

شناسایی علل عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی در طرح‌های تفصیلی و ارائه چارچوب پیشنهادی در مواجهه با آسیب‌های عمده (مطالعه موردی حوزه جنوب غرب کلانشهر مشهد)

محمدجواد گلی شیرحصار^۱، مرتضی هادی جابری مقدم^{۲*}

^۱ کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری، گروه برنامه‌ریزی شهری، دانشکده‌گان هنرهای زیبا، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران، ایران

^۲ استادیار گروه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، دانشکده‌گان هنرهای زیبا، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران، ایران

چکیده

تحقق کاربری‌های خدمات عمومی، متضمن کیفیت زندگی شهروندان است. ارزیابی کاربری زمین در طرح‌های توسعه شهری نشان از عدم تحقق این کاربری‌ها دارد. هدف مقاله حاضر، کشف علل عمده عدم تحقق این کاربری‌ها و ارائه چارچوب پیشنهادی بمنظور رفع آن‌ها است. عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی، علیرغم مقدم بودن امر برنامه‌ریزی بر توسعه و تهیه طرح‌های تفصیلی بر بستری خالی، یکی از چالش‌های اساسی در حوزه جنوب غرب مشهد بوده است.

بنابراین ابتدا سنجش تحقق این کاربری‌ها با روش تحقیق کمی مقایسه‌ای میان پیشنهادات طرح‌های تفصیلی این حوزه و وضع موجود، صورت گرفته است. یافته‌ها نشان از میانگین تحقق ۳۸ درصد سطوح پیشنهادی دارد که به دلایل پیش گفته نمی‌تواند مطلوب باشد. در ادامه، علل عدم تحقق با استفاده از روش تحقیق کیفی و مصاحبه عمیق با ۱۱ متخصص شهرسازی استخراج و با تکنیک کدگذاری باز و محوری تحلیل گردید؛ یافته‌ها حاکی از شناسایی ۱۱ مقوله محوریست که در این میان مقوله‌های «برنامه‌ریزی بدون توجه به پدیدار مالکیت» و «ضعف و ابهام در قوانین موجود» به عنوان مقوله‌های ریشه‌ای اتخاذ گردیدند. سپس با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی و برآمده از نتایج مصاحبه‌ها و مبانی نظری، احصاء نارسایی قوانین مرتبط صورت گرفت.

یافته‌های پژوهش حاکی از ضرورت پیش‌بینی کاربری‌های خدمات عمومی بر محوریت پدیدار مالکیت و ابهام‌زدایی و اصلاح قوانین مرتبط، در قالب چارچوبی اجرایی و تحقق‌پذیر بمنظور تحقق کاربری‌های خدمات عمومی است.

واژه‌های کلیدی: برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح تفصیلی، عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی، آسیب‌ها و موانع عمده، پدیدار مالکیت، ابهام در قوانین، چارچوب پیشنهادی

* مقاله حاضر برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد نگارنده اول با عنوان «آسیب‌شناسی و برنامه‌ریزی شیوه‌های تحقق کاربری‌های خدماتی در سطح محلات طرح‌های تفصیلی (مطالعه موردی: حوزه جنوب غرب کلانشهر مشهد)» می‌باشد که با راهنمایی نگارنده دوم در دانشکده‌گان هنرهای زیبا دانشگاه تهران ارائه شده است.

** نویسنده مسئول: تلفن: ۰۹۱۲۶۴۹۱۰۳۱، E-mail: hjaberi@ut.ac.ir

مقدمه

یکی از وظایف مهم طرح‌های توسعه شهری که با هدف هدایت نحوه توسعه شهر و ساماندهی فعالیت‌های شهری تهیه می‌شود، برنامه‌ریزی کاربری زمین در محدوده قانونی شهرهاست (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ۸) که در قالب طرح‌های جامع و تفصیلی انجام می‌گیرد (وحیدی‌برجی و همکاران، ۱۳۹۶، ۶) و در آن دو دسته اصلی کاربری‌ها قابل تفکیک است. دسته اول کاربری‌های انتفاعی نظیر تجاری و مسکونی است که به جهت سودآوری غالباً توسط بخش خصوصی اجرا می‌شود. سوابق تحقق این قبیل از کاربری‌ها حداقل در کلانشهرهای کشور، نشان از تحقق حتی بیش از پیش‌بینی طرح‌های توسعه شهری دارد. در مقابل دسته دوم، کاربری‌های خدمات عمومی است که در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور، مستلزم ورود وزارتخانه‌های دولتی و شهرداری‌ها است و با مشکل عدم تحقق مواجه‌اند و نتیجه آن چیزی جز کاهش کیفیت زندگی شهروندان نمی‌باشد (شاهی اردکانی و جابری مقدم، ۱۴۰۰، ۷۰).

در این میان پژوهش‌های بسیاری با نگاه کلان بر روی آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی کاربری زمین با رویکرد طرح‌های جامع و تفصیلی متمرکز بوده‌اند اما پژوهش‌های بسیار اندکی خاصه به مسئله عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی و نفوذ به لایه‌های عمیق مسئله پرداخته‌اند و این در حالیست که حداقل از منظر نوع کاربری اراضی، غالباً تحقق کاربری‌های خدمات عمومی دچار چالش است. بنابراین انجام پژوهشی که به طور خاص آسیب‌های بر سر راه تحقق کاربری‌های خدمات عمومی را استخراج کند، سهم هریک از آسیب‌ها و موانع عمده را مشخص سازد و در ادامه چارچوب پیشنهادی متناظر را ارائه دهد، ضرورت دارد.

علی‌الاحوال این آسیب‌شناسی می‌بایست برآمده از زمینه برنامه‌ریزی و متکی بر تجربه‌ای واقعی باشد. بنابراین حوزه برنامه‌ریزی جنوب‌غرب به عنوان یکی از ۷ حوزه برنامه‌ریزی مشمول تهیه طرح تفصیلی در مشهد که با کمبود و عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی مواجه بوده است به عنوان نمونه مطالعاتی انتخاب شده است؛ و از آن جایی که رویه کلی برنامه‌ریزی کاربری‌های خدمات عمومی در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور در قالب طرح‌های جامع و تفصیلی از نقطه آغاز برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های توسعه شهری تا به امروز بدون تغییر باقی مانده است یا با تغییرات بسیار اندکی مواجه بوده است، دستگاه‌های متولی تأمین خدمات عمومی مشابه و مشکلات این دستگاه‌ها نیز مشترک است، و هم‌چنین فرآیند تصویب و اجرای طرح‌ها رویه واحد داشته و قوانین بالادستی و لازم‌الاتباع مربوطه نیز واحد و مشترک می‌باشند، بنابراین نتایج می‌تواند قابل تسری به کلیه حوزه‌ها و مناطق برنامه‌ریزی شهرهای کشور باشد.

در باب علل انتخاب حوزه جنوب غرب مشهد به عنوان نمونه مطالعاتی، مضاف بر مسئله کمبود و عدم تحقق سطوح قابل توجهی از کاربری‌های خدمات عمومی، می‌توان به دو گزاره زیر اشاره کرد:

- تهیه بیش از یک طرح تفصیلی برای این حوزه از نقطه شروع تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی در کلانشهر مشهد، که قضاوت پیرامون پدیدار طرح‌های تفصیلی با تمرکز بر مسئله عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی را اعتبار می‌بخشد.
- مواجه بودن برنامه‌ریز در طرح‌های تفصیلی با بافتی غالباً خالی و توسعه‌نیافته که نشان از تقدم برنامه‌ریزی بر رشد و توسعه محدود دارد و انتظار می‌رفته است تحقق کاربری‌های خدمات عمومی با چالش قابل توجهی - آنگونه که در بافت‌های پر ملاحظه می‌گردد- مواجه نباشد.

پژوهش حاضر به طور مشخص در پی پاسخ به سؤالات زیر است که بدنه‌ی اصلی پژوهش را تشکیل می‌دهد:

- ۱- چه میزان از کاربری‌های خدمات عمومی پنج‌گانه پیشنهادی طرح‌های تفصیلی حوزه برنامه‌ریزی جنوب غرب مشهد در وضع موجود تحقق یافته است؟
- ۲- علل عدم تحقق سطوح قابل توجهی از کاربری‌های خدمات عمومی پیشنهادی - با تمرکز بر طرح‌های تفصیلی نمونه مطالعاتی - کدام‌اند؟ در میان آسیب‌های استخراج شده، مقولات محوری و ریشه‌ای که تأثیر بیشتری در عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی دارند، کدام‌اند؟

۳- چارچوب پیشنهادی به منظور رفع موانع اصلی عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی، چه مختصاتی دارد؟



تصویر ۱- فرآیند پژوهش

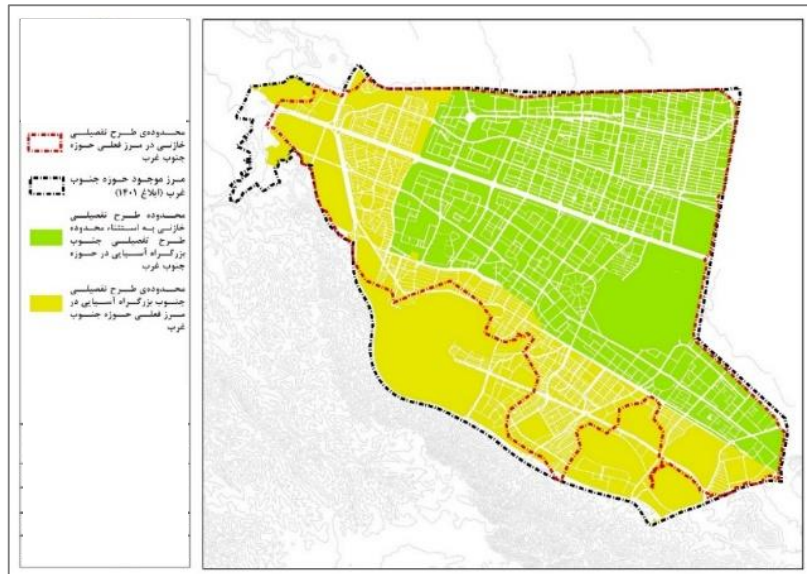
روش پژوهش

از آنجایی که بدنه اصلی پژوهش حاضر مشتمل بر سه بخش اصلی می‌باشد، روش پژوهش به تفکیک هر بخش ارائه شده است:

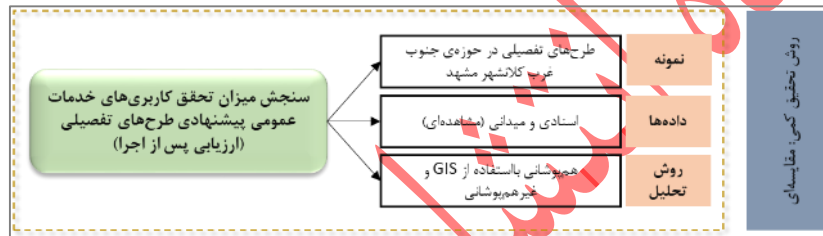
بخش اول: ارزیابی میزان تحقق کاربری‌های خدمات عمومی پیشنهادی طرح‌های تفصیلی در حوزه جنوب غرب کلانشهر مشهد

ارزیابی را سنجش کل‌گرایانه‌ای می‌گویند که در رابطه با موفقیت یا شکست طرح‌ها قضاوت می‌کند (پورحسین روشن و همکاران، ۱۳۹۹، ۱۱۵). ارزیابی برنامه‌ریزی شامل ارزیابی پیش از اجرای برنامه^۱، ارزیابی عمل برنامه‌ریزی^۲، تحلیل اجرای سیاست^۳ و ارزیابی اجرای برنامه است^۴ (Long et al., 2012, 103). ارزیابی اجرای برنامه در سه فاز از فرایند برنامه‌ریزی، عملیاتی می‌شود: نخست، ارزیابی پیش از اجرا در طی آماده‌سازی برنامه^۵؛ دوم ارزیابی حین اجرای برنامه^۶؛ و سوم ارزیابی پس از اجرای برنامه^۷ که معمولاً در حرفه برنامه‌ریزی مورد غفلت قرار می‌گیرد (Brown et al., 2022, 3). هدف از ارزیابی پس از اجرا، بررسی نتایج واقعی یک برنامه و مقایسه آن با سند برنامه می‌باشد (خان‌احمدلو، ۱۳۷۸، ۱۲). ارزیابی پس از اجرای طرح‌های توسعه شهری را می‌توان به رویکردهای مبتنی بر انطباق^۸ و عملکرد^۹ تقسیم کرد. رویکرد مبتنی بر انطباق بر روی سطح انطباق بین برنامه‌ها و خروجی‌های مکانی تمرکز دارد. (پورحسین روشن و همکاران، ۱۳۹۹، ۱۱۳-۱۱۵).

