

تحلیلی بر روند تبدیل روستاها به شهر در ایران



مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری و روستایی
معاونت پژوهشی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سکونتگاهی انسانی به عنوان نظام‌های مکانی - فضایی، تحت تأثیر عوامل و نیروهای مختلف بیرونی و درونی، از جنبه‌های مختلف ساختاری - عملکردی در حال تغییر و تحول می‌باشند. دامنه اثرگذاری نیروها و عوامل مؤثر بر این تحولات مکانی - فضایی با توجه به نوع سکونتگاه (شهری یا روستایی)، شرایط، ساختارها و عملکردهای حاکم بر آنها متفاوت خواهد بود، به نحوی که گاهی دامنه اثرگذاری نیروهای و عوامل بیرونی گسترده‌تر می‌باشد و گاهی نیز عوامل درون‌زا نقش مؤثرتری را در به وجود آمدن این تحولات ایفا می‌کنند. در همین ارتباط، یکی از تحولات مهمی که در سلسله‌مراتب سکونتگاهی کشور در سال‌های اخیر صورت پذیرفته، مواجهه با ترک روستاها در برخی از نواحی کشور به‌ویژه در قسمت‌های مرکزی ایران و از شهرهای کوچک‌تر به شهرهای بزرگ‌تر و تبدیل نقاط روستایی به شهر می‌باشد که عمده‌تاً نقش‌پذیری شهری این مکان‌ها (روستاها) تحت تأثیر نظام برنامه‌ریزی عدم تعادل و توازن، به نحوی که روستاهای مرکز بخش بدون توجه به آستانه جمعیتی لازم تبدیل به شهر شده‌اند و این امر، خود موجب تحولات ساختاری - عملکردی در این سکونتگاه‌ها شده است. زمانی که اختصاص بودجه بر اساس فعالیت و جمعیت باشد نتیجه‌ای جز ادامه سیکل باطل و عقب‌ماندگی نیست که امروزه شاهد آن هستیم. بنابراین باید نگاهمان به روستاها برای از بین بردن عدم توازن و تعادل با مدیریت واحد و اولویت‌بندی شده و با در نظر گرفتن عقب‌افتادگی تاریخی مناطق باشد. باید در نظر گرفت که بخشی از این جابه‌جایی جمعیت به دلیل تبدیل روستاها به شهر است به طوری که در این مدت تعداد زیادی از روستاها به شهر تبدیل شدند که در این صورت جمعیت روستایی گذشته به عنوان جمعیت شهری محاسبه می‌شود. همچنین یکی دیگر از علل افزایش روند مهاجرت‌ها در کشورهای در حال توسعه اهمیت دادن به اقتصاد شهری و مسائل و موضوعات شهری است.

۱. طرح مسئله و ضرورت انجام تحقیق

سکونتگاه‌های انسانی اعم از "شهری یا روستایی" به عنوان یک نظام فضایی خواسته یا ناخواسته همواره تحت تأثیر عوامل گوناگون طبیعی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی در طول زمان در حال تغییر و تحول و تکامل بوده و در میان عوامل مؤثر بر روند تحولات به وجود آمد، در فضاهای سکونتگاهی نقش تفکرات انسانی مخصوصاً در سده‌های اخیر به عنوان عامل برتر در تغییر این فضاها از اهمیت بیشتری برخوردار می‌باشد. نقطه اصلی شروع مداخلات در فضاهای جغرافیایی انقلاب صنعتی بود که به موجب آن حاکمیت و تسلط انسان بر محیط دوچندان شد، صنعت به دنبال خود گرایش به شهر و شهرنشینی را موجب شد و گسترش شتابان شهرها خصوصاً متروپل‌ها، جوامع انسانی ساکن در آنها را با مشکلات عدیده‌ای روبرو کرد که یکی از بارزترین این مشکلات تمرکزگرایی در یک یا چند شهر و گسیختگی نظام سلسله‌مراتب شهری در اکثر کشورهاست؛ بنابراین در جهت رفع مشکلات به وجود آمده یکی از وجوه مشخص مداخلات در اکثر کشورها گرایش مشخص و سیاست‌گذاری به نفع شهرهای کوچک و میانی بوده است.

در دهه‌های اخیر تحولات و دگرگونی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی زمینه‌های لازم و کافی را برای رشد و افزایش مراکز شهری کشور فراهم آورده است. این روند که در آغاز عمدتاً متأثر از روندهای ادغام در نظام سرمایه‌داری جهانی بود. "اصلاحات ارضی" و به دنبال آن با افزایش قیمت نفت و اهمیت آن در درآمدهای ملی شدت پذیرفت و به صورت فرایندی درآمد که هم امروز نیز، اگرچه متأثر از عوامل متفاوت به جریان خود ادامه داده است. (سعیدی، ۱۳۸۸: ۵) به این ترتیب مراکز شهری با رشد و گسترش بی‌رویه خود به صورت کانون‌های اشتغال و فعالیت و دسترسی به امکانات و خدمات گوناگون درآمدند و در مقابل، واحدهای سکونتگاهی روستایی، هریک با توجه به توان تابعیت از روندهای جاری، سرنوشت خاص خود را یافتند. روستاهای بزرگ‌تر و به‌ویژه آنها که در نزدیکی مراکز بزرگ شهری استقرار یافته بودند، بعضاً توانستند، به نحوی از آنجا با دگرگونی‌های جاری همراه کرده، به صورت مراکز شهری کوچک درآمده و یا به عنوان مراکز اصلی روستایی ادامه حیات دهند. این دسته از روستاها در واقع درصد ناچیزی از کل آبادی‌های روستایی کشور را تشکیل می‌دادند؛ اما آنچه در این میان حائز اهمیت است، نقش‌ها و

عملکردهایی بود که از بالا به برخی از سکونت‌گاه‌های روستایی تحت شرایطی تفویض می‌شد بدون اینکه، این قابلیت بر آن‌ها فراهم باشد و به تبع این‌گونه عوامل و نیروهای برون‌زا، عملکردهای دیگری نیز خواه اندیشیده و خواه خودانگیخته در این سکونتگاه‌ها شکل می‌گرفت که روابط کارکردهای ناهماهنگ اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و آشفته‌گی کالبدی و محیطی و نوعی عدم انتظام فضایی را به دنبال داشت.

