

بسمه تعالی

پیش نویس

راهنمای تعیین قلمرو مناطق و محلات شهرها

تعیین قلمرو و تهیه نقشه مناطق و محلات شهرها، بخشی از فرایند سازماندهی تشکیلات و سازمان اداری مناسب برای شهرداری است که در ماده ۵۴ قانون شهرداری به آن اشاره شد. بر اساس این ماده شهرداری اجازه دارد تا با موافقت شورای شهر و تصویب وزارت کشور، سازمان اداری مناسب خود را تعیین کند. از آنجا که بخشی از سازمان اداری شهرداری مدیریت های منطقه ای آن است، تعیین تعداد و قلمرو مناطق شهری نیز موضوع ماده ۵۴ قرار می گیرد. این فعالیت باید منطبق با دستورالعمل شماره ۱۶۰۴/۳۴ مورخ ۱۳۶۷/۲/۱ وزارت کشور برای منطقه بندی و محله بندی شهرها باشد. در این راهنما تلاش می شود که نحوه تعیین محدوده مناطق و محلات شهرها بر اساس دستورالعمل یاد شده تشریح شود. این الگوی اولیه می تواند به تشخیص شهرداری، توسعه یابد.

۱. ملاحظات اساسی برای تعیین قلمرو مناطق و محلات شهرها

با توجه به امکان متفاوت بودن جمعیت محلات و مناطق بر اساس شرایط محلی، بهتر است برای تعیین محدوده مناطق به ملاحظات زیر توجه شود:

۱. قلمرو محلات شهر با توجه به معیارهایی نظیر حفظ هویت و انسجام اجتماعی محله و تکیه بر شناخت عرفی از محله (با حداقل ۱۰ هزار نفر جمعیت) تعیین می شود. از آنجا که برخی از محلات شهری دارای هسته هایی قدیمی با انسجام اجتماعی قوی هستند، لازم است در محله بندی شهر نیز برای حفظ آن تلاش شود. مرز این محلات باید تا حد امکان منطبق بر مرزبندی عرفی محلات باشد و از تقسیم آن بین دو یا چند محله، اجتناب شود. در مواردی که امکان انطباق وجود ندارد، این محلات باید در یک منطقه قرار گیرند.
۲. شکل محلات و مناطق ترجیحاً به متساوی الاضلاع نزدیک باشد تا متقاضیان در خطوط مرزی محلات و مناطق، فاصله کمتری با مرکز ارائه خدمات در شهرداری داشته باشند. با وجود تنگناهایی برای این گونه مرزبندی، بهتر است که فاصله متقاضیان شهرداری در خطوط مرزی محدوده ها تا ساختمان شهرداری در منطقه، تا حد ممکن کاهش یابد.

۳. محدوده مناطق با در نظر داشتن موقعیت قرارگیری ساختمان شهرداری در آینده، به عنوان مرکز هندسی منطقه، تعیین شود. به گونه‌ای که فاصله نقاط پایانی منطقه از ساختمان شهرداری از هر جهت، تا حد امکان به هم نزدیک باشد.
۴. برای کمک به تصویر سازی ذهنی از محدوده محلات و مناطق در شهر، بهتر است از خطوط نام آشنا نظیر راه آهن، بزرگراه‌ها، خیابان‌های اصلی، بستر رودخانه‌ها، ارتفاعات و مانند آن برای مرزبندی محلات و مناطق استفاده شود. همچنین بهتر است که تا حد ممکن از خطوط صاف برای تعیین مرز محلات و مناطق استفاده شود و مرز محدوده‌ها با خطوط معدودی تعیین شود.
۵. محدوده مناطق با فرض خودکفا بودن مدیریت آنها در آینده تعیین شوند. بر این اساس لازم است همه مناطق از نظر درآمدی و هزینه‌های قابل پیش بینی در آینده دارای شرایط متعادل و همگنی باشند. تحلیل وضعیت همگنی و تعادل بین مناطق بر اساس مطالعاتی انجام شود که در بند ۳ همین راهنما تشریح می شود.
۶. محدوده مناطق نه تنها نباید مانعی برای اجرای طرح جامع و تفصیلی شهر باشند بلکه باید برای اجرای بهتر آن شرایط مناسبی فراهم آورند. برای تضمین تأثیر مثبت منطقه بندی شهر بر اجرای طرح جامع شهر بهتر است با مشاور تهیه کننده طرح جامع و تفصیلی شهر مشورت شود.
۷. محدوده مناطق باید به گونه ای تعیین شود که بتواند توسعه آتی شهر بر پایه فعالیت های شهرداری را به سمت توسعه پایدار، برخوردار می‌تواند همه شهر از نهاده های توسعه ای و خدمات عمومی و ارزش های افزوده جدید، تسهیل کند.
۸. تعیین محدوده مناطق نباید موجب تأثیر منفی در قیمت املاک و تضعیف شخصیت اجتماعی محله های شهر یا کاهش انسجام اجتماعی در آنها شوند.
۹. جمعیت محلات و مناطق باید منطبق بر آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن کشور به تفکیک بلوک های آماری جمعیت باشند. در صورتیکه بیش از سه سال از آخرین سرشماری گذشته باشد، جمعیت برآورد شده شهر (توسط مرکز آمار ایران) به طور یکسان در همه بلوک‌ها توزیع می‌شود.