در این بخش، ارزیابی پس از اجرا از نوع سنجش میزان تحقق کاربری‌های خدمات عمومی پیشنهادی طرح‌های تفصیلی حوزه جنوب غرب کلانشهر مشهد مورد بررسی قرار گرفته است. حوزه جنوب غرب به‌عنوان یکی از حوزه‌های هفت‌گانه مشمول تهیه طرح تفصیلی در کلانشهر مشهد، با مساحت ۵۸۰۷ هکتار، دربرگیرنده منطقه ۱۱ شهرداری مشهد، منطقه ۹ (به‌استثناء باغ ملک‌آباد و شهرک نوفل‌لوشاتو) و بخش کوچکی (محل وکیل‌آباد) از منطقه ۱۲ است. براساس بلوک‌های آماری شهر مشهد در سال ۱۳۹۵، این حوزه جمعیتی برابر با حدود ۵۴۴ هزار نفر را در خود جای داده است. سابقه طرح‌های جامع و تفصیلی کلانشهر مشهد و حوزه برنامه‌ریزی جنوب غرب در تصویر شماره ۳ خلاصه می‌گردد.



تصویر ۴- محدوده طرح‌های تفصیلی در حوضه جنوب غرب مشهد



تصویر ۵- خلاصه روش‌شناسی بخش اول

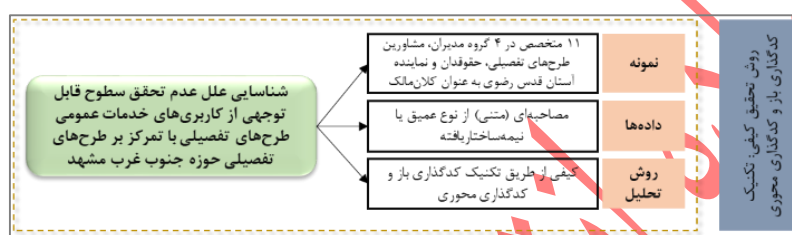
بخش دوم: شناسایی علل و آسیب‌های عمده بر سرراه تحقق کاربری‌های خدمات عمومی

در این بخش، با توجه به نیاز مبرم به نگرش‌های تخصصی، روش پژوهش کیفی انتخاب گردید. با توجه به زیادت روش‌های پژوهش کیفی، و از آنجایی که مسئله تحقیق مسئله‌ای چندوجهی و پیچیده است، از روش مصاحبه عمیق^{۱۰} یا نیمه‌ساختاریافته^{۱۱} بهره گرفته شده است. مصاحبه عمیق غالباً با عنوان مصاحبه نیمه‌ساختاریافته معرفی می‌گردد زیرا پژوهشگر اجازه پراکنده شدن گفتگو را نداده و کنترل‌هایی را بر روی محتوای مربوطه اعمال می‌کند (Given, 2008, 422-423).

از آنجایی که مسئله پژوهش، مسئله‌ای پیچیده است و پاسخ به آن مستلزم سال‌ها تجربه‌ی تخصصی در عرصه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری است، روش نمونه‌گیری براساس نمونه‌گیری هدفمند یا غیراحتمالی انجام گرفته است (Glaser, 2001, 145). جانسون و کریستنسن بر این عقیده‌اند که در نمونه‌گیری هدفمند، محقق ویژگی‌های جمعیت ذی‌صلاح را مشخص می‌سازد، سپس براساس این ویژگی‌ها، افراد واجد شرایط را می‌یابد (Johnson and Christensen, 2008, 239). از میان انواع راهبردهای نمونه‌گیری هدفمند تدلی و تشکری نیز، از استراتژی گلوله‌برفی استفاده شده است (Teddle and Tashakkori, 2009, 174). این راهبرد بدین صورت است که ابتدا مصاحبه با چند نفر از مطلع‌ترین و باسابقه‌ترین افراد آغاز و سپس توسط افراد مصاحبه شده، سایر صاحب‌نظران جهت مصاحبه معرفی می‌گردد و این رویه تا بدانجا ادامه می‌یابد تا اشباع^{۱۲} نظری حاصل شود (وحیدی‌برجی و همکاران، ۱۳۹۶، ۸).

بر مبنای روش گلوله‌برفی، ابتدا با دوتن از با سابقه‌ترین افراد در نظام برنامه‌ریزی مشهد مصاحبه و از آن‌ها خواسته شد تا افراد واجد شرایط را معرفی نمایند. در نهایت مجموعاً ۱۱ نفر جهت مصاحبه عمیق یا نیمه‌ساختاریافته انتخاب و پس از مصاحبه، اشباع نظری حاصل شد.

مرحله پسین جمع‌آوری داده‌های متنی با روش مصاحبه، تحلیل و کدگذاری یافته‌ها است. کدگذاری بر مبنای مقایسه میان یافته‌های حاصل از مصاحبه به انجام رسیده است و در دو مرحله‌ی کدگذاری باز^{۱۳} و کدگذاری محوری^{۱۴} صورت گرفته است. در مرحله اول، کدهای باز براساس مفاهیم اولیه منتج از مصاحبه استخراج و سپس در مرحله بعد براساس مقایسه‌ی میان یافته‌ها با توجه به شباهت‌ها و تفاوت‌ها، تمامی کدهای باز در مرحله پسین در قالب مقولات عمده که به آن‌ها کدهای محوری گفته می‌شود طبقه‌بندی می‌شوند. بنابراین انبوهی از داده‌ها به تعدادی محدود از مقوله‌های محوری تبدیل می‌گردند (Neuman, 2006, 423)؛ ستون فراوانی تکرار، فراوانی تکرار کدهای هر مقوله را نشان می‌دهد و ستون درصد نمایانگر تأثیر هر مقوله در ایجاد مقوله‌ی هسته است.

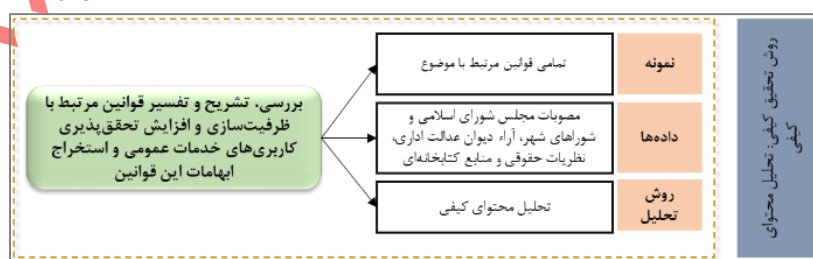


تصویر ۶- خلاصه روش‌شناسی بخش دوم

بخش سوم: تشریح و تفسیر قوانین مرتبط با ظرفیت‌سازی و افزایش تحقق‌پذیری کاربری‌های خدمات عمومی و استخراج ابهامات و نارسایی‌های این قوانین

با توجه به نتایج مصاحبه‌ها، در بخش سوم به تشریح و تفسیر قوانین مرتبط با ظرفیت‌سازی و افزایش تحقق‌پذیری کاربری‌های خدمات عمومی پرداخته شده است تا ابهامات این قوانین که بعضاً مورد سوء استفاده یا سوء برداشت دستگاه‌های اجرایی می‌گردد و نتیجه‌ای جز عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی ندارد، مشخص گردد. ابهام‌زدایی، اصلاح و شفاف‌سازی قوانین مرتبط، می‌تواند به ارتقاء تحقق‌پذیری کاربری‌های خدمات عمومی کمک شایانی نماید.

جهت تفسیر و تحلیل قوانین مرتبط با ظرفیت‌سازی و افزایش تحقق کاربری‌های خدمات عمومی و استخراج ابهامات آن‌ها، روش تحلیل محتوای کیفی^{۱۵} اتخاذ گردید. پیرامون ما حجم عظیمی از اطلاعات موجود است که جهت بررسی نظام‌مند آن‌ها، تحلیل محتوا به کار گرفته می‌شود. در تعریفی عام، تحلیل محتوا یکی از روش‌های تجزیه و تحلیل مطالعات کیفی است که به وسیله‌ی آن، داده‌ها خلاصه، توصیف و تفسیر می‌گردند. چنانچه پژوهشگر سعی در استنباط معنای متن، از طریق طبقه‌بندی کلمات، استخراج شباهت‌ها، افتراق‌ها و روابط بین آن‌ها داشته باشد، تحلیل محتوای کیفی از میان انواع روش‌های تحلیل محتوا، مناسب‌ترین روش است (مؤمنی راد، ۱۳۹۲، ۱۸۸).



تصویر ۷- خلاصه روش‌شناسی بخش سوم

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

نقطه‌ی تمایز پژوهش حاضر نسبت به سایر پژوهش‌های مرتبط، مشخص کردن مبانی نظری موضوع، پس از مصاحبه با مجربین و صاحب‌نظران در باب علل عمده عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی بوده است. پرواضح است که مبانی نظری، علاج درد است. تشخیص ریشه‌ی بیماری در صورتی واقع‌بینانه خواهد بود که مبتنی بر تجربیات مجربین و صاحب‌نظران این حوزه باشد. بنابر یافته‌های منتج از مصاحبه‌های انجام‌شده دو مقوله «برنامه‌ریزی بدون توجه به پدیدار مالکیت» و «ضعف و ابهام در قوانین موجود و عدم اهتمام به اصلاح آن» به عنوان ریشه‌های اصلی مسئله شناسایی و مبنای اتخاذ مبانی نظری قرار گرفتند.

علل عدم تحقق برنامه‌ریزی کاربری زمین با تمرکز بر عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی

خدمات عمومی شامل امکاناتی جهت پاسخ به نیازهایی نظیر آموزش، ورزش، فراغت و برنامه‌های فرهنگی است. خدمات عمومی نقش مهمی در پایداری شهری، پیشرفت علمی، کاهش فقر و کاهش جدایی‌گزینی دارند. کارکرد خدمات عمومی، ارضاء نیازهای عمومی و عدالت اجتماعی است (Gao et. al., 2019, 1).

