ۱۳۸۲/۷/۱۳ اعلام داشته‌اند: ۱- در قانون استخدام کشوری هیچ حکم (صریح، بین و شفاف) جهت برداشت و کسر مقرری ماه اول از افزایش حقوق بازنشستگان پیش بینی نشده است. ۲- شورای حقوق و دستمزد به موجب بند یک مصوبه مورخ ۱۳۷۵/۶/۲۱ مقرر نموده از حقوق بازنشستگان و موظفین هیچ گونه کسری بابت تفاوت حقوق بازنشستگی و وظیفه کسر نگردد. مع‌هذا سازمان بازنشستگی کشوری به نظریه خود در خصوص برداشت و کسر مبلغ افزایش ماه اول از حقوق بازنشستگان و موظفین اصرار ورزیده و اقدامات خود را در راستای قانون تلقی می‌نماید.

مدیر امور حقوق سازمان بازنشستگی کشوری در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۲۰/۳۳۵۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۶/۲۴ اعلام داشته‌اند: بازنشستگی نیز یکی از حالت‌های مستخدم رسمی بوده و این تلقی که بازنشسته به معنی از کار برکنار شده و یا از خدمت برکنار شده است، اصولاً صحیح نمی‌باشد. چنانچه بازنشسته را مستخدم رسمی دولت ندانیم دلیل قانونی برای پرداخت حقوق بازنشستگی به وی از محل صندوق بازنشستگی وجود نخواهد داشت، زیرا بازنشسته به اعتبار استخدام رسمی استحقاق دریافت حقوق بازنشستگی را از صندوق بازنشستگی کشوری دارد. عملکرد این سازمان در برداشت مقرری ماه اول به استناد ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری بوده و رد خواسته شاکلی را تقاضا دارد.

مدیر امور حقوقی سازمان بازنشستگی کشوری در نامه شماره ۲۰/۴۴۶۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۸/۳ مبادرت به ارسال تصویر تصویب نامه شماره ۴۰۵۹۸/ت/۲۹۵۵ هـ مورخ ۱۳۸۲/۷/۲۱ نموده‌اند. در این مصوبه که در مقام رفع اختلاف حقوقی سازمان‌های دولتی جهت اجرا ابلاغ شده، آمده است: «ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری ناظر به افزایش ماه اول حقوق بازنشستگی نمی‌باشد. بنابراین در سال ۱۳۸۲ و در سنوات بعد اعمال قسمت اخیر ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری در مورد دریافت مبلغ افزایش ماه اول حقوق بازنشستگی مستند ندارد.»

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام و المسلمین دری نجف آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به

صدور رأی می نماید.

### رأی هیئت عمومی

نظر به اینکه کسورات بازنشستگی مذکور در ماده ۱۰۰ و انحصار آن به مفاد مادتين ۷۱ و ۷۲ قانون استخدام کشوری ناظر به مستخدمین رسمی شاغل در دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی بوده و به افزایش حقوق و فوق العاده شغل ماه اول بازنشستگان تسری ندارد. لذا بخشنامه شماره ۱۳۸۵/۲/۵۹۰ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۴ اداره کل بازنشستگی استان تهران مبنی بر شمول قسمت اخیر ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری به بازنشستگان خلاف قانون تشخیص و به موجب ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می گردد.

### رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - دری نجف آبادی

رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص اعاده به خدمت کسانی که به انفصال از شغل محکوم شده‌اند

تاریخ: ۱۳۸۲/۱۰/۲۱ شماره دادنامه: ۴۱۳ کلاس پرونده: ۱۱۲/۸۲

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای ...

موضوع شکایت و خواسته: اعلام تعارض آرای صادره از شعب ۱۴ و ۱۸ دیوان عدالت اداری.

مقدمه: الف - شعبه چهاردهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۴۲۳/۷۴ موضوع شکایت آقای ... به طرفیت اداره ثبت اسناد و املاک کشور به خواسته ابطال حکم کارگزینی و اعاده به خدمت به شرح دادنامه شماره ۱۵۸ مورخ ۱۳۷۵/۳/۲ چنین رأی صادر نموده است: به موجب حکم کارگزینی مورخ ۱۳۷۰/۸/۱۴ و با استناد به رأی ۱۳۶۹/۱/۲۲ دادگاه انقلاب اسلامی ورامین به انفصال دائم از شغل محکوم شده و شاکی به موجب دادخواست تقدیمی تقاضای ابطال حکم کارگزینی مذکور و اعاده به خدمت را نموده است. با توجه به اینکه صدور حکم مذکور در اجرای رأی قطعی دادگاه انقلاب اسلامی ورامین بوده، حکم به رد شکایت صادر و اعلام می گردد.

ب - شعبه هجدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۲۵۲/۷۴ موضوع شکایت آقای ... به طرفیت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به شرح دادنامه شماره ۹۴۷ مورخ ۱۳۷۴/۹/۱۹ چنین رأی صادر نموده است: شاکی طی حکم دادگاه انقلاب ورامین به انفصال دائم از خدمت و شغل و ... محکوم شده است. حاکم شرع صادر کننده رأی طی دادنامه اصلاحی و به استناد ماده ۱۸۹ قانون آیین دادرسی مدنی حکم اخیرالذکر را اصلاح و کلمه خدمت را به لحاظ آنکه با قانون منطبق نیست از حکم حذف نموده است و صرفاً انفصال از شغل را مورد نظر قرار داده است. معاونت اجرایی وزارت دادگستری هم طی نامه مورخ ۱۳۷۲/۹/۱۴ انفصال از شغل را با انفصال از خدمت متمایز دانسته و اشتغال کسانی را که به انفصال از شغل محکوم شده‌اند در سمت دیگری تجویز نموده است. علی‌ای حال صدور حکم صادره از محاکم کیفری مخدوش به نظر رسیده و حکم به ابطال آن و الزام ثبت به صدور حکم بر اساس احکام صادره از محاکم دادگستری صادر و اعلام می گردد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام و المسلمین دری نجف آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می نماید.

### رأی هیئت عمومی

نظر به اینکه شاکیان هر دو پرونده به حکم قطعی مراجع قضایی به انفصال از شغل محکوم شده‌اند و به لحاظ تفاوت و تمایز ماهیت حقوقی انفصال از شغل با انفصال از خدمت، مراجع ذیصلاح محکومیت کیفری آنان را از مصادیق انفصال از خدمت ندانسته‌اند و قلمرو احکام کیفری مذکور را منحصرأ در حد انفصال از شغل مورد تصدی اعلام داشته‌اند، با عنایت به اعتبار احکام قطعی مراجع قضایی مزبور و لزوم تبعیت از آنها در مقام اجرای احکام قطعی، دادنامه شماره ۹۴۷ مورخ ۱۳۷۴/۹/۱۹ شعبه هجدهم بدوی دیوان از جهت اینکه متضمن این معنی می باشد، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می شود. این رأی به استناد قسمت دوم ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - دری نجف آبادی

رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه به موجب ماده ۲۰۰ قانون کار مصوب ۱۳۶۹، لایحه قانونی راجع به مرور زمان مربوط به دعاوی و مزایای قانونی ناشی از حقوق مندرج در قانون کار و مقررات تابعه و کمک عائله مندی و حقوق مندرج در مواد ۳۲ و ۳۳ قانون مزبور مصوب ۱۳۵۹ ملغی گردیده است.

تاریخ: ۱۳۸۲/۱۰/۷ شماره دادنامه: ۳۹۲ کلاس پرونده: ۲۱/۸۲

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای ...

موضوع شکایت و خواسته: اعلام تعارض آرای صادره از شعب ۲ و ۶ تجدید نظر دیوان عدالت اداری.

مقدمه: الف-۱- شعبه چهارم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۲۰۴۱/۷۹ موضوع شکایت آقای ... به طرفیت هیئت حل اختلاف اداره کار و خدمات اشتغال شهرستان ابهر به خواسته بازگشت به کار و دریافت مابه التفاوت افزایش مزد ناشی از عدم تطبیق وضعیت با طرح طبقه بندی به شرح دادنامه شماره ۲۹ مورخ ۱۳۸۰/۱/۲۲ چنین رأی صادر نموده است ... ثانیاً در خصوص تقاضای مابه التفاوت افزایش مزد ناشی از عدم تطبیق وضعیت مندرج در رأی شماره ۱۸۸ مورخ ۱۳۷۹/۹/۱۳ و لایحه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۲ مرجع مذکور که به مرور زمان استناد شده نظر به اینکه به موجب ماده ۲۰۰ قانون جدید کار مصوب سال ۱۳۶۹ موضوع مرور زمان منتفی و ملغی گردیده و در مانحن فیه در این قسمت شاکی ذی حق تشخیص، حکم به ورود شکایت و نقض رأی مورد اعتراض و احاله پرونده به شعبه همعرض جهت رسیدگی مجدد صادر می گردد. ۲- شعبه ششم تجدید نظر در رسیدگی به پرونده کلاسه ت ۲۶۷/۸۰/۶ موضوع تقاضای تجدید نظر اداره کار و خدمات اشتغال شهرستان ابهر به خواسته تجدید نظر در دادنامه شماره ۲۹ مورخ ۱۳۸۰/۱/۲۲ شعبه چهارم بدوی به شرح دادنامه شماره ۳۱۸ مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۲ چنین رأی صادر نموده است. نظر به اینکه از طرف تجدید نظر خواه نسبت به دادنامه تجدید نظر خواسته اعتراض موجه و مؤثری به عمل نیامده و با بررسی سوابق امر بر کیفیت رسیدگی و اعمال مقررات نیز ایراد و اشکالی که فسخ دادنامه بدوی را ایجاب نماید مشهود نیست، بنابراین با رد تجدید نظر خواهی دادنامه بدوی عیناً تأیید و استوار می گردد. ب- شعبه دهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۴۸۱/۷۹ موضوع شکایت آقای ... به طرفیت اداره کار شهرستان ابهر به خواسته نقض رأی مورخ ۱۳۷۹/۸/۱۵ هیئت حل اختلاف اداره کار و امور اجتماعی ابهر به شرح دادنامه شماره ۲۵۳۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳۰ چنین رأی صادر نموده است، ... با عنایت به تاریخ قطع رابطه کاری در مورخه ۱۳۷۹/۲/۱۲ و تاریخ تسلیم شکواییه به اداره کار در تاریخ ۱۳۷۹/۵/۱۲ که در محدوده زمانی حاکمیت قانونی جدید کار مصوب آبان ۱۳۶۹ انجام پذیرفته و با در نظر گرفتن اینکه در قانون اخیر التصویب اصولاً مقرراتی تحت عنوان مرور زمان پیش بینی نشده و از طرفی به موجب ماده ۲۰۰ آن کلیه قوانین مغایر از جمله ماده واحده استنادی راجع به مرور زمان لغو و نتیجتاً مجوزی جهت اعمال آن وجود نداشته است، علی هذا رأی به رد شکایت از این حیث مخدوش به نظر می رسد و مستنداً به بند ۲ ماده ۱۱ قانون عدالت اداری نقض و رسیدگی مجدد به آن به هیئت همعرض احاله می شود. ۲- شعبه دوم تجدید نظر در رسیدگی به پرونده کلاسه ت ۱۷۵/۸۰/۲ موضوع تقاضای تجدید نظر اداره کار و امور اجتماعی شهرستان ابهر به خواسته تجدید نظر در دادنامه شماره ۲۵۳۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳۰ صادره از شعبه دهم دیوان در پرونده کلاسه ۱۴۸/۷۹ به شرح دادنامه شماره ۴۳۰ مورخ ۱۳۸۱/۴/۱۶ چنین رأی صادر نموده است. نظر به اینکه مزایای قانونی ناشی از حقوق مندرج در قانون کار و مقررات تابعه و کمک عائله مندی و حقوق مندرج در مواد ۳۲ و ۳۳ قانون کار به موجب مصوبه مورخ ۱۳۵۹/۳/۱۰ شورای انقلاب اسلامی از تاریخ اقامه دعوی در مراجع حل اختلاف به مدت یک سال قابل وصول می باشد و دعاوی قبل از یک سال مشمول مرور زمان می باشد و رأی وحدت رویه شماره ۶۸ مورخ ۱۳۷۲/۵/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مؤید این امر می باشد و رأی شماره ۱۷۱ مورخ ۱۳۷۹/۸/۱۵ هیئت حل اختلاف اداره کار و خدمات اشتغال شهرستان کرج نیز به استناد مصوبه مذکور صادر گردیده است، علی هذا نقض رأی مذکور و صدور حکم به ورود شکایت تجدید نظر خواننده در دادنامه تجدید نظر خواسته فاقد مجوز قانونی بوده است و نتیجتاً دادنامه مذکور مخدوش تشخیص و با فسخ دادنامه تجدید نظر خواسته شکایت تجدید نظر خواننده غیروارد تشخیص و حکم به رد آن صادر می گردد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام والمسلمین دری نجف آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می نماید.

#### رأی هیئت عمومی

نظر به اینکه به موجب ماده ۲۰۰ قانون جدید کار مصوب ۱۳۶۹ موضوع لایحه قانونی راجع به مرور زمان مربوط به دعاوی و مزایای ناشی از حقوق مندرج در قانون کار مصوب ۱۳۵۹/۳/۱۰ شورای انقلاب اسلامی ملغی گردیده است و مجوزی برای اعمال آن وجود ندارد، بنابراین دادنامه شماره ۲۹ مورخ ۱۳۸۰/۱/۲۲ در کلاسه پرونده شماره ۲۰۴۱/۷۹/۴ که طی دادنامه شماره ۳۱۸ مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۲ شعبه ششم تجدید نظر در پرونده ت ۲۶۷/۸۰/۶ عیناً تأیید و استوار گردیده است اصح الرأین تشخیص می گردد و به موجب ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - دری نجف آبادی

## نقش شورا در شوراهای

کاوه تیموری

کارشناس ارشد جامعه‌شناسی

در مجموع با توجه به این ماده قانونی که ذکر شد، اراده قانونگذار بر این بوده است که شوراهای در حیطه وظایف خود حضور فعال و پررنگی در تمام سطوح و همچنین در کارگروه‌های مرتبط داشته باشند.

در این نوشتار به نحوه عضویت و نوع و میزان همکاری شوراهای اسلامی در سایر شوراهای پرداخته می‌شود. در واقع می‌توان حضور شوراهای اسلامی را در سه سطح حضور مستقیم، ناظر و مشاور دسته‌بندی کرد و به آنها پرداخت.

هدف نگارنده از کندوکاو در قوانین موجود فراهم آوردن نوشته‌ای بوده است که در آن جنبه آموزشی برای اعضای شوراهای اسلامی در سطوح پایه یعنی شهر و روستا و شوراهای فرادست یعنی شوراهای بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها در نظر گرفته شود و در عین حال هر کدام از اعضای نهاد منتخب مدنی شورا تا اندازه‌ای از نقش خود در سایر شوراهای آگاهی یابند و خود را برای ایفای نقش مطلوب و ارتقای جایگاه شورا آماده سازند.

بدین ترتیب سعی شده است که مرور قوانین با سیر تاریخی آن هماهنگ باشد. با این مقدمه به موضوع اصلی پرداخته می‌شود.

### کمیسیون‌های شهرداری

در حوزه فعالیت‌های شهرداری کمیسیون‌هایی وجود دارند که نمایندگان انجمن شهر در گذشته و در زمان حاضر شوراهای اسلامی شهر در آنها عضویت دارند.

#### ۱- کمیسیون ماده ۵۵

در تبصره بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری (۱۳۳۴) چنین آمده است: «شهرداری در مورد تعطیل و تخریب و انتقال به خارج از شهر مکلف است مراتب را ضمن دادن مهلت مناسبی به صاحبان آنها ابلاغ نماید و اگر صاحب ملک به نظر شهرداری معترض باشد باید ظرف ده روز اعتراض خود را به کمیسیون مرکب از سه نفر که از طرف انجمن شهر (شورای شهر) انتخاب خواهند شد تسلیم کند. رأی کمیسیون قطعی و لازم‌الاجراست...».

#### ۲- کمیسیون ماده ۷۷

دومین کمیسیونی که نماینده شورا طبق قانون در آن عضویت دارد مربوط به ماده ۷۷ است. در ماده ۷۷ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴) بیان شده است: «رفع هرگونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض به کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر (شورای شهر) ارجاع می‌شود و تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است...».

فعالیت شوراهای از مرحله مدیریت شهری با عضویت در سایر شوراهای به مسائل عام‌تر و مهم‌تر اجتماعی و فرهنگی در حال حرکت است، به طوری که در زمان حاضر در روند قانونگذاری همواره نقش شوراهای حضور و جایگاه آنها پیش‌بینی می‌شود. همچنین به نظر می‌رسد که با توجه به فراگیر بودن شوراهای در آینده، در هیچ عرصه مهم اجتماعی فرهنگی نتوان بدون شوراهای برنامه‌ریزی کرد.

اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا در ۳۲ شورا، کمیسیون، کارگروه و سازمان در سطح عضو، ناظر و مشاور حضور دارند.

از این ۳۲ مورد، نماینده شوراهای اسلامی در ۲۴ مورد عضو مستقیم (با حق رأی)، ۵ مورد عضو ناظر (بدون حق رأی) و ۳ مورد به عنوان مشاور (ارائه نظر مشورتی) همکاری می‌کنند.

بیشترین نمایندگان شوراهای در سایر شوراهای و کمیسیون‌های اشاره شده به رئیس و اعضای شورای شهر با ۱۵ مورد و کمترین آن به نماینده شورای روستا با ۱ مورد اختصاص دارد. شوراهای فرادست شامل ۴ شورای عالی استان، ۹ شورای استان، ۶ شورای شهرستان، و ۳ شورای بخش است. آنچه در ادامه می‌آید، تفصیل نقش شوراهای اسلامی در تصمیم‌گیری‌های مدیریت شهری است.

یکی از جلوه‌های حضور شوراهای اسلامی تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌هایی است که در سایر نهادها و سازمان‌ها صورت می‌پذیرد و تأثیرات مستقیم آن متوجه مردم است.

حضور نمایندگان شورا می‌تواند چگونگی تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی‌های خرد و کلان را به بدنه جامعه پیوند زند و اطلاع‌رسانی از نحوه و چگونگی آنها را برای مردم روشن و شفاف سازد.

در فصل وظایف و اختیارات شورا، ماده ۷۸ مکرر ۵ قانون اصلاحیه شوراهای اسلامی مصوب ۸۲/۷/۶ چنین بیان شده است: «استانداران، فرمانداران و بخشداران موظف‌اند در کلیه شوراهای و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراهای (بجز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌دهند، از نماینده شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان به عنوان ناظر جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند.».

در واقع در این ماده به صراحت تأکید شده است که یکی از وظایف مدیران اجرایی در استان و شهر و بخش، دعوت از نماینده شوراهای اسلامی بخش، شهر، شهرستان و استان برای شرکت در شوراهای و کمیته‌های تخصصی است که با وظایف شوراهای مرتبط‌اند. تصریح دیگر نیز نقشی است که به نماینده شورا داده شده و آن را در سطح ناظر بیان کرده است.

در ادامه این ماده چنین درج گردیده است: «... در غیاب انجمن شهر (شورای شهر) انتخاب نماینده انجمن (شورا) از طرف شورای شهرستان به عمل خواهد آمد».

### ۳- کمیسیون های ماده صد (بدوی و تجدید نظر)

سومین کمیسیونی که شورای اسلامی در آن نماینده دارد، کمیسیون ماده ۱۰۰ است.

طبق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری (۱۳۴۴) مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه بگیرند.

در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ کمیسیون هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر (شورای شهر) به انتخاب انجمن (شورا) پیش بینی شده است. وظیفه این کمیسیون بررسی مواردی است که در آنها از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی و نظایر آن کاستی هایی وجود داشته باشد، و همچنین بناهای خلاف مندرج در پروانه، که به تقاضای شهرداری در دستور کار کمیسیون ماده صد قرار می گیرد.

طبق تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰ در صورت اعتراض شهرداری یا مالک یا قائم مقام او مرجع رسیدگی کمیسیون دیگر ماده صد است که اعضای آن غیر از افرادی هستند که در صدور رأی قبلی کمیسیون شرکت داشته اند.

بدین ترتیب ملاحظه می شود که برای اجرای ماده صد دو کمیسیون بدوی و تجدید نظر وجود دارد که در این دو کمیسیون دو عضو از شورای شهر نیز حضور دارند.

### ۴- کمیسیون ماده ۸ قانون نو سازی و عمران شهری

در ماده ۸ قانون نو سازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ در کلیه شهرداری های کشور کمیسیونی مرکب از سه نفر افراد محلی بصیر و مطلع در تقویم املاک، که یک نفر آن از طرف انجمن شهر (شورای شهر) و یک نفر از طرف رئیس دادگاه شهرستان و یک نفر از طرف وزارت کشور است، پیش بینی شده است. این کمیسیون به اعتراضات راجع به اختلاف مساحت اراضی و مستحقات و محل وقوع ملک و نظایر آن و همچنین به اعتراضات راجع به ارزیابی املاک و حقوق کسب و پیشه و جز اینها رسیدگی می کند.

### ۵- شورای عالی معماری و شهرسازی

در ماده ۳ قانون شورای عالی معماری و شهرسازی اصلاحی های ۱۳۵۴/۳/۴ و ۱۳۷۶/۱/۱۷ که ترکیب این شورا بیان می شود، عضوی از شورا ذکر نگردیده است. اما در تبصره یک همین ماده بیان شده است که در مورد بررسی طرح های جامع شهری و تغییرات آنها نظر استاندار یا فرمانداری کل، انجمن شهرستان و انجمن شهر و شهردار و کارشناسان ذی صلاح مورد استفاده قرار خواهد گرفت. بر این اساس برای انجمن شهرستان (شورای شهرستان) و انجمن شهر (شورای شهر) جایگاه مشورتی دیده شده است، که در مورد امر مهمی چون طرح های جامع شهری دیدگاه های این دو شورا مورد توجه قرار خواهد گرفت.

در بند ۳ ماده ۴ همین قانون مجدداً بر جلب نظر انجمن شهر (شورای شهر) و شهرداری مربوط در حین تهیه طرح های تفصیلی به طور مستقیم تأکید شده است.

### ۶- کمیسیون ماده ۵

در ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرستان و معماری مصوب ۱۳۵۲ و اصلاحیه های بعدی آن چنین آمده است: «بررسی و تصویب طرح های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان یا فرمانداری کل به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار یا فرماندار کل و به عضویت رئیس انجمن شهرستان (شورای شهرستان) و شهردار و نمایندگان وزارت فرهنگ و هنر (ارشاد اسلامی) و آبادانی و مسکن و نماینده مهندس مشاور تهیه کننده طرح انجام می شود». در ادامه نیز آمده است که آن قسمت از نقشه های تفصیلی که به تصویب انجمن شهر (شورای شهر) برسد، برای شهرداری لازم الاجرا خواهد بود.

در اصلاحی تبصره اصلاحی ۱۳۶۵/۹/۲۵ در کمیسیون ماده پنج تهران، رئیس شورای شهر تهران عضویت دارد. بدین ترتیب در شهرستان ها رئیس شورای شهرستان در کمیسیون ماده پنج عضویت دارد.

### ۷- عضویت در هیئت بدوی و هیئت تجدید نظر ادعای تکفل در نظام وظیفه

ماده ۲۴ قانون نظام وظیفه عمومی مصوب سال ۱۳۶۳ بیان داشته است که «به وضع مشمولانی که ادعای تکفل کنند در مراکز شهرستان ها و بخش ها به وسیله هیئتی مرکب از اشخاص زیر رسیدگی می شود:

الف- بخشدار محل یا نماینده او.

ب- رئیس سازمان وظیفه عمومی.

ج- نماینده دادستان شهرستان و در صورت نبودن دادسرا و وجود دادگاه صالح، نماینده دادگاه.

د- نماینده سپاه پاسداران محل.

ه- یک نفر از نمایندگان شورای اسلامی شهرستان یا شورای اسلامی بخش یا شهر به معرفی شورای مربوط.

طبق ماده ۲۴ قانون نظام وظیفه، شورای اسلامی شهرستان یا بخش و یا شهر در هیئت بدوی رسیدگی به وضعیت ادعای تکفل دارای نماینده است.

ماده ۲۶ قانون نظام وظیفه نیز «هیئت تجدید نظر و رسیدگی به اعتراضات» را پیش بینی کرده که این هیئت در مرحله بعد به اعتراضاتی که نسبت به مصوبات هیئت بدوی وجود دارد، رسیدگی می کند.

در ترکیب هیئت مذکور، علاوه بر فرماندار یا معاون او، فرمانده نظام وظیفه یا معاون او، دادستان شهرستان یا یکی از دادیاران، فرمانده سپاه یا قائم مقام وی، و یک نفر به انتخاب شورای اسلامی شهرستان مربوط حضور دارند.

بدین ترتیب نماینده شورای اسلامی شهرستان یکی از اعضای اصلی هیئت تجدید نظر است که در آن حضور مستقیم دارد.

## ۸- کمیسیون ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم (کمیسیون تقویم املاک)

ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم تعیین ارزش معاملاتی املاک را به عهده کمیسیون تقویم املاک قرار داده است. در کمیسیون تهران دو نفر معتمد محل، بصیر و مطلع در امور تقویم املاک به معرفی شورای شهر، و در مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها نیز علاوه بر سایر اعضا، دو نفر معتمد محل بصیر و مطلع در امور تقویم املاک به معرفی شورای شهر حضور دارند.

در هر بخش و روستاهای تابع (بر اساس تقسیمات کشوری) نیز دو نفر معتمد محل بصیر و مطلع در امور تقویم املاک به وسیله شورای بخش مربوط معرفی می‌شوند و در کمیسیون عضویت خواهند داشت.

کمیسیون تقویم املاک در تهران به دعوت وزارت امور اقتصادی و دارایی، و در شهرستان‌ها به دعوت مدیر کل یا رئیس امور اقتصادی و دارایی در محل وزارتخانه مذکور یا ادارات تابع آن تشکیل خواهند شد.

در ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم آمده است که جلسات کمیسیون با حضور کلیه اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات گرفته شده با دو سوم آرا معتبر است.

بدین ترتیب نماینده شورای شهر، در سطح تهران، شهرستان‌ها و بخش‌ها در کمیسیون تقویم املاک عضو است و در تصمیم‌گیری‌ها نقش مستقیم دارد.

## ۹- شورای آموزش و پرورش شهرستان و مناطق

در قانون تشکیل شورای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی در دو شورای آموزش و پرورش شهرستان و مناطق عضویت رئیس شورای شهرستان پیش بینی شده، که به قرار ذیل است:

الف - در ماده ۵، ترکیب شورای آموزش و پرورش شهرستان - شامل امام جمعه، فرماندار، رئیس آموزش و پرورش، معاون پرورشی و رئیس شورای شهرستان - بیان شده است.

ب - در ماده ۹، شرح وظایف و ترکیب شورای منطقه حسب مورد مشابه شورای شهرستان و طبق دستورالعملی که به وسیله وزارت آموزش و پرورش با تأیید شورای عالی آموزش و پرورش ابلاغ گردیده است.

در حقیقت غیر از شورای آموزش و پرورش استان، در دو سطح پایین تر شهرستان و منطقه رئیس شورای اسلامی حضور دارد.

## ۱۰- عضویت در شوراهای حل اختلاف دادگستری

در ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۳) چنین آمده است: «به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه مشارکت‌های مردمی، رفع اختلاف محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارد و یا ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است، به شوراهای حل اختلاف واگذار می‌گردد».

در آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۹ مصوب ۸۲/۵/۶ در بند ۲ ماده ۱ آمده است: «ضرورت تشکیل شورا در هر محل اعم از روستا، بخش،

شهر و یا محدوده‌ای از شهر، همچنین حوزه صلاحیت محلی آن را رئیس حوزه قضایی و فرماندار با مشورت شورای اسلامی شهر یا روستا تعیین می‌نمایند».

بر اساس این بند، شورای اسلامی در مورد تشکیل «شورای حل اختلاف» دارای نظر مشورتی است.

در ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی در مورد انتخاب اعضا چنین آمده است: «شورا از سه عضو تشکیل می‌شود. یک نفر به انتخاب قوه قضاییه به عنوان رئیس شورا، و یک نفر با انتخاب شورای شهر یا بخش یا روستای مربوط حسب مورد و یک نفر معتمد محل توسط هیئت‌های مرکب از رئیس حوزه قضایی، فرماندار، فرمانده نیروی انتظامی و امام جمعه و در صورت نبودن امام جمعه، روحانی برجسته محل برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند...».

بدین ترتیب بر اساس ماده ۱۸۹ قانون و آیین‌نامه اجرایی آن نمایندگان شورا در سطح شهر و بخش و روستا در هیئت حل اختلاف عضویت مستقیم دارند.

## ۱۱- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی

در ماده ۷۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آمده است که به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود.

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بر اساس تصویب نامه ۸۲/۳/۲۸ هیئت وزیران دارای ۱۶ کارگروه تخصصی است.

به طور کلی باید به این نکته مهم اشاره کرد که در آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۰ هر جا که به عضویت نماینده شوراها اشاره شده، حق رأی برای آن در نظر گرفته نشده است و در واقع نقش نماینده شورا صرفاً به عنوان ناظر است. توضیح اینکه این مورد برای نمایندگان مجلس، رئیس سازمان مهندسی و نمایندگان تشکلهای غیردولتی نیز مشابه شوراهاست و آنها نیز به عنوان ناظر در جلسات حضور دارند. علاوه بر این، در قانون اصلاحیه نیز حضور نماینده شورا به عنوان ناظر در سایر شوراها پیش بینی شده است.

با توجه به اهمیت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در تبصره ماده ۷۸ مکرر ۱ قانون اصلاحیه ۸۲/۷/۶ شوراها آمده است: «سه نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان شرکت می‌نمایند».

لازم به ذکر است که در تصویب نامه ۸۲/۳/۲۸ هیئت وزیران اعضای مدعو شامل رئیس شورای اسلامی استان و رئیس شورای اسلامی شهر مرکز استان اند؛ اما در زمان حاضر با توجه به مبنا بودن قانون اصلاحیه و مؤخر بودن آن سه نفر از شورای استان در شورای برنامه‌ریزی حضور دارند.

عضویت نماینده شورای اسلامی در موارد زیر است:

الف - عضویت سه نفر از شورای اسلامی استان در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان.

ب - عضویت رئیس شورای اسلامی شهر مرکز استان در کارگروه

بهینه سازی مصرف سوخت، بدون حق رأی.

شده است که طی دستورالعملی که به تصویب هیئت امنای رسد، تعیین می گردد.

عضویت نمایندگان شورای اسلامی استان و شهر از آن جهت اهمیت دارد که می تواند فصل مشترکی برای فعالیت های فرهنگی و ورود شوراها در مدیریت فرهنگی شهر و استان باشد.

پ - در کارگروه شهرسازی و معماری بنا به تشخیص رئیس کارگروه حسب مورد از رؤسای شوراهای اسلامی شهر، شهرستان و استان مربوط برای شرکت در جلسات، بدون حق رأی دعوت به عمل می آید.

ت - در کارگروه آمایش و محیط زیست، رئیس شورای اسلامی استان و در غیاب او رئیس شورای اسلامی شهر مرکز استان، بدون حق رأی شرکت می کنند.

ث - در کارگروه بانوان و جوانان رئیس شورای اسلامی استان بدون حق رأی شرکت می کند.

لازم به ذکر است آیین نامه ای که در آن وضعیت اعضا تعیین شده است، تا پایان برنامه - یعنی پایان سال ۱۳۸۳ - دارای اعتبار خواهد بود و امکان تغییر وضعیت در شورای برنامه ریزی و کارگروه های تخصصی نیز وجود دارد.

#### ۱۲- سازمان مدیریت و برنامه ریزی

در بند ۵ ماده ۷۸، مکرر ۲ قانون اصلاحیه تشکیلات و وظایف شوراها (مصوب ۸۲/۷/۶) آمده است که «سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش نویس لوایح برنامه های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان ها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استان ها قرار دهد. شورای عالی استان ها پیشنهاد های اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه مذکور به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور اعلام خواهد کرد».

موافق این ماده، قانونگذار برای شورای عالی استان ها در مورد برنامه های توسعه و بودجه کشور جایگاه مشورتی در نظر گرفته است، تا شورای عالی استان ها نظرهای اصلاحی خود را به این سازمان منعکس کند.

#### ۱۳- هیئت امنای کتابخانه های عمومی کشور

در ماده ۲ قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه های عمومی کشور مصوب ۸۲/۱۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی آمده است که به منظور ایفای وظایف مندرج در این قانون، هیئت امنای کتابخانه های عمومی کشور تشکیل می گردد.

در ترکیب هیئت امنای مذکور علاوه بر وزیر فرهنگ و ارشاد، معاون ذی ربط سازمان مدیریت، یک عضو از کمیسیون فرهنگی مجلس، رئیس کتابخانه ملی و پنج نفر از صاحب نظران و رئیس شورای عالی استان ها حضور دارند. وظایف هیئت امنای کتابخانه های عمومی کشور در ۸ بند و یک تبصره در ماده ۳ ذکر شده است.

به همین سان انجمن کتابخانه های عمومی استان با عضویت رئیس شورای اسلامی استان و انجمن کتابخانه های عمومی شهرستان با عضویت رئیس شورای اسلامی شهرستان تشکیل می گردد.

در ماده ۱۰ قانون مذکور چنین آمده است: «انجمن کتابخانه های عمومی استان با تصویب هیئت امنای می تواند در بخش ها، شهرها و روستاهایی که دارای شرایط لازم هستند نسبت به تشکیل انجمن کتابخانه های عمومی بخش، شهر و روستا اقدام کند. در مورد ترکیب انجمن های مذکور، در تبصره ذیل همین ماده ذکر

#### ۱۴- کمیسیون نظارت بر اصناف

در قانون نظام صنفی کشور که در تاریخ ۸۲/۱۲/۲۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، ۲ کمیسیون در سطح شهرستان های مراکز استان و سایر شهرستان های استان پیش بینی شده است.

در فصل اول قانون نظام صنفی در تعریف کمیسیون نظارت چنین آمده است: «کمیسیونی است که به منظور برقراری ارتباط و ایجاد هماهنگی بین اتحادیه ها و مجامع امور صنفی با سازمان ها و دستگاه های دولتی در راستای وظایف و اختیارات آنها و همچنین نظارت بر اتحادیه ها و مجامع امور صنفی هر شهرستان تشکیل می شود».

در ماده ۴۸ فصل ششم آمده است که در کمیسیون نظارت شهرستان های مراکز استان ها و در سایر شهرستان های هر استان رئیس شورای شهر عضویت دارد.

تبصره ۳ ماده ۴۸ بیان می دارد که «در تهران، هیئت عالی نظارت وظایف کمیسیون نظارت را انجام خواهد داد». لازم به ذکر است که در ترکیب هیئت عالی نظارت نماینده ای از شورای اسلامی عضویت ندارد.

#### ۱۵- هیئت نظارت بر تأسیس و فعالیت سازمان های غیردولتی

ماده ۱ تلفیق آیین نامه اجرایی ۸۱/۱۱/۹ و اصلاحیه مورخ ۸۲/۱۰/۲۳ هیئت وزیران در خصوص تأسیس و فعالیت سازمان های غیردولتی در بند «ت» به معرفی مراجع نظارتی پرداخته است. در سطح شهرستان هیئت نظارت شهر متشکل از فرماندار، نماینده شورای اسلامی شهرستان و نماینده سازمان های غیردولتی شهرستان تشکیل شده است.

در همین بند هیئت نظارت استان با عضویت استاندار نماینده شورای اسلامی استان و نماینده سازمان های غیردولتی معرفی شده است.

در نهایت نیز هیئت نظارت در سطح کشور مرکب از معاون ذی ربط وزیر کشور، نماینده شورای عالی استان ها و نماینده سازمان های غیردولتی عنوان شده است.

در ماده ۲۴ همین آیین نامه وظایف چهارگانه زیر برای هیئت های نظارت در نظر گرفته شده است:

الف - دریافت و بررسی اساسنامه متقاضیان تأسیس (سازمان) و اقدام به صدور پروانه فعالیت آنها پس از احراز شرایط و ضوابط مقرر در این آیین نامه.

ب - دریافت گزارش عملکرد اجرایی و مالی سالانه و در صورت لزوم موارد مقطعی.

پ - رسیدگی موردی به عملکرد اجرایی و مالی سالانه و در صورت ضرورت.



ت - نظارت بر اجرای موارد این آیین نامه.

ث - رسیدگی به عملکرد سازمان در مورد عدم رعایت مقررات این آیین نامه.

ملاحظه می شود که در امر مهمی مانند تأسیس و نظارت بر فعالیت تشکل های غیردولتی در هیئت سه گانه نظارت شامل شهرستان، استان و کشور یکی از اعضای سه گانه از نمایندگان شورا است. در واقع به لحاظ ماهیت کار، یعنی بسط و توسعه فعالیت تشکل های غیردولتی، مناسب ترین شرایط برای تعامل بین شوراهای اسلامی و این گونه تشکل ها فراهم آمده است.

افزون بر این با توجه به اینکه عضو بعدی هیئت نظارت نیز نماینده تشکل های غیردولتی است، انتظار دست پایین این است که بهترین زمینه برای رشد این تشکل ها و فعالیت اجتماعی و فرهنگی آنها فراهم است و بر اساس این قانون شوراها مناسب ترین عرصه را برای خدمتگزاری پیدا کرده اند.

### جمع بندی

بدین ترتیب ملاحظه می شود که در برخی از شوراها، نمایندگان شوراهای اسلامی به طور مستقیم حضور دارند - مانند شورای آموزش و پرورش - و در بعضی از شوراها حضور آنها به عنوان ناظر است - مانند شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کارگروه های آن - و در برخی از شوراها نیز نظریات مشورتی آنها مورد توجه قرار می گیرد - مانند شورای عالی معماری و شهرسازی.

بدیهی است که ایفای نقش پویا و حضور فعالانه در سه سطح مستقیم، ناظر، و مشاور به وسیله شوراهای اسلامی شهر می تواند موجبات ارتقای نقش ها و تأثیرات مستقیم در تصمیم گیری ها را به دنبال داشته باشد. همچنین باید افزود که حضور و تأثیر در تصمیمات ۲۹ شورای مختلف اگر به وسیله اعضای شوراهای اسلامی مورد اهتمام جدی واقع شود، می تواند پتانسیل و انرژی ذخیره شده ای از تأثیرگذاری شوراها را آزاد کند و این امر در گرو آماده بودن اعضا و شناخت آنها از مأموریت سایر شوراها خواهد بود.

بر این نکته نیز باید افزود که نظام قانونگذاری کشور در سطوح مختلف به جایگاه و ایفای نقش مطلوب شوراهای اسلامی شهر و روستا و قوف پیدا کرده است، به گونه ای که در قوانین و تصویب نامه های مرتبطی که در طول یکی دو سال گذشته رسمیت یافته اند، نقش شوراهای اسلامی دیده شده است. به طور مثال، در قانون تأسیس کتابخانه های عمومی (۱۳۸۱)، قانون نظام صنفی (۱۳۸۲)، تصویب نامه ساماندهی اسکان غیررسمی (۱۳۸۲)، آیین نامه تأسیس سازمان های غیردولتی (۱۳۸۲) و سایر موارد عضویت نماینده شورا به عنوان عضو مستقیم و تأثیرگذار پیش بینی شده است و قانونگذار نقش شوراها را در امر تصمیم گیری و نظارت، به وسیله نظام حاکمیت به رسمیت شناخته است. نکته در خور تأمل دیگر اینکه روند مذکور، آهنگی رو به تزاید یافته است، که به عنوان نمونه می توان به قوانین، آیین نامه ها و تصویب نامه های مرتبط سال ۱۳۳۴ تا سال ۱۳۸۰ اشاره کرد.

### ۱۶- ستاد توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی

در بند شماره ۶ تصویب نامه مورخ ۸۲/۱۱/۱۹ هیئت دولت آمده است که «به منظور هدایت و نظارت بر اجرای طرح های توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی در استان های درگیر، ستادی تحت عنوان ستاد توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی با عضویت استاندار و عالی ترین مقام استانی وزارتخانه های مسکن و شهرسازی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کار و امور اجتماعی، صنایع و معادن، اطلاعات، دادگستری، آموزش و پرورش و سازمان های حفاظت محیط زیست و مدیریت و برنامه ریزی کشور، فرماندار شهرستان مربوط، شهردار و رئیس شورای شهر مربوط، فرمانده نیروی انتظامی استان و مدیران عامل شرکت های آب و فاضلاب، توزیع نیروی برق و گاز استان تشکیل می شود».

### ۱۷- کمیسیون مرکزی مأموریت اعضای شوراهای اسلامی به خارج از کشور

در ماده تصویب نامه شماره ۳۷۴۷/ت/۳۰۶۳ هـ مورخ ۸۳/۲/۵ با عنوان آیین نامه سفر اعضای شوراهای اسلامی محلی به خارج از کشور آمده است که «به منظور نظارت، هماهنگی و تصمیم گیری در خصوص مأموریت اعضای شوراهای اسلامی به خارج از کشور، کمیسیونی به ریاست معاون وزیر کشور در امور اجتماعی و شوراها و با عضویت رئیس شورای عالی اسلامی استان ها و نمایندگان تام الاختیار معاونت اجتماعی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، معاونت امور کنسولی و مجلس وزارت امور خارجه و معاونت فرهنگی و سیاسی وزارت اطلاعات تشکیل خواهد شد».

بدین ترتیب ملاحظه می شود که در کمیسیون مذکور رئیس شورای عالی استان ها نیز عضویت دارد و در خصوص اعطای مجوز مأموریت های خارج از کشور به شوراهای اسلامی متقاضی، مستقیماً همکاری می کند.

### ۱۸- ستاد استانی احیای زکات

این ستاد با هدف احیای زکات در سطح مرکز تشکیل شده است

#### منابع

- ۱- سازمان مدیریت و برنامه ریزی، قانون برنامه سوم توسعه ... ۱۳۷۸.
  - ۲- سازمان مدیریت و برنامه ریزی، تصویب نامه هیئت وزیران، مصوب ۸۲/۲/۲۸.
  - ۳- منصور، جهانگیر، مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهروندی، نشر دوران، ۱۳۷۸.
  - ۴- مجموعه مصوبات هیئت دولت مندرج در روزنامه رسمی.
- ش. تلفیق آیین نامه و اصلاحیه فعالیت و تأسیس سازمان های غیردولتی.

## افول نظام شورایی (قسمت هفدهم)

حسن شفیعی

دکتر در علوم سیاسی

واقعی است. شهرداری‌ها و انجمن‌های شهر در قالب تعریف شده واحدهای اداری محلی دولت مرکزی بودند که دولت بر اساس قاعده تراکم زدایی - و نه تمرکز زدایی - و به منظور پراکنده کردن وظایف - نه اختیارات - خود میان واحدهای بوروکراتیک محلی آنها را تأسیس می‌کرد. مدیران شهرداری و اعضای شوراهای شهر در واقع شهردار معادل «Mayor» نبودند و بیشتر وظایف مدیر شهر یا City Manager را داشتند. در تعریف شهر آن گونه که در متون کلاسیک جامعه‌شناسی به ویژه در آرای مونتسکیو، ابن خلدون، ماکس وبر و جامعه‌شناسان تاریخی ایران همچون احمد اشرف مشاهده می‌شود، زایش و فرسایش شهرها تابع قوانین طبیعی و ارگانیک هستند و نه مصنوع و تابع مهندسی اجتماعی یا عزم سیاسی دولت‌ها از بالا. در واقع دولت یا جامعه سیاسی محصول دینامیسم درونی جامعه مدنی است. دولت ساختمانی است که بر شالوده شهرها استقرار می‌گردد، نه بر عکس. وضعیت حیات شهری و شهرنشینی در ایران عکس چنین احتجاجات نظری بوده است.

آن گونه که در ماده ۲ قانون شهرداری پیش‌گفته آمده است، هدف از تشکیل شهرداری تدارک وسایل آسایش و تأمین نیازمندی‌های عمومی مربوط به اهالی شهر و قصبه بوده است. در چنین رویکردی مدیریت مجموعه شهرداری عموماً در حد یک بنگاه خدمات شهری تقلیل پیدا می‌کند و جایگاه آن در حد واحدهای دموکراتیک محلی ارتقا نمی‌یابد. به رغم چنین رویکرد خدمات محوری به شهرداری‌ها در مواد ۳ و ۴ از شهرداری‌ها به عنوان بنگاه‌های دارای شخصیت حقوقی (بدون اینکه به قید مستقل بودن آن اشاره شود) و انتخابی اشاره شده است. شهرداری‌ها به رغم اینکه دارای شخصیت حقوقی بودند، نمی‌توانستند ظرفیت دعوی در برابر دولت قرار بگیرند. وابستگی مالی و سیاسی شهرداری‌ها عملاً مانع از اعمال چنین حقی برای آنها می‌شد. شهرداری در امتداد دستگاه دیوانی دولت مرکزی بود و دولت نمی‌توانست شاکی و در عین حال متشاکی باشد.

انتخابی بودن شهرداری نیز از جمله عناوینی بود که در جمله‌های آن ردپای دولت مرکزی مشاهده می‌شد. بر اساس ماده ۴ قانون مذکور آمده بود که «هر شهرداری انجمنی خواهد داشت که از طرف اهالی مستقیماً و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی برای مدت چهار سال انتخاب می‌شود. عده آنها در مرکز شهرستان‌ها

همان طور که اشاره شد، اشغال ایران در شهریور ۱۳۲۰ با ضعف و سستی دولت مرکزی در ایران همراه بود و تمامی موضوعات مملکتی و نظام دیوانی تحت الشعاع مسئله اشغال قرار گرفته بودند. بحران نفت شمال و ظهور جنبش‌های اجتماعی گریز از مرکز از نتایج عمده این اوضاع نابسامان بودند. انجمن‌های شهر و شهرداری‌ها تقریباً به حال خود رها شده بودند، یا در مجموعه سیاست‌های بحرانی زمان اشغال قرار گرفته و یا دستاویز فرقه‌های تجزیه طلب - به ویژه در آذربایجان، کردستان و فارس - شده بودند. با خاتمه یافتن بحران ناشی از اشغال ایران، دولت مرکزی مصمم شده بود پایه‌های اقتدار خود را مستحکم سازد. یکی از تلاش‌های عمده دولت در این زمینه وضع قوانینی بود که بتواند به نحو مؤثرتری اقتدار دیوانی دولت را در اقصی نقاط مملکتی اعمال کند. تصویب «قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۴ مرداد ۱۳۲۸» از جمله تلاش‌های دولت برای سازماندهی مجدد شهرداری‌ها و انجمن شهر با هدف تحکیم اقتدار دولت مرکزی بود. جالب توجه اینکه عنوان قانون مذکور عیناً همان عنوانی است که در دوره پهلوی اول مبنای اداره شهرداری‌ها و انجمن شهر قرار گرفته بود.

در این قسمت به تحلیل و تشریح این قانون پرداخته می‌شود. قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات، مصوب ۴ مرداد، مشتمل بر ۵۰ ماده است که در آن سرفصل‌های کلیات، تشکیل انجمن نظارت، تشکیل انجمن، تشکل اداره شهرداری و رفع اختلافات، وظایف انجمن شهر و قصبه، وظایف شهرداری و متفرقه مشاهده می‌شود.

در ماده اول کلیات آورده شده است که علاوه بر شهرهایی که تا قبل از وضع این قانون دارای شهرداری بوده‌اند، وزارت کشور با تصویب هیئت وزیران و با توجه به جمعیت، وضعیت اقتصادی و نیازمندی می‌تواند شهرداری تأسیس کند. بنابراین شرط تأسیس شهرداری منوط به عزم سیاسی دولت مرکزی شده بود. دولت به صلاحدید و با توجه به سیاست‌های داخلی خود می‌توانست اجازه تأسیس مدیریت محلی را بدهد. مدیریت محلی در این چارچوب نیز به معنی رایج و دموکراتیک آن یعنی حکومت محلی نبود. حکومت محلی دارای شرایطی همچون تأسیس شدن بر شالوده محلی بودن، استقلال مالی و انتخاب محلی به معنای

و قصباتی که عده نفوس آن از ده هزار نفر تجاوز نکند شش نفر و حداکثر تعداد نمایندگان یک شهر از بیست و پنج هزار نفر تجاوز نمی‌کند، مگر شهر تهران که ۳۰ نفر نماینده خواهد داشت». جالب توجه اینکه در همین ماده پیش بینی شده بود که تعیین تعداد نمایندگان هر شهر و تهیه نقشه محله‌ها و نواحی به وزارت کشور محول شده بود. به عبارتی حدود و ثغور هر شهر و تعداد نمایندگان آن شهر را نه مقتضیات محلی و نیازمندی‌های ساکنان و شرایط بومی، اقلیمی، زیست محیطی، تاریخی و فرهنگی بلکه سیاست‌های عمومی دولت مرکزی تعیین می‌کرد.

افرادی که در انجمن شهر انتخاب می‌شدند از لحاظ تحصیلات داشتن خواندن و نوشتن زبان فارسی برای آنها کفایت می‌کرد. البته این افراد نباید محجور یا مقصر و یا مشهور به فسق و فجور می‌بودند. شرط اصلی پذیرش اجتماعی بود، بدون اینکه به لیاقت، کارآمدی، توان علمی و تخصص این افراد در شناخت مسائل شهری و مدیریت شهرها توجهی شده باشد. افراد محروم از رأی دادن و انتخاب شدن در انتخابات انجمن شهرها، در ماده ۷ پیش بینی شده بودند. بر اساس این ماده «نخست وزیر، وزیران، معاونین وزرا، استانداران، فرمانداران، بخشداران و معاونین آنها، رؤسای محاکم، دادستان، بازپرس و رؤسای ادارات محلی در حوزه مأموریت خود نمی‌توانستند به اشخاص نامزد انجمن شهر رأی داده یا خود نامزد انجمن شهر شوند، مگر اینکه استعفا دهند». این ماده دارای یک تناقض اساسی بود و آن اینکه رأی دادن حق هر شهروندی است، هر شهروند دارای یک سری حقوق سیاسی است که پایین‌ترین و حداقل آن مشارکت در انتخابات محلی و دادن رأی است. به هر حال هر شهروند در محدوده‌ای که زندگی می‌کند تصمیمات مجموعه سیاستگذاران محلی زندگی و شرایط زیست وی را نیز متأثر می‌سازد و وی می‌تواند حداقل در این سطح از تعیین سرنوشت خود ظاهر شود، هر چند که حق انتخاب شدن را نداشته باشد. تعارض دیگر در این ماده مربوط به آن بود که مأموران شهربانی، ژاندارمری و نظامیان فقط در «دوران مرخصی» می‌توانستند در رأی دادن شرکت کنند. سؤال این است که آیا در این دوران علقه سازمانی از آنها زایل می‌گردد. آیا در دوران مرخصی این افراد وفاداری سازمانی خود را از دست می‌دهند؟ به هر حال شأن نزول چنین عبارتی عملاً به نحوی بود

که منجر به نزول شأن آنها می‌شد.

در انتخابات انجمن شهر، انجمن نظارتی (در فصل دوم قانون) پیش بینی شده بود که در آن ۱۵ نفر از طبقات پنج‌گانه (علماء، بازرگانان، اصناف، کشاورزان) از هر طبقه ۳ نفر و ۱۰ نفر از معتمدان محل از طرف فرماندار یا بخشدار دعوت می‌شدند تا از بین خود انجمن نظارت بر انتخابات را تشکیل دهند. وزارت کشور می‌توانست شعبه‌های انجمن نظارت را با گزارش دریافت شده به وسیله فرمانداری یا بخشداری منحل کند. وظیفه انجمن محدود به دوران برگزاری انتخابات بود و دخالتی در شرایط انتخاب شونده‌ها نداشت. نظارت بر حسن انجام انتخابات، شمارش آرا و اعلان نتایج انتخابات از جمله وظایف انجمن مذکور به شمار می‌رفت. انجمن شهر جلسات ماهیانه‌ای داشت که در محل شهرداری تشکیل می‌شد. بر اساس ماده ۲۴ قانون مذکور «عضویت در انجمن شهر افتخاری بود» و اعضا مقرری یا مبالغی بابت حضور در انجمن شهر دریافت نمی‌کردند و به عبارتی مستخدم دولت محسوب نمی‌شدند. بر اساس ماده ۲۹، انتخاب شهرداران دو درجه‌ای بود، به عبارتی شهرداران به طور مستقیم و بدون واسطه به وسیله اعضای انجمن شهر انتخاب نمی‌شدند بلکه «انجمن شهر با رأی مخفی از اهالی محل و یا از بین کارمندان دولت و شهرداران ۳ نفر را برای ریاست شهرداری به وسیله فرماندار به وزارت کشور پیشنهاد می‌نمودند و وزارت کشور برای یکی از آنان که صلاح می‌دانست حکم ریاست شهرداری صادر می‌کرد. برای ریاست شهرداری تهران، شاه حکم صادر می‌کرد». مدت ریاست شهرداری ۲ سال تعیین شده بود. شهردار مستخدم رسمی دولت محسوب می‌گردید، از دولت حقوق دریافت می‌کرد و در صورتی که کارمند رسمی دولت بود مدت خدمت وی جزو دوران و سابقه خدمت برای بازنشستگی محسوب می‌شد.

در قسمت بعدی مقاله به تشریح وظایف انجمن شهر و شهرداری در قانون مذکور پرداخته خواهد شد.

# حومه

## محمود برآبادی

کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای

مسکن و افزایش اجاره بهای خانه در داخل شهرها از سوی دیگر، جریان مخالف حرکت از شهر به بیرون را سبب گردید. چنین روندی همچنان ادامه دارد و افزایش وسایل نقلیه شخصی و گسترش حمل و نقل عمومی تسریع کننده آن است. دسترسی آسان به حومه به مدد وسایل نقلیه‌ای که روز به روز سرعت بیشتری می‌گیرند و - در مقایسه با قیمت سایر کالاها - ارزان تر عرضه می‌شوند، باعث شده است که بسیاری افراد محل سکونت خود را در حومه انتخاب کنند و برای رفتن به سرکار چنین مسیر طولانی را هر روزه طی کنند، با این امید که هم از امکانات شهر بهره ببرند و هم مزایای دور بودن از شهر نصیب شان شود.

### تعریف

حومه به حوزه‌ای اطلاق می‌گردد که عمدتاً مسکونی است و در بیرون شهر واقع شده است. به عبارتی، بخش بیرونی یا پیرامونی شهر که بیشتر به صورت منطقه مسکونی - خوابگاهی درمی‌آید و به طور گسترده از لحاظ فرصت‌های اشتغال و خدمات به بخش داخل شهر وابسته است، حومه نام دارد.

حومه را نباید با شهر اقماری اشتباه گرفت، چرا که حومه‌ها تأمین کننده نیروی کار شهری و مصرف کننده کالا و خدمات شهرند، در حالی که شهرهای اقماری، جذب کننده نیروی انسانی و تولید کننده کالا و خدمات‌اند؛ و در نتیجه درجه وابستگی شهرهای اقماری به شهر مرکزی از حومه‌های شهری بسیار کمتر است.

در برخی از کشورها نیز به بخش‌هایی که در آن سوی مرزهای اداری شهرداری‌ها قرار دارند حومه گفته می‌شود، اما تعریف دقیق‌تر حومه همان است که در ابتدا ذکر گردید.

### پیشینه

از قرن نوزدهم به دلیل نارسایی‌ها و آلودگی‌های بخش قدیمی شهرها، حومه‌ها برای زندگی خانواده‌های طبقه ثروتمند و طبقه متوسط شهری انتخاب شدند. تکامل فناوری حمل و نقل، خانواده‌های شهری را به زندگی در حومه‌ها و دور از بخش مرکزی شهرها علاقه‌مند ساخت. در قرن بیستم، استفاده خانواده‌های شهری از اتومبیل، افزایش

الف :  
ب :  
ج :

القباى شهر



به دنبال انقلاب صنعتی و رونق شهرها، جاذبه‌های شهری روستانشینان را به امید یافتن کار و امکانات بیشتر و زندگی متنوع‌تر، به خود جذب کرد و روند مهاجرت به شهرها را باعث شد.

با گسترده‌گی شهرها، ترافیک و ازدحام، سروصدا و آلودگی هوا و آسیب‌های اجتماعی شهر از یک سو و گرانی و کمبود

وسيله نقلیه عمومی، گران شدن زمین در محدوده مرکزی شهر و ساختن واحدهای مسکونی از سوی شرکت های ساختمانی در مرزهای دهشهر، حومه نشینی را رونق بخشید.

در نیمه دوم همین قرن، احداث پارک های اداری و صنعتی، باعث به وجود آمدن حومه هایی با کارکردهای اداری و صنعتی شد. در نتیجه در این قبیل حومه ها خدمات رفاهی و تجاری مورد نیاز مردم تأمین گردید و در دسترس همگان قرار گرفت. به طور کلی چهار عامل در توسعه حومه نشینی مؤثر بوده است:

#### الف - افزایش تولید اتومبیل

گرچه وسایل نقلیه عمومی همچون اتوبوس، مترو و تراموا در دسترس افراد به حومه مؤثر است، اما وسیله نقلیه شخصی که امکان دسترس آسان، سریع و کامل حومه نشینان را میسر می کند، تأثیر تعیین کننده ای دارد.

وسایل نقلیه عمومی مسیرهای مشخصی را طی می کنند، در حالی که وسیله نقلیه شخصی سفری کامل را از مبدأ به مقصد پوشش می دهد.

#### ب - احداث بزرگراه ها

توسعه و احداث بزرگراه ها این امکان را فراهم می آورد تا مسیرهای طولانی بدون تداخل با ترافیک شهری و در کمترین زمان ممکن پیموده شود.

#### ج - گسترش وسایل ارتباطی

توسعه خطوط تلفن و سایر وسایل ارتباطی همچون فکس و پست الکترونیکی، باعث شده است که حومه نشینان بتوانند بخشی از نیازهای خدماتی - به ویژه خدمات اداری - خود را از این راه تأمین کنند و نیاز به مراجعه حضوری نداشته باشند.

#### د - آلودگی محیط های شهری

گسترش بی رویه شهرها و رشد فزاینده جمعیت موجب بیکاری، فقر و سایر آسیب های اجتماعی می شود و آسایش روانی شهرنشینان را بر هم می زند. چنین شرایطی، شماری از افراد را وادار به ترک محیط پرتنش شهری و اقامت در حومه می کند.

#### مزایا، معایب

حومه ها را نمی توان روستا به حساب آورد، چون تراکم آنها از حد روستا بیشتر است و نیز نمی توان شهر انگاشت، چرا که نه به اندازه شهر متراکم اند و نه واجد نظام و ارتباط شهرند. برای حومه های شهری می توان امتیازاتی به شرح زیر در نظر گرفت:

۱- هر طبقه ای از جامعه در حومه های ویژه ای زندگی می کنند، زیرا انتخاب نوع حومه با درآمد خانواده ها ارتباط مستقیم دارد. اتومبیل مهم ترین عاملی است که حومه های طبقاتی را از هم متمایز می کند و باعث می شود اقشار ویژه ای با درآمد و پایگاه اقتصادی معین در حومه های انتخابی و واحدهای مسکونی دلخواه شان در مجاورت هم زندگی کنند.