۲. تضمین همگنی و تجانس در قلمرو مناطق شهر

اهمیت تعیین قلمرو مناطق شهری در ایفای مسئولیت های شهرداری در شهرها ایجاب می کند که قلمرو هر منطقه از شهر با مطالعه و دوراندیشی کافی، تعیین شود. به طور کلی مناطق شهر باید از نظر اقتصادی، هزینه ارائه خدمات توسط شهرداری، سطح برخورداری از مراکز خدماتی و کاربری های عمومی ظرفیت های درآمد زایی برای شهرداری، از همگنی برخوردار باشند. همگنی به معنی شباهت نسبی وضعیت مناطق با یکدیگر از نظر معیارهای یاد شده است. به این ترتیب که تا حد امکان ظرفیت درآمدزایی مناطق با یکدیگر برابر باشد، مناطق از نظر هزینه بر بودن ارائه خدمات برای شهرداری همانند باشند، وضعیت توزیع کاربری های عمومی در همه مناطق برابر باشد. گرچه ایجاد برابری مطلق امکان پذیر نیست ولی بین مناطق باید حداقل تفاوت وجود داشته باشد. برای تضمین اتکا به اطلاعات و روش مناسب تحلیل وضع موجود برای تعیین قلمرو مناطق، انجام مطالعات زیر با روش شناسی علمی ضروری است. بر این اساس، پیشنهاد شهرداری درباره منطقه بندی باید دارای گزارشی از مطالعات زیر باشد.

۱-۲. مطالعات جمعیتی شهر

ساکنان شهر و منطقه، مخاطبان اصلی و گروه هدف اغلب فعالیت های شهرداری یا واحد مدیریتی منطقه ای شهرداری هستند. از این رو تعداد و پراکندگی آنها از عوامل اصلی در تعیین محدوده قلمرو فعالیت هر واحد مدیریت منطقه ای شهرداری محسوب می شوند. جمعیت شهر هم در وضع موجود و هم روند رشد یا کاهش آن در آینده، برای تعیین قلمرو مناطق شهری مهم هستند. منبع تهیه اطلاعات جمعیتی شهرها، مرکز آمار ایران است. در این مرکز، هم آمار جمعیت شهر در سرشماری عمومی و هم نحوه پراکندگی آنها در سطح شهر در قالب بلوک های آماری ارائه می شود. برای درک روند تغییرات جمعیت شهر نیز لازم است اطلاعات جمعیت شهر در دوره های زمانی مختلف در گذشته گردآوری و در جدولی مشابه جدول شماره ۱ درج شوند. این اطلاعات در مطالعات طرح جامع شهر نیز وجود دارند. برای برآورد جمعیت آتی شهر هم می توان از مطالعات طرح جامع استفاده کرد و هم با استفاده از روش های برآورد جمعیت، تعداد جمعیت شهر در حداقل ۱۰ سال آینده را پیش بینی کرد.

جدول ۱: تغییرات دوره ای جمعیت شهر

سال	۱۳۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰
جمعیت							
نرخ رشد							

** نرخ رشد جمعیت در هر سال نسبت به جمعیت در یک دوره قبل محاسبه شود

چنانچه در هر دوره علل خاصی موجب تحول شگرف در جمعیت شد و امکان تکرار آن در آینده نیز وجود دارد، ذکر آن در هر دوره ضروری است.