با توجه به اینکه ریشه‌ی بسیاری از مشکلات شهری را می‌توان در نابسامانی‌ها و مشکلات موجود در مناطق روستایی جستجو کرد. تأکید بر توسعه شهرهای کوچک به لحاظ ایجاد یک نظام سلسله‌مراتبی از سکونتگاه‌ها در جهت رفع نارسایی‌ها و تخصیص عادلانه و منطقی‌تر تأسیسات، امکانات و خدمات زیر بنایی بر مناطق روستایی در راه دستیابی به تعادل در توزیع امکانات در سطح منطقه و در نهایت توسعه همه‌جانبه مناطق شهری و روستایی پرداختن به بحث شهرهای کوچک و یا روستا-شهرها و میزان نقش‌آفرینی آن‌ها در توسعه مناطق روستایی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. روستا-شهرها برای خانواده‌های زارع به‌عنوان تولیدکنندگان، فروشندگان و نیز تجار در بازارهای نواحی، نقش اصلی را بر عهده‌دارند زیرا آن‌ها به‌عنوان مراکزی برای بازاریابی محصول زارعی اشتغال روزمزد، اشتغال در کسب‌های غیر زارعی و سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرد. روستا-شهرها بدین علت برای خانواده‌های زارع که خریداران، مصرف‌کنندگان بازارهای ناحیه محسوب می‌شوند اساسی به شمار می‌آیند که کانون اصلی برای تجارت کالاها و خدمات مصرفی و نیز منبع نهادهای زارعی، به شمار می‌روند (بن دیوید، ۳۷، ۱۳۷۴). مسئله مهمی که باید بدان توجه شود این است که زمانی، سکونتگاه‌های شهری کوچک و یا روستا-شهرها می‌توانند موجب توسعه روستاها شوند که دارای عملکردهای شهری از جنبه‌های مختلف ساختاری - عملکردی باشند، چراکه هر روستای بزرگی نمی‌تواند، عملکردهای شهری را بر عهده بگیرد، از همین روی ایجاد زیرساخت‌ها و بسترهای مناسب برای پذیرش عملکردهای شهری در روستاهای که تبدیل به شهر می‌شوند امری ضروری هست. در صورت عدم توجه به ساختارها لازم برای پذیرش عملکردهای شهری، در مکان‌های روستایی که به نحوی قابلیت تبدیل شدن به شهر را ندارند، دگرگونی‌ها و تحولات ساختاری - عملکردی که در این مکان‌ها صورت می‌پذیرد، موجب اختلال در ساختارها - و عملکردها و نوعی عدم انتظام فضایی می‌شود که هم در ارتباط با خود سکونتگاه و هم در ارتباط عملکردی آن با پیرامون قابل مشاهده هست. از همین روی بررسی چگونگی روند تبدیل روستاها به شهر می‌تواند، در تبیین ساختار - عملکردی تحولات به وجود آمده در این مکان‌ها مؤثر واقع شود تا به این نکته رهنمون شود که سیاست تبدیل روستا به شهر تا چه اندازه برگرفته از برنامه‌ریزی اندیشیده شده می‌باشد و تا چه حد به وجود بسترهای لازم در تبدیل این مکان‌ها به شهر، توجه می‌شود.

در قرن حاضر جهان به‌سوی شهری شدن هرچه بیشتر گام بر می‌دارد و در این میان ایران نیز از این امر مستثنی نیست. بطوریکه تعداد شهرهای کشور از **۶۳۹ شهر در سال ۷۵ به ۱۲۴۱ شهر در سال ۱۳۹۵** رسیده که نشان می‌دهد تعداد شهرها در طی دو دهه حدوداً ۲ برابر شده است.

افزایش تعداد شهرهای کشور از دو طریق صورت می‌گیرد:

۱. ایجاد شهرهای جدید
۲. تبدیل روستاها به شهر

در جریان این انتقال نقش و عملکرد (از روستا به شهر)، عوامل سببی متعددی با زمینه‌های متنوع و متفاوت دستخوش تحول و دگرگونی می‌شوند که این تغییر و تحول در تمامی ابعاد یک مجتمع زیستی تأثیر داشته و دگرگونی اساسی را در آن‌ها به وجود می‌آورد.

آنچه که مشخص است سیاست تبدیل روستا به شهر در صورتی که زمینه های لازم اجتماعی، اقتصادی و کالبدی در سطح روستاها به وجود نیامده باشد نه تنها خواهد توانست مشکلات جامعه روستایی را حل نماید، بلکه بر مشکلات آن خواهد افزود.

۲. تفاوت های روستا و شهر

از آنجایی که مراکز شهری و روستایی هر کدام کارکردهای خاص خود را دارند دارای یک سری تفاوت هایی می باشند و به بیان دیگر هر کدام دارای یک سری ویژگی های خاص می باشند که اهم آنها عبارت اند از:

۱. در جوامع شهری گرایش به آزادی های مدنی بیشتر از جوامع روستایی است.
۲. روستائیان نسبت به مردمان شهری سنت گرا، محافظه کار، سرنوشت گراتر، صبورتر، خوش باورتر، مهمان نوازتر می باشند.
۳. برای جوامع روستایی ارزش سن، جنس و فرزند بیشتر مطرح می باشد.
۴. در روستاها برخوردها چهره به چهره بوده و همه خانواده ها از ارزش های مشترک فرهنگی پایداری برخوردارند.
۵. در روستا افراد قابل توجهی از جمعیت مستقیماً بر روی زمین کار می کنند.
۶. در روستاها چشم اندازهای طبیعی بر چشم اندازهای انسان ساخت برتری دارد.
۷. تراکم جمعیت در روستاها نسبت به شهرها کمتر است.
۸. اندازه سکونتگاه های روستای به طور طبیعی کوچکتر از شهر است.
۹. تحرک فضایی و تحرک اجتماعی در سکونتگاه های روستایی کمتر به چشم می خورد.
۱۰. در جوامع روستایی میزان بی سوادی به ویژه در میان زنان بسیار زیاد است.
۱۱. کارگرانی که در مشاغل کشاورزی مهارت داشته در روستاها بیشتر است.
۱۲. تفاوت های کمتری بین روستائیان در اعتقادات و رفتارهای آنان وجود دارد. به عبارت دیگر جوامع روستایی در نگرش ها و رفتارهای اجتماعی یک دست و متجانس اند.

۳. فرایند تبدیل نقاط روستایی به شهر در ایران

- تبدیل شدن روستا به شهر بارشد طبیعی (عوامل درونزا)

این نوع شهرها نتیجه رشد و تکامل ذاتی و خودجوش یک سکونتگاه روستای بوده و اغلب به طور اتفاقی گسترش می یابند. عوامل اولیه مثل آب کافی، خاک حاصلخیز، وجود امکانات و خدمات و... که بر گرفته از شرایط طبیعی و انسانی حاکم بر کشور بوده، منجر شده تا از میان روستاهای موجود در هر ناحیه، هر کدام که دارای توان طبیعی، دانش فنی مناسب تر و بوده اند، و همچنین دارای ساختارها و بسترهای مناسب اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی - سیاسی مناسب جهت بوجود آمدن عملکردهای جدید و ارتقاء عملکردها قبلی همگون با ساختارهای موجود بوده اند. توانای تبدیل شدن به شهر را برقرار نموده اند و به مرور با افزایش جمعیت « از طریق تثبیت و ماندگاری جمعیت و جذب مهاجران) آستانه جمعیتی لازم برای تبدیل شدن به شهر را بر اساس ملاک های جمعیتی مدنظر تقسیمات کشوری بدست می آورند و تبدیل به شهر می شوند. بطور کلی عوامل درونزای موثر در تبدیل روستا به شهر عبارتند از:

۱- رشد جمعیت که تعادل اکوسیستم به ویژه عوامل تولیدی در بستر طبیعت روستا با عامل انسانی را بر هم می زند و به محدودیت توان‌های محیطی و اراضی قابل بهره برداری می انجامد.