۲- اعتبار اجتماعی و فرهنگی حومه های شهری در بیشتر موارد بیش از مناطق مسکونی در داخل شهرهاست، گرچه ممکن است ارزش اقتصادی آن کمتر باشد.

۳- در بیشتر حومه ها، فضای سبز و فضای آزاد در دسترس حومه نشینان قرار دارد و تراکم واحدهای مسکونی همانند شهرها نیست؛ البته حومه های طبقات کم درآمد و حومه های قومی از این قاعده مستثنی اند.

۴- نسل جوان با توجه به وضعیت حومه ها، سکونت در آنجا را بر اقامت در شهرها ترجیح می دهد، در حالی که افراد کهنسال سعی دارند همواره در کنار دوستان، اقوام و در مجاورت محل کار خود زندگی کنند. برای آنها علاوه بر وضع جسمی، گسستن از علایقی که سالیان دراز به آن عشق ورزیده اند، دشوار است.

در برابر امتیازاتی که برای حومه برشمرده شد معایبی نیز دیده می شود که می توان آنها را این گونه خلاصه کرد:

حومه ها بیش از آنکه دوست داشتنی باشند، در انسان بی میلی ایجاد می کنند. همه حومه ها شبیه هم به نظر می آیند: بی تحرک اند و به صورت مرکز کودکان و زنان خانه دار درآمده اند؛ در طول روز جنب و جوشی در آنها به چشم نمی خورد و در یک کلام حومه ها در افراد حس بومی بودن را ایجاد نمی کنند. در واقع حومه متشکل از تعداد زیادی خانه است که پراکنده یا متراکم در کنار هم قرار گرفته اند، آن چنان که نه نظامی را به وجود می آورند و نه جامعه ای را شکل می دهند که وجودش از ارکان اصلی زندگی شهری باشد. همسایگان نسبت به هم بیگانه اند و خویشاوندان کاملاً از یکدیگر دورند. مدرسه، فروشگاه و تسهیلاتی از این قبیل نیز بسیار دور از دسترس است. مرد خانه برای رسیدن به کار باید هر روز ساعت ها طی طریق کند و بانوی خانه که در منزل می ماند از یکنواختی و آرامش ملال آور محل سکونت خود در عذاب است و مدام انتظار بازگشت افراد خانواده را می کشد و هرگاه این انتظار طولانی شود نگرانی ناشی از حوادث ناخواسته نیز به آن افزوده می شود.

این گونه است که بانو یا مادر خانواده که در اصل باید بیش از سایرین از حومه نشینی بهره مند شود، خود نخستین قربانی زندگی بی فروغ و ملال آور در حومه هاست.

پراکندگی و دوری حومه ها سبب شده است که حومه نشینان برای شرکت در زندگی روزانه یا دسترس به امکاناتی که در حومه ها فراهم نیست، دائم بین شهر و حومه رفت و آمد کنند و بسیار وابسته به وسیله نقلیه باشند.

با این همه نه در مزایای حومه ها باید راه افراط را پیمود و نه در معایب آن سنگ تمام گذاشت. مقبولیت حومه از یک سو به امکانات موجود در آن بستگی دارد و از سوی دیگر به شرایط دشواری که زندگی در شهر را سبب شده است.

منابع:

۱- شکویی، حسین؛ دیدگاه های نو در جغرافیای شهری، جلد اول، سازمان تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، تهران، ۱۳۷۳.

۲- جرمایف، سرخ، و کریستوفر الکساندر؛ عرصه های زندگی جمعی و زندگی خصوصی، ترجمه منوچهر مزینی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۱.

# وابستگی به خودرو فرهنگ در بیروت

نوشته: مارک پری<sup>\*</sup>

ترجمه و تلخیص: شهرزاد فرزین پاک

کارشناس ارشد شهرسازی

## مقدمه

فرهنگ شهری در لبنان در مقیاسی وسیع، قبل و بعد از دوره جنگ داخلی (۱۹۷۰-۹۰) از الگوهای غربی پیروی کرده است. به ویژه در زمینه حمل و نقل، الگو کاملاً و دقیقاً آمریکایی و با تأکید بیشتر بر خودروهای شخصی بوده است، تا سیستم‌های حمل و نقل عمومی. وابستگی به خودرو در ایالات متحده، بارهای ناپایداری اجتماعی و اقتصادی شامل هزینه‌های مربوط به مشکلات سلامتی و تصادفات، یارانه‌های دولتی سنگین برای ساخت راه‌ها و نگهداری از آنها و مصرف بنزین، مصرف بیش از حد زمین، آلودگی زیست محیطی، ضرر در نیروهای کار و بهره‌وری در نتیجه ترافیک‌های سنگین، کاهش خالص در فرصت‌های اشتغال، و هزینه‌های بالاتر زندگی را به همراه دارد.

اگر تأثیرات منفی خودروها در ایالت متحده که در آن انبوهی از وسایل نقلیه تولید می‌شود و منابع ساخت و استفاده از خودروها فراوان‌اند بسیار قوی است، در لبنان که منابع بسیار محدودتر هستند، درصد بالایی از مواد غذایی (۷۰ درصد) و کالاهای مصرفی غیربادوام با هزینه‌های گزاف وارد می‌شوند و همه خودروها، تجهیزات و مصالح ساخت راه‌ها و ابزارهای تعمیر خودروها وارداتی‌اند این‌گونه تأثیرات نیز بسیار قوی‌ترند.

در مطالعه سال ۱۹۷۰ بیروت، سفرهای موتوری در این شهر چنین برآورد شده است: ۵۲ درصد با خودرو شخصی، ۹ درصد با اتوبوس، ۳۹ درصد با سرویس اشتراکی و تاکسی‌های تک مسافر (غیراشتراکی). البته این‌گونه اطلاعات در زمان جنگ در لبنان و چند سالی پس از آن، برداشت نشدند. آمارهای مربوط به الگوهای حمل و نقل از سال ۱۹۹۴ شروع به جمع‌آوری شد. شواهد حاکی از آن است که در طول جنگ هیچ نوع حمل و نقل عمومی جز تاکسی سرویس‌ها و تاکسی‌های شخصی وجود نداشته است. در واقع در دوره طولانی از جنگ هیچ اتوبوسی در سطح شهر به فعالیت منظم نمی‌پرداخت. در سال ۱۹۹۴ اتوبوس‌ها، وانت‌ها و وسایل نقلیه مشابه - اعم از عمومی و خصوصی - در مجموع حداکثر ۱/۳ درصد از سفرهای اشخاص در کلان‌شهر بیروت را تشکیل می‌دادند. دو مطالعه اخیر برآورد کرده‌اند که خودروها ۸۳ درصد (در سال ۹۸) و ۹۰ درصد (در سال ۹۹) سفرهای همه مسافران را تشکیل می‌دهند و بقیه با اتوبوس‌های عمومی یا خصوصی انجام می‌شوند.

در لبنان خودروها به کالاهای مصرفی توده‌ای بدل شده‌اند. از سال ۱۹۷۴ تا ۱۹۹۸ تعداد کل وسایل نقلیه در لبنان از ۲۴۳۵۸۴ به ۱۵۵۴۳۴۰ دستگاه افزایش یافته است. خودروهای شخصی ۸۸ درصد و ۸۴ درصد از این ارقام را تشکیل می‌دهند. در سال ۱۹۹۷ به ازای هر هزار نفر لبنانی، ۳۰۰ خودرو مسافری شخصی وجود داشت - که نسبتی تقریباً مشابه دانمارک است. سرمایه‌گذاری تجاری در خودروها در قالب سیستم حمل و نقل جمعی در لبنان - شامل واردات خودروها، لوازم‌یدکی، سوخت و سایر موارد - در سال ۱۹۹۵ حدود ۸۲۵ میلیون دلار تخمین زده شد که ۷/۴ درصد تولید ناخالص داخلی کشور بود. از پایان دوره جنگ، خودروهای شخصی ۱۰ درصد کل واردات لبنان را شامل می‌شدند. در سال‌های ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ واردات خودرو به ترتیب ۷۴۴ میلیون دلار و ۶۸۳ میلیون دلار هزینه داشته است. تعداد خودروهای شخصی در دوره ۱۹۸۴ تا ۱۹۹۶ به طور متوسط حدود ۶۰۰۰۰ دستگاه در سال افزایش داشت و در سال ۱۹۹۸ بیش از ۸۶۰۰۰ خودرو نو و استفاده شده وارد شدند. هر خانوار لبنانی ۱۳/۸۵ درصد از درآمد خود را صرف خودرو می‌کند. بر طبق برآوردهای انجام شده در سال ۱۹۹۷ ازدحام در راه‌ها هزینه سالانه‌ای معادل ۲۰۰۰ میلیون دلار برای لبنان در بردارد. تصادف‌ها در لبنان، مطابق برآوردهای سال ۱۹۹۵ هزینه‌ای معادل ۰/۸۹ درصد تولید ناخالص داخلی کشور داشته‌اند. زبان‌های اقتصادی ناشی از استفاده وسیع از خودرو در ایالات متحده،

به روشنی در لبنان نیز مشاهده شدنی است. لبنان به عنوان وارد کننده خودرو و لوازم وابسته به آن، به دلیل وابستگی به خودرو مجبور به پرداخت با جریان ارز ناپایدار است. فراسوی زیان ناشی از ارز خارجی، سرمایه طبیعی و اجتماعی لبنان در قالب منابع محدود شهری و روستایی به تدریج قربانی پرداختن به عادت فرهنگ استفاده از خودرو می‌شود. نتیجه تناقضی همانا فقر فرهنگی و اقتصادی زمین است، که البته ماهیتاً غنی است.

### الگوهای خودرو و کاربری زمین در بیروت

از مهم‌ترین پیامدهای اقتصادی، زیست محیطی و فرهنگی استفاده وسیع از خودرو در بیروت، که زمین در آن به دلیل تمرکز ناشی از جنگ اهمیت فراوانی دارد، تغییر چشم انداز شهر و حومه به گونه‌ای است که جریان ترافیک و پارکینگ را در خود جای دهد. برای درک این زیان، لازم است زمین مورد نیاز خودرو با سایر اشکال حمل و نقل و کاربری‌های شهری مقایسه گردد. در حالی که یک عابر پیاده به ۱/۵ متر مربع فضا برای ایستادن و ۳ متر مربع برای راه رفتن نیاز دارد، برای یک خودرو به طور میانگین ۹۱ متر مربع فضا در حالت سکون (با احتساب همه معابر ضروری برای دسترسی به فضاهای پارکینگ) و ۹۱۴ متر مربع، در حرکت با سرعت ۴۸ کیلومتر در ساعت ضروری است.

در ایالات متحده پس از جنگ جهانی دوم، زمین با درصد و میزانی چهار برابر بیشتر از میزان مورد نیاز اتوبوس و بیست برابر بیشتر از میزان مورد نیاز راه آهن، به وسیله خودروها مصرف شد. بزرگراه‌ها، راه‌ها، پارکینگ و سایر زیرساخت‌های مرتبط با خودرو، تقریباً نیمی از زمین‌های آمریکا را مصرف کردند. از سال ۱۹۸۰ لبنان در شهرنشینی کنترل نشده‌ای ۷ درصد از زمین‌های زراعی و ۱۵ درصد از زمین‌های آبیاری شده‌اش را از دست داد. اکثر این توسعه‌ها در حومه‌های بیروت و سایر شهرهای ساحلی رخ داد. در بیروت و بسیاری از شهرهای مدیترانه‌ای خواهر خوانده آن، ترکیب سنتی زیبایی شهری و غنای کشاورزی کمتر به چشم می‌خورد و اینها



لبنان - بیروت - شهر مملو از تضاد

بیشتر به الگوی شهرهای آمریکایی شبیه‌اند و به نوعی در واقع انبار خودروها و خدمات مربوط به آن هستند. شرایط در شهرهای مدیترانه‌ای بدتر است. این شهرها بی‌شبهت به همتهای آمریکایی آنان، در اصل برای پیاده‌ها و وسایل نقلیه کُند در نواحی تماماً کوچک شکل گرفته و از دانه‌های دکارتی تشکیل شده‌اند و در آنها از بولوارهای عریض و مستقیم خاص آمریکا خبری نیست.

خطوط تراموای عمومی بیروت در دهه ۱۹۶۰ برای امکان پذیر ساختن حرکت آزادانه‌تر خودروها، از بین رفتند. امکانات ویژه افراد پیاده - همچون پیاده‌روها، نیمکت‌ها، پارک‌ها و روشنایی‌ها - کمیاب شدند و یا به منظور جای دادن فضاهای پارکینگ و عریض کردن خیابان‌ها، ناپدید گردیدند. هنوز در هر منطقه تجاری عمده بیروت دسترسی به پارکینگ، با افزایش سالیانه وسایل نقلیه وارداتی، به سرعت کاهش می‌یابد. گسترش امکانات پارکینگ زیرزمینی، نه تنها راه حلی برای مشکل نیست بلکه ازدحام خیابان‌ها را هم تشدید می‌کند. شهر به شدت از طریق بهره‌گیری از زمین‌های بدون استفاده برای فعالیت تجاری و فرهنگی بهره‌ور، به منظور ممکن ساختن حرکت وسایل نقلیه و ایجاد پارکینگ‌ها، از خود مالیات می‌گیرد. زمین شهری فضایی مرده و شبیه به گاراژ شده است که نه برای کاربری‌های فرهنگی قابل استفاده است و نه تجاری.

### خزش حومه بیروت

تخریب فضای شهری بهره‌ور به وسیله خودروها به محدوده شهر بیروت محدود نمی‌شود. با افزایش تعداد خودروها بنگاه‌های تجاری از مناطق تجاری مرکز شهر محو می‌شوند و در حومه‌های شهری که وفور زمین‌های تقریباً ارزان قیمت برای پارکینگ‌های جمعی وجود دارد، دوباره ایجاد می‌گردند. الگوی از بین رفتن مراکز شهری ابتدا در ایالات متحده رخ نمود. مراکز تجاری جدید و فروشگاه‌های بزرگ در دبیاه (۱)، خالد (۲)، جناح (۳) و حضمیه (۴) ایجاد شده‌اند و بسیاری دیگر طراحی شده و در حال ساخت‌اند. این توسعه «موقت» (۵) و «فراگیر» که از طریق قوانین پهنه‌بندی ضعیفی امکان پذیر گردید و در انتهای جنگ کنار گذاشته یا نادیده انگاشته شد، تناقض شدیدی با سیاست‌های برنامه‌ریزی سبز سایر مکان‌ها دارد. مثال شایان ذکر آن است که در اواسط دهه ۱۹۹۰ بریتانیا ساخت فروشگاه‌های بزرگ بیشتر، در خارج از مراکز شهری را به منظور متوقف کردن مصرف رو به رشد زمین روستایی، ممنوع کرد.

صدا، ازدحام و آلودگی، انگیزه‌هایی برای جست و جوی مسکن در حومه‌های شهری به وسیله ساکنان بود. اولویت اصلی مسکن حومه دسترسی مناسب وسایل نقلیه و پارکینگ بود. به این ترتیب زیرساخت اولیه‌ای که فراهم می‌شود جاده‌ای آسفالت شده است. ساختمان‌های آپارتمانی ناگهان در امتداد آن بالا می‌روند. راه دسترسی اصلی به عنوان تغذیه کننده راه‌فرعی جدیدی به کار می‌رود و به همین ترتیب.

شهرهای تاریخی، در اصل در اطراف مرکزی یکپارچه شکل می‌گرفتند، که مکانی بود برای عبادت، بازار، منبع آب سالم، بندر یا ایستگاه قطار و نظایر اینها؛ و مردم و نهادها در مجموعه‌ای در کنار هم واقع می‌شدند، به طوری که تعامل بشری، همکاری متقابل، و اجتماع محلی تسهیل گردد. با این حال توسعه دهندگان حومه‌ها در لبنان و سایر مکان‌ها از الگوی حومه‌های آمریکایی پیروی می‌کنند



لبنان - بیروت

کارآفرینی‌های جمعی به عنوان طعمی از زندگی شهری ترغیب می‌کردند. مثال بارز این سبک غنی منطقه مرکزی بازسازی شده بیروت است. در پروژه منطقه مرکز شهر، بسیاری از ساختمان‌های قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم نوسازی شدند و در فرایند احیای گنجینه‌های معماری مورد توجه قرار گرفتند. پروژه بر اساس بررسی دقیق و موشکافانه هنرهای دستی شامل سنگ کاری‌ها و چارچوب‌های پنجره ظریف و ساخت و نصب نسخه‌های اصل چراغ‌های خیابان است.

اما تا دهه ۱۹۷۰ تقریباً همه این اشکال جذاب از سایر نقاط بیروت ناپدید شدند. ظهور شکوفایی قوی اقتصادی موجب برپایی ساختمان‌هایی شد که اکثراً هیچ ارزش زیبایی‌شناسانه خاصی ندارند. بسیاری از ساختمان‌ها، به گفته یکی از معماران برجسته لبنانی، «جعبه‌های بتنی نادرست طراحی شده‌ای هستند»؛ این ساختمان‌ها استانداردهای جدیدی را بنا گذاشتند که ایده‌های مدرسه باوهاوس را بازتاب می‌داد یا شاید هم تحریف می‌کرد، به طوری که هنر در طراحی را به دلیل مصلحت تجاری رد کرد، که نوعی ابتدال معماری معروف به «پسا مدرنیسم» است.

نمونه این تخریب‌گرایی را می‌توان در هر سری از عکس‌های میدان مارتیرز<sup>(۸)</sup> - که از اواخر دهه ۱۸۰۰ تا دهه ۱۹۷۰ مرکز سنتی بیروت است - مشاهده کرد. در اصل فضای عمومی زیبا، در باغ آراسته‌ای تمرکز یافته و با ساختمان‌های زیبایی احاطه شده است که مقیاس انسانی و پیاده دارند. تا اوایل دهه ۱۹۷۰ همه ساختمان‌های میدان جای‌شان را به انواع بلندمرتبه آن دادند و خط آسمان با علائم خشک نتونی احاطه شد و باغ نیز به منظور نشانی از زندگی غربی بعد از جنگ جهانی دوم به پارکینگ بدل گردید. میدان در موج عظیمی از خودروها که منطق فرهنگی خود را هم تحمیل می‌کرد، غرق شد.

این آفت فرهنگی در سراسر بیروت گسترش یافت. تا اواسط قرن

که در اکثر موارد به دلیل اجتناب از ایجاد مراکز شهری و مشکلات ازدحام خودرو، این الگوها عملاً عمداً انتخاب می‌شوند. رویای حومه در لبنان به این ترتیب بیش از هر چیز زندگی راحت با پارکینگ و سواری است. این رویایی است که به نیازهای خودرو خانواده و نه خود خانواده، یا در مجموع نیازهای فرهنگی اجتماع لبنانی پاسخ می‌دهد. در نبود حمل و نقل عمومی حومه‌ای، خودرو خانواده به سرعت به ناوگانی از خودروها برای هر یک از اعضای خانواده مبدل می‌شود و تقاضا برای خودرو وارداتی افزایش می‌یابد.

پیامدها در این میان شدیدتر شده‌اند. بدون مراکز محلی شهری، حومه نشینی شهری، همانند همتهای آمریکایی خود، نیازمند خودروهایی برای هر نوع فعالیت روزمره زندگی هستند. توسعه استفاده از خودرو در بیروت و اطراف آن موجب گسترش مکان‌هایی شده است که جیمز کانسترتل<sup>(۶)</sup> آن را «ناکجا»<sup>(۷)</sup> می‌نامد. اینها مکان‌هایی بدون ارزش فرهنگی یا هویتی‌اند که تضعیف تعامل اجتماعی را به دنبال دارند و محیط زیست را به سرعت تخریب می‌کنند.

### تجزیه‌گرایی فرهنگی و صدمه فضای عمومی

از زمان ظهور عصر خودرو، معماری در بیروت و سایر شهرهای مدیترانه‌ای با صدمه عظیمی در کیفیت هنری مواجه گردید. ساختمان‌های پیش از عصر خودرو برای جذب کردن افراد پیاده طراحی شده بودند و روحیه‌ای هنری را به شهروندان القا می‌کردند. نماهای ساختمانی با کارهای حکاکی سنگی و آجرکاری‌های تزئین شده بودند. ورودی‌ها به وسیله ستون‌ها یا دیگر اشکالی که تقارن را نشان می‌دادند و به فضای عمومی باز می‌شدند، به روشنی تعریف می‌شدند. پیاده‌روها، نیمکت‌ها، فضاهای سبز، روشنایی‌های تزئین شده، ردیف‌هایی از درختان سایه‌انداز، فواره‌ها و باغ‌ها، همگی مردم را به لذت بردن از مراکز شهر، تبادل ایده‌ها و مشارکت در



بیستم تقریباً تمام ساخت و سازهای جدید با سبک‌هایی ناشناخته - و در واقع نوعی بی سبکی - انجام می‌شدند و همین‌ها اکنون کل شهر را تسخیر کرده‌اند. بسیاری از مناظر شهری را نمی‌توان به راحتی از یکدیگر تشخیص داد، زیرا بسیار شبیه به هم‌اند. افزون بر این، خیابان‌ها به عنوان بخشی از لبنان یا خاورمیانه قابل شناسایی نیستند، چرا که بازتاب فرهنگ و هنر و روحیه جامعه لبنانی به شمار نمی‌آیند. این زبان فرهنگی طبیعتاً باید به دلیل فقدان منابعی باشد که برای حفظ زیبایی شهر لازم است. تناقض آنجاست که هر چه بیروت بیشتر از معماری اصیل دور می‌شود ثروتمندتر می‌گردد. استانداردهای زندگی شهری به گونه‌ای بازمینی شده‌است که ثروت برای مصرف خصوصی باقی بماند و سنت زیباسازی فضاهای عمومی از بین برود.

بخش عمده این تغییر به دلیل تلاقی چند عامل بود: پیدایش بتن به عنوان مصالح ساخت و ساز انعطاف پذیرتر که امکان گسترش اندازه و ارتفاع ساختمان را فراهم می‌آورد؛ ظهور نیروهای اقتصادی که ارزش املاک را در بیروت افزایش می‌داد؛ و عدم حضور کادری از معماران آموزش دیده برای کنترل تقاضای تولید شده در پی رونق ساخت و ساز. اما این عوامل همچنان ضعف هنر در طراحی شهری و زندگی شهری و همچنین سقوط سبک معماری بومی قدیمی لبنان را نامکشوف باقی می‌گذارند.

جین هولتزکی<sup>(۸)</sup> به گونه متقاعدکننده‌ای به این بحث می‌پردازد که بخش بزرگی از این کمبود در هنر و ورشکستگی در زندگی عمومی در نتیجه مستقیم وابستگی به خودرو در جامعه شهری است. با بالا رفتن قدرت خرید خودرو، به تدریج افراد پیاده، پیاده‌روها را به منظور سفر در شهر با خودرو، ترک کردند؛ و این حس آمیخته با رضایت بود که به حس بیگانگی از محیط شهری دوام و قوت می‌بخشید. معماران و برنامه ریزان شهری دریافتند که عصر پیاده به پایان رسیده‌است و بنابراین تزیینات ساختمان‌ها و فضاهای عمومی حذف شدند. شهروند توجه خاص خود را از منظر شهری به سرمایه‌گذاری‌های اصلی خود یعنی خودرو و محل سکونت می‌گرداند که نه تنها معرف سرمایه‌گذاری در بهبود کیفیت زندگی خصوصی است بلکه نوعی بهبود در ارزش شخصی و تصور از عموم نیز هست. در گذشته ساکنان شهرها خود را با زیبایی و فرهنگ شهرشان می‌شناختند، لیکن امروزه خود را با املاک شخصی می‌شناسند.

### شهرگرایی جدید و اُفت الگوی آمریکایی

ضعف فرهنگی شهرهای مدرن منجر به ظهور الگوی بین‌المللی در معماری و برنامه‌ریزی شهری شد، که همانا «شهرگرایی» جدید بود. شهرسازان جدید الگویی را به شیوه‌ای مخالف گذشته اتخاذ کردند، اما آنها همه بر این باور بودند که وابستگی خودرو شهری بایستی از بین برود و محیط زیست شهری بایستی با مقیاس زندگی بشری - و نه ماشین‌ها - منطبق گردد.

برخی از شهرسازان جدید به استفاده از خودروی شخصی اعتراض ندارند. آنها فضاهای مسکونی و کاری را به همراه آن طراحی می‌کنند، اما در عین حال ایجاد نوعی تعادل با حمل‌ونقل عمومی، دوچرخه سواری و پیاده‌روی را تشویق می‌کنند. با توجه به شرایط لبنان این موضوع حائز اهمیت است، چرا که در این کشور تنها آن دسته از الگوهای حمل‌ونقلی امکان‌پذیر هستند که همچنان

استفاده از خودرو در آنها وجود داشته باشد. پورتلند در اورگون<sup>(۹)</sup>، سیستم حمل و نقل عمومی رایگانی را برقرار ساخته‌است که منطقه مرکزی تجاری شهر را پوشش می‌دهد و هزینه‌های آن را از فروش عالی و درآمدهای مطمئن مالیاتی تأمین می‌کند. در هسلت بلژیک نیز اتوبوس‌های مرکزی رایگانی در نظر گرفته شده و این پروژه به شکلی موفق عمل کرده‌است. این شهر که به لحاظ اقتصادی مرده بود، با افزایش ۸۰۰ درصدی در میزان استفاده از اتوبوس، جذب شدن و نگهداری از بنگاه‌های تجاری جدید در مرکز شهر، کاهش مالیات‌های شهری و قرض‌ها به دلیل افزایش مخارج مصرف‌کنندگان و اشتغال، بازگشت جمعیت شهر به سطحی سالم، تصادفات کمتر، سرعت‌های ترافیکی کمتر و وابستگی کمتر به خودرو مواجه شد. شانزده درصد از مسافران اتوبوس در هسلت بلژیک<sup>(۱۱)</sup> پیش از آن با خودرو سفر می‌کردند. در پورتلند و هسلت چنین نبود که خودروها حذف شوند اما گزینه جان‌نشین به لحاظ اقتصادی کارآمد - حمل و نقل عمومی رایگان - ثابت کرد که نه تنها ساکنان چنین چیزی را ترجیح می‌دهند بلکه به لحاظ مالی نیز موفق است.

تلاش‌ها برای کاهش وابستگی به خودرو نیز در کشورهای در حال توسعه کارآمد بوده‌اند. سیاست‌های حمل و نقل پیشرو در کریتیبا<sup>(۱۲)</sup> برزیل در سطح جهانی مطرح است. این شهر از طریق استقرار سیستم جذاب و کارآمد اتوبوس عمومی که تقریباً ارزان هم بود، پول زیادی ذخیره کرد و این ذخیره را به شکل سالن اپرا و سایر ساختمان‌های شهری به عموم بازگرداند.

سایر شهرسازان جدید ترجیح می‌دهند که خودروها را به طور کامل حذف کنند و مناظر شهری «بدون خودرو» به وجود آورند. در بسیاری از شهرهای اروپایی، حکومت‌ها با حمایت مشتاقان روبه‌رو شدند و مراکز شهری تاریخی را برای همیشه به‌روی ترافیک خودرو بستند و خیابان‌ها را برای افراد پیاده، دوچرخه سواران، کودکان، افرادی که برای خرید رفته‌اند و یا به کافی شاپ‌ها می‌روند ایمن ساختند. این روند به سرعت در حال گسترش است. شهر انگلیسی بیرمنگام اخیراً یک چهارم از مرکز شهر خود را «بدون خودرو» اعلام کرده‌است و خواستار آن است که ۲۰ درصد دیگر را در آینده تنها به افراد پیاده اختصاص دهد. بسیاری شهرها از الگوی پاریس تبعیت می‌کنند که در آن سالانه یک روز بدون خودرو وجود دارد. در ابتدای فوریه ۲۰۰۰ چندین شهر ایتالیایی ماهانه روزهای بدون خودرو تعریف کرده‌اند. به نظر می‌رسد که موج طولانی تخریب فضای عمومی به وسیله خودروهای شخصی، که پیش‌تر هم وجود داشت، در حال بازگشت است.

### شهرگرایی جدید در بافت مدیترانه‌ای

برخی شهرهای مدیترانه‌ای به رغم فشار برای سازگاری با زندگی مبتنی بر خودرو و اقتصاد آن، از فرهنگ و معماری خود دفاع کرده‌اند. در واقع ونیز که بزرگ‌ترین شهر بدون خودروست، شهری مدیترانه‌ای است. ونیزی‌ها از آزادی شهر که مدت‌هاست در اکثر شهرهای اصلی ناپدید شده است بهره‌مند می‌شوند. آنها معمولاً یکدیگر را در فضای عمومی که دور از صدا، آلودگی، ترافیک و هرج‌ومرج ناشی از خودروهاست، ملاقات می‌کنند. خیابان در ونیز صمیمیت فضای خصوصی و دسترسی آسان به فضای عمومی را

متداول در همه بندرگاه‌های عمده شهر خدمات می‌دهند. قایق‌های کاتاماران پرسرعت‌تر با عنوان «اتوبوس‌های دریایی»، با خدماتی قابل مقایسه با خطوط هوایی، مسافران را در مسافت‌های طولانی‌تر بین بندرگاه‌های شهری حمل می‌کنند. سیستم‌های اتوبوس گسترده، تاکسی‌های اشتراکی و خصوصی گزینه‌های ممکن برای حمل و نقل را هر چه غنی‌تر ساخته‌اند.

آگاهی از ارزش‌های مذهبی، تاریخی و گردشگری محله‌های قدیمی‌تر شهر و آثار معماری حفاظت شده و محیط زیست شهری آنها، به دلیل وابستگی به خودرو روندی کاهشی داشته‌است اما ونیز و استانبول به خوبی و با موفقیت شهرگرایی جدید را در بافت مدیریتانه‌ای خود پیاده کرده‌اند.

شهرگرایی جدید، طی چند پروژه نوسازی و بهبود فوق‌العاده در بیروت به کار گرفته شده‌است. مهم‌ترین آنها منطقه مرکزی بیروت است. برنامه‌ریزان آن نقاطی از مناطق محوری افراد پیاده‌را در مرکز این بخش بدون خودرو پیش بینی کرده‌اند. در زمان حاضر این منطقه میزبان نمایشگاه‌های عتیقه موفق است و حتی پیش از اتمام پروژه، محبوبیت این منطقه شهری بدون خودرو محرز شد.

لبنان حتی شهر بدون خودرو خود را دارد، که شهر قدیم صیدا<sup>(۱۶)</sup> است. کوچه‌های باریک اصلی صیدا مطابق الگوی زندگی شهری قرون میانی استقرار یافته‌اند؛ یعنی الگویی که در آن امنیت و دفاع در مقابل تهاجم از بیرون اهمیت ویژه‌ای داشت و نیاز چندانی به حرکت سریع‌تر از پیاده نبود. سنت‌ها و ترجیحات خانواده منجر به حفاظت از چنین چیزی شده‌است. از نکات در خور اهمیت آن است که امروز ساکنان و مالکان در صیدای قدیم به سرعت از اهمیت گنجینه تاریخی و فرهنگی در دست خود آگاه می‌شوند. خانه‌ها و مغازه‌ها با قدمتی معادل چندین قرن، با توجه به جزئیات تاریخی خود احیا می‌گردند. در این فرایند ارزش هر ملک با تبدیل آن به موزه زندگی شهری چند برابر شده‌است. چند مسجد در زمان حاضر به تمامی مرمت گردیده‌اند و به عنوان نمونه‌ای برای ادامه کار نوسازی در اجتماع به کار می‌روند.

### گزینه‌هایی برای بیروت

بیروت می‌تواند از شکست‌ها و موفقیت‌های سایر شهرهای مدیریتانه‌ای و دیگر شهرهای جهان به منظور حداکثر کردن کارایی اقتصادی بودجه حمل و نقل خود بهره بگیرد و به سرعت به سوی راه‌حل‌های بلندمدتی حرکت کند که به حفظ غنای فرهنگی آن باری رساند.

ملت‌ها از محدودیت اجتناب ناپذیر استفاده گسترده از خودروی شخصی آگاه‌اند. پدیده «ترافیک مولد» شاهدهی برای نیاز به جایگزین است. ایالات متحده و بسیاری از کشورهای دیگر که از آن تبعیت می‌کردند، چندین دهه بر این باور بودند که راه حل ازدحام ترافیکی، جایگزین شدن راه‌های باریک قدیمی در عوض بولوارها و بزرگراه‌های مستقیم و وسیع فعلی است که به خودروها امکان حرکت با حداکثر کارآمدی را می‌دهند. به رغم منطقی به نظر رسیدن این ایده، به دلیل امکان‌پذیر ساختن ترافیک بیشتر به وسیله بزرگراه‌های بیشتر، خیلی زود چنین چیزی اشتباه تشخیص داده شد. بزرگراه جدید رانندگان را به دلیل صرفه جویی در زمان به استفاده از آن تشویق می‌کند. دومین و دلیل هوشمندانه‌تر این ادعا آن است که

طوری به اشتراک می‌گذارد که شهر را به کلیتی یکپارچه بدل ساخته است. زمین‌های بازی، میدان‌ها، آبنماها، کافه‌ها و رستوران‌ها به راحتی در دسترس‌اند. نزدیکی فضاهای عمومی و خصوصی بر این واقعیت تأکید دارد که مراکز فرهنگی شهری برای زندگی بشری به اشتراک گذاشته می‌شوند. قلب ونیز خودرو و تقاضای آن نیست بلکه بشر و وصف فرهنگی است. این شهر گاراژی وسیع نیست بلکه همه یکسره خانه است؛ آن هم نه شبکه‌ای از ناکجاها بلکه گنجینه‌ای از توصیف انسانی که با مفاهیم بسیار برای نسل‌های حال و آینده پر شده‌است؛ همچنین نه شهری که در زیر فشار فناوری حمل‌ونقل نامناسب و حجیم دفن شده باشد بلکه چشم‌اندازی از زندگی است. شکست زندگی شهری در اواخر قرن بیستم به حدی بود که تصور وجود چنین شهری دشوار می‌نمود. هنوز به رغم هدر رفتن زمان، تخریب دریا و پیامدهای زیست محیطی، شهر ونیز نمونه قانع‌کننده‌ای از امکانات فرهنگ شهری در مدیریتانه و نیازهای واقعی فرهنگی و اجتماعی بشری است.

شاید استانبول بهترین مثال در پیشرفت‌ها و شکست‌های شهرهای مدیریتانه‌ای در زمینه وابستگی به خودرو باشد. استانبول نیز بسیار شبیه به بیروت در موقعیتی ایده‌آل در محل اتصال شرق و غرب قرار گرفته‌است، از پانورامایی خاص بهره‌مند است و احتمال تبدیل شدن آن به یکی از شهرهای کارآمد فرهنگی و اقتصادی وجود دارد. این شهر هنوز برای آزاد ساختن خود از باتلاق مشکلات شهری در تلاش است؛ مشکلاتی که بسیاری از آنها به طور مستقیم به ازدحام جدی ترافیکی بستگی دارد که صنعت گردشگری سرزنده آن را به همراه نقش شهر به عنوان یک مرکز تجاری بین‌المللی تهدید می‌کند. بنابراین شهروندان استانبول به شدت به دنبال راه‌حل‌های حمل و نقلی جایگزین هستند. این شهر ترکیبی از سیستم‌های حمل و نقل را پیشنهاد می‌دهد که به ندرت در جهان دیده می‌شود و شاید در منطقه مدیریتانه بی‌همتا باشد. تاکسیم<sup>(۱۳)</sup>

منطقه هتل بزرگ در مرکز استقلال جادسی<sup>(۱۴)</sup>، واقع شده‌است که محوطه طولانی بدون خودروی به خوبی حفاظت شده‌ای است و ساختمان‌های تزئین شده قرن نوزدهمی دارد، سفر در آن به صورت پیاده یا با تراموای اصیل و محبوب اوایل قرن بیستم صورت می‌گیرد. این شهر سیستم ریلی سبک جدیدی را در سال ۱۹۹۴ ایجاد کرد که از فرودگاه به سمت شرق تا لبه شهر قدیم می‌رود و نهایتاً حومه‌های شمالی گلدن هورن<sup>(۱۵)</sup> را قطع خواهد کرد. تراموای سبک قدیمی‌تری از مرکز شهر قدیمی عبور می‌کند. قایق‌های



لبنان - بیروت - ایستگاه تاکسی

پانوشت:

این مطلب ترجمه‌ای از  
«Car Dependency and Culture in Beirut Effects  
of an American Transport Paradigm»  
Mark Perry است.

- 1-Dbayyeh
- 2-Khaldeh
- 3-Jnah
- 4-Hazmieh
- 5-ad hoc
- 6-James Kunstler
- 7-nowhere
- 8-Martyrs
- 9-Jane Holtz Kay
- 10-Portland, Oregon
- 11-Hasselt, Belgium
- 12-Curitiba
- 13-Taksim
- 14-Istiklal Caddesi
- 15-Golden Horn
- 16-Sidon
- 17-Newman and Kenworthy

www.carfree.com

منبع:

افراد دیگری غیر از رانندگان - یعنی دست‌اندرکاران ساخت‌وساز املاک - از این بزرگراه جدید استفاده می‌برند. همان‌گونه که نیومن و کن ورثی<sup>(۱۷)</sup> اشاره می‌کنند، امکانات بزرگراهی توسعه زمین را با مقاصد مسکونی و تجاری گسترش می‌دهند؛ تعداد بیشتر مسکن و فروشگاه‌های بزرگ در امتداد بزرگراه به معنای رانندگان بیشتر است. واضح است که نمی‌توان وقتی دلیل اصلی خود بزرگراه است در امتداد آن مشکل را حل کرد؛ و در تجربه‌های ایالات متحده، انگلستان، استانبول و سایر شهرها و کشورها نیز همین امر نشان داده شده است.

آمار بین‌المللی در خصوص الگویی جدید نشان می‌دهد که بهترین شکل حمل و نقل در نواحی شهری راه آهن است. حتی در شهرهای کشورهای در حال توسعه در مناطق مدیترانه‌ای علاقه بر سیستم‌های ریلی سبک در حال افزایش است؛ در کنار استانبول تعدادی از سایر شهرهای مدیترانه‌ای همانند کازابلانکا، ربات، تونس و قاهره، سیستم‌های حمل‌ونقل ریلی ایجاد کرده یا پیشنهاد آن را داده‌اند.

سیستم‌های ریلی در اعتماد، سرعت، ایمنی و راحتی از سایر اشکال حمل و نقل پیشی گرفته‌اند. این سیستم‌ها از تغییرات هوا مانند باران و برف که ناکارآمدی بزرگراه را به همراه دارند، چندان تأثیر نمی‌پذیرند. در اروپا این سیستم‌ها بر طبق برنامه دقیقی کار می‌کنند که برای مسافران رضایتبخش است و برای بنگاه‌های تجاری که نیازمند ارائه بموقع کالاها و خدمات هستند، ضروری است. در میان ارزان‌ترین اشکال حمل و نقل زمینی در جهان، حمل‌ونقل ریلی برای ملل در حال توسعه بسیار مناسب است. بدین ترتیب علاوه بر ذخیره ایجاد شده به دلیل اعتماد بالا، در مصرف انرژی نیز صرفه جویی می‌شود. قطارهای بین شهری یک سوم انرژی را که به وسیله هواپیما صرف می‌شود و یک ششم انرژی مصرفی خودرویی که یک مسافر را حمل می‌کند، صرف می‌کنند. باری که به وسیله ریل حمل می‌شود، ۱/۸ هزینه انرژی را که کامیون مصرف می‌کند در بردارد. سیستم‌های قطار الکتریکی به شدت وابستگی به سوخت را کم می‌کنند. صرفه‌جویی‌های بیشتری در کاهش ازدحام فرودگاه‌ها و بنادر دریایی و بزرگراهی به اضافه کاهش آلودگی نیز در این میان به دست خواهد آمد.

مصرف زمین به وسیله راه آهن، با توجه به محیط زیست و اقتصاد به شدت کارآمد است. ظرفیت بزرگراهی ۱۶ خطه تنها با راه آهنی ۲ خطه پاسخ داده می‌شود. مهم‌تر اینکه راه آهن‌ها و مسیرهای تراموا اجتماعات محلی مستحکمی را در اطراف ایستگاه‌های قطار پدید می‌آورند که از گسترش‌های آتی جلوگیری می‌کنند.

در سال ۱۹۹۳ سفر ریلی ۱۸ برابر ایمن‌تر از سفر با خودرو در ایالات متحده؛ ۲۹ برابر ایمن‌تر در هلند و آلمان غربی سابق؛ و ۸۰ برابر ایمن‌تر در فرانسه تشخیص داده شد. این گزارش‌ها در کشور ژاپن نیز از همین دست بود. در حالی که قطارها می‌توانند مشکلات حمل و نقل در بین شهرهای ساحلی لبنان را حل کنند، سیستم ریلی سبکی می‌تواند سفر در بیروت را به شکل بهینه اداره کند. ترامواها، تا دهه ۱۹۶۰ ستون اصلی سیستم حمل و نقل عمومی بیروت بودند - یعنی درست زمانی که با ورود اتوبوس‌ها این سیستم بر چیده شد. امروزه همانند استانبول، نیمی از شهرهای اروپای غربی بر ترامواهایی استوارند که سریع، کارآمد، بی‌صدا، ایمن و بدون

آلودگی‌اند و بدون اشغال فضای زیاد از کوچه‌های باریک شهر می‌گذرند و معماری شهری را به نمایش می‌گذارند. گزینه دیگری که بسیار شبیه ترامواست و ممکن است در کوتاه مدت راه حل ساده‌تری را به دست دهد اتوبوس برقی است. با فناوری جدید این وسیله نقلیه خود را به طرق مختلفی به اثبات رسانده است. از اوایل دهه ۱۹۹۰ این وسایل نقلیه با موفقیت در ۵ شهر ایالات متحده به کار گرفته شده‌اند. این وسایل نقلیه تقریباً بی‌صدا و بی‌بو هستند و از اتوبوس‌های معمولی سبک‌تر و سریع‌ترند. آنها همچنین کمتر از اتوبوس‌های متداول هزینه دارند؛ گرچه هزینه‌های ساخت آنها یکسان است اما هزینه‌های نگهداری اتوبوس الکتریکی تقریباً نصف اتوبوس‌های استاندارد هستند و هزینه‌های عملیاتی آن معادل ۶ سنت در هر مایل است در حالی که برای اتوبوس‌های سوختی ۱۶ سنت در مایل محاسبه شده است.

لوس آنجلس به طرز چشمگیری همانند بیروت، در اصل سیستم تراموای عالی داشته است و در واقع این تراموا یکی از بهترین‌ها در جهان بود. با این حال در میانه دهه ۱۹۳۰، این سیستم از طریق سرمایه‌های بخش خصوصی خریداری گردید و برچیده شد و اتوبوس‌های دیزلی پرسروصدا و کند و بدبو جایگزین آن شدند که نتیجه آن خرید خودروهای بیشتر به عنوان تنها گزینه دلخواه برای مردم بود. در زمان حاضر ۶۰ سال پس از این رویداد، لوس آنجلس به تدریج به سوی تراموا و مترو به عنوان بهترین گزینه روی آورده است تا بتواند ازدحام و آلودگی هوا را کاهش دهد؛ و این خود گواهی برای افول الگوی وابستگی به خودرو در آمریکاست.

### نتایج مورد انتظار

انتقال از یک شکل از حمل و نقل جمعی در بیروت به شکلی دیگر که به لحاظ مالی چندان امکان‌پذیر به نظر نمی‌رسد، بسیار کارآمد و اقتصادی است، به طوری که با در نظر گرفتن عوامل زیست محیطی و نظایر آن حتی ذخیره مالی نیز به همراه خواهد داشت. این ذخایر نه تنها سرمایه لازم را برای سیستم حمل و نقل ریلی تأمین می‌کند بلکه منابع بسیاری را برای توسعه در کل بخش حمل و نقل پدید می‌آورد.

راه آهن و سایر گزینه‌های حمل و نقل موجبات رشد فرهنگی و رفاه را به روشی سیستماتیک فراهم می‌آورند. سیستم‌های حمل‌ونقل ریلی سبک در واقع ارزش زمین‌های مجاور را بالا می‌برند. زمین دیگر در ساخت بزرگراه هدر نمی‌رود؛ و برای مسکن و کشاورزی هرچه در دسترس‌تر می‌شود، از فشار بر قیمت‌های مسکن می‌کاهد و عرضه مواد غذایی را افزایش می‌دهد. آلودگی هوا و آب به میزان زیادی کاهش می‌یابد و در عوض سلامت عمومی، زندگی خانوادگی و سیستم‌های مراقبت بهداشتی و گردشگری تقویت می‌شوند. پارکینگ‌ها و سایر فضاهای مرده شهری از بین می‌روند و فرصت‌هایی برای ساخت امکانات عمومی معرف فرهنگ شهر همانند کافه‌های درون پیاده‌روها، بازارهای واقع در فضای باز، باغ‌های رسمی و غیررسمی، گردشگاه‌ها، آمفی‌تئاترها، سالن‌های کنسرت و موزه‌ها، فراهم می‌شوند. شهروندان مجدداً به طراحی شهری و معماری توجه نشان می‌دهند و جمعیت شهری در واقع ناظر وسیع کارهای هنری می‌شوند که تحریک‌کننده غرور است، همراه با پرورش خیال و آفرینش روحیه وحدت.

# مروری بر تجارب مدیریت مناطق کلان شهری در جهان

تألیف و ترجمه: فضیلت تورانیان

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

این‌گونه مناطق در بسیاری از مسائل و منافع دارای سرنوشت مشترک‌اند. از جمله مسائل آنها می‌توان به پراکنش بی‌رویه فعالیت‌ها و جمعیت در پیرامون شهر اصلی، تهدید جدی محیط‌زیست، کمبود زیرساخت‌ها و خدمات شهری، نابرابری اقتصادی و مالی بین شهرداری‌های موجود در منطقه، افزایش فقر شهری و مسائل متعدد دیگر اشاره کرد.

سیستم مدیریت سنتی در این مناطق که شامل نهادهای متعدد محلی (شهرداری‌ها) و منطقه‌ای است توانایی حل این مسائل و پاسخگویی به تحولات سریع شهرنشینی را ندارد. در حالی که تحولات جمعیتی، اجتماعی و کالبدی در مناطق کلان شهری شتابان است و رشد و گسترش فیزیکی آنها فراتر از مرزهای سنتی شهرداری اتفاق افتاده و به نواحی پیرامونی، شهرها و روستاهای مجاور کشانده شده است. نهادهای محلی موجود و شهرداری‌ها هر یک به صورت جداگانه و در حد وظایف و اختیارات سابق خود فعالیت می‌کنند. بر این اساس وظایفی که در نتیجه رشد و گسترش فیزیکی در چنین مناطقی به وجود آمده، بدون متولی مانده است. به عنوان مثال، این مناطق در نبود طرحی راهبردی به پراکنش بی‌رویه فضایی ادامه می‌دهند، در حالی که نهادهای موجود قادر به مدیریت یکپارچه برای برنامه‌ریزی منسجم و کنترل و هدایت رشد فیزیکی آنها نیستند و در نتیجه مشکلات متعدد دیگری همچون معضلات زیست محیطی بروز می‌کند.

یکی از شیوه‌های برخورد با مسائل مناطق کلان شهری ظرفیت سازی نهادی برای مدیریت کارآمدتر این مناطق است. مقوله مدیریت کلان شهری (جنبه‌های نهادی) به ساختارها، ترتیبات نهادی و رهبری مناطق کلان شهری مربوط می‌شود. در این پژوهش مروری انتخابی بر برخی تجارب مدیریت مناطق کلان شهری جهان مورد توجه قرار گرفته است. بر این اساس، به دلیل اینکه کشورهای امریکای شمالی و انگلیس دارای سابقه طولانی در استفاده از نهادهای مدیریت مناطق کلان شهری‌اند، تجربه آنها بیشتر مورد توجه بوده است. در این مقاله در بررسی تجربه کشورهای مختلف از دو شیوه استفاده شده است: ۱- دسته بندی پژوهشگران مختلف از تجربه‌های اجرایی مدیریت کلان

## مقدمه

سابقه استفاده از نهادهای مدیریت منطقه‌ای در جهت یکپارچه سازی اداره مناطق کلان شهری به اواخر قرن نوزده و اوایل قرن بیست در کشورهای امریکای شمالی می‌رسد. اما کاربرد گسترده انواع نهادهای کلان شهری در نقاط مختلف جهان از جمله در شهرهای اروپای غربی، امریکای شمالی و آسیا، از دهه ۱۹۵۰ به بعد بود، که به تدریج در اواخر قرن بیست، استفاده از نهادهای کلان شهری از سوی اکثر کشورها به عنوان امری ضروری شناخته شد.

از آنجا که در ایران نیز مناطق کلان شهری با مسائل متعددی از جمله روند فزاینده توسعه نامنظم فضایی، مسائل زیست محیطی، مشکلات کالبدی، اجتماعی و اقتصادی رو به رو هستند، توجه به مقوله اصلاحات نهادی در جهت انسجام امور مدیریتی و حل مسائل این‌گونه مناطق امری ضروری و اجتناب ناپذیر می‌نماید. در این زمینه بررسی و شناخت تجارب کشورهای مختلف در مدیریت مناطق کلان شهری بسیار مفید است. بر این اساس در این پژوهش مروری انتخابی بر مهم‌ترین تجارب مدیریت مناطق کلان شهری جهان در طی قرن بیستم صورت می‌گیرد.

## طرح موضوع

ظهور مناطق کلان شهری از پدیده‌های نو در شهرنشینی قرن بیستم بود. این شکل از شهرنشینی که محصول تحولات انقلاب صنعتی بود، از اوایل قرن بیستم ظهور یافت و در طی آن قرن - به ویژه در اواخر آن - به صورت شکل غالب شهرنشینی درآمد. این مناطق ساختار فضایی متفاوت و ویژگی‌های منحصر به فرد دارند.

مناطق کلان شهری در واقع مجموعه‌هایی شهری‌اند که حداقل یک شهر اصلی (بزرگ) و چندین شهر کوچک‌تر، نواحی روستایی، گستره‌های طبیعی و اراضی کشاورزی را دربرمی‌گیرند. اینها به لحاظ جغرافیایی و اقتصادی دارای پیوند متقابل‌اند و شهر اصلی دارای نفوذ و محوریت در کل مجموعه است [Hamilton, 1999; Britannica, 1994].

شهری؛ و ۲- مرور برخی تجربه‌ها به صورت موردی در کشورهای مختلف.

### بررسی دسته بندی های مختلف محققان از مدیریت های کلان شهری

محققان، دسته بندی های مختلفی از مدیریت های کلان شهری اجرا شده دارند که از آن میان بر حسب سطح جغرافیایی می توان به اینها اشاره کرد:

#### ۱- دسته بندی تجارب جهانی مدیریت کلان شهری، مظفر صرافى

بر اساس دسته بندی صرافى [۱۳۷۸] روش های متفاوت نظام اداری مناطق کلان شهری که در نقاط مختلف جهان به اجرا درآمده اند، در چهار دسته متفاوت قرار می گیرند. این دسته بندی بر اساس سطح اختیارات، منشأ قدرت و روابط با سایر سطوح دولتی اند که عبارت اند از:

##### ۱- هیئت منطقه ای (Regional Board)

##### ۲- فرمانداری منطقه ای (Regional Governorate)

##### ۳- شورای منطقه ای (Regional Council)

##### ۴- دولت منطقه ای (Regional Government)

هیئت منطقه ای، نهادی انتصابی است که دارای قدرت قانونگذاری نیست و شهرداری ها الزامی به اجرای تصمیمات آن ندارند؛ و در واقع نهادی توصیه ای است که نقش عمده آن ایجاد آگاهی و کسب توافق همگانی در بین مدیریت های محلی موجود در منطقه است.

فرمانداری منطقه ای، نوعی مدیریت کلان شهری است که قدرت فراوان دارد و شبیه به وزارتخانه عمل می کند. فرماندار منطقه به وسیله دولت مرکزی انتخاب می شود و تصمیمات او برای شهرداری ها لازم الاجراست.

شورای منطقه ای، نهادی متشکل از شهرداری های کلان شهری است که به صورت غیرمستقیم انتخاب می شوند. در این حالت استقلال سطوح محلی حفظ می گردد، ولی اختیارات سطح منطقه ای به این نهاد واگذار می شود.



کلان - توریست

دولت منطقه ای، نوعی مدیریت بر اساس قانون اساسی کشور است که به عنوان سطحی دولتی به رسمیت شناخته می شود و دارای قدرت فراوان و قوای مقننه و مجریه است. شورایی منتخب از نمایندگان منطقه نقش قانونگذاری و نظارت بر عملکرد این دولت را به عهده دارند و شهرداری ها و سایر سازمان های موجود در منطقه زیر نظر این سطح دولتی هستند (همان).

#### ۲- دسته بندی تجارب کشورهای غربی در مدیریت کلان شهری، کریستین لفور

طبق نظر لفور (۱۹۹۸) ترتیبات نهادی که به صورت دولت های کلان شهری در کشورهای غربی ظهور یافته اند، در یکی از دو دسته زیر جای می گیرند:

##### ۱- نهادهای فرا شهرداری (Supra -municipal)

##### ۲- نهادهای میان شهرداری (Inter - municipal)

نهاد فرا شهرداری دارای مشروعیت سیاسی کامل، استقلال مالی و اختیارات چندگانه و حوزه قلمروی وسیع، شامل کل منطقه کلان شهری است.

نهادهای میان شهرداری در کامل ترین حالت خود به صورت شوراهای کلان شهری ظاهر شده اند که فاقد استقلال مالی اند و منابع آنها از طریق شهرداری های عضو و همچنین منابع اعطا شده از سطوح بالاتر تأمین می شود (Lefevre, 1998). اما به لحاظ حوزه عملکردی و قلمروی تحت نفوذ (منطقه کلان شهری) تفاوت چندان بارزی بین این دو حالت وجود ندارد. به لحاظ ساختار سازمانی، هر دو حالت شامل ساختاری دو لایه اند، زیرا اولین لایه که شامل مدیریت های محلی (شهرداری ها، بخش ها، شهرک ها و انجمن ها) است، هرگز به طور کامل حذف نمی شود و لایه دوم ساختار مدیریت کلان شهری است (همان). لفور تمام تجربه های دولت کلان شهری را در غرب از دهه ۱۹۵۰ به بعد، بین این دو حالت قرار می دهد. مثلاً ممکن است دارای مشروعیت سیاسی مستقیم باشند، ولی منابع معین بودجه نداشته باشند. با این همه دولت های کلان شهری در سیر تکاملی خود از حالت میان شهرداری به فراشهرداری می رسند (همان).

#### ۳- دسته بندی تجارب آمریکای شمالی، لری بورن

لری بورن (۱۹۹۹) بیان می کند که دو کشور آمریکای شمالی، اگر چه به لحاظ سابقه تاریخی وجود مناطق کلان شهری و خصوصیات این مناطق شباهت زیادی با هم دارند، اما به لحاظ پذیرش رویکردهای نظری و تجربه اجرایی مدیریت کلان شهری متفاوت هستند. بر این اساس بورن همه تجربه های مدیریت کلان شهری در آمریکای شمالی را به ۸ گروه عمده تقسیم کرده است که از ساختارهای یکپارچه تا حفظ وضع موجود، و وجود نهادهای متعدد محلی را شامل می شود.

##### ۱- الحاق بخش های حومه ای

##### ۲- به هم پیوستن یا ادغام

##### ۳- خلق مدیریت، شوراها یا نهادهای منطقه ای عمومی برای

ارائه خدمات

##### ۴- همکاری در ارائه خدمات منطقه ای

##### ۵- تشکیل ساختار دولتی رسمی دو لایه (دو سطحی)

##### ۶- متمرکز ساختن قدرت و ارائه خدمات در سطوح بالاتر

(کانتی یا ایالت)

۷- خصوصی سازی

۸- حفظ وضع موجود بدون انجام تغییر

در لس آنجلس برقرار شد. نیویورک نیز در همان سال یک کمیسیون منطقه‌ای مشابه تشکیل داد. RPC ها در ابتدا برای اهداف برنامه‌ریزی جامع تشکیل شدند و تأکید آنها بر کاربری زمین، توسعه اقتصادی و استفاده از تسهیلاتی بود که فراتر از مرز دولت محلی قرار داشت. تشکیل این شوراهای در جاهای دیگری از جمله فیلادلفیا، شیکاگو، سنت لوئیس، واشنگتن، بوستن و سایر مناطق کلان شهری نیز تکرار شد. افزایش این سازمان‌ها با روندی آرام از ۱۸ مورد بین سال ۱۹۲۲ تا ۱۹۴۵، به ۲۵۳ مورد در سال ۱۹۷۰ رسید. اغلب کمیسیون‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای تحت لوایح خاص ایالتی یا قوانین کلی توانمند سازی به وجود آمده‌اند (Hamilton, 1999).

عمده برنامه‌های شورای منطقه‌ای شامل برنامه‌های توسعه و پیشنهادها در حوزه‌های عملکردی خاص از قبیل کنترل



امریکا - ایلی نوری

### بررسی تجربه کشورهای مختلف در مورد مدیریت کلان

#### شهری

#### - ایالات متحد آمریکا

چهره غالب ساختار اداری - سیاسی مناطق کلان شهری در ایالات متحد آمریکا تفکیک نهادی است که دولت‌های محلی را در برمی گیرد.

این نهادها ترکیبی از دولت‌های شهرداری و نهادهای تک منظوره‌ای هستند که به نام بخش‌های با اهداف ویژه خوانده می‌شوند، که هر بخش برای ارائه نوع خاصی از خدمات یا حل یک مشکل خاص فعالیت می‌کند. اما در اثر موج‌های متعدد فعالیت اصلاح طلبی، از شیوه‌های مختلفی در واکنش به رشد مناطق کلان شهری و مسائل وابسته به آن استفاده شده است. در اینجا به مهم‌ترین این شیوه‌ها اشاره می‌شود.

الف - شوراهای منطقه‌ای: اینها سازمان‌های همکاری منطقه‌ای هستند که کانتی‌ها، شهرها و اغلب بخش‌های ویژه را در برمی گیرند. مهم‌ترین ویژگی‌های شوراهای منطقه‌ای به صورت زیر دسته بندی شده‌اند:

- دارای قلمروی چندگانه هستند، زیرا فراتر از یک دولت محلی را شامل می‌شوند.

- هدف اصلی آنها دستیابی به هماهنگی در محدوده‌های قانونی است.

- می‌توانند چند عملکردی باشند، نه اینکه بر یک عملکرد خاص متمرکز گردند؛ و می‌توانند به دامنه وسیعی از مقوله‌های عمومی، از قبیل حمل و نقل، سلامت، ایمنی عمومی و تعادل محیط زیست بپردازند.

- آنها ماهیتاً توصیه‌ای هستند و فاقد قدرت معمول دولتی در مالیات بندی، تنظیم مقررات و انجام مستقیم تسهیلات عمومی‌اند.

- عضویت در آنها داوطلبانه است و اعضا در هر زمانی می‌توانند کنار روند.