۲-۲. مطالعات اقتصادی شهر و مناطق

اقتصاد شهر ارتباط تنگاتنگی با اقتصاد شهرداری دارد. به گونه ای که درآمد شهرداری در شهرهای دارای اقتصاد پویاتر، بیشتر و پایدارتر خواهد بود. این رابطه در سطح مناطق شهری نیز برقرار است. از آنجا که بخش عمده بودجه مدیریت های منطقه ای شهرداری ها از درآمد آنها تأمین می شود، توجه به برابری منابع درآمدی بین مناطق ضروری است. بر این اساس لازم است که تا حد امکان، منابع کنونی و بالقوه درآمد شهرداری در سطح مناطق مورد بررسی قرار گیرد و قلمرو هر منطقه با توجه به نتایج این بررسی تعیین شود.

گرچه اقتصاد شهری از منابع درآمدی مختلفی تشکیل می شود ولی آنچه به شهرداری مربوط می شوند، ظرفیت درخواست پروانه ساختمانی، عوارض کسب و پیشه و عوارض سطح شهر بیشتر به شهرداری مربوط هستند. آگاهی از میزان ظرفیت هر بخش از شهر برای ایجاد درآمد برای شهرداری می تواند به تقسیم بندی بهتر شهر بین مناطق کمک کند. با توجه به تفاوت درآمدهای شهرداری از صدور پروانه ساختمانی برای کاربری های مختلف، لازم است حداقل کاربری های مسکونی، تجاری - اداری و صنعتی از یکدیگر تفکیک شوند. پراکندگی درخواست های صدور مجوز یا مکان های تأمین درآمد شهرداری در سطح شهر کمک می کند که این داده ها در سطح شهر به تفکیک محلات شهری (مقدم بر منطقه بندی) تعیین می شوند، گردآوری و تحلیل شوند. جدول (۲) برای ارائه این اطلاعات، تنظیم شد.

جدول ۲: تعداد پروانه های صادر شده و درآمد حاصل از آنها برای شهرداری (منطقه)

محلّه	پروانه ساخت مسکونی		پروانه ساخت تجاری - اداری		مجوز کسب و کار		جمع
	تعداد	درآمد (ریال)	تعداد	درآمد (ریال)	تعداد	درآمد (ریال)	
۱							
۲							
۳							
	میانگین درآمد						

** این جدول به تعداد مناطق مورد نظر شهرداری تکمیل شود.

علاوه بر اهمیت بررسی ظرفیت محلات شهر برای تأمین منابع مالی شهرداری، توجه به برخی مؤلفه های اقتصاد شهر نظیر اقتصاد زمین شهری نیز برای تعیین قلمرو مناطق، مفید است. با توجه به تفاوت قیمت زمین و املاک در محلات مختلف شهر و تأثیرگذاری استقرار مرکز مدیریت منطقه ای شهرداری بر قیمت املاک پیرامون آن، توجه به آسیب ها و منافع حاصل از تعیین قلمرو مناطق شهر بر ارزش املاک در شهر ضروری است. بهتر است که منطقه بندی شهر موجب کاهش ارزش زمین و املاک در هیچ محله ای از شهر نشود و بر عکس موجب بهبود ارزش زمین و کمک به ایجاد تعادل در قیمت منطقه ای زمین در شهر شود. بر اساس تجربه، استقرار واحدهای منطقه ای شهرداری موجب افزایش قیمت املاک می شود و از این رو برای آگاهی از این تأثیرات لازم است که وضعیت متوسط قیمت املاک در هر یک از محلات شهر بررسی شود. تحلیل این وضعیت می تواند با رویکرد مکان یابی مناطق در بخش های دارای ارزش زمین پائین به منطقه بندی بهتر شهرها کمک کند. برای ارائه اطلاعات قیمت زمین از جدول (۳) استفاده شود.