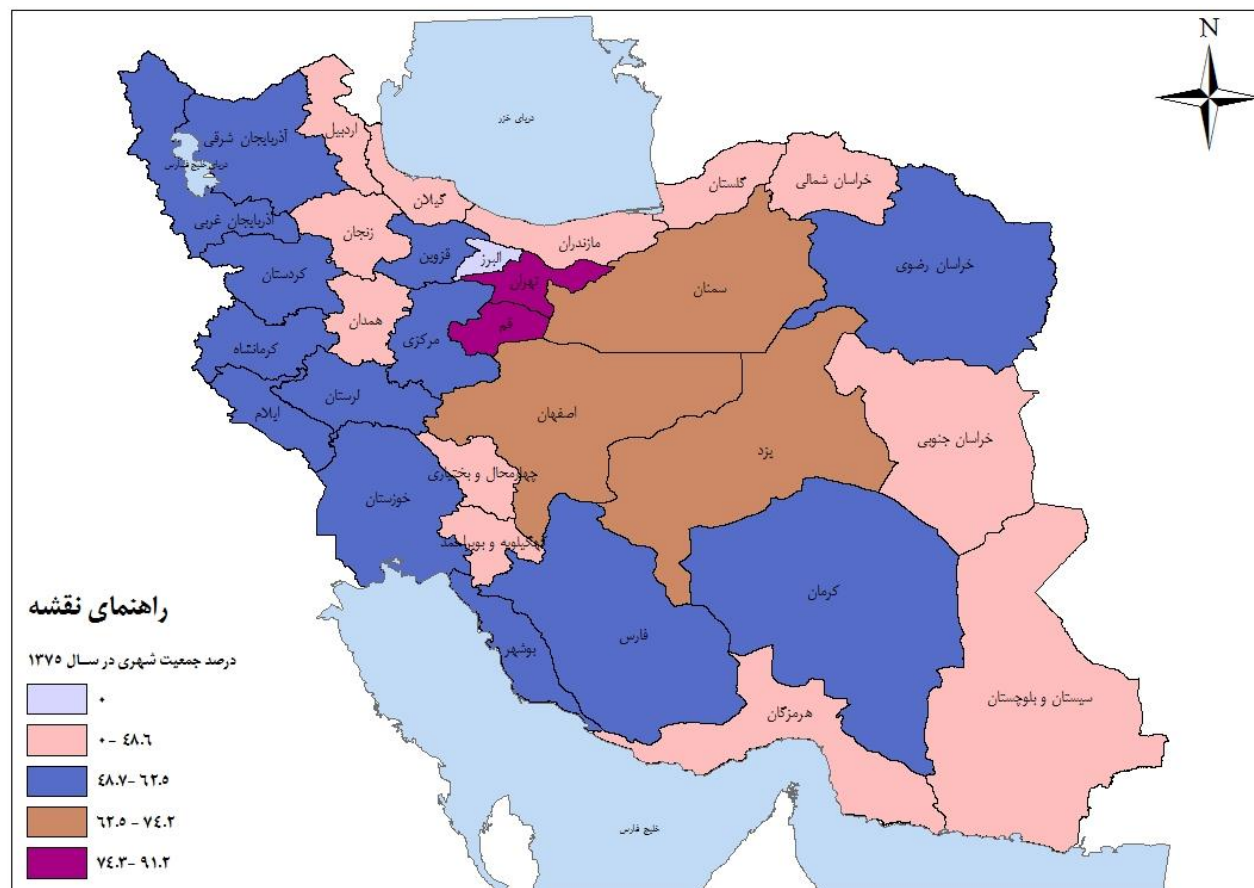
۲- وجود سطحی از خدمات و تسهیلات اجتماعی - فرهنگی و اقتصادی در روستا که در بین تفاوت با سطح امکانات موجود در شهرها و مقایسه با امکانات سایر نقاط روستایی، قابل توجه و چشمگیر ارزیابی می گردد.

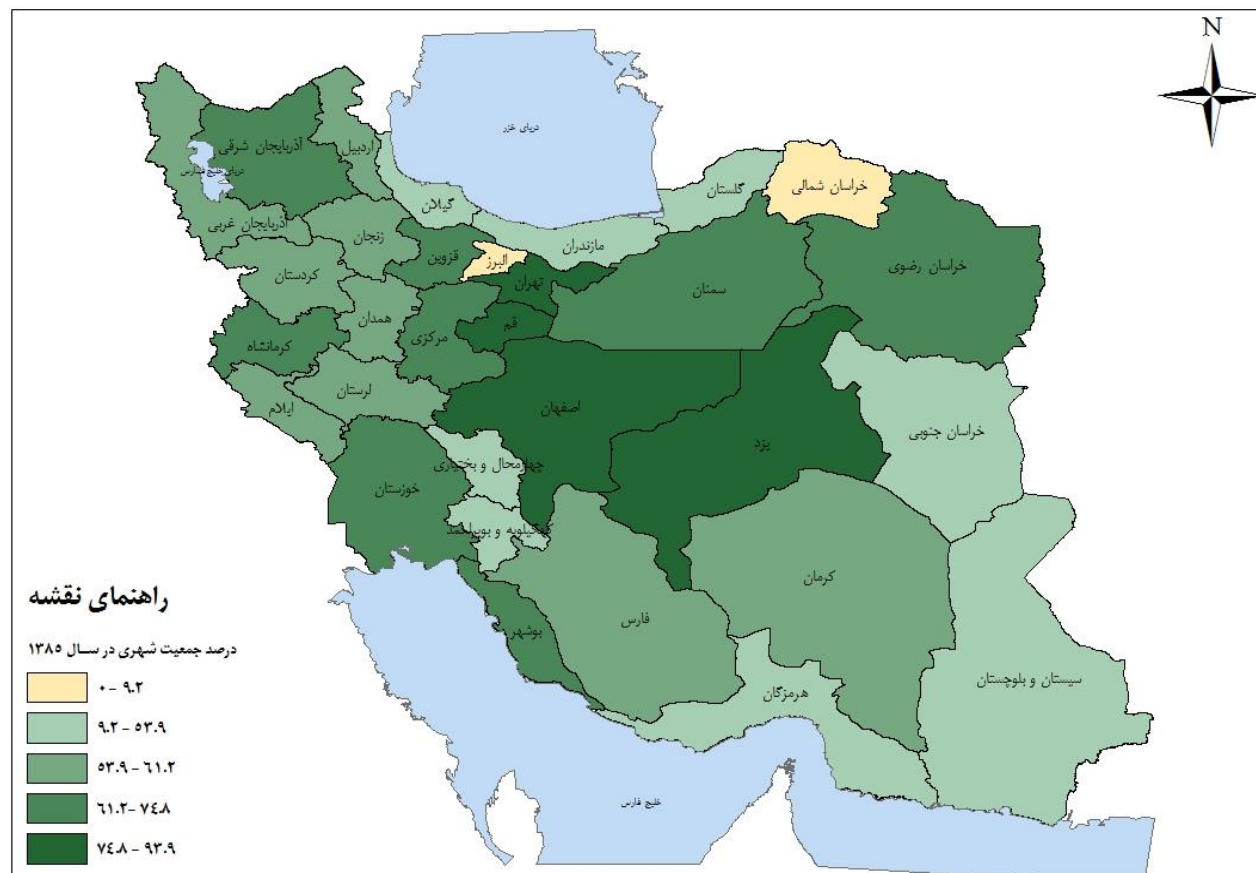
۴. تحولات نظام شهری ایران در دوره چهل ساله ۱۳۹۷-۱۳۷۵