هدف اصلی از ایجاد این نهاد افزایش ارتباطات، همکاری و هماهنگی بین دولت‌های موجود در منطقه در زمینه برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها و بازنمایی مقوله‌ها و موضوعات منطقه‌ای است. نقش عمده و سنتی شوراهای منطقه‌ای تمرکز بر روی برنامه‌ریزی فیزیکی سطح منطقه‌ای، به صورت کاربری زمین، توسعه اقتصادی، محیط زیست و مسکن است. عمده‌ترین انواع شوراهای منطقه‌ای عبارت‌اند از:

۱- کمیسیون‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای Regional Planning Commissions (RPCs)؛ و

۲- شوراهای دولت Councils of Governments (COGs).

کمیسیون‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای اولین نوع شوراهای منطقه‌ای هستند که از اوایل قرن بیست به وجود آمدند. اولین کمیسیون برنامه‌ریزی منطقه‌ای کشور آمریکا در سال ۱۹۲۲

آلودگی هوا، دفع زباله، حمل و نقل، کیفیت آب، کاربری زمین و توسعه اقتصادی است (همان). RPC ها از این جهت که گردهمایی‌ها را برای ارتباطات بین دولت‌های محلی فراهم می‌کنند تا اهداف و اولویت‌های منطقه تعیین شود، بسیار مفید هستند. اما ضعف عمده RPC ها توصیه‌ای بودن و فقدان قدرت اجرای تصمیمات است. بنابراین اینها برای اجرای تصمیمات متکی بر اعضای خود یعنی دولت‌های محلی عضو هستند و به دلیل اینکه دولت‌های محلی هیچ اجباری در عضویت در RPC و انجام تصمیمات آن ندارند، اغلب تصمیمات اجرا نمی‌شود (همان).

شوراهای دولتی (COGs) انجمن‌های داوطلبانه‌ای هستند که از دهه ۱۹۵۰ به وجود آمده‌اند و تدبیری منطقی برای به دست آوردن حداقلی از دولت کلان‌شهری در یک سیستم به شدت تفکیکی تلقی می‌شوند. آنها اساساً در قالب کمیسیون‌های برنامه‌ریزی کلان‌شهری شکل گرفتند و تا سال

۱۹۶۰ تعداد زیادی از آنها به علت عدم تأمین مالی و فقدان سازوکار مشخص برای ایجاد همکاری کنار رفتند. اما از سال ۱۹۶۵ دولت فدرال ایالات متحد از طریق لایحه مسکن و توسعه، منبع مالی و ابزار اجرایی همکاری را برای آنها فراهم آورد.

مهم‌ترین عملکردهای COG ها عبارت‌اند از:

– برپایی گردهمایی‌هایی برای بحث و تبادل نظر درباره مقوله‌ها و چالش‌های عمومی دولت‌های عضو؛  
– تعیین سیاست‌ها و اولویت‌های این جریانات؛  
– اجرای تصمیمات از طریق دولت‌های عضو؛ و  
– هماهنگی برنامه‌های فدرال – ایالتی – محلی که دامنه تأثیرگذاری آن منطقه‌ای است.

COG ها بیشتر به بررسی سیاست‌ها و برنامه‌های دارای ماهیت منطقه‌ای می‌پردازند. تأکید آنها بر توسعه سیاست کوتاه‌مدت در برنامه‌های عملی از قبیل کمک‌های فنی، موافقت‌نامه‌های همکاری دو جانبه پلیسی، آموزشی، خدمات عمومی، دفع زباله و مشابه اینهاست. تصمیمات COG بر دولت‌های عضو تحمیل نمی‌شود (الزام آور نیست). برای اجرای تصمیمات COG یک سازمان مستقل برای شهرداری‌هایی که مایل به به کار بستن تصمیمات آن هستند تشکیل می‌شود.

به طور کلی این نهادهای منطقه‌ای (COGs) ممکن است کل منطقه کلان‌شهری را زیر پوشش داشته باشند، یا حوزه تحت پوشش آنها تنها یک کانتی (داخل منطقه کلان‌شهری) باشد. مثلاً منطقه کلان‌شهری شیکاگو دارای COG9 حومه‌ای است که هیچ‌کدام از آنها کل منطقه را پوشش نمی‌دهند (همان).

ب- فدراسیون‌های کلان‌شهری:

در اثر موج‌های متعدد فعالیت اصلاح طلبی در قرن بیست، از دهه ۱۹۵۰ به بعد برخی از مناطق کلان‌شهری دارای مدیریت رسمی کلان‌شهری نیز شده‌اند. این مدیریت‌ها که به عنوان فدراسیون‌های کلان‌شهری شناخته می‌شوند، به چهار دسته تقسیم شده‌اند:

۱- بخش‌های کلان‌شهری چند منظوره؛

۲- شوراهای منطقه‌ای با اختیارات هماهنگی بالا در عملکردهای فرمانطقه‌ای که به وسیله دولت ایالتی تشکیل می‌شوند؛

۳- دولت‌های کلان‌شهری؛ و

۴- کانتی‌های شهری جامع.

معروف‌ترین بخش‌های چند منظوره برنامه‌ریزی کلان‌شهری در مناطق کلان‌شهری سیاتل (Seattle)، مینه‌آپولیس سنت پل (Saint Paul Minneapolis)، پرتلند (Portland) و اوره‌گون (Oregon) برقرار هستند.

پرتلند: منطقه کلان‌شهری پرتلند دارای هیئت هماهنگی منطقه‌ای یا شورای کلان‌شهری شامل ۲۹ شهر و سه کانتی است و بر خلاف اغلب مدیریت‌های کلان‌شهری ایالات متحد، این هیئت انتخابی است. به علاوه در عمل نیز مدیریت منطقه پرتلند تاکنون مؤثر بوده است و دارای یکی از قوی‌ترین انواع برنامه‌ریزی کاربری زمین و مقررات رشد است که کل منطقه را تحت پوشش قرار می‌دهد. در عین حال به صورت وسیعی

«مرزبندی رشد خارجی» را محدود کرده و توسعه مجدد و تشدید کاربری زمین در منطقه داخلی را تشویق کرده است. از لحاظ اصلاح ساختار دولتی نیز باعث تعدیل در سطوح نابرابری‌های درآمدی بین شهرداری‌ها و تفاوت‌های مالی شده که در این مورد از اکثر مناطق کلان‌شهری ایالات متحد پیش است. اما دارای سیستم توزیع در آمد منطقه‌ای نیست، ضمن اینکه وضعیت نواحی درونی محروم همچنان وخیم‌تر می‌شود (همان).

افزون بر اینها، گفتنی است وجود شورای کلان‌شهری شهرهای دوقلو (TCMC) نوعی نوآوری محسوب می‌شود. این شورا قدرت و تو بر روی مصوبات توسعه محلی را دارد و در فعالیت‌های هماهنگی مسکن، فاضلاب و حمل و نقل منطقه‌ای نیز دارای نقش مسلط است. به علاوه دارای قدرت مالیات بستن و تجمیع سهمیه‌های افزایش شبکه در درآمدهای مالیات محلی و انتقال آن به صندوق درآمدهای منطقه‌ای است. TCMC فرصت بازتوزیع این درآمدها را فراهم ساخته و به همان نسبت برخی خدمات اجتماعی را (مثل مسکن اجتماعی) در نواحی مورد نیاز تأمین کرده است؛ اما TCMC به هر حال ارائه‌کننده خدمات (عملی) نیست.

در ایالات متحد از روش‌های دیگری نیز برای مدیریت منطقه کلان‌شهری استفاده شده است. از این دست‌اند: به هم پیوستن دولت‌های محلی همچون جکسن ویل، انتقال عملکردها به سطوح بالاتر مانند نش ویل و میامی، ادغام شهر و کانتی ایندیانا پولیس و نیویورک.

### کانادا

در این کشور انواع متنوعی از مدیریت‌های کلان‌شهری وجود دارد و تقریباً تمام مناطق کلان‌شهری کشور به وسیله ساختارهای منطقه‌ای پوشش داده شده‌اند. اغلب آنها به شیوه پیش گفته به پایین و از طرف دولت ایالتی اعمال می‌شود. بیشتر این مدیریت‌های منطقه‌ای در موج فعالیت اصلاح طلبی دهه ۱۹۷۰ (بجز تورنتو) تشکیل شده‌اند (همان). اما بزرگ‌ترین مناطق کلان‌شهری کانادا شامل ۳ منطقه تورنتو، مونترال و ونکوور نمونه‌های جالب و متفاوتی از تجربه مدیریت کلان‌شهری در خود دارند، که در ادامه به ترتیب مرور می‌شوند.

تورنتو: شناخته شده‌ترین و بهترین نمونه از دولت کلان‌شهری در کل امریکای شمالی (و حتی کشورهای توسعه یافته)، شهرداری تورنتو یا مترو تورنتو است. این شهرداری بر اساس لایحه پارلمان ایالت اونتاریو در سال ۱۹۵۳ تأسیس شد. انگیزه‌های اصلاح در تورنتو شامل واکنش به رشد سریع پس از جنگ کلان‌شهر و بروز مسائل متعددی بود که در حومه‌های بیرونی اتفاق افتاده بودند، از جمله ناکارایی خدمات اجتماعی، توسعه ناهماهنگ فیزیکی، کمبود زیرساخت‌ها، تأمین آب منطقه و امکانات آموزشی، که با رشد بحران‌های مالی همراه بود [lefever, 1998; Goldsmith, 2002; Bourne, 1999a].

اگر چه درخواست اولیه شهر تورنتو الحاق نواحی رشد یافته به شهر بود، ولی تصمیم دولت ایالتی بر خلق یک ساختار دو لایه اداری – سیاسی برای کل منطقه قرار گرفت. مترو تورنتو در واقع

فدراسیونی متشکل از شهر تورنتو و ۱۲ ناحیه شهرداری حومه‌ای بود (اینها بعداً در ۶ شهرداری بزرگ‌تر ادغام شدند). اگرچه مترو تورنتو به صورت شورایی میان شهرداری شروع به فعالیت کرد اما در طول زمان به سوی یک دولت کلان‌شهری قدرتمند و فراشهرداری تکامل یافت.

به لحاظ عملکردی، مترو تورنتو به عنوان یکی از نمونه‌های موفق در سطح جهانی مطرح است. مهم‌ترین وظایف این نهاد عبارت‌اند از برنامه‌ریزی راهبردی، خدمات زیرساختی از قبیل مدیریت سیستم آب، تأمین آب، فاضلاب، دفع زباله و بازیافت مواد، حمل و نقل عمومی، مسکن، در کنار خدمات آموزشی، کتابخانه‌های مرجع، خدمات اجتماعی، پارک‌های منطقه‌ای و نمایشگاه‌ها [صرافی، ۱۳۷۸، Bourne, 1999a].

در سال ۱۹۷۵ در حالی که مترو تورنتو در پی جذب نواحی رشد یافته جدید اطراف خود بود، دولت ایالتی چهار دولت منطقه‌ای دیگر را در این منطقه اضافه کرد که این نواحی را پوشش دهد. این چهار منطقه دیگر عبارت‌اند از یورک، دورهام، هالتون و پیل [Bourne, 1999: 21]. در سال ۱۹۸۸ دفتر منطقه تورنتوی بزرگ و کمیته هماهنگی GTA در درون دولت ایالتی تشکیل شد، که هر دو به تشویق فعالیت‌های هماهنگی در بین شهرداری‌های منطقه‌ای (مناطق پنج‌گانه) و محلی می‌پرداختند [Keil, 2000].

آخرین تحولات در منطقه تورنتوی بزرگ، تجدید ساختار مترو تورنتو در سال ۱۹۹۸ است که براساس قانون مالیات GTA سال ۱۹۹۴ از طرف دولت ایالتی و به رغم مخالفت‌های محلی اعمال شده است. توجیه دولت ایالتی برای چنین تغییری بر این اساس بوده است که این تغییر موجب آزاد شدن مسیر رشد اقتصادی و فراهم‌سازی مسیر آینده حکمرانی در GTA می‌شود. همچنین موجب کنترل پراکنش شهری و طراحی مجدد الگوی توسعه منطقه برای دستیابی به شکل شهری فشرده‌تر، کارآمدتر و پایدارتر به لحاظ زیست‌محیطی است و سیستمی آسان‌تر برای شهروندان در درک بهتر و پاسخگویی بیشتر به شمار می‌آید [Goldsmith, 2002: 11; Bourne, 1999: 22].

براساس الگوی جدید شهر تورنتو و ۵ شهرداری حومه‌ای آن در ابرشهر تورنتو به هم پیوسته‌اند، و چهار منطقه دیگر (پیل، هالتون، یورک، دورهام) نیز مدیریت منطقه‌ای واحد دارند. یک هیئت منطقه‌ای نیز برخی خدمات همچون حمل و نقل عمومی کل منطقه تورنتوی بزرگ شامل ابرشهر تورنتو و چهار منطقه پیش‌گفته دیگر را پوشش می‌دهد [Keil, 2000].

ونکوور: منطقه ونکوور با جمعیت ۱/۹ میلیون نفر نمونه‌ای است کاملاً متفاوت از مورد قبلی. در سال ۱۹۶۹ بخش منطقه‌ای ونکوور بزرگ (GVRD) برای هماهنگی توسعه و فراهم‌سازی خدماتی مشخص از قبیل آب و بیمارستان‌ها، با شرکت تعدادی از ۲۰ شهرداری موجود تأسیس شد. عملکرد عمده GVRD بر اساس اجماع نظر بین اتلافات و شهرداری‌ها با حمایت قوی (ولی نه همیشه مثبت) دولت ایالتی است [Bourne, 1999a].

GVRD در واقع نهاد چند منظوره خدماتی است، و نه دولت کلان‌شهری. اعضای آن عمدتاً به صورت داوطلبانه تعیین

می‌شوند اما این نهاد به تدریج قدرت و مشروعیت کافی که آن را قادر به شکل دادن توسعه در کل منطقه کند، به دست آورد. مثلاً طرح منطقه زیست‌پذیر آن حمایت وسیعی را در منطقه کسب کرد. سایر عملکردهای منطقه‌ای از قبیل حمل و نقل عمومی از سال ۱۹۸۸ مستقیماً به وسیله دولت ایالتی انجام می‌شود. البته GVRD توزیع مجدد درآمدها (بودجه) را به صورت مستقیم انجام نمی‌دهد و اعضای آن نیز مستقیماً انتخاب نمی‌شوند و به عنوان انجمنی داوطلبانه در دسرهای زیادی در تصمیم‌گیری‌های توسعه در منطقه دارد. لیکن با وجود این به عنوان یک الگوی نمایندگی از حکمرانی کلان‌شهری که کمابیش بر اساس مشارکت داوطلبانه دولت‌های محلی عمل می‌کند و در مقابل الگوی رسمی ساختار دولت در مترو تورنتو است، تلقی می‌شود [همان].

مونترال: منطقه مونترال (با جمعیت ۳/۳ میلیون نفری) دارای گونه دیگری از مدیریت کلان‌شهری است. وجود ۱۲۵ دولت شهری این منطقه را به تفکیکی‌ترین ساختار سیاسی کلان‌شهری در کانادا بدل کرده است، در عین حال که این منطقه رشد آرام‌تری نسبت به دو مورد قبلی داشته است. در سال ۱۹۷۰ انجمن شهری مونترال (Montreal Urban Community) (MUC) به وسیله دولت ایالت کبک تشکیل شد که برای هماهنگی و عقلایی کردن خدمات رسانی در جزیره مونترال بود. به لحاظ اختیارات، در واقع فقط چند عملکرد (همچون پلیس و حمل و نقل عمومی) و قدرت محدودی نیز برای تنظیم توسعه به آن داده شد. حوزه قلمروی انجمن شهری مونترال محدود به ۲۸ شهرداری و کمتر از ۳/۲ کل منطقه کلان‌شهری است که با وجود تقسیمات شدید سیاسی و زبانی در منطقه، شگفت‌انگیز نیست که قدرت MUC محدود مانده است. با وجود این، در چنین جوی MUC به طور کلی به عنوان نیرویی موفق و مثبت در توسعه منطقه بررسی شده است. البته به هر حال نه دولت کلان‌شهری رسمی محسوب می‌گردد و نه حتی یک نهاد خدماتی چند عملکردی با پایه وسیع. در واقع دولت کبک به گسترش کنترل خود در فراهم‌سازی خدمات و زیرساخت‌ها، به ویژه در مناطق حومه‌ای ادامه داد و قدرت MUC را به جزیره مونترال محدود کرد (همان).

در همه این سه مورد دولت‌های ایالتی هم در برقراری دولت‌های منطقه‌ای و نهادهای خدمات‌رسانی برای مناطق کلان‌شهری دارای نقش اساسی بوده‌اند و هم در محدود نگه داشتن قلمرو و استقلال و قدرت آنها به صورت اساسی نقش داشته‌اند. چنین مدیریت‌های سطح کلان‌شهری، به ویژه اگر به صورت دولت‌های رسمی باشند، با افزایش استقلال و مشروعیت به عنوان تهدیدی برای قدرت ایالتی دیده می‌شوند [Bourne, 1999a].

با وجود این هر ۳ نمونه از مدل‌های کلان‌شهری به رغم محدودیت‌هایشان، به صورت مثبتی موجب مدیریت رشد و کیفیت محیط زیست زندگی در مناطق خود شده‌اند. این مناطق بهتر از مناطقی که فاقد چنین نهادهایی بوده‌اند، هستند [Goldsmith, 2002; Bourne, 1999]. یکی از عناصر محوری در این موفقیت توانایی دولت‌ها (منطقه‌ای و ایالتی) در



### شکل ۱- ساختار دولت محلی در لندن بین سال های

۱۹۶۵-۸۶

شوراهای کانتی کلان شهری (Counties Councils Metropolitan): بر اساس قانون سال ۱۹۷۲ شوراهای کانتی



منبع: [Atkinson, 2000:17]

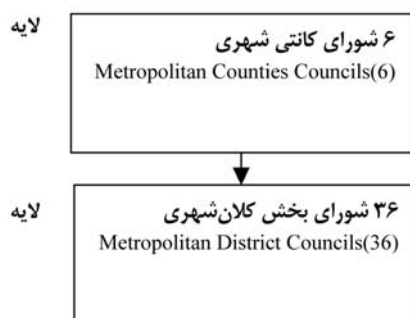
کلان شهری در شش شبکه شهری اصلی شامل منچستر، مرسی ساید، یورکشایر جنوبی، تین اندویر، میدلند غربی و یورکشایر غربی تشکیل شد. این قانون در نتیجه تصمیم کمیسیون سلطنتی رد کلیف ماد (Red Cliff - Maud royal Commission) و براساس خواسته دولت حزب کارگر در دهه ۱۹۶۰ به وجود آمد [Lefever, 1998; Goldsmith, 2002].

تجربه کانتی های کلان شهری انگلیس یکی از ناب ترین تجارب "الگوی کلان شهری" محسوب می شود [Lefever, 1998]. MCCs دارای سیستم مالیاتی مستقل و در نتیجه به لحاظ مالی نیز خودکفا بودند. اعضای آن هم از طریق رأی گیری مستقیم انتخاب می شدند. به علاوه دارای حوزه عملکردی و اختیارات وسیع از قبیل محیط زیست، برنامه ریزی مجدد، حمل و نقل عمومی و مدیریت بزرگراهها بودند. به لحاظ قلمرو تحت مدیریت هم حوزه کوچک تری نسبت به چیزی که کمیسیون سلطنتی پیشنهاد کرده بود در اختیار داشتند، و کل منطقه کلان شهری را پوشش نمی دادند.

### شکل ۲- ساختار دولت محلی در مناطق کلان شهری

شش گانه انگلیس سال های ۸۶-۶۵

این شوراها به لحاظ قدرت و حوزه اختیارات، مشکلاتی را با سطح پایین خود یعنی مدیریت های محلی داشتند؛ مثلاً در زمینه



کاهش برخورد های اجتماعی و قطب سازی فضایی با اطمینان از اینکه خدمات (مثل مدارس) کمابیش در منطقه یکسان هستند بوده است. در عین حال ادغام مدیریت های منطقه ای و تشکیل دولت های کلان شهری در کانادا متداول تر از ایالات متحد است، به ویژه به دلیل عدم تمرکز های شدید اقلیتی در نواحی درونی شهر های کلان شهری [Bourne, 1999a].

دیگر شیوه های متداول از مدیریت کلان شهری در کانادا عبارت اند از: وینی پگ و حومه هایش به شهری واحد تبدیل شده است، هالیفاکس و حومه هایش به هم پیوسته اند، که این هر دو از طرف دولت ایالتی و به رغم مخالفت های محلی اعمال شد. مناطقی همچون همیلتن، کیچنرو اترو و اُتاوا در اُتاریو، به صورت دولت های منطقه ای دولایه ای از دهه ۱۹۷۰ تشکیل شده اند. نواحی بیرونی کالگری (Calgari) نیز به آن ملحق شده است [Bourne, 1999a].

### انگلیس

این کشور از بهترین نمونه های دولت های کلان شهری را در خود دارد [Lefevre, 1998].

که از دهه ۱۹۶۰ به بعد در مناطق کلان شهری آن به کار گرفته شده اند. این مناطق دربرگیرنده منطقه کلان شهری لندن و شش منطقه کلان شهری عمده کشور شامل منچستر، مرسی ساید، یورکشایر جنوبی، تین اند ویر، میدلند غربی و یورکشایر غربی است که در ادامه به بررسی آنها پرداخته می شود. لندن: شورای منطقه لندن (GLC) در سال ۱۹۶۳ تشکیل شد. پایه های منطقی تشکیل این شورا را واگذاری برخی عملکردها همچون برنامه ریزی کاربری زمین و حمل و نقل بهتر می دانند [Atkinson, 2000:25]. به علاوه، نگرانی از راهبندان های جاده ای و کیفیت نامطلوب مسکن از انگیزه های اصلاح در لندن بوده است [Goldsmith, 2002]. GLC یکی از بهترین و شناخته شده ترین ساختارهای دولایه ای کلان شهری محسوب می شود [صرافی، ۱۳۷۸: ۱۰:۶۸; Goldsmith, 2002: 103; Hamilton, 1999].

لایه برتر خود GLC بود که اعضای آن با انتخابات مستقیم تعیین می شدند، و لایه پایین تر شامل ۳۲ ناحیه شهری لندن بودند.

GLC دارای قدرت فراوان بود و حتی به لحاظ سیاسی نیز عنصری مطرح به شمار می آمد. عمده وظایف GLC شامل برنامه ریزی راهبردی، حمل و نقل عمومی، راه های بین شهری، کنترل ترافیک، اشتغال، خانه سازی عمومی، ناحیه بندی کاربری های منطقه ای، شبکه فاضلاب، دفع زباله، حفاظت آثار تاریخی، آمبولانس و آتش نشانی، برنامه های فرهنگی - هنری بود [صرافی، ۱۳۷۵: ۱۶۹]. در حالی که شوراهای نواحی در اموری مثل برنامه ریزی محلی، راه های درون محله ها، مسکن اجتماعی، تعیین کاربری زمین محله ها، و دادن مجوزهای ساختمانی، بهداشت محلی، خدمات تأمین اجتماعی، کتابخانه های عمومی، جمع آوری زباله و نظافت فضاهای عمومی محله ها فعال بودند [همان].

جدول ۱- دسته بندی انواع مدیریت های اجرایی در مناطق کلان شهری جهان

ساختارهای یکانه (تک لایه ای)	ساختارهای دو لایه ای قدرتمند	ساختارهای دو لایه ای پوششی (ضعیف)	ساختار تفکیکی
<p>مشخصات:</p> <p>۱- ساختار کاملاً دولتی</p> <p>۲- انجام تمام وظایف منطقه ای و محلی</p> <p>۳- حذف نهادهای محلی و تک منظوره اجرا</p> <p>۴- ابزار مالی و قانونی تصمیم گیری و</p> <p>۵- تشکیل نهاد ممکن است داوطلبانه و یا اجباری باشد</p>	<p>مشخصات:</p> <p>۱- ساختار کاملاً دولتی</p> <p>۲- حفظ مدیریت های محلی به عنوان لایه اول</p> <p>۳- مدیریت کلان شهری به عنوان لایه دوم</p> <p>۴- تقسیم وظایف محلی و منطقه ای بین دو لایه</p> <p>۵- تشکیل لایه دوم ممکن است داوطلبانه یا اجباری باشد</p> <p>۶- ابزار مالی و قانونی در تصمیم گیری و اجرا</p>	<p>مشخصات:</p> <p>۱- ساختار دولتی</p> <p>۲- حفظ مدیریت های محلی به عنوان لایه اول</p> <p>۳- مدیریت کلان شهری به عنوان لایه دوم</p> <p>۴- وظایف خاص و محدود منطقه ای</p> <p>۵- تشکیل لایه دوم، داوطلبانه یا اجباری است</p> <p>۶- بدون ابزار مالی و قانونی برای تصمیم گیری و اجرا (توصیه ای - یا متکی بر سطوح بالاتر یا محلی)</p>	<p>مشخصات:</p> <p>۱- ساختار دولتی</p> <p>۲- حفظ مدیریت های محلی به عنوان عمده ترین قدرت در منطقه کلان شهری</p> <p>۳- واگذاری وظایف فرامحلی به: لایه های بالاتر دولتی یا بخش خصوصی یا نهادهای تک منظوره</p> <p>۴- فقدان ساختار منطقه ای</p>
<p>نمونه ها:</p> <p>شماره ۱ و ۲ از دسته بندی بورن: الحاق - ادغام - پیوستن</p> <p>مثال:</p> <p>- ایندیانا پولیس</p> <p>- نیویورک، چکسن ویل، نش ویل و میامی در ایالت متحد</p> <p>- وینی پگ، هالیفکس، گالگری - تورنتو پس از سال ۱۹۹۸ در کانادا</p>	<p>نمونه ها:</p> <p>شماره ۲ تا ۴ از دسته بندی صرافی: - فرمانداری منطقه ای</p> <p>- شورای منطقه ای - دولت منطقه ای</p> <p>- نهادهای شهرداری از دسته بندی لغور</p> <p>- شماره ۵ از دسته بندی بورن: تشکیل یک ساختار دولتی رسمی</p> <p>دولایه</p> <p>مثال:</p> <p>- شورای لندن بزرگ - GLC و شوراهای کانتی کلان شهری MCC در انگلیس</p> <p>- مترو تورنتو (تا قبل از سال ۱۹۹۸)</p> <p>- همپلتن اتاوا در کانادا</p> <p>- سیاتل، پرتلند، مینه آپولیس سنت پل، اوره گون در ایالات متحد</p>	<p>نمونه ها:</p> <p>شماره ۱ از دسته بندی صرافی: هیئت منطقه ای</p> <p>- نهادهای بین شهرداری از دسته بندی لغور</p> <p>- شماره ۲ از دسته بندی بورن: خلق او توریته ها، شوراهای منطقه ای عمومی</p> <p>مثال: شوراهای دولت (COGS)، کمسیون های برنامه ریزی منطقه ای (RPC) در ایالات متحد</p> <p>- انجمن های شهری فرانسه</p> <p>- بخش منطقه ای ونکوور بزرگ (GVRD) انجمن شهری مونترال در کانادا (MUC)</p> <p>- ACM بولونیا در ایتالیا</p>	<p>نمونه ها:</p> <p>شماره های ۶ و ۸ از دسته بندی بورن تمرکز قدرت به سطوح بالاتر، خصوصی سازی، حفظ وضع موجود</p> <p>مثال:</p> <p>- مناطق کلان شهری انگلیس پس از سال ۱۹۸۶</p> <p>- اکثر مناطق کلان شهری ایالات متحد</p> <p>- مناطق کلان شهری در هلند، اسپانیا، ایتالیا، در دهه ۱۹۸۰ و تا قبل احیای تفکر اصلاح طلبی</p>

منابع:

- ۱- اردشیری، م؛ توسعه پایدار و مدیریت شهری، تهران، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۳، پائیز ۱۳۷۹.
- ۲- تورانیان، فضیلت؛ تبیین و تدوین نظام مدیریتی منطقه کلان شهری (چینه های نهادی) مطالعه موردی: منطقه کلان شهری شیراز، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علم و صنعت ایران، دانشکده معماری و شهرسازی، ۱۳۸۲.
- ۳- شیخی، محمد؛ برنامه ریزی منطقه ای در ایران (۱۳۸۰-۱۳۶۰) ضرورت ها، گرایش ها و چالش ها، تهران، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰.
- ۴- صرافی، مظفر؛ مطالعه تطبیقی نظام های مدیریت مناطق شهری در جهان، گزارش شماره ۴ طرح مجموعه شهری تهران و اطراف، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، ۱۳۷۸.
- ۵- صرافی، مظفر؛ ضرورت بازنگری در نظام اداره کلان شهرهای ایران یا استفاده از تجارب جهانی، تهران، مجله آبادی، شماره ۲۲، ۱۳۷۵.
- 6-Anas, A.; *The Cost and Benefits of Fragmented Metropolitan Governance and the New Regionalist Policies*, State University of New York at Buffalo, Symposium of Regionalism: Promise and Problems, 1999.
- 7-Bourne, L.S.; *Alternative Models For Managing Metropolitan Regios: The Challenge For North American Cities*, Bolivia, Santa Cruz, international Forum on Metropolization, 1999.
- 8-Bourne, L.S.; "Designing A Metropolitan Region: The Lessons and Lost Opportunities of The Toronto Experience" <http: World Bank/ WBI/Urban and City Management/ Library>, 1999.
- 9-Frug, G; "The New Metropolitanism" Harvard Design Magazine <http: Mit Press. Mit.edu/HDM>, 2001.
- 10-Goldsmith, M.; "The Experience of Metropolitan Governance", Turin, ECPR, 2002.
- 11-Hamilton, D.K.; "Governing Metropolitan Areas, Response to Growth and Change" New York, Taylor & Francis Group, 1999.
- 12-Lefever, C.; "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review" International Journal of Urban and Regional Research 22: 9-25. 1998.
- 13-Markusen, A.; "Continuity and Change in Regional Planning and Policy: Scholarship in the Style of William Alonso", International Regional Science Review 24:369-403, 2001.

حمل و نقل عمومی و مدیریت بزرگراه ها نوعی تداخل عملکرد مشاهده می شد. در واقع این مدیریت های محلی با ناکسندی ظهور ساختارهای جدید (کلان شهری) را نظاره می کردند و در عمل با آنها دچار تضاد شدند.

عمر این شوراهای کلان شهری ۱۰ سال بود و در سال ۱۹۸۶ به پایان رسید. در واقع در نتیجه سیاست های دولت محافظه کار در دهه ۱۹۸۰ همه مدیریت های کلان شهری انگلیس شامل GLC و شوراهای کلان شهری حذف شدند و با ساختارهای جدیدی جایگزین گردیدند. این ساختارهای جدید تعداد زیادی بخش ویژه و اغلب انتصابی بودند و به صورت نهادهای تک منظوره هر کدام برای عملکردی خاص یا حل مشکلی خاص به وجود آمدند. [Goldsmith, 2002].

اما این ساختارهای جدید هرگز به اندازه ساختارهای قبلی توفیق نیافتند. ناظران برآورد می کنند که این نهادهای تک منظوره کارایی کمتری نسبت به کانتی های کلان شهری در هماهنگی فعالیت ها از قبیل برنامه ریزی راهبردی و حمل و نقل و هم در کیفیت خدماتی که ارائه می دهند، از قبیل مدیریت زباله و استانداردهای تجاری داشتند و کیفیت این خدمات نسبت به زمان قبل کاهش یافت. (Goldsmith, 2002: 10)

### جمع بندی و نتیجه گیری

بررسی تجربه های مدیریت کلان شهری نشان می دهد که طیفی از شکل های نهادی متفاوت برای اداره مناطق کلان شهری ظهور یافته اند که یک سر طیف آن انکار کامل نیاز به وجود نهادی فراگیر و چند عملکردی است و سر دیگر طیف پذیرش کامل و بی چون و چرای نهادی دولتی، فراگیر،

# تغییر کاربری زمین‌های روستایی به شهری در تحولات اقتصادی اندونزی

نویسنده: تامی فیومن<sup>\*</sup>

ترجمه: مجید هاشمی

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری



اندونزی - جاکارتا

## مقدمه

این مقاله مراحل تغییر کاربری زمین را که در طی آن زمین‌ها از کاربری کشاورزی به شهری و همچنین از یک کاربری شهری به کاربری دیگر در حاشیه شهرهای بزرگ اندونزی طی می‌کنند، مورد بررسی قرار می‌دهد. در گذشته توسعه سرمایه‌گذاری در خانه‌سازی و صنعت به خصوص در نواحی پیرامونی شهرها باعث تغییر شکل سریع نواحی کشاورزی به بخش‌های متعدد صنعتی شده است.

به عنوان مثال می‌توان مشاهده کرد که تغییر کاربری زمین تنها بر روی بهترین زمین‌های کشاورزی و زمین‌های حاشیه شهر تأثیر نداشته بلکه در بسیاری از نواحی که به عنوان نواحی بکر طبیعی برای استفاده از منابع آب معین شده بود نیز اتفاق افتاده است (مانند جلور پونکاک<sup>(۱)</sup> در جنوب جاکارتا) که می‌تواند مشخصاً نشان دهنده برخورد مخرب انسان در محیط باشد. در تغییر نامناسب کاربری زمین عوامل زیادی مؤثرند که نبود قدرت مدیریت و کنترل از جمله عوامل اصلی و مهم در این زمینه است و در واقع تغییر کاربری زمین در صورتی که درست انجام شود بخشی طبیعی در توسعه شهر و کشور محسوب می‌گردد.

تغییر کاربری هم می‌تواند نتیجه هدایت رشد و توسعه و هم عدم هدایت رشد و توسعه باشد. برخورد درست با این پدیده می‌تواند از خسارت وارد شدن به بهترین زمین‌ها، از بین رفتن مشاغل کشاورزی، ویرانی چشم‌اندازهای طبیعی، و بهره‌برداری بیش از اندازه از آب‌های زیرزمینی جلوگیری کند و عدم برخورد با این پدیده خود می‌تواند باعث هجوم مردم از شهرها به نواحی حاشیه‌ای شود.

تغییر کاربری زمین در دوران رشد اقتصادی در اندونزی بسیار

کم کنترل شده است و زمین‌های کشاورزی به طرف کاربری‌های تجاری و صنعتی و مسکونی گرایش پیدا کردند. یکی از نتایج این روند آن بود که در بعضی از مناطق زمین‌ها برای مدت زیادی نگه داشته می‌شدند اما توسعه‌ای در آنها صورت نمی‌گرفت که این امر خود باعث از بین رفتن زمین‌ها و عدم استفاده از آنها می‌شد و آنها به زمین‌های بی‌مصرف تبدیل می‌شدند.

تغییر کاربری زمین در اندونزی در مقیاسی وسیع صورت گرفت و این امر تأثیر زیادی بر روی مواد غذایی مردم گذاشت و همچنین باعث از بین رفتن سرمایه‌گذاری‌های کلانی که در زمینه آبیاری مزارع صورت گرفته بود شد.

در زمان حاضر معیار مشخصی که بتوان گفت هر کشوری می‌تواند با موفقیت تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی را محدود سازد، بدون اینکه فشار زیادی بر روی قیمت زمین برای کاربری‌های دیگر بیاید، وجود ندارد. به عنوان مثال، ژاپن شکارگاه‌های طبیعی خود را حفظ کرده است اما این کار باعث شده که قیمت برنج در آنجا هفت برابر قیمت جهانی و تورم قیمت خانه‌های مسکونی نیز در آن کشور در بالاترین سطح در جهان باشد. در زمان حاضر تعدادی از کشورهای آسیایی - که اندونزی هم جزء آنهاست - با بحران شدید اقتصادی که علت اصلی آن در سیاست بد آنها در دوران رشد سریع اقتصادی است رو به رو هستند. در ضمن بحران اقتصادی اندونزی هم درست در زمانی رخ داد که این کشور بیشترین میزان بدهی‌های خارجی را داشت و سیستم نامناسب بانکداری در بسیاری از بانک‌های خصوصی و تمدید مشروط بدهی‌های افراد نیز یکی دیگر از عوامل بحران مذکور بوده است. با این حال همزمان با این بحران‌های سیاسی و اقتصادی در کشورهای دیگری نیز به دلیل حکومت‌های

فاسد و یا به وسیله نفوذ قدرت‌های بزرگ در آنها به وجود آمد. علاوه بر این، ناآرامی‌های اخیر در بعضی از نقاط اندونزی مانند جاکارتا باعث تشدید بحران این کشور و به وجود آمدن بحران‌های شدید در اقتصاد این کشور شد.

این مقاله به بررسی نسبت تأثیر این مفاهیم در تغییر کاربری زمین در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ در اندونزی و در شهرهای جاکارتا، باندونگ<sup>(۳)</sup> و سورابایا<sup>(۴)</sup> می‌پردازد، و مسائل مختلف مربوط به تغییر کاربری زمین را در طی هر دو دوره رشد سریع اقتصادی و دوران بحران اقتصادی مورد بررسی قرار می‌دهد.

### توسعه شهری و تغییر کاربری زمین در نواحی حاشیه‌ای شهرها

رشد خوب اقتصاد ملی در طول ۲۰ سال (۱۹۹۶ - ۱۹۷۵) باعث توسعه فیزیکی بی‌اندازه شهرهای بزرگ در سال‌های میانی دهه ۱۹۹۰ شد، که این توسعه نیز به نوبه خود باعث تغییر سریع کاربری اراضی در حاشیه شهرهای بزرگ گردید. تنها در فاصله سال‌های (۱۹۹۳-۱۹۹۱) تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی به کاربری‌های شهری در اندونزی به بیش از ۱۰۶۰۰۰ هکتار می‌رسد که از این میزان ۵۸۰۰۰ هکتار (۵۴/۷ درصد) برای کاربری مسکونی و ۱۶۴۵۲ هکتار (۱۵/۵ درصد) برای کاربری صنعتی، ۵۲۱۰ هکتار (۴/۹ درصد) برای کاربری‌های اداری و ۲۶۷۷۴ هکتار (۲۵/۳ درصد) برای دیگر کاربری‌های شهری مورد استفاده قرار گرفته است.

جاکارتا با رشد اقتصادی بین ۶ تا ۸/۳ درصد در طی سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۷ در حدود نیمی از سرمایه‌گذاری در صنایع کارخانه‌ای و سرمایه و سرمایه‌گذاری‌های تجاری و بخش خدمات در اندونزی را در خود جذب کرده است که این صنایع در نواحی حاشیه‌ای کلان‌شهر جاکارتا مکان‌گزینی کرده‌اند.

توسعه اقتصادی در این منطقه تحت تأثیر تغییرات در ساختار شهر جابوتابک<sup>(۴)</sup> است. تغییر کاربری زمین در خود شهرها نیز به اندازه نواحی حاشیه‌ای شهرها سریع بود. این امر را در دیگر شهرهای اندونزی مانند سورابایا و باندونگ نیز می‌توان مشاهده کرد. در سال‌های میانی دهه ۱۹۹۰ حدود ۲۵ پروژه بزرگ در نواحی کلان‌شهر جاکارتا احداث شدند که هر کدام از آنها بین ۵۰۰ تا ۳۰۰۰۰ هکتار زمین را اشغال کرده بود و همچنین صدها پروژه کوچک که هر یک کمتر از ۱۰۰ هکتار زمین را گرفته بود احداث گردیدند. بیشتر این سکونتگاه‌های بزرگ با تراکم کم ساخته شده بودند و در کنار آنها نیز خانه‌های ویلایی جداگانه و نواحی سکونتگاهی انحصاری برای اقشار متوسط و سطوح بالای اقتصادی بر پا گردید که این امر به نوبه خود باعث مهاجرت جمعیت زیادی به نواحی پیرامونی شهر شد. توسعه بخش سرمایه‌داری در سال‌های ۱۹۹۰ در جاکارتا مانند فضای خدماتی و تجاری و مالکیت عمومی در نواحی مرکزی شهر و نواحی مسکونی در حومه‌ها با زتاب بدهی‌هایی است که بانک‌های محلی برای این بخش‌ها فراهم کرده‌اند.

میزان این بدهی‌ها در سال ۱۹۸۹ حدود ۸/۹ میلیارد روپیه بود که در سال ۱۹۹۳ این میزان به ۲۴/۵ میلیارد روپیه و در دسامبر ۱۹۹۸ به ۷۲/۶ میلیارد روپیه رسید. در نواحی حاشیه‌ای

سورابایا-دومین شهر بزرگ اندونزی-در طی سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۰ نواحی وسیعی از زمین‌های کشاورزی به مناطق مسکونی و تجاری و خدماتی مانند ادارات، هتل‌ها، بانک‌ها، فروشگاه‌ها و پیاده‌روها و فضاهای عمومی و آپارتمان‌ها تغییر کاربری داده شدند.

شالیزارهای برنج در بسیاری از نواحی تغییر کاربری داده و به تکه‌های مختلفی تقسیم شده‌اند و زمین‌های ۲۰۰-۱۰۰ هکتاری کشاورزی به ۲۸ منطقه صنعتی در اندازه‌های ۱۵ تا ۹۰۰ هکتاری بدل گردیده‌اند. همچنین در سال‌های ۱۹۹۶-۱۹۹۱ در نواحی حاشیه‌ای شهر باندونگ - سومین شهر بزرگ اندونزی - بدل گردیده‌اند. در حدود ۳۳۰۰ هکتار از زمین‌های شالیزاری به زمین شهری تغییر کاربری داده‌اند. این تغییر کاربری‌ها نه تنها زمین‌های نواحی کشاورزی و زمین‌های شالیزاری را تخریب کرده بلکه همچنین باعث کاهش محصول در زمین‌های شالیزاری باقی‌مانده، از ۴/۵ تن محصول در هکتار به ۳/۵ تن در هکتار، شده است. علاوه بر این تناوب کشت محصول را از سه بار کشت در یک زمین به دو یا حتی یک بار در سال در یک زمین رسانده است. همچنین تمرکز صنایع و توسعه ساختمان‌ها در اطراف کانال‌های آبیاری باعث وارد آمدن خساراتی به این کانال‌ها و همچنین تأثیرات منفی بر محصولات کشاورزی شده است. افزون بر اینها سرعت رشد اقتصادی در اندونزی به نوبه خود موجب تقاضای بیشتر زمین برای صنایع شد، که این امر از اواخر سال‌های دهه ۱۹۸۰ یعنی زمانی که دولت به شرکت‌های خصوصی اجازه داد که زمین‌های صنعتی را خودشان اداره کنند، شدت گرفت.

در اواخر سال‌های ۱۹۹۸ حدود ۶۵ منطقه صنعتی در اندونزی وجود داشت که از این تعداد ۲۵ منطقه (نزدیک ۴۰ درصد) در کلان‌شهر جاکارتا بودند و ۹ منطقه (۱۵ درصد) در سورابایا.

در مجموع در این سال‌ها تنها تعدادی از کارخانه‌های تولید برق، تولید کفش، و مواد شیمیایی مانند گذشته در نواحی دورتر شهری و در خارج از مناطق صنعتی در دسترس توسعه پیدا کردند. اگر چه تقسیمات بزرگ زمین و توسعه مناطق صنعتی در اندونزی از سال‌های ۱۹۸۹ - ۱۹۵۳ زیر نظر حکومت مرکزی بود که

**در زمان حاضر تغییر کاربری زمین در نواحی حاشیه‌ای شهرها خارج از کنترل شده است که این امر با صدور کنترل نشده مجوز در سال‌های قبل آغاز گردید و پیشرفت سرمایه‌گذاری در خانه‌سازی و مناطق صنعتی موجب دگرگونی زمین‌های حاشیه شهر، و تبدیل زمین‌های دست نخورده و زمین‌های کشاورزی به مناطق جدید مسکونی و صنعتی شده است**

آشکارا از توسعه صنایع کشور در مناطق محافظت شده و نواحی دارای منابع طبیعی و در نواحی حاصلخیز کشاورزی جلوگیری می‌کرد، با وجود این تخلفات زیادی از این قانون مشاهده می‌شد، که به دلیل تقاضای زیاد برای زمین بسیاری از آیین‌نامه‌های فنی



زمین‌های کمتر از ۵ هکتار به وسیله اداره‌های خود ناحیه رسیدگی می‌گردید، در حالی که برای اراضی بین ۵ تا ۲۰۰ و بالای ۲۰۰ هکتار می‌بایست مجوز به ترتیب به وسیله سازمان‌هایی که در مراکز استان‌ها وجود داشت و سازمان مرکزی در جاکارتا صادر شود. مراکز نمایندگی زمین‌های ملی موظف بودند حداکثر در طی ۱۲ روز کاری به تقاضاهای رسیده برای صدور مجوز رسیدگی کنند. اما گاهی بررسی و پاسخ آنها تا یک ماه هم طول می‌کشید و علت اصلی این بود که سازمان‌های مذکور اغلب هماهنگی چندانی با دیگر ادارات وابسته در این زمینه نداشتند.

مجاز توسعه و سرمایه‌گذاری در این زمین‌ها برای یک سال معتبر بود اما سرمایه‌گذاران می‌توانستند آن را برای یک سال دیگر نیز تمدید کنند و این کار در صورتی امکان‌پذیر بود که سرمایه‌گذار بتواند ۲۵ درصد از زمین‌های دریافتی خود را در طول سال اول، سرمایه‌گذاری و آماده کند. با این حال بعضی از مجوزها به سرمایه‌گذار اجازه می‌دادند که در همه یا بخشی از زمین خود سرمایه‌گذاری نکنند.

مجاز سرمایه‌گذاری فقط یک بار صادر می‌شد و سرمایه‌گذار قانوناً می‌توانست برای به دست آوردن زمین در آن محدوده‌ای که به او اجازه داده شده به طور مستقیم به مالکان زمین مذاکره کند. این کار اغلب با حمایت و معاونت رئیس خرده مالکان انجام می‌گرفت و مالکان زمین تنها اجازه داشتند که زمین‌های خود را به سرمایه‌گذارانی که دارای مجوز رسمی بودند بفروشند. در اغلب اوقات انتقال زمین از مالک آن به سرمایه‌گذار، به شکلی غیرمنصفانه صورت می‌گرفت اما مالکان زمین مجبور بودند که همین شرایط غیرمنصفانه را قبول کنند، زیرا دولت‌های محلی بیشتر از سرمایه‌گذاران حمایت می‌کردند. تاکنون درگیری‌های زیادی میان صاحبان زمین و سرمایه‌گذاران برای جبران این خسارت به وجود آمده است اما در اغلب اوقات آنها خودشان را در برابر سرمایه‌گذاران بدون قدرت دیده‌اند و در واقع سرمایه‌گذاران اغلب به صورت مستقیم و غیرمستقیم آنها را

این قانون رعایت نمی‌شدند. تغییر کاربری زمین در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ موجب کشمکش و درگیری بین صاحبان زمین و سرمایه‌گذاران می‌گردید. این کشمکش‌ها معمولاً با خروج کشاورزان از زمین خودشان صورت می‌گرفت و حق مالکیت آنها بر زمین به وسیله مذاکره و توافق و با قیمت‌هایی پایین - که معمولاً آنها راضی نبودند - خریداری می‌شد.

سرمایه‌گذاران اغلب زمین‌های خوب را اشغال می‌کردند و کشاورزان مجبور بودند که زمین خود را به افرادی که مجوز سرمایه‌گذاری در آن زمین را دارند بفروشند. مجوز سرمایه‌گذاری بر روی یک زمین تنها یک بار به سرمایه‌گذار داده می‌شد و افراد دیگر اجازه نداشتند که آن زمین را خریداری و در آن سرمایه‌گذاری کنند، مگر اینکه آنها نیز موافقت و اجازه رسمی سرمایه‌گذاری در آن را دریافت کرده باشند. بر طبق گفته آرچر (۱۹۹۴) سیستم صدور مجوز سرمایه‌گذاری بر روی زمین‌های شهری چندین تأثیر در توسعه شهری دارد، که عبارت‌اند از:

۱- استفاده از آن به عنوان راهنمای مکان‌یابی زمین‌های خصوصی و پروژه‌های توسعه ساختمانی  
 ۲- هماهنگ کردن فعالیت‌های توسعه‌ای دولت و بخش خصوصی  
 ۳- تسهیل کار انجمن زمین برای توسعه پروژه‌های بزرگ مقیاس، مانند ایجاد شهرک جدید یا منطقه صنعتی.

به هر حال سیستم صدور مجوز توسعه زمین در اندونزی عملکرد مناسبی در مقوله احتکار زمین‌های تجاری نداشته است و بنابراین سازمان‌های صادر کننده مجوز سرمایه‌گذاری بر روی زمین نتوانسته‌اند نقش خود را به خوبی ایفا کنند.

در گذشته برای سرمایه‌گذاری موانع زیادی وجود داشت و سرمایه‌گذاران به منظور به دست آوردن زمین برای کاربری‌های مسکونی، صنعتی، گردشگری در ابتدا تقاضای برداشتن موانع سرمایه‌گذاری را از دولت کردند. در آن زمان سرمایه‌گذاران می‌بایست برای سرمایه‌گذاری بر روی زمین از مأموران دولتی اجازه می‌گرفتند. این مأموران زمین‌هایی را که آنها سفارش می‌دادند ثبت می‌کردند و کاربری‌های مختلف آن را مشخص می‌ساختند و مجوز اداره این زمین‌ها را به سرمایه‌گذاران می‌دادند.

این کار زمانی صورت می‌گرفت که اهداف توسعه‌ای سرمایه‌گذاران در مسیر برنامه‌های توسعه منطقه‌ای و محلی بود و در آن صورت مجوز سرمایه‌گذاری در این زمین‌ها برای سرمایه‌گذاران صادر می‌شد. در این سیستم تقاضا برای

### تغییر کاربری زمین در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ موجب کشمکش و درگیری بین صاحبان زمین و سرمایه‌گذاران می‌گردید. این کشمکش‌ها معمولاً با خروج کشاورزان از زمین خودشان صورت می‌گرفت و حق مالکیت آنها بر زمین به وسیله مذاکره و توافق و با قیمت‌هایی پایین - که معمولاً آنها راضی نبودند - خریداری می‌شد

ترسانده‌اند.

مطالعه‌ای که در حاشیه شهر باندونگ بر روی زمین‌های تغییر کاربری داده شده صورت گرفته است، نشان می‌دهد که دلیل بیش از ۶۰ درصد از خانواده‌هایی که زمین خود را به سرمایه‌داران فروخته‌اند این بوده است که آنها ناگزیر به این کار بوده و انتخاب دیگری نداشته‌اند و در واقع آنها زمین خود را رها کرده‌اند. هر چند

که سرمایه‌گذاران، آن را به‌طور غیرمنصفانه‌ای جبران کرده و پول مختصری به آنها داده‌اند. در نواحی کلان‌شهری جاکارتا به دلیل قیمت بالای زمین اغلب اوقات فروختن زمین سودآورتر از شالیکاری برای کشاورزان بود. به همین دلیل بسیاری از کشاورزان برای فروش زمین خود کانال‌های آبیاری را خودشان خراب می‌کردند و کاربری زمین را تغییر می‌دادند تا بتوانند زمین خود را به سرمایه‌گذاران بفروشند.

خرید و فروش زمین در شهرهای بزرگ اندونزی سرمایه‌گذاران را گرفتار دلالتی می‌کرد که با دریافت مقدار زیادی پول، کار خرید و فروش زمین را پیچیده می‌کردند. یک بررسی نشان می‌دهد که دلالتان زمین در جاکارتا تا حدود ۱۰ درصد از یک معامله به ارزش کمتر از ۱۰۰ میلیون روپیه‌ای و ۵ درصد از معاملات بیشتر از ۱۰۰ میلیون روپیه را به خود اختصاص می‌دادند.

این امر بیانگر فقدان سازوکار مؤثر برای کنترل انتقال زمین به افراد در موقعیت مساوی است. در سال‌های میانی دهه ۱۹۹۰ در نواحی حاشیه‌ای جاکارتا زمین به وسیله سرمایه‌گذاران خصوصی که شهرهای جدید و مناطق صنعتی را می‌ساختند به شدت کنترل می‌شد. در این بین سازمان‌های بزرگی نیز برای انتقال مالکیت از مالکان قبلی به سرمایه‌گذاران به وجود آمد. در نتیجه بسیاری از مردم زمین‌ها و خانه‌های خود را فروختند تا خانه‌ای دیگر در مناطق جدید پیدا کنند.

مجوز سرمایه‌گذاری در ۷۲۰۰۰ هکتار از زمین‌ها برای انتقال آن به بخش خصوصی از نوامبر ۱۹۹۳ تا ژوئیه ۱۹۹۸ در مناطق حاشیه‌ای جاکارتا صادر شد که این مقدار زمین برای سکونت ۸/۵ میلیون نفر کافی بود که این مقدار جمعیت برابر کل جمعیت جاکارتا در زمان حاضر می‌شد؛ و این افراد می‌توانستند در ۶۰ درصد از این پوشش و با تراکم ۲۰۰ نفر در هکتار زندگی کنند. این خود برابر با مقدار زمینی است که تا سال ۲۰۱۸ در نواحی کلان‌شهر جاکارتا مورد نیاز است و جای شک دارد اگر که سازمان‌های دولتی صدور مجوز هنوز اجازه صدور مجوز در این نواحی را داشته باشند.

برآوردی تقریبی نشان می‌دهد که در اوایل دهه ۱۹۹۰، سرمایه‌گذاران در حدود نیمی از زمین‌هایی را که برای شان مجوز سرمایه‌گذاری گرفته‌اند، به فروش رسانده‌اند.

در باندونگ شمالی تا دسامبر ۱۹۹۸ بیش از ۱۵۰ مجوز سرمایه‌گذاری زمین صادر شده است که ۳۷۰۰ هکتار از زمین‌هایی را که در آنها نمی‌توان سرمایه‌گذاری کرد نیز شامل می‌شود؛ زیرا ۱۷۰۰ هکتار از این اراضی را مناطق جنگلی تشکیل می‌دهند و ۱۰۰۰ هکتار نیز سیل‌گیر و ۱۰۰۰ هکتار آن نواحی باتلاقی است.

### نکاتی که می‌بایست در مورد سیستم صدور مجوز برای زمین مد نظر قرار گیرند

نتیجه سیستم قبلی صدور مجوز برای سرمایه‌گذاری در روی زمین آسان کردن سرمایه‌گذاری در مقداری از زمین‌هاست اما صدور بیش از اندازه این مجوزها باعث شده است که گروه‌های قومی تقاضای صدور مجوز سرمایه‌گذاری زمین را بکنند و به این

ترتیب بدون سرمایه‌گذاری صاحب آن شوند. در ضمن وام‌های بانک‌های خصوصی برای بخش خصوصی از ۴ میلیارد روپیه در سال ۱۹۹۲ به ۱۶ میلیارد روپیه در سال ۱۹۹۶ افزایش پیدا کرده است.

از این میزان در سال ۱۹۹۶ حدود ۳۹ درصد وام ساختمانی و ۴۳ درصد وام برای به‌دست آوردن زمین بوده است. با این حال در اغلب اوقات سرمایه‌داران وام‌های مورد نیاز خود را از بانک‌های گروه تجاری خودشان - که اغلب دارای سود و محدودیت‌های قانونی کمتری است - به‌دست آورده‌اند.

سرعت رشد وام‌های بخش خصوصی در سال ۱۹۹۳ - ۱۹۹۶ به ۳۸ درصد رسید، در حالی که بخش تجارت و ساخت و ساز به ترتیب ۱۶/۱ و ۱۹/۴ درصد رشد داشته‌اند و جمع وام‌های آنها ۲۴ درصد کل وام‌هاست. در ضمن بخش خصوصی در سال ۱۹۹۳ حدود ۱۳/۳ درصد از کل وام‌ها را به خود اختصاص داده بود، که در سال ۱۹۹۶ این میزان به ۱۸/۸ درصد از کل وام‌ها رسید.

از آنجا که فشار سرمایه‌گذاران بسیار زیاد بود، صلاحیت دولت‌های محلی برای مدیریت و اجرای برنامه‌های فضایی، به‌خصوص برای حفظ و کنترل کاربری زمین، کافی نبود. نمایندگی توسعه زمین‌های ملی این مشکل را تشخیص داد و از اکتبر سال ۱۹۹۶ دسترسی برای متوقف کردن صدور مجوز توسعه زمین در نواحی کلان‌شهر جاکارتا صادر کرد. اما در اوایل سال ۱۹۹۷ دولت این دستور را به دلایل نامعلومی با اهدای مجوز انتخاب برای سرمایه‌گذاران کم‌رنگ ساخت؛ که به احتمال زیاد این امر به خاطر فشار چندین گروه که در مقیاس وسیع در این نواحی اقدام به سرمایه‌گذاری برای ساخت مسکن کرده بودند صورت گرفت.

تا همین اواخر سیاست توسعه اقتصاد ملی به جذب سرمایه‌گذاران خارجی همچون سرمایه‌گذاران داخلی توجه داشت. این سیاست در سطحی وسیع سرمایه‌داران را به سرمایه‌گذاری در اندونزی برمی‌انگیخت و بیان می‌کرد که هیچ نگرانی از برخورد منفی با طبیعت برای صدور مجوز سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران خارجی و سرمایه‌گذاران داخلی برای رسیدن به اهداف سرمایه‌گذاری ملی وجود ندارد. تحت این شرایط صدور مجوز سرمایه‌گذاری بر روی زمین به عنوان ابزاری برای کنترل کاربری زمین به شدت مورد غفلت واقع شد، و سرمایه‌گذاران توانستند زمین مورد نظرشان را برای کاربری‌ای که در نظر داشتند به آسانی به‌دست آورند. حتی اگر لازم می‌شد، این کار از طریق آسان کردن تقاضا برای صدور مجوز سرمایه‌گذاری بر روی زمین صورت می‌گرفت. در حقیقت دولت مراحل صدور مجوز برای سرمایه‌گذاری را در اکتبر سال ۱۹۹۳ کوتاه و ساده کرد، و این کار به منظور ایجاد انگیزه برای توسعه سرمایه‌گذاری در اندونزی بود.

صدور مجوز برای سرمایه‌گذاری در زمین‌های حاشیه شهرها که کمتر از ۲۰۰ هکتار است، به وسیله دولت‌های محلی صورت می‌گرفت. اگر دولت‌ها و ادارات محلی به عنوان نماینده توسعه زمین‌های ملی در مدیریت، اداره و کنترل این زمین‌ها ناتوان می‌ماندند فشار بیشتری برای تغییر کاربری زمین‌ها وارد می‌شد. در مجموع در زمان حاضر تغییر کاربری زمین در نواحی

حاشیه‌ای شهرها خارج از کنترل شده است که این امر با صدور کنترل نشده مجوز در سال‌های قبل آغاز گردید و پیشرفت سرمایه‌گذاری در خانه‌سازی و مناطق صنعتی موجب دگرگونی زمین‌های حاشیه شهر، و تبدیل زمین‌های دست نخورده و زمین‌های کشاورزی به مناطق جدید مسکونی و صنعتی شده است.

بقای طبیعی شهرها در توسعه طبیعی آنها نهفته است اما تغییر کاربری زمین در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ آندونزی دور از کنترل و تحت تأثیر تجارت احتکار آمیز زمین است.

در زمان حاضر سیستم قبلی صدور مجوز توسعه زمین کاملاً کنار گذاشته شده و زمین‌های خاصی برای سرمایه‌گذاری مشخص گردیده است که این امر نیز به نوبه خود کار احتکار زمین را با سوددهی بالا تقویت می‌کند. در ضمن به خاطر اجرای ضعیف و نادرست برنامه‌های کاربری زمین به نظر نمی‌رسد که کنترل کاربری زمین در زمان حاضر کار مؤثری باشد.