آنچه امروزه در کلانشهرهای کشور نظاره می‌گردد، چالش جدی عدم تحقق برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح‌های جامع و تفصیلی می‌باشد (زنگی‌آبادی و همکاران، ۱۳۹۳، ۴۳). وحیدی‌برجی و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهشی جامع، علل عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی طرح‌های توسعه شهری را به شرح زیر برشمرده‌اند:

- عدم واقع‌بینی و ارائه پیشنهادات غیرمنطقی فارغ از توجه به مالکیت زمین
 - تراز مالی منفی شهرداری به عنوان مجری طرح‌های توسعه شهری
 - منسوخ بودن برخی قوانین، خلأ قانون و عدم ضمانت اجرایی
 - عدم تبعیت ارگان‌های دولتی متولی تأمین خدمات عمومی از طرح و عدم تعهد به اجرای طرح
 - نهادینه شدن فرهنگ تخلف (وحیدی‌برجی و همکاران، ۱۳۹۶، ۱۰).
- شهاب و عزیزی (۱۳۹۱)، یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی را، مقابله آن‌ها با حقوق مالکیت خصوصی علی‌رغم به رسمیت شناختن حقوق مالکیت در کشور معرفی کرده‌اند (شهاب و عزیزی، ۱۳۹۱، ۴۱). شاهی اردکانی و جابری مقدم (۱۴۰۰) نیز به تفاوت فاحش میان تحقق کاربری‌های انتفاعی و خدمات عمومی (غیرانتفاعی) اشاره کرده‌اند و موضوع «حقوق مالکیت زمین» را یکی از وجوه تمایز ریشه‌ای این گروه از کاربری‌ها می‌دانند. (شاهی‌اردکانی و جابری‌مقدم، ۱۴۰۰، ۷۰).

رابطه برنامه‌ریزی کاربری زمین و حقوق مالکیت خصوصی و نوع نگاه برنامه‌ریزان شهری به آن

نقش حقوق مالکیت خصوصی در برنامه‌ریزی کاربری زمین بسیار پیچیده اما حائز اهمیت است. از یک سو، مالکی وجود دارد که این حق را دارد در مورد نحوه استفاده از زمین بر اساس حق مالکیت خود تصمیم‌گیری کند؛ در سوی دیگر، دولتی است که حق دارد بر اساس نقش خود به عنوان حافظ منافع عمومی، تحقق کاربری مطلوب زمین را هدف قرار دهد (Van der molen, 2013, 1). کروکبرگ^{۱۶} در پاسخ به پرسشی با مضمون محوری‌ترین مفهوم در برنامه‌ریزی، در ابتدا به "کاربری زمین" اشاره کرده است اما پس از یک دهه "مسئله مالکیت"^{۱۷} را مطرح ساخت (Krueckeberg, 1995, 301). از دیدگاه آلترمن از آنجایی که برنامه‌ریزی، مالکان را در استفاده‌های خاص از زمین‌شان قدرتمند می‌سازد یا مانع آن‌ها در اجرای برخی اقدامات دلخواهانه می‌گردد، بر روی حقوق مالکیت خصوصی اثرگذار است (Alterman, 2010).

در حالی که برنامه‌ریزی کاربری زمین در واقعیت، هم از منظر تئوری و هم عملی، با مالکیت خصوصی ارتباطی غیرقابل انکار دارد، برنامه‌ریزان در عرصه عمل همواره به دنبال آن بوده‌اند از سؤالات در باب حقوق مالکیت فاصله گرفته و تمامی تمرکز خود را بر انگاره‌های نظری در باب ایجاد نظم فضایی متمرکز می‌سازند (Blomley, 2017, 351-352). کروکبرگ استدلال می‌کند مشکل کاربری زمین عملکردگرایی صرف آن است (Krueckeberg, 1995, 301). نگاه به شهر با عینک کاربری

زمین، طبقه‌بندی فضاها بر اساس کاربری را در ذهن متبادر می‌سازد. در چنین حالتی مالکیت صرفاً دغدغه ثانویه است؛ دغدغه اصلی "نحوه استفاده"^{۱۸} است که به قطعات اختصاص داده می‌شود. (Van der molen, 2013, 8). لوئیز کیبل^{۱۹} این رویه برنامه‌ریزی را در «تأمین مقدار مورد نیاز از زمین برای هر کاربری در مکان صحیح» توصیف می‌کند (Keeble, 1964, 88).

چنین رویکردی، برنامه‌ریزی کاربری زمین فارغ از توجه به مالکیت است اما برنامه‌ریزی نمی‌تواند از ارتباط با حقوق مالکیت فرار کند زیرا به‌منظور رسیدن به اهداف خود می‌بایست بر محوریت آن عمل کند (Blomley, 2017, 351-352). یکی از اصلی‌ترین عوامل عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی، بی‌توجهی به همین پدیدار مبنایی حقوق مالکانه در نسبت با برنامه‌ریزی کاربری زمین است. (شاهی‌اردکانی و جابری مقدم، ۱۴۰۰، ۶۹).

حقوق مالکیت خصوصی و محدودیت‌های عمومی مترتب بر آن - ادبیات جهانی

سیر مفهومی تعریف مالکیت در سطح جهانی نشانگر آن است که ماهیت مالکیت از «قدرت مطلق بر روی زمین^{۲۰}» به «کامل‌ترین قدرت بر روی زمین^{۲۱}» تغییر یافته است. معنا و مفهوم تغییر از «مالکیت مطلق» به «کامل‌ترین حق» این است که دیگران (یعنی شهروندان و دولت) استفاده آزادانه توسط مالکان از مایملک‌شان را محدود می‌سازند. همانطور که توسط کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متحد اروپا در سال ۱۹۹۵ بیان شده است: مالک در نحوه استفاده از مایملک خود آزاد است البته تحت شرایطی که حقوق اشخاص دیگر و محدودیت‌های برآمده از قانون و قواعد قانونی را رعایت کند. می‌توان نتیجه گرفت به طور گسترده پذیرفته شده است که مالکیت تنها شامل «حقوق^{۲۲}» نیست، بلکه «محدودیت‌ها^{۲۳}» و «مسئولیت‌هایی^{۲۴}» را نیز شامل می‌شود (Van der molen, 2013, 3-4)؛ و اگرچه حقوق مالکیت کامل‌ترین حق عینی است و در قوانین اساسی کشورها به عنوان برجسته‌ترین حق انسان‌ها از آن یاد می‌شود اما به لحاظ تکامل نقش دولت‌ها و نیازمندی‌های عمومی، محدودیت‌های بسیاری بر آن اعمال شده است (افشارنیا و همکاران، ۱۴۰۰، ۱۶).

حقوق مالکیت خصوصی و محدودیت‌های عمومی مترتب بر آن - ادبیات داخلی

ردپای قواعد فقهی در ایجاد تعادل میان حق مالکیت خصوصی و منافع عمومی

یکی از منابع اصلی حقوق که مبنای وضع بسیاری از قوانین کشور است، فقه و شریعت می‌باشد که مشتمل بر دو ابزار قرآن و سنت است (قهرمانی، ۱۳۸۴، ۱۱۳؛ امینی، ۱۳۹۹، ۲۳). در این میان پدیدار مالکیت به دلیل ارتباط حقوق و قوانین با فقه و شریعت، دچار پیچیدگی‌های فقهی - حقوقی است. دو قاعده فقهی تاحدودی متعارض که به عنوان اصول فقهی اثرگذار در زمینه‌ی مالکیت نقشی اساسی در تحقق یا عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی دارند، "اصل تسلیط" و "قاعده لاضرر" می‌باشد.

تسلیط در اصطلاح فقهی عبارت است از تسلط و اختیار مالک بر هر گونه تصرف در اموال خویش (مصطفوی، ۱۳۴۷، ۱۳۶). فقهای شیعه این اصل را بر مبنای حدیث نبوی "الناس مسلطون علی اموالهم" نام گذارده‌اند. علاوه بر آن روایات معتبر دیگری موجود است که همین مضمون را نشان می‌دهند (بیدرام، ۱۳۹۸، ۳؛ افشارنیا و همکاران، ۱۴۰۰، ۲۳).

در سوی دیگر قاعده لاضرر قاعده فقهی برگرفته از متن حدیث نبوی "لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام" که بر نفی ضرر و زیان زدن به خود و دیگران در دین اسلام و حرمت آن دلالت می‌کند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۶، ۱۰۸). این قاعده جزو اصلی‌ترین مقولات فقهی جهت محدود کردن حق مالکیت مطلق به حساب می‌آید (شاهی‌اردکانی و جابری مقدم، ۱۴۰۰، ۸۰).

در واکاوی تعارض اصل تسلیط و قاعده لاضرر اشاره شده است که مالکیت در اسلام در عین این که محترم است، نه مطلق است و نه مستمر و نه دائم (افشارنیا و همکاران، ۱۴۰۰، ۲۵). اصل بر آن است که همه گونه تصرفات برای مالک مجاز است مگر آن که به موجب دلیل شرعی یا قانونی خلاف آن ثابت شود. (امینی، ۱۳۹۹، ۵۴-۵۳). بنابراین می‌توان نتیجه گرفت مالکیت خصوصی

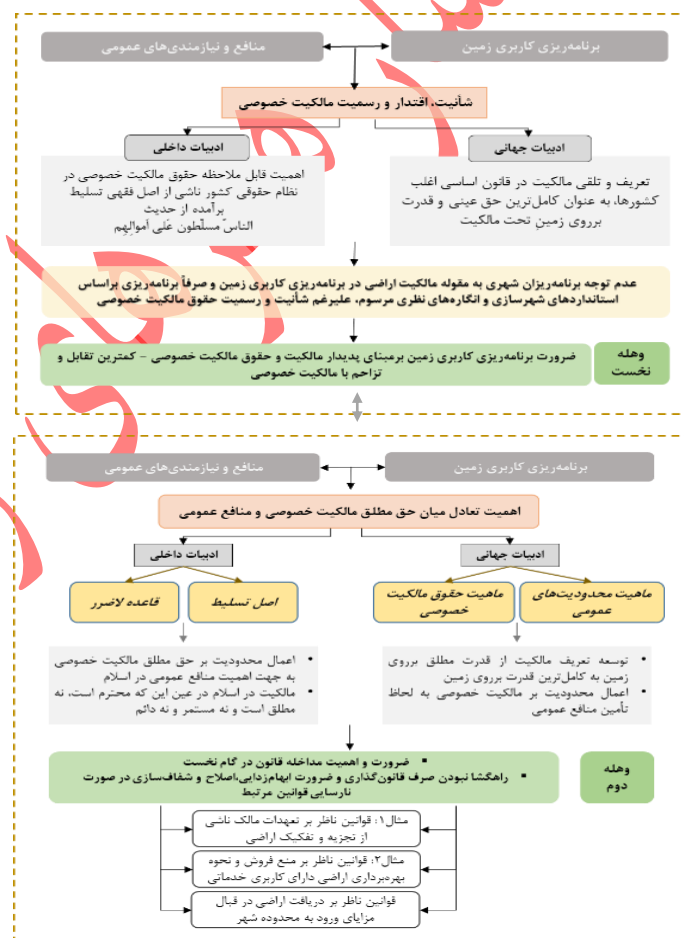
رسمیت و شأنیت دارد اما مطلق نیست و چارچوب میزان انتفاع از آن را قانون تعیین می‌کند. قانون الهام‌بخش تعادل میان حق مطلق مالکیت خصوصی و حقوق عمومی است.