جدول ۳: متوسط بهای زمین و ساختمان در محلات منطقه شهر

محلّه	قیمت هر متر مربع زمین (ریال)	قیمت هر متر مربع ساختمان (ریال)	جمع
۱			
۲			
۳			
	میانگین		

** این جدول به تعداد مناطق مورد نظر شهرداری تکمیل شود.

عوارض سطح شهر با هر نامی که از فعالیت ها و واحدهای مسکونی ممیزی شده دریافت می شود نیز نقش مهمی در درآمد شهرداری دارند. توجه به نحوه توزیع مکان های دارای ظرفیت درآمد زایی، نیز در تقسیم شهر بین مناطق ضروری است. برای استفاده از این اطلاعات لازم است تعداد و پراکندگی واحدهای کسب و کار (با انواع فعالیت های اقتصادی) و مسکونی در هر یک از مناطق پیشنهادی شهر مشخص شوند. جدول (۴) برای ارائه این اطلاعات مناسب است.

جدول ۴: تعداد واحدهای کسب و کار (با انواع فعالیت های اقتصادی) و مسکونی در محلات منطقه شهر

جمع درآمد	واحدهای کسب و کار		واحدهای مسکونی		محل
	متوسط درآمد سالیانه برای شهرداری	تعداد	متوسط درآمد سالیانه برای شهرداری	تعداد	
					۱
					۲
					۳
					میانگین درآمد

*** این جدول به تعداد مناطق مورد نظر شهرداری تکمیل شود.

۳-۲. مطالعات کالبدی شهر و مناطق

فعالیت شهرداری به دلیل اشتغال به نظارت بر اجرای طرح های جامع و تفصیلی شهرها، از وضعیت کالبدی شهر تأثیر زیادی می پذیرد. بر اساس این مسئولیت، شهرداری بر ساخت و سازها در شهر نظارت و با تخلفات ساختمانی، مقابله می کند. انجام موفقیت آمیز این مسئولیت ها مستلزم صرف هزینه هایی برای تأمین نیروی انسانی و تجهیزات کافی است. به این ترتیب هزینه های شهرداری در این زمینه ها متأثر از مساحت شهر (عرصه نیازمند مراقبت و نظارت) و وضعیت کالبدی (میزان فرسودگی بافت و زمین های در حال تصرف برای کاربری ها) است. هر یک از این عوامل بر تعیین هزینه نهایی شهرداری برای مراقبت از ساخت و ساز و توسعه کالبدی شهر مؤثر هستند. بر این اساس لازم است که شناخت مناسبی از مساحت و وضعیت کالبدی شهر در هر یک از محلات شهر فراهم شود تا با توجه به لزوم تعادل در هزینه های شهرداری در همه مناطق، به تعیین قلمرو مناطق در شهرها اقدام شود. مهمترین اطلاعات مورد نیاز برای دستیابی به این شناخت درباره وضعیت کالبدی شهر در جدول (۵) مشخص می شوند.

جدول ۵: مساحت و وضعیت کالبدی محلات منطقه شهر

محل	مساحت محل	مساحت ساختمان های فرسوده (متر مربع)	مساحت زمین های ساخته نشده (متر مربع)
۱			

			۲
			۳
			جمع

** این جدول به تعداد مناطق مورد نظر شهرداری تکمیل شود.

** ساختمان های فرسوده، بیش از ۳۰ سال عمر دارند و در شهرهای دارای مطالعات مصوب بافت فرسوده، مساحت بخش فرسوده درج شود.

آگاهی از جهات توسعه شهر در گذشته و امکان توسعه آن در آینده نیز در تعیین محدوده مناطق شهری مهم است. این آگاهی می تواند برای در نظر گرفتن ظرفیت برای مناطقی از شهر که در آینده نزدیک تکمیل می شوند، مفید باشد. همچنین شماره گذاری مناطق نیز از این آگاهی متأثر است. برای فراهم کردن شناخت کافی در رابطه با وضعیت توسعه کالبدی شهر، لازم است مراحل توسعه کالبدی شهر در گذشته و پیشنهاد طرح جامع شهر برای جهت توسعه آتی آن بررسی شوند. طرح جامع شهرها دارای این اطلاعات هستند. مراحل توسعه شهر باید بر روی نقشه مشخص شوند. نمونه ای از این نقشه در شکل () مشخص است.