### فشارهای بحران اقتصادی در سال ۱۹۹۸-۱۹۹۷

بحران رایج اقتصادی ضربه شدیدی را به اقتصاد شهری وارد کرده و توان احداث مناطق صنعتی را در بخش‌های مختلف از بین برده است. نرخ رشد اقتصادی در جاکارتا در سال ۱۹۹۹-۱۹۹۸ به ۷ درصد کاهش یافته که در چند سال گذشته بی‌سابقه بوده است. در جریان بحران اقتصادی خسارات زیادی به بخش خصوصی وارد شد و این بخش که در سال ۱۹۹۸ در بدترین وضعیت قرار داشت، در سال مالی ۲۰۰۰-۱۹۹۹ کمی اصلاح شد؛ ولی هنوز هم بخش سرمایه‌داری در آندونزی به کندی رشد می‌کند. در زمان حاضر توسعه خانه‌های بزرگ مقیاس در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ کند شده و حتی در بعضی مناطق کاملاً متوقف گردیده است. در سال ۱۹۹۹ تنها ۵۰ پروژه از ۵۰۰ پروژه بزرگ خانه‌سازی در نواحی کلان‌شهر جاکارتا ساخته شده است. همچنین احداث مناطق صنعتی در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ در فاصله سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۷ حدود ۳۰ درصد کاهش یافته است. بر طبق گزارش‌ها ساخت حدود ۲۴۰۰ پروژه صنعتی در جاکارتا بعد از بحران اقتصادی متوقف شده است. علاوه بر این، جان لاک مشاور برجسته سرمایه‌گذاری پیش‌بینی می‌کند که تقاضا برای احداث پروژه‌های صنعتی در جاکارتا در سال ۲۰۰۰ به میزان ۷۵-۷۷ درصد کاهش می‌یابد.

در طی سال‌های ۱۹۹۳ تا اواسط سال ۱۹۹۸ سازمان‌های مسئول توسعه زمین‌های ملی صدها مجوز سرمایه‌گذاری در بخش خانه‌سازی را صادر کردند. این خانه‌ها ۲۴۷۰۰۰ هکتار زمین را در مناطق مختلف آندونزی اشغال کردند که از این میزان ۴۹ درصد به دست سرمایه‌گذاران ساختمانی افتاد. در ضمن سرمایه‌گذاران فقط می‌توانستند در ۵۴ درصد از کل زمین‌هایی که به دست آورده بودند سرمایه‌گذاری کنند. به عبارت دیگر تقریباً ۶۵۰۰۰ هزار هکتار از زمین‌ها بدون استفاده باقی ماند، که اگر این زمین‌های باقی مانده از زمین‌های مصرف شده کسر گردد تقریباً ۳۲ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری بدون مصرف در زمین انجام شده است. علاوه بر این، به گفته سلیمان آنکالیت، حدود ۳۰ درصد از این سرمایه‌گذاری‌های بدون استفاده به صورت وام

از بانک‌ها دریافت شده است که برای این میزان وام نیز سرمایه‌گذاران می‌بایست سالانه ۲۰ درصد سود پرداخت کنند. علاوه بر این، زمین‌های بدون استفاده که شرح‌شان داده شد و همچنین بیش از ۱۹۲۰۰۰ هکتار از زمین‌های بانالاقی، به عنوان نواحی بدون مجوز توسعه تعریف شده‌اند. همچنین سرمایه‌داران صدها مجوز سرمایه‌گذاری و توسعه، شامل ۱۲۱۶۰۰ زمین برای توسعه پروژه‌های بخش مسکونی در حاشیه شهر جاکارتا، در طی سال‌های ۱۹۷۴ تا ۱۹۹۶ دریافت کرده‌اند که در زمان حاضر که این بحران به وجود آمده است ۳۸ درصد از این زمین‌ها با موافقت سرمایه‌گذاران برای پرداخت وام‌های‌شان باز پس گرفته شده است. چنانچه بحران اقتصادی ادامه پیدا کند، صدها سرمایه‌گذار در ابعاد مختلف ورشکست خواهند شد که برخی از آنها وام‌های بسیار زیادی را از بانک‌های داخلی و خارجی دریافت کرده‌اند. در ضمن در سال‌های اخیر معاملات در بخش سرمایه‌گذاری زمین در نواحی کلان شهر جاکارتا کاهش بسیار زیادی داشته و از ۲/۶ میلیارد روپیه در سال ۱۹۹۶ به ۱/۷ میلیارد روپیه در سال ۱۹۹۷ و ۰/۸ میلیارد در سال ۱۹۹۸ سقوط کرده است.

بیشتر شرکت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری در آندونزی سرمایه‌گذاری‌های زیادی را در دوره‌ای کوتاه مدت و بدون هیچ مانعی در زمینه خرید زمین و احداث ساختمان انجام داده‌اند. در این سرمایه‌گذاری‌ها که با سود بالای اقتصادی صورت گرفته، تا سال ۱۹۹۸ از ۳/۴ میلیارد دلار وام استفاده شده است. بنابراین در زمان حاضر که مبادلات آندونزی با روپیه صورت می‌گیرد و در برابر دلار امریکا ۴ تا ۵ برابر ارزش آن کاسته شده است بسیاری از سرمایه‌گذاران با دردسر بزرگی مواجه شده‌اند و نمی‌توانند بدهی‌های بانکی خود را پرداخت کنند.

بدهی‌های بخش خصوصی در سال ۱۹۹۸ به ۱۳/۳ درصد کل بدهی‌های کشور می‌رسید. اکنون به دلیل کاهش ارزش پول کشور سرمایه‌گذاران بایستی سه تا چهار برابر بیشتر بپردازند و بنابراین بیشتر آنها قادر به پرداخت این مبلغ نیستند؛ در نتیجه بخش خصوصی در آندونزی امروزه در شهرهای بزرگ نظیر جاکارتا و سورابایا در حال مواجهه با بحرانی بزرگ است که این امر باعث افزایش شدید بیکاری در بخش ساختمان سازی و دیگر بخش‌های اقتصادی وابسته به سرمایه‌داری شده است.

وضعیت بازار مسکن در نواحی کلان شهری جاکارتا نتیجه عدم تناسب بین تقاضا و خانه‌سازی است، به گونه‌ای که هیکیلا در سال ۱۹۹۸ اظهار داشت: «بازار خانه‌سازی در آندونزی پر رونق است اما تقاضایی برای خرید این خانه‌ها نیست. بسیاری از سرمایه‌داران بزرگ خانه‌های بزرگی را در نواحی حاشیه‌ای شهر خریده‌اند و در نواحی مرکزی شهر نیز خانه‌ها به طرف استانداردهای بین‌المللی حرکت می‌کنند. در ضمن قیمت زمین نیز در حد زیادی اصلاح شده است.»

بسیاری از سرمایه‌گذاران ساختمانی در جاکارتا، باندونگ و سورابایا برای به دست آوردن پول نقد حاضرند خانه‌هایی را که برای فروش آماده کرده‌اند تا ۵۰ درصد تخفیف دهند؛ اما هم اکنون بازار از پیشنهاد آنها استقبال نمی‌کند. به علاوه بسیاری از سرمایه‌گذاران صنعتی در جاکارتا و سورابایا برنامه‌های توسعه‌ای



خود را متوقف ساخته‌اند تا زمین‌هایی را که در آن سرمایه‌گذاری کرده‌اند به فروش برسانند، زیرا کاهش بسیار زیاد تقاضا باعث به وجود آمدن نوعی بحران شده است.

ناآرامی‌های سیاسی و اجتماعی اخیر و طولانی شدن بحران اقتصادی و پولی باعث کاهش سرمایه‌گذاری شده است و بخش خصوصی نیز سرمایه‌گذاری بر روی زمین‌های مناطق صنعتی را تا زمانی که نشانه‌های ثبات و امنیت در کشور ظاهر نشود به تعویق انداخته است. سیمان آنکلیت در این باره می‌گوید: «بحران اقتصادی در اندونزی ناشی از سه اشتباه در گذشته است:

۱- سرمایه‌گذاران، بانک‌ها و دولت تجارت اقتصادی را با استفاده از منابع موجود تأمین کردند و در عین حال تقاضای داخلی بسیار کم مورد توجه قرار گرفت. در همین مورد هیکیلا در سال ۱۹۹۸ می‌گوید: «منابع و نیازهای ما از بازار در جاکارتا، جداگانه افزایش پیدا می‌کند؛ مثلاً زمین‌خواری در سیستم اقتصادی ما باعث افزایش قیمت ساختمان‌ها شده است و بازار به نیازهای مردم توجه چندانی ندارد. همچنین سرعت زیاد تغییر سیاست‌ها، عدم دستیابی به داده‌های اقتصادی - اجتماعی مناسب و نظام برنامه‌ریزی شهری ناکارآمد باعث شده است که بین منابع و نیازهای مردم فاصله ایجاد شود.»

بحران بخش اقتصادی اندونزی سندی غم‌انگیز است که نشان می‌دهد ارزش بازار زمین برای بسیاری از بخش‌های تازه توسعه یافته، آن گونه که شایسته است مشخص نشده و میزان سرمایه‌گذاری در آن نیز بسیار کم است که این امر خود موجب به وجود آمدن بحران در بخش ساختمان سازی می‌شود.

بیشتر سرمایه‌گذاران زمین‌هایی را به دست آورده‌اند و سرمایه‌گذاری‌های زیادی در دوره‌ای طولانی در آن انجام داده‌اند و در زمانی که میزان سود در اندونزی بسیار بالا بود سرمایه‌گذاران نیز می‌بایست قیمت بالایی را برای به دست آوردن سود بیشتر می‌پرداختند. بنابراین برای احداث پروژه‌های بزرگ اقتصادی به زمین‌های بیشتر و ساختمان‌های بیشتری نیاز بود. به نظر می‌رسد که این کار با منطق رشد اقتصادی مغایر است و در این زمان بود که زمین نیز تحت تأثیر سوددهی بالای اقتصادی قرار گرفت.

۲- سرمایه‌گذاران، بانک‌ها و دولت وانمود می‌کردند که تنها می‌توانند در پروژه‌های بزرگ خرید و فروش خانه شرکت کنند و در واقع این کار به دلیل سودآوری آن بود.

۳- آنها این حقیقت را فراموش کرده بودند که در کشور اندونزی مدت زیادی نیست که سرمایه‌گذاری برای پیشرفت صورت گرفته است. در سال ۱۹۹۸ اشغال زمین به وسیله ساکنان موجب گسترش نواحی حاشیه‌ای در چندین شهر بزرگ اندونزی - مانند جاکارتا و شهرهای دیگر - شد. ساکنان ادعا دارند که کشاورزند و یا صاحبان اصلی زمین‌ها هستند؛ و آنان این زمین‌ها را کشت می‌کرده‌اند و یا سال‌ها در آن سکونت داشته و چندین نسل این کار را ادامه داده‌اند تا اینکه آنها را از سرزمین اجدادی‌شان بیرون راندند و زمین‌های آنها را به مراتب احشام، نواحی صنعتی یا قطعات بزرگ مسکونی تقسیم کردند.

شهرداری‌ها به منظور استفاده از زمین‌های دست نخورده و همچنین کمک به کارگران بیکار در جاکارتا در طی بحران این

زمین‌ها را به زیرکشت محصولاتی مانند ذرت، سیوس، باقلا، لوبیا و دیگر محصولات بردند. با این کار دولت برنامه‌های کشاورزی را در اطراف شهرها توسعه داد اما چنین کاری اغلب با عدم موفقیت همراه بود و با قوانین وضع شده قبلی مطابقت نداشت. دولت در سال ۱۹۹۶ به ۳۶ مؤسسه اجازه داد که از زمین‌های دست نخورده در سرمایه‌گذاری منطقه‌ای استفاده کنند. این مجوز برای مدت سه سال اعتبار داشت (تا سه سال مهلت داشتند که در این زمین‌ها سرمایه‌گذاری کنند) اما مسئله اصلی این است که در زمان حاضر و با وجود بحران اقتصادی سرمایه لازم برای این منظور بسیار کم است. برای آسان کردن سرمایه‌گذاری بر روی زمین نحوه صدور مجوز این نوع سرمایه‌گذاری در سال ۱۹۹۹ اصلاح شده است. هم‌اکنون صدور مجوز برای احداث پروژه‌های ساختمانی و ایجاد مناطق صنعتی برای زمین‌های کمتر از ۴۰۰ هکتار در خود استان صادر می‌شود و حداکثر این میزان ۴۰۰۰ هکتار در کل کشور برای هر فرد است. در حالی که این میزان برای افراد خارجی به ۲۰۰ هکتار در داخل استان و ۲۰۰۰ هکتار در کل کشور محدود می‌شود.

زمان اعتبار مجوزها این گونه تنظیم شده است:

یک سال برای نواحی کمتر از ۲۵ هکتار، ۲ سال برای نواحی بین ۲۵-۵۰ هکتار و ۳ سال برای نواحی بیش از ۵۰ هکتار؛ که در صورت عدم سرمایه‌گذاری مجوز لغو می‌شود. در صورتی که سرمایه‌گذار بیش از ۵۰ درصد کار را انجام داده باشد می‌توان این مجوزها را برای یک سال تمدید کرد. از این گذشته مجوز سرمایه‌گذاری بر روی زمین در زمان حاضر تنها به وسیله شهرداری‌های شهرهای بزرگ و نواحی اصلی (برای دیگر نواحی) صادر می‌شود.

بدین ترتیب این آیین‌نامه‌ها می‌توانند از صدور مجوزهای بیش از اندازه برای سرمایه‌گذاری بر روی زمین جلوگیری کنند. البته به هر حال مدت زیادی است که اقتصاد کشور آشفته است و به نظر نمی‌رسد که سرمایه‌گذاران به دنبال کسب مجوز سرمایه‌گذاری باشند. به علاوه، در زمان حاضر بانک‌ها نیز علاقه چندانی به دادن وام برای سرمایه‌گذاری بر روی زمین را ندارند. خلاصه بحران رایج اقتصادی باعث شده است که سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها به شدت کاهش یابد؛ چون که سرمایه‌گذاران به خاطر بدهی‌های زیاد و قیمت‌های بالا قادر به



ساختن خانه و پروژه‌های صنعتی نیستند و نرخ سود وام‌های ساختمانی نیز افزایش بسیاری پیدا کرده است. این در حالی است که قدرت خرید مصرف‌کنندگان کاهش فراوان یافته و در نتیجه تغییر کاربری زمین در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ در اندونزی در زمان حاضر تقریباً به طور کامل متوقف شده است.

### خلاصه و نتیجه‌گیری

در این مقاله در مورد تغییر کاربری در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ اندونزی در دوران توسعه سریع اقتصادی در سال‌های ۱۹۸۰ تا سال‌های میانی ۱۹۹۰ و در دوران بحران اقتصادی از سال ۱۹۹۷ بحث شده است. مسائل مورد توجه در این حوزه شامل تغییر کاربری زمین، فاکتورهای اقتصادی، چارچوب تنظیمی، افراد درگیر و بررسی نتایج اقتصادی-اجتماعی از این مراحل است. توسعه اندونزی در سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۷ موجب سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و مناطق صنعتی و تغییر شکل سریع نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ که اکثراً کشاورزی بودند، به بخش‌های بزرگ فرعی و مناطق صنعتی شده است.

در واقع تغییر کاربری زمین امری طبیعی در توسعه شهری است. ولی این کار در شهرهای اندونزی با سرعت و بدون برنامه‌ریزی صورت گرفته است. صدور بی‌قید و شرط مجوز در نواحی حاشیه‌ای شهرها موجب به وجود آمدن تجارت زمین و احتکار آن و پا گرفتن بانک‌های خصوصی زمین شده بود. دولت به منظور تسهیل و توسعه سرمایه‌گذاری در اندونزی مراحل صدور مجوز سرمایه‌گذاری بر روی زمین را کوتاه ساخت و تسهیل کرد که این کار به نوبه خود فشار بیشتری را برای تغییر کاربری زمین بر کشاورزان وارد می‌کرد.

ضمناً تا اواسط دهه ۱۹۹۰ یکی از مشخصه‌های مهم سرمایه‌داری احداث ساختمان‌های با شکوه و بلندمرتبه بود که از مهم‌ترین عوامل بحران مالی نیز احداث همین نوع ساختمان‌ها بود. بحران موجود، اقتصاد شهری و به خصوص بخش‌های سرمایه‌داری و کارخانه‌داری را به شدت تحت تأثیر قرار داد و میزان تقاضا برای زمین مسکونی و صنعتی را کاهش داد، که این امر امروزه به نوبه خود باعث کاهش - یا حتی توقف - تغییر کاربری زمین در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ شده است. بخش سرمایه‌داری در جا کارتا نیز همانند شهرهای بزرگ دیگر هم‌اکنون با بحران روبه‌روست. علاوه بر آن، در این سال‌ها مراحل صدور مجوز سرمایه‌گذاری بر روی زمین نیز تغییر شکل اساسی پیدا کرده و محدودیت‌هایی در مورد صدور مجوز و مقدار زمینی که سرمایه‌گذاران می‌توانند در آن سرمایه‌گذاری کنند به وجود آمده است. اما به نظر نمی‌رسد که اکنون با وجود بحران اقتصادی سرمایه‌گذاران علاقه‌ای برای به دست آوردن مجوز جدید زمین برای سرمایه‌گذاری داشته باشند. از این بحث می‌توان نتیجه گرفت که تغییر کاربری زمین در سال‌های ۱۹۹۰ در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ اندونزی به وسیله سازمان‌های توسعه زمین‌های ملی به آسانی صادر می‌شده است و صدور مجوز که از ابزارهای بسیار مهم برای کنترل نوع کاربری زمین به شمار می‌آید در اندونزی به خوبی مورد استفاده قرار نگرفته و چنان‌ابزاری برای

آماده کردن زمین‌های بزرگ برای سرمایه‌داران به کار رفته است. بسیاری از این سرمایه‌داران سرمایه لازم را برای ایجاد پروژه‌های بزرگ سرمایه‌گذاری در مقیاس بزرگ ندارند و بنابراین قصد ندارند که در همه زمین‌هایی که مجوز توسعه آن را دریافت کرده‌اند سرمایه‌گذاری کنند. ضمناً صاحبان اصلی زمین (کشاورزان) افرادی فاقد قدرت مالی و سیاسی بودند که چاره‌ای بجز فروش زمین‌های خود به سرمایه‌گذاران را نداشته‌اند.

با این حال بحران اقتصادی موجب شده است که تغییر کاربری زمین در نواحی حاشیه‌ای در زمان حاضر به کندی صورت گیرد و حتی از بسیاری از زمین‌های آماده شده برای سرمایه‌گذاری در نواحی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ استفاده‌ای نشود و

### تا اواسط دهه ۱۹۹۰ یکی از مشخصه‌های مهم سرمایه‌داری احداث ساختمان‌های با شکوه و بلندمرتبه بود که از مهم‌ترین عوامل بحران مالی نیز احداث همین نوع ساختمان‌ها بود

سرمایه‌گذاری‌های زیادی بدون استفاده بماند و بدین ترتیب سرمایه‌گذاران نیز قادر به پرداخت وام‌های خود به بانک‌های داخلی و خارجی نباشند و برخی از آنها ورشکست شوند.

آنها به چندین برابر سرمایه‌گذاری خود نیاز دارند تا اینکه بتوانند موقعیت اقتصادی خود را اصلاح کنند و مشکل زمین‌های بدون استفاده را در اندونزی برطرف سازند. برای حل این مسئله باید در ابتدا همه پروژه‌های احداث خانه‌های بزرگ مقیاس و مناطق صنعتی به وسیله یک مأمور مستقل مورد ارزیابی قرار گیرد و کسانی که قصد داشتند این مناطق را احداث کنند ولی به دلیل بحران موجود نتوانسته‌اند، مجوزهای سرمایه‌گذاری‌شان لغو شود. زمین‌هایی را نیز که سرمایه‌گذاران به دست آورده‌اند ولی در آن سرمایه‌گذاری نکرده‌اند، باید به بانک‌های تجاری زمین فروخت. در مرحله دوم، باید بدهی‌های این افراد و شرکت‌ها را به بانک‌ها پرداخت کرد. برای انجام این کار بایستی دارایی‌ها و سرمایه‌های سرمایه‌داران ورشکسته را به پول تبدیل کرد و بدهی آنها را به بانک پرداخت کرد. این کار مانع پرداخت سود اضافی آنها به بانک می‌شود. در واقع ضعف بخش بانکداری و کاهش قدرت خرید و کاهش میزان علاقه به سرمایه‌گذاری از موانع عمده برای بهبود بخش سرمایه‌داری در سال‌های پایانی دهه ۱۹۹۰ بوده است.

مرحله سوم: همچنین باید میزان نیاز و استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی را برای بهبود برنامه‌های بخش صنعتی مشخص ساخت.

مرحله چهارم: سیاست‌های مالکیت زمین و سیستم مالیات زمین شهری در اندونزی باید اصلاح شود تا تجارت احتکارآمیز زمین که به ضرر منافع عمومی است کاهش یابد و به زمین‌های تجاری اجازه داده شود که کارکرد خود را به طور مؤثر به اجرا درآورند.

پانوش:

\* این مقاله ترجمه‌ای است از

Rural to Urban land conversion in Indonesia during boom and bust period

نوشته Tommy Firman

1-Jalur Puncak

2-Bandung

3-Surabaya

4-Jabotabek

### ساختمان‌های دو طبقه چشم‌انداز حومه ملبورن

براساس طرح راهبردی ۲۰۳۰ ملبورن، ارتفاع ساختمان‌ها در حومه شهر، بیش از دو طبقه نخواهد بود.

"بی‌ساید"<sup>(۱)</sup> نام شهری است که در حومه کلان شهر ملبورن قرار دارد و اکنون محدودیت ارتفاع ساختمان‌ها در آن، با جدیت دنبال می‌شود. این اقدام که براساس مصوبه دولت در روزهای پایانی سال ۲۰۰۳ صورت گرفت، به معنای نفی رویکرد منعطف گذشته دولت یا اعمال نفوذ در میان ساکنان نیست. در واقع این تصمیم با اهداف زیبایی‌شناختی برای توسعه حومه شهر ملبورن گرفته شده است و تاکنون تأثیر آن بر "بی‌ساید" نیز بسیار مثبت بوده است. در راهبرد ۲۰۳۰، بلندمرتبه‌سازی تنها در نواحی تجاری نزدیک به حمل و نقل عمومی تمرکز یافته است و محدودیت ارتفاع به میزان حداکثر دو طبقه در اکثر نواحی مسکونی بی‌ساید رعایت می‌شود. به کارگیری این خط‌مشی‌ها در برنامه‌ریزی از توسعه نامناسب حومه شهر جلوگیری می‌کند و رشد مسکن بلندمرتبه و متراکم را تنها در نواحی‌ای که میان شریان‌های ارتباطی احاطه شده‌اند، ممکن می‌سازد.

برنامه‌ریزی برای حومه ملبورن در بردارنده ظرایف و پیچیدگی‌های خاصی است. به عنوان مثال وجود بنا در چند شاخه‌ای و اراضی ناهموار در سیدنی، بسیاری از تصمیم‌ها را به برنامه‌ریزان دیکته می‌کند اما در قسمت اعظم کلان شهر ملبورن، برنامه‌ریزان مجبورند که برای فضایی دشت گونه و مسطح برنامه‌ریزی کنند. این ویژگی سبب می‌شود که نقایص و اشتباهات

استرالیا - ملبورن - نمایی از بی‌ساید



برنامه‌ریزی همچون نکات مثبت آن نسبت به شهرهای دیگر آشکار باشد.

در ادامه این روند، برج‌سازی در شهرهای کناره خلیج با بیشترین مخالفت روبه‌رو می‌شود. در زمان حاضر ساحل نشینان خلیج پورت فیلیپ<sup>(۲)</sup>، بیش از هر چیز از ساختن بناهایی خارج از مقیاس‌های انسانی واهمه دارند.

ترجمه: پروانه مقدم  
پانوشت:

1-Bay side  
2-Port Philip  
منبع: www.theage.com.au

### اسکان مجدد زاغه‌نشینان در حومه بمبئی

پروژه اسکان مجدد مسکن‌های غیررسمی، در مالوانی<sup>(۱)</sup>، واقع در حومه غربی شهر بمبئی آغاز شد.

این پروژه که در ژوئیه ۱۹۹۶ میلادی آغاز گردید، هدف مهمی چون ارتقای مشارکت، مداخله و مسئولیت اجتماعی ساکنان در برآوردن نیازهای بهداشتی و اولیه آنها را دنبال

می‌کرد. در پروژه اسکان مجدد زاغه‌نشینان مالوانی، گروه‌های مختلفی چون، سازمان غیردولتی جوانان، نمایندگان گروه‌های مختلف قومی، سازمان مردمی، سازمان بین‌المللی توسعه بین‌المللی کانادا، شهرداری بمبئی و دولت هند مشارکت می‌کنند.

نخستین ارزیابی‌ها در آغاز اجرای این پروژه، حکایت از آن داشت که تأمین آب شرب، دفع زباله، سرویس‌های بهداشتی عمومی و دفع فاضلاب از مهم‌ترین مشکلات این ناحیه به شمار می‌روند. در گام بعدی، توانمندسازی زاغه‌نشینان حومه شهر بمبئی مطرح شد. برای این منظور اقداماتی که تحرک اجتماعی را تقویت کند، ضروری به نظر می‌رسد. لازم به ذکر است که آموزش‌های اجتماعی به منظور افزایش ظرفیت‌ها و توانمندسازی ساکنان برای انجام فعالیت‌های جمعی و گروهی نیز از دیگر محورهای اصلی پروژه اسکان مجدد مالوانی به شمار می‌رود.

ترجمه: شهرزاد فرزین‌پاک  
پانوشت:

1-malvani

منبع: www.globenet.org



هند - بمبئی

## شهرداری مان‌هایم و پیشگیری از اعتیاد

شهردای "مان‌هایم" آلمان اقدامات جالبی را به منظور پیشگیری از اعتیاد جوانان به مرحله اجرا در آورده است. طی ۵ سال گذشته، پروژه «حمایت از سلامتی و مبارزه با مواد مخدر»، با همکاری ارگان‌های مختلف، نقش مهمی در بازگشت نوجوانان و جوانان شهر مان‌هایم به زندگی داشته است. در این میان کلیسای پروتستان مان‌هایم نیز با پیوستن به این حرکت، اقدامات مثبتی را انجام داد. یکی از این اقدامات آموزش به دانش‌آموزان مدارس در دو مقطع عملی و تئوری بود. در کلاس‌های تئوری، مباحثی چون آثار زیانبار مواد مخدر آموزش داده شد و در بخش عملی نیز کودکان با شیوه‌های تقویت و آمادگی جسمانی آشنا شدند. همچنین در این کلاس‌ها، دانش‌آموزان آموختند که چگونه با فشارهای احتمالی جامعه و



خانواده روبه‌رو شوند و با خونسردی با آن مقابله کنند. در خور توجه است که برای تشویق دانش‌آموزان به شرکت در این کلاس جایزه‌ای به مبلغ ۱۵۰۰ یورو در نظر گرفته شده است که این مبلغ بین شرکت‌کنندگان تقسیم می‌شود. مبلغ اهدایی، در حدود ۱۵۰ یورو برای هر شرکت‌کننده است که تقریباً معادل هزینه بلیت سینما برای یک نفر است. پروژه پیش‌گفته با همکاری اداره بهداشت شهر مان‌هایم، اتحادیه مواد مخدر این شهر، سازمان حمایت از حقوق جوانان و کودکان و بسیاری از سازمان‌های دیگر تحقق پذیرفت.

از دیگر اقدامات این شهرداری اجرای پروژه "خانه کودکان درخت سبز و صورتی" است. این مرکز که در منطقه مسکونی "ایمرت" مان‌هایم احداث شده است، به دلیل وجود همکاری و مشاوره‌های کارشناسان فضای سبز، مدیر اجرایی روز کودک، اداره جوانان و معمار منحصر به فرد آن، به پروژه‌ای موفقیت‌آمیز بدل شده است.

زمین این پروژه به بهترین شکل مورد بهره‌برداری قرار گرفته است و دیوارهای رنگارنگ و سقفی که با الوارهای چوبی تزئین شده‌اند، الگویی مطلوب از مکانی دوستدار کودک را به نمایش می‌گذارد.

در خانه سبز و صورتی مهارت‌های فردی و اجتماعی کودکان افزایش داده می‌شود تا آنان در آینده با مشکلات و کجروی‌های اخلاقی و اجتماعی روبه‌رو نشوند.

یادآور می‌شود در اولین روز ماه آوریل سال میلادی جاری، اتحادیه مبارزه با مواد مخدر مان‌هایم چکی را به مبلغ ۲۵۰۰ یورو به شهردار مان‌هایم هدیه کرد، که براساس توافقات قبلی این مبلغ باید صرف هزینه‌های پیشگیری از مواد مخدر در میان جوانان و تأمین وسایل بازی‌های آموزشی برای کودکان می‌شد.

ترجمه: فرحناز قریبانه  
منبع: [www.mannheim.com](http://www.mannheim.com)

## رویکرد حکومت محلی به اطلاع‌رسانی در گرجستان

حکومت محلی گرجستان به منظور آشنایی مردم با قوانین جدید و حقوق شهروندی و حذف موانع بوروکراسی، مراکز آزاد اطلاع‌رسانی ایجاد می‌کند.

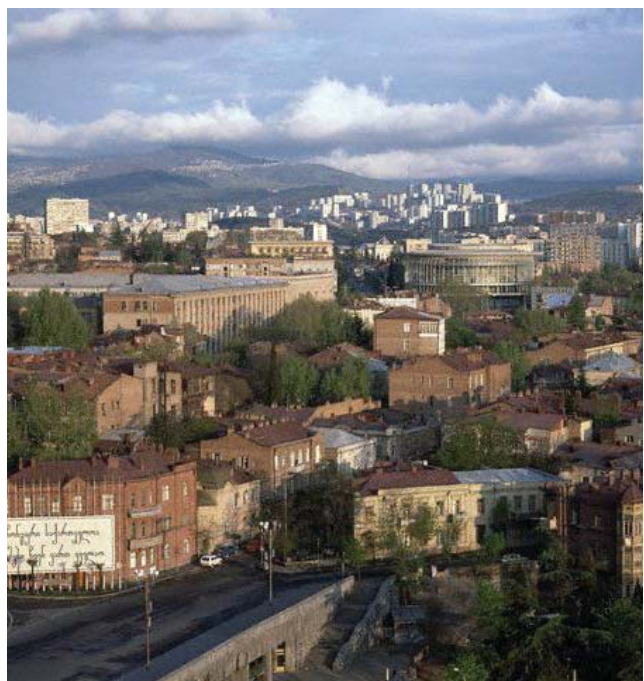
نگرش مردم نسبت به حکومت محلی گرجستان به پیشینه ذهنی آنان درباره شوروی سابق باز می‌گردد. آنها معتقدند که حکومت محلی بخشی از حکومت مرکزی است ولی خواسته‌های شان را برآورده نمی‌سازد. این نارضایتی در شهرهای "مارنولی"<sup>(۱)</sup> و "گردابانی"<sup>(۲)</sup> شدت بیشتری دارد.

برای حل این مشکل پیشنهاد تأسیس مراکز اطلاع‌رسانی در مارنولی و گردابانی مورد بررسی قرار گرفته است.

از مهم‌ترین اهداف این طرح می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ترویج و ارائه آزاد اطلاعات در مارنولی و گردابانی
- سرمایه‌گذاری در بخش اطلاع‌رسانی به اقلیت‌های قومی
- استفاده از کارشناسان ماهر و متخصص
- دخالت و اثرگذاری مراکز اطلاع‌رسانی نسبت به فرایند تصمیم‌گیری در شهرهای مارنولی و گردابانی.

یادآور می‌شود مراکز اطلاع‌رسانی علاوه بر ارائه آزاد اطلاعات، اقدامات دیگری را نیز انجام می‌دهند که برخی آنها



گرجستان - تفلیس

عبارت‌اند از:

- تهیه اعلامیه و بروشور در زمینه‌های گوناگون به زبان‌های گرجی، روسی و آذری؛
- ترجمه نشریات به زبان اقلیت‌های قومی؛
- نظر خواهی و سنجش افکار عمومی؛
- ایجاد همکاری میان نهادهای حکومت محلی و مردم؛ و

- ارائه اطلاعات مربوط به خدمات اهداکنندگان به گروه‌های علاقه‌مند محلی.

ترجمه: علی عربانی دانا  
پانوشت:

1-Marneuli  
2-Gardabani

منبع: www.gic.info

## مدیریت هزینه خدمات شهری در لیون

سنگین بودن مالیات‌های محلی در فرانسه، ارائه خدمات شهری را برای تشکلهای محلی به‌ویژه شهرداری‌ها با چالش‌های جدی اقتصادی همراه کرده است. در فرانسه هزینه‌های ارائه خدمات شهری بیش از توان بودجه تشکلهای محلی است. این در حالی است که تشکلهای محلی و از جمله شهرداری‌ها، ناگزیر هستند ارتباطی صحیح و منطقی

بودجه ۱۸ میلیاردی سالانه شهر را به او می‌سپارند. اما در میدان عمل، شهردار همواره برای تأمین هزینه‌ها و مخارج با مشکلات بسیاری مواجه می‌شود.

کشور فرانسه در میان کشورهای اروپایی، بیشترین تعداد بخش‌ها را داراست. در لیون نیز مخارج و هزینه‌ها با توجه به همین اصل تعیین می‌شوند.

بخش کوچکی از این هزینه‌ها از محل مالیات شهروندان تأمین می‌شود. کمک‌های مالی دولت نیز تنها هزینه‌ها و مخارج سرویس‌های خدماتی را پوشش می‌دهد. حدود ۵۰ درصد مالیات محلی از مؤسسات و شرکت‌ها و ۱۰ درصد آن نیز از شبکه حمل‌ونقل تأمین می‌گردد. این در حالی است که دولت مرکزی نیز به اندازه تشکلهای محلی در بودجه و هزینه سرویس‌های خدماتی شهر سهیم‌اند. البته ناگفته نماند خدماتی که دولت ارائه می‌کند باعث ایجاد تفاوت در نحوه مدیریت سرویس‌های خدماتی می‌گردد که این امر مشکلاتی را نیز برای تشکلهای محلی به همراه دارد. لازم به ذکر است که دولت به عنوان قرض گیرنده وام‌های بزرگ اعتباری می‌تواند ۷۵ درصد سرمایه‌گذاری‌های مربوط به خدمات شهری را تأمین کند.

در این زمینه نکته دیگری که شهرداری لیون سرلوحه خود قرار داده است، ارائه اطلاعات مربوط به هزینه‌های مالی در اختیار عموم است. مسئولان شهر لیون بر این باورند که آگاهی، گام بزرگ و مؤثری در مدیریت بهتر هزینه‌ها محسوب می‌شود و مشارکت بیشتر شهروندان و اقشار مختلف جامعه را سبب می‌گردد. به اعتقاد آنها اینجا نقطه‌ای است که نقش مثبت دموکراسی محلی در مدیریت هزینه‌ها آشکار خواهد شد.

ترجمه: مینو موسوی  
منبع: urbanisme, mars/avril 1998, P.83-84



فرانسه - لیون

میان سرویس‌های خدمات‌دهی عمومی و مالیات برقرار کنند. در "لیون" نیز اوضاع بر همین منوال است. شهروندان لیون با رأی دادن به شهردار منتخب خود، در واقع حق تصمیم‌گیری درباره

## طرح محدوده کلان شهری هلسینکی

انجمن شورای محدوده کلان شهری هلسینکی - پایتخت فنلاند - پروژه تعیین محدوده این شهر را در ۲۱ مارس ۲۰۰۳ به تصویب رساند.

براساس بررسی‌های طرح محدوده کلان شهری هلسینکی، شهرداری‌های مناطق ۱۲ گانه این شهر همواره با افزایش جمعیت روبه‌رو هستند. پیش‌بینی‌ها حکایت از آن دارد که در سال ۲۰۲۵ حدود ۳۰۰ هزار نفر به ساکنان فعلی شهر و ۲۰۰ هزار نفر به جمعیت محدوده کلان شهری هلسینکی افزوده خواهد شد. با توجه به افزایش جمعیت کارخانه‌ها و ادارها و همچنین نیاز به فضاهای خدماتی و زندگی، ضرورت ساخت‌وساز نمود بیشتری می‌یابد. ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که این محدوده کلان شهری سالانه به ۸۰۰۰ منزل مسکونی نیاز خواهد داشت.



فنلاند - هلسینکی - تالار شهر

می کنند. این اطلاعات از دفاتر ثبت اصلی، شهرداری ها و دفاتر آمار فنلاند جمع آوری می شوند و برای اهدافی چون، ارائه گزارش وضعیت منطقه و ایجاد پایگاه های اطلاعات جغرافیایی مورد استفاده قرار می گیرند.

گفتنی است اطلاعات مذکور سالانه، یک بار بهنگام می شوند.

ترجمه: مانده چاهدی  
منبع: www.ytv.fi

### سیستم اطلاعات قیمت زمین

"زاماوا" نام سیستمی است که براساس آن قیمت پایه زمین های مناسب ساخت و ساز همراه با نقشه های آن ارائه می شود. این اطلاعات سالی یک بار از پایگاه های اطلاع رسانی شهرداری ها جمع آوری می شوند.

پایگاه های اطلاع رسانی منطقه ای نیز نقش مهمی در تولید آمار و ارقام مورد نیاز در هلسینکی و شهرهای دیگر فنلاند ایفا

## گسترش حومه در کبپ تاون

شرکت های فناوری اطلاعات، به سوی حومه ها می روند که مهم ترین دلیل آن اصرار کارکنان به مدیران برای رهایی از حمل و نقل عمومی ناکارآمد و فقدان پارکینگ کافی در شهر است.

برای حل معضل یاد شده شهرداری کبپ تاون به همراه نیروی پلیس طرحی مشارکتی را به اجرا درآورد که در نتیجه آن میزان جرم و جنایت در مرکز تجاری شهر به میزان زیادی کاهش یافت و علاوه بر جمع آوری منظم و دقیق زباله ها، درگیری بر سر پارک خودروها نیز در این بخش شهر فرونشست.

در زمان حاضر، به رغم اقدامات یاد شده هنوز هم بازار تقاضا برای تشکیل واحدهای اقتصادی پراکنده در حومه شهر به قوت خود باقی است که این امر ژرف نگر و اهتمام ویژه مسئولان شهر را در برنامه های آتی طلب می کند. گفتنی است "وست لیک"<sup>(۱)</sup> و "استین برگ"<sup>(۲)</sup> از جمله حومه های بزرگ و ایمن شهر کبپ تاون هستند که در جنوب آن توسعه یافته اند. از سوی دیگر، همان گونه که پیش تر نیز ذکر شد، بسیاری از واحدهای صنعتی سبک و دفاتر تجاری کوچک به دلیل ناکارآمدی سیستم حمل و نقل عمومی در طول راه های اصلی و مسیرهای حمل و نقل ریلی شکل گرفته اند که به هر حال سنگینی بار خود را برگردانده شهر وارد می کنند.

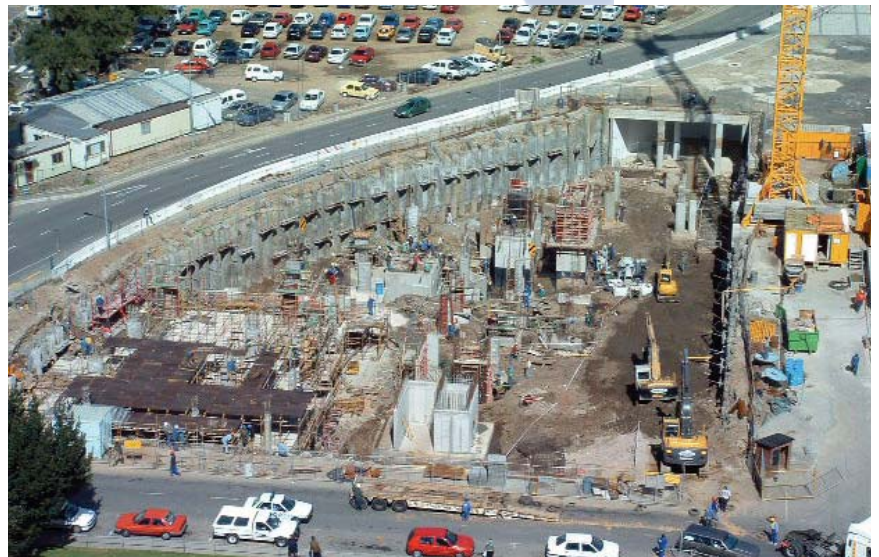
ترجمه: شهروز فرزین پاک  
پانویس:

1-Westlake  
2-Steenberg  
منبع: www.sapoonline.co.za

شهرداری کبپ تاون در آفریقای جنوبی به منظور کاهش جرم و جنایت و ازدحام ترافیک در مرکز تجاری شهر، بازسازی مرکز این شهر را در دستور کار خود قرار داد.

در کبپ تاون، بنگاه های تجاری در دو بخش متفاوت استقرار یافته اند. مرکز تجاری شهر محل استقرار بنگاه های تجاری درجه یک است. این شرکت های بزرگ اغلب مالک ساختمان ها هستند و فضای پارکینگ کافی نیز در ساختمان های خود دارند اما خدمات مالی کوچک تر و

آفریقای جنوبی



توسعه و اصلاح علائم و تابلوهای راهنما، ایمن سازی تجهیزات مختلف، ایجاد فضاهای ویژه پیک نیک و مزرعه کوهستانی، امکان ورود اتومبیل به مجموعه، ایجاد پارک کودکان با بازی های آبی و بازی در هوای آزاد و مواردی از این دست.

شهرداری گروئبل مجموعه ای از پروژه های فرهنگی، ورزشی و تاریخی را آغاز کرده است که پاسخگوی گرایش های گوناگون است. از جمله این پروژه ها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

راه اندازی موزه اسکی و موزه گروهی کوهستان، ایجاد سالن جشنواره و سالن چندمنظوره برای جشن ها و کنگره ها، آموزش به شهروندان در زمینه جغرافیا، تاریخ، معماری، زیست شناسی و زمین شناسی، راهپیمایی و برگزاری روزهای کشف منظره، ایجاد مسیر ماجراجویی و پیست سورتمه

شهرداری گروئبل<sup>(۱)</sup> فرانسه چند پروژه مهم توریستی، فرهنگی و ورزشی را به همراه بازسازی یکی از مناطق شهر در صدر اقدامات خود قرار داده است.

پروژه بازسازی باستیل<sup>(۲)</sup> از جمله طرح های در دست اجرای شهرداری گروئبل است. اهمیت این پروژه به دلیل تله کابین مشهور باستیل است که تنها راه دسترسی شهر با دنیای پیرامون به شمار می رود و به همین دلیل نیز همواره مرکز توجه گردشگران بوده است. هدف از اجرای این پروژه تبدیل باستیل به دریچه ای حقیقی به کوه های آلپ است. مهم ترین اولویت این پروژه دسترسی بیشتر مردم به تله کابین و ایجاد شرایط مطلوب در ایستگاه ها است. مهم ترین اقداماتی که به منظور اجرای این پروژه صورت می گیرد عبارتند از: اصلاح ورودی تله کابین، اصلاح مسیر منتهی به ایستگاه بالا و بالکن های رستوران، نصب آسانسور، مرمت راه ها و جاده ها،

## شهرداری گروئبل و اقدامات فرهنگی و ورزشی

ورزشکاران، احداث علفزار آفتابگیر و نظایر اینها. اقدام دیگر شهرداری گرونبل بازسازی منطقه "۳" این شهر است. از زمانی که انجمن شهر گرونبل به پروژه اصلاح و بازسازی محله میسترال<sup>(۳)</sup> منطقه "۳" رأی داده همفکری گسترده‌ای صورت گرفته است تا این پروژه به ثمر بنشیند. در گام نخست فراخوانی از معماران اروپایی به عمل آمد که در نهایت ۶ گروه از معماران شرایط فراخوان را دارا بودند. اما انجمن شهر تنها سه گروه از ۶ گروه را برگزید. سپس کمیته‌ای متشکل از نمایندگان دولت، شهرداری و فرمانداری پیشرفت کار را از پیش‌بینی‌های مقدماتی تا مشورت نهایی دنبال کردند.

گفتنی است برای اجرای پروژه مذکور ابتدا به اهالی محله اطلاعاتی داده شد و سپس جلسه‌ای توجیهی در هتل شهر برگزار گردید. مجریان این پروژه با استفاده از شیوه‌های دیگری چون پخش پلاکت و راهنمای تشریحی و برگزاری نمایشگاه سیار ماکت‌های پروژه، شهروندان را در اجرای این پروژه سهیم کردند.

ترجمه: هدیه ایرامنش  
پانوش:

1-Grenoble  
2-Bastille  
3-Mistral

منبع: [www.ville-grenoble.fr](http://www.ville-grenoble.fr)



فرانسوا - گرونبل

## آیا استانبول در فهرست میراث فرهنگی جهانی باقی می‌ماند؟

سال ۲۰۰۵ میلادی زمانی است که سازمان آموزش، علوم و فرهنگ سازمان ملل (یونسکو) درباره باقی ماندن استانبول در لیست میراث فرهنگی جهانی تصمیم خواهد گرفت.

در زمان حاضر اجرای پروژه تونل متروی بوسفروس<sup>(۱)</sup> در استانبول تهدیدی جدی برای مناطق باستانی به شمار می‌رود. خسارات سیستم مترو به حدی است که کارشناسان پیش‌بینی کرده‌اند در صورت اجرای این پروژه، خانه‌های چوبی متعلق به دوران عثمانی به کلی تخریب خواهد شد.

در پی این مسئله کمیته رسمی یونسکو تصمیم خود را مبنی بر خط خوردن استانبول از لیست میراث فرهنگی جهانی تا سال ۲۰۰۵ به تعویق انداخت و به دولت ترکیه تأکید کرد که این تأخیر ۶ ماهه فرصتی برای اجرای طرح منطقه بندی حفاظتی است.

کمیته رسمی پس از اجرای طرح مذکور، فرایند پیشرفت شش ماهه آن را بررسی خواهد کرد و در صورت موفقیت پروژه،



ترکیه - استانبول - تنگه بوسفور

شهر استانبول از لیست میراث فرهنگی جهانی به لیست سایت‌های میراثی در معرض خطر منتقل خواهد شد. شایان ذکر است که در همین زمینه شهرداری استانبول جزئیات طرح منطقه بندی را به کمیته حفاظت از فرهنگ و طبیعت یونسکو فرستاده است تا مورد ارزیابی قرار گیرد.

پانوش:

1-Bosphorous

ترجمه: تاراس گالستان  
منبع: [www.ibb.gov.tr](http://www.ibb.gov.tr)

# "جوکی محله" ساری

## پاکسازی یا توانمندسازی یک گتو

محمدحسین بوچانی

کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری

محمد مبارکی

کارشناس ارشد جامعه‌شناسی پژوهشگری

اجتماعی و روابط درون گروهی نیز متمایزند و گاهی نیز متعارض با کل اجتماع جلوه می‌کنند. شکل‌گیری این محله‌های فقیرنشین شهری پیشینه دیرینه‌ای دارد، ولی اطلاق این مفهوم به چنین فضایی ابتدا در قرن ۱۶ در شهرهای ایتالیا بود. در برخی از شهرهای ایتالیا در آن زمان محله‌های یهودی نشین نسبت به دیگر محله‌ها دارای جدایی‌گزینی قومی و نژادی بودند، که به گتو معروف شدند. گتو به معنای تفکیک و جدایی است. گتو بیشتر تأکید بر شکل نهادی فاصله اجتماعی موجود در یک فضا دارد. نمونه‌های این جدایی‌گزینی‌ها را می‌توان در مطالعات رابرت پارک،<sup>(۲)</sup> ارنست برگس<sup>(۳)</sup> و لویس ورت<sup>(۴)</sup> و دیگران یافت، که در شهرهای آمریکا (محله سیاه‌پوستان) نظام تبعیض نژادی [آپارتاید] آفریقای جنوبی و جز اینها وجود دارند. ورت معتقد است که شرایط نامطلوب اجتماعی - سیاسی در زندگی شهری برای گروه‌های قومی و نژادی سبب شکل‌گیری گتوها می‌شود. امروزه مفهوم و اطلاق این واژه به محله‌های ویژه شهری عمومیت یافته و محتوای آن نیز تا حدی عوض شده است. گتو نماد اسکان گروهی با جدایی‌گزینی فضایی و غیرفضایی و حمایت‌های درون گروهی است. وجود این محله‌ها و گروه‌ها نشان دهنده عدم جذب در فرهنگ و اجتماع شهری است. امروزه گتوهای شهری ویژگی‌های ثابت گذشته‌شان را از دست داده‌اند و می‌توان گفت که وجود قومیت‌های اسکان یافته در یک محله با اشتراکات زبانی، نژادی، قومی و عدم جذب در فرهنگ و اقتصاد شهر مفهوم گتوی شهری را می‌رساند. با توجه به این تحلیل در برخی از شهرهای ایران نیز نشانه‌هایی از آنها دیده می‌شود، ولی تاکنون کمتر به صورت جدی به این مقوله پرداخته شده و به دلایل سیاست فضایی از آنها نامی برده نشده است. نمونه این مورد وجود گروهی با ویژگی گتوی شهری در درون شهر ساری است. این گتوی شهری جوکی<sup>۵</sup> محله نام دارد، که به اشتباه به آن مفهوم اسکان غیررسمی داده‌اند. مشاهدات نشان می‌دهد که وجود گروهی با انسجام درون گروهی شدید و با نژاد و قومیتی متفاوت (هندی) در شهر ساری گتویی را شکل داده که به دلایل مختلف از جمله برنامه‌ریزی فیزیکی به جای برنامه‌ریزی اجتماعی و فرهنگی، تخریب و حذف به جای توانمندسازی<sup>(۵)</sup> و پاک کردن



سکونت ساکنان جوکی محله  
خارج از محدوده قانونی شهر

### مقدمه

آسیب‌شناسی شهری به مطالعه بیماری‌ها و مسائلی که آسیب‌زای شهری می‌پردازد. این علم مسائلی از قبیل بزهکاری، جنایت، خشونت جمعی، کج رفتاری و جرم‌خیزی شهر و به‌خصوص محله‌های شهری ویژه این مسائل را مورد بررسی قرار می‌دهد. در حالی که هدف عمده تلاش برنامه‌ریزان از میان برداشتن فقر، افزایش تولیدات، برابری، سلامت و عدالت اجتماعی - فضایی و نظایر اینهاست. در موارد زیادی نشانه‌هایی از پدیده‌ای چون گتو<sup>(۱)</sup> در شهرها دیده می‌شود که جایگاهی نازل در نظام برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی، فرهنگی برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران دارند. گتو به منطقه یا محله‌ای از شهر گفته می‌شود که اقلیت‌های نژادی، قومی، زبانی و مذهبی و یا اقتصادی در نتیجه فشارهای رسمی و غیررسمی اجتماعی و قانونی به صورتی جدا از سایر گروه‌های شهری در آن زندگی می‌کنند. این گروه‌ها به دلایل مختلف قادر به جذب در پیکره اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی شهر نیستند و همان‌طور که از حیث ویژگی‌هایی چون نژاد، رنگ، زبان، مذهب و جز اینها متفاوت از پیکره کل اجتماع شهری هستند، از حیث سازمان

جوکی محله در حال تخریب



مذهبی) تغییر کاربری آن از مسکونی به فضای سبز و حمل و نقل (احداث خیابان ۳۰ متری) در دستور کار قرار گرفته است.

گتوی جوکی در ناحیه یک شهرداری ساری و در محله مهدی آباد، بین خیابان‌های مطهری در شمال، ابوالفضل در غرب و فرجی در شرق قرار گرفته است. این گتو روبه‌روی دانشگاه امام محمد باقر (ع) و مرکز آموزش فنی و حرفه‌ای بوده است. در پی تصمیم اعضای ساماندهی محله‌های جرم‌خیز ۱۲۰ واحد مسکونی در این محله از ساکنان محله (جوکی‌ها) با مبلغ حدود یک میلیارد و سیصد میلیون تومان (۱/۳۰۰/۰۰۰/۰۰۰) خریداری شده است. مساحت کل عرصه تملک شده حدود ۱۸۲۴۰ مترمربع است (موقعیت قبلی دقیق گتو در نقشه مشخص است). جمعیت این گتو بین ۶۰۰ تا ۷۰۰ نفر است.

### ویژگی‌های گتوی شهری جوکی محله ساری

۱- منازل مسکونی جوکیان ساری در داخل طرح توسعه شهری (طرح جامع و تفصیلی) و در بطن محله‌های شهری در ناحیه یک شهرداری قرار دارد و از حیث قانونی تملک آنها غیررسمی یا عدوانی نیست و آنها دارای سند مالکیت زمین و مسکن خود هستند. بنابراین از حیث کالبدی ویژگی اسکان



جوکی محله پس از تخریب

صورت مسئله به جای حل کردن آن به وسیله مدیران شهری و مسائلی از این دست چالش‌های عمیقی را به وجود آورده است. بررسی، ارزیابی و تجزیه و تحلیل این تجربه می‌تواند نتایج مثبت و منفی این اقدامات را روشن کند. هدف معرفی و بررسی تجربه نحوه برخورد با گتوی شهری به وسیله مدیران شهری ساری است. این محله شهری علاوه بر ویژگی‌های گتوهای شهری دارای ویژگی‌هایی چون انحرافات اجتماعی و فرهنگ جرم‌زا نیز هست.

### موقعیت، معرفی، آشنایی و چگونگی شکل‌گیری جوکی

#### محله ساری

درباره پیشینه ساکنان گتو جوکی محله ساری در نوشته‌های گوناگون دیدگاه‌های متفاوتی به چشم می‌خورد؛ ولی به طور کلی اتفاق نظر بر آن است که این گروه مبدأ مهاجرت‌شان از هند است. دیدگاه‌ها حاکی از آن است که نادرشاه در پی حملات گوناگون این گروه را برای کارهای آهنگری، نواختن موسیقی، خوانندگی و خنیاگری و این قبیل کارها به ایران آورد. گروه وارد شده به ایران در سراسر کشور پخش شده‌اند. همان‌طور که امروزه مشاهده می‌شود در برخی از شهرهای ایران از جمله شیراز، تهران، کرمانشاه، تبریز و دیگر شهرها وجود این گروه‌ها به انواع مختلف دیده می‌شود. این گروه در استان مازندران جوکی خواننده می‌شوند. شغل اکثریت این گروه در گذشته، آهنگری، دامداری، شکار حیوانات، نوازندگی و خنیاگری بوده است. در ادوار گذشته شغل این گروه هر چند از حیث منزلت شغلی در رده‌های پایین قرار داشته ولی دارای جایگاه قانونی بوده است؛ ولی در سه یا چهار دهه اخیر به دلیل از بین رفتن نوع مشاغل این گروه، آنها به انواع مشاغلی روی آورده‌اند که دیگر غیررسمی و غیرقانونی است. به گفته مدیران شهری شغل این دوره آنها دوره‌گری، تکدی‌گری، فروش مواد مخدر و نظایر اینهاست. به هر صورت با روی آوردن آنان به مشاغل غیررسمی غیرقانونی و غیراخلاقی و روابط درون گروهی سازمان یافته، مسئله حاد شهری ناشی از این امر روی نمایانده است.

ساکنان این گتوی شهری روز به روز فقیرتر شده‌اند و این فقر فقط مفهومی اقتصادی ندارد. آنها از حیث بهره‌مندی از تحصیلات آموزشی طرد شده‌اند و از حیث خدمات‌رسانی شهری در تنگنا هستند، چرا که وجود فعالیت‌های جدید آنها نه تنها مورد قبول مسئولان و مدیران نیست بلکه پذیرفته‌عامه مردم هم نیست؛ گو اینکه روابط نامعلوم و نامشخص ولی همیشگی و نانوخته بین گروهی از ساکنان شهری با این گتوی شهری وجود دارد. با توجه به شرایط اجتماعی، فرهنگی و رفتاری این گروه سکونت‌گزینی در درون شهر ساری برای این گروه به بحثی سیاسی تبدیل شده است، به طوری که مقامات مذهبی و سیاسی برای چاره‌اندیشی معضلات این گتو مدام گوشزد کرده‌اند. توجه این مقامات به پاکسازی یکباره این گتوی شهری است.

براساس طرح تفصیلی شهر ساری کاربری این ناحیه از شهر (جوکی محله) مسکونی بوده است. از آنجا که برنامه‌ریزی شهری در جهان به خصوص در کشورهای جهان سوم فرایندی سیاسی است، در پی فشارهای نهادهای رسمی و غیررسمی (دولتی و



غیررسمی ندارند و منازل مسکونی آنها چه قبل از تخریب در مهدی آباد و چه اکنون در جاده قائمشهر (حدود ۴ کیلومتری ساری) از مصالح مقاوم بوده است.

۲- سابقه سکونتگاهی آنها در شهر ساری بیش از پنجاه سال است؛ ولی اینان تاکنون به دلایل مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و حتی سیاسی جذب فرهنگ و اجتماع شهری ساری نشده‌اند.

۳- اقتصاد آنها ابتدا مشاغل دامداری و شبانی، آهنگری، مطربی، خوانندگی، نوازندگی و کارگری کشاورزی و ساختمانی بود و سپس آنها به مشاغل غیررسمی و غیرقانونی روی آوردند که اصلی‌ترین دلیل تصمیم‌گیری برای تخریب و پاکسازی این گتو همین عامل بوده است. ساکنان این گتوی شهری از حیث اقتصادی حداقل نیازها را دارند ولی برخی خانوارها به دلیل اقتصاد غیررسمی و غیرقانونی دارای سطح اقتصادی متوسط و خوبی هستند.

۴- اینان از حیث فرهنگی متفاوت‌اند و مظاهر این تفاوت در رفتارهای اجتماعی و معیشتی به خوبی دیده می‌شود. به دلیل روابط درون گروهی قوی و عدم برنامه‌ریزی صحیح اجتماعی و فرهنگی و بی‌توجهی به این گتو، فرهنگ شهرگرایی و شهرنشینی مورد پذیرش مردم در آنها رشد نکرده است.

۵- از نظر آموزش رسمی، بیسوادی در میان ساکنان گتو تقریباً عمومیت دارد و آموزش رسمی در میان خانواده‌ها و فرزندان این گروه جایگاهی ندارد. تحصیلکردگان متوسطه به بالا در آنها بسیار نادر و اندک است.

۶- از حیث اجتماعی چند همسری در بین این گروه رواج دارد و ازدواج‌ها عموماً درون گروهی اتفاق می‌افتد، و وجود بُعد خانوار ۷ تا ۱۲ نفر در میان خانواده‌های ساکن این گتو معمولی است.

۷- این گروه از نظر بهره‌مندی از مشاغل رسمی در شهر ساری تقریباً محروم‌اند. بر اساس مشاهدات و مصاحبه‌های صورت گرفته با مدیران و مسئولان شهر مشاغل تکدی‌گری، فروش مواد مخدر و جز اینها در چند دهه اخیر در بین این گتوی شهری رشد زیادی داشته است.