تقابل طرح‌های توسعه شهری و حقوق مالکیت خصوصی: توسل به ابزارهای قانونی

رسالت برنامه‌ریزی کاربری زمین، با آزادی مطلق گروه‌های مختلفی که در شهر حضور دارند، همسو نمی‌باشد. بنابراین ضرورت دارد بخشی از آزادی‌های این گروه‌ها جهت رسیدن به شهر مطلوب محدود گردد. (Havel, 2017, 509). تقابل میان تأمین منافع عمومی با حقوق مالکانه اشخاص، از مهم‌ترین چالش‌های طرح‌های توسعه شهری است زیرا در کنار مالکیت، موضوع تأمین حاجت عمومی نیز چه در اصول فقهی و چه از منظر قوانین مورد تأکید قرار گرفته است. (محمدی، ۱۳۹۶، ۳۴)؛ از جمله این قوانین، می‌توان به قوانین بالادست نظیر اصل ۴۰ قانون اساسی^{۲۵} و ماده ۳۰، ۳۱ و ۳۸ قانون مدنی^{۲۶} و برخی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در زمینه‌های، تعهدات ناشی از تجزیه اراضی شهری (افراز و تفکیک)، دریافت اراضی در قبال ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، منع فروش اراضی دارای کاربری خدماتی و ... اشاره کرد.

ابهام در ابزارهای قانونی، اثر آن بر عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی و ضرورت شفاف‌سازی و ابهام‌زدایی

صرف قانون‌گذاری در زمینه احقاق حقوق عمومی و ایجاد تعادل میان حق مطلق مالکیت خصوصی و منافع عمومی فی‌نفسه نمی‌تواند راهگشا باشد. در واقع پراکندگی قوانین شهرسازی منجر به ایجاد ابهام و تفسیرپذیری می‌گردد. قوانین شفاف، پشتیبان نظم و عدالت‌اند. در مقابل قوانین مبهم، فسادآور هستند و حقوق مردم و سازمان‌های عمومی را در معرض خطر قرار می‌دهند که یکی از نمودهای آن عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی است. بنابراین اهمیت ابهام‌زدایی و شفاف‌سازی قوانین به منظور احقاق حقوق عمومی، انکارناپذیر است (کامیار، ۱۳۹۷، ۱۱۷).



تصویر ۸- چارچوب (مدل تحلیلی) پژوهش

یافته‌های پژوهش

بخش اول: ارزیابی میزان تحقق کاربری‌های خدمات عمومی پیشنهادی طرح‌های تفصیلی در حوزه جنوب غرب کلانشهر مشهد

پس از آگاهی از تناظر کاربری‌ها، سنجش میزان تحقق کاربری‌های خدمات عمومی صورت گرفته است. تحقق کاربری‌های خدمات عمومی در تمامی محدوده‌ها، با چالش مواجه بوده است. درصد تحقق ۴۳,۷۴ کاربری فرهنگی-تاریخی در محدوده طرح تفصیلی خازنی، به دلیل سطح موجود قابل ملاحظه مساجد و حسینیه‌ها بوده است و محدوده از منظر کارکردهای فرهنگی نظیر کتابخانه‌ها فقیر است. در ارتباط با کاربری درمانی در محدوده طرح تفصیلی مهرآزان، از آنجایی که پیشنهادات طرح تفصیلی تنها معطوف به درمانی مقیاس ناحیه بوده است، چنانچه بیمارستان‌های وضع موجود در نظر گرفته نشود، درصد تحقق آن به ۲۴,۳۵ درصد، تنزل خواهد یافت. در این میان وضعیت تحقق پارک و فضای سبز که شهرداری متولی آن است، در هر دو طرح تفصیلی خازنی و مهرآزان، وضعیت مطلوب‌تری دارد که از دلایل عمده آن، بستر و زمینه‌ی حوزه جنوب غرب است؛ مسیل‌های فراوان، منتهی شدن به ارتفاعات، اراضی قهوه‌ای نظیر کارخانه کوکا که به پارک موضوعی و عناصر طبیعی مانند تپه‌ها که در یک نمونه به پارک کوهستانی وفا و پارک خورشید تبدیل گردید.

نکته قابل توجه فاصله میزان تحقق کاربری‌های خدماتی در همان مکان پیشنهادی (تحقق مکانی) و تحقق از منظر سطح بدون توجه به مکان پیشنهادی بوده است که نشان می‌دهد بخشی از سطوح خدماتی، در خارج از موقعیت‌های پیش‌بینی شده و براساس گرایش‌های بازار، تمایلات و نوع نیازهای مردم و جریان‌های موجود در محدوده شکل گرفته است.

در هر صورت میانگین تحقق سطح کاربری‌های خدمات عمومی، برای بافتی که رشد لجام گسیخته را تجربه نکرده است، برنامه‌ریزی مقدم بر توسعه بوده است، هنگام تهیه طرح‌های تفصیلی اول و دوم غالباً خالی و توسعه نیافته و نیازمند تهیه طرح‌های آماده‌سازی و تفکیکی بوده است و انتظار می‌رفته است وفق قوانین مربوطه (قوانین ناظر بر تجزیه و تفکیک اراضی، مزایای ورود به محدوده شهر، آماده‌سازی اراضی و سایر قوانین مرتبط) تحقق سطح بیشتری از کاربری‌های خدماتی را به ثبت برساند، نمی‌تواند مطلوب باشد.

جدول ۱- وضعیت تحقق کاربری‌های خدماتی پیشنهادی طرح تفصیلی خازنی در محدوده طرح تفصیلی خازنی به استثناء محدوده مشترک با طرح تفصیلی جنوب بزرگراه آسیایی (مهرآزان)

کاربری‌های خدماتی طرح تفصیلی خازنی	مساحت پیشنهادی (هکتار)	کاربری‌های خدماتی موجود	مساحت وضع موجود (هکتار)	مساحت موجود تحقق یافته در مکان پیشنهادی طرح (هکتار)	درصد تحقق یافتگی سطح	درصد تحقق یافتگی سطح در مکان پیشنهادی
آموزشی	۱۰۵,۵۶	آموزشی	۳۳,۴۸	۲۷,۶۱	۳۱,۷	۲۶,۱۵
بهداشتی	۳۲,۱۴	درمانی	۹,۴۲	۱,۶۳	۲۹,۳	۵,۰۷
فرهنگی - تاریخی	۱۳,۰۹	مذهبی	۵,۷۲۶	۱,۱۴	۴۳,۷۴	۸,۷
		فرهنگی-هنری				
		تاریخی				
تفریحی و فضای باز	۲۹۲,۱۱	پارک	۱۶۶,۰۸	۱۴۶,۶۲	۵۶,۸۶	۵۰,۲
		ورزشی				
		حریم مسیل مشروط به منظرسازی طبیعی (پارک وفا)				
مجموع	۴۴۲,۹		۲۱۴,۷	۱۷۷	۴۸,۴۷	۳۹,۹۶
میانگین درصد تحقق کاربری‌های خدماتی						
					۴۰,۴	۲۲,۵۳

جدول ۲- وضعیت تحقق کاربری‌های خدماتی پیشنهادی طرح تفصیلی خازنی در محدوده مشترک با طرح تفصیلی جنوب بزرگراه آسیایی

کاربری‌های خدماتی پیشنهادی طرح تفصیلی خازنی	مساحت پیشنهادی (هکتار)	کاربری‌های خدماتی موجود (۱۳۷۹) براساس نقشه وضع موجود طرح تفصیلی مهرآزان	مساحت وضع موجود افق طرح (هکتار)	مساحت موجود تحقق یافته در مکان پیشنهادی طرح (هکتار)	درصد تحقق یافتگی سطح	درصد تحقق یافتگی سطح در مکان پیشنهادی
آموزشی	۳۶,۵	آموزشی و آموزش عالی	۱۲,۹۶	۹,۷۷	۳۵,۵	۲۶,۷۶
بهداشتی	۷,۶	درمانی (مراکز بهداشتی و درمانی)	۰,۱۹	۰	۲,۵	۰
فرهنگی - تاریخی	۲,۸۸	مذهبی	۰,۷۷	۰,۲۲	۲۶,۷۳	۷,۶۳
		فرهنگی-تاریخی				
تفریحی و فضای باز	۱۸۵,۷۶	پارک و فضای سبز	۵۳,۶۵	۴۷,۹۵	۲۸,۸۸	۲۵,۸۱
		ورزشی				
		توریستی-تفریحی				
مجموع	۲۳۲,۷۴		۶۷,۵۷	۵۷,۹۴	۲۹,۰۳	۲۴,۸۹
میانگین درصد تحقق کاربری‌های خدماتی						
					۲۳,۴	۱۵,۰۵

جدول ۳- وضعیت تحقق کاربری‌های خدماتی پیشنهادی طرح تفصیلی جنوب بزرگراه آسیایی (مهرآزان)

کاربری‌های خدماتی پیشنهادی طرح تفصیلی مهرآزان	مساحت پیشنهادی (هکتار)	کاربری‌های خدماتی موجود	مساحت وضع موجود (هکتار)	مساحت موجود تحقق یافته در مکان پیشنهادی طرح (هکتار)	درصد تحقق یافتگی سطح	درصد تحقق یافتگی سطح در مکان پیشنهادی
آموزشی	۴۲,۹۳	آموزشی	۱۴,۴۳	۱۰,۴۵	۳۳,۶۱	۲۴,۳۴
مراکز بهداشتی و درمانی	۶,۹۸	درمانی	۷,۴۲	۱,۱۲	۱۰۰	۱۶,۴
ورزشی	۲۵,۳۱	ورزشی	۸,۷۱	۶,۵۷	۳۴,۴۱	۲۵,۹۵
فرهنگی-تاریخی	۱۰,۲۵	فرهنگی-هنری	۱,۹۸	۰	۱۹,۳۱	۰
پارک و فضای سبز	۱۳۳,۱۸	پارک	۸۴,۴۳	۵۶,۶۹	۶۳,۳۹	۴۲,۵۶
		حریم مسیل مشروط به محوطه آرایشی				
مجموع	۲۱۸,۶۵		۱۱۷	۷۴,۸۳	۵۳,۵	۳۴,۲۱
میانگین درصد تحقق کاربری‌های خدماتی						
					۵۰	۲۱,۸۵

بخش دوم: شناسایی علل و آسیب‌های عمده بر سرراه تحقق کاربری‌های خدمات عمومی

نتیجه‌ی جمع‌آوری داده‌ها و فرآیند کدگذاری باز و محوری و میزان تأثیر هر مقوله در پدیده‌ی عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی در جدول شماره ۴ خلاصه شده است. در مجموع ۹۳ کد باز استخراج گردید و در مرحله بعدی، در قالب ۱۱ مقوله محوری دسته‌بندی شد. مهم‌ترین علت عدم تحقق کاربری‌های خدماتی عمومی پیشنهادی طرح‌های تفصیلی - با تمرکز بر طرح‌های تفصیلی حوزه جنوب غرب مشهد-، «برنامه‌ریزی بدون توجه به پدیدار مالکیت» شناسایی شد که ۱۷ درصد از کدها را شامل می‌شود. پس از آن مقوله «ضعف و ابهام در قوانین موجود و عدم اهتمام به اصلاح آن» با حدود ۱۴ درصد، بیشترین تأثیر را در عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی نشان می‌دهد و مقولات بعدی نظیر «کوتاهی بخش‌ها و فساد»، «ضعف در شرح خدمات طرح‌ها»، «عدم وجود مدیریت یکپارچه و واحد شهری» و ... پس از این دو مقوله در رده‌های بعدی قرار دارند.