جدول شماره ۱: تحولات نظام شهری ایران در دوره چهل ساله ۱۳۹۷-۱۳۷۵

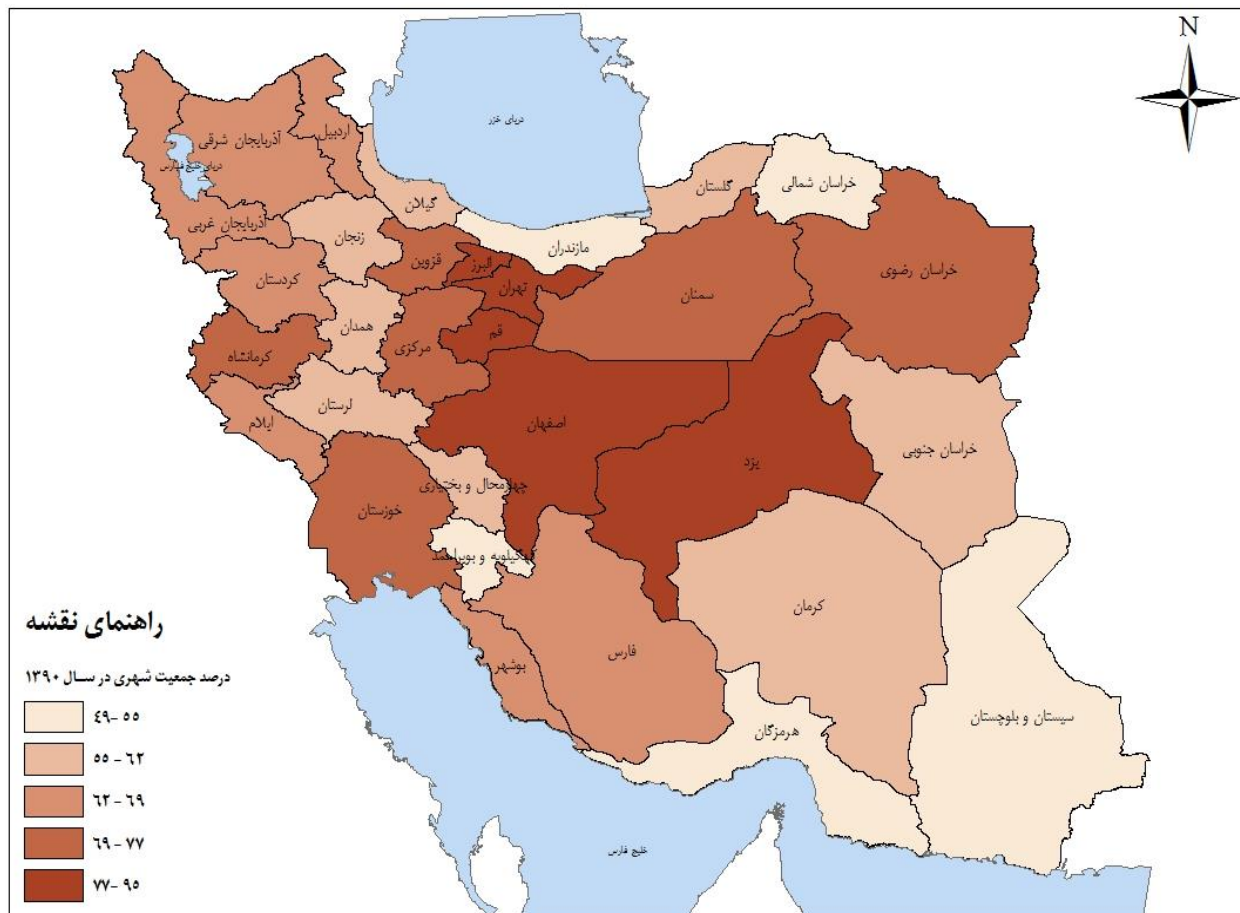
ردیف	نام استان	درصد جمعیت شهری سال ۱۳۹۵	درصد جمعیت شهری سال ۱۳۹۰	درصد جمعیت شهری سال ۸۵	درصد جمعیت شهری سال ۱۳۷۵
۱	آذربایجان شرقی	۶۵/۴۲	۶۳	۶۰/۰۳	۵۲/۶۸
۲	آذربایجان غربی	۷۱/۸۵	۶۹	۶۶/۶۷	۶۰/۲۸
۳	اردبیل	۸۸/۰۲	۸۵	۸۳/۳۲	۷۴/۳۰
۴	اصفهان	۶۸/۱۷	۶۴	۵۸/۲۷	۴۸/۶۷
۵	البرز	۹۲/۶۴	۹۰/۵	.	.
۶	ایلام	۶۸/۱۳	۶۴	۶۰/۶۹	۵۳/۲۳
۷	بوشهر	۷۱/۱۵	۶۸	۶۵/۱۶	۵۳/۰۵
۸	تهران	۹۳/۸۵	۹۳	۹۱/۳۴	۸۶/۱۶
۹	چهارمحال و بختیاری	۱۹/۷۹	۵۸	۵۱/۵۶	۴۵/۰۵
۱۰	خراسان جنوبی	۷۳/۰۶	۷۲	۶۸/۱۵	۶۱/۰۹
۱۱	خراسان رضوی	۵۹/۰۲	۵۶	۵۱/۳۳	۴۰/۹۲
۱۲	خراسان شمالی	۵۶/۱۲	۵۱	۹/۱۸	۴۰/۰۷
۱۳	خوزستان	۷۵/۴۵	۷۱	۶۷/۲۲	۶۲/۵۲
۱۴	زنجان	۷۹/۸۰	۷۷	۷۴/۴۰	۶۸/۲۹
۱۵	سمنان	۷۰/۱۲	۶۷/۵	۶۱/۱۷	۵۶/۶۷
۱۶	سیستان و بلوچستان	۷۴/۷۵	۷۳	۶۸/۰۵	۵۷/۱۱
۱۷	فارس	۶۷/۲۵	۶۲	۵۷/۹۹	۴۷/۶۲
۱۸	قزوین	۴۸/۴۹	۴۹	۴۹/۶۰	۴۶/۱۲
۱۹	قم	۷۰/۷۶	۶۶	۴۹/۵۳	۵۲/۴۲
۲۰	کردستان	۹۵/۱۸	۹۵	۹۳/۹۲	۹۱/۱۶
۲۱	کرمان	۵۸/۷۳	۵۹/۵	۵۸/۵۳	۵۲/۸۹
۲۲	کهگیلویه و بویراحمد	۵۷/۷۸	۵۵	۵۳/۱۸	۴۵/۹۰
۲۳	گلستان	۵۳/۲۸	۶۰	۴۹/۱۷	۴۱/۲۹
۲۴	گیلان	۶۳/۳۴	۶۰	۵۳/۸۸	۴۶/۸۳
۲۵	لرستان	۶۴/۴۶	۶۱	۵۹/۴۳	۵۳/۶۵
۲۶	مازندران	۷۶/۹۳	۷۴	۶۸/۹۸	۵۷/۰۹
۲۷	مرکزی	۵۴/۷۴	۵۰	۴۷/۱	۴۱/۸۰
۲۸	هرمزگان	۶۳/۱۲	۵۹	۵۷/۵۸	۴۸/۳۱
۲۹	همدان	۷۸/۷۱	۸۳	۷۹/۷۱	۷۲/۸۰
۳۰	یزد	۵۵/۷۴	۵۳	۴۷/۶۴	۳۹/۲۳
۳۱	کرمانشاه	۷۵/۲۲	۷۰	۶۶/۷۹	۶۱/۷۵