۸- از حیث بهره‌مندی از امکانات و خدمات شهری، اینان در محدودیت فراوان به سر می‌برند؛ و چه در محله مهدی آباد قبل از تخریب و چه در وضعیت کنونی، آنها کمترین امکانات شهری را دارند و از حیث آموزشی، تأسیسات و تسهیلات شهری و نظایر اینها نیز بی‌بهره‌اند و حتی در محله جدید شکل گرفته هم به دلیل نبودن در محدوده خدمات رسانی شهری به وسیله شهرداری به طور کلی به فراموشی سپرده شده‌اند.

قبل از تخریب جوکی‌ها در ضلع غربی شهرساری استقرار یافته بودند. به دلیل ویژگی‌های گتوی جرم‌زا و بی‌برنامگی و بی‌توجهی مدیران شهری در چند دهه اخیر این محله به یکباره تبدیل به موضوعی عمده و مهم برای مدیران و مسئولان رسمی و غیررسمی شهرساری - و حتی کل استان مازندران - شد. این عوامل نگرانی مسئولان استان را دامن زد. بر این اساس در ابتدای سال ۱۳۸۱ ستادی به عنوان ستاد ساماندهی حاشیه نشین‌های استان به ریاست معاونت سیاسی و امنیتی استانداری

تشکیل شد (اسکان غیررسمی در حاشیه نشینی را به اشتباه جایگزین گتوی جرم‌زا کرده‌اند). بر این اساس در پی جلسات کمیسیون ماده پنج تغییر کاربری این منطقه از مسکونی به فضای سبز و حمل و نقل تصویب گردید و سپس در پی تصمیم اعضای ستاد ساماندهی و حمایت‌های وزارت کشور، شهرداری، استانداری، نیروی انتظامی و شورای شهر، ۱۲۰ منزل مسکونی جوکیان ساکن مهدی آباد (که گتو را تشکیل داده بودند) خریداری شد و کاملاً تخریب گردید. زمین به دست آمده به پارک دانشجو و خیابان ۳۰ متری و فرهنگ سرا تبدیل شده است.

#### اقدامات انجام شده پس از تصویب تغییر کاربری محله

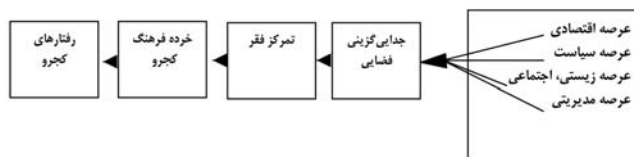
۱- تملک ۱۸۲۴۰ متر مربع زمین و مسکن (عرصه و عیان)، ۱۲۰ واحد مسکونی.
۲- برنامه‌ریزی برای چگونگی تهیه خریداری منازل مسکونی؛ یعنی تهیه مبلغ حدود یک میلیارد و سیصد میلیون تومان پول از وزارت کشور و نهادهای و سازمان‌های مختلف دیگر.
۳- احداث پارک دانشجو به مساحت ۲۸۹۷ متر مربع.
۴- احداث خیابان ۳۰ متری شهید فرجی.
۵- شروع احداث تالار فرهنگسرای شهر به مساحت ۵۲۹۶ متر مربع.

پس از تملک منازل مسکونی ساکنان این گتوی شهری، مدیران کلان (استانداری، وزارت کشور و شورای شهر) و مجریان طرح (شهرداری، سازمان بهزیستی، نیروی انتظامی) هیچ برنامه‌ای برای ساماندهی مجدد و توانمندسازی ساکنان نداشته‌اند. این گروه بر حسب توانایی و سنجش ویژگی‌های کارکردی فعالیت‌های خود به شکل درون گروهی به این نتیجه رسیده‌اند که به صورت گروهی برای بار دیگر در جاده قائمشهر (حدود ۴ کیلومتری ساری) در کنار شهرک جانبازان اسکان مجدد یابند. اما مسئله خدمات رسانی و توانمندسازی فرهنگی و اجتماعی پس از اسکان همچنان مجهول باقی مانده است. موقعیتی که جوکی‌ها اکنون در آن اسکان یافته‌اند، خارج از محدوده خدمات رسانی شهری - از دیدگاه شهرداری - است، به طوری که اکنون کمترین خدمات زندگی اجتماعی از قبیل مدرسه، بهداشت، آب لوله کشی، گازخانگی و جز اینها نیز در این محل وجود ندارد.

اما با توجه به ویژگی‌های فعالیت این گروه با سکونت در این فضای جدید امکان رشد فعالیت‌شان بسیار زیادتر شده است؛ چرا که هیچ نهاد رسمی و یا غیررسمی انحرافات اجتماعی و کانونی این گروه را کنترل نمی‌کند. اگر در زمان قبل از تخریب به دلیل قرار گرفتن در داخل شهر کنترل غیررسمی و رسمی تا حدودی فعالیت‌های جرم‌زای این گروه را محدود می‌کرد، اکنون دیگر هیچ نهادی بر این رفتارها کنترل و نظارت ندارد. شاید یکی از دلایلی که ساکنان این گتوی جدید از سکونت خود در این محل با کمترین خدمات راضی‌اند، همین امر است. قبل از تخریب این گتو آنها از حداقل امکانات آموزشی و حداقل روابط بین گروهی و بیرون گروهی بهره‌مند بودند، ولی اکنون آموزش رسمی و فعالیت کانونی ناچیز قبل نیز از بین رفته و همچنین هزینه حمل‌ونقل به داخل شهر ساری نیز بر سبب هزینه خانوادگی افزوده شده است.

به هر صورت جدایی‌گزینی کامل فضایی - اجتماعی گتوی جوکی‌ها زمینه را برای تبدیل به تعاملات و تماس‌های درون طبقاتی فراهم کرده است. افزایش تماس‌های درون گروهی و کاهش تماس‌های بین گروهی منجر به کاهش نقش این گروه به مثابه گروه مرجع در گتوی شهری و در نتیجه تمرکز انحرافات اجتماعی و گسترش فقر (نه صرفاً اقتصادی) و شکل‌گیری خرده فرهنگ جرم‌زا شده است.

شکل‌گیری رفتارهای کجرو در گتوی شهری را می‌توان به صورت نمودار، چنین نشان داد:



### نحوه برخورد مدیران شهری با گتوی جوکی‌ها و چالش‌های فرارو

مشاهدات نشان می‌دهد در پی تغییر کاربری فضای زندگی گتوی شهری ساری در اثر فرایند سیاسی تغییر کاربری اراضی شهری، هیچ برنامه‌ای برای سکونت بعد از تخریب ساکنان این محله وجود نداشته است. نگاه کالبدی و فیزیکی با برنامه‌ریزی اُزآلیدی و از بین بردن محل جرم و آسیب اجتماعی به جای از بین بردن خود جرم و عوامل جرم‌زا سبب شکل‌گیری مجدد گتوی شهری جوکی‌ها شده است. بنابراین در این میان نظارت افکار عمومی و نظارت‌های رسمی و غیررسمی کاهش یافته و زمینه گسترش فعالیت این گروه بیشتر شده است و با هدر دادن سرمایه اقتصادی و انسانی به جای کاهش مسئله شهری در تقویت و تشدید آن گام برداشته شده است. هر چند از دیدگاه اکثر مدیران شهری پاکسازی این محله جرم خیز با موفقیتی بزرگ همراه بوده است، ولی مشاهدات تجربی و میدانی عکس این ادعا را ثابت می‌کند. احساس ناامنی در محله تنها به دلیل جرایم خشونت‌آمیز نیست، بلکه ناپهنجاری‌ها و رفتارهای اخلاک‌گراانه چون اعتیاد، ولگردی، تکدی‌گری، و روسپیگری و جز اینها جدا از عامل ناامنی و ترس به نوبه خود زمینه رایج گسترده جرایم را فراهم ساخته است. اگر پنجره‌ای از ساختمان بشکند و همچنان تعمیر نشده رها گردد، به زودی کل ساختمان منهدم خواهد شد. برای پیشگیری از انهدام اجتماعی نیز باید به محض شکسته شدن اولین هنجار فوراً با هنجار شکن برخورد شود، در این میان همکاری شهروندان در حفظ امنیت اجتماعی - فرهنگی شهری از طریق سازوکارهای خود اصلاحی درونی جامعه در کنار حفظ نظم با دستان پلیس، دو پایه اصلی امنیت شهری بوده‌اند. این نظارت‌های رسمی و غیررسمی باعث شده است به محض اینکه «پنجره‌ای بشکند، فوراً تعمیر گردد و پنجره شکسته را حتی با اقداماتی بعضاً مقتدرانه بر سر جای خود می‌نهند، در این میان نظارت‌های مستقیم و چهره به چهره بر اساس نظریات کنترل اجتماعی نقش مؤثرتری دارند. به هر حال بر اساس تئوری پنجره‌های شکسته در امنیت محلی<sup>۱۰</sup>، در سطح اجتماعی بی‌نظمی و جرم در نوعی توالی رو به گسترش به طرز جدایی

ناپذیر با هم پیوند خورده‌اند. روان‌شناسان اجتماعی و افسران پلیس به توافق بر این نکته، تمایل دارند که چنانچه پنجره‌ای از یک ساختمان شکسته شود و همچنان تعمیر نشده رها گردد، به زودی دیگر پنجره‌ها نیز خواهند شکست. در این صورت تفاوتی بین یک محله زیبا و یک محله فرسوده وجود نخواهد داشت. لزوماً فقط شکستن پنجره در یک مقیاس رخ نخواهد داد با وجود این یک پنجره تعمیر نشده و شکسته خود نشانی از این است که هیچ کس نگران نیست و بنابراین شکستن پنجره‌های بیشتر هیچ هزینه‌ای را به دنبال نخواهد داشت و جالب‌تر آنکه شکستن پنجره نوعی تفریح همیشگی شده است. با توجه به ویژگی‌های گتوی جوکی‌ها توانمندسازی فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی از مهم‌ترین وظایف سازمان‌های خدمات رسان شهری است.

در این میان شهرداری تنها با برخوردهای کالبدی در پی اجرای طرح مصوب بوده است. نهادهای دیگر از جمله بهزیستی، کمیته امداد و تأمین اجتماعی می‌توانستند نقش مؤثری در ورود ساکنان این محله به زندگی عمومی داشته باشند. بهزیستی با آموزش رسمی خانواده‌ها و کودکان در حد بسیار ضعیفی وارد عمل شده است، ولی عمق آسیب اجتماعی چنان زیاد است که به نظر می‌رسد این اقدامات بی‌اثر خواهند ماند. علاوه بر این نیروی انتظامی در کاهش جرایم شهری محله می‌تواند نقش فعال داشته باشد ولی تاکنون عدم نظارت رسمی و غیررسمی - به خصوص در شرایط جدید - رشد آسیب‌های شهری را در گتو سبب شده است. بهزیستی با احداث ساختمانی کوچک و دو مری به سهم خود کوشیده است که توانمندسازی اجتماعی شروع شود، ولی پیچیدگی و شدید بودن چالش فرهنگی و اجتماعی سبب کم اثر ماندن فعالیت محدود شده است. ولی این اقدام از محدود

جوکی محله، تخریب یا توانمندسازی؟



اقدامات مؤثر سازمان‌های خدمات رسان شهری است. در این زمینه آموزش مهارت‌های زندگی به بچه‌ها و زنان و همچنین اشتغال برای سرپرست خانوارها و افراد فعال بیکار و جوانان می‌تواند از اولین گام‌های مهم برای توانمندسازی گتونشینان باشد.

به هر حال در پی فرایند جدایی‌گزینی فضایی - اجتماعی جوکی‌های ساری طرز تلقی و نگاه جامعه و حتی مدیران شهری

از نظر طبقاتی و فرهنگی به طور کلی نگاهی جرم‌مآبانه و پست به شمار می‌آید. بخشی از جرم در میان آنان بی‌گمان پیامد بستر مساعدی است که فقدان امکانات زندگی فرهنگی، رفاهی و آموزشی به بار آورده است. از طرف دیگر از نظر امنیتی آنها تقریباً جامعه‌ای رها شده به حساب می‌آیند و سازوکار وقوع جرم در میان آنها طوری است که کنترل برنامه‌ریزی شده نه تنها نمی‌تواند آنها را کنترل کند بلکه کیفیت وقوع جرم را در میان آنها عمیق‌تر و پنهانی‌تر می‌کند و دسترسی برای اصلاح و ساماندهی اجتماعی-فرهنگی را ناممکن می‌سازد.

### آموزه‌های مثبت طرح

الف- با توجه به اینکه گنوی جرم خیز جوکی محله در دو سه دهه گذشته همیشه به عنوان معضلی جدی برای مدیران شهری و مردم‌سازی مطرح بوده است، بالاخره ورود به عرصه برخورد با این چالش شهری برای ساماندهی با کمک گرفتن از هزینه حدود ۳۰۰ میلیون تومانی از وزارت کشور و هزینه‌های دیگر از استانداری، شهرداری و تشکیل ستاد ساماندهی گنوی شهری که به اشتباه ستاد ساماندهی اسکان غیررسمی نام گرفته است، به عنوان اولین گام بعد از سالیان متمادی دارای اهمیت است.

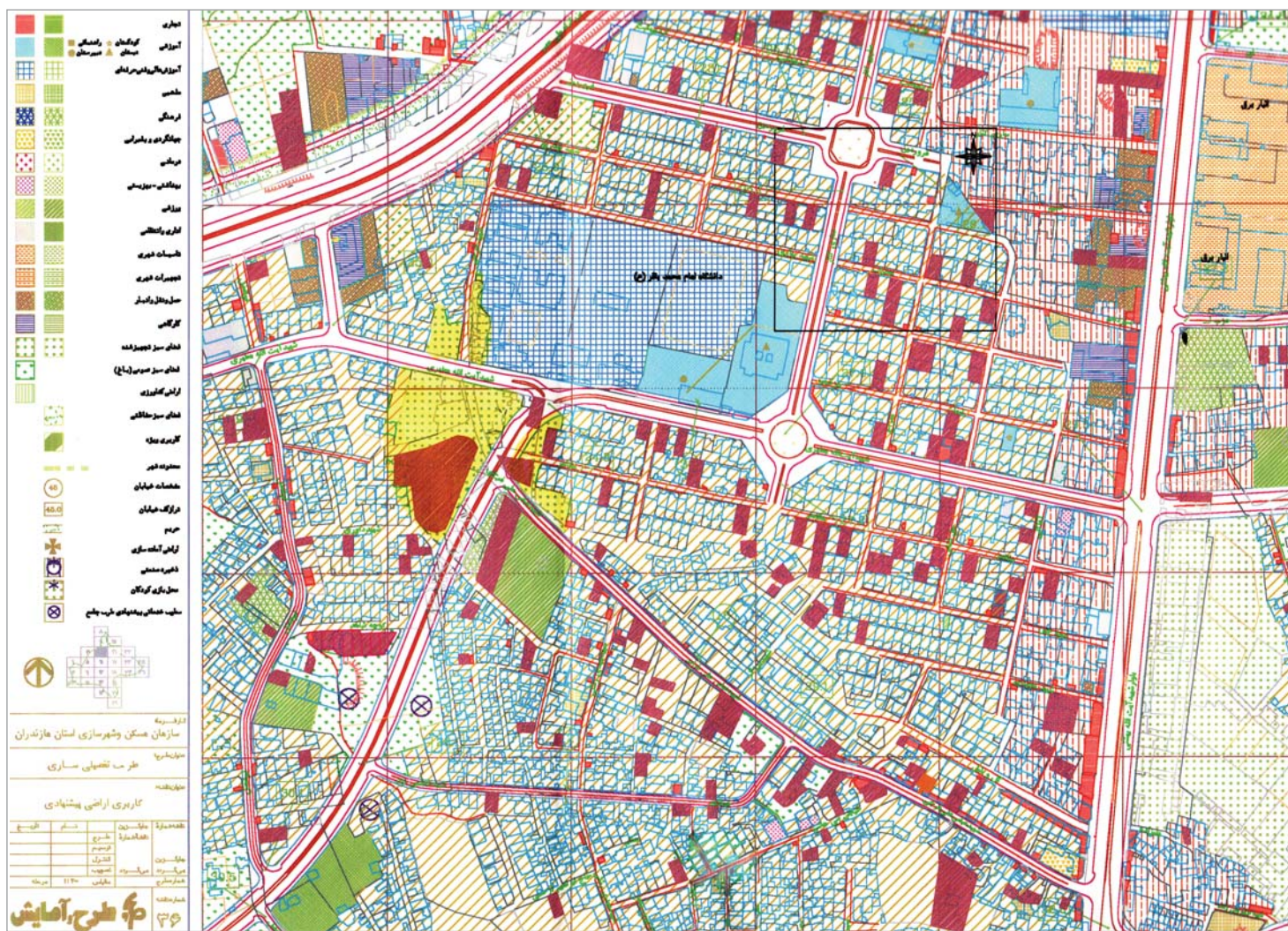
ب- با توجه به روابط درون گروهی قوی قومی در این گنوی نحوه برخورد مسالمت آمیز تخریب بدون درگیری پرخاشگرانه و فیزیکی بین ساکنان و شهرداری از نکات مثبت طرح است. این امر در سایه مدیریت هماهنگ، اعتماد سازی و جلب رضایت با روابط جلب مشارکت عملی شده است.

ج- احداث پارک دانشجو و خیابان ۳۰ متری در زمان کوتاهی پس از تخریب و احداث فرهنگسرا در این محل می‌تواند در گسترش کاربری‌های عمومی مورد نیاز مردم که سرانه پایین نیز در این محله دارند، مؤثر باشد.

د- جلب رضایت ساکنان گنوی شهری با قیمت کارشناسی ساختمان و زمین. با توجه به اینکه ساکنان نیازمند حمایت مالی بوده‌اند این رضایت‌مندی اهمیت داشته است.

ه- شروع خدمات محدود مددکاری به کودکان به وسیله سازمان بهزیستی و تشکیل کلاس‌های آموزشی و خدمات فرهنگی، شروع کلاس‌های پیش دبستانی برای کودکان و همچنین مشاور زنان از حیث بهداشت روانی و زیستی.

و- تحول در قیمت زمین و مسکن با تخریب گنوی شهری در محله مهدی‌آباد، تغییر نگرش مردم به این محله، رضایت مردم از تخریب گنوی شهری به عنوان محله‌ای ویژه در قلب شهر ساری.



موقعیت جوکی محله در شهر ساری

### آموزه‌های منفی طرح

۱- برخورد با گتوی شهری جرم‌زا برخوردی در قالب برنامه‌ریزی کالبدی، فیزیکی و قهری بوده و برای اسکان پس از تخریب مجدد این گروه هیچ برنامه‌ریزی نشده است. این شیوه برخورد با مسائل شهری نشان از عدم درک پایه‌ای برنامه‌ریزی شهری و مشکلات شهری دارد. به عبارت دیگر، تنها صرف هزینه‌ای کلان برای تملک و تخریب گتوی شهری و حذف محل گتوی شهری جرم‌زا به جای حذف علت شکل‌گیری گتو کافی نیست. اینها در واقع رفتن به سوی معلول به جای علت بوده است. به این دلیل حذف کالبدی با صرف هزینه کلان عقیم مانده و شکل‌گیری مجدد گتو جوکی محله در فاصله محدود از شهر نشان از شکست خوردن برخورد با اصلی‌ترین مشکل شهر ساری بوده است. از دیدگاه مدیران شهری ساری یعنی رئیس شورای شهر، کارشناسان شهرداری، معاون سیاسی استانداری و معاون بهزیستی، اصلی‌ترین مشکل شهر ساری وجود گتوی جوکی‌ها در شهر ساری بوده است. مدیران شهری می‌بایست همزمان با تملک و از بین بردن محله جرم‌زای یقه چرکین‌ها برنامه‌ریزی فرهنگی و اجتماعی را با شیوه توانمندسازی در دستور کار قرار می‌دادند. همان‌طور که هزینه‌های کلان برای انهدام کالبدی گتو اندیشیده شد، می‌بایست هزینه‌ای هم برای آموزش، اشتغال، فرهنگ سازی، جذب در جامعه شهری، بهداشت و نظایر اینها نیز اندیشیده شود.

۲- با حذف این گروه از محله‌های شهری و انتقال یافتن خودانگیخته به جاده قائمشهر در حدود ۴ کیلومتری محله اول نظارت رسمی و غیررسمی به عنوان عوامل کنترل اجتماعی کاملاً از بین رفته است و به نظر می‌رسد فعالیت کارکردهای این گروه تقویت شده و احتمال رشد و گسترش آن بیشتر گشته است. همچنین همبستگی درون گروهی این ساکنان به شدت تقویت شده است، به طوری که تهدید آنها اکنون برای شهر ساری بیشتر از قبل از تخریب است.

۳- در محل سکونت جدید گتونشینان جوکی به دلیل در محدوده قرار نگرقتن خدمات رسانی شهرداری از کمترین امکانات محروم‌اند. آنها هر چند در شرایط جدید با توجه به توان اقتصادی متوسط خود توانسته‌اند سرپناهی برای خود دست و پا کنند ولی از خدمات آموزشی، فرهنگی، تفریحی و تسهیلات و تجهیزات شهری کاملاً محروم‌اند.

۴- با انتقال یافتن به شهرک جانبازان به یکباره گروه ساکن در این محله دست به فروش مسکن و زمین خود زدند. این امر گستره فعالیت این گتو را بیشتر می‌کند و احتمال می‌رود در آینده نزدیک دیگر افراد (جوکی‌های دیگر) که در شهرهای دیگر با این گروه رابطه دارند به این محل مهاجرت کنند.

۵- هر چند نگاه عمومی به این گروه نگاهی مجرم‌مانه است ولی در بین این گروه نیز افراد شریف زیادی وجود دارند که مجریان سیاستگذاری تخریب و اجراکنندگان با پاکسازی یکباره گتو، همه را در فشار اجتماعی و سیاسی هماهنگ قرار داده‌اند و برای توانمندسازی و بازگرداندن گروه سالم فرهنگی و جامعه‌پذیر هیچ اقدامی نکرده‌اند.

۶- برخورد با گتوی شهری به دلیل فشار افکار عمومی و فشارهای نهادهای بالادست بوده است. از طرف نهادهای مجری طرح هیچ برنامه‌ریزی و مطالعه‌ای به صورت سازمان یافته برای احیای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهبود اقتصادی و جذب در فرهنگ شهری صورت نگرفته و این عوامل سبب شکست این طرح بوده است.

۷- نحوه برخورد مدیران شهری روابط درون گروهی گتوی جوکی‌ها را قوی کرده است و ساکنان این گتو به جای جذب در اجتماع شهری سعی در حمایت سازمان یافته از هم در مقابل افکار عمومی و قانون دارند، که این از لحاظ عقلی نیز پذیرفتنی است، زیرا به هر حال حذف و دفع یکباره و یکدفعه بدون فکر برای آینده آنها غیر عادلانه است. هدف اصلاح و بهبود اجتماع از آسیب‌ها برای امنیت شهری است و بنابراین جابه‌جایی عوامل جرم‌زا از داخل شهر به حاشیه جغرافیایی چاره‌ساز نبوده است.

۸- تجربه پاکسازی و تخریب کالبدی خاک سفید تهران آموزه‌های فراوانی را در اختیار مدیران شهری قرار داده است. انهدام خاک سفید سبب شکل‌گیری چندین خاک سفید دیگر در ایران و در کلان شهر تهران شد. این تجربه برای بار دیگر در گتوی جوکی ساری تکرار شده است.

۹- درست است که گتوهای شهری جرم‌زا دارای آسیب‌های شدید شهری‌اند، ولی همیشه رابطه‌ای پنهان اما همیشگی بین ساکنان این محله‌ها با ساکنان دیگر محله‌های شهری وجود دارد. در تأکید این مورد اکنون مشاهده می‌شود که با اینکه گتو از داخل شهر به حاشیه شهر رفته است باز مراجعه برای فعالیت‌های غیرقانونی و خلاف عرف و افکار عمومی به وسیله ساکنان شهر و دیگر شهرهای مختلف که قبلاً با این گروه مراد و رابطه داشته‌اند اکنون نیز ادامه دارد. به هر صورت مدیران شهری همان‌طور که در پاکسازی گتوی شهری به دلیل جرم‌خیز بودنش برخورد کرده‌اند (هر چند موفق نبوده‌اند)، برخورد با افرادی که به این محل مراجعه می‌کنند و در تقویت نقش فعالیت این ساکنان مؤثرند حتمی و ضروری است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

گتو بیانگر زندگی و محدودیت یک اقلیت در میان اکثریت بزرگ شهری است، و شکل‌گیری آن نتیجه جدایی‌گزینی اکولوژیکی اجباری و عدم جذب - و حتی دفع شدن - در فرایندهای حاکم بر زندگی معمولی شهر و شهروندان است. نیروی انسانی تنها منبع گتوی شهری محسوب می‌شود که اغلب به صورت کارگرهای غیرماهر است. مشاغل مردان و زنان این گروه عمدتاً کارهای بدنی است. لذا زمانی که زمینه فعالیت کارهای در حد توان این گروه از بین برود و آموزش برای دیگر مشاغل نیز در حیطه فراموشی سپرده شود، گرایش به جرم و اقتصاد غیررسمی و غیرقانونی شکل می‌گیرد و توسعه می‌یابد. زندگی در واحدهای مسکونی با سرانه‌های بسیار پایین، میزان روزهای بیکاری زیاد، سطح بسیار پایین آموزش و تحصیلات، جذب نیروی کار در مشاغل غیرقانونی، نابسامانی‌های خانوادگی، خیابان‌نشینی طولانی در جلوی منازل مسکونی، طرد شدن از افکار عمومی و مدیران شهری رواج جرایم شهری و از

پانوش:

چوکی در لغت به معنای مرتاض هندی است.

Windows The Plice and neighborhood Szftey Broken  
1-ghetto  
2-R. Park  
3-E. Burgess  
4-L. Wirth  
5-Enabling

منابع:

کلدی، علیرضا؛ انحراف، جرم و پیشگیری؛ فصلنامه علمی و پژوهشی رفاه اجتماعی، دانشگاه علوم بهزیستی و توان بخشی، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۸۱.  
ریانی، رسول؛ جامعه شناسی شهری، انتشارات دانشگاه اصفهان، ۱۳۸۱.  
افروغ، عماد؛ فضا و ناپایداری اجتماعی، ارائه الگوی برای جدایی فیزیکی فضایی و پیامدهای آن، تربیت مدرس، چاپ اول، ۱۳۷۷.  
کمیته پیگیری برنامه حاشیه نشینی مازندران؛ طرح و اجرای ساماندهی حاشیه نشینان شهرستان ساری، سازمان بهزیستی، ۱۳۸۲.  
شکویی، حسین؛ اکولوژی اجتماعی شهر، انتشارات جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۲.  
پیران، پرویز؛ اسکان غیررسمی از دنیای واقعی تا زندگی روزمره، کارگاه آموزشی برنامه ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲.  
مصاحبه با رئیس شورای شهرساری، کارشناسان و معاونان شهرداری، شهرداران کنونی و گذشته ساری، معاون سازمان بهزیستی، معاون امور سیاسی، امنیتی استانداری و مددکاران شاغل در چوکی محله جدید.

Wilson, James & Georg L. Kelling : Broken Windows, the Police and neighborhood, Szftey.  
قسمتی از این مقاله در مجله قضایی و حقوقی دادگستری به وسیله محمد صادری توحید خانه، در تابستان ۱۳۸۲، شماره ۴۲ ترجمه شده است.  
Secyert, Susan Gary Winkel Social Capital and Crime in New & York City, Low - in Come Housing , Housing Policy Debate, Volume 13/ Issue 1, 2002.

جمله کارهای خلاف عرف، از ویژگی های گتوی جوکی است. در حالی که آسیب های این محله بیشتر فرهنگی و اجتماعی است برنامه ریزی مدیران شهری بیشتر کالبدی و فیزیکی بوده است. جوکی محله سابقه سکونت بیشتر از ۵۰ سال دارد، ولی تاکنون همچنان در انزوا و با محدودیت های زیاد و به صورت جدایی گزینی کامل رخ نموده است. از یک طرف با توجه به بیکاری، فقر اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی ساکنان این محله و از طرف دیگر به دلیل عدم برنامه ریزی و مدیریت مدیران شهری در دهه های گذشته برای آموزش و اشتغال و دیگر خدمات جوکیان ساکن در شهر ساری، اکنون دچار آسیب های شهری شده اند. از نگاه مردم و مدیران شهری ناهنجاری ها و جرم های اجتماعی و اخلاقی چنان در میان این گروه رشد کرده است که در پی فشارهای سیاسی به مدیران کاربری مسکونی مصوب در طرح تفصیلی در کمیسیون ماده پنج به کاربری فضای سبز و حمل و نقل و فرهنگی تغییر یافت. از آنجا که برنامه ریزی در ایران و کلاً در کشورهای جهان سوم فرایندی سیاسی است، این اقدامات معمولی است و برای مردم هم جا افتاده است. مسئله اصلی این بوده است که پس از تملک و تخریب ۱۲۰ منزل مسکونی هیچ برنامه ای برای اسکان مجدد یا بهبود فرهنگی و اجتماعی، اقتصادی یا به عبارت دیگر توانمندسازی و مددکاری این گروه انجام نشده است. بر این اساس با توجه به روابط درون گروهی قوی این اجتماع، خانواده ها با به دست آوردن سرمایه متوسطی از فروش مسکن خود به صورت دسته جمعی در حدود ۴ کیلومتری غرب ساری در جاده قائمشهر سکونت گزیده اند. بنابراین با اینکه هزینه ای کلان برای تخریب این گتوی شهری صورت گرفته است ولی شکل گیری مجدد آن و تشدید فعالیت های این گروه به دلیل عدم نظارت رسمی و غیررسمی (پلیس و مردم) نشان از شکست طرح ساماندهی گتوی شهری ساری به وسیله مدیران شهری دارد. مشاهدات نشان می دهد که برنامه ریزی کالبدی در پاسخگویی به چالش گتوی شهری به حتم بایستی به برنامه ریزی مشارکتی و اجتماعی، فرهنگی تبدیل شود. فقدان سرمایه گذاری اقتصادی و فرهنگی، اقتصاد و رفتارهای اجتماعی گتوی جوکی محله را در شرایط بحرانی قرار داده است. در شرایط کنونی این گروه از هیچ نوع امکانات خدماتی، تسهیلاتی و تجهیزات شهری بهره مند نیست. به هر صورت پژوهشگران، فقر (نه صرفاً اقتصادی) را انگیزه ارتکاب جرم طبقه فرودست و حرص و زیاد طلبی را انگیزه ارتکاب جرم طبقه فرادست می دانند. ممکن است که گتوی جوکی ها از نظر شکل ظاهری و کیفیت فیزیکی اختلافی با سایر محله های شهری نداشته باشد، اما این ظاهر محله است؛ در حالی که شکل زندگی و فرهنگ اجتماعی ساکنان این محله به ندرت با فرهنگ اجتماعی مردم شهر مشابهت نشان می دهد. طرح ساماندهی گتوی جوکی ها از میزان فعالیت های غیرقانونی نکاسته است و تنها با جابه جایی مکانی به صورت موقت آنها را در فاصله محدود از شهر دفع کرده است. از دیدگاه مدیران شهری برنامه ریزی برای بازگرداندن آنها به زندگی معمولی بعد از پنج تا شش دهه اخیر ضروری است ولی تاکنون نگرش صرفاً کالبدی بوده است و اصلی ترین دلیل شکست طرح نگرش کالبدی و نشانه رفتن به معلول به جای علت است. لذا

تحول در نحوه برنامه ریزی و تقویت نگرش مشارکتی و اجتماعی ضرورت جدی دارد.

برای کاهش مسائل و معضلات گتوی جوکی محله نکات زیر ضروری به نظر می رسند:

■ برنامه ریزی فرهنگی، اجتماعی به جای برنامه ریزی کالبدی برای ایجاد تحول در رفتار و ویژگی های این گروه.  
■ آموزش و مددکاری اجتماعی و مشاوره خانوادگی به وسیله سازمان های ذی ربط از جمله بهزیستی، کمیته امداد، آموزش و پرورش.

■ تهیه و تأمین امکانات اولیه زندگی اجتماعی برای اجتماع اسکان یافته در شهرک جانبازان از قبیل تأمین آب آشامیدنی، بهداشت، مدرسه و جز اینها.

■ از آنجا که حذف یکباره رفتارهای گروه مورد مطالعه امکان پذیر نیست، اعتماد سازی برای جلب مشارکت در برنامه ریزی بهسازی کالبدی، فرهنگی و پیشگیری از آسیب های اجتماعی و روانی بسیار مؤثر است.

■ تدبیر و ارائه راهکارهای مناسب برای ایجاد اشتغال نیروهای فعال و بیکار به منظور جلوگیری از گرایش آنان به مشاغل کاذب و غیرقانونی.

■ برنامه ریزی به منظور تشویق کودکان و نوجوانان برای جذب در مدارس دولتی و همچنین کمک به توانمندسازی آنها برای تقویت اعتماد به نفس برای حضور در عرصه های عمومی.  
■ رفع تبعیضات رفتاری از حیث خدمات رساندن به وسیله مدیران شهری.

■ تقویت نقش نظارت رسمی و غیررسمی برای جلوگیری از انحرافات اخلاقی و اجتماعی. متخصصان پیشگیری جرم در گتوهای شهری ثابت کرده اند زمانی که فرایندهای غیررسمی کنترل اجتماعی در یک محله کم می شود، تلاش برای بهسازی محله ناممکن است و همیشه پنجره های شکسته بیشتر می شوند.

■ همان طور که هزینه ای کلان برای تخریب به وسیله مدیران کلان مملکتی و استانی پرداخت شده است، می بایست هزینه ای هم برای آموزش فرهنگ سازی، اشتغال و پیشگیری از جرم در این محله در نظر گرفته شود.

■ این گروه از جامعه طرد شده اند و جذب دوباره آنها تنها راه حل کاهش جرایم شهری و توانمندسازی آنهاست.

■ تقویت فعالیت این گروه در گرو روابط همیشگی نانوخته و پنهانی با ساکنان دیگر محله های شهری و دیگر شهرهاست؛ ولی وجود افرادی که همیشه نقش تقویت کننده منفی بازی می کنند از نگاه مدیران شهری پنهان مانده است. به عبارتی دیگر ما فقط بخشی از تأثیر را که جرم بر جامعه اعمال می کند درک می کنیم، و بدین ترتیب بخشی از فرایندهای جامعه که بر گسترش جرم در محله های از این دست دامن می زند همیشه در برنامه ریزی ها فراموش می شوند. درک این امر برای مدیران تصمیم گیری نیز ضروری و اجتناب ناپذیر است.



پایتیمور - پیاده‌راه

## ضرورت توجه به حرکت پیاده در مراکز شهری

### «ضرورت‌ها و امکانات»

شیوا اسداللهی

کارشناس ارشد طراحی شهری

«حرکت پیاده» از دو جنبه اصلی (به عنوان رکنی از سیستم حمل و نقل درون شهری، و به عنوان فضایی برای ارتباطات و برخورد‌های رو در روی اجتماعی) نه تنها منزلتی نیافته است بلکه در زمان حاضر جایگاهی چنان ناچیز دارد که حتی به معمول‌ترین شکل خود به عنوان سیستمی از حمل و نقل شهری نیز سهمی پیدا نکرده است، و این گونه است که پیاده حقوق حقه خود را پایمال شده می‌یابد. بخشی از آن موقعیت به علت پایین بودن سطح عمومی آموزش و آگاهی‌های ترافیکی حاصل می‌گردد. بدین لحاظ است که این محورهای آمد و شد در زندگی روزمره معنی می‌یابند و برای همگان در دسترس‌اند. آنها به مکان‌های اصلی خرید و گردش و یا عبور شهروندان بدل می‌شوند و شریان‌های قلب شهر را می‌سازند و بسیاری از ویژگی‌های اجتماعی و هنجارها و رفتارهای شهروندی را در مقیاس‌های متفاوت نشان می‌دهند.

جین جیکیز<sup>(۱)</sup>، از متفکران مسائل شهری معاصر، نیز معتقد است که پیاده‌راه به عنوان محیط عمومی شهری قادر است مردمی را که یکدیگر را نمی‌شناسند در صحنه اجتماع گرد هم آورد. در این جمع اجتماعی سطح معینی از تماس مفید و لذتبخش میان افراد وجود دارد مانند توصیه عابری به عابر دیگر، قرض دادن سکه برای تلفن، دادن آدرس، دستی که راه مانده‌ای را در عبورش حمایت می‌کند و نظایر اینها که همه آنها به ظاهر روابطی بسیار جزئی و بی‌اهمیت به نظر می‌رسند، لیکن مجموعه‌ای را فراهم می‌آورند که دیگر جزئی و بی‌اهمیت

پیاده‌روی کهن‌ترین و طبیعی‌ترین شکل جابه‌جایی انسان در مکان است، که خوشبختانه به رغم پیدایش و رواج انواع وسایل و اشکال دیگر حرکت، هرگز از ضرورت و عمومیت آن کاسته نشده است.

توجه به موضوع «حرکت پیاده» همواره با نیازها و خواسته‌های انسان در می‌آمیزد و می‌تواند از پراهمیت‌ترین و ضروری‌ترین موارد در حقوق طبیعی استفاده‌کنندگان از فضای شهر تلقی شود. حضور عابران پیاده در معابر شبکه دسترسی اثر زندگی بخش در کالبد شهر دارد.

بدین لحاظ است که این محورهای آمد و شد در زندگی روزمره معنی می‌یابند و برای همگان در دسترس‌اند. آنها مکان‌های اصلی خرید و گردش و یا عبور شهروندان به شمار می‌آیند و شریان‌های قلب شهر را می‌سازند و منعکس‌کننده بسیاری از ویژگی‌های اجتماعی و هنجارها و رفتارهای شهروندی در مقیاس‌های متفاوت‌اند.

لیکن دیده می‌شود که در شهرهای حاضر، که به تمام معنا مسخر وسایل نقلیه و چیرگی آن بر انسان شده‌اند، پیاده‌روی مورد کم‌توجهی قرار می‌گیرد و پیاده‌ها همواره در معرض آسیب و مخاطره جانی و مالی به سر می‌برند.

بدین ترتیب هرگاه سهل‌ترین، ایمن‌ترین و راحت‌ترین شرایط کیفی و کمی برای همه انسان‌ها (با هرگونه ویژگی و مشخصات) فراهم گردد، حرکت پیاده کیفیت مناسبی خواهد یافت.



اسپانیا - بادسلون - پیاده‌راهی آرام

این تعریف که در نیاز به داشتن برنامه و برنامه‌مند بودن است، برنامه‌ای خواهد بود که با عواطف و معیارها و نیازهای انسانی متناسب است و هماهنگی اجتماعی را تأمین می‌کند و عضویت شهروندان را در جامعه تحقق می‌بخشد.

لذا قطعاً نگرش به ضرورت و اهمیت موضوع «انسان پیاده» نه تنها به بررسی مشکلات و تهدیدات موجود می‌پردازد بلکه با دقت به سودمندی‌هایی که در ایجاد این حرکت حاصل می‌شود، تأکید می‌کند.

به منظور توجه به ابعاد گوناگون اهمیت طرح به مطالعات در زمینه زیر پرداخته خواهد شد:

- ۱-۱- الف - ضرورت توجه به تهدید «ایمنی» انسان پیاده
- ۱-۱- ب - ضرورت توجه به تهدید «سلامت» زندگی اجتماعی
- ۱-۱- پ - ضرورت توجه از منظر «شهرسازی»

### ۱-۱- الف - ضرورت توجه به تهدید «ایمنی» انسان پیاده

در زمان حاضر در مسیر حرکت پیاده طیف وسیعی از دشواری‌ها و خطرهای عمدتاً کالبدی مشاهده می‌گردد، به طوری که حرکت در چنین مسیرهایی سلامتی را - چه به لحاظ جسمی و چه روانی - به مخاطره می‌اندازد.

معابر پیاده در این محیط‌های شهری محل‌هایی شلوغ و پرازدحام و عرصه درگیری‌های پیاپی انسان و انسان و وسیله نقلیه و انسان و انواع موانع اند.

بدین جهت عوامل بسیاری «ایمنی» عابران پیاده را مورد تهدید قرار می‌دهند. از این دسته می‌توان به موارد «فیزیکی» و «روحي» که بر احساس امنیت عابر پیاده بسیار مؤثر است، تأکید کرد.

عدم تفکیک و برخورد عابران با وسایط نقلیه، سد معبرها،

نیست. مجموعه‌ای از این برخوردهای اتفاقی و عمومی در یک مکان شهری که لزوماً هیچ تعهد مشخصی را هم در بر ندارد، احساسی از اطمینان و هویت و حیات اجتماعی را برای ساکنان شهر به همراه می‌آورد.

تا زمانی که شهرها تا این اندازه به حرکت پیاده وابسته و پیوسته است و تا زمانی که حرکت پیاده روی در بسیاری از شهرها با دشواری‌های گوناگون مواجه است و این دشواری مربوط به بخش عمده‌ای از ساکنان شهرها می‌شود (همه ما کم و بیش به تناسب حضورمان در شهر، با دشواری‌های تردد در پیاده‌راه‌ها در سطحی خاص مواجه بوده‌ایم) و تا زمانی که سودمندی‌های بسیار بر حرکت پیاده مرتبط است (کاهش وابستگی به اتومبیل و مشکلات ناشی از آن، بهبود کیفیت زیست محیطی، ارتقای سلامت جسمی و روانی انسان، توسعه روابط متقابل اجتماعی میان شهروندان و بهبود کیفیت اجتماعی و فرهنگی زندگی در شهر و کمک به انسانی کردن محیط‌های شهری)، رجعت به قابلیت‌ها و عملکردهای گوناگون و ارزشمند این فضای شهری - این بار از دیدگاه «عابر پیاده» - ضرورتی اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

امروزه این فضاهای عمومی در دوران ویدیوهای خانگی، بازی‌های کامپیوتری و مشاغل خصوصی نه تنها کاربرد جدی و ویژه می‌یابند، بلکه گونه‌های جدیدی از فضاهای عمومی را مطرح می‌سازند که حائز اهمیت است.

شایان ذکر است که غفلت از حرکت پیاده در شهر و بها ندادن به قدر لازم و کافی به آن خود بازتابی است از غفلتی که در این زمینه هم در محیط‌های آموزشی و هم در سازمان‌های اجرایی ذی‌ربط کم و بیش به چشم می‌خورد. نتیجه فعلی این امر ضعف شناسایی و ذخیره پژوهشی بسیار اندکی است که از این جهت در اختیار است که در مقایسه با اهمیت موضوع در ابعاد مختلف آن ضرورت مطالعه در این زمینه را روشن می‌سازد.

موانع و انواع مخاطرات و نظایر اینها از دسته عوامل «کالبدی» اند، و آلودگی‌ها (تنفسی، دیداری، شنیداری و بهداشتی)، نازیبایی‌ها، شرایط اقلیمی و جوی و جز اینها از دسته عوامل «محیط زیستی» از جنبه «فیزیکی»، و امنیت و انواع مزاحمت‌ها، جرایم مختلف، عدم اعتماد و اطمینان نیز در زمره عوامل «روحي» محسوب می‌گردند.

در این بین گروه‌های خاصی از جامعه همچون سالمندان و بچه‌ها (کم توان‌ها) و ناتوان‌ها نسبت به دیگران آسیب‌پذیری بیشتری دارند و توجه بیشتری را نیز می‌طلبند.

### ۱-۱- ب - ضرورت توجه به تهدید «سلامت» زندگی اجتماعی

شکل دیگری از این صدمات در مکان پیاده، به عنوان جایگاهی برای فعالیت‌های شهری و هویت اجتماعی، و جایی که برقراری کنش‌های متقابل اجتماعی زندگی را زنده و پویا می‌سازد، وجود دارد. بخشی از روابط اجتماعی ساکنان شهرها در معابر پیاده رخ می‌دهد.

در شرایط امروز، در بسیاری از شهرهای ما، معابر پیاده تنها به محل «گذر» تبدیل شده‌اند (آن هم نه گذری امن و آسوده) و این در حالی است که در سنت شهرسازی ایران، حرکت پیاده در فضاهای شهری با منزلت‌های اجتماعی و فرهنگی همراه بوده و در کنار جابه‌جایی، تسهیل تماس‌ها و برقراری کنش‌های متقابل اجتماعی نیز مورد نظر بوده است.

امروزه تراکم بیش از حد عابران در معابری تنگ و نامناسب و در محیط‌هایی آلوده و مخاطره‌آمیز نه فقط جایی برای برقراری روابط اجتماعی سالم و ارضای این نیاز طبیعی انسان شهری باقی نگذاشته بلکه ظرفیتی را نیز برای بروز نابسامانی‌ها و آسیب‌های اجتماعی در خود فراهم آورده است. لذا در برنامه‌ریزی و طراحی پیاده، هدف‌های اجتماعی و فرهنگی جایگاه برجسته‌ای پیدا می‌کند و خالی بودن فضاهای شهری از این محتوا، تنش‌های عصبی و روحی را به دنبال می‌آورد.

### ۱-۱- پ - ضرورت توجه از دیدگاه «شهرسازی»

حرکت، جابه‌جایی و حضور از لازمه‌های زندگی و در نتیجه حیات شهر است. در طی سال‌های اخیر پیاده‌روی در شهرها، به دلایلی متعدد، تدریجاً به سطحی از دشواری رسیده است که در زمان حاضر اگر بگوییم ما توانایی حرکت پیاده را - به معنای واقعی کلمه، یعنی حرکتی دلپذیر و توأم با سودمندی‌های مرتبط بر آن - در بسیاری از فضاهای پیاده شهری از دست داده‌ایم، سخنی به گزاف نگفته‌ایم.

هر گاه که فعالیت‌های ضروری در زندگی روزمره در کنار یکدیگر قرار نگیرند، تنها سهم محدودی از سطح دسترسی‌ها به پیاده‌اختصاص می‌یابد.

این برخورد بدون در نظر گرفتن هویتی مستقل برای آنها و بی‌توجهی به نیازها و خواسته‌ها و الگوهای رفتاری عابران پیاده صورت می‌گیرد، هر چند با روندی رو به افزایش به نفع حرکت سواره باشد، که معمولاً در برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری

مهم‌ترین اولویت را تشکیل می‌دهد. حرکت پیاده در این مکان‌های شهری با تنگناهای بسیار مواجه شده است؛ لذا برنامه‌ریزی و طراحی برای محورهای پیاده پس از شکل‌گیری دیگر کاربری‌ها و استقرار فعالیت‌ها مکان‌یابی شده است. عمدتاً هم به شکلی با آنها برخورد می‌شود که هیچ‌گونه هویتی را با توجه به جایگاه‌شان بازگو نمی‌کنند.

این رویه نادرست شهرسازی موجب شده است که این گونه فضاها به طرز نامناسب و ذهنی و بدون توجه به جنبه‌های فیزیکی (عملکردی، فضای و کالبدی) و انسانی آنها در شهر سهمی اندک بیابند. این در شرایطی است که مراکز تاریخی و قدیمی و فضاهای پیاده سنتی شهرها نیز در گذر زمان و در پی انواعی از کم‌توجهی‌ها و بی‌اعتنایی‌ها، لطمه‌های فراوانی دیده‌اند.

افزایش جمعیت نه تنها بر شدت تردد پیاده می‌افزاید بلکه بلندمرتبه‌تر شدن ساختمان‌ها و افزایش تراکم ساختمانی را نیز به همراه دارد. نتیجه آن است که سفرهای بیشتر و تحمیل بار بیشتر بر تراکم حرکت‌ها در معابر را نیز به همراه دارد که خود به سلب حقوق عابران پیاده و فشرده‌گی هر چه بیشتر آنها میان ترافیک سواره منجر می‌گردد. حتی در این فضای اندک نیز انواع سد معبرها و الگوهای غلط استفاده بر سر راه عابر پیاده وجود دارد.

اما باید دانست که به رغم حضور گسترده وسایل نقلیه موتوری و رواج فراوان این شیوه حرکت در شهر، هنوز هم حرکت پیاده نقش عمده‌ای در جابه‌جایی‌ها دارد؛ و ما هنوز هم بیش از آنچه خود تصور می‌کنیم در زندگی و فعالیت روزمره خود افراد «پیاده» به شمار می‌آییم و هنوز هم آمد و شد پیاده‌ها به بخش عمده‌ای از حیات و هویت شهر معنا می‌بخشد.

با توجه به سودمندی‌های «حرکت پیاده» (در شرایط مطلوب) موجباتی را برای ایجاد کیفیت برتر فیزیکی و انسانی بر محیط زیست فراهم می‌آورد که لازم است به جنبه‌هایی از آن اشاره شود:

۱-۱-ت- امکانات از دید «ادراک محیطی»

۱-۱-ث- امکانات از دید «سلامت جسمی و روحی»

۱-۱-ج- امکانات از دید «اجتماعی، فرهنگی و کالبدی»

۱-۱-چ- امکانات از دید «حمل و نقل شهری»

### ۱-۱-ت- امکانات از دید «ادراک محیطی»

تفاوت‌های حرکت سواره و پیاده از دو عامل اصلی یعنی سرعت سفر و شیوه‌های مختلف ادراک محیط ناشی می‌شود. در حرکت پیاده امکان مشاهده، توجه به محیط و لذت بصری وجود دارد و مقیاس و احجام به شکل انسانی آن درک می‌شود. آزادی عمل انسان پیاده برای توقف، مکث، تغییر جهت و بالاخره تماس مستقیم با دیگران حس بسیار دلپذیری را در او به وجود می‌آورد.

در فضاهای پیاده، بر خلاف حرکت سواره، حواس غیربصری نیز در ادراک محیط نقش فعال دارند. وجود انواع صداها، بوها، امکان لمس سطوح و حجم‌ها و امکان چشیدن طعم خوردنی‌ها و نوشیدنی‌ها، موجب ادراکات چندحسی و تأثیرات روانی و



عاطفی متنوع در فضاهای پیاده می‌شود. شکل جابه‌جایی انسان در محیط به شکل پیاده در واقع امکان مشاهده مکان‌ها و فعالیت‌ها و احساس شور و تحرک زندگی و کشف ارزش‌ها و جاذبه‌های نهفته در محیط شهر را به دنبال دارد، به طوری که این پدیده از نظر ادراک هویت فضایی، احساس تعلق به محیط، دریافت زیبایی و وجود تنوع و پیچیدگی دارای اهمیت ویژه‌ای است.

#### ۱-۱-۱-۱-۱ - امکانات از دید «سلامتی جسمی و روحی»

همان‌طور که واضح است، حرکت پیاده به دلیل تأثیر بر سلامت جسمانی و روحی و اجتماعی حرکتی در خور مطالعه است و فعالیتی فیزیکی برای «حرکت افراد پیاده» محسوب می‌شود و چنانچه در شرایط مطلوب انجام گیرد در ارتقای سلامت و بهداشت جسمانی انسان تأثیر بسزایی دارد که از طریق کاهش فشار خون، ممانعت از تجمع چربی‌ها در رگ‌ها، تحریک جریان خون و نظایر اینها به سلامتی انسان شهرنشین کمک می‌کند.



تهران - تجریش - محدودیت پیاده‌راه

از دیدگاه سلامت روحی و روانی نیز «حرکت پیاده» می‌تواند با حسی از آرامش و شادابی همراه باشد، در شرایطی که استفاده گسترده از اتومبیل و استقرار انسان‌ها در فضاهای تنگ و محدود آن، با محدودیت و کسالت همراه است، حرکت پیاده با احساس جدایی از فضاهای محدود ساختمان‌ها و اتومبیل‌ها زمینه‌ای برای ایجاد رشد روابط رودررو میان ساکنان شهرها را فراهم می‌آورد و می‌تواند بخشی از نیازهای اجتماعی مردم شهر را نیز پاسخگو باشد.

#### ۱-۱-۱-۱-۲ - امکانات از دید اجتماعی، فرهنگی و کالبدی»

معابر شهرهای ما در گذشته دارای بار مثبت فرهنگی و اجتماعی بود و در کنار حرکت پیاده فعالیت‌هایی چون خرید، برقراری شرایطی برای تسهیل تماس‌ها و روابط اجتماعی مهیا می‌شد؛ لیکن امروزه دیگر چنین نیست.

نقش پیاده و حرکت پیاده و ضرورت ایجاد آن، برای پاسخگویی به قسمتی از نیازهای اساسی زندگی شهری تعریف

می‌شود، و این نقشی است که می‌تواند در جهت ارتقای کمی و کیفی زندگی اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی شهر مؤثر افتد. قرن‌ها تجربه و دانش بشری بر رابطه میان حرکت پیاده و فضای شهری و شکل‌های زندگی و اجتماعی گواهی می‌دهد که این دانش و تجربه بر رابطه مناسب بین محیط شهر، کالبد شهر، انسان و حضور او در فضا (فضای شهری)، بر رابطه بین کیفیت معماری و توجه و علاقه شهروند به محیط و رابطه میان شکل مکان‌های عمومی شهر و آرامش و آسایش شهروندان تأکید می‌کند.

تجربه نشان داده است که آرامش و آسایش در شهرها، با توجه به چگونگی تعامل بین شهر، شهروند و فضای شهری تعریف می‌شود.

تماس‌های لذت‌بخش و خشنودکننده شهر زنده با شهروند، که خاطره‌انگیز و دوست‌داشتنی است، موقعیت‌هایی را با ویژگی‌های منحصر به فرد فراهم می‌آورد.

فضای عمومی شهری با هویت و خوانا و پویا حس تعلق خاطر را در کلیه اعضای جامعه تقویت می‌کند و خاطره‌ها را با مکان‌هایی که در آن حادثه‌ها و واقعه‌ها رخ داده‌اند، گره می‌زند.

حضور، حرکت و جریان در مکان‌های شهری امکان ملاقات‌ها را به وجود می‌آورد و گروه‌های مختلف اجتماعی را در تعامل فرهنگی با یکدیگر قرار می‌دهد و حیات شهری را جاری و ساری می‌سازد.

حضور نظارت اجتماعی به این فضا ایمنی می‌بخشد و این ایمنی خاطر با حضور جریان‌های پیاده مستقل از شبکه‌های سواره معنا می‌یابد. افزون بر آن، شبکه‌های آمد و شد پیاده مستقل، مکان مناسبی را برای حیات شهری بس متنوع فراهم می‌سازند، که در آن جریان‌های اجتماعی پویا نیز می‌توانند سرآغاز شکل‌گیری جامعه مدنی شوند.

بدین اعتبار است که می‌بایست تعریف مجدد استخوان‌بندی شهر، استقرار مناسب فضای شهری و ساماندهی فضایی و کالبدی این حرکت در دستور کار فوری قرار گیرد. چنین امری به نوبه خود افزایش وابستگی شهروندان را به شهر و به یکدیگر از طریق تماس‌های فزاینده و شکل بخشیدن به رفتارهای اجتماعی تسهیل می‌کند و فعالیت‌های گوناگون را به وجود می‌آورد.

#### ۱-۱-۱-۲-۱ - امکانات از دید حمل و نقل شهری

بخش عمده‌ای از سفرهای شهری به صورت پیاده انجام می‌شود و هر سفر شهری سواره نیز حداقل در دو انتهای خود با پاره سفرهای پیاده تکمیل می‌گردد.

سیستم پیاده در مقایسه با سایر سیستم‌های حمل و نقل شهری دارای خصوصیات و مزایای منحصر به خود است که از جمله آن می‌توان به انعطاف‌پذیری، ارزانی، مصرف انرژی کمتر، هماهنگی با ملاحظات زیست‌محیطی و نظایر اینها اشاره کرد. علاوه بر این، سیستم پیاده‌روی نقش مکمل در ارائه خدمات سایر سیستم‌های جابه‌جایی و به خصوص حمل و نقل عمومی را ایفا می‌کند. از سوی دیگر بر خلاف سایر سیستم‌های ترابری که

- ۱-۲-ت- مسائل آموزشی و ایمنی**
- ۱- کمبود یا فقدان آگاهی عابران از مقررات، قوانین، علائم و هر آنچه مربوط به پیاده‌روی است.
  - ۲- کمبود یا فقدان آگاهی رانندگان از مقررات، قوانین و علائم مربوط به پیاده‌روی.
  - ۳- فقدان برنامه آموزشی مدرن و با اهداف مشخص برای گروه‌های مختلف اجتماعی.
  - ۴- کمبود ایمنی عابران در معابر پیاده‌روی و به ویژه در هنگام عبور از عرض خیابان و تقاطع.
  - ۵- کمبود علائم پیاده‌روی (تابلو، خط‌کشی و جز آن).
  - ۶- کمبود روشنایی.



تهران - چهارراه مخبرالدوله

- ۱-۲-ث- قوانین و مقررات**
- ۱- عدم کفایت و وضوح قوانین و مقررات موجود پیاده‌روی پیاده، راننده، مالکان املاک مجاور و جز اینها).
  - ۲- عدم اجرای قوانین و مقررات.
- ۱-۲-ج- مسائل محیطی**
- ۱- آلودگی‌های محیط زیست (هوا، صدا، بهداشت)
  - ۲- نازیبایی
  - ۳- شرایط اقلیمی و جوی نامناسب (بارش برف و باران، تابش خورشید و جز آن)

تقاضای سفر آنها وابسته به سایر فعالیت‌هاست، در این سیستم سفر پیاده می‌تواند هم وسیله و هم هدف باشد. توسعه شهرها استفاده از سیستم سواره را برای جابه‌جایی در سطح شهر به ویژه در فواصل طولانی اجتناب‌ناپذیر ساخته است؛ اما با تنظیم کاربری‌های شهری، به طوری که فاصله مورد نیاز برای جابه‌جایی در حد فاصله مطلوب پیاده‌روی باشد، می‌توان بخش عمده‌ای از سفرهای سواره شهری را به صورت پیاده انجام داد و از این طریق با کاهش حجم سفرهای سواره در توسعه شبکه ارتباطی از نظر اقتصادی صرفه‌جویی کرد و با کاهش مصرف سوخت و آلودگی هوا محیط زیست را بهبود بخشید.

علاوه بر سفرهای پیاده کامل که با منظور معین از مبدأ تا مقصد انجام می‌گیرد، بخشی از سفرهای سواره نیز معمولاً به شکل پاره سفر نظیر طی کردن فاصله دو ایستگاه اتوبوس، فاصله محل پارکینگ تا مقصد و جز آن به صورت پیاده انجام می‌شود. این گونه سفرهای پیاده نیز در مجموع حجم زیادی از سفرهای شهری را به خود اختصاص می‌دهد.

- ۱-۲-ب- مسائل و مشکلات سیستم حرکت پیاده**
- خیابان‌های مراکز شهری**
- با توجه به دیدگاه‌های ارائه شده در نظرخواهی عابران و مسئولان، می‌توان مهم‌ترین مسائل و مشکلات سیستم پیاده‌را به صورت زیر شناسایی و طبقه‌بندی کرد:
- ۱-۲-الف- مسائل فیزیکی معابر پیاده**
- ۱- طرح هندسی (عرض، شیب‌های طولی و عرضی، شیب‌راهه و پلکان، روگذر و زیرگذر، تراز و اختلاف ارتفاع).
  - ۲- روسازی (کیفیت پایین یا فقدان روسازی مناسب، جنس و بافت روسازی و جز آن).
  - ۳- ناپیوستگی در شبکه پیاده‌روی.
  - ۱-۳- کمبود تسهیلات پیاده‌روی (گذرگاه‌های طولی و عرضی، ایستگاه‌ها و ترمینال‌های وسایل نقلیه عمومی و جز آن).
  - ۲-۳- نامناسب بودن معابر پیاده برای افراد کم توان (کودکان، سالمندان، معلولان).
  - ۳-۳- سیستم زهکشی نامناسب.