جدول ۴- کدگذاری علل عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی پیشنهادی طرح‌های تفصیلی

درصد	فراوانی مجموع	کدهای محوری	فراوانی	کدهای باز
۱۷,۲	۱۶	برنامه‌ریزی بدون توجه به پدیدار مالکیت	۱	عدم تطابق منطق تهیه طرح‌ها (منطق سوسیالیستی بر مبنای منفعت عمومی) با نظام مالکیتی حاکم در کشور (به رسمیت شناختن مالکیت خصوصی برآمده از اصل تسلیط)
			۲	مغایرت شیوه مرسوم تهیه طرح‌های تفصیلی با بستر قانونی و حقوقی کشور بالاخص اصل مالکیت
			۱	عدم توجه به مالکیت اراضی در تهیه طرح تفصیلی خازنی
			۶	جانمایی کاربری‌های خدمات عمومی فارغ از اهتمام به عنصر مالکیت توسط مشاوران و متولیان طرح‌های تفصیلی
			۳	برنامه‌ریزی بدون ارتباط با زمینه و فارغ از اهتمام به ظرف حقوقی و قانونی موجود
			۱	تولید نقشه‌های ایده‌آل گرایانه و آرمانی فارغ از توجه به مالکیت اراضی
			۱	پیش‌بینی خدمات عمومی صرفاً بر اساس شعاع دسترسی و سرانه کاربری‌ها بدون توجه به نوع مالکیت اراضی
			۱	عدم وجود سامانه اطلاعاتی مالکیت املاک و اسناد کاداستر
			۱	عدم بررسی جامع ایرادات قوانین مرتبط با کاربری‌های خدمات عمومی
			۲	ابهام در قوانین موجود عامل سوء استفاده یا سوء برداشت دستگاه‌های اجرایی
۱۳,۹۷	۱۳	ضعف و ابهام در قوانین موجود و عدم اهتمام به اصلاح آن	۱	عدم وجود قوانین بازدارنده‌ی حبس و بلوکه کردن اراضی توسط کلان‌مالکین
			۱	حبس زمین نشأت گرفته از ساختار اقتصادی بر پایه زمین و مستغلات و برخورد کالگونه با زمین
			۱	مغایرت قانون درآمدهای پایدار با شعار تمرکززدایی از دولت مرکزی
			۲	عدم الزام قانونی دستگاه‌های اجرایی متولی کاربری‌های خدمات عمومی به اجرای طرح
			۱	عدم الزام قانونی مالکین اراضی درشت‌دانه مشمول تهیه طرح‌های آماده‌سازی و تفکیک به تأمین خدمات عمومی
			۱	مستثنی بودن قوانین مالکیتی اراضی موقوفه از ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها
			۱	واگذاری سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از آماده‌سازی و تفکیک از جانب استان قدس رضوی به بخش خصوصی و احداث کاربری‌های مسکونی و تجاری بر روی آن‌ها
			۱	ابهام و عدم صراحت تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مبنی بر واگذاری اراضی مورد نیاز جهت تأمین خدمات عمومی
			۱	ابهام در ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها مبنی بر واگذاری اراضی سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از تفکیک فساد ناشی از عدم اهتمام و توجه به قوانین و مسکوت گذاشتن آن
			۱	عدم اهتمام نسبت به اجرای قانون
۱۱,۸۲	۱۱	کوتاهی بخش‌ها و هم‌چنین نهادینه شدن فرهنگ تخلف و فساد و عدم نظارت و مقابله جدی با آن‌ها	۱	عدم شفافیت و نظارت بر نحوه هزینه کرد درآمدهای حاصله از طرح‌های تفصیلی
			۱	کوتاهی دستگاه‌های دولتی غیرمتولی تأمین خدمات عمومی و سوء برداشت و سوء استفاده از مفهوم مالکیت چالش افزایش جمعیت ناشی از فروش و افزایش تراکم مازاد بر طرح و افت سرانه کاربری‌های خدمات عمومی
			۱	رشد لجام‌گسیخته شهر و عقب ماندن برنامه‌ریزی از آن
			۲	افت سرانه‌های خدمات عمومی ناشی از فروش تراکم مازاد بر طرح به علت مشکلات اقتصادی شهرداری‌ها در واکنش به عدم حمایت دولت
			۱	تحمیل هزینه‌های مازاد بر طرح بر دولت از جانب شهرداری در اثر فروش تراکم مازاد بر طرح معلول کاهش توان اقتصادی دولت در تأمین خدمات عمومی
			۱	کوتاهی و اهمال‌کاری شهرداری در توافق و تحویل‌گیری سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از آماده‌سازی و تفکیک اراضی (موضوع تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها)
			۱	عدم توجه مشاور و متولی تهیه طرح تفصیلی خازنی به نقشه تفکیکی پیش‌تر تهیه شده توسط استان قدس برای اراضی تحت مالکیت خود
			۲	عدم توجه و اهتمام به نقش بخش خصوصی و عدم انعکاس آن در طرح و پیش‌بینی و تأمین خدمات عمومی
			۱	عدم اولویت‌بندی کاربری‌های خدمات عمومی به تفکیک خدمات زمین‌بر و خدمات غیرزمین‌بر و عدم برنامه‌ریزی بر اساس این اولویت‌بندی
			۱	نگاه ایده‌آل‌گرایانه در تهیه طرح و عدم انطباق با توان اقتصادی متولیان تأمین خدمات عمومی
۱۰,۷۵	۱۰	ضعف در شرح خدمات طرح‌های تفصیلی و دانش مشاوران و متولیان طرح‌های تفصیلی	۱	ضعف دانش و بی‌مسئولیتی مشاوران و تهیه طرح بر اساس مفروضات به ظاهر علمی
			۱	ارائه ضوابط غیرمنعطف برآمده از رویکرد زونینگ
			۱	عدم اهتمام مشاورین طرح‌های تفصیلی به لزوم تحقق‌پذیر بودن طرح
			۱	عدم پایش و بازنگری طرح‌های جامع و تفصیلی
			۲	عدم تهیه سند جامع TDR عامل ارتقاء تحقق‌پذیری کاربری‌های خدمات عمومی
			۲	بودجه و تمکن مالی ضعیف متولیان تأمین خدمات عمومی
			۲	ضعف بنیه اقتصادی دستگاه‌های متولی اجرای کاربری‌های خدمات عمومی
			1	اولویت پایین کاربری‌های خدمات عمومی در تخصیص بودجه‌های سالیانه توسط دولت
			۳	سوداگری و بنگاه شدن دولت ناشی از مشکلات اقتصادی و میل به فروش اراضی تحت مالکیت خود به بخش خصوصی
			۱	شرایط اضطرار دولت ناشی از طرح اقدام ملی مسکن و صرف توجه به احداث مسکن فاقد خدمات عمومی
۱۰,۷۵	۱۰	مشکلات اقتصادی	۲	بودجه و تمکن مالی ضعیف متولیان تأمین خدمات عمومی
			۲	ضعف بنیه اقتصادی دستگاه‌های متولی اجرای کاربری‌های خدمات عمومی
			1	اولویت پایین کاربری‌های خدمات عمومی در تخصیص بودجه‌های سالیانه توسط دولت
			۳	سوداگری و بنگاه شدن دولت ناشی از مشکلات اقتصادی و میل به فروش اراضی تحت مالکیت خود به بخش خصوصی
۱	شرایط اضطرار دولت ناشی از طرح اقدام ملی مسکن و صرف توجه به احداث مسکن فاقد خدمات عمومی			

			۱	اهتمام کم و بودجه ناکافی به منظور تأمین کاربری‌های خدمات عمومی
۹.۶۷	۹	عدم وجود دولت محلی، مدیریت واحد و یکپارچه شهری به معنای واقعی	۱	تقلیل نقش شهرداری‌ها به مجری طرح
			۱	تفکر حاکمیتی و دولتی در تأمین خدمات عمومی در سطح محلی
			۱	تمرکزگرایی شدید و غیرمنطقی بودن مداخله دولت در تمامی سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی
			۱	تشدید روند کنترلی و دولتی کردن شهرداری‌ها و مسدود کردن برخی روش‌های تأمین درآمد شهرداری‌ها
			۱	عدم هماهنگی میان تهیه‌کنندگان طرح و دستگاه‌های اجرایی
			۲	عدم وجود مدیریت واحد و یکپارچه شهری و اداره شهر به صورت بخشی
			۱	ناهماهنگی درون‌سازمانی و بین‌سازمانی
			۱	عمر کوتاه مدیریت مدیران شهری
۷.۵۲	۷	مشکلات مربوط به تراز مالی - فیزیکی	۴	عدم تهیه سند مدون تراز مالی-فیزیکی طرح‌های توسعه شهری
			۱	عدم قابلیت تراز مالی-فیزیکی ناشی از شرایط تورمی و تغییر گرایش‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری
			۱	غیرقابل اتکا بودن تراز مالی-فیزیکی طرح‌ها
			۱	تعارض میان دیدگاه مشاور طرح جامع و مشاورین طرح‌های تفصیلی در تهیه تراز مالی-فیزیکی
۶.۴۵	۶	منسوخ شدن محتوا و برنامه‌ریزی با رویکرد طرح‌های تفصیلی	۲	عدم انعطاف طرح‌های جامع و تفصیلی
			۱	شیوه جامد و ریجید پیش‌بینی کاربری‌های خدمات عمومی تنها با هدف تأمین سرانه
			۱	منطق خشک، صلب، انعطاف‌ناپذیر و غیرراهبردی طرح‌های تفصیلی
			۱	عدم انعطاف طرح‌های جامع-تفصیلی و لزوم تغییر رویه به طرح‌های راهبردی
			۱	قدیمی شدن و منسوخ شدن سرانه‌ها و طی نکردن فرآیند علمی و برآمده از زمینه (شرایط اقتصادی، اجتماعی، جغرافیایی و ...)
۵.۳۷	۵	عدم اتفاق نظر در مفهوم وقف و نیت واقف میان متولیان تهیه طرح‌های تفصیلی و آستان قدس رضوی به عنوان متولی واقف	۱	نقد بر رفتار آستان قدس به مثابه یک کلان‌مالک به دنبال سود نه نهادهای عمومی دارای سبقه مذهبی
			۱	نقد بر شیوه نگرش و تلقی آستان قدس رضوی به عنوان متولی موقوفات از مفهوم وقف
			۱	سوء تفاهم در مفهوم وقف و نیت واقف
			۱	تخلفات آستان قدس رضوی و عدم پایبندی به تعهدات مبنی بر تأمین خدمات عمومی
			۱	عدم مشارکت، همکاری و همبازی مشاورین و متولیان تهیه طرح‌های تفصیلی با آستان قدس رضوی از دیدگاه مدیریت اراضی آستان قدس
۳.۲۲	۳	عدم جلب مشارکت و اتفاق نظر مردم از جمله کلان‌مالکان	۲	عدم جلب نظر یا عدم مشارکت با مالکین و بخش خصوصی در تهیه طرح‌های تفصیلی
			۱	عدم آگاهی مردم نسبت به کاربری خدماتی برخی اراضی در محله تحت سکونت
۳.۲۲	۳	عدم تبعیت بخش‌ها یا سازمان‌ها از طرح	۱	عدم الزام دستگاه‌های اجرایی متولی کاربری‌های خدمات عمومی به اجرای طرح
			۱	تأمین خدمات صرفاً مختص کارکنان توسط برخی ارگان‌های دولتی و عدم عرضه آن به شهر و عموم شهروندان
			۱	عدم تعهد و تبعیت متولیان دولتی تأمین خدماتی عمومی به اجرای طرح

بخش سوم: تشریح و تفسیر قوانین مرتبط با ظرفیت‌سازی و افزایش تحقق‌پذیری کاربری‌های خدمات عمومی و استخراج ابهامات و نارسایی‌های این قوانین