نقشه شماره ۱: درصد جمعیت شهری در سال ۱۳۷۵

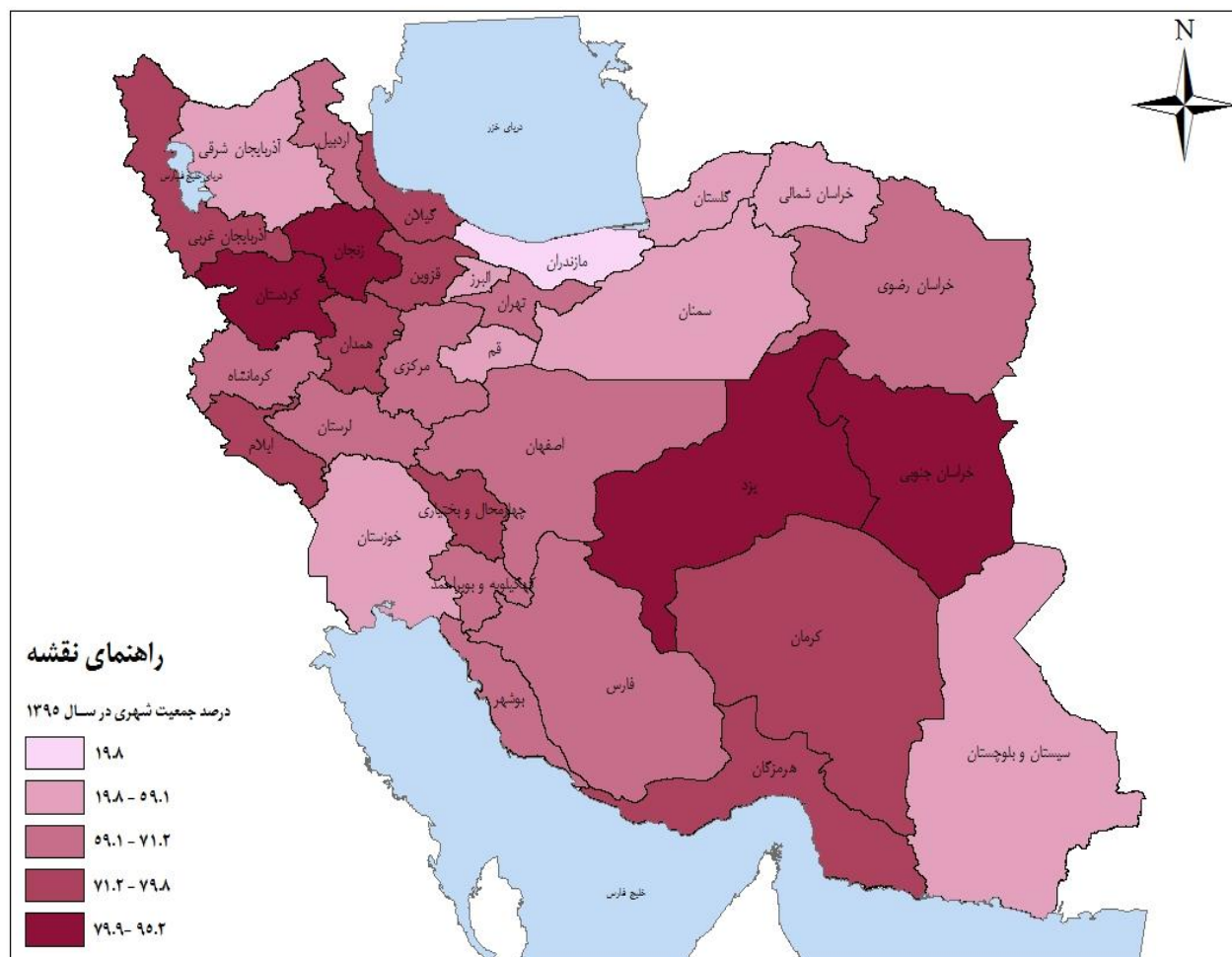




نقشه شماره ۲: درصد جمعیت شهری در سال ۱۳۸۵



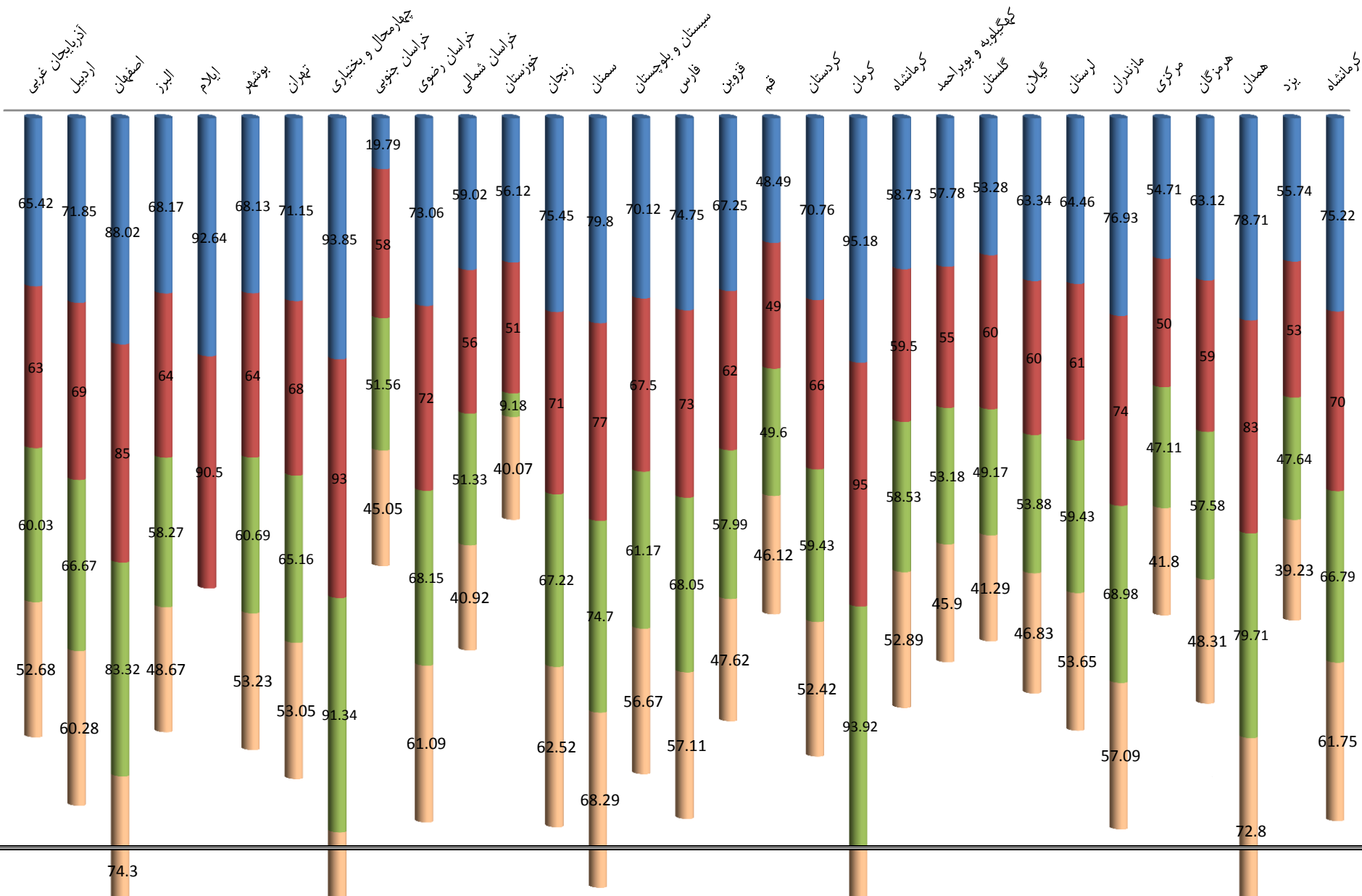
نقشه شماره ۳: درصد جمعیت شهری در سال ۱۳۹۰