- ۱-۲-ب- مسائل شهرسازی**
- ۱- نامناسب بودن دسترسی‌های پیاده و سواره
  - ۲- نامناسب بودن الگوی شبکه پیاده و سواره
  - ۳- نامناسب بودن طرح و توزیع کاربری‌های زمین
- ۱-۲-پ- مسائل سازمانی، مدیریتی و برنامه‌ریزی**
- ۱- فقدان برنامه‌ریزی سیستم پیاده
  - ۲- فقدان سازمان متولی مدیریت سیستم پیاده
  - ۳- کمبود اعتبارات و تخصیص منابع مالی
  - ۴- عدم کفایت مدیریت ترافیک پیاده
  - ۵- عدم کفایت مدیریت بهره‌برداری و نگهداری معابر پیاده

پانوش: I-Jane Jacobs

منابع: ● Jacobs, Jane, *The Death and Life of Great American cities, The Failure of Town planning*, New York. Random House, 1961.

● مهندس مشاور گذرراه، دفتر تحقیقات و معیارهای فنی، تسهیلات فنی پیاده‌روی، میانی فنی جلد ۱، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵.



# دوازدهمین اجلاس کمیسیون توسعه پایدار

## سازمان ملل متحد

اسماعیل صالحی

دکتر در شهرسازی

و بین‌المللی زیر نظر شورای اقتصادی-اجتماعی سازمان ملل کار خود را آغاز نمود. این کمیسیون از سال ۱۹۹۲ همه ساله اجلاس‌هایی را به صورت مستمر برگزار می‌کند. اجلاس دهم (CSD 10) در سال ۲۰۰۲ میلادی در شهر ژوهانسبورگ آفریقای جنوبی با حضور ۲۲ هزار شرکت‌کننده، به یک رویداد بزرگ بین‌المللی و تاریخی تبدیل شد. اجلاس یازدهم (CSD11) در سال ۲۰۰۳ با هدف اجرایی کردن توافقات ژوهانسبورگ در مقر سازمان ملل تشکیل شد و در نهایت اجلاس دوازدهم که موضوع این گزارش است، با عنوان سال بررسی<sup>(۱)</sup>، عمدتاً به ارزیابی پیشرفت و تحقق دستور کار ۲۱ و توافقات نشست ژوهانسبورگ در سه بخش اسکان بشر، بهداشت و آب پرداخت.

### ● وضعیت سکونتگاه‌های انسانی

در ابتدای شروع اجلاس کوفی عنان، دبیرکل سازمان ملل، به مدت ۴ ساعت در مجمع عمومی سازمان ملل حاضر شد و به سخنرانی در خصوص توسعه پایدار پرداخت.

در گزارش دبیر کل چنین آمده بود: «۹۰۰ میلیون نفر از جمعیت جهان در زاغه‌ها زندگی می‌کنند و پیش‌بینی می‌شود که این تعداد در سی سال آینده به دو میلیارد نفر برسد. بنابراین تحقیقات به عمل آمده از سوی کارشناسان، از نیمه دوم سال ۱۹۷۰ فقرای شهری در کشورهای فقیر ۴۰۰ درصد افزایش یافته‌اند».

گفتنی است، یکی از اهداف جهانی پیش‌بینی شده در برنامه توسعه هزاره کاهش ۱۰۰ میلیون نفر از جمعیت زاغه‌نشین جهان تا سال ۲۰۲۰ است. به زبانی دیگر، در صورتی که افزایش چندان در میزان کل زاغه‌نشینان کشورها به وجود نیاید، این میزان معادل ۱/۸ زاغه‌نشینان فعلی جهان است. از دیگر مباحث عمده‌ای که هیئت‌های شرکت‌کننده در اجلاس مطرح می‌کردند، در برگیرنده موضوعاتی همچون سرعت شهرنشینی، تغییر سریع الگوی توسعه سکونتگاه‌های

دوازدهمین اجلاس کمیسیون توسعه پایدار (CSD12) با موضوع اسکان بشر بهداشت و آب با حضور ۱۷۰ کشور و شرکت یکصد وزیر از سراسر دنیا به مدت ۱۲ روز از تاریخ ۳۱ فروردین تا ۱۱ اردیبهشت ماه امسال در مقر سازمان ملل متحد برگزار شد.

هیئت ایرانی شرکت‌کننده در اجلاس کمیسیون توسعه پایدار عبارت بودند از:

یوسف حجت، معاون محیط انسانی سازمان حفاظت محیط زیست، سرپرست هیئت؛ مظفر صرافی، دبیر کمیته ملی توسعه پایدار؛ غلام‌رضا امینی رنجبر، نماینده وزارت جهاد کشاورزی در کمیته؛ معینی میبیدی، کارشناس دفتر نمایندگی ایران در سازمان ملل متحد؛ و اسماعیل صالحی، نماینده وزارت کشور در کمیته ملی توسعه پایدار.

### ● سابقه تشکیل کمیسیون توسعه پایدار در جهان و

ایران

تشکیل این کمیسیون به کنفرانس ریودوژانیرو در سال ۱۹۹۲ باز می‌گردد. در آن سال صدها نفر از سران کشورهای جهان در کنفرانس محیط‌زیست و توسعه سازمان ملل متحد موسوم به «اجلاس زمین» گرد هم آمدند. موضوعاتی همچون مشکلات زیست‌محیطی و توسعه‌های اقتصادی و اجتماعی جهان در دستور کار این اجلاس قرار داشت. بر همین اساس نمایندگان حاضر از کشورهای جهان به منظور از میان بردن مشکلات و مسائل مطرح شده و تغییر نگرش‌ها و رویکردهای توسعه، اصولی را تحت عنوان دستور کار ۲۱ به تصویب رساندند. تصویب این اصول اتفاق نظری میان کشورها بود که برای دستیابی به توسعه پایدار در قرن ۲۱ شکل گرفت. بر همین اساس در دسامبر همان سال کمیسیون توسعه پایدار سازمان ملل<sup>(۱)</sup> (CSD) برای پیگیری این دستور کار و کنترل گزارش‌های اجرایی توافقات در سطوح محلی، ملی و منطقه‌ای

انسانی، تغییر رابطه بین نواحی شهری و روستایی، تبدیل نواحی روستایی به شهری، رشد سریع زاغه‌های شهری (تعداد و اندازه) و شهری شدن، فقر و نظایر اینها بوده است.

گفتنی است براساس بند ۱۱ بیانیه هزاره<sup>(۳)</sup> (DM)، که سران کشورها با هدف بهبود زندگی حداقل صد میلیون نفر از مردم ساکن در محله‌های فقیرنشین تا سال ۲۰۲۰ به امضا رسانده بودند، بسیاری از هیئت‌های شرکت‌کننده در این اجلاس در این زمینه به بحث و تبادل نظر با یکدیگر پرداختند.

در این میان هیئت‌های متعددی بودند که عنوان می‌کردند دولت‌شان روش و طریقه‌ای برای دستیابی به این هدف ندارد و به رغم همه فعالیت‌ها زاغه‌ها مانند قارچ به سرعت رشد می‌کنند.

همچنین برخی کشورها نتایج شگفت‌انگیزی در کاهش جمعیت زاغه‌نشین ارائه می‌کردند و برخی دیگر برنامه‌های بلندپروازانه و جامعی برای مناطق زاغه‌نشین داشتند.

هیئت‌های شرکت‌کننده در اجلاس بیان کردند که تمرکز بر روی ساکنان زاغه‌ها نباید مانع از توجه به نیازهای مردم فقیری شود که در خارج از زاغه‌ها زندگی می‌کنند. این افراد در مناطق زاغه‌نشین به صورت جمعی سکونت ندارند بلکه به صورت پراکنده، در فقر زندگی می‌کنند. نیز عنوان شد که محور برنامه بهسازی و ارتقای زاغه‌ها می‌بایست مقابله با فقر شهری باشد.

در این اجلاس همچنین برنامه‌هایی برای اسکان زاغه‌نشینان مطرح گردید، بدین ترتیب که برای اسکان مجدد زاغه‌نشین‌ها می‌بایست سیاست‌های مناسبی اتخاذ گردد و در این راه باید توجه داشت که ساکنان زاغه‌ها نباید در نواحی دور از مراکز شهری و اشتغال، به ویژه در نقاطی دور از خطوط حمل‌ونقل عمومی، اسکان مجدد داده شوند. راه‌حل‌های گذشته نیز از جمله تخلیه زاغه‌ها به طور کلی نفی گردید، زیرا تجربه اغلب کشورها نشان می‌داد این کار موجب می‌شود تا آنها در محلی دیگر و در وضعیت بدتر از سابق به زندگی خود ادامه دهند.

### ● راهبردهای عمده

در این اجلاس راهبردهای عمده‌ای برای بهبود اسکان بشر، به شرح زیر مطرح گردید:

– بهبود و تسهیل شرایط دستیابی به زمین و دارایی، سرپناه و خدمات پایه برای فقرای شهری و روستایی با توجه ویژه به زنان سرپرست خانوار.

– استفاده از مواد پایدار کم هزینه و فناوری‌های مقتضی برای ساختن مسکن امن و مناسب برای فقرا با حمایت مالی و فنی به کشورهای در حال توسعه با در نظر گرفتن فرهنگ، شرایط آب و هوایی، اوضاع اجتماعی و سطح آسیب‌پذیری آنها در برابر بلایای طبیعی.

– اضافه شدن ضریب اشتغال و بهبود شرایط برای افزایش درآمد فقرای شهری و ایجاد سیاست‌های ملی در ارتقای فرصت‌های برابر برای زنان و مردان.

– رفع قوانین غیرضروری و دیگر موانع برای حرفه‌ها و مشاغل کوچک و بخش غیررسمی.

– جلب حمایت مسئولان محلی در تهیه برنامه‌های بهبود وضعیت محله‌های فقیرنشین در قالب طرح‌های توسعه شهری و تسهیل دستیابی به اطلاعات قوانین مسکن، به خصوص برای مردم فقیر.

– ضعف حاکمیت و مدیریت‌های محلی برای گسترش زاغه‌ها و توجه به عواملی همچون ایجاد حکمرانی (مدیریت)، تمرکززدایی و مشارکت به منظور بهبود شرایط اسکان.

– توجه به نیازها و علائق زنان و محدودیت‌های دسترسی زنان به مالکیت زمین و حقوق ارث و دسترسی آنها به تسهیلات مالی و تأثیر ارتقای فرهنگ زنان در بهبود اسکان بشر به عنوان عوامل مؤثر.

– فقدان سیاست‌های ثابت زیست‌محیطی و چارچوب‌های قانونی، که از عوامل بازدارنده برای توسعه سکونتگاه‌های انسانی پایدار به شمار می‌رود.

– ضعف حاکمیت و مدیریت‌های محلی برای گسترش زاغه‌ها و توجه به عواملی همچون ایجاد حکمرانی (مدیریت)، تمرکززدایی و مشارکت به منظور بهبود شرایط اسکان.

– توجه به نیازها و علائق زنان و محدودیت‌های دسترسی زنان به مالکیت زمین و حقوق ارث و دسترسی آنها به تسهیلات مالی و تأثیر ارتقای فرهنگ زنان در بهبود اسکان بشر به عنوان عوامل مؤثر.

### ● محدودیت‌ها و موانع

محدودیت‌های عمده‌ای برای اجرای اهداف و مقاصد توسعه سکونتگاه‌های انسانی مطرح شد که عبارت‌اند از:

– بروز برخی از بیماری‌ها نظیر ایدز و دیگر بلایا، که تأثیر

برنامه کاری کمیسیون توسعه پایدار از ۲۰۰۴ لغایت ۲۰۱۷

- گنجانیدن ملاحظات مربوط به انرژی، از جمله کارآمدی انرژی، استطاعت تهیه و قابلیت دسترسی به آن در برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی.

● چالش‌های جهانی

برنامه‌های جهانی جهانی بهبود اسکان بشر همواره با چالش‌های اساسی و مستمر روبه‌روست. اجلاس این چالش‌ها را به شرح زیر جمع‌بندی کرد:

- تعهد سیاسی: بالا بردن تعهد سیاسی کشورها.
- امنیت تصرف و سکونت: ایجاد شرایط اطمینان بخش تر برای سکونت فقر.
- کاربری زمین و برنامه‌ریزی شهری: به کارگیری استانداردهای سکونتی و ایجاد مدیریت مناسب زمین، مدیریت بهینه اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی که شرایط نامطلوب را کاهش دهد.
- توانمندسازی فقرا.
- حمایت از اقتصادهای محلی: بهبود اشتغال و کسب و کار.

- منابع مالی و سرمایه‌گذاری.
- تکنولوژی: دسترسی کشورهای در حال توسعه به تکنولوژی تأمین مسکن، زیرساخت‌ها و خدمات.
- ظرفیت‌سازی حکومت‌های محلی و دست‌اندرکاران.
- علاوه بر اینها، اغلب کشورها از جمله کشورهای غرب آسیا تأکید داشتند که صلح و امنیت در مناطق، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار به شمار می‌آید.

● گزارش هیئت ایرانی در اجلاس

با توجه به اینکه اجلاس دوازدهم به سه موضوع محوری اسکان بشر، بهداشت و آب اختصاص داشت، کمیته ملی توسعه پایدار جمهوری اسلامی ایران نیز گزارشی را در این زمینه در قالب ۲۹ صفحه متن فارسی و ۲۱ صفحه متن انگلیسی به منظور ارائه در نشست CSD12 تهیه کرده بود.

در گزارش ملی جمهوری اسلامی ایران با استناد به سند ملی توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی، گزارش شد که معادل ۱/۸ جمعیت کشور (۴/۵ تا ۵ میلیون نفر) در سکونتگاه‌های غیررسمی اسکان یافته‌اند و پیش‌بینی می‌شود که این نسبت طی سال‌های آینده به بیش از دو برابر افزایش یابد. طی تحقیقات به عمل آمده از سوی کارشناسان چین برآورد شده است که تا سال ۱۴۰۰ جمعیت شهرنشین در ایران به دو برابر افزایش خواهد یافت؛ یعنی به ۷۲ میلیون نفر خواهد رسید. در این میان حدود ۳۰ درصد از شهرنشینان جدید (بیش از ۱۰ میلیون نفر) جزو قشر کم‌درآمد خواهند بود که ۵ تا ۷ میلیون نفر آنها در صورت ادامه روند کنونی و مؤثر نبودن برنامه‌های توسعه به سوی اسکان غیررسمی در شهرهای بزرگ و کلان شهرها رانده خواهند شد (تعریف کیفی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران با تعریف زاغه‌نشین در جهان متمایز است).

Thematic Cluster	دوره
	۲۰۰۴-۵
	۲۰۰۶-۷
	۲۰۰۸-۹
	۲۰۱۰-۱۱
	۲۰۱۲-۱۳
	۲۰۱۴-۱۵
	۲۰۱۶-۱۷

## ● مسائل اساسی اسکان بشر در ایران

هیئت‌اعزامی از ایران در بخش دیگری از فعالیت‌های خود فهرستی از مسائل و چالش‌های موجود در زمینه اسکان بشر، بهداشت و آب را در کشور که توسط کمیته ملی توسعه پایدار تهیه شده بود ارائه کردند. این فهرست در بخش اسکان بشر شامل این موارد بود:

- ۱- نرخ رشد بالای جمعیت شهرنشین بر اثر مهاجرت روستاییان به شهرهای بزرگ.
- ۲- پدیده اسکان غیررسمی و رشد آن به ویژه در شهرهای بزرگ.
- ۳- آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی و شهری در برابر بلایای طبیعی.
- ۴- عدم انسجام نظام تصمیم‌گیری و مدیریت مراکز جمعیت و فعالیت و محیط‌های پیرامون در تمامی سطوح فضایی.
- ۵- آلودگی‌های زیست محیطی، به ویژه آلودگی هوا در شهرهای بزرگ.

**۹۰۰ میلیون نفر از جمعیت جهان در زاغه‌ها زندگی می‌کنند و پیش‌بینی می‌شود که این تعداد در سی سال آینده به دو میلیارد نفر برسد. بنا بر تحقیقات به عمل آمده از سوی کارشناسان، از نیمه دوم سال ۱۹۷۰ فقرای شهری در کشورهای فقیر ۴۰۰ درصد افزایش یافته‌اند**

- ۶- دفع غیربهداشتی پسماندهای شهری و روستایی.
- ۷- ضعف فعالیت‌های غیردولتی و مشارکت مؤثر مردمی در مدیریت محلی.
- ۸- عدم تعادل‌های درون منطقه‌ای و بین منطقه‌ای در سطح کشور.
- ۹- مصرف بالای انرژی و به کارگیری فناوری‌های غیرسازگار با محیط زیست در بخش‌های ساختمان و حمل‌ونقل شهری.
- ۱۰- هزینه بالای زمین و مسکن در اقتصاد شهری، و تنگناهای مالی در تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد.
- ۱۱- محدودیت منابع مالی مدیریت شهری به ویژه در شهرهای کوچک و متوسط.
- ۱۲- تبدیل اراضی کشاورزی حاشیه شهرها به کاربری شهری.

## ● برنامه‌های سال آتی کمیسیون توسعه پایدار

اجرای تعهدات کشورها و مشخص کردن مسیر و محور مذاکرات تا سال ۲۰۱۷ در زمینه‌های مختلف از مهم‌ترین ویژگی‌های برنامه‌های آتی کمیسیون توسعه پایدار است. بدین منظور، برای بالا بردن و ارتقای کیفی اجلاس‌های CSD به

دوره‌های دو ساله تحت عنوان دوره‌های اجرایی تقسیم‌گردیده است. سال اول با عنوان سال بررسی (Review Year)، به ارزیابی میزان پیشرفت و تحقق دستور کار ۲۱ و توافقات نشست سران در ژوهانسبورگ (Jpol) خواهد پرداخت؛ و سال دوم با عنوان سال سیاستگذاری (Policy Year) در خصوص اقدامات عملی و راه‌های احتمالی تسریع اجرای برنامه‌های موضوعی انتخابی هر دوره با توجه به مباحثات نشست مقدماتی بین دولت‌ها، گزارش‌های دبیرکل و سایر مطالب مرتبط تصمیم‌گیری خواهد شد.

بنابراین، همان‌گونه که ذکر گردید، موضوعات مورد بررسی در اجلاس دوازدهم CSD آب، بهداشت و اسکان بشر در قالب «سال بررسی» بوده است و سال آینده بر طبق برنامه، به سیاستگذاری در این زمینه اختصاص خواهد داشت.

ناگفته نماند که مسائلی چون از میان برداشتن فقر، تغییر الگوی مصرف و تولید ناپایدار، حمایت و مدیریت منابع طبیعی که نقش پایه‌ای در توسعه اقتصادی و اجتماعی دارند، توسعه پایدار عرصه جهانی شدن، بهداشت و توسعه پایدار، توسعه پایدار برای آفریقا، ابتکارات منطقه‌ای، ابزارهای اجرایی، چارچوب سازمانی توسعه پایدار، برابری جنسیتی و تعلیم و تربیت به عنوان مقوله‌هایی چند بعدی، در برنامه کاری اجلاس‌های CSD در سال آتی قرار خواهد داشت.

## ● چند پیشنهاد به وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

از آنجا که سال ۲۰۰۵ سال سیاستگذاری کمیسیون توسعه پایدار در حوزه‌های آب، بهداشت و اسکان بشر است، پیشنهاد می‌شود:

- ۱- کمیته فرعی مدیریت توسعه پایدار شهری که به ریاست سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در این سازمان با حضور نمایندگان ذی‌ربط تشکیل شده است، این موضوع را در دستور کار خود قرار دهد و سازوکار تهیه گزارش‌های لازم از هم‌اکنون پیش‌بینی و به کمیته ملی توسعه پایدار پیشنهاد ارائه گردد.
- ۲- بانک اطلاعات جامعی در زمینه توسعه شهری در ایران تهیه شود و اطلاعات آن در قالب کتاب و مجله، برای ارائه در مجامع جهانی و نیز تهیه گزارش‌ها آماده شود.
- ۳- به منظور ایجاد هماهنگی هر چه بیشتر میان سیاست‌های ملی و محلی اسکان بشر، آب و بهداشت سمیناری با مشارکت کلیه دست‌اندرکاران و دستگاه‌های ذی‌ربط برگزار گردد و نتایج آن به اجلاس CSD 13 منعکس شود.

۴- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از طریق برقراری ارتباط با تشکیلات «مقامات محلی» مستقر در کمیسیون توسعه پایدار ملل متحد، به ایجاد هماهنگی و انتقال تجربیات و دانش جهانی در زمینه توسعه پایدار شهری بپردازد.

منابع:

- 1-The united nations Commission on Sustainable development (CSD)
- 2-Review year
- 3-Development Milenums

# کمر بند سبز شهری

## ضرورت ایجاد و توسعه آن

شهرام ذوالفقاری

کارشناس ارشد سازمان جنگل‌ها

مثبت می‌گذارد شکی نیست.

چمنکاری علاوه بر تأثیرات خرده اقلیمی (میکروکلیماتیک)، به دلیل دارا بودن رنگ آرامش بخش سبز، تأثیر مثبتی روی دیدگان و روان بیننده می‌گذارد. اما شهری آلوده همچون تهران بیشتر نیازمند اکوسیستم‌های طبیعی و پرتحرک و فعال برای بهبود شرایط زیستی است تا زیباسازی صرف.

به عنوان مثال در میدان‌های شلوغ بهتر بود به جای حوض و فواره، چمن و درختچه‌های همیشه سبز کاشته شود که بتواند به تصفیه هوا کمک کند. زمانی که پارک شهر بنا گردید هدف اصلی از احداث آن رسیدن به یک زیبایی هندسی بوده است، ولی امروز ارزش فرهنگی - تاریخی پارک شهر به مراتب بیشتر از تأثیرات زیست محیطی آن است. یکی از مشکلات اساسی، نامعین بودن تعریف فضای سبز در تهران است. در زمان حاضر آنچه از خاک می‌روید جزو فضای سبز تلقی می‌گردد؛ از نوارهای سبز باریک میان بزرگراه‌ها گرفته تا چمنکاری پارک کودکان، مدارس، بیمارستان‌ها و جز آن. این در حالی است که باید تأثیر این فضا را بر اساس استانداردهای<sup>(۱)</sup> بین‌المللی برآورد کرد.

مثلاً سوزنی برگان به علت همیشه سبز بودن و در نتیجه کربن‌گیری<sup>(۲)</sup> ممتد در مقابل آلودگی‌های هوا بسیار حساس‌اند و پس از گذراندن دوره خود بازسازی و حد تحمل آلودگی به یکباره به طور کامل از بین خواهند رفت.

خسارات زیست محیطی معمولاً زمانی نمایان می‌گردند که کار از کار گذشته است. در حقیقت هنر کارشناسان محیط زیست در پیش‌بینی و پیشگیری از خطرهای بالقوه و احتمالی است اما در طراحی فضای سبز متعادل و طبق قوانین اکولوژیک خصوصیات زیر به چشم می‌خورد:

- ۱- حداقل وسعتی معادل ۰/۵ هکتار (به عرض حدود ۴۰ متر) جزو فضای سبز محسوب می‌شود.
- ۲- انتخاب درختان و گونه‌ها می‌بایست متناسب با شرایط اکولوژیک منطقه درختکاری شده باشد و برای این کار حتی الامکان از درختان پهن برگ استفاده گردد.
- ۳- تا حد امکان از ایجاد فضای سبز تک نوعی و با یک گونه گیاهی خودداری گردد و به درختکاری مخلوط و تلفیقی اولویت داده شود.

۴- از آنجا که چنین فضای سبزی در شهر تهران بهتر است از درختان سازگار باشد و از سوی دیگر تاب و تحمل بار آلودگی تهران را هم داشته باشد، بایستی از گونه‌های مقاوم در برابر آلودگی هوا،

یکی از خصوصیات هوای مورد نیاز ما پاکی آن است. بقرط مهم‌ترین و مؤثرترین اصل بهداشت عمومی را هوای پاک دانسته است. ابوعلی سینا وجود گرد و غبار را در هوا از عوامل کوتاهی عمر به شمار آورده است. آلودگی هوا از زمانی احساس شد که انسان در اجتماعات ثابت، در نقاط مختلف اقامت کرد. به تدریج با گذشت زمان و ایجاد کارخانجات، آلودگی هوا زیاد شد و مردم نیز دودی را که از دودکش کارخانه بیرون می‌آمد نشانه پیشرفت می‌دانستند و به آن افتخار می‌کردند.

توسعه فضای سبز نیز همانند بقیه خدمات شهری در این روند مورد بی‌مهری قرار می‌گیرد. همین‌طور ایجاد واحدهای تصفیه، پالایش و تقلیل آلودگی‌های شیمیایی نیازمند سرمایه‌گذاری بیشتر و کاهش سود غیرضروری است، مگر اینکه به طریقی جبران شود. ولی باید گفت که کلیه آلودگی‌های شیمیایی هوا در اغلب شهرهای صنعتی به دلیل کمبود فضای سبز و یا بی‌تأثیر بودن آن از نظر زیست محیطی و نیز فقدان قابلیت، پراکنش محدود یا نارسایی‌های فنی و نظایر اینهاست.

در اصل پنجاه قانون اساسی چنین ذکر شده است:

در جمهوری اسلامی ایران حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن، که با آلودگی محیط زیست و یا تخریب جبران نشدنی آن تلافی پیدا کند، ممنوع است.

وجود فضای سبز و به خصوص درختان در شهرها از خیلی جهات بر روی شهرنشینان و زندگی آنان اثر مثبت دارد. فضای سبز نه تنها محیط زیست شهرها را زیبا و دلنشین‌تر می‌کند بلکه تأثیرات مفیدی نیز از نظر بهداشتی و روانی دارد.

### هدف از ایجاد فضای سبز

۱- زیبا سازی فضای شهری و حفظ و احیای منابع پایه آب، خاک و هوا

۲- ایجاد اکوسیستم‌های فعال طبیعی در فضای شهری برای بهبود کیفیت زیست محیطی

۳- ترکیبی از دو هدف پیش گفته.

با نگاهی سطحی به آنچه در تهران فضای سبز نامیده می‌شود آشکار می‌گردد که در اینجا هدف اصلی عمدتاً زیباسازی فضای شهری بوده است تا کاشت درختان و درختچه‌های سبز - تصفیه‌ای. البته در این واقعیت که حتی چمنکاری بر محیط اطراف خود تأثیر

بهره گرفت.

۲/۵ میلیارد تن در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته اما متأسفانه در زمینه محاسبات اقتصادی فرسایش خاک مطالعات چندانی صورت نگرفته است.

جنگل‌ها و مراتع در تلطیف هوا، جلوگیری از فرسایش خاک، حفظ زیستگاه‌های گیاهی و جانوری و تثبیت دی‌اکسید کربن نقش مؤثری دارد. این در حالی است که سطح جنگل‌ها و مراتع کشور در فاصله چهار دهه از ۱۳۴۰ تا ۱۳۷۰ به ترتیب از ۱۸ و ۱۲۶ میلیون هکتار به ۱۲/۴ و ۹۰ میلیون هکتار کاهش یافته و بر وسعت بیابان‌ها افزوده شده است. تنوع زیستی هم در اثر تخریب زیستگاه‌ها، جنگل‌زدایی و تخریب تالاب‌ها دچار نقصان و انقراض شده است. به این ترتیب به دلیل سطح پایین دانش زیست محیطی و نبود اطلاعات کافی از وضعیت محیط زیست، بهره‌برداری بی‌رویه از

### شهری آلوده همچون تهران بیشتر نیازمند اکوسیستم‌های طبیعی و پرتحرک و فعال برای بهبود شرایط زیستی است تا زیباسازی صرف

منابع طبیعی و به دلیل الگوهای مصرف و تولید ناسازگار با محیط‌زیست، ضعف در اجرای قوانین و مقررات زیست محیطی، طبیعت به لحاظ کمی و کیفی دچار روند نزولی شده است. لذا در جهت حفاظت محیط زیست، ارتقای دانش زیست محیطی و تعیین جایگاه زیست محیطی در برنامه‌های کلان بایستی اصلاحات اساسی به عمل آید.

مدیران و کارشناسان سازمان حفاظت از محیط زیست، گاه و بیگاه از وفور گازهای سمی اتومبیل‌های از رده خارج شده سخن می‌گویند؛ اما آیا تاکنون نتیجه‌ای هم گرفته‌اند؟ افزون بر اتومبیل سواری، وسایلی چون اتوبوس‌های شرکت واحد، کامیون‌های حمل‌ونقل و وانت بارها خیلی بیشتر از اتومبیل‌های سواری به آلاینده‌های هوای شهرها می‌افزایند. این پیامدهای ناگوار و بیماری‌زا، برای دولت‌ها و سازمان‌ها و نهادها برای یکایک افراد ساکن شهرها و روستاها، حتی با به پای آنها، برای سلامتی و شادابی حیوانات و پرندگان هم بسیار مضر و زیان آور و هزینه بر است. هزینه‌ها و سبب‌های آن متأسفانه کمتر مورد توجه مدیران و گردانندگان و طراحان سازمان‌ها و نهادهای دولتی قرار می‌گیرد؛ در صورتی که در دنیای امروز ما، این هزینه‌های کلان و پیامدهای آن برای حفظ سلامتی و پاکیزگی محیط زیست، نه تنها از اقتصاد جدا نیست بلکه در هرم اقتصادی کشورها، شاید به بالاترین نقطه آن هم رسیده باشد؛ و به همین سبب محیط زیست در تمام دانشگاه‌های بزرگ جهان کرسی سازنده خود را تسخیر و اشغال کرده است. البته خوشبختانه در سال‌های اخیر حرکت‌های مؤثر و سازنده‌ای در قالب طرح‌های محوری و اساسی از سوی سازمان‌های دست‌اندرکار، به ویژه سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور صورت پذیرفته است که از جمله آنها می‌توان به اجرای طرح جامع حفاظت و حمایت، جنگلکاری‌ها و کمربند سبز شهری و طرح ملی نهضت سبز و طرح صیانت از جنگل‌ها در جهت حفظ، احیا و توسعه فضای سبز در سراسر کشور اشاره کرد.

۵- هدف نهایی از چنین طرحی می‌بایست علاوه بر تأثیر گذاری مثبت در کاهش آلودگی هوا، ایجاد یک مامن طبیعی برای پرندگان شهرزی (و یا به اجبار شهرزی) مانند انواع گنجشک‌ها، سار، زاغی و جز اینها و نیز تفرجگاهی برای ساکنان شهر باشد. البته در صورت راه افتادن چنین سیستم طبیعی، پرندگان و حتی پرندگانی که مدت‌هاست از تهران مهاجرت کرده‌اند، خود به خود به این زیستگاه‌ها روی می‌آورند.

### لزوم اصلاحات ساختاری در بخش محیط زیست کشور

در این بخش ابتدا فعالیت‌هایی که تخریب زیست محیطی را موجب می‌شوند بیان می‌گردند و سپس به راهکارهای اصلاح نظام زیست محیطی کشور اشاره می‌شود.

یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر در تخریب منابع طبیعی و فشار بر منابع اکولوژیکی افزایش سریع جمعیت همراه با بهره‌برداری ناپایدار از منابع است، به گونه‌ای که ظرفیت نگهداشت<sup>(۳)</sup> محیط، آسیب می‌بیند. استقرار نامناسب و ناهمگون جمعیت در برخی مناطق کشور، چشم‌انداز نامساعدی را در چرخه اکولوژیک به وجود آورده است.

رشد فزاینده جمعیت، تقاضا برای مواد غذایی را افزایش داده و موجب گسترش کشت عمقی به کمک نهادهایی چون سموم، آفت‌کش‌ها و کودهای شیمیایی گردیده است. این امر خود به آلودگی شدید آب‌های سطحی و زیرزمینی و انقراض گونه‌های گیاهی و جانوری می‌انجامد. از دیگر فعالیت‌هایی که برای محیط‌زیست مخاطره‌آمیز می‌نماید، صنعت ناپایدار است. استقرار نامتناسب صنایع در اطراف شهرهای بزرگ علاوه بر افزایش مهاجرت از روستاها به کلان‌شهرها آلودگی محیطی را بالا برده است، به طوری که طبق سرشماری کارگاهی سال ۱۳۷۳ از مجموع ۱۰۸۹۵ کارگاه متوسط با ۱۰ تا ۴۹ کارگر تنها ۴/۷ درصد دارای سیستم فاضلاب صنعتی بوده‌اند. در میان فعالیت‌های زیربنایی، راهسازی و حمل و نقل زمینی و دریایی نیز موجب آلودگی خاک و آب می‌شود؛ به ویژه اینکه در احداث سدها و راه‌ها، آثار و تبعات زیست‌محیطی کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند. فشار بر منابع آبی کشور به دلیل افزایش جمعیت و رشد شهرنشینی و نبود مدیریت جامع بهره‌برداری از منابع آب موجب کاهش دسترسی به آب تصفیه شده گشته و از سوی دیگر رشد گسترده مصرف انواع سموم و کودهای شیمیایی در سه دهه ۵۰، ۶۰ و ۷۰ از کیفیت آب‌های سطحی و زیرزمینی کاسته است. آلودگی هوا نیز از جمله پیامدهای زیست محیطی رشد بی‌رویه شهرهای بزرگ است که ریشه در افزایش جمعیت و تغییر الگوی مصرف شهری و غیراستاندارد بودن سوخت‌ها و نزدیکی کارخانجات به شهرها دارد. تأثیرات رسوبی این آلودگی بر گیاهان، حیوانات، انسان‌ها و ساختمان‌ها جالب توجه است، به طوری که مرگ و میر ناشی از بیماری‌های تنفسی در اثر آلودگی هوا در شهر تهران حدود ۳-۴ هزار مورد در سال برآورد می‌شود.

فرسایش خاک هم در زمره آلودگی خاک محسوب می‌گردد. میزان فرسایش خاک در کشور از ۱/۵ میلیارد تن در سال ۱۳۵۵ به

یادداشت:

- 1-Standard
- 2-Photosyn thesise
- 3-Carrying Capacity



## عنوان: تحلیل فضایی عدالت اجتماعی در شهر تهران (مطالعه موردی شهرداری تهران)

پایان نامه دکتری، رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۳

استاد راهنما: حسین شکویی

استادان مشاور: اکبر پرهیزکار، علی عسگری

دانشجو: نفیسه مرصوی

اول به مقدمه و کلیات تحقیق اختصاص دارد. «اساس نظریه عدالت اجتماعی بر این است که نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه بر سازمان فضایی آن تأثیر دارد و نیز هرگونه تغییر در سازمان فضایی در روابط اقتصادی - اجتماعی و توزیع درآمد در جامعه اثر مستقیم می‌گذارد. عدالت در واقع مجموعه‌ای است از اصول که برای حل و فصل دعاوی متضاد به وجود آمده است. این اصول برای فائق آمدن بر تعارضاتی است که لازمه همکاری اجتماعی برای ترقی افراد است. تولید را می‌توان از طریق تقسیم کار افزایش داد، اما حاصل تولید را چگونه می‌توان میان افرادی که در فرایند تولید شرکت دارند توزیع کرد؟ پس اصول عدالت اجتماعی باید ناظر بر تقسیم ثمره‌های تولید و توزیع مسئولیت‌ها در فرایند کار جمعی باشد. این اصول شامل نهادها، سازمان‌های اجتماعی مرتبط با تولید و توزیع نیز می‌شود». با توجه به مفهوم عدالت اجتماعی و معیارهای آن از جمله معیار نیاز، استحقاق و منفعت عمومی، این پژوهش در پی شناخت چگونگی تحقق آن در شهر تهران است. با توجه به این مفهوم و نظریه، پژوهش حاضر عملکرد شهرداری تهران را در توزیع درآمدها و هزینه‌ها در مناطق بیست و دوگانه مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. «تلاش این پژوهش، در شناخت فرایندهای مهم شهری استفاده از نظریه عدالت اجتماعی در تحلیل مسائل شهری است؛ زیرا بدون استفاده از نظریه اجتماعی مناسب و کارآمد در تحلیل‌های جغرافیایی از جمله جغرافیای شهری، هر چقدر هم از ابزارها و تکنیک‌های مدرن استفاده شود از سطح توصیف پدیدارهای شهری فراتر نخواهد رفت و به شناخت ریشه‌های بحران‌های شهری و فرایندهای شهری منجر نخواهد شد». از آنجا که شهرداری نهاد اجرایی مهمی است که تأثیرگذاری بسیار وسیعی در اجزا و ارکان، سیما و بافت شهر دارد، لذا پژوهشگر برای بررسی عدالت اجتماعی در تهران ارزشیابی و اندازه‌گیری توزیع درآمدها و هزینه‌های شهرداری تهران در مناطق بیست‌و دوگانه را مورد توجه قرار داده است. بنابراین سؤالات اصلی پژوهش اینها هستند:

«۱- چه رابطه‌ای میان درآمد مناطق شهرداری با

در جوامع دیوان‌سالار متمرکز و فاقد جامعه مدنی به معنای سیاسی آن، که گروه‌های رسمیت یافته و آشکار شکل نگرفته‌اند دولت هم به گروه‌های اقتصادی نیاز ندارد، گروه‌های قدرت از طریق نفوذ در دستگاه تصمیم‌گیری دولتی به منابع کمیاب دسترسی می‌یابند. ساخت فضایی نابرابر، ساخت هندسی نابرابر قدرت در جامعه است. منشأ ناهمگونی‌های فضایی در شهرها ریشه در چهار عرصه نابرابر غیرفضایی - یعنی نظام اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، زیستی و نظام مدیریتی - دارد. علاوه بر این چهار عرصه، در برخی از تحلیل‌های نابرابری فضایی - اجتماعی از عوامل جغرافیایی به عنوان یکی از عرصه‌های نابرابری ساز نام می‌برند. به هر صورت «در عصر حاضر اصلی‌ترین عامل بحران‌های جوامع بشری ریشه در نابرابری‌های اجتماعی و فقدان عدالت دارد. زیرا نابرابری ثروت و درآمد، یک مسئله است و نابرابری حقوق اجتماعی مسئله‌ای دیگر. بحث این نیست که در یک جامعه قشر بالا و ثروتمند وجود نداشته باشد. موضوع این است که نابرابری و تبعیض موضوعی جدا از تفاوت است. اگر تفاوت میان فقیر و غنی زیاد شود، در حدی که مردم احساس محرومیت نسبی و یا بی‌عدالتی توزیعی کنند و نتوانند نیازهای تحریک شده خود را برآورده سازند، در آن صورت نظام اجتماعی - اقتصادی و حکومتی دیر یا زود منهدم خواهد شد». علاوه بر این، بر اهمیت تحقق عدالت اجتماعی در شهرهای ایران به خصوص شهر تهران با توجه به اهمیت ملی، منطقه‌ای و جهانی‌اش هر دم افزوده شده است. از سوی دیگر شتاب روزافزون دو قطبی شدن مناطق و گروه‌های اجتماعی شهر تهران که خود بازتاب سیاستگذاری‌ها و مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در سطح ملی است، لزوم توجه محققان برنامه‌ریزی شهری را به اهمیت اجرای عدالت اجتماعی در قالب عدالت فضایی حتمی کرده است. با توجه به این مباحث، پایان نامه دکتری «تحلیل فضایی عدالت اجتماعی در شهر تهران - مطالعه موردی شهرداری تهران»، در پی بررسی، تحلیل و تبیین این موضوعات در شهر تهران است.

این پژوهش در هفت فصل نگاشته و تدوین شده است. فصل

خصوصیات جمعیتی (اجتماعی و اقتصادی) مناطق وجود دارد؟  
۲- چه رابطه‌ای میان هزینه‌های مناطق شهرداری با خصوصیات جمعیتی (اجتماعی و اقتصادی) مناطق وجود دارد؟  
۳- چه اصولی در سیاستگذاری تخصیص فضایی هزینه‌های شهرداری به مناطق مختلف شهر باید در نظر گرفته شود».

پژوهشگر فرضیات زیر را برای این پرسش‌ها مطرح کرده است:

۱- توزیع فضایی درآمدهای شهرداری در مناطق مختلف شهر تهران رابطه معناداری با شاخص‌های اقتصادی-اجتماعی مناطق دارد.

۲- توزیع فضایی هزینه‌های شهرداری در مناطق مختلف شهر تهران رابطه معناداری با شاخص‌های اقتصادی-اجتماعی مناطق دارد.

۳- سیاستگذاری تخصیص فضایی هزینه‌های شهرداری در مناطق مختلف شهر باید بر اساس اصول عدالت اجتماعی معین نیاز مهم‌ترین معیار، استحقاق و منفعت عمومی باشد.»

### ساخت فضایی نابرابر، ساخت هندسی نابرابر قدرت در جامعه است. منشأ ناهمگونی‌های فضایی در شهرها ریشه در چهار عرصه نابرابر غیرفضایی - یعنی نظام اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، زیستی و نظام مدیریتی - دارد

«رویکرد تجسم سازی عدالت از طریق نقشه‌های برابری، می‌تواند به طور صریح و آسان وضعیت جهت‌گیری تخصیص منابع و منافع عمومی جامعه را به گروه‌های خاصی از مردم نمایش دهد؛ یعنی اینکه باید همه بدانند چه کسی هزینه‌ها را می‌پردازد، و چه کسی و در کجا از منافع آن بهره‌مند می‌شود. در این پژوهش برای این منظور از تکنیک جدید اقتصاد سنجی فضایی استفاده شده است. این تکنیک بر اساس اصول و مبانی اقتصادسنجی مدرن و تئوری‌های منطقه‌ای، می‌تواند ضمن تعیین چگونگی همبستگی درآمدها و هزینه‌های شهرداری با شاخص‌های فقر و توسعه و یا هر متغیر دیگر، چگونگی توزیع جغرافیایی آنها را از طریق محاسبه وابستگی فضایی میان آنها نشان دهد. این روش از طریق مفهوم تحلیل فضایی با مفاهیم جغرافیایی و از طریق کاربرد روش‌های آماری و کمی با اقتصاد سنجی مرتبط است، که حاصل آن اقتصاد سنجی فضایی است. این تکنیک تلفیقی از مفاهیم جغرافیایی و اقتصاد سنجی منطقه‌ای است و استفاده از آن محقق را قادر می‌سازد متغیرهای اجتماعی - اقتصادی را با رویکرد منطقه‌ای مورد مطالعه قرار دهد و نتایج را هم در چارچوب کلان و هم بر حسب ویژگی‌های مکانی به دست آورد».

بر اساس این پژوهش نتیجه گرفته می‌شود که «عدالت اجتماعی در هر جامعه باید بر اساس ویژگی‌های ساختار اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی خاص آن جامعه و بر مبنای فلسفه سیاسی آن جامعه به وجود آید، چرا که تئوری‌های عدالت اجتماعی غرب، مخصوص جوامع غربی و برای از میان بردن

مسائل و مشکلات موجود در آن جوامع طراحی شده‌اند.»  
«با بررسی توزیع جغرافیایی شاخص‌های فقر و توسعه، افتراق فضایی، اجتماعی میان مناطق تهران به طور صریح و روشن ثابت می‌شود. همچنین روند افزایش توسعه فقر و افتراق فضایی - اجتماعی میان مناطق تهران به خوبی آشکار می‌گردد». بر اساس این پژوهش روشن شده است که «قانونگذاران و مقامات عالی‌تر در منطقه ۱ سکونت دارند، و سپس در منطقه ۳ که از لحاظ توسعه یافتگی در کاربری ورزشی و کاربری فضای سبز دارای رتبه اول است، بیشترین تعداد را دارند. بالاخره، منطقه ۶ که از لحاظ اداری، فرهنگی و آموزشی حایز رتبه اول است، بیشترین تعداد قانونگذاران و مقامات عالی‌تر رتبه سوم را بعد از منطقه ۱ و ۳ در خود دارد».

فصل سوم این پژوهش به دیدگاه‌های مختلف درباره عدالت اجتماعی اختصاص یافته است. در این فصل مؤلف به تحلیل مفهوم عدالت اجتماعی، تئوری عدالت اجتماعی، عدالت اجتماعی و رفاه عمومی، عدالت فضایی و عدالت جغرافیایی، معیارهای عدالت اجتماعی و عدالت فضایی و عدالت محیطی می‌پردازد. در همین فصل گروه‌های هدف عدالت اجتماعی، عدالت اجتماعی و مدیریت شهری و مانند اینها مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

فصل چهارم پژوهش به مفاهیم فضایی و تحلیل فضایی، مفهوم فضا، فضای اجتماعی، مفهوم فضا در جغرافیا تحلیل فضایی در علوم مختلف، اقتصاد سنجی فضایی، وابستگی فضایی، ناهمسانی فضایی، کمی کردن مکان در مدل‌ها، کمی کردن مجاورت و جز اینها اختصاص دارد. فصل پنجم پژوهش که به عنوان تهران و عدالت اجتماعی نوشته شده است، به مباحث موقعیت فضایی شهر تهران، افتراق فضایی - اجتماعی و شاخص‌های فقر و توسعه، افتراق فضایی - اجتماعی و قیمت زمین، افتراق فضایی و تحصیلات عالی، افتراق فضایی - اجتماعی و میزان بیسوادی و باسوادی، افتراق فضایی - اجتماعی و میزان بیکاری و نرخ وابستگی، افتراق فضایی - اجتماعی و کاربری زمین می‌پردازد. در نهایت، در فصل ششم به

### اساس نظریه عدالت اجتماعی بر این است که نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه بر سازمان فضایی آن تأثیر دارد و نیز هرگونه تغییر در سازمان فضایی در روابط اقتصادی - اجتماعی توزیعی درآمد در جامعه اثر مستقیم می‌گذارد

تجزیه و تحلیل و نتایج آزمون فرضیه‌ها و در فصل هفتم نیز به نتیجه‌گیری و جمع‌بندی پرداخته شده است.  
«طبق تقسیم بندی گور (Gurr) دو نوع از نابرابری اهمیت دارد.

نوع اول، شکاف فقیر و غنی در شرایطی است که وضعیت اکثریت اعضای جامعه از نظر اقتصادی بهتر می‌شود، اما تفاوت بین قشر بالا و پایین‌تر جامعه، برای اقشار پایین تحمل‌پذیر

نیست و آنها به آنجایی که هستند و به آنچه دارند راضی نیستند. نوع دوم، شکاف میان فقیر و غنی در شرایطی است که کل جامعه از نظر اقتصادی مسیر نزولی را طی می‌کند. وضع همه قشرها کم و بیش رو به بدتر شدن است. در این صورت نه فقط نابرابری وجود دارد بلکه فقر نیز گسترش می‌یابد، آن هم در حضور و با وجود ثروتمندان.

آنچه در شرایط کنونی ایران را تهدید می‌کند، نابرابری از نوع دوم است و باید توجه داشت، همان گونه که دورکیم (Durkeim) و مرتون (MerTon) تأکید دارند، فقر به تنهایی نمی‌تواند آسیبی به جامعه و نظام اجتماعی آن وارد آورد بلکه این نابرابری است که جامعه را به سقوط می‌کشاند.

پژوهشگر در این پژوهش مشاهده می‌کند که «در تجزیه و تحلیل نتایج، تحلیل همبستگی فضایی هزینه‌های شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۷۶ معلوم شد که تمامی اقلام هزینه‌های شهرداری تهران در هر دو سال با ویژگی‌های اقتصادی-اجتماعی مناطق تهران دارای ارتباط معنادارند. این معناداری در مورد برخی بر افزایش هزینه تأثیر می‌گذارد و در

### **با بررسی توزیع جغرافیایی شاخص های فقر و توسعه، افتراق فضایی، اجتماعی میان مناطق تهران به طور صریح و روشن ثابت می‌شود. همچنین روند افزایش توسعه فقر و افتراق فضایی- اجتماعی میان مناطق تهران به خوبی آشکار می‌گردد**

برخی دیگر بر کاهش آن. بر این اساس فرضیه اول پژوهش ثابت شده است. همچنین در پژوهش و در تجزیه و تحلیل نتایج همبستگی فضایی درآمدهای شهرداری تهران با شاخص های فقر و توسعه در سال‌های مذکور، معلوم شد که منابع درآمدهای شهرداری تهران با شاخص های اجتماعی-اقتصادی مناطق در هر دو سال دارای رابطه معناداری است و این رابطه در مورد برخی در جهت تأثیر در کاهش درآمدهاست و در برخی دیگر در جهت تأثیر افزایش آن. بدین ترتیب فرضیه دوم نیز ثابت می‌شود. در نهایت میان مناطق شهر تهران به لحاظ اجتماعی و اقتصادی افتراق فضایی عمیقی وجود دارد، که با گذشت زمان عمیق تر هم شده است. این روند از سال ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰ ادامه داشته است، به طوری که:

۱- شاخص های فقر در سال های مورد مطالعه، بیشتر در کاهش هزینه های شهرداری مؤثر بوده اند و نه افزایش آن.  
۲- شاخص های توسعه نیز در افزایش هزینه ها، به خصوص هزینه اصلاح عبور و مرور شهری که در سال ۷۶، بیشترین میزان هزینه ها و در سال ۸۰ جایگاه دوم را از این لحاظ داشته است، مؤثر ترند.»

به طور کلی در این پژوهش اثبات می‌شود که «سیاست های شهرداری تهران در تخصیص منابع شهری در این سال ها بر اساس عدالت اجتماعی صورت نگرفته است. بنابراین لازم و ضروری است برای ایجاد تعادل و توازن در محیط اجتماعی شهر

و سازمان فضایی شهر، سیاست گذاری های شهرداری تهران در تخصیص فضایی هزینه ها، در مناطق مختلف بر اساس اصول عدالت اجتماعی، نیاز، استحقاق و منفعت عمومی صورت گیرد.» «با توجه به نتایج این پژوهش معلوم می‌شود که سیاست گذاری های شهرداری تهران طی این سال ها بدون توجه به اصول عدالت اجتماعی تنظیم شده است. معیار نیاز به عنوان مهم ترین معیار عدالت اجتماعی در توزیع هزینه ها مورد توجه قرار نگرفته است. در هر دو سال متغیرهای شاخص فقر، غالباً در جهت تأثیر در کاهش هزینه ها، دارای رابطه معنادار هستند و برعکس، شاخص های توسعه در جهت افزایش هزینه ها دارای رابطه معنادارند. این معناداری شاخص های توسعه، در جهت افزایش هزینه ها و شاخص های فقر در جهت کاهش هزینه ها، از سال در فاصله سال های مورد بررسی روند افزایشی را نشان می‌دهد. این امر نشانگر افزایش نابرابری و بی عدالتی در سیاست گذاری ها و تخصیص منابع و منافع عمومی است.

بنابراین لزوم ایجاد تغییرات اساسی در سیاست گذاری های شهرداری تهران در توزیع هزینه ها و منابع درآمد شهرداری به منظور رسیدن به عدالت اجتماعی-فضایی، برای برقراری توازن و تعادل اجتماعی-فضایی در شهر تهران به عنوان مهم ترین و بزرگ ترین شهر کشور که دارای اهمیت تاریخی و سیاسی است، ضروری می‌نماید. توسعه پایدار بدون سیاست گذاری و برنامه ریزی در جهت حذف فقر و ایجاد برابری، آرمانی دست نیافتنی است.»

در نهایت پژوهشگر پیشنهادهایی را ارائه می‌دهد که برخی از آنها عبارت اند از:

### **دورکیم و مرتون تأکید دارند، فقر به تنهایی نمی‌تواند آسیبی به جامعه و نظام اجتماعی آن وارد آورد بلکه این نابرابری است که جامعه را به سقوط می‌کشاند**

- «لزوم تحقیق و پژوهش در جهت یافتن راه های بهینه کسب درآمد برای شهرداری، به منظور کاهش تدریجی اتکا به درآمد حاصل از عوارض بر ساختمان ها (تراکم).

- اتخاذ سیاست گذاری های فرامنطقه ای، در تخصیص هزینه ها و توزیع منابع.

- کنترل دولت بر عناصر مؤثر در افزایش هزینه ها و درآمدهای شهرداری، مانند قیمت زمین و جلوگیری از رانت خواری و بورس بازی زمین.

- تخصیص هزینه به مناطق، با محاسبه نسبت درآمد (پرداخت مالیات) به توان مالی ساکنان مناطق (درآمد مردم).

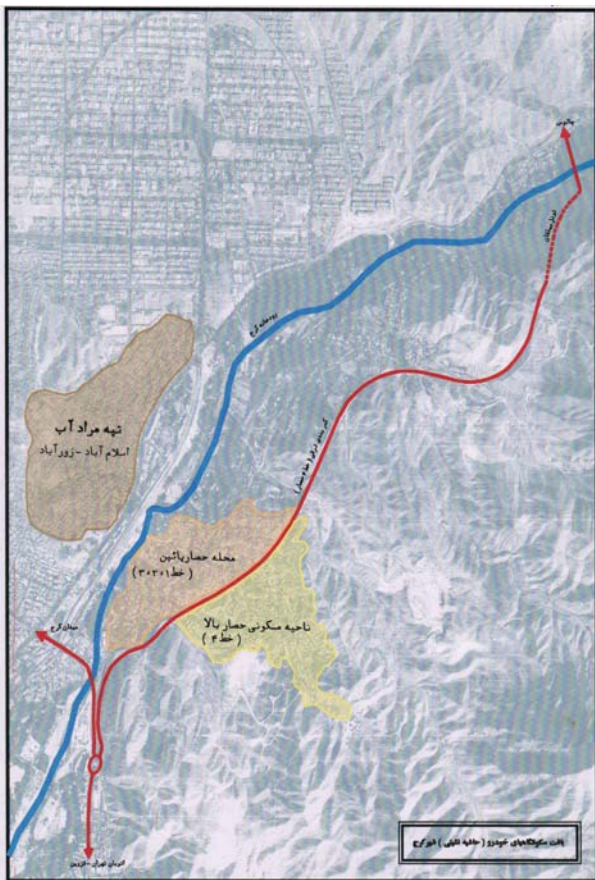
- انجام پژوهش های متعدد برای تعیین اولویت ها در خصوص نیازهای مناطق شهری به خصوص مناطق محروم.»

پژوهشگر این پژوهش را در ۳۴۹ صفحه تدوین کرده و برای آن از ۴۹ منبع فارسی و حدود ۵۰ منبع لاتین سود جسته است.

## معاونت حریم در شهرداری کرج گامی در ساماندهی حریم شهر

محمد حسین بوچانی

کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری



اراضی پیرامون شهرها در خارج محدوده قانونی، به دلیل فقدان طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای مشخص و نیز کنترل ضعیف آنها به وسیله مدیریت شهری، همواره مسئله آفرین و در معرض تحولات ناخواسته بوده‌اند. از سویی دیگر تفاوت زیادی میان مسائل مبتلابه داخل شهرها و حریم پیرامون آنها وجود دارد که داشتن برنامه و مدیریت خاصی را برای هر یک اجتناب ناپذیر می‌کند. کرج از جمله شهرهای بزرگ کشور است که شهرداری آن با مشکلات عدیده‌ای در حریم خود مواجه است. این شهرداری اخیراً برای حل مشکلات مذکور اقدام به تأسیس معاونتی با نام «معاونت حریم» کرده است که تجربه‌ای منحصر به فرد در نوع خود به شمار می‌رود و دستاوردهای آن می‌تواند مورد استفاده سایر مدیران شهری قرار گیرد.



محمود نعمتیان  
کارشناس ارشد شهرسازی و معاون حریم شهرداری کرج

لازم به توضیح است که تأسیس این معاونت به صورت آزمایشی و با موافقت مشروط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور بوده و تصمیم‌گیری در مورد ایجاد یا عدم ایجاد آن منوط به نتایج بررسی‌های آتی و منوط به طی مراحل قانونی می‌باشد.

محدوده استحقاقی یا حریم شهرها اراضی بلافصل و متصل به حد خارجی محدوده قانونی شهرها هستند که حدود آنها در طرح‌های مصوب شهری (و در صورت نبود این طرح‌ها، با استناد به ماده ۹۹ قانون شهرداری) تعیین می‌گردد. شهرداری‌ها در این محدوده‌ها مکلف به اعمال کنترل و نظارت بر هر گونه ساخت و ساز و عملیات عمرانی‌اند.

### فرایند تشکیل

معاونت حریم در شهرداری کرج برای تحقق تکالیف شهرداری در حریم شکل گرفت. تشکیل معاونت حریم شهرداری کرج در واقع پاسخی بود به چالش‌های به وجود آمده از سوی سکونتگاه‌های حاشیه‌ای و غیررسمی در حریم شهر، و همچنین اقدامی بود در جهت کنترل مؤثر اراضی پیرامون شهر از تحولات نابسامان و ناخواسته. این معاونت اولین تجربه از نوع خود در تأسیس مدیریت ویژه

حریم در تشکیلات شهرداری‌های کشور است. به نظر می‌رسد که در شرایط کنونی با توجه به تحولات سریع جمعیتی و نظام شهرنشینی کشور، ایجاد چنین مدیریتی ویژه برای کنترل و برنامه‌ریزی محدوده حریم شهرها، ضرورتی است اجتناب ناپذیر.

علی ریاضی، کارشناس ارشد شهرسازی و از مسئولان معاونت حریم شهرداری کرج، در تحلیل شرایطی که به تشکیل معاونت حریم انجامید، ضمن شرح تحولات چند دهه اخیر شهر کرج می‌گوید: «تحولات نظام سکونتگاهی کرج در چند دهه



علی ریاضی  
کارشناس ارشد شهرسازی و کارشناس حوزه  
معاونت حریم شهرداری کرج

اخیر لزوم تحول در نحوه مدیریت اسکان این شهر بزرگ را ضروری کرده بود. رشد مجموعه شهری تهران که یکباره و بدون برنامه نمایان گردید، تأثیر بی سابقه‌ای بر شهر کرج گذاشت. هم اکنون نیز هیچ طرح و برنامه مشخصی برای مجموعه کلان‌شهری تهران وجود ندارد، در حالی که در تأثیرپذیری از این فرایند نظام سکونتگاهی در شهر کرج در حاشیه و بطن شهر به یکباره تغییر کرده است. به عبارتی دیگر، زمانی که شهرداری کرج هنوز درگیر مسائل طرح جامع و تفصیلی شهر بود، مجموعه کلان‌شهری به عنوان پدیده‌ای غالب مشکلات و نیازهای جدیدی را به آن تحمیل کرد.»

بدین ترتیب حریم شهر کرج تحت تأثیر تحولات مجموعه کلان‌شهری تهران، بدون داشتن برنامه‌ریزی، مدیریت و کنترل رسمی، تغییرات بی ضابطه و مشکل آفرینی داشته است. شهرداری کرج در اولین مواجهه با شرایط پیش آمده به فکر تشکیل ستاد ساماندهی حریم شهر افتاد. این هدف، با ابلاغ دستور وزیر کشور مبنی بر حفظ حریم شهرها جدی‌تر شد. مسئله از ضرورت ایجاد یک نهاد مدیریتی و کنترلی برای حریم شهر کرج نشأت می‌گرفت. بر این اساس «ستاد ساماندهی حریم شهر کرج» شکل گرفت. ستاد مذکور مستقیماً زیر نظر فرمانداری قرار داشت و تصمیمات نیز بر اساس جلسات ستاد گرفته می‌شد.