با توجه به مصاحبه‌های انجام شده، مبانی نظری و یافته‌های مطالعاتی، مهم‌ترین ظرفیت‌های قانونی جهت تحقق و تأمین کاربری‌های خدماتی عمومی که در عین حال حکم تعدیل حق مطلق مالکیت خصوصی و رفع حاجت عمومی را داراست، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، اصلاحیه ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها، 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، می‌باشند. این قوانین علیرغم این که ظرفیت‌های قابل توجهی به منظور تحقق کاربری‌های خدمات عمومی‌اند، از قضا دارای ابهاماتی بوده و نتیجه برآیند این ابهامات و نارسایی در برخی قوانین دیگر از جمله ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی و آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری، عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی است. نتایج تشریح و تفسیر قوانین و استخراج ابهامات و نارسایی آن‌ها با روش تحلیل محتوای کیفی در جدول ذیل خلاصه شده است:

جدول ۵- ظرفیت‌ها، مضمون، نارسایی‌ها و ابهامات قوانین مؤثر بر ارتقاء تحقق‌پذیری کاربری‌های خدمات عمومی و رویه‌های رایج منتج از این ابهامات و نارسایی‌ها

رویه‌های رایج منتج از ابهامات و نارسایی‌ها	نارسایی‌ها و ابهامات قانون	مضمون و مقصود قانون	شرح ظرفیت‌های قانون به منظور ارتقاء تحقق کاربری‌های خدمات عمومی	قوانین
<p>- مراجعه مالک پس از گذشت مدتی از تصویب طرح آماده‌سازی به شهرداری و درخواست صدور مجوز مسکونی برای اراضی سهم سرانه خدمات عمومی با معیار قرارداد ماده واحده این قانون، استعمال شهرداری از متولی مربوطه و اعلام عدم نیاز و عدم توانایی تملک این اراضی توسط متولی و سپس صدور پروانه ساختمانی با ضابطه کاربری مجاز مسکونی برای این اراضی - فروش و واگذاری این اراضی با حفظ کاربری خدماتی به اشخاص حقیقی توسط کلان‌مالکان، اعمال فشار بر دستگاه‌های مربوطه توسط این افراد حقیقی با محوریت تضييع اصل تسليط، و در نهایت اخذ مجوز ساختمانی از شهرداری‌ها جهت استفاده انتفاعی از این اراضی</p>	<p>- عدم اشاره به واگذاری رایگان و بلاعوض اراضی سهم سرانه خدمات عمومی از جانب مالکین به شهرداری یا متولی مربوطه</p> <p>- عدم اشاره به حق تملک رایگان اراضی سهم سرانه خدمات عمومی توسط متولیان مربوطه</p> <p>- عدم منع بهره‌برداری از اراضی سهم سرانه خدمات عمومی به صورت کاربری مجاز مسکونی با اعمال ماده واحده این قانون</p>	<p>- برقراری تعادل میان حق مطلق مالکیت خصوصی و منافع و نیازمندی‌های عمومی - تأمین نیازمندی‌های عمومی شهر و اجرای طرح‌های خدماتی - تأمین عووض اراضی واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی - تأمین سرانه کاربری‌های خدمات عمومی</p>	<p>- محدود کردن اعمال حقوق مالکانه به مدت ۱۸ ماه پس از ابلاغ طرح</p> <p>- واگذاری سطوح لازم به منظور تأمین خدمات عمومی از سوی مالکین متقاضی استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران (تبصره ۴)</p> <p>- واگذاری رایگان و بلاعوض حداکثر ۲۰ درصد از اراضی به شهرداری، از سوی مالکین متقاضی استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران (تبصره ۴)</p>	<p>قانون تعیین وضعیت املاک واقع در محدوده طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و اصلاحیه آن</p>
<p>عدم تحقق خدمات عمومی منتج از عدم تعهد و الزام اجرایی مالکین به تأمین خدمات عمومی یا واگذاری اراضی مورد نیاز به منظور تأمین خدمات عمومی پیش از واگذاری و فروش قطعات تفکیکی</p>	<p>الزام دستگاه‌ها، بنیادها، نهادها و اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار کننده زمین در ماده ۲۳ به اجرای عملیات زیربنایی پیش از واگذاری اراضی و عدم الزام مبنی بر اجرای عملیات رونمایی و تأمین خدمات عمومی</p>	<p>نحوه آماده‌سازی و عمران و واگذاری اراضی</p>	<p>تعریف آماده‌سازی زمین و اشاره به عملیات رونمایی مانند احداث مدارس، درمانگاه، واحد انتظامی، فضای سبز، اداره آتش‌نشانی، اماکن تجاری و نظایر آن</p>	<p>آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری</p>
<p>- ادعای مالکیت و عدم واگذاری رایگان اراضی سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از تفکیک توسط شهرداری‌ها به دستگاه‌های متولی دولتی و ارسال لایحه تغییر کاربری به‌همراه طرح توجیهی به کمیسیون ماده ۵ استان و تغییر کاربری ظاهراً قانونی این اراضی به کاربری‌های انتفاعی مسکونی، تجاری و ... در صورت عدم تسلط حقوقی و آگاهی اعضاء کمیسیون - واگذاری این اراضی توسط شهرداری‌ها به اشخاص حقیقی با حفظ کاربری خدماتی، استعمال از دستگاه‌های متولی دولتی، اخذ تملک این اراضی و در نهایت صدور مجوز مسکونی با حفظ کاربری خدماتی با اعمال ماده واحده قانون تعیین وضعیت</p>	<p>- عدم تکلیف شهرداری به واگذاری رایگان و بلاعوض اراضی سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از تفکیک به متولیان مربوطه</p> <p>- عدم اشاره به حق تحویل‌گیری رایگان اراضی سهم سرانه خدمات عمومی توسط متولیان مربوطه از شهرداری</p> <p>- عدم اشاره به اختصاص تام و تمام وجوه دریافتی به تملک اراضی دارای کاربری خدماتی در طرح تفصیلی از جانب شهرداری در صورت ریالی کردن سهم سرانه خدمات عمومی</p>	<p>- برقراری تعادل میان حق مطلق مالکیت خصوصی و منافع و نیازمندی‌های عمومی - تأمین نیازمندی‌های عمومی شهری و اجرای طرح‌های خدماتی</p> <p>- تأمین رایگان سرانه کاربری‌های خدمات عمومی</p>	<p>- واگذاری رایگان تا ۲۵ درصد از اراضی متقاضیان تفکیک یا افزاز در محدوده و حریم شهر به شهرداری (انتقال مالکیت) به عنوان سهم سرانه خدمات عمومی</p> <p>- ریالی کردن سهم سرانه خدمات عمومی در شرایط عدم امکان تأمین سرانه خدمات عمومی ناشی از تفکیک اراضی و یا کاربری صرف مسکونی براساس طرح تفصیلی</p>	<p>ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری‌ها</p>

<p>املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها</p>				
<p>- تنظیم لایحه و طرح توجیهی تغییر کاربری اراضی سهم سرانه خدمات عمومی موضوع ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری‌ها توسط شهرداری‌ها، طرح در کمیسیون ماده ۵ و تغییر کاربری این اراضی به مسکونی و تجاری به دلیل ناراسایی و ابهام در قانون منع فروش، ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری‌ها و عدم تسلط اعضا کمیسیون ماده ۵ به مباحث حقوقی و قوانین مصوب بالادست</p> <p>- پاسخگویی با کاربری مجاز مسکونی و مصوب خدماتی بر روی اراضی دارای کاربری خدمات عمومی در طرح‌های آماده‌سازی (موضوع تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک)، با اعمال ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک به دلیل ناراسایی و ابهام در قانون منع روش، آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری و تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک</p> <p>- تهیه طرح آماده‌سازی و تفکیک اراضی برای قطعات درشت‌دانه دارای کاربری تماماً خدمات عمومی در طرح تفصیلی مصوب پس از گذشت ۱۸ ماه از ابلاغ طرح و عدم تملک اراضی از جانب متولیان مربوطه، واگذاری سهم سرانه خدمات عمومی (حداکثر ۲۵ درصد از اراضی)، شبکه معابر عمومی (حداکثر ۲۵ درصد از باقی‌مانده اراضی پس از کسر سهم سرانه خدمات عمومی) و حداکثر ۲۰ درصد اراضی به جهت برخورداری از مزایای ورود به محدوده (در صورتی که این اراضی مشمول تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها هم بشود) در بهترین حالت به علت عدم توجه به پدیدار مالکیت و حدود ثبتی در جانمایی و پیش‌بینی کاربری‌های خدمات عمومی</p>	<p>ابهامات و ناراسایی‌های کلی:</p> <p>- عدم ارائه تعریف مشخص و دقیق اراضی مشمول این قانون</p> <p>- عدم تفکیک میان اراضی موضوع این قانون و اراضی موضوع قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها</p> <p>- عدم تفکیک و مشخص کردن اراضی دارای قابلیت بهره‌برداری به صورت مسکونی با اعمال ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و اراضی فاقد این قابلیت</p> <p>- عدم مشخص کردن اراضی دارای قابلیت طرح در کمیسیون ماده ۵ با درخواست تغییر کاربری از خدماتی به انتفاعی مسکونی، تجاری و ... منتج از عدم ارائه تعریف مشخص و دقیق اراضی مشمول این قانون</p> <p>ابهامات و ناراسایی‌های جزئی:</p> <p>- عدم منع بهره‌برداری یا واگذاری اراضی سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از تفکیک (موضوع ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری‌ها) به صورت مسکونی و تجاری</p> <p>- عدم منع بهره‌برداری یا واگذاری اراضی دارای کاربری خدمات عمومی در طرح‌های آماده‌سازی به صورت مسکونی و تجاری (اراضی موضوع تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها)</p> <p>- عدم اشاره به عدم امکان طرح موضوع اراضی سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از آماده‌سازی و تفکیک اراضی در کمیسیون ماده ۵ مبنی بر درخواست تغییر کاربری به مسکونی و تجاری</p>	<p>- گرایش به منافع عمومی با حفظ اراضی با کاربری خدمات عمومی در محدوده شهرها و حفظ اراضی با کاربری طبیعی و کشاورزی در خارج از محدوده و درون حریم شهرها</p> <p>- جلوگیری از توسعه بی‌رویه ساخت‌وساز و احداث مسکن توسط ارگان‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی</p> <p>- به حداقل رساندن اجازه نفوذ و تغییر در طرح‌های مصوب شهری</p>	<p>- منع نقل و انتقال، تفکیک، افراز، فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن در داخل محدوده و حریم شهرها توسط تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی، دستگاه‌های دولتی و عمومی و وابسته به آن‌ها</p> <p>- هرگونه نقل و انتقال اراضی فاقد کاربری مسکونی، مشروط به تسلیم اقرارنامه کتبی ضمن سند انتقال در دفاتر اسناد رسمی توسط منتقل‌الیه، دایر بر اطلاع از کاربری غیرمسکونی زمین و عدم امکان ساختن مسکن در آن</p> <p>- عدم امکان تغییر کاربری اراضی موضوع این قانون به کاربری مسکونی توسط کمیسیون‌های ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی در استان‌ها</p>	<p>قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن در داخل محدوده (قانونی) و حریم شهرها و آیین‌نامه اجرایی آن</p>
<p>تغییر کاربری اراضی سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از آماده‌سازی و تفکیک اراضی (موضوع ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری‌ها و تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک) به کاربری‌های انتفاعی مسکونی و تجاری منتج از ابهام و ناراسایی</p>	<p>ابهام و عطف شفافیت در ارتباط میان قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن در محدوده و حریم شهرها و ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی از منظر نوع اراضی مشمول قابلیت طرح و تغییر کاربری از خدماتی به انتفاعی</p>	<p>وجود کمیسیون با شأن نظارتی و قانون‌گذاری مرجع تصویب، تدقیق، تصحیح و تغییر طرح‌های تفصیلی در استان‌ها</p>	<p>- پیش‌بینی قابلیت اعطاف در طرح‌های توسعه شهری</p> <p>- قابلیت تغییر کاربری انتفاعی مصوب اراضی موقوفه که وقف استفاده‌های آموزشی، درمانی و ... گردیده‌اند به</p>	<p>ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی</p>