شکل ۱: مراحل مراحل توسعه شهر از سال تا

۴-۲. کاربری زمین در شهر و مناطق

کاربری زمین در شهرها، تابع طرح های جامع و تفصیلی و اصلاحات تدریجی در طرح تفصیلی است. بخشی از این کاربری ها عمومی و بیشتر آنها مسکونی و شبکه ارتباطی هستند. هر یک از کاربری های عمومی موجب بهبود کیفیت زندگی ساکنان می شود. از این رو در طرح های جامع و تفصیلی تلاش می شود که کاربری های عمومی در سطح شهر به طور عادلانه ای توزیع شوند تا دسترسی همه ساکنان به آنها آسان شود. با وجود این همواره دسترسی عادلانه ای به خدمات عمومی در سراسر شهر فراهم نمی شود. شهرداری نقش مهمی در بهبود دسترسی به خدمات عمومی و تلاش برای اجرای پیشنهادها مرتبط با کاربری های عمومی در طرح های جامع و تفصیلی دارد. از این رو باید در تقسیم شهر بین قلمرو واحدهای منطقه ای شهرداری، به بخش های کمتر برخوردار شهر توجه شود تا با استقرار مدیریت منطقه ای شهرداری، امکان بهبود دسترسی ساکنان به کاربری های عمومی فراهم شود. برای تعقیب این هدف، لازم است که نقشه وضع موجود کاربری زمین و نقشه پیشنهادی کاربری زمین شهر به طور جداگانه ارائه شود. این نقشه ها در اسناد طرح جامع و تفصیلی قابل استخراج هستند. مساحت کاربری ها در وضع موجود و پیشنهادی شهر نیز می تواند به شناخت بهتر وضعیت کاربری زمین کمک کند. اطلاعات مورد نیاز برای تحلیل در جدول (۶) مشخص می شوند.

شکل ۲: نقشه توزیع کاربری های زمین در شهر (شامل همه کاربری ها) در وضع موجود

شکل ۳: نقشه توزیع کاربری های زمین در شهر (شامل همه کاربری ها) در وضع پیشنهادی طرح تفصیلی

جدول ۶: نوع و مساحت کاربری های زمین در وضع موجود و پیشنهادی، در منطقه شهر

محل	نوع کاربری زمین	مساحت در وضع موجود (متر مربع)	مساحت در وضع پیشنهادی (متر مربع)
۱			
۲			
۳			
جمع			

** این جدول به تعداد مناطق مورد نظر شهرداری تکمیل شود.

۲-۵. شبکه دسترسی (معاور) شهر و مناطق

شبکه معاور شهر از اصلی ترین کاربری های شهری و محل های هزینه برای شهرداری محسوب می شود. این شبکه هم در مرحله ساخت و هم بهره برداری (هزینه های تجهیز و نگهداری) دارای هزینه های بالایی برای شهرداری است. بر این اساس بهتر است که همه مدیریت های منطقه ای شهرداری در این فعالیت های هزینه بر مشارکت داشته باشند. برای تضمین این مشارکت، توزیع عادلانه شبکه دسترسی در حال بهره برداری و نیازمند توسعه بین مناطق شهر ضروری است. شبکه نیازمند توسعه بر اساس طرح تفصیلی و شبکه در حال بهره برداری بر اساس طرح جامع قابل تشخیص است. شبکه دسترسی شهر به شکل نقشه قابل ارائه است. در این نقشه معاور موجود و پیشنهادی برای شهر باید از یکدیگر متمایز شوند.

شکل ۴: نقشه شبکه دسترسی در حال بهره برداری و نیازمند توسعه در شهر و مناطق

معاور به عنوان مرزهای جداکننده محلات و مناطق شهر نیز دارای اهمیت هستند. ضرورت استفاده از معاور مهم و اصلی به عنوان مرز مناطق و در سطحی پائین تر برای محلات، ایجاب می کند که خیابان های مهم شهر مشخص شوند و در مرحله تعیین مرز مناطق و محلات از آنها استفاده شود.

شکل ۵: نقشه درجه بندی معاور بر اساس مطالعات طرح جامع یا تفصیلی در وضع موجود

۲-۶. سایر مطالعات درباره شهر

شهرداری می تواند این الگوی اولیه را بر اساس تشخیص خود توسعه داده و مسائل دیگری که در تعیین بهتر مرز مناطق شهر، مؤثر هستند را بررسی کند.