نقشه شماره ۴: درصد جمعیت شهری در سال ۱۳۹۵

نمودار شماره ۱: درصد جمعیت شهری به تفکیک سال

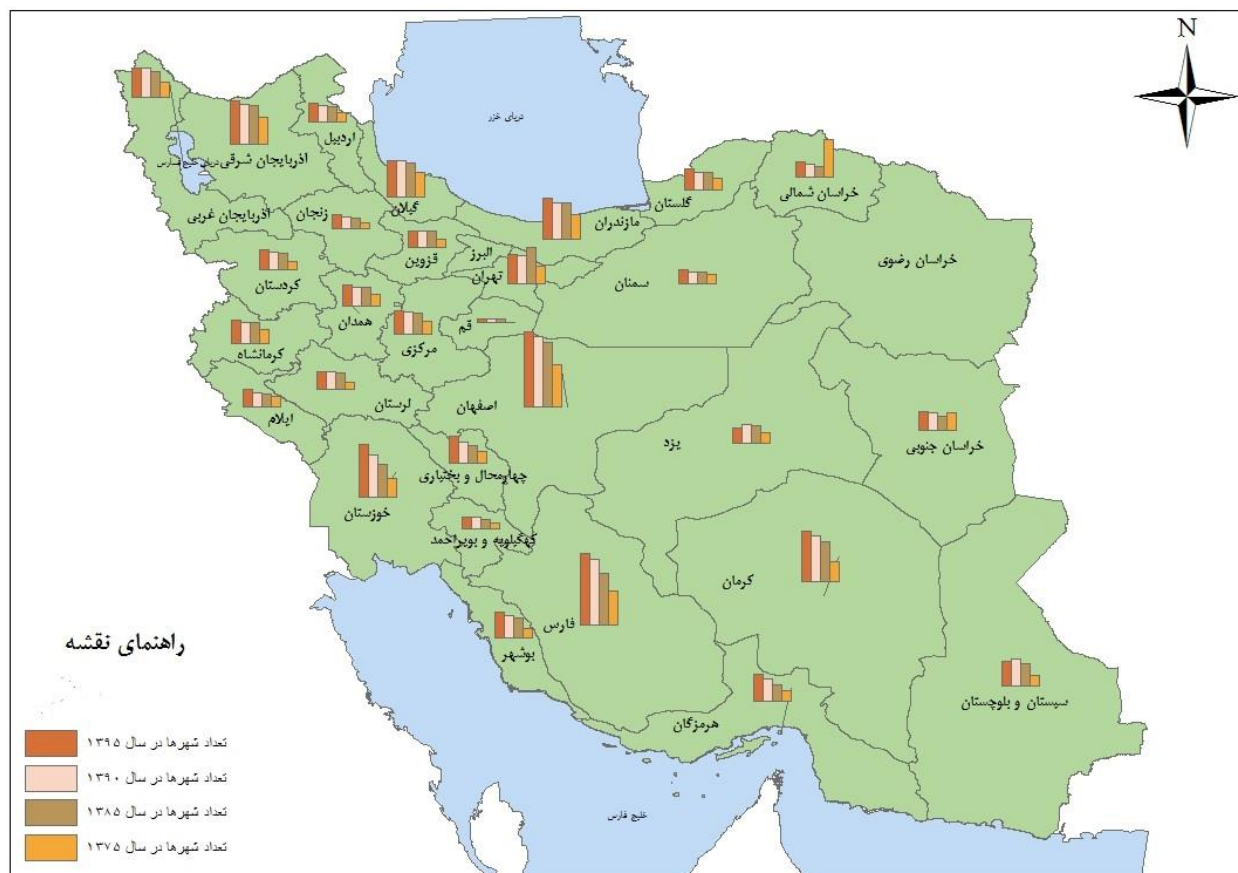
■ درصد جمعیت شهری سال ۱۳۹۵
 ■ درصد جمعیت شهری سال ۱۳۹۰
 ■ درصد جمعیت شهری سال ۸۵
 ■ درصد جمعیت شهری سال ۱۳۷۵



جدول شماره ۲: تعداد شهرهای کشور به تفکیک سال

استان	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۷۵
آذربایجان غربی	42	42	36	22
آذربایجان شرقی	62	58	56	39
اصفهان	107	101	92	60
اردبیل	26	24	21	14
البرز	17	16	2	
ایلام	25	21	19	16
بوشهر	37	32	29	13
تهران	42	39	51	25
چهارمحال و بختیاری	40	31	26	18
خراسان رضوی	74	72	66	
خراسان جنوبی	28	25	20	26
خراسان شمالی	22	18	15	54
خوزستان	76	61	47	28
سمنان	20	17	16	14
فارس	102	93	73	48
قزوین	25	25	25	12
زنجان	21	18	16	8
سیستان و بلوچستان	36	39	32	16
کردستان	28	25	23	12
قم	6	6	6	1
کرمان	71	64	57	27
مازندران	58	52	51	35
گلستان	29	25	24	16
گیلان	52	52	49	35
لرستان	25	24	23	10
مرکزی	33	31	30	18
هرمزگان	38	32	23	14
همدان	29	27	27	16
یزد	21	26	24	15
کهگیلویه و بویراحمد	17	16	13	8
جمع	1241	1141	1021	639

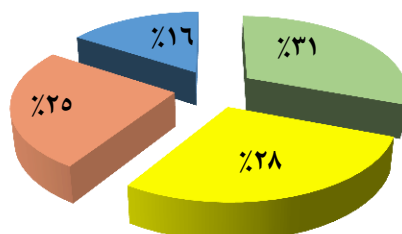
نقشه شماره ۵: تعداد شهرها در کشور به تفکیک سال



بررسی آمار و ارقام تعداد شهرهای کشور طی سال های ۱۳۷۵ الی ۱۳۹۷ نشان می دهد که در دو دهه مذکور همواره به تعداد شهرها افزوده شده است. بطوریکه در سال ۱۳۷۵-۱۳۷۹ تعداد شهرها ۶۳۹ شهر، در سال ۱۳۸۴-۱۳۸۰، ۱۳۸۰ شهر، در دوره ۱۳۸۵-۱۳۸۹، ۱۱۴۱ شهر و در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰، ۱۲۴۱ شهر بوده است.