قوانین مربوطه و هم‌چنین عدم آگاهی و تسلط اعضای کمیسیون نسبت به مباحث حقوقی و قوانین مصوب بالادست	مسکونی و تجاری در کمیسیون‌های موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی		کاربری خدماتی مبنی بر نظر واقف - قابلیت تغییر کاربری از انتفاعی به خدماتی وفق تقاضای مالکین	
--	---	--	--	--

نتیجه‌گیری و ارائه چارچوب پیشنهادی

مسئله اصلی و پیشران پژوهش حاضر، عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی پیشنهادی طرح‌های تفصیلی بوده است که هرروزه منجر به تنزل کیفیت زندگی شهروندان می‌گردد. با توجه به کمبود و عدم تحقق سطوح قابل توجهی از کاربری‌های خدمات عمومی علیرغم تقدم برنامه‌ریزی بر رشد و توسعه و مواجه بودن طرح‌های تفصیلی با بافتی خالی، حوزه جنوب غرب مشهد به عنوان نمونه مطالعاتی برگزیده شد. تاکنون پژوهش‌های بسیار اندکی به طور خاص و عمیق بر روی مسئله عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی متمرکز شده‌اند و اغلب پژوهش‌های پیشین با نگاهی کلان به آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی کاربری زمین با رویکرد طرح‌های جامع و تفصیلی پرداخته‌اند؛ این در حالیست که حداقل از منظر نوع کاربری اراضی، صرفاً تحقق کاربری‌های خدمات عمومی برخلاف کاربری‌های انتفاعی دچار چالش است. در واقع این پژوهش با نظرگاهی عمیق و ریشه‌ای‌تر به مسئله پرداخته است و اجرای آن می‌تواند فتح بابی در ارتقاء تحقق‌پذیری کاربری‌های خدمات عمومی باشد.

پرسش و هدف اصلی پژوهش، چرایی بروز مسئله عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی، شناسایی موانع اصلی و عمده و چگونگی مواجهه با آن از طریق اتخاذ چارچوب پیشنهادی مطلوب بوده است.

پیش از پاسخ به سؤال چرایی عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی، آگاهی از میزان تحقق کاربری‌های خدمات عمومی در طرح‌های تفصیلی حوزه جنوب غرب مشهد، اجتناب‌ناپذیر بود. یافته‌ها نشان از میانگین تحقق ۳۸ درصد سطوح پیشنهادی دارد. این میزان برای بافتی که رشد لجام گسیخته را تجربه نکرده است، امر برنامه‌ریزی مقدم بر رشد و توسعه بوده است، در هنگام تهیه طرح‌های تفصیلی غالباً خالی و توسعه‌نیافته بوده و انتظار می‌رفته است وفق قوانین تسهیل‌کننده مربوطه درصد تحقق قابل توجهی از کاربری‌های خدماتی را به ثبت برساند، نمی‌تواند مطلوب باشد.

در ادامه شناسایی علل عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی پیشنهادی طرح‌های تفصیلی با تمرکز بر نمونه مطالعاتی با روش مصاحبه عمیق (نیمه‌ساختاریافته) با ۱۱ تن از مدیران شهری و استانی، مشاورین تهیه‌کننده طرح‌های تفصیلی، کلان‌مالک (آستان قدس رضوی) و حقوقدان شهری و شهرسازی در دستور کار قرار گرفت. پس از تحلیل داده‌های حاصل بنابر یافته‌ها، مجموعاً ۱۱ مقوله محوری استخراج گردید که در میان آن‌ها، دو مقوله «برنامه‌ریزی بدون توجه به پدیدار مالکیت» با ۱۷٫۲ درصد و «ضعف و ابهام در قوانین موجود و عدم اهتمام به اصلاح آن» با ۱۳٫۹۷ درصد تأثیر، به عنوان ریشه‌های مسئله و موانع عمده شناسایی و مبنای اتخاذ مبانی نظری قرار گرفت.

گردآوری و تحلیل مبانی نظری موضوع نیز نشانگر احراز ضرورت «برنامه‌ریزی کاربری زمین با محوریت پدیدار مالکیت و حقوق مالکانه» و «ابهام‌زدایی، اصلاح و رفع نارسایی‌های قوانین مرتبط» می‌باشد.

با توجه به نتایج حاصل از مصاحبه‌های انجام شده و مبانی نظری، تشریح و تفسیر قوانین مرتبط با افزایش تحقق‌پذیری کاربری‌های خدمات عمومی و استخراج ابهامات و نارسایی‌های این قوانین، در دستور کار قرار گرفت. پس از احصاء ابهامات و رویه‌های منتج از آن، این نتیجه از یافته‌ها حاصل شد که قوانین مربوطه علیرغم این که ظرفیت‌های قابل توجهی به منظور تحقق کاربری‌های خدمات عمومی‌اند، از قضا دارای نارسایی‌ها و ابهاماتی بوده که بعضاً مورد سوء استفاده مالکین و دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرد و نتیجه‌ای جز عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی ندارد.

در پایان، متناظر با مقولات و موانع اصلی یعنی «برنامه‌ریزی بدون توجه به پدیدار مالکیت» و «ضعف و ابهام در قوانین موجود و عدم اهتمام به اصلاح آن» و با بهره‌گیری از مبانی نظری و نتایج و یافته‌های پژوهش، چارچوب پیشنهادی متناظر ارائه می‌گردد.

مقوله اول درون حیطه برنامه‌ریزی می‌گنجد و برنامه‌ریزان می‌بایست در برنامه‌ریزی کاربری اراضی به مالکیت و حقوق مالکانه اهتمام داشته باشند. جانمایی کاربری‌ها براساس انگاره‌های نظری رایج در عرصه برنامه‌ریزی شهری و پارامترهایی نظیر سرانه و توزیع فضایی، فارغ از توجه به مالکیت اراضی، خواه در بافت خالی شهرها خواه در بافت پر، نتیجه‌ای جز عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی ندارد. بنابراین ضرورت دارد تا براساس نوع مالکیت اراضی و حدود ثبتی مالکیت، سیاست‌های جانمایی کاربری‌ها تعریف و اجرایی شود.

مقوله دوم در ارتباط با نظام حقوق شهرسازی، خارج از حیطه برنامه‌ریزی اما کاملاً اثرگذار بر تحقق و یا عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی است. بنابراین در وهله دوم می‌بایست ابهام‌زدایی، شفاف‌سازی و اصلاح قوانین موجود مرتبط با تحقق‌پذیری کاربری‌های خدمات عمومی انجام گیرد تا تحقق‌پذیری کاربری‌های خدمات عمومی ارتقا یابد. چارچوب پیشنهادی متناظر در ادامه آورده شده است.



تصویر ۹- چارچوب پیشنهادی متناظر با مقوله اول

چارچوب پیشنهادی متناظر با مقوله دوم نیز به صورت زیر ارائه می‌گردد:

اصلاح و شفاف‌سازی ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری‌ها

در ارتباط با این قانون، نیاز است تا گزاره‌های زیر جهت شفاف‌سازی و ابهام‌زدایی به قانون الحاق گردد:

- واگذاری رایگان و بلاعوض اراضی سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از عمل تفکیک و یا افراز که وزارتخانه‌های دولتی متولی تأمین و اجرای آن‌ها هستند به این ارگان‌های دولتی از طرف شهرداری‌ها
- تشکیل صندوق سهم سرانه خدمات عمومی و اختصاص مطلق مبالغ دریافتی - در موارد عدم امکان تأمین سرانه کاربری‌های خدمات عمومی در زمین- به تملک و تأمین اراضی دارای کاربری خدماتی در طرح‌های توسعه شهری

اصلاح و شفاف‌سازی تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها

نیاز است تا تبصره ۴ این قانون به صورتی اصلاح گردد که موارد «رایگان و بلاعوض بودن واگذاری سطوح لازم به منظور تأمین خدمات عمومی به شهرداری شهر ناشی از تعهدات مالک در قبال برخورداری از مزایای ورود به محدوده شهر»، و همچنین «مکلف نمودن شهرداری شهر به واگذاری رایگان و بلاعوض اراضی خدماتی که دستگاه‌های دولتی متولی تأمین و اجرای آن‌ها هستند به این ارگان‌ها»، شفاف و مبرهن گردد.

اصلاح و شفاف‌سازی قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی

ضرورت دارد تا گزاره‌های زیر، در متن قانون گنجانده شود:

- اراضی سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از آماده‌سازی، تفکیک و یا افراز اراضی که مالکیت آن‌ها وفق قوانین ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری‌ها و تبصره ۴ اصلاحی قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها به شهرداری‌ها و دستگاه‌های دولتی منتقل می‌شود، به هیچ عنوان قابلیت نقل و انتقال، فروش، تفکیک، افراز و بهره‌برداری با کاربری‌های انتفاعی را نخواهند داشت و صرفاً می‌بایست با کاربری‌های خدمات عمومی مورد بهره‌برداری قرار گیرند. هرگونه طرح تقاضا مبنی بر تغییر کاربری این اراضی به کاربری‌های غیر از خدمات عمومی در کمیسیون‌های ماده ۵ استان‌ها ممنوع است.
- واگذاری رایگان و بلاعوض و انتقال مالکیت اراضی سهم سرانه خدمات عمومی ناشی از آماده‌سازی، تفکیک یا افراز اراضی به شهرداری‌ها، جزو تعهدات مالک بوده و پس از واگذاری، این اراضی به هیچ عنوان در زمره موارد اعمال حقوق مالکانه موضوع ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، قرار نمی‌گیرند.

اصلاح ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی

ضرورت دارد حضور و عضویت یک نفر حقوقدان شهرسازی در جلسات کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی، با دارا بودن حق رأی، به رسمیت شناخته شده و جلوه قانونی به خود بگیرد تا خلأ عدم آگاهی و تسلط اعضای کمیسیون نسبت به مباحث حقوقی برطرف گردد.

در پایان در راستای تبیین سهم پژوهش و دستاوردهای تجربی آن، می‌بایست متذکر شد تاکنون هیچ پژوهشی چه در عرصه برنامه‌ریزی شهری و چه در عرصه حقوق شهری، بر روی اثرات تفسیرپذیری، ابهامات و نارسایی‌های قوانین مرتبط بر روی عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی، استخراج این نارسایی‌ها و ابهامات و رویه‌های منتج از آن و در نهایت ارائه چارچوب پیشنهادی به منظور اصلاح آن‌ها، متمرکز نشده است. هم‌چنین نقش بی‌بدیل پدیدار مالکیت و نقش برنامه‌ریزان شهری در چگونگی توجه به آن و تفاوت سیاست‌های جانمایی کاربری‌های خدمات عمومی با محوریت مالکیت اراضی، از دیگر دستاوردهای تجربی این پژوهش می‌باشد. در واقع این پژوهش یافته‌های نظری و تجربی پیشین را توسعه داده و با نگاه عمیق‌تر، ریشه‌ای‌تر، اجرایی‌تر و تحقق‌پذیرتری با مسئله عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی پیشنهادی طرح‌های تفصیلی مواجه شده است.