پس از چندی به دلیل تعدد مأموریت‌ها و تکالیف قانونی شهرداری در مورد حریم - که آن را به صورت نهادی مسئول در حریم درآورده است - شهرداری کرج تصمیم گرفت تا برای اجرای این مأموریت‌ها و وظایف، معاونتی با نام «معاونت حریم» در پیکره شهرداری ایجاد کند. محمود نعمتیان، معاون حریم شهرداری کرج، در مورد ضرورت‌هایی که منجر به شکل‌گیری معاونت حریم در شهرداری کرج شد می‌گوید: «شهر کرج از یک سو با گسترش پدیده مهاجرت به داخل مواجه است و گروه‌های وارد شده به این شهر به دلیل گرانی زمین و مسکن نمی‌توانند در داخل محدوده قانونی شهر سکونت گزینند و به ناچار این گروه حاشیه یا حریم شهر را برای زندگی انتخاب می‌کنند. از سوی دیگر شهر کرج تحت تأثیر تحرکات جمعیتی شهر تهران قرار دارد، به طوری که شکل‌گیری شهرهای اقماری کمال شهر، محمد شهر و جز آنها در حوزه نفوذ و جهت توسعه آینده شهر کرج، از همین مسئله ناشی می‌شود. در مجموع می‌توان گفت که شهرداری کرج در حریم خود با مشکلات متعددی مواجه است که بخش عمده آن ناشی از کلان‌شهر تهران و جاذبه آن است.»

وی در خصوص فرایند تشکیل و وظایف معاونت حریم شهرداری کرج می‌افزاید: «در اواخر سال ۱۳۸۰ شهرداری کرج در پی برگزاری جلساتی با شرکت کارشناسان مختلف، تصمیم گرفت که معاونتی را در شهرداری برای مدیریت مسائل حریم ایجاد کند. این تصمیم در قالب طرحی به شورای شهر پیشنهاد شد که به تصویب رسید. در زمان حاضر مهم‌ترین وظیفه این معاونت در کنار سایر امور، تهیه طرح جامع شهرسازی حریم به استناد ماده ۹۹ قانون شهرداری هاست؛ زیرا همان طور که در محدوده قانونی شهر به طرح جامع و تفصیلی نیاز است، در

محدوده حریم نیز برای اعمال مدیریت و کنترل امور، وجود برنامه و طرح ضروری است.»

### اهداف و برنامه‌ها

آن گونه که نعمتیان معاون حریم شهرداری کرج می‌گوید، تهیه نقشه جامع شهرسازی حریم هدف اصلی ولی بلندمدت این معاونت است. شهرداری‌ها بر طبق ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها، مکلف‌اند تا در مورد حریم شهرها این اقدامات را انجام دهند:

۱- تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی با توجه به توسعه احتمالی شهر.

۲- تهیه مقرراتی برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه‌بندی و تفکیک اراضی، خیابان‌کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه و کارخانه و همچنین تهیه مقررات مربوط به حفظ بهداشت عمومی مخصوص حریم شهر با توجه به نقشه عمران شهر.

بر اساس این ماده قانونی حریم و نقشه جامع شهرسازی و مقررات مذکور پس از تصویب در شورای شهر و تأیید وزارت کشور برای اطلاع عموم آگهی و به اجرا گذاشته خواهد شد. در زمان حاضر طرح جامع شهرسازی حریم شهر کرج به وسیله مهندسان مشاور در دست تهیه است. اسکان‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی در حریم شهرها از مشکلات حاد اغلب شهرهای بزرگ کشور - و از جمله شهر کرج - به شمار می‌آیند. سوگند ساکی خالص کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و یکی از کارشناسان حوزه معاونت حریم شهرداری کرج نیز معتقد است که اسکان غیررسمی در اراضی محدوده حریم کرج از مسائل اصلی مدیریت جدید حریم است. وی در این زمینه چنین می‌گوید: «تشکیل معاونت حریم در شهرداری کرج با مسئله اسکان غیررسمی در حریم درآمیخته است. اسکان‌های غیررسمی و بدون برنامه در حریم شهر، مدیریت شهری را با معضلات فراوانی رو به رو کرده است. ساکنان این سکونتگاه‌ها از کمترین امکانات زندگی نیز محروم‌اند. به همین خاطر است که برنامه‌ریزی برای این سکونتگاه‌ها به عنوان هدفی کوتاه مدت در دستور کار معاونت حریم قرار گرفته است.»

وی توانمندسازی اجتماعات این سکونتگاه‌ها و ایجاد هویت و تعلق خاطر در میان آنها را، از طریق به رسمیت شناختن اسکان آنها و حل مشکل مالکیت بر واحدهای مسکونی، از راهکارهای معاونت حریم در این زمینه برمی‌شمارد.

از دیگر اهداف اولیه تشکیل معاونت حریم در شهرداری کرج، جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرقانونی و نظارت فنی بر مجوزهای ساختمانی بوده است. در این زمینه معاونت حریم، برای اعمال نظارت و کنترل بیشتر، حریم شهر را میان مناطق شهرداری تقسیم کرده و نماینده‌ای را برای هماهنگی با معاونت حریم در این مناطق مستقر ساخته است. از سویی به دلیل وجود مراکز شهری مانند مسکین دشت، کمال شهر و محمدشهر در حریم شهر کرج، براساس صورت جلسه‌ای میان شهرداری این شهرها با شهرداری کرج، قسمتی از مدیریت حریم شهر کرج به این شهرداری‌ها تفویض شد.



سوگند ساکی خالص  
کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری و  
کارشناس حوزه معاونت حریم شهرداری کرج

ریاضی کارشناس معاونت حریم شهرداری کرج در توجیه ضرورت تشکیل مدیریت ویژه برای حریم شهرهای بزرگ با اشاره به تفاوت نوع مسائل و مشکلات حریم شهر کرج با محدوده داخلی شهر می‌گوید: «طرح‌های جامع و تفصیلی برای محدوده قانونی شهرها ضوابط لازم را تعیین می‌کنند، اما برای حریم شهرها چنین طرح‌هایی تهیه نمی‌شوند. نگاه معاونت‌های شهرسازی و معماری شهرداری‌ها نیز عمدتاً نگاهی به محدوده قانونی شهر است، در حالی که با این نوع نگاه نمی‌توان همزمان کنترلی دوگانه بر محدوده قانونی و حریم شهر اعمال کرد. بنابراین جدا کردن این دو محدوده از حیث مدیریتی، ضروری می‌نمود. نوع مسائل در محدوده حریم، متفاوت از محدوده قانونی است و رویکردی ناحیه‌ای و منطقه‌ای را طلب می‌کند».

وی با اشاره به تشابه مشکلات شهرداری‌های بزرگ و مجموعه‌های شهری در مدیریت حریم می‌گوید: «به نظر می‌رسد در مجموعه‌های کلان شهری و شهرهای بزرگ، تشکیل یک معاونت حریم در سازمان تفصیلی شهرداری ضروری است؛ زیرا معاونت حریم می‌تواند فارغ از مسائل داخلی هر شهر نگاهی کلان به مسائل مشترک مجموعه شهری داشته باشد و از نابسامانی کالبدی، اجتماعی، اقتصادی در حریم این شهرها جلوگیری کند».

ریاضی در مورد روند انجام امور در معاونت حریم و چارت سازمانی آن می‌گوید: «براساس طرح پیشنهادی شهرداری، چارت سازمانی معاونت حریم در ۳ حوزه امور اداری، مدیریت اجرایی و مدیریت فنی تعریف شده است که پس از تصویب در شوراهای اداری شهرداری برای تصویب نهایی به شورای شهر ارسال خواهد شد. در زمان حاضر معاونت حریم در تمام مناطق شهرداری شهر نماینده‌ای دارد. تصمیمات کلی در مورد حریم را این معاونت می‌گیرد ولی اجرا با شهرداری مناطق است. در واقع معاونت حریم مرکز تصمیم‌گیرنده و هماهنگ‌کننده است».

#### اقدامات و دستاوردها

اقدامات عمرانی و اجرایی که تاکنون حوزه معاونت حریم کرج انجام داده است، عبارت‌اند از:

الف) طرح ساماندهی اراضی حریم شرق کرج، از خط چهارم حصار تا تونل بیلقان.

ب) طرح ساماندهی و آماده‌سازی اراضی شمال غربی و اراضی جنوب غربی محدوده حریم کرج (۵۸۰ هکتار با هزینه‌ای حدود ۲ میلیارد ریال).

ج) طرح‌های هادی مراکز سکونت‌ی واقع در حریم، از جمله:

۱- مطالعات طرح هادی قشلاق و چنارک (در حریم منطقه ۶ شهرداری)

۲- مطالعات طرح هادی روستای گلستانک (در حریم منطقه ۴ شهرداری)

۳- مطالعات طرح هادی محمودآباد (در حریم منطقه ۷ شهرداری)

۴- مطالعات طرح هادی شهرک قائم (در حریم منطقه ۱۰ شهرداری)

۵- مطالعات طرح هادی روستاهای سهرابیه، اخگر، ملک‌آباد (در حریم منطقه ۴ شهرداری)

۶- مطالعات طرح هادی روستاهای فرخ‌آباد و زیبادشت (در حریم منطقه ۳ شهرداری)

۷- مطالعات طرح هادی شهرک نهال و بذر

۸- مطالعات و طراحی کمربندی شمال شهر کرج و اجرای طرح‌های ساماندهی و بهسازی محیط

د) مطالعات و تهیه طرح تفرجگاهی تونل و پل بیلقان و حاشیه شمالی جاده چالوس تا سه راهی عظیمیه با همکاری سازمان پارک‌ها و فضای سبز.

ساکی خالص در تشریح سایر اقدامات معاونت حریم می‌افزاید: «انتقال صنایع آلوده‌کننده از حریم شهر کرج در دستورکار معاونت قرار گرفته است. به علاوه، شهر کرج که به دلیل ویژگی‌های اقلیمی‌اش قبلاً باغ‌شهر محسوب می‌شد، اکنون به دلیل تخریب باغ‌ها با کمبود سرانه فضای سبز مواجه شده است. از این رو حفظ باغ‌های واقع در حریم و گسترش فضای سبز از دیگر برنامه‌های این معاونت است».

نعمتیان نیز در تشریح برنامه‌های آینده معاونت حریم می‌گوید: «اهداف عمده این معاونت، برنامه‌ریزی برای ساماندهی نقاط مختلف حریم‌شهر از جمله فرودگاه پیام، نمایشگاه، پایانه مسافری و منطقه ویژه اقتصادی و نظایر اینهاست». برای تحقق برنامه‌های معاونت حریم، شورای برنامه‌ریزی شهرداری کرج اخیراً ۱۰ درصد کل بودجه شهرداری را به این معاونت اختصاص داده است. این اقدام نشان از درک اهمیت مسائل حریم‌شهر به وسیله مدیریت شهر کرج دارد.

معاون حریم کرج دستاوردهای تشکیل معاونت حریم را در عمر کوتاه آن علاوه بر آنچه بر شمرده شد، شامل مواردی از این دست می‌داند: جلوگیری از تخریب اراضی کشاورزی، جلوگیری از فعالیت تعاونی‌هایی که بدون طرح و برنامه اقدام به ساخت مجتمع‌های مسکونی می‌کردند، حفظ و گسترش فضای سبز، و نظایر اینها.

#### پایان سخن

تجربه تشکیل معاونت حریم در شهرداری کرج به عنوان راه‌حلی برای مواجهه با مسائل حریم‌شهر، در بردارنده آموزه‌های زیادی برای مدیریت شهری کشور است. هدف برنامه‌ریزی شهری همانا دستیابی به پایداری شهر است. این پایداری مستلزم برنامه‌ریزی و مدیریت شهر با منطقه پیرامون و تأثیرپذیر از آن است. اکنون با توجه به دگرگونی‌هایی که در شهرهای کشور می‌توان مشاهده کرد، از جمله گسترش اسکان‌های غیررسمی و ساخت‌وسازهای بی‌ضابطه در حریم شهرهای بزرگ، تحول در نحوه مدیریت این فضاها ضروری است. تأسیس معاونت حریم در شهرداری کرج پاسخی به این نیاز بوده است. این تجربه اکنون در ابتدای راه قرار دارد، لیکن می‌تواند آغازی در تحول مدیریت شهری کشور باشد.

# برنامه‌های آموزشی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

فاطمه شهبازی  
کارشناس علوم ارتباطات اجتماعی

مستمر نیازهای آموزشی کارکنان شهرداری‌ها، فراهم آوردن زمینه و امکانات برای برقراری ارتباط میان شهرداری‌ها با سازمان‌های داخلی و بین‌المللی به منظور آشنایی و بهره‌مندی از تجارب سایر شهرها و کشورها و نیز برنامه‌ریزی برای توانمندسازی و ارتقای دانش مدیران شهری از طریق دوره‌های رسمی و پودمانی.

این دفتر در سال جاری اقداماتی را به انجام رسانده است که در پی می‌آید.

## ● هماهنگی با نظام جدید آموزش کارکنان دولت

در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای اجرای دوره‌های آموزشی متناسب با مشاغل مورد تصدی کارکنان و به منظور افزایش سطح کارایی به ویژه از طریق آموزش‌های کوتاه مدت پودمانی نظام جدیدی مورد تأکید قرار گرفته است.

گفتنی است نظام جدید آموزش کارکنان دولت در پی اجرای مواد ۴۴ و ۴۵ قانون استخدام کشوری و ماده ۱۵۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی آن تدوین شده است که طی بخشنامه‌ای از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به کلیه دستگاه‌های مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت از جمله سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ابلاغ گردید.

دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در سال جاری برای تحقق وظایف یاد شده و بهره‌گیری از فرصت‌های کلان‌ملی، طرح‌های آموزشی خود را با طرح نظام جدید آموزش کارکنان دولت هماهنگ کرده است.

حسین ایمانی جاجرمی مدیر کل دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان، اصول حاکم بر نظام جدید آموزش کارکنان دولت را حاکمیت نگرش سیستمی، توجه به شمول و فراگیری، اصول جامعیت و نگرش مستمر بر تحولات و پیشرفت‌های علمی و فناوری عنوان می‌کند و می‌افزاید: «این نظام همه کارکنان

واقعیت‌ها نشان می‌دهد که با گذشت زمان ضرورت پرداختن به نیازهای جدیدتر در عرصه‌های مختلف حرفه‌ای، تخصصی و دانشگری برای مدیران و مجریان روز به روز بیشتر می‌شود. در این شرایط سازمان‌هایی موفق خواهند بود که بر ظرفیت‌سازی و ارتقای توانمندی‌های حرفه‌ای و تخصصی نیروی انسانی خود در همه سطوح تأکید داشته باشند.

شهرداری‌ها به عنوان سازمان‌های خدماتی و مدیریتی به منظور برآورده ساختن نیازهای مشترک خدماتی شهروندان و سهولت در اجرای وظایف محوله، مؤسسه‌های تخصصی‌ای را تحت نظارت خود تشکیل داده‌اند. مؤسساتی چون سازمان گورستان‌ها، آتش‌نشانی، کشتارگاه‌ها، سازمان بازیافت، سازمان مبادین میوه و تره‌بار، سازمان اتوبوس‌رانی و جز آن. اغلب نیروهای فعال در هر یک از این سازمان‌ها به بیان کارشناسان غیرمتخصص‌اند و تناسبی میان نیروهای متخصص موجود در بدنه شهرداری‌ها با تنوع وظایف شهرداری‌ها به چشم نمی‌خورد. در سال ۱۳۴۵ پس از اصلاح قانون شهرداری‌ها و به موجب ماده ۶۲ الحاقی به آن پیش‌بینی گردید تا سازمانی به منظور ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها و آموزش کارکنان آن تأسیس گردد. این سازمان در سال ۱۳۸۲ با عنوان سازمان شهرداری‌های کشور آغاز به کار کرد.

طبق اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، این سازمان موظف به تشکیل برنامه‌های آموزشی برای ارتقای کاری و عملکرد شهرداران و کارکنان شهرداری‌هاست و دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان مجری تحقق این وظیفه است.

دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی وظایفی در زمینه آموزش همه جانبه شهرداری‌ها دارد که از جمله آنهاست: تهیه و تدوین برنامه جامع توسعه نیروی انسانی در شهرداری‌ها، شناسایی



حسین ایمانی جاجرمی  
مدیر کل دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان  
شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

رسمی و پیمانی را شامل می‌شود و به کلیه نیازهای آموزشی کارکنان و مدیران در جنبه‌های فنی، انسانی و ادراکی توجه دارد. اما یکی از ویژگی‌های مهمی که نظام جدید آموزش کارکنان دولت دارد محدود کردن دوره‌های بلندمدت آموزشی است.»

مدیر کل دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور خاطر نشان می‌کند که نظام جدید آموزش کارکنان دولت دارای انواع دوره‌های آموزشی است، از قبیل دوره‌های نوآوری با هدف ارائه دانش، مهارت و ایجاد بینش جدید در کارکنان، دوره‌های بازآموزی برای رفع کاستی‌های دانشی، مهارتی و نگرشی کارکنان و دوره‌های آمادسازی که فرد را برای پذیرفتن مسئولیت جدید یا پست‌های بالاتر در آینده آماده می‌کند.

به گفته ایمانی، در شهرداری‌ها کارکنانی که آموزش‌های مورد تأیید و تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را براساس ضوابط پیش بینی شده طی کنند، به ازای هر ۱۷۶ ساعت آموزش، یک سال تعجیل در ارتقای گروه شغلی خواهند داشت. البته استفاده از این امکان، همان‌گونه که از نام آن برمی‌آید، صرفاً یک بار در سال است.

گذشته از اینها کارکنان شهرداری‌هایی که مطابق این نظام موفق به دریافت آموزش‌های توجیهی، شغلی، عمومی و بهبود مدیریت می‌شوند گواهینامه آموزش دریافت می‌دارند. این گواهینامه در پایان هر یک از دوره‌ها یا پودمان‌های آموزشی کوتاه‌مدت به وسیله مراکز آموزشی برگزار کننده به فراگیران داده می‌شود. گواهینامه‌هایی که از نظر استخدامی با یکی از مقاطع تحصیلی هم‌تراز باشد با در نظر گرفتن حد نصاب ساعت آموزش مورد نیاز و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به فراگیران اعطا می‌گردد.

مدیر کل دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ضمن برشمردن انواع گواهینامه‌ها (شامل مهارتی، تخصصی، تخصصی-پژوهشی) در تصریح هر یک می‌افزاید: «گواهینامه‌های مهارتی مستلزم داشتن مدرک دیپلم و طی ۱۲۰۰ ساعت آموزش در طول ۱۰ سال، گواهینامه‌های تخصصی با دارا بودن مدرک فوق دیپلم و طی ۱۰۰۰ ساعت آموزش در طول ۸ سال و گواهینامه‌های تخصصی-پژوهشی نیز با داشتن مدرک تحصیلی لیسانس و طی ۸۰۰ ساعت آموزش در طول ۷ سال و پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به فراگیران داده می‌شود.»

ناگفته نماند که هر کدام از کارکنان شهرداری‌ها در طول خدمت می‌توانند صرفاً یکی از گواهینامه‌های گفته شده را دریافت دارند. کارکنان مزبور از نظر ارتقای گروه و سایر مزایای استخدامی، از امکانات مشابه دارندگان مدارک تحصیلی فوق دیپلم، لیسانس و فوق لیسانس بهره‌مند می‌گردند.

### ● آموزش ویژه شهرداران

علاوه بر آنچه گفته شد دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، برنامه‌های آموزشی خود را در قالب آموزش ویژه شهرداران، پرسنل شهرداری‌ها و نیز آموزش کارکنان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تدوین کرده

است.

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در بخش آموزش ویژه شهرداران دوره آموزشی "مدیریت شهری کاربردی" ویژه شهرداران بدو خدمت را برگزار می‌کند که اکنون این دوره برای کل شهرداران کشور برگزار می‌شود.

سعید مردانه کارشناس دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی اشاره می‌کند که: «۹ سرفصل آموزشی این دوره در چارچوب وظایف شهرداری‌ها به وسیله جهاد دانشگاهی تنظیم شده و به تصویب جهاد دانشگاهی مرکز رسیده است. این دوره از سوی کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دفتر آموزش سازمان بازدید و بررسی شده است. گواهینامه‌های صادر شده نیز به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌رسد.»

گفتنی است حجم فعالیت‌های شهرداران درجه ۱۰ به بالا مانع حضور این شهرداران در دوره "مدیریت شهری کاربردی" می‌شد؛ بنابراین دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی طی قراردادی با دانشگاه پیام‌نور، مشکل این شهرداران را از طریق آموزش از راه دور رفع کرد.

### ● طرح جامع آموزش دهیاران

هم‌اکنون در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور طرح جامع آموزش دهیاران در غالب طرح جامع آموزش کارکنان دولت تهیه شده است. مردانه با اشاره به اینکه در طرح جامع آموزش دهیاران یک سری دوره‌های عمومی همچون دوره اخلاق، مدیریت زمان، بهره‌وری و جز اینها منظور شده است، گفت: «علاوه بر دوره‌های عمومی، ۱۰ سرفصل تخصصی نیز در طرح جامع آموزش دهیاران وجود خواهد داشت که طی بخشنامه‌ای برای نظرسنجی به استان‌ها ارسال شده است تا دفاتر شهر و روستایی به عنوان مجری دوره‌های آموزشی، ضمن مشورت با دهیاران، اصلاحات نهایی را بر روی سرفصل‌ها اعمال کنند و سپس به اجرا درآورند.»

### ● کارگاه‌های آموزشی

تشکیل جلسات و برنامه‌های آموزشی به منظور ارتقای کاری و عملکرد شهرداران و کارکنان شهرداری‌ها دیگر وظیفه‌ای است که در اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور دیده می‌شود. به همین منظور دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان در سال پیش رو، ۴ کارگاه آموزشی ویژه شهرداران و ۲ کارگاه آموزشی برای دهیاران برگزار کرده است که این کارگاه‌ها بسته به ضرورت و نیاز دفاتر سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تشکیل می‌شود.

کارشناس دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی با بیان این مطالب، برگزاری کارگاه‌های آموزشی را منوط به درخواست دفاتر استانی سازمان از دفتر آموزش می‌داند. دفتر آموزش پس از بررسی پیشنهادهای استان‌ها با هماهنگی آنها اقدام به برنامه‌ریزی، تعیین استادان و تنظیم سرفصل‌های آموزشی می‌کند. متعاقباً دفتر آموزش با ارسال دعوت‌نامه رسمی به استان‌ها از شهرداران برای شرکت در کارگاه‌های آموزشی دعوت به عمل می‌آورد.



## ● آموزش کارکنان شهرداری‌ها

دفتر آموزش به منظور تهیه و تدوین برنامه جامع توسعه نیروی انسانی در شهرداری‌ها و شناسایی مستمر نیازهای آموزشی کارکنان شهرداری‌ها در طول یک سال گذشته تشکیل کمیته‌های آموزشی، ایجاد مراکز آموزش مدیریت محلی و نیز انعقاد قراردادهای مختلف با دانشگاه‌های کشور و همچنین تهیه دستورالعمل اعزام مدیران شهری و کارشناسی به خارج از کشور را در دست اقدام و مطالعه داشته است.

## - کمیته‌های آموزشی در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

ایمانی، مدیر کل دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان، با بیان اینکه کمیته‌های آموزشی در سازمان با توجه به مشاغل تخصصی در شهرداری‌ها راه اندازی خواهد شد، اظهار داشت: «یکی از مشکلاتی که در بدنه شهرداری‌ها مشاهده می‌شود، نپرداختن به بهبود کیفیت مشاغل تخصصی است. بر همین اساس الگویی در نظر است تا با توجه به تعدد مشاغل تخصصی در شهرداری‌ها کمیته‌های آموزشی متشکل از مدیر دفتر مربوط به حوزه شغلی مستقر در سازمان، یک مشاور از دانشگاه، کارشناس و مدیران دست اندرکار شغل مورد نظر و نماینده‌ای از دفتر آموزش در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تشکیل گردد».

ایمانی در توضیح رئوس وظایف این کمیته گفت: «در این کمیته بر فرض مثال در بررسی شغل آتش‌نشانی که با حضور مدیر کل دفتر خدمات عمومی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و کارشناس و مدیر عاملی از آتش‌نشانی و سایر اعضای کمیته تشکیل خواهد شد، اعضا ضمن تعریف شغل آتش‌نشانی، مهارت‌های ویژه آتش‌نشانی را استخراج می‌کنند. سپس آموزش‌های ویژه مربوط به افزایش دانش و مهارت‌های لازم و تعداد ساعات آموزش تعیین می‌گردد».

وی افزود: «اعضا در کمیته آموزشی بعد از نهایی کردن دوره‌های آموزشی، حجم ساعت و سرفصل‌های آموزشی آن را در قالب فرم‌های تیپ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به این سازمان اعلام می‌کنند تا پس از گرفتن مجوز برگزاری دوره‌ها و انتخاب مجدد دوره آموزش که از بین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و یا مؤسسات دانشگاهی خواهد بود، دوره‌ها برگزار گردند. در نهایت به کسانی که این دوره‌ها را طی کرده باشند، گواهینامه مهارتی داده می‌شود».

## - مرکز آموزش مدیریت محلی

دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در مقوله آموزش حکم نوعی سیاستگذار را دارد که با تعداد کم پرسنل و کارشناس قادر نیست تا راساً مجری دوره‌های آموزشی برای مدیریت محلی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) باشد. بنابراین لازم بود تا مرکزی تخصصی در سازمان، جداگانه مجری آموزش باشد که بر اساس همین نیاز، ریاست سازمان با تشکیل و راه‌اندازی مرکز آموزش مدیریت محلی - که در واقع مرکز آموزش

عالی در زمینه مدیریت شهری و روستایی است - موافقت کرد.

نحوه کار مرکز مورد بحث بدین طریق خواهد بود که پس از سیاستگذاری جامع آموزشی از سوی دفتر آموزش و تعیین موضوع و سرفصل‌های آموزشی به وسیله دفتر متقاضی دوره‌های آموزشی، برگزاری دوره آموزشی به مرکز آموزش مدیریت محلی به عنوان مجری محول شود.

به گفته کارشناس دفتر آموزش، در زمان حاضر تشکیل این مرکز مورد موافقت ریاست و معاونت برنامه‌ریزی و توسعه سازمان قرار گرفته است. به علاوه فضای آموزشی مورد نظر نیز در یکی از ساختمان‌های سازمان شهرداری‌ها در تهران خواهد بود.

## - تفاهم نامه با مراکز علمی و دانشگاهی

برنامه‌ریزی برای توانمند سازی و ارتقای دانش مدیران شهری از طریق دوره‌های رسمی و پودمانی، دفتر آموزش را بر آن داشت تا با انعقاد تفاهم نامه با دانشگاه‌ها بر وظیفه یاد شده، فائق آید.

در این میان اولین تفاهم نامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، با دانشگاه جامع علمی و کاربردی بود، و هم اکنون تعدادی از پرسنل شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به صورت پودمانی یا مقطعی در سطح فوق دیپلم در حال تحصیل اند.

به علاوه، به منظور برگزاری دوره‌های کوتاه مدت، این سازمان تفاهم نامه‌هایی نیز با مرکز جهاد دانشگاهی منعقد ساخته است، تا بدین طریق این مراکز مجری برگزاری دوره‌های آموزشی در شهر تهران و استان‌ها گردند.

همچنین عقد تفاهم نامه‌هایی با همین مضمون با دانشگاه‌های تهران، شهید بهشتی، پیام نور و برخی دیگر در دست اقدام است.

## - مدیران شهری در دوره‌های آموزشی خارج از کشور

فراهم آوردن زمینه و امکانات برای برقراری ارتباط میان شهرداری‌ها با سازمان‌های بین‌المللی به منظور آشنایی و بهره‌مندی از تجارب سایر کشورها، گام دیگری بود که دفتر آموزش را مترصد اعزام مدیران شهری به خارج از کشور ساخت. از اقداماتی که سال گذشته در این زمینه صورت گرفت، بازدید مدیر کل دفتر آموزش و مدیریت حوزه دهیاری‌ها از دوره‌های آموزشی یک مجری آموزشی به نام IHF هلند بود، که این دوره‌ها را در کشورهای هند و آسیای جنوب شرقی با هزینه اندک برگزار می‌کنند.

طی این بازدید مقرر شد تا تعدادی از پرسنل و مدیران شهرداری‌ها برای شرکت در این دوره‌ها اعزام شوند؛ و ریاست سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نیز با حضور معاونان خدمات شهری مراکز استان‌ها در این دوره موافقت کرده است.

یادآور می‌شود که دفتر آموزش برای دستیابی به آخرین دستاوردهای علوم شهری روز جهان، از تجارب و آموزش‌های استادان متخصص خارجی نیز در این فن غافل نشده است و در سمینارها و کارگاه‌های آموزشی از حضور آنان بهره می‌برد.

## ● آموزش پرسنل سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

دفتر آموزش سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به

منظور آموزش نیروی انسانی مورد نیاز سازمان در رشته‌های تخصصی، مالی، اداری، فنی و خدماتی و سایر رشته‌های ضروری از طریق دوره‌های توجیهی و آموزشی کوتاه مدت به وسیله مراکز آموزش رسمی، اقداماتی انجام داده است. آموزش ویژه مسئولان دفتر سازمان، برگزاری دوره‌های کوتاه مدت برای کارشناسان دفتر و اجرای دوره‌های آموزش مکالمه زبان انگلیسی ویژه مدیران سازمان از این جمله‌اند.

دفتر آموزش در سال ۸۲ همچنین موفق به برگزاری دوره‌های آموزش اطلاعات و فناوری کامپیوتر (ICDL) برای پرسنل سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها شد. دوره ICDL تنها دوره‌ای است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تمامی کارکنانی را که از خزانه عمومی دولت حقوق دریافت می‌دارند، ملزم به گذراندن آن کرده است. برگزاری دوره ICDL به دنبال انعقاد قرارداد با چهار دانشگاهی دانشگاه امیرکبیر صورت گرفت. طی این دوره ۵۰ درصد پرسنل سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در سال گذشته و مابقی نیز امسال موفق به بهره‌گیری از آموزش ICDL شده‌اند.

علاوه بر پرسنل سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، با هماهنگی دفتر آموزش و پرداخت هزینه‌های دوره‌های آموزشی ICDL از سوی این دفتر به دفاتر شهری و روستایی، این دوره هم اکنون در استان‌ها نیز در حال اجراست.

همچنین طرح استفاده از شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی برای آموزش از راه دور به وسیله سازمان در دست اقدام است.

#### چاپ کتاب‌های آموزشی

دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی در جهت تحقق سیاست‌های آموزشی خود طرح تهیه و تدوین کتاب‌های آموزشی به شکل خودآموز را در زمینه‌های مختلف مدیریت شهری و روستایی در دست اجرا دارد. در سال جاری ۱۰ عنوان کتاب از این دست در حوزه مدیریت شهری و شهرداری‌ها و ۱۰ عنوان کتاب در حوزه مدیریت روستایی و دهیاری‌ها تدوین و چاپ خواهند شد. همچنین دفتر آموزش راه‌اندازی سایت آموزشی، تهیه ۱۰

فیلم آموزشی در قالب فیلم مستند به پیشنهاد دفتر سازمان و تنظیم تفاهم‌نامه با صدا و سیما جمهوری اسلامی برای راه‌اندازی صدای دهیار و صدای شهروند یا صدای شهردار را در دستور کار خود دارد.

#### ● اعتبارات آموزشی

برگزاری دوره‌های آموزشی نیازمند تخصیص اعتباراتی است. دفتر آموزش برای تشکیل این دوره‌ها اعتباراتی را به طور متمرکز و استانی در اختیار دفاتر شهری و روستایی و دفاتر امور شهری استانداری‌ها که مجریان امر آموزش شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تلقی می‌شوند، قرار می‌دهد.

به گفته مردانه، کارشناس دفتر آموزش: «مبالغی که از محل اعتبارات متمرکز دفتر آموزش و توسعه منابع انسانی سازمان به استان داده می‌شود، بستگی به برنامه‌ای دارد که استان‌ها در ابتدای هر سال تدوین می‌کنند و به همراه اعتبارات پیشنهادی برای برگزاری دوره‌های آموزشی به دفتر آموزش ارسال می‌دارند. البته دفتر آموزش با در نظر گرفتن سازوکار انگیزشی، به استان‌هایی که در مقوله آموزش به شکلی فعال‌تر عمل کنند و گزارش دقیقی از عملکرد خود به دفتر آموزش ارائه دهند، علاوه بر اعتبارات استانی، از محل اعتبارات متمرکز دفتر آموزش نیز وجوهی می‌پردازد».

وی افزود: «اعتبارات این دفتر در سال ۱۳۸۳، ۲ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان است، که بر طبق پیش‌بینی، یک میلیارد تومان آن صرف آموزش کارکنان دهیاری‌های کشور خواهد شد». با توجه به آنچه ذکر گردید، توسعه مهارت‌ها و گسترش دانش شغلی کارکنان شهرداری‌ها زمانی در شهرداری‌های سراسر کشور تحقق می‌یابد که شهرداران و شهرداری‌ها با تنظیم برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی شاغل در شهرداری‌ها، نیازهای توسعه‌ای را با در نظرگیری دو اصل استمرار و جامعیت آموزش‌ها تهیه و تدوین کنند و از تمامی ابزارها در جهت پیاده‌سازی بهینه آن بهره ببرند.



# برگزاری نخستین مراسم رونمایی از کتاب رونمایی یک کتاب

حمیده مؤمنی

کارشناس علوم ارتباطات اجتماعی

ارج گذاری به تولیدات فرهنگی و گرمی داشتن اهل فرهنگ از نشانه‌های حرکت جوامع در مسیر توسعه فرهنگی است. از سوی دیگر بسیاری از صاحب نظران امور شهری را اعتقاد بر آن است که توسعه فرهنگی ابزاری مؤثر در حل ریشه‌ای مشکلات امروزین شهرنشینی است. از همین رو بر مدیریت شهری است که از تولیدات فرهنگی و اهل فرهنگ حمایت کند. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با این نگرش در ۲۵ مرداد ماه سال جاری نخستین مراسم رونمایی از کتابی با عنوان «شهر فردا» را در فرهنگسرای دانشجوی تهران به اجرا درآورد، که گزارش آن در پی می‌آید.

در ابتدای این مراسم که جمعی از مدیران سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، استادان دانشگاه‌ها، مدیران شهری، اهل قلم و پژوهشگران مسائل شهری در آن حضور داشتند، علی افتخاری مدیر انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها رونمایی کتاب را احیای یکی از سنت‌های ارزشمند کتابخوانی خواند و گفت: «کتاب را ارج می‌نهیم و بر صدر می‌نشانیم، گرچه خود همواره بر صدر است. رونمایی تمثیلی است از ازدواج و در اینجا اشارتی است به پیوند کتاب و مردم و بهانه‌ای است برای اعلام شادی‌مان از کاشت بذری جدید در عرصه فرهنگ و شکری است اندک از آنکه «کلمه» را آفرید و بزرگداشتی است از آنانی که با قلم و نوشتن حیات بشری را تداوم دادند و تقدیری است از تلاشگران وادی نشر».

وی کار فرهنگی را کاری مشکل و زمان‌بر اما انجام شدنی دانست و اظهار داشت: «تحول فرهنگی و اهل فرهنگ را با بخشنامه و دستورالعمل نمی‌توان هدایت کرد و فرهنگ قبل از هر چیزی نیازمند آزادی، آرامش و انگیزه است».

افتخاری در ادامه به تشریح فعالیت‌های انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها پرداخت و نشریات ادواری سازمان را شامل ماهنامه شهرداریها، ماهنامه دهیاریها، فصلنامه مدیریت شهری، فصلنامه فرهنگ ایمنی، فصلنامه مدیریت پسماندها، فصلنامه سبزینه و ویژه‌نامه‌هایی در موضوعات مختلف شهری



نمایشگاه‌های کتاب و فعالیت‌های فرهنگ خواند و اظهار داشت که وزارت ارشاد اسلامی از آن حمایت همه جانبه به عمل خواهد آورد.

آخرین سخنران نیز علی اشرفی، عضو هیئت علمی دانشکده هنر و مترجم کتاب "شهر فردا" بود که به بیان رئوس کلی و امتیازات این کتاب پرداخت و اشاره کرد که کتاب شهر فردا به معرفی ۲۵ پروژه معروف معماری و شهرسازی امروز می‌پردازد که بعضاً هنوز پایان نیافته‌اند. وی کتاب را دارای سه امتیاز عمده دانست: «امتیاز اول وجود تصاویر ارزشمندی است که می‌تواند در آموزش معماری به عنوان منبع درسی مورد استفاده قرار گیرد؛ دوم معرفی مهم‌ترین معماران و شهرسازان معاصر دنیاست؛ و سوم زمینه‌سازی برای افزایش رقابت علمی میان پروژه‌های معماری از طریق تشریح پروژه‌های مهم معماری امروز دنیا».

در ادامه مراسم محمدحسین مقیمی، رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از کتاب "شهر فردا" رونمایی کرد و

برشمرد و افزود: «تاکنون انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نزدیک به ۱۰۰ عنوان کتاب منتشر کرده است. از ابتدای سال ۱۳۸۲ نیز بیش از ۶۰۰ هزار شماره نشریات ادواری و ۸۰ هزار جلد کتاب چاپ و پخش شده‌اند. از میان این کتاب‌ها ۱۶ عنوان چاپ اول و ۴۰ عنوان چاپ مجدد بوده‌اند. در واقع انتشارات در طول یک سال و نیم گذشته بیش از ۴۰ نشریه و کتاب در هر ساعت کاری و جمعاً بیش از ۵۰ میلیون برگ کتاب چاپ و پخش کرده است». وی در همین زمینه تولید لوح فشرده (CD) نشریات و تولید چند فیلم آموزشی در زمینه زلزله و بازیافت را از جمله تولیدات دیگر انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها دانست.

مدیر انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ضمن بیان مطالب مذکور استفاده از بخش خصوصی، تشکیل شورای کتاب و سیاستگذاری و برنامه‌ریزی نشریات، استفاده از نیروی انسانی متخصص و به کارگیری آخرین روش‌ها و فناوری‌های صنعت چاپ و حرکت به سوی نشر الکترونیک را از دیگر اقدامات



سپس با حضور معاون طرح و برنامه‌ریزی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی لوح یادبودی از سوی سازمان شهرداری‌ها و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به علی اشرفی اهدا شد و از چند تن از دست‌اندرکاران انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نیز تقدیر به عمل آمد.

گفتنی است در پایان این مراسم سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تفاهم‌نامه‌ای را به منظور گسترش همکاری‌ها و فعالیت‌های فرهنگی امضا کردند. براساس این تفاهم‌نامه طرفین از توسعه فعالیت‌های فرهنگی، هنری و دینی در مؤسسات و نهادهای مرتبط با فعالیت سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور حمایت خواهند کرد. همچنین همکاری‌های متقابل برای برپایی نمایشگاه‌ها، جشنواره‌ها، همایش‌ها و جز اینها، که مرتبط با فرهنگ شهری باشد، در سطوح مختلف محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی و راه‌اندازی اماکن فرهنگی و هنری در شهرها و تولید محصولات فرهنگی، نوشتاری، دیداری، شنیداری و چندرسانه‌ای انجام خواهند داد.

انتشارات برای غنی‌سازی فعالیت‌های آن برشمرد. در ادامه این مراسم، محمدحسین مقیمی ریاست سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، ضمن قدردانی از مؤلفان، مترجمان و دست‌اندرکاران نشر و همچنین انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، توسعه فرهنگی را به عنوان سرفصل توسعه کلیه اجزا و عناصر جامعه خواند و اظهار داشت: «ناهنجاری‌های اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و مشکلات شهری با توسعه فرهنگ کم‌رنگ خواهد شد. دستیابی به این نوع توسعه مستلزم گسترش فرهنگ نوشتاری به لحاظ اثرگذاری و پایداری بیشتر است. در این میان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با افزایش تولیدات خود امید آن را دارد تا در حیطه تخصصی خود - یعنی اعتلای فرهنگ شهری و شهروندی - به این امر مهم بپردازد».

ابوالقاسم هدایتی معاون طرح و برنامه‌ریزی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نیز با مثبت ارزیابی کردن کاری چون رونمایی کتاب به وسیله سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، آن را گامی مثبت برای حضور هر چه گسترده‌تر این سازمان در برگزاری

# نخستین نمایشگاه تخصصی - بین المللی مبلمان شهری

فرشته عمرانی

کارشناس مدیریت و برنامه‌ریزی

بستر خوبی برای معرفی بخش خصوصی فعال در زمینه مبلمان شهری و نیازسنجی بازار است، شناسایی و پویا شدن بخش خصوصی را از ضروریات فعالیت در حوزه مبلمان شهری می‌داند و در مورد هدف برپایی نمایشگاه می‌گوید: «هدف شهرداری از برپایی این نمایشگاه تنها گردهم آوردن وسایل و تجهیزات نبود بلکه هدف برقراری ارتباط بین بخش خصوصی و شهرداری‌ها بوده است».

رسول محققیان مدیر عامل شرکت نمایشگاه‌های بین‌المللی اصفهان نیز هدف از برگزاری این نمایشگاه را تعامل میان تولیدکننده و مصرف‌کننده می‌داند و حضور شرکت‌ها و مؤسسات تحقیقاتی در زمینه مبلمان شهری را از دستاوردهای این نمایشگاه بر می‌شمارد.

همچنین مرتضی سقائیان نژاد، شهردار اصفهان به هنگام بازدید از نمایشگاه، مبلمان شهری را مقوله‌ای با ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دانست که با افزایش جمعیت شهرنشین اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. وی خاطر نشان کرد: «جا دارد طراحی مبلمان شهری به عنوان یک رشته دانشگاهی مورد توجه قرار گیرد و نیروهای متخصص در این زمینه تربیت گردند».

دانش فنی موجود در طراحی و تولید مبلمان شهری در کشور گاه با درک صحیح از هویت بومی پاسخگوی تحولات و توسعه شهری بوده است و گاه نیز به بیراهه رفته است. مصطفی نکویی، معمار و استاد دانشگاه با بیان اینکه طراحی مبلمان شهری کاری بسیار حساس است، اصل مهم در این زمینه را سازگاری مبلمان شهری با محیط استفاده آنها می‌داند و می‌گوید: «وقتی نیمکتی را برای یک پارک طراحی می‌کنیم باید بدانیم که این نیمکت قرار است در چه شرایط اقلیمی استفاده شود. بعضی مواقع دیده شده که برای اقلیم‌های بسیار گرم یا بسیار سرد نیمکت‌هایی طراحی شده‌اند که ضمن استفاده آزاردهنده از آنها در تابستان و زمستان به سرعت نیز فرسوده شده‌اند. در کنار سازگاری عملکردی، سازگاری زیبایی شناختی نیز مطرح است. مثلاً در بافت تاریخی مثل میدان نقش جهان اصفهان نمی‌توان هر مبلمانی را مستقر کرد. مبلمان آنجا می‌باید با

برای سامان بخشیدن به زندگی شهری و پاسخگویی به نیازهای متعدد شهروندان، به عناصر و وسایلی نیاز است تا همچون اثاث خانه که امکان زندگی را در فضای محصور میان دیوارها فراهم می‌کنند، امکان گذران زندگی را در فضاهای باز عمومی شهر فراهم آورند و جریان، حرکت، سکون، تفریح، امنیت و جز اینها را تنظیم کنند. اصطلاح رایج این وسایل و عناصر، «مبلمان شهری» است. مبلمان شهری در واقع آن دسته عناصر شهری‌اند که در فضاهای عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند، این گونه عناصر هم جنبه کاربردی در خدمات شهری دارند و هم در زیباسازی فضای شهری مؤثرند.

شهرداری‌ها به لحاظ گستره وظایف و اختیارات‌شان بیشترین سهم و تأثیر را در ساماندهی مبلمان شهری بر عهده داشته‌اند. از این رو شهرداری اصفهان با هدف ایجاد ارتباط میان مدیران شهری و متخصصان و انتقال تجربیات در این زمینه و شناسایی و معرفی توان صنعت تولید مبلمان شهری، اقدام به برگزاری اولین نمایشگاه تخصصی بین‌المللی مبلمان شهری در محل نمایشگاه بین‌المللی استان اصفهان از روز سوم تا ششم شهریور ماه سال جاری کرد. این گزارش به شرح گوشه‌هایی از این نمایشگاه و طرح دیدگاه‌های کارشناسان، شهرداران و مدیران بازدیدکننده از آن می‌پردازد.

نمایشگاه تخصصی - بین‌المللی مبلمان شهری اولین تجربه در نوع خود بود. در طی برگزاری این نمایشگاه ۱۱۰ مؤسسه داخلی و خارجی در زمینه تولید و ساخت و طراحی انواع مبلمان شهری از قبیل نیمکت، صندلی، سکو، وسایل بازی کودکان، سنگفرش، گلدان‌های خیابان، فواره، پایه‌های روشنایی، لوازم نورپردازی، تجهیزات ترافیکی، تابلوهای راهنمایی و نمادهای حجمی فعالیت داشتند. براساس آمارگیری انجام شده در زمان برگزاری نمایشگاه، افرادی از ۱۶۰ شهر کشور از این نمایشگاه بازدید به عمل آوردند.

سید امیر سامع، مدیر نگهداری و تعمیرات حوزه معاونت خدمات شهری شهرداری اصفهان با بیان اینکه این نمایشگاه



ناصحیح، نازیبایی و جذاب نبودن رنگ‌ها در برانگیختن حس هیجانی افراد و مسائلی از این دست باعث ایجاد روحیه تخریب و یا عدم دقت در نگهداری مبلمان شهری می‌شود. بنابراین بابه‌کارگیری روش‌های غیر مستقیم در این مجموعه‌ها می‌تواند حس محافظت از مبلمان شهری را در مردم برانگیخت.

وندالیسم یا تخریب کور یکی از عواملی است که در شهرها موجب صدمه و خسارت به مبلمان شهری می‌شود. شکستن چراغ‌های روشنایی معابر، کج کردن تابلوها، خط کشیدن بر روی دیوارها و نظایر اینها رفتارهای رایج میان برخی گروه‌های اجتماعی در شهرهاست که تلاش شهرداری‌ها برای ساماندهی مبلمان شهری را با مشکل مواجه می‌سازد. به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران، طراحان مبلمان شهری نقش مؤثری در زمینه کاهش یا افزایش روحیه تخریب‌گرایی (وندالیسم) دارند. طراح می‌تواند با ابداع راه‌های مختلف در طراحی و استفاده از نظریات متخصصان و روان‌شناسان احساس احترام و تملک را نسبت به مبلمان شهری در افراد برانگیزد و این پدیده را که در تمام جوامع وجود دارد کاهش دهد.

این نمایشگاه در ششم شهریور ماه سال جاری به کار خود پایان داد. گفتنی است انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نیز با حضور در این نمایشگاه به ارائه ۷۰ عنوان کتاب، ماهنامه، فصلنامه و ویژه‌نامه این انتشارات پرداخت که مورد استقبال جمع کثیری از دانشجویان، استادان، شهرداران، اعضای شوراهای اسلامی، مدیران شهری و بازدیدکنندگان قرار گرفت.

همزمان با برپایی نمایشگاه مذکور، اولین همایش مبلمان شهری نیز به همت روابط عمومی شهرداری اصفهان برگزار گردید. محورهای این همایش عبارت بودند از: طراحی و مبلمان شهری، نقش متقابل طراحی شهری و مبلمان شهری، اصول مهم در طراحی مبلمان شهری، پیشینه مبلمان شهری در اصفهان عصر صفویه و ضرورت تنظیم ضوابط مبلمان شهری اصفهان. این محورها در قالب ۲۷ موضوع ارائه و بررسی شد.

این نشست تخصصی نیم روزه در پنجم شهریور ماه سال جاری با حضور شهردار اصفهان، اعضای شورای اسلامی شهر اصفهان، معاون خدمات شهری شهرداری اصفهان، کارشناسان، استادان، دانشجویان، صاحب‌نظران و همچنین میزبانان غرفه‌های نمایشگاه گفته شده برگزار گردید.

هویت تاریخی میدان سازگار باشد».

احمدرضا ساجدی، مدیر زیباسازی شهر اهواز یکی از بازدیدکنندگان این نمایشگاه بود. وی در خصوص کمبود نیروی متخصص شهرداری‌ها در امر مبلمان شهری می‌گوید: «محیط شهری چند عملکردی و چند نظمی است که از طریق تجهیزات و وسایل می‌توان میان آنها ارتباط برقرار کرد. در سیستم شهرداری‌ها اثرگذاری افراد بر طراحی، اجرا، نصب و نگهداری عناصر و تجهیزات شهری در خیلی از موارد تعریف نشده است و این باعث شکل‌گیری فضاهای نامطلوب در شهرها می‌شود که ناشی از اعمال سلیقه‌ها و بی‌توجهی به متخصصان این امر است».

محمد عقیلی، مدیر زیباسازی شهرداری اصفهان تأکید کرد: «مبلمان شهری بایستی همراه با شناخت و نشان دادن هویت باشد. فرهنگ ما با سایر کشورها متفاوت است».

در آمایش، طراحی و آماده‌سازی فضاهای شهری این نکته قابل توجه است که می‌بایست به هویت شهرها توجه داشت و از الگوبرداری کور کورانه اجتناب ورزید.

تقی شاهی شهردار باغیهداران (استان اصفهان) که به همراه اعضای شورای شهر مشغول بازدید از نمایشگاه بود، با مؤثر خواندن برگزاری چنین نمایشگاه‌هایی آن را فرصتی برای کسب ایده‌های جدید می‌داند و در این باره معتقد است: «مبلمان شهری باید براساس عوامل و پتانسیل‌هایی که در خود آن شهر وجود دارد طراحی و اجرا گردد و نباید الگویی خاص برای تمام شهرها ارائه شود».

انسان در شهرهای امروز با نوعی بیگانگی با گذشته و شهرهایی فاقد عناصر هویت بخش، هماهنگ و منسجم مواجه است. این شهرها مملو از طرح، حجم و رنگ‌اند که بر اغتشاش ذهن انسان می‌افزاید و باعث کاهش حس تعلق به محیط شهر خود می‌شود. در این زمینه مجید منافی کارشناس عمران و مجری چند طرح مجتمع فرهنگی - تفریحی از دیگر بازدیدکنندگان این نمایشگاه، با بیان ضرورت طراحی و اجرای مبلمان شهری مطابق با نیازهای موجود در فضاهای شهری و همچنین مطابق با آداب، رسوم، نگرش‌های سنتی و پذیرفتنی در ایران می‌گوید: «اکثر مردم ما به طور ذاتی آرامش و تفریح را در بازگشت به آداب و رسوم و نوع تفریحاتی که در دوران قدیم آن را تجربه کرده‌اند می‌بینند. کمالینکه در دهه اخیر شاهد افزایش فضاهای سنتی از قبیل: سفره‌خانه‌های سنتی بوده‌ایم و استقبال زیادی نیز از این مکان‌ها شده است. بر این اساس باید ضمن توجه به افزایش توقعات اجتماعی، در طراحی مبلمان شهری به گرایش‌های فرهنگی و شرایط طبیعی شهرها نیز پرداخته شود». وی بر این نکته نیز تصریح می‌کند که: «دقت مردم نسبت به مبلمان شهری در مجموعه‌هایی که در تعطیلات - به ویژه تعطیلات کوتاه مدت - از آن استفاده می‌کنند بیشتر است و بر این اساس می‌توان در این مکان‌ها روحیه تخریب را در مردم کاهش داد».

عوامل زیادی در ایجاد روحیه تخریب مؤثرند که یکی از آنها ایجاد حس ناخوشایند نسبت به عناصر شهری است. تناسب نداشتن امکانات با نوع فعالیت، عدم جایگزینی دقیق، طراحی



رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور:

## شهرداری‌ها با ساخت و سازهای غیرمجاز مقابله کنند

برشمرده شده است.

محمد حسین مقیمی با بیان اینکه ساخت و ساز در شهرهای کوچک و روستاهای کشور بر اساس روش‌های سنتی است و در زمان حاضر تنها کمتر از ۱۵ درصد مجموعه بافت‌های این مناطق در برابر حوادث غیرمترقبه مقاوم هستند، گفت: «نتایج بررسی‌های انجام شده در روستاها و شهرهای کوچک نشان می‌دهد که نوع ساخت و ساز در این مناطق به گونه‌ای است که اینها حداقل شرایط مطلوب را برای مقاومت در برابر زلزله و سایر حوادث غیرمترقبه ندارند و بیش از ۸۰ درصد آنها نیازمند نوسازی و مقاوم سازی‌اند».

معاون امور عمرانی وزارت کشور با اشاره به اعتبارات جهانی برای احیای بافت‌های فرسوده اظهار داشت: «در سال ۱۳۸۲ حدود ۳۰۰ میلیون دلار وام در قالب فاینانس برای مقاوم سازی بافت‌های فرسوده اختصاص داده شده بود که ۲۰۰ میلیون دلار آن به شهر تهران اختصاص داشت. علاوه بر آن در سال ۸۳ نیز ۳۰۰ میلیون دلار برای مقاوم سازی ساختمان‌ها و حمل و نقل ریلی از همین محل در نظر گرفته شده، که در این دو سال ۴۵۰ میلیون دلار از این اعتبار جذب و تخصیص یافته است».

گذشته از اعتبارات تخصیص یافته به امر مقاوم سازی، ۲۲۵ میلیون دلار وام با بازپرداخت بلندمدت از سوی بانک جهانی برای بازسازی چهار استان زلزله زده قزوین، کرمانشاه، زنجان و همدان منظور شده است».

وی برنامه‌های موجود شورای عالی ترافیک را کاهش رشد تصادفات دانست و گفت: «بر اساس این برنامه میزان رشد تصادفات تا پایان سال ۸۳ به صفر خواهد رسید و تا پایان سال ۱۳۸۴ این امر دارای رشد منفی خواهد شد. برای تحقق این هدف باید تا یک سال آینده، ۲۴ درصد از میزان تصادفات شهری و روستایی کاسته شود».

رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با تأکید بر اینکه برخورد با هرگونه ساخت و ساز غیرمجاز از وظایف قانونی شهرداری‌هاست، گفت: «هیچ نهاد، دستگاه، وزارتخانه و شخصیت حقیقی و حقوقی نمی‌تواند بدون پروانه، اقدام به ساخت و ساز کند و شهرداری‌ها باید با این کار مقابله کنند. در این زمینه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با تأکیدات رئیس جمهوری، یکی از شرایط خود را برای تخصیص اعتبار به دستگاه‌های دولتی، داشتن مجوز احداث ساختمان تعیین کرده است».

معاون عمرانی وزیر کشور درخصوص تصمیم‌گیری برای تعیین وضعیت حریم شهرها گفت: «هرگونه تصمیم‌گیری در این زمینه باید براساس توافقات بین شوراهای اسلامی شهرها صورت بگیرد و هیچ شورا یا شهرداری نمی‌تواند به صورت مستقل نسبت به تفکیک یا تعیین حریم شهر اقدام کند».

محمد حسین مقیمی ریاست سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور همزمان با آغاز هفته دولت، در جمع خبرنگاران رسانه‌ها، اقدامات فعالیت‌ها و برنامه‌های در دست اجرای این سازمان را در حوزه عمران ملی، مدیریت شهری، مدیریت روستایی و سایر موارد مرتبط تشریح کرد.

مقیمی در این نشست مطبوعاتی گفت: «در سال ۸۳، پیش بینی می‌شود از محل قانون تجمیع عوارض، حدود ۵ هزار میلیارد ریال اعتبار در اختیار سازمان شهرداری‌های کشور قرار گیرد. از این میزان، یک هزار و ۳۸۰ میلیارد ریال به دهیاری‌ها تعلق می‌گیرد و باقی مانده بین ۹۵۰ شهرداری توزیع خواهد شد. همچنین در سال جاری ۲۰۰ میلیارد ریال به عنوان یارانه قیر و ۹۰۰ میلیارد ریال اعتبار برای توسعه حمل و نقل شهری به منظور خرید اتوبوس، مینی بوس و ون (خودرو سبک ویژه حمل معلولین) در اختیار شهرهای کشور قرار می‌گیرد».

رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در ادامه افزود: «این اتوبوس‌ها در اختیار ۲۹ شهری که جمعیت بالای ۱۰۰ هزار نفر دارند قرار می‌گیرد؛ و به شهرهای دارای ۳۰ هزار تا ۱۰۰ هزار نفر جمعیت، مینی بوس واگذار می‌شود. علاوه بر اینها، ۲۳۰ ون نیز برای حمل و نقل معلولان و جانبازان در سال جاری، وارد ناوگان حمل و نقل عمومی خواهد شد».

مقیمی با اشاره به اینکه ۶۵ درصد هزینه خرید این اتوبوس‌ها و مینی بوس‌ها را دولت و ۳۵ درصد باقی مانده را شهرداری می‌پردازد، گفت: «مطابق مقررات، شهرداری‌ها باید ۵۰ درصد اتوبوس‌ها را در اختیار بخش خصوصی قرار دهند».

معاون امور عمرانی وزارت کشور در مورد توسعه سیستم حمل و نقل ریلی در کشور خاطر نشان کرد: «قطار شهری با مشارکت دولت در دست راه‌اندازی در شهرهای تبریز، اهواز، اصفهان، کرج، شیراز، و مشهد است. در بین اینها، قطار شهری مشهد فقط نیازمند خرید واگن است. درخصوص گسترش خطوط مترو تهران نیز گفتنی است که عمده مسیر خط ۱ و ۲ آن راه‌اندازی شده و دولت برای احداث خطوط ۳ و ۴ مترو تهران، حدود ۲ میلیارد دلار ارز تخصیص داده است. بدین ترتیب پیش‌بینی می‌شود که این پروژه در ۸ سال به اتمام برسد».

مقیمی در ادامه به ۱۰۰ میلیارد ریال وجه اختصاص یافته به شهرداری‌ها از محل جریمه‌های راهنمایی و رانندگی اشاره کرد و تأکید داشت که این مبلغ به احداث پارکینگ‌های طبقاتی، پل و سیستم‌های هوشمند، اختصاص یابد.

رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با اشاره به مسئله بافت‌های فرسوده، افزود: «بر اساس قانون بودجه سال ۸۳ دولت مکلف شده است طی برنامه‌ای ۱۰ ساله برای احیای بافت‌های فرسوده اقدام کند. در برنامه چهارم توسعه نیز با توجه به بافت‌های فرسوده، رعایت مقررات ساخت و ساز برای دریافت پروانه ساختمانی الزامی

## عملکرد دفتر بازرسی و امور استان‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

دفتر بازرسی و نظارت سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با نظارت بر ساخت و ساز، بررسی پرداخت‌ها از طریق تیم‌های بازرسی و همچنین رسیدگی به موارد شکایات مردمی، یکی از دفاتر سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌هاست که به عنوان ناظر بر عملکرد شهرداری‌ها مشغول به فعالیت است. مهدی جعفری، مدیر کل دفتر بازرسی و نظارت در تشریح عملکرد دفتر بازرسی و نظارت، با اشاره به عملکرد برخی شهرداری‌ها مبنی بر صدور مجوز بر اساس قولنامه که در برخی شهرها از جمله گلستان، رباط کریم و دماوند مشکلاتی را برای صاحبان اصلی ملک به وجود آورده است گفت: «تشکیل و ارسال تیم‌های کارشناسی از سوی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کل کشور برای اعمال نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها در زمینه صدور مجوز براساس سند ثبتی و یا حکم دادگاه در مورد املاکی که شامل ماده ۱۴۷ می‌شود، به منظور احقاق حقوق شهروندان صورت گرفت که در این خصوص پرداخت

جریمه به تخلفات صورت گرفته در حیطه وظایف شهرداری‌هاست که باید به آن رسیدگی شود».