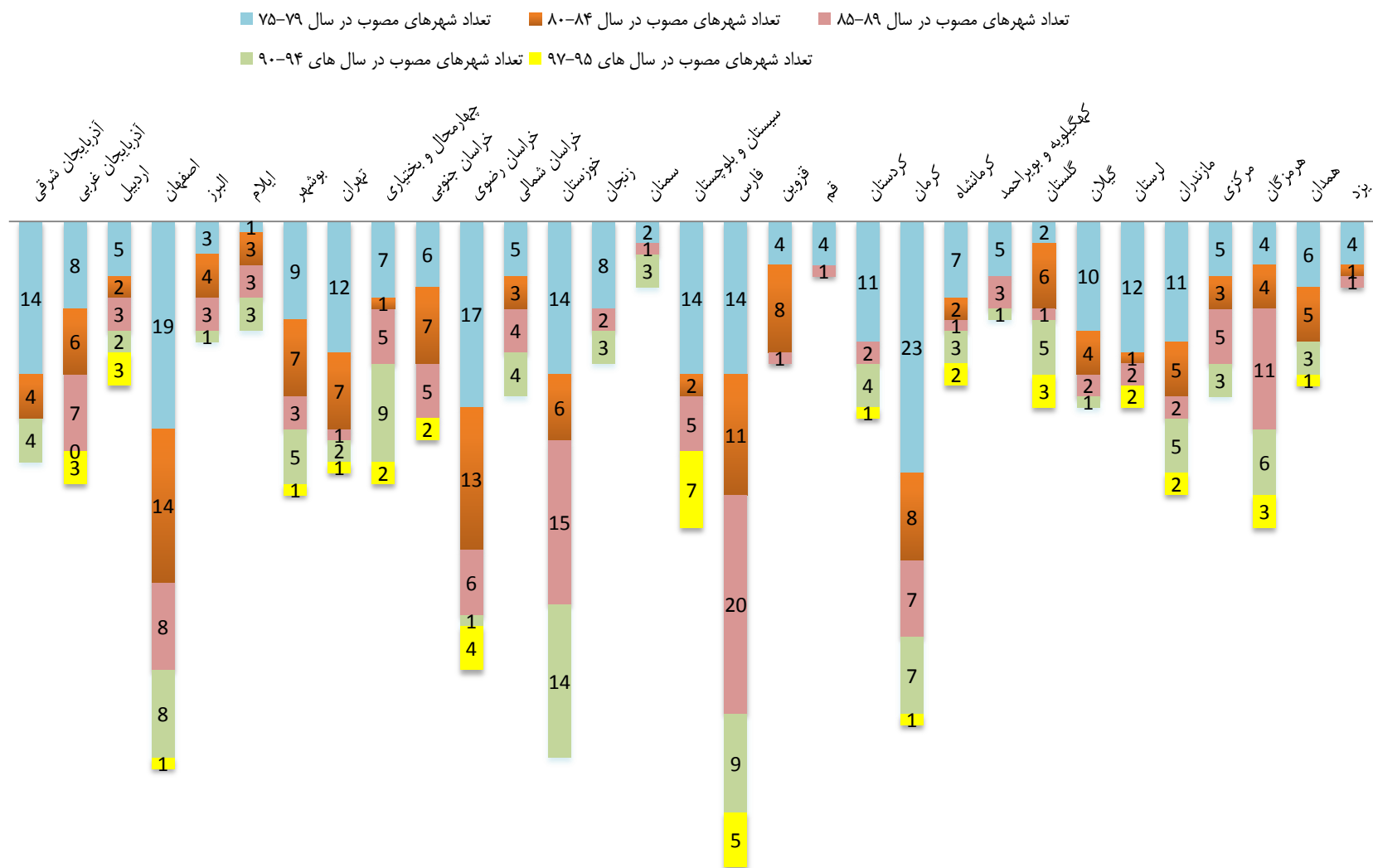
نمودار شماره ۲: تعداد شهرهای کشور به تفکیک سال

سال ۱۳۹۵ سال ۱۳۹۰ سال ۱۳۸۵ سال ۱۳۷۵



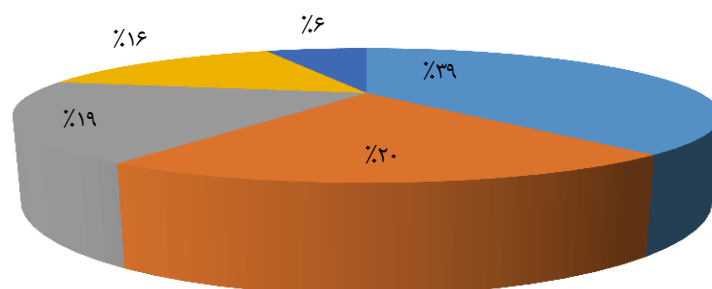
همچنین بر اساس آمار اخذ شده از دفتر تقسیمات کشوری، در دوره ۱۳۷۹-۱۳۷۵، ۲۶۶ شهر (۳۹٪)، در دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۰، ۱۳۷ شهر (۲۰٪)، ۱۳۸۵-۱۳۸۹، ۱۳۰ (۱۹٪)، ۱۳۹۵-۱۴۰۶، ۱۳۹۰ شهر (۱۹٪) و در دوره ۹۵-۹۷، ۴۴ شهر (۶٪)، به تصویب رسیده است. همان طور که در نمودار بالا ملاحظه گردید بیشترین آمار روستاهای تبدیل شده به شهر مربوط به دو دوره سرشماری ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ می باشد که این دوره مقارن با دوره نهم و دهم ریاست جمهوری می باشد و در این دوره روند تخلیه روستاها و مهاجرت روستاها به شهر به اوج خود رسید.

نمودار شماره ۳: تعداد شهرهای مصوب به تفکیک سال



نمودار شماره ۴: تعداد شهرهای مصوب به تفکیک سال به درصد

تعداد شهرهای مصوب در سال ۸۵-۸۹ تعداد شهرهای مصوب در سال ۸۰-۸۴ تعداد شهرهای مصوب در سال ۷۵-۷۹
تعداد شهرهای مصوب در سال های ۹۵-۹۷ تعداد شهرهای مصوب در سال های ۹۰-۹۴



۴. آفت های شهرهای کوچک

۵. آفت اول: عدم نگاه جامع به شهرهای کوچک

عدم نگاه جامع به شهرهای کوچک یا همان تبدیل نقاط روستایی به شهر، بزرگ ترین معضل شهرهای کوچک است.

تعداد شهرهای ایران از ۱۹۹ شهر در سال ۱۳۳۵ به ۱۲۴۱ شهر در سال ۱۳۹۵ رسیده است، که حداقل هزار عدد از آن ها نه اقتصاد غیرکشاورزی دارند، نه محدوده ی معین و نه روابط غیر قومی و پیچیده.