پرواضح است که اهتمام و مواجهه با سایر مقولات و مسائل محوری مستخرج از جمله «عدم وجود مدیریت واحد و یکپارچه شهری»، «مشکلات اقتصادی»، «نهادینه شدن فساد و فرهنگ تخلف» و ... ضروری است اما پژوهش حاضر با توجه به محدودیت‌های زمانی صرفاً به دو مقوله محوری نخست برآمده از نتایج مصاحبه‌های انجام شده با نظرگاهی عمیق و ریشه‌ای پرداخته است. امید است پژوهش‌های آتی با پرداختن به مقولات فوق‌الذکر پژوهش حاضر را گسترش و یافته‌های این پژوهش را توسعه دهند.

1. Evaluation prior to plan implementation
2. Evaluation of planning practice
3. Policy implementation analysis
4. Evaluation of plan implementation
5. Ex-ante evaluation during plan preparation
6. Evaluation during plan implementation
7. Ex-post evaluation after plan implementation
8. Conformance-based approach
9. Performance-based approaches
10. In-depth interview
11. Semi-structured interview

۱۲. اشباع به پر شدن فضای یک مفهوم یا مقوله و عدم ظهور داده‌های جدید از آن اطلاق می‌شود.

13. Open Coding
14. Axial Coding
15. Qualitative Content Analysis
16. Donald Krueckeberg
17. Property
18. Use
19. Lewis Keeble
20. Absolute power
21. Most complete power
22. Rights
23. Restrictions
24. Responsibilities

۲۵. هیچکس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.

۲۶. ماده ۳۰ قانون مدنی: هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد .

ماده ۳۱ قانون مدنی: هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون

ماده ۳۸ قانون مدنی: مالکیت زمین مستلزم مالکیت فضای محاذی آن است تا هر کجا بالا رود. مالک حق همه گونه تصرف در هوا و فراز گرفتن دارد مگر آنچه را که قانون استثناء کرده‌باشد.

۲۷. مأخذ قانونی: ماده ۹ قانون زمین شهری و تبصره ۱ ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک

فهرست منابع

- افشارنیا، اعظم؛ زبردست، اسفندیار و طلاچیان، مرتضی (۱۴۰۰). تملک اراضی شهری در طرح‌های توسعه شهری با رویکرد عدالت اجتماعی. *فصلنامه مطالعات شهر ایرانی-اسلامی*، ۱۱(۴۴)، ۱۵-۲۸.
- امینی، احسان (۱۳۹۹). شهرسازی و حقوق. تهران: انتشارات آذرخش.
- بیدرام، رضا (۱۳۹۸). قاعده تسلیط در رویه قضایی دیوان عدالت اداری با تأکید بر منفعت عمومی. دومین کنفرانس ملی و اولین کنفرانس بین‌المللی حقوق و علوم سیاسی، اردبیل.
- پورحسین روشن، حمید؛ پورجعفر، محمدرضا و علی‌اکبری، صدیقه (۱۳۹۹). تبیین چالش‌های تحقق‌پذیری طرح‌های شهری در ایران. *فصلنامه صفه*، ۳۱(۲)، ۱۱۱-۱۲۸. DOI: 10.52547/sofeh.31.2.111.
- خان احمدلو، روح‌اله (۱۳۷۸). ارزیابی طرح جامع قم و توصیه بهبود روش‌های برنامه ریزی شهری. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده شهرسازی، گروه برنامه‌ریزی شهری.
- زنگی‌آبادی، علی؛ عبداللهی، مهدی؛ سالک، رقیه و قاسم‌زاده، بهنام (۱۳۹۳). ارزیابی عوامل اثرگذار بر عدم تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری در ایران و چالش‌های آن (مطالعه موردی: محور تاریخی- فرهنگی منطقه ۶ شهر تبریز). *فصلنامه علمی-پژوهشی پژوهش و برنامه‌ریزی شهری*، ۱۸(۵)، ۴۱-۵۸.
- سعیدنیا، احمد (۱۳۸۲). کتاب سبز شهرداری، مدیریت شهری (جلد ۱۱). تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- شاهی اردکانی، میلاد و جابری‌مقدم، مرتضی هادی (۱۴۰۰). الزامات و چالش‌های اخذ عوارض از افزایش ارزش و جبران خسارت ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری در شهر تهران. *مطالعات محیطی هفت‌حصار*، ۹(۳۵)، ۶۹-۸۶. DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6.
- شهاب، سینا و عزیزی، محمدمهدی (۱۳۹۱). کاربرد انتقال حقوق توسعه به عنوان سازوکار تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری؛ نمونه موردی شهر کاشان. *فصلنامه علمی-پژوهشی مطالعات شهری*، ۱(۴)، ۴۱-۵۴.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶). قواعد فقه. تهران: انتشارات سمت.
- قهرمانی، نصراله (۱۳۸۴). مطالعه تطبیقی چگونگی رفع تعارض اصل تسلیط با قاعده لاضرر. *مجله کانون وکلا*، ۱۸۸ و ۱۸۹، ۱۱۳-۱۲۶.
- کامیار، غلامرضا (۱۳۹۷). حقوق شهری و شهرسازی. تهران: انتشارات مجتمع علمی و فرهنگی مجد.
- محمدی، امید (۱۳۹۶). تحدید حقوق مالکانه در طرح‌های عمومی و عمرانی. تهران: انتشارات جاودانه و جنگل.
- مصطفوی، سید محمد کاظم (۱۳۴۷). القواعد الفقهیه. قم: انتشارات اسلامی گروه مدرسین.
- مؤمنی‌راد، اکبر (۱۳۹۲). تحلیل محتوای کیفی در آیین پژوهش: ماهیت، مراحل و اعتبار نتایج. *فصلنامه اندازه‌گیری تربیتی*، ۴(۱۴)، ۱۸۷-۲۲۲.
- وحیدی‌برجی، گل‌دیس؛ نوریان، فرشاد و عزیزی، محمد مهدی (۱۳۹۶). شناسایی علل عدم تحقق کاربری‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری ایران با استفاده از نظریه زمینه‌ای. *نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی*، ۲۲(۱)، ۵-۱۴. DOI: 10.22059/JFAUP.2017.62261.

Alterman, R. (2010). Takings international: A comparative perspective on land use regulations and compensation rights, American Bar Association Publications.

Blomley, N. (2017). Land use, planning, and the "difficult character of property". *Planning Theory & Practice*, 18(3), 351-364. DOI: 10.1080/14649357.2016.1179336.

Brown, G., Kytta, M., & Reed, P. (2022). Using Community Surveys with Participatory Mapping to Monitor Comprehensive Plan Implementation. *Landscape and Urban Planning*, 218(1), 1-12. DOI: 10.1016/j.landurbplan.2021.104306.

Gao, Y., Tian, L., Cao, Y., Zhou, L., Li, Z., & Hou, D. (2019). Supplying social infrastructure land for satisfying public needs or leasing residential land? ? A study of local government choices in China. *Land Use Policy*, 87(1), 1-13. DOI:10.1016/j.landusepol.2019.104088.

Given, L. M. (2008). *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods*. SAGE Publications.

Glaser, B. G. (2001). *The Grounded Theory Perspective: Conceptualization Contrasted with Description*. Sociology Press.

Havel, M. B. (2017). How the distribution of rights and liabilities in relation to betterment and compensation links with planning and the nature of property rights, Reflections on the Polish experience. *Land Use Policy*, 67(1), 508- 516. DOI:10.1016/j.landusepol.2017.06.032.

Johnson, B., & Christensen, L. (2008). *Educational Research: quantitative, qualitative and mixed approaches*. SAGE Publications.

Keeble, L. (1964). *Principles and practices of town and country planning*. London: Estates Gazette.

Krueckeberg, D. A. (1995). The Difficult Character of Property: To Whom Do Things Belong?. *Journal of the American Planning Association*, 61(3), 301-309. DOI: 10.1080/01944369508975644.

Long, Y., Gu, Y., & Han, H. (2012). Spatiotemporal Heterogeneity of Urban Planning Implementation Effectiveness: Evidence from Five Urban Master Plans of Beijing. *Landscape and Urban Planning*, 108(2-4), 103–111. DOI:10.1016/j.landurbplan.2012.08.005.

Teddlie, C. & Tashakkori, A. (2009) *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*. SAGE Publications.

Van der Molen, P. (2015). Property and Administration: Comparative Observations on Property Rights and Spatial Planning With Some Cases From the Netherlands. *Administration & Society*, 47(2), 171–196. DOI:10.1177/0095399713508848.

Identifying the causes of non-realization of public service land uses in detailed plans and providing a proposed framework to address major damages (case study: Southwest planning area of Mashhad)

MohammadJavad Goli Shirhesar¹, Morteza Hadi Jaber Moghaddam^{2*}

¹ Master Student of Urban Planning, Department of Urban Planning and Management, School of Urban Planning, College of Fine Arts, University of Tehran, Tehran, Iran.

² Assistant Professor, Department of Urban Planning and Management, School of Urban Planning, College of Fine Arts, University of Tehran, Tehran, Iran.

The realization of the public service land uses including educational, park and green space, cultural, therapeutic and sports uses guarantees the quality of life of citizens. The evaluation of land use planning in urban development plans shows the non-realization of these uses. Naturally, some factors prevent the realization of these uses and need to be considered. The current research was done with the aim of discovering fundamental obstacles to the non-realization of these uses and providing a framework to solve them. The non-realization of a significant area of public service land uses for an area that was predominantly empty and undeveloped at the time of preparing the detailed plans, where planning was prioritized over development, has been one of the basic challenges in the southwest area of Mashhad.

In fact, The reason for choosing the detailed plans among the urban development plans is that it is the most accurate plan in the field of land use planning at the scale of the parcel.

Therefore, first of all, the achievement level of proposed public service uses in the detailed plans in the southwest of Mashhad planning area has been measured quantitatively through a comparison between the pre-proposed plan and the current situation. This quantitative comparison was done with both overlapping and non-overlapping methods. The findings indicate an average achievement rate of 38% of the proposed area which cannot be considered satisfactory for the above reasons.

In the following, the reasons for the non-realization of these uses were identified using qualitative research method, in-depth interviews with 11 urban planning experts and open and axial coding techniques. Ultimately, 11 central issues were identified and among them two fundamental issues, namely “planning regardless of ownership issue” and “weakness and ambiguity in existing laws and lack of attention to correct it” were considered as the root causes. This identification was done based on the frequency of open codes and their classification in axial codes. The first fundamental issue is included in the scope of planning in the sense that the planners should take into account the type of land ownership and the registered limits of ownership to place public service uses; But the second fundamental issue is outside of the scope of planning related to urban laws and affecting the realization of public service uses. However, both fundamental issues have a significant impact on the realization of public service uses and need to be given special attention. In other words, the need to pay attention to land ownership in land use planning, along with solving the ambiguities of the existing laws related to public service uses, will play a significant role in improving the realizability of public service uses.

Then, by using the qualitative content analysis method and based on the results of the interviews and theoretical foundations, the inadequacy of related laws was calculated.

The findings indicate the necessity of planning the public service land uses based on the ownership and disambiguation and amendment of related laws, in the form of a realizable framework.

Keywords: Land use planning in detailed plan, non-realization of public service land uses, major damages and obstacles, ownership issue, ambiguity in laws, proposed framework

* This article is extracted from the first author's master thesis in urban planning, entitled: “Investigating inefficiency and planning of methods for implementation public services land uses in neighborhood scale of detailed plans (case study: Southwest planning area of Mashhad metropolis)” under the supervision of the second author at university of Tehran

** Corresponding Author: Tel:(+98-912) 1491031, E-mail: hjaberi@ut.ac.ir