وی در ادامه از جمله موارد نظارت این دفتر را در اجرای قانون شهرداری‌ها در خصوص حیطه وظایف شوراها دانست که به عقیده وی در پاره‌ای موارد بر اثر آگاهی نداشتن از قانون منجر به دخالت شوراها در وظایف اجرایی شهرداران می‌شود. به عنوان مثال می‌توان به تغییر کاربری زمین از سوی برخی شوراها اشاره کرد که طبق قانون بر عهده کمیسیون ماده ۵ است.

جعفری همچنین به پیگیری‌های این دفتر برای مشخص شدن تکلیف املاکی که به نوعی در طرح‌های جامع و تفصیلی شهری واقع شده‌اند اشاره کرد تا مشخص شد که آیا در مهلت قانونی ۱۸ ماهه در نظر گرفته شده بودجه‌ای برای پرداخت به مالکان این زمین‌ها اختصاص یافته است یا خیر.

در ادامه این نشست جعفری به تشریح شکایات مردمی مربوط به ساخت و ساز غیرمجاز در سال گذشته پرداخت و گفت: «بیشترین شکایات، مربوط به استان تهران با ۳۰۰ مورد و کمترین شکایت ۱۰ مورد مربوط به استان ایلام بوده است». وی با اشاره به اینکه طبق آمارهای رسیده از استان تهران در اطراف تهران ۲۰ درصد ساخت و ساز غیرمجاز به دست نهادهای دولتی و نظامی انجام می‌شود

گفت: «سازمان شهرداری‌ها هنوز در حال بررسی مجاز یا غیرمجاز بودن این ساخت و سازهاست. در صورت غیرمجاز بودن عملیات ساخت و ساز متوقف خواهد شد». وی توقف ساخت و ساز غیرمجاز در زمینی به مساحت ۲ هکتار در کرج را که به وسیله نیروهای نظامی انجام می‌شد و همچنین تپه‌های عباس آباد را که به دست نیروی انتظامی در حال ساخت و ساز غیرمجاز بود، از آن جمله ذکر کرد.

مدیر کل دفتر بازرسی و نظارت در خصوص ساخت‌وساز غیرمجاز در حاشیه دریای خزر با تصریح اینکه از گیلان تا مازندران حدود ۵۰ درصد زمین‌های مزروعی به وسیله انبوه سازان خریداری و تفکیک شده است، گفت: «پس از بررسی‌های فراوان و اعزام تیم‌های تحقیق گزارش‌هایی به قوه قضاییه داده شده که به دنبال آن قوه قضاییه از فعالیت این افراد جلوگیری می‌کند».

جعفری در پایان این نشست تعداد شکایات‌های مربوط به گرفتن رشوه از سوی پرسنل شهرداری‌ها را روزانه ۳۰ تا ۴۰ مورد خواند که رسیدگی به آن از طریق تماس با شهردار و یا اعزام کارشناس به محل انجام می‌شود. وی همچنین این شکایات را در سال گذشته ۱۰ مورد عنوان کرد که تمامی آن به انفسال خدمت این افراد منجر شده است.

## کودکان قم در

### «مدرسه شهروند کوچک»

شهرداری قم به منظور آشنایی کودکان با شهرداری و آموزش فرهنگ شهروندی، اقدام به تهیه و توزیع کتابچه‌ای با عنوان «در مدرسه شهروند کوچک» ویژه کودکان دوره ابتدایی، در



### سطح مدارس کرده است.

این کتابچه که دبیرخانه تحول اداری شهرداری قم آن را منتشر ساخته، برای کودکان سنین ۷ تا ۱۱ تهیه شده است.

گفتنی است، کتابچه مذکور در ۴۸ صفحه - ۱۱ درس - طراحی و تدوین گردیده و در آن سعی شده است تا با زبانی ساده و قابل درک آموزش‌هایی در خصوص مسائل مختلف شهری به کودکان داده شود.

این کتابچه در برگزیده موضوعاتی همچون نگهداری از فضای سبز، بازیافت، حمل و نقل شهری، آتش نشانی، آشنایی با خانه‌های فرهنگ و نظایر اینها در قالب سرفصل‌هایی است همچون: معلم مدرسه، شهرما خانه ما، همکاری با شهرداری، خانه فرهنگ، خیابان، اتوبوس، پارک، باغبان، رفتگر محله، ماشین حمل زباله، بازیافت و آتش نشانی. در آن برای جذابیت بیشتر، از نقاشی و عکس و شعرهای مرتبط با موضوعات درسی استفاده شده است.

برای نمونه در درس پنجم با عنوان «اتوبوس»، کودکان با زبانی ساده به حفظ و نگهداری و استفاده درست از اتوبوس در شهر دعوت شده‌اند. همچنین

عکس‌هایی از بچه‌های مدرسه هنگام عدم رعایت نظافت و بی‌توجهی به نگهداری از اتوبوس چاپ شده است تا کودکان از انجام این قبیل کارها بپرهیزند. سپس شعری با مضمون درس سروده شده است تا مطالب آموزش داده شده بیشتر در ذهن کودک جای بگیرند.

از این پس کودکان شهر قم می‌توانند با ارسال آثار خود شامل نقاشی، شعر، عکس و جز اینها کارت عضویت مدرسه شهروند را دریافت کنند و از برنامه‌های تدارک دیده شده شهرداری در قالب مسابقه، بازدید از فعالیت‌های شهرداری و اردوهای تفریحی - آموزشی استفاده کنند.

آموزش در سنین کودکی چنان با رفتار کودکان عجین می‌شود و در دنیای آنان جای می‌گیرد که تا بزرگسالی نیز آنان را همراهی می‌کند. شهرداری‌ها با توجه به این امر می‌توانند با سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های بلند مدت بر روی آموزش به کودکان در خصوص مسائل شهر و شهروندی، به تربیت شهروندانی مسئول و حساس نسبت به محیط شهری در آینده، همت گمارند.





## گره ترافیکی شهر ارومیه گشوده شد

شهرداری ارومیه به منظور گشودن گره‌های ترافیکی یکی از پررفت و آمدترین میدان‌های این شهر، اقدام به احداث پل زیرگذر و روگذر در محل این میدان کرد.

با توجه به ترافیک سنگین تقاطع میدان نبوت واقع در جنوب شرقی شهر ارومیه، شهرداری این شهر به منظور رفع معضل ترافیکی و ایجاد روانی تردد وسایط نقلیه، طرح احداث پل زیرگذر و روگذر نبوت را پیشنهاد کرد. عملیات احداث پل زیرگذر و روگذر نبوت که در مجاورت پل شهرچای ارومیه قرار دارد، از آبان ماه سال ۱۳۸۲ و با اعتبارات استانی معادل ۸۰۰ میلیون تومان آغاز گردید.

ناگفته نماند که ساخت پل روگذر به طول ۷۸،

تومان اعتبار برای تکمیل پل - شامل رنگ آمیزی، ایجاد فضای سبز و جز اینها - رسماً در هفته دولت افتتاح شد.

عرض ۲۴ و ارتفاع ۷/۵ متر و نیز مسیر زیرگذر با طول ۳۷۰ متر و عرض ۲۵ متر در مرداد ماه سال جاری به اتمام رسیده است.

این پروژه با تخصیص یک میلیارد و یکصد میلیون

شکل، ترک خوردگی و خرابی سطح آن، جلوگیری می‌کند.

رضا منتظری، مدیر کل دفتر تأسیسات و زیرساخت‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در مورد به کارگیری فناوری کامپوزیت در آسفالت کشور چنین توضیح داد: «درحقیقت این فناوری هنوز به طور کامل وارد ایران نشده است و هدف از برگزاری این نشست علمی - آموزشی در واقع بیشتر طرح موضوع، فرهنگ سازی و فراهم آوردن زمینه به کارگیری از این فناوری جدید (کامپوزیت) است تا دست‌اندرکاران، تولیدکنندگان، محققان و مجریان نسبت به آن آگاهی یابند و سرمایه‌گذاری‌های لازم را بر روی آن انجام دهند».

وی افزود: «این فناوری برای شهرداری‌ها مزایای بسیاری دارد که از آن جمله می‌توان به ارتقای کیفیت آسفالت، افزایش عمر آسفالت و در نهایت کاهش هزینه‌ها اشاره کرد؛ زیرا هزینه مرمت آسفالت معابر شهری کشور سالانه بیش از ۳ هزار میلیارد ریال است». ناگفته نماند که در آسفالت ریزی محور آزادراه تهران - قم از این فناوری استفاده شده است که در واقع اولین پروژه تجربه شده ایران در این زمینه به شمار می‌رود و گفتنی است که اعضای شرکت کننده در این نشست نیز از این محل بازدید کردند.

مؤسسه کامپوزیت ایران، مؤسسه ژئوتکنیک و مقاومت مصالح، وزارت راه و ترابری و هیئتی علمی از سوئیس و آلمان شرکت داشتند.

این نشست علمی - آموزشی دو هدف ارتقای کیفیت آسفالت معابر شهری و به کارگیری فناوری‌های جدید جهانی در این خصوص را دنبال می‌کرد. از جمله موضوعات مطرح شده در این نشست به کارگیری صنعت کامپوزیت در تقویت آسفالت و رویه معابر شهری بود.

گفتنی است کامپوزیت یا FRP نوعی تقویت کننده است که کیفیت آسفالت را ارتقا می‌دهد و از مشکلات اصلی که برای آسفالت به وجود می‌آید، اعم از تغییر

## کامپوزیت، فناوری جدید در آسفالت

دفتر تأسیسات و زیرساخت‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به منظور افزایش سطح آگاهی معاونان فنی و عمرانی شهرداری‌های کشور نشست تکنولوژی آسفالت را در شهریور ماه سال جاری برگزار کرد.

در این نشست کارشناسانی از دفاتر فنی استانداری‌ها، معاونت فنی و عمرانی شهرداری‌ها،



مسکونی و واحدهای تجاری و یا ایجاد فضای سبز (کاشت نهال و گل) در جلوی ساختمان‌هایشان کنند، از پرداخت عوارض سطح شهر معاف می‌شوند.

در ابتدا شهرداری طرح مشارکت شهروندان در زیباسازی محیط شهری (نماسازی و ایجاد فضای سبز) و معافیت از عوارض پرداختی را در شورای شهر مطرح

قره آجاج از توابع مرکز شهرستان چاروایماق آذربایجان شرقی است. شهرداری این شهر در ابتکاری نو از شهروندان برای زیبا سازی محیط شهری دعوت به عمل آورده است.

شهرداری قره آجاج طی مصوبه‌ای از سوی شورای شهر اعلام کرد شهروندانی که اقدام به نماسازی منازل

## ابتکار شهرداری قره آجاج در زیباسازی نمای شهر

کرد و پس از موافقت در این شورا، شهرداری قره آغاچ بلاکاردهایی را به منظور اطلاع رسانی در این مورد در نقاط مختلف این شهر ۷ هزار نفری نصب کرد. نادر داوودی، شهردار قره آغاچ، با اشاره به استقبال شهروندان در مشارکت با شهرداری چنین توضیح داد: «این طرح با استقبال اهالی قره آغاچ مواجه شد، به گونه‌ای که آنان به صورت خودجوش با نظارت کارشناسان فضای سبز و عمران شهرداری اقدام به ایجاد فضای سبز و نامسازی و رنگ آمیزی ساختمان‌های خود کردند».

ناگفته نماند که شهرداری بدین منظور اقدام به توزیع ۵۰۰ اصله نهال و درختچه شناسنامه‌دار بین اهالی خیابان امام خمینی (از خیابان‌های اصلی این شهر) کرده است.

شهرداری قره آغاچ همچنین به منظور اجرای سیاست‌های خود در زمینه زیباسازی محیط شهری اقدام به شناسایی ساختمان‌های مخروبه در سطح شهر و صدور اخطاریه برای آنها کرده است. بر این اساس، این گونه ساختمان‌ها می‌بایست تخریب و یا نوسازی شوند؛ و در صورت بی‌توجهی به مهلت تعیین شده از سوی

شهرداری، نیروی انتظامی و دادگستری وارد عمل خواهند شد.

بد نیست اضافه شود که بر اساس تحقیقات علمی، نقش زیباسازی نماها و فضاهای شهری در ایجاد انگیزش و تغییر روحیه و رفتار شهروندان به اثبات رسیده است. با آنکه در کشور ما هنوز قوانین و مقررات روشنی برای ضابطه‌مند کردن این امر وجود ندارد، اقدامات تشویقی و تنبیهی مانند آنچه شهرداری قره آغاچ انجام داده است می‌تواند در بهبود سیما و منظر شهرها بسیار مؤثر باشد.

## شهر بازی نجف آباد نوسازی شد

شهرداری نجف آباد به منظور فراهم کردن محیطی شاد و با نشاط برای شهروندان نجف‌آبادی تنها پارک مجهز به وسایل بازی الکترونیکی شهر را با نام «مجموعه فرهنگی - تفریحی شهرشادی» پس از چهار سال متروک ماندن، بازسازی کرد. این مجموعه چهار هکتاری دارای امکاناتی نظیر دریاچه مصنوعی به مساحت ۱۰/۰۰۰ متر مربع، وسایل بازی الکترونیکی (کاترپیلا، تاب زنجیره‌ای، صندلی پرند، چرخ فلک و نظایر اینها) و فضای سبز و محوطه برای نشستن و استراحت شهروندان است. در نجف آباد ۲۰۵ هزار نفری (طبق آخرین سرشماری)، «شهر شادی» تنها پارک دارای وسایل بازی الکترونیکی است، که پس از چهار سال متروک



نجف آباد - مجموعه فرهنگی تفریحی شهر شادی

ماندن، اغلب وسایل آن فرسوده و بی‌استفاده شده بودند. شهرداری نجف‌آباد باهدف خدمات رسانی به شهروندان هزینه‌ای حدود چهار صد میلیون ریال از محل اعتبارات شهرداری صرف بازسازی و راه‌اندازی مجدد این مجموعه کرد.

شهرداری نجف آباد همچنین به منظور استفاده بیشتر شهروندان از این مجموعه، بر روی تمامی نرخ‌های مجموعه مذکور اعم از ورودی و وسایل بازی تعبیه شده در پارک که به بخش خصوصی واگذار شده است، نظارت دارد.

ناگفته نماند که شهرداری برای حفظ امنیت جانی شهروندان استفاده‌کننده از این مجموعه با شرکت بیمه آسیا قراردادی منعقد کرده است که طبق این قرارداد افراد از لحظه ورود تا زمان خروج از این مجموعه تفریحی تحت پوشش بیمه قرار می‌گیرند.

## مسیرهای ویژه نابینایان در تبریز

شهرداری منطقه ۳ تبریز با بهسازی معابر عمومی، مسیرهای ویژه‌ای را برای تردد نابینایان در پیاده‌روهای سطح منطقه طراحی و ایجاد کرده است.

شهرداری منطقه ۳ تبریز ایجاد مسیرهای ویژه برای تردد نابینایان را با هدف همسان‌سازی محیط‌های شهری برای استفاده افراد کم توان و ناتوان به انجام رسانده است.

در این عملیات که از خیابان ۱۷ شهریور منطقه ۳ آغاز شده، شهرداری به هنگام تخریب و بازسازی پیاده‌روها علاوه بر طراحی مسیر عادی با مصالح مسطح برای عبور و مرور افراد سالم، مسیر ویژه طولی نیز در کنار جداول پیاده‌روها برای افراد نابینا ایجاد کرده است.

برای اینکه نابینایان بتوانند این مسیرها را تشخیص

دهند، محل‌های مذکور با مصالح آجدار مشخص شده است تا این گونه افراد با لمس از طریق عصا بتوانند مسیر عبوری خود را انتخاب کنند.

شهرداری منطقه ۳ تبریز، در تلاش است تا مسیرهای ویژه عبور نابینایان را در سطح منطقه استحفاظی خود گسترش دهد.



## شهروندان فارسان بیمه شدند

شهرداری فارسان، در استان چهارمحال و بختیاری، ضمن انعقاد قرارداد با یک شرکت سهامی بیمه، کلیه شهروندان محدوده جغرافیایی تحت نظارت خود را تحت پوشش بیمه مسئولیت

جامع شهرداری قرار داده است.

شهرداری فارسان همسو با اهداف سازمانی اش و در حمایت از حقوق شهروندان، آنان را در مقابل حوادث غیرمترقبه و عواملی که شهرداری مسئول آن شناخته شود به مدت یک سال (۸۳/۳/۳۱ الی ۸۴/۳/۳۱) بیمه کرد.

بر اساس این قرارداد چنانچه در نتیجه فعل یا ترک فعل بیمه گذار (شهرداری) خسارتی به اشخاص ثالث

(شهروندان) وارد آید و بیمه گذار مسئول جبران آن شناخته شود، بیمه گر می تواند با رعایت قوانین و شرح وظایف قانونی شهرداری (قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و الحاقیه های بعدی) نسبت به جبران خسارت اقدام کند.

برخی از خساراتی که شهرداری فارسان مسئول جبران آن شناخته شده است شامل حوادث ناشی از سقوط درختان بر روی وسایط نقلیه، منازل، اماکن و افراد عبوری، حوادث ناشی از سقوط افراد و وسایل نقلیه در گودال و کانال و ترانشه های حفاری شده، مسمومیت افراد در اثر سمپاشی، خسارات ناشی از رفع سد معبر، خسارات ناشی از عدم جلوگیری از تخلیه ضایعات ساختمانی در مکان های غیرمجاز، خسارات ناشی از عدم رفع خطر از دیوارها و خسارات ناشی از سقوط تابلوهای نصب شده به وسیله شهرداری، حوادث مربوط به برق گرفتگی افراد از پایه های روشنایی پارک ها، اتفاقات ناشی از طعمه گذاری و معدوم کردن حیوانات موذی و ولگرد و جز اینها.

در بند ۳ بیمه مسئولیت جامع شهرداری فارسان نرخ حق بیمه به ازای هر نفر حداقل ۳۰۰ ریال قید شده است. به بیانی دیگر، به ازای ۲۳ هزار نفر جمعیت شهر مبلغ شش میلیون و ۹۰۰ هزار ریال به عنوان حق بیمه پرداخت گردیده است.



فارسان

## شهرداری اصفهان و کارنامه اداره تدوین قوانین

اداره تدوین قوانین و بولتن حقوقی شهرداری اصفهان به منظور پاسخگویی به نیازهای حقوقی و قانونی شهرداری ها در سال ۱۳۷۸ تأسیس گردیده و تاکنون چهار عنوان کتاب تدوین و منتشر کرده است.

مهم ترین وظایف این اداره عبارتند از: احراز هویت قوانین و مقررات مرتبط با مسئولیت های متعدد و متنوع و سنگین شهرداری، از طریق تفکیک و تمیز قوانین ناسخ و منسوخ از محاکم معتبر؛ تدوین قوانین، مصوبات و بخشنامه های مرتبط با شهرداری، و بررسی کیفیت کاربرد، طبقه بندی، آرشیو موضوعی و تاریخی آنها.

اقدامات این اداره به منظور دسترسی آسان و سریع و دقیق هر یک از حوزه های معاونت و مدیریت ادارات، سازمان های وابسته، شهرداری های مناطق و بهره وری کارشناسان حقوق صورت می گیرد. بدیهی است کارشناسان امور حقوقی با استفاده از قوانین و مصوبات طبقه بندی و تفکیک شده می توانند از آنها به عنوان مستندات طرح دعاوی و شکایات استفاده کنند.

اداره تدوین قوانین و بولتن حقوقی شهرداری اصفهان تاکنون چهار کتاب با این عنوان ها منتشر ساخته است: «شهرداری ها در آیین آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، با آخرین اصلاحات و الحاقات»، «قانون صدور چک با کلیه اصلاحات و الحاقات»، و «برگزیده قوانین و مقررات مورد نیاز شهرداری ها»، که اهمیت ویژه ای خصوصاً برای شوراها و شهرداری ها دارد.

گفتنی است که اداره مذکور مشتمل بر واحدهای زیرمجموعه ای چون مطالعات و تحقیقات، تدوین قوانین و مقررات شهرداری، مقالات حقوقی و بولتن، کتابخانه تخصصی حقوق با حدود ۲۵۷۰ جلد کتاب، گروه آموزش، بانک اطلاعات قوانین و اطلاع رسانی، آرشیو قوانین و مقررات و انتشارات است.

عمده ترین اقدامات اداره تدوین قوانین و بولتن حقوقی عبارتند از: اعلام جدیدترین بخشنامه های واصله وزارت کشور از شبکه اینترنت و ارجاع آن بر حسب ارتباط موضوع به هر یک از معاونان، مدیران و شهرداران مناطق، بررسی هویت قوانین و مقررات شهرداری، پاسخ به استعلام های قانونی همکاران در حوزه های مختلف شهرداری و سازمان های وابسته، تهیه طرح جامع و کامل نرم افزار و قوانین و مقررات و



آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری و بخشنامه ها و دستورالعمل های مربوط به شهرداری، تدوین موضوعی و تاریخی عناوین قوانین و مقررات مرتبط با شهرداری به تفکیک و بر حسب ارتباط موضوع و شرح وظایف هر یک از معاونان و مدیران و ارسال یک نسخه مرتبط برای آنها، و اقداماتی از این دست.

## فاز اول فاضلاب شهری بندرعباس، پس از ۳۸ سال به بهره‌برداری رسید

فاز اول طرح فاضلاب شهر بندرعباس پس از ۱۰ سال عملیات اجرایی و صرف هزینه‌ای حدود ۳۶۲ میلیارد ریال در ۲۵ تیرماه سال جاری در قسمت شرقی شهر به بهره‌برداری رسید.

شیوه دفع فاضلاب شهر بندرعباس که به طریقه سنتی و چاه‌های جذبی انجام می‌شد، همواره به عنوان یکی از بزرگ‌ترین مشکلات این شهر در دهه‌های گذشته مطرح بوده است. بالا بودن سطح آب‌های زیرزمینی و نفوذ ناپذیری خاک منطقه و نیز کمبود منابع آب و قیمت تمام شده بالای آن و لزوم استفاده و بهره‌گیری از پساب تصفیه شده فاضلاب برای آبیاری فضای سبز عمومی و همچنین کشاورزی و صنعت، ضرورت طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب بندرعباس را اجتناب ناپذیر کرد.

## سند راهبردی نظام جامع توسعه شهرداری‌های منطقه‌ای کاشان

شهرداران شهرستان‌های کاشان، آران و بیدگل به منظور رفع مشکلات مشترک بین شهرداری‌های این منطقه طرح پیشنهادی سند راهبردی نظام جامع توسعه شهرداری‌های منطقه‌ای را تهیه کردند.

این طرح پیشنهادی که در سطح منطقه‌ای و با توجه به نیازهای موجود شهرداری‌های شهرستان‌های کاشان و آران و بیدگل تدوین شده است، اهدافی از این دست را مد نظر دارد: دستیابی به ایجاد زمینه مناسب در تبادل تجارب و اطلاعات بین شهرداری‌های منطقه،

## جشنواره مرز پرگهر در شاهین شهر

شهرداری شاهین شهر در استان اصفهان با هدف ایجاد فضا و محیطی شاد و مفرح برای شهروندان و معرفی آداب و رسوم ایرانی همایش فرهنگی هنری «مرز پرگهر» را به مدت یک هفته در شاهین شهر اصفهان برگزار کرد.

هدف از برگزاری این جشنواره ارتقای سطح فرهنگی و معنوی شهر و جامعه، ایجاد محیطی با نشاط برای

به همین منظور، مطالعات اولیه طرح در سال ۱۳۴۵ به وسیله مشاوران ارائه شد که به دلایلی همچون وقوع انقلاب و جنگ ۸ ساله به مرحله اجرا نرسید. این طرح مجدداً در سال ۱۳۶۹ مورد بازنگری قرار گرفت که این بار با وقفه‌ای ناشی از عدم تأمین بودجه کافی، عملیات اجرایی شبکه فاضلاب شهر به نیمه دوم سال ۱۳۷۲ موقوف گشت.

در این سال عملیات اجرایی طرح با تقسیم شهر به دو قسمت شرقی و غربی آغاز گردید. ابتدا قسمت شرقی شهر واقع در منطقه گلشهر جنوبی در حیطه اجرایی این طرح قرار گرفت.

طی ۱۰ سال تلاش متخصصان و پیمانکاران و مشاوران داخلی، فاضلاب قسمت شرقی شهر شامل ۲۰۰ کیلومتر خطوط اصلی، شبکه فرعی، شبکه جمع‌آوری خطوط انتقال و چهار ایستگاه بالابر، پمپاژ و تصفیه خانه فاضلاب در ۲۵ تیرماه ۸۳ به بهره‌برداری رسید.

طرح فاضلاب شهر بندرعباس با تجهیزات داخلی تحقق یافته است و هم‌اکنون اجرای خطوط اصلی آن در قسمت غربی شهر آغاز شده است که پیش‌بینی می‌شود

امکان پشتیبانی سخت افزاری و نرم افزاری شهرداری‌های منطقه از یکدیگر، یکسان‌سازی روش‌ها و رویه‌های اداری در بین شهرداری‌های منطقه، امکان پیگیری‌های همسو در رفع نیازهای مشترک شهرداری‌ها، و امکان تدوین برنامه‌های مشترک منطقه‌ای از طریق یکپارچه‌سازی برنامه‌های شهری.

هم‌اینک پیش‌نویس نهایی طرح سند راهبردی نظام جامع توسعه شهرداری‌های شهرستان کاشان برای ایجاد ضمانت حقوقی لازم به استانداری اصفهان فرستاده شده است که در صورت تصویب وزارت کشور ضمانت اجرایی می‌یابد و می‌تواند بین شهرداری‌های کشور تسری پیدا کند.

در این سند پیشنهاد شده است تا مدیریت عالی نظام جامع توسعه شهرداری‌های منطقه‌ای در صورت اجرا در

شهروندان، تقویت آداب و رسوم و حفظ سنت‌ها و آشنایی نوجوانان و جوانان با فرهنگ و سنت‌های ایرانی بوده است.

در این جشنواره ۱۶ استان کشور حضور داشتند و گروه‌های شرکت‌کننده از نقاط مختلف سرزمین ایران هر یک با لباس‌های بومی - محلی معرف دیار خود بودند. بر طبق آمارهای رسمی نزدیک به ۱۹۵ هزار نفر از محل برگزاری جشنواره دیدن کردند.

گفتنی است، هر یک از استان‌ها چادرهای‌شان را به سبک محل زندگی‌شان تزئین کرده بودند و بازدیدکنندگان را به میهمانی می‌پذیرفتند و با آنان به

۷۰ کیلومتر را تحت پوشش قرار دهد.

در مورد مشخصات طرح فاضلاب شهر بندرعباس می‌توان گفت که سیستم‌های جمع‌آوری فاضلاب شهر به طور ثقلی و به صورت شبکه مجزا در نظر گرفته شده است. علاوه بر اینها طول کل لوله گذاری شبکه جمع‌آوری فاضلاب حدود ۵۳۰ کیلومتر، و شامل ۸۰ کیلومتر شبکه اصلی و ۴۳۰ کیلومتر شبکه فرعی است که به وسیله خط انتقالی در امتداد ضلع شرقی خورگورسوزان، که شهر را به دو قسمت شرقی و غربی تقسیم کرده است، به محل تصفیه خانه فاضلاب منتقل می‌شود.

در مورد احداث تصفیه خانه فاضلاب باید افزود که مکان این تصفیه خانه در زمینی به وسعت ۳۰ هکتار در بالادست خورگورسوزان در نظر گرفته شده است که پس از تکمیل، ۳۲۰ هزار نفر تحت پوشش آن قرار خواهند گرفت.

گفتنی است، امسال ۱۳۵ میلیارد ریال اعتبار به تکمیل این طرح اختصاص یافته است، که با این اعتبار عملیات اجرایی ۱۷ کیلومتر شبکه اصلی و ۶۰ کیلومتر شبکه فرعی در دستور کار قرار می‌گیرد.

سطح شهرداری‌های کشور در چارچوب سیاست‌های کلی و برنامه‌های ملی مصوب، به وسیله شورایی با عنوان «شورای عالی شهرداری‌های کشور» - به عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری - اعمال گردد.

اعضای این شورا متشکل از شهرداران شهرداری‌های منطقه‌ای، یک نفر نماینده از میان اعضای شوراهای شهر منطقه‌ای به پیشنهاد مشترک شوراهای مذکور، یک نفر نماینده از سوی سازمان شهرداری‌ها و یک نفر نماینده از سوی استانداری‌ها خواهد بود.

همچنین دبیرخانه شورا و مرکز مدیریت و توسعه از دیگر ارکان و زیربخش‌های اجرایی مدیریت نظام توسعه شهرداری‌های منطقه‌ای کشور در نظر گرفته شده است.

گفت‌وگو می‌نشستند. علاوه بر آن محصولات و صنایع دستی محل خود را نیز به مردم عرضه می‌کردند.

از دیگر برنامه‌های این جشنواره می‌توان به برگزاری موسیقی زنده، انجام حرکات موزون محلی، اجرای نمایش‌های آیینی و مانند اینها اشاره کرد.

طی نظرسنجی به عمل آمده در این جشنواره ۸۰٪ در صد شاهین شهری‌ها از برگزاری این جشنواره اظهار خرسندی کردند و خواستار برگزاری سالانه این جشنواره شدند.

گفتنی است حضور شهروندان و به ویژه جوانان و نوجوانان در این جشنواره‌ها نه تنها موجب آشنایی آنان با

فرهنگ‌های مختلف ملی می‌شود بلکه برپایی چنین برنامه‌ها و جشنواره‌هایی به صورت سالانه باعث می‌گردد تا شهروندان دست به دست یکدیگر به بهسازی محیط

شهری بپردازند و شهر را برای برگزاری چنین برنامه‌ای مهیا کنند. شهرداری‌ها نیز با برگزاری چنین جشنواره‌هایی ضمن مشارکت در توسعه فرهنگی شهر،

موجب ارتقای منزلت خود نزد شهروندان می‌شوند.

## کارگاه تخصصی تدوین منشور توسعه پایدار بم

کارگاه تخصصی تدوین منشور توسعه پایدار بم با همکاری مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، کمیته ملی توسعه پایدار، شورای عالی معماری و شهرسازی، وزارت کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و استانداری کرمان در نیمه شهریور ماه سال جاری برگزار شد.

گفتنی است منشور توسعه پایدار بم سعی دارد الگویی مطلوب برای توسعه همه جانبه (اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، زیست محیطی) و راه حلی برای ارتقای کیفیت زندگی نسل حاضر در شهرستان زلزله‌زده بم ارائه دهد، به گونه‌ای که نسل آینده نیز از منابع طبیعی محروم نگردند. مصطفی کیانی، دبیر کارگاه تخصصی تدوین منشور

توسعه پایدار بم، در مورد علت و چگونگی برگزاری این نشست چنین توضیح داد: «پیشنهاد برگزاری این کارگاه ابتدا به وسیله کمیته ملی توسعه پایدار مطرح شد، زیرا براساس برنامه توسعه پایدار سازمان ملل متحد موسوم به «دستور کار ۲۱» که حاصل توافق جهانی است، برنامه‌ریزی و مدیریت اسکان بشر در نواحی مستعد فاجعه به معنی به وجود آوردن «فرهنگ ایمنی»، «برنامه‌ریزی پس از فاجعه» و «بازسازی پس از فاجعه» با نگاه توسعه پایدار برای همه کشورها، به ویژه کشورهای مستعد فاجعه برای کاهش تأثیرات منفی بلایای طبیعی و سوانح انسانی است. از همین رو، حال که شهر بم دچار زلزله شده و فرصتی برای بازسازی آن پدید آمده است، بهتر است تا این بازسازی با نگاه توسعه پایدار صورت گیرد».

وی افزود: «منشور توسعه پایدار بم در واقع به برنامه‌ریزان، مسئولان و دست‌اندرکاران بازسازی بم پیش و نگرش علمی ارائه می‌دهد که حاصل دیدگاه‌های کارشناسان و مذاکرات با نمایندگان دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دخیل در

باززنده‌سازی بم است».

در این کارگاه پیش‌نویس منشور توسعه پایدار بم با دیدگاه توسعه پایدار در زمینه عوامل زیست محیطی، کالبدی، اقتصادی، روان‌شناختی، فرهنگی و اجتماعی تدوین شد. این پیش‌نویس پس از نظرخواهی از کارشناسان و توافق با مقامات مسئول در بازسازی و احیای بم در آینده از سوی کمیته ملی توسعه پایدار به صورت کتابچه‌ای در خواهد آمد و در اختیار ارگان‌های ذی‌ربط قرار خواهد گرفت.

## اجرای بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها در گرگان

شهرداری گرگان به منظور جلوگیری از به خطر افتادن امنیت جانی شهروندان و حفظ جان شهروندان اقدام به اجرای بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها کرد.

طبق بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، شهرداری‌ها "موظف به اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم

برای رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی شهرها هستند".

همچنین در قانون اشاره شده است که شهرداری موظف است به منظور رفع خطر از بناهای مذکور پس از کسب نظر مأموران فنی خود به صاحبان اماکن متخلف ابلاغ مهلت‌دار صادر کند و اگر ابلاغ شهرداری در وقت مقرر به اجرا گذاشته نشود، شهرداری راساً اقدام خواهد کرد و هزینه مصرف‌شده را به اضافه پانزده درصد از مالک دریافت خواهد کرد. گفتنی است، شهرداری گرگان دارای ۵ ناحیه شهری است که هر یک از مأموران نواحی شهرداری طی بازرسی‌های روزانه خود اقدام به شناسایی

اماکن خطرآفرین شهری می‌کنند. سپس مکاتباتی با مالک مذکور به منظور تعیین مهلت قانونی برای تخریب یا بازسازی صورت می‌گیرد که در صورت عدم توجه مالک در پایان مهلت تعیین شده، از سوی شهرداری اطلاعیه‌ای به صورت پارچه نویس بر روی ملک نصب می‌شود، بدین مضمون که "این ملک برای شهروندان خطر جانی دارد و می‌بایست تا ده روز آینده نسبت به تخریب یا بازسازی آن اقدام شود". آن‌گاه اگر باز هم مالک اقدامی در این زمینه نکند، این بار شهرداری برای انجام عملیات تخریب بنا، از بولدوزر استفاده خواهد کرد.

شهرداری گرگان همچنین اقدام به شناسایی ساختمان‌های نیمه‌کاره‌ای که بی‌انها کنده و به دلایلی رها شده، کرده است. به گفته یکی از کارشناسان شهرداری چنین ساختمان‌هایی به مرور زمان نشست می‌کنند و موجب خرابی معابر عمومی شهر می‌شوند. در این گونه موارد نیز شهرداری در ابتدا با این مالکان مکاتبه می‌کند در صورت عدم توجه، شهرداری به طور مستقیم وارد عمل می‌شود و اقدام به بازسازی آن محل می‌کند و هزینه مصرف‌شده از سوی شهرداری به علاوه جریمه تعیین شده در پرونده این ملک ثبت می‌شود تا در صورت مراجعه مالک مبلغ مذکور از وی گرفته شود.

گفتنی است، شهرداری گرگان از سال ۱۳۸۰ در اجرای بند ۱۴ ماده ۵۵، از ۳۵ ساختمان رفع خطر کرده است.





### کاشان

تمامی تاکسی سرویس‌های مدل ۶۸ به بالای شهر کاشان با تابلو بر روی سقف و آرم زرد رنگ و نوشته روی درها شناسنامه دار می‌شوند. این طرح با هدف ایجاد آسایش و برقراری امنیت بیشتر برای رفاه حال شهروندان به اجرا در می‌آید.



### قم

برای اولین بار در سطح کشور آزمون آیین نامه مالی و قانون شهرداری از پرسنل امور مالی شهرداری قم به عمل آمد. هدف از برگزاری این آزمون تشویق و ترغیب پرسنل بخش مالی به مطالعه آیین نامه مالی و قانون شهرداری بود. آزمون مذکور در محل دانشگاه علمی - کاربردی شهرداری قم برگزار گردید.



### مرند

شهرداری مرند در آذربایجان شرقی همزمان با هفته دولت تعدادی از پروژه‌های عمرانی شهر را به بهره‌برداری رساند، از جمله: احداث و بهره‌برداری از خیابان‌های ۱۶ متری باهنر و ۱۸ متری رضوان، پارک شهر بازی، پارک جانبازان و خیابان ۳۵ متری شهید پورشریفی.



### مشکین شهر

شهرداری مشکین شهر واقع در استان اردبیل یک جوان مبتکر سازنده دستگاه تمام هیدرولیک بالا بر زباله را مورد حمایت قرار داد. به گفته ندایی، سازنده دستگاه مذکور، «اگر این دستگاه بر روی خط تولید برود مشکل بزرگ دفع صحیح و بهداشتی زباله حل خواهد شد». این دستگاه از روی هیچ نمونه مشابهی ساخته نشده است و هم اکنون در حال گذراندن مراحل ثبت اختراع است.



### کرمانشاه

شهرداری کرمانشاه برای آگاهی عموم مردم، کلیه شرکت‌های حفاری شهر را موظف کرد تا زمان آغاز و پایان کار خود را از طریق نصب پلاکارد در محل و همچنین درج در مطبوعات محلی، به اطلاع شهروندان برسانند.



### گرگان

طرح مطالعات ترافیکی شهر گرگان با عقد قرارداد میان شهرداری و یک شرکت خصوصی آغاز شده است. هدف اصلی از انجام این مطالعات، ساماندهی حمل و نقل و ترافیک در محدوده مرکزی شهر است که به منظور بهبود وضعیت حرکت وسایل نقلیه خصوصی وسایل نقلیه همگانی و عابران پیاده، کاهش حجم ترافیک، کاهش آلودگی هوا، و مصرف سوخت در محدوده مذکور انجام می‌گیرد.

### اردکان

شهرداری اردکان، در استان یزد، به منظور ایجاد امکانات رفاهی برای ساکنان بافت تاریخی اردکان، اقدام به احداث پارک محلی میرداماد در میانه این بافت کرده است.



### بابل

همزمان با هفته دولت، رجب ملائی رئیسی شهردار بابل، به خاطر پیشرفت‌های چشمگیر و درخشان در عمران و آبادی شهر در سال ۱۳۸۲، از سوی فرمانداری این شهرستان به عنوان مدیر نمونه انتخاب شد.



### بوکان

به منظور آشنایی شهرداران و معاونان فنی شهرداری‌های استان آذربایجان غربی با مفاهیم و کاربرد GIS، کلاس‌هایی در دو شهر خوی و بوکان برگزار شد. در پایان این کلاس‌ها، در پی برگزاری آزمون کتبی، گواهینامه آشنایی با GIS برای شرکت کنندگان صادر گردید.



### خرم‌آباد

شهرداری خرم‌آباد به منظور جلوگیری از آلودگی محیط زیست شهر، با خریدن خودروهای جدید جمع‌آوری زباله درصدد بهبود وضعیت جمع‌آوری، تفکیک بهداشتی و دفن زباله است.



### سرعین

مهدی هدایت شهردار سرعین در استان اردبیل اعلام کرد که دهکده توریستی سرعین به زودی در زمینی به وسعت ۱۰۰ هکتار راه‌اندازی می‌شود. در این طرح که در زمان حاضر با اعتباری حدود ۴۰۰ میلیارد ریال در حال واگذاری به بخش خصوصی است، مجتمع آب درمانی و مکان‌های مختلف تفریحی پیش‌بینی شده است.



### سنندج

رودخانه قشلاق واقع در سنندج با هدف جذب توریست و تسهیلات بیشتر برای مسافران و شهروندان سنندجی، پس از انجام عملیات لایه‌روبی و لجن‌برداری تا پایان امسال (۱۳۸۳) به دریاچه مصنوعی تبدیل می‌شود.

### www.boroujerd.ir

بروجرد از زیباترین شهرهای استان لرستان است. تاریخ پیدایش این شهر چندان روشن نیست. ولی حتی از وجود آن قرن ها پیش از میلاد مسیح نیز خبر داده اند. سایت اینترنتی شهرداری بروجرد به نشانی پیش گفته از دیگر صفحه های الکترونی شهرداری های کشور است که تسهیل کاربری در طراحی آن در نظر گرفته شده است. در تمامی صفحات سایت لینک ها در دو ستون واقع در دو طرف صفحات قرار گرفته و ارتباط تمامی صفحه ها را با یکدیگر برقرار ساخته اند. عکس هایی زیبا از شهر متناسب با مطالب هر صفحه بر روی آنها قرار گرفته اند و افزودن موسیقی به آنها نیز عاملی دیگر در جهت جذب کاربران است. سایت به بررسی شهر بروجرد از منظر تاریخ، جغرافیا و فرهنگ پرداخته و در این بررسی ها از مستندات گوناگونی نیز بهره برده است. از جمله صفحه های سایت که توجه را به خود جلب می کند صفحه آمار مشاهدات است. در این صفحه سایت آمارهای دقیق و بخش بندی شده از زمان بازدیدها و تعداد بازدیدکنندگان ارائه شده است. در این صفحه امکان مشاهده آمار تعداد بازدیدکنندگان در روز مرور سایت و در روز قبل آن، روزهایی که سایت بیشترین کمترین بازدید کننده را داشته است، روزهایی در هفته که به طور متوسط بیشترین و کمترین بازدید کننده را داشته و بالاخره ساعاتی از روز که بیشترین و کمترین بازدید کننده را داشته اند وجود دارد. همچنین آمار اینکه کاربران از چه نوع مرورگر اینترنت برای دیدن سایت استفاده کرده اند یا سیستم عامل رایانه آنها چه بوده است، به «درصد» مشاهده می شود. این امر به طراحان سایت کمک می کند که برای جذب هر چه بیشتر کاربران برنامه ریزی های لازم را انجام دهند. سایت همچنین به منظور ارتباط هر چه بیشتر با کاربران و ارائه خدمات بیشتر به آنها عضو می پذیرد. اعضای سایت را می توان در بخش لیست کاربران جست و جو کرد.

### www.mogaza.org

غزه بزرگ ترین شهر فلسطینی و پایتخت موقت اداری دولت خود مختار فلسطین است. تحقیقات باستان شناسی از جمله در متون قدیمی نشان از آن دارد که غزه یکی از کهن ترین شهرهای جهان است. این شهر در موقعیتی استراتژیک در مسیر تجارت بین آسیا و آفریقا، بین صحرا در جنوب و آب و هوای مدیترانه ای در شمال واقع شده، که این موقعیت خاص مکانی، از بعد نظامی نیز اهمیت ویژه ای به این شهر بخشیده است. مساحت آن ۴۵ کیلومتر مربع است و جمعیتی حدود ۴۰۰۰۰۰ نفر در آن سکونت دارند. این شهر آب و هوای



معتدل مدیترانه ای دارد، به گونه ای که در گرم ترین زمان در فصل تابستان دمای هوا به ۳۲ درجه سانتیگراد بالای صفر و در سردترین روزهای زمستان به ۶ درجه بالای صفر می رسد. غزه با شهرهایی چون بارسلون در اسپانیا، تورین در ایتالیا، دونکرک<sup>(۱)</sup> در فرانسه، دبی در امارات متحده عربی و صیدا در لبنان قرارداد خواهرخواندگی بسته و در سال ۱۹۹۹ نیز برنده جایزه «شهرها برای صلح»<sup>(۲)</sup> یونسکو شده است. از سال ۱۸۹۳ که اولین شورای شهر در غزه تشکیل شد، تاکنون گروه های مختلفی در غزه عهده دار مسئولیت شورای شهر بوده اند. در زمان روی کار آمدن دولت خودمختار فلسطین و سپرده شدن این شهر به شورای شهر جدید در سال ۱۹۹۴، شهر در شرایط بسیار بدی قرار داشت. در آن زمان شورای شهر اقدام به تأسیس دپارتمان ها، بخش ها و قسمت های مختلفی به منظور ساختن شهر بر مبنای علمی پیشرفته کرد. از جمله کارهای ارزشمند شهرداری جدید ساخت پارکی مخصوص بچه ها و تأسیس کتابخانه عمومی شهرداری غزه در سال ۱۹۹۹ به کمک جامعه شهری دونکرک با بیش از ۱۰۰۰۰ جلد کتاب به زبان های انگلیسی، فرانسه و عربی بوده است. اکنون شهرداری با بیش از ۱۵۰۰ نفر کارمند، ۱۱ دپارتمان و ۴۵ بخش کار خدمات رسانی به شهروندان را عهده دار است.

سایت شهرداری غزه به بررسی این شهر از گذشته تاکنون از منظر هنر، سنت، اقتصاد، تجارت، کشاورزی، گردشگری، باستان شناسی، صنعت و جز اینها پرداخته است. در سایت مذکور اطلاعات مفیدی درخصوص مراکز فرهنگی این شهر، مکان های تاریخی، خطوط هوایی، بانک ها، دانشگاه ها، رستوران ها، هتل ها، مراکز کرایه اتومبیل و نظایر اینها درج شده است. پروژه های در دست انجام شهرداری را نتهنرها در قالب توضیحات، بلکه حتی می توان از طریق تصاویر نیز بر روی سایت دنبال کرد. سایت امکان نمایش به دو زبان انگلیسی و عربی را دارد و با وجود گستردگی صفحات به علت دارا بودن بخش بندی های مناسب به راحتی قابل استفاده است. از بخش های جالب توجه سایت می توان به بخش «مکان های فراغتی و حومه ها در شهر غزه» اشاره کرد. این بخش به بررسی محله ها و حومه های غزه از بعد موقعیت مکانی و تاریخی پرداخته و در آن به چگونگی پیدایش حومه ها و یا چگونگی پیوستن آنها به شهر اشاره شده است. از دیگر بخش های درخور توجه سایت مذکور صفحه «هزینه خدمات» است. در این صفحه ریز قیمت ارائه خدمات به وسیله شهرداری به شهروندان در جداول جداگانه آمده است. هر شخصی که نیاز به خدمتی از شهرداری غزه داشته باشد (مانند انشعاب آب، برق، فاضلاب، جواز کسب، جواز ساخت و جز اینها) به بخش خدمات عمومی مراجعه می کند و پس از اعلام درخواست استفاده از خدمات مذکور، بخش خدمات عمومی تمامی کارهای وی را بدون نیاز به مراجعه به بخش های دیگر شهرداری انجام می دهد. این بخش درخواست افراد را به بخش های مختلف شهرداری می فرستد و خود آنها را تا مرحله انجام پیگیری می کند. در این بخش همچنین توضیحات کاملی در مورد شرایط و مدارک مورد نیاز و نحوه انجام هر یک از خدمات به مشتریان ارائه شده است.

پانویس:

1-Dunkerque

2-Unesco Cities for Peace Prize



**نام کتاب:** اسنادی از اتحادیه شهرداری‌های ایران (۱۳۶۰-۱۳۴۰)، به کوشش: دکتر حسن شفیعی، ناشر: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، چاپ یکم: ۱۳۸۳، شمارگان: ۳۰۰۰ نسخه در ۴۷۰ صفحه، بهای: ۵۰۰۰ ریال.

انتشارات سازمان شهرداری‌ها این بار متهورانه برای شناساندن هویت سازمانی که به ظاهر عمری نه چندان دراز - نزدیک به دو سال - دارد، دست به انتشار کتابی زده است که چشمان مشتاق و نگران بسیاری در پی آن بود، به ویژه جوان‌ترهایی که تنها نامی از «اتحادیه شهرداری‌ها» را به گوش شنیده داشتند و حال آنکه درشت نمایی واژه «اسناد» بر روی جلد آن کنجکاوای بسیاری را برمی‌انگیزد. اگر بنیانگذاری اتحادیه را سال ۱۳۳۵ ش. بدانیم (← دایرة المعارف فارسی، غلامحسین مصاحب، زیر سرواژه «شهرداری») با تاریخ واپسین سند کتاب (۱۳۶۰ ش.)، اتحادیه عمری دراز، نزدیک به ۲۵ سال داشته که برای مدیریت شهری، آن هم در روزگار پرتلاطم دهه‌های ۴۰ و ۵۰ خورشیدی، اهمیت بسیار بالایی خواهد داشت. از عمر واپسین سند اتحادیه شهرداری‌ها تا آغاز دوره جدید فعالیت سازمان نیز نزدیک به ۲۳ سال می‌گذرد. این گسست و سکون زمانی برای شهرها که اندامواره زنده جامعه هستند، چندان هم کوتاه نیست. در کشاله این سال‌ها رویدادهای پرشماری در شهر و بر شهر رخ داده است. جامعه شهری اینک نوبوگان آن سال‌ها را راهی دانشگاه‌ها و بازار کار ساخته است و نوجوانان آن روزگار هم اکنون کار به دستاوردن که می‌باید گذشته آنچه را که با آن روبه‌رویند بشناسند و بدانند تا چراغی باشد... و این همانی است که ناشر در آغازین جمله‌هایش در مقدمه آورده است، اما به اختصار (که کاش چنین نمی‌بود). از کتابی که مجموعه‌ای از اسناد یک دوره بسیار پراهمیت در مدیریت شهر را در خود جای داده، انتظار می‌رود که تنها برگردآوری صرف اسناد بسنده نکرده باشد؛ آن‌هم با بهره‌مندی از راهنمایی پیر فرزانه‌ای چون عبدالحسین نوبایی\* که بر اعتبار کتاب همین بس تواند بود.

انگیزه گردآوری چندان که در مقدمه ناشر آمده، «ارزیابی عملکرد دستگاه اداری و سنجش کارایی، ناکارایی و بهره‌گیری از تجربیات مناسب این سازمان» بوده است. اما چنین ارزیابی عملکردی یکسره در بوته فراموشی جامانده است. پس از مقدمه ناشر، باز هم فرصتی بوده تا دکتر شفیعی، این تلاش ستودنی خود را با آوردن دست کم پیشینه‌ای کوتاه به مانند آنچه در پی خواهد آمد، شفاف و گویا کند که این فرصت نیز از دست رفته است...! و اینک کوتاه‌ترین نگاه‌شده‌ای که کوشنده کتاب از آن تن زده است: «در ۱۳۳۵ ه. ش.، اتحادیه شهرداری‌های ایران، به منظور برقراری انجمن‌های شهر در تمام شهرهای ایران، واگذاری کار مردم به مردم و به وجود آوردن عدم تمرکز در امور اداری به وجود آمد. بنابر آخرین اساسنامه اتحادیه مزبور (مصوب ۱۸ شهریور ۱۳۴۰ ه. ش.) این اتحادیه، که با عضویت کلیه شهرداری‌های کشور تشکیل می‌گردد، مؤسسه‌ای است ملی و غیرسیاسی و دارای شخصیت حقوقی، که هدف آن راهنمایی شهرداری‌ها به منظور برقراری روش نوین اداری و انطباق طرز کار آنها با اصول معمول در کشورهای متمدنی است از طریق ترغیب و تشویق مردم به همکاری بیشتر در امور محلی، ایجاد همکاری بین شهرداری‌ها و سازمان‌های دولتی، و غیره»، برگرفته از، (دایرة المعارف فارسی مصاحب، ج ۲، ص ۱۵۱۲).

فهرست مطالب کتاب سیاهه ۶۸ عنوان سند گردآمده است که البته هر نگاه تیز بینی

می‌تواند از لایه لایه همین اسناد، آنچه را که در جست و جوی آن برای شناخت اتحادیه برآمده، بجوید. کوشنده کتاب سندها را بر روند تاریخی آنها سیاهه‌بندی کرده است که می‌شد به گونه دیگر نیز گروه‌بندی کرد. برای نمونه:

- اسنادی که ساختار این سازمان ملی را نشان می‌دهند، مانند سندهای شماره (۶۸ و ۵۱/۳۱/۱۳/۲/۱)؛

- اسنادی که دستاوردهای اتحادیه را نشان می‌دهند، مانند سندهای شماره (۹/۸/۶ و ۱۰) درباره «لغو عوارض دروازه‌ای و یا «انتخاب شهرداری‌های نمونه» سند شماره (۲۰۶)؛ - تلاش‌های فرهنگی و فرهنگ سازی اتحادیه، مانند سندهای (۴۳ و ۴۸) درباره نشریه اختصاصی شهرداری‌ها و انتشار مجله برای کارکنان.

هر یک از سندهای آمده در کتاب، کلیدی است برای گشودن یک رخداد که گاه در خود اتحادیه و گاه در پیوند با آن روی داده است. تلاش اتحادیه در بالا بردن جایگاه و توان اجرایی خود، تقریباً در تمامی سندها به چشم می‌خورد که از بارزترین آنها سند (شماره ۱۷) «در خصوص همکاری وزارت کشور با دانشگاه تهران و مدرسه پلی تکنیک در تربیت مریبان برای به عهده گرفتن امور شهرداری‌ها» است. در این سند نخست درباره رابطه وزارت کشور با شهرداری‌ها سخن رفته، و گفته شده است که شهرداران «انتصابی» هستند و قانون تازه‌ای در دست تهیه است تا برای تصویب به مجلس شورای ملی برود. با تصویب این قانون شهرداری‌ها حاکم بر سر نوشت خود خواهند بود و اعضای انجمن شهر و شهرداران را خود انتخاب خواهند کرد. این سند تاریخ ۱۳ اردیبهشت ۱۳۴۵ را بر خود دارد.

سند شماره ۱۶ نشان می‌دهد که اتحادیه برای نمایش استقلال خود در برابر سازمان‌های دیگر، برای ۳۰۰ شهرداری نشان و پرچم ویژه فراهم ساخته است. چشمگیرترین جای خالی در بافت کتاب، گسستگی اسناد با یکدیگر از یک سو و پس‌زمینه تهی تاریخ اجتماعی ایران آن روزگار از سوی دیگر است که می‌توانست اسناد را برای خواننده امروزی معنادار و پرجاذبه سازد.

دانسته نیست که در زندگی ۲۵ ساله اتحادیه کدام نخست وزیران بر سر کار بوده‌اند، وزیر کشور دولت‌های آنان کیان‌اند و در وزارت آنها چه رویدادهای با پیامد، در شهرها به ویژه تهران رخ داده است. دگرگونی‌های اجتماعی سال‌های ۴۰ و گسترش ناگهانی شهرها همه و همه مسکوت مانده است.

گردآورنده کتاب ۴۱ قطعه عکس را بر پایان کتاب افزوده که ۱۵ صفحه را به خود اختصاص داده است. شوربختانه هیچ یک از عکس‌ها زیر نویس ندارد و پیوند آنها با کتاب از کف رفته است. عکس‌ها حتی چیدمان زمانی و مکانی هم ندارند و دوره خاصی را نشان نمی‌دهند، اما از روی مدل خودروها، اتوبوس‌ها و گلگیر سفید تاکسی‌ها و تابلوهای تبلیغاتی و پوشاک مردم -پیشه‌وران با کلاه نمدی و لباده، کلاه پهلوی و کلاه شاپو- می‌توان دریافت که دامنه زمانی آنها از پایان روزگار قاجاری تا آغاز دهه چهل کشیده شده است. از کاستی‌های دیگر کتاب، گراور نشدن عین چند سند است که می‌توانست بر اعتماد تاریخی خواننده بیفزاید؛ که این از ویژگی‌های نخست هر کتاب اسنادی است. امید آنکه در چاپی دیگر و ویراسته‌تر، کوشنده کتاب عنایتی بر این کاستی‌های جدی داشته باشد. سرانجام شکوه‌ای از طرح بسیار تیره و تاریک روی جلد و جای خالی عکسی کوچک و روشن از همین تصویر محو بر پیشانی کتاب.

در پایان ماهنامه دست‌میزی دارد برای همه دست‌اندرکاران چاپ و نشر زنجیره کتاب‌های اسنادی که انتشارات سازمان در مقدمه همین کتاب وعده کرده است.

پانویس:

\* در واپسین ساعات چاپ مقاله خیر تأسف بار در گذشت استاد را دریافت کردیم. یادش گرامی باد. ع.ج



# Contents

<b>Note</b>	<b>4</b>
<b>Special Report</b>	
-Municipalities and City Limits Management/ J. Ma'soom	<b>5</b>
<b>Idea and Research</b>	
-Housing, Land and Urban Sustainable Development/ A. Rahimi	<b>11</b>
-Policy, Land and Urban Growth/ A. Kiani	<b>18</b>
<b>Dialogue</b>	
-Demographic Studies and Urban Development Plans / I. Asadi	<b>24</b>
<b>Legal Counsellor / Sh. Nazarpour</b>	<b>29</b>
<b>Administrative and Financial Counsellor / A. Rezaie</b>	<b>34</b>
<b>Councils and Participation</b>	
-The Role of Council in Councils/ K. Taimoori	<b>38</b>
Government and Councils in Iran / Decline of Councilary System/ H. Shafi'i	<b>43</b>
-The ABC of City / Suburb/ M. Barabadi	<b>45</b>
<b>World's Experiences</b>	
-Car Dependency and Culture in Beirut/ Trans. and Abridge: Sh. Farzinpak	<b>47</b>
-Review of Metropolitan Management in the World / Trans. and Edit: F. Touraninan	<b>53</b>
-Transformation of Urban Landuse to Rural in Indonesia / Trans. :M.Hushemi	<b>60</b>
<b>World Cities and Municipalities</b>	<b>67</b>
<b>Plan and City</b>	
The Jooki [=Gipsy]'s Quarter in Sari; Wiping out or Enabling A ghetto/ M.H. Boochani , M.Mobaraki	<b>72</b>
<b>Instruction</b>	
-Necessity of Attention to Pedestrian Movement in City Centers/ Sh. Asadolahi	<b>79</b>
<b>Travel's Souvenir</b>	
-12th Conference of Un Sustainable Development Commission / E.Salehi	<b>84</b>
<b>Point of View</b>	
-Urban Green Belt / Sh. Zolfaghari	<b>88</b>
<b>Research Selection</b>	
-Spatial Analysis of Social Equity in Tehran	<b>90</b>
<b>News Report</b>	
-A Step Toward Rearrangement of City Limits	<b>93</b>
<b>Brief News</b>	<b>105</b>
<b>Glance at Cities</b>	
-Ardakun, Baboal, Bookun, Khorramabad, Sarain, Sanandaj	<b>111</b>
<b>Web Sites / Sh. Farzinpak</b>	<b>112</b>
<b>New Publication/ A. Jalali</b>	<b>113</b>

# 65

Monthly Journal of Information  
Education and Research on  
Urban Management and Planning  
**Number 65 - Oct. 2004**

# Shahrdariba

- Municipalities and City Limits Management
- Housing, Land and Urban Sustainable Development
- Demographic Studies and Urban Development Plans
- Decline of Councilary System
- Car Dependency and Culture in Beirut
- The Jooki [=Gipsy]'s Quarter in Sari; Wiping out or Enabling a Ghetto
- Necessity of Attention to Pedestrian Movement in City Centers
- 12th Conference of Un Sustainable Development Comission
- Urban Green Belt
- A Step Toward Rearrangement of City Limits