۶. آفت دوم: عدم درآمد پایدار

شهر به لحاظ مدیریتی به ویژه در امور مالی با مشکلات زیادی روبرو می باشد که مشکل اصلی شهرهای کوچک است. شهر کوچک، با گرایش های شهری، در دل خود، سادگی روستا را دارند و غالباً از مناسبت های اقتصادی و اجتماعی روستایی برخوردارند، این شهرها با ماهیتی ویژه، دارای مشکلات خاص خود (از جمله منابع مالی ناپایدار) مدیریت این شهرها به شدت وابسته به بودجه دولت است. پس از اجرای قانون خودکفایی شهرداری ها که شهرداری ها باید بیشتر هزینه های شهری را خودشان قبول کنند. این قانون به ضرر شهرداری های شهرهای کوچک تمام شدو چون منابع درآمدی شهرداری ها در این شهرها ناچیز است

بنابراین برای جبران هزینه های خود وابستگی شدیدی به وزارت کشور دارند. دراین شهر ها چون محدوده شهرها زیاد نیست. نمی توان عوارض بیشتری دریافت کرد. لذا چاره ی کار را در کمسیون ماده ی ۱۰۰ و فروش تراکم می بینند...که به شدت با واقعیت شهر سالم در تناقض می باشد...

۷. آفت سوم: عدم استفاده از نیروهای متخصص در مدیریت شهری

در شهرهای کوچک بعلت نبود امکانات و تسهیلات کافی، بیکاری، نبود فرصتهای متنوع شغلی و وجود دانشگاه های معتبر و فرصت های تحصیلی در شهرهای بزرگ سبب مهاجرت نخبگان شده و همچنین در انتخاب مسئولین ، در شهرهای کوچک به گونه ای با مسئله گتوها و پیوندهای قومی و قبیله ای مواجه هستیم که از بین تعدا معدود متخصصین، انتخابات نامناسب داریم، (مخصوصاً در چند دهه اخیر در شورا شهر) و شورا نامناسب هم نتوانسته شهردار مناسب انتخاب نمایند.

۵. شهرهای از پیش برنامه ریزی شده: (عوامل برونزا)

در کنار رشد طبیعی و ارگانیک شهرها که محصول تکامل ذاتی مکان‌های زیستی است، به‌گونه‌ای دیگر از رشد و گسترش شهرها برمی‌خوریم که گسترش از پیش تعیین‌شده و همراه با برنامه‌ریزی را تجربه می‌کنند. این نوع شهرها در چارچوب برنامه‌ای که توسط نهادهای برنامه‌ریزی شهری از پیش تعیین‌شده، گسترش می‌یابند. راستای تغییرات آگاهانه در سکونتگاه‌های انسانی به‌منظور توسعه و بهبود این سکونتگاه‌ها و رسیدن به توسعه یکپارچه و پایدار در دهه‌های ۱۹۷۰ به بعد ایجاد، تحرک و تقویت، شهرهای کوچک موردتوجه و تأکید قرار گرفت.

در کشور ما نیز هم‌زمان با کشورهای دیگر، توجه به شهرهای کوچک در برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی موردتوجه قرار گرفت و یکی از اقداماتی که در سال‌های اخیر در ارتباط با رشد و توسعه و تقویت شهرهای کوچک صورت گرفته است، تبدیل روستاهای بزرگ و مراکز بخش به شهر بوده است. به همین خاطر امروز تبدیل روستا به شهر در ایران به‌عنوان یکی از موضوعات مهم در مباحث توسعه شهری و روستایی مطرح بوده، و به دلیل تغییر قانون تقسیمات کشوری در زمینه شناخت شهر در اوایل دهه ۱۳۷۰ و به دنبال آن افزایش روند تبدیل روستا به شهر و شکل‌گیری مراکز شهری کوچک، در نواحی روستایی اهمیت بیشتری یافته است. تغییر معیارهای شناخت شهر در ایران، سبب شده است که تعداد شهرهای کشور از ۲۵ شهر در سال ۱۳۷۱ به ۸۷۷ شهر در پایان سال ۱۳۷۹ افزایش یافته و بر تعداد شهرهای کوچک در شبکه سکونتگاهی شهری کشور افزوده است. ملاحظات سیاسی واداری و غیره سبب شده تا در سال ۱۳۷۱ به نیت ارتقاء و بالا بردن سطح مراکز زیست قابل ارتقاء، سیاستی تحت عنوان ایجاد شهرداری در روستاهای بزرگ یا شهر نمودن روستاهای بزرگ به اجرا درآورد به همین خاطر در همین سال تبصره‌ای به ماده ۴ قانون اساسی تعارف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ الحاق گردیده که در این تبصره چنین آمده است:

«روستاهای مرکز بخش با هر میزان جمعیت و همچنین روستاهای واجد شرایط (مندرج در ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، چنان چه در تراکم کم دارای ۴۰۰۰ نفر و در تراکم متوسط بالغ بر ۶۰۰۰ نفر جمعیت باشند)، می‌توانند به‌عنوان شهر شناخته شوند» (طاهر خانی، ۱۳۷۸، ۱۸-۱۹)

با توجه به این تبصره و الحاق آن به تقسیمات کشوری، افزایش تبدیل روستا به شهر شتاب گرفت به‌گونه‌ای که از سال ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۸ بالغ بر ۵۳۴ روستا که بسیاری از آن‌ها واجد شرایط تبصره الحاقی بوده‌اند، به شهر تبدیل شده‌اند و این روند همچنان ادامه دارد. در اواخر سال ۱۳۷۸ یک‌صد روستای مرکز بخش بدون توجه به ملاک جمعیت به‌عنوان شهر اعلام شده‌اند. (جدول شماره ۱-۱) در استان قزوین از سال ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۸ تعداد ۱۶ روستا تبدیل به شهر شده‌اند که اکثر آن‌ها مرکز بخش بوده‌اند، ازجمله روستای ضیاءآباد که به‌عنوان مرکز بخش محسوب می‌شود.

قطعاً تبدیل روستا به شهر و ایجاد شهرداری، مجموعه تأثیراتی را در سطوح کلان، میانه و خرد بر جای می‌گذارد تا جایی که در سطح کلان یا سطح ملی باعث تغییراتی در ساختار و پیکره نظام شهری کشور شده، در سطح میانه یا سطح منطقه‌ای، تأثیراتی است که به‌عنوان یک مکان مرکزی در بهینه نمودن نظام خدمات‌رسانی و ارتباطات اقتصادی در سطح منطقه ایفا می‌نماید و در سطح خرد یا سطح محلی، تأثیراتی است که موجب تغییراتی در سیمای بافت، چگونگی توسعه کالبدی، کاربری اراضی، زیرساخت‌ها و تجهیزات شهری می‌گردد.

با توجه به تغییرات به وجود آمده در معیارهای شناخت شهر و دستورالعمل‌های اجرائی در این زمینه هم‌اکنون تبدیل روستا به شهر دارای یک فرایند دوسویه از پایین به بالا و از بالا به پایین می‌باشد، و مجاری تبدیل سکونتگاه‌های روستایی به شهر نیز به دو شیوه مختلف عمل می‌نمایند.

الف) تبدیل روستا به شهر بر اساس توان مشارکت مردم محلی در ایجاد و تأمین شهرداری که عمدتاً از سوی مرجع تصمیم گیر شرط جمعیتی، توان پرداخت حق خودیاری و تأمین امکانات و تأسیسات اولیه مورد نیاز ایجاد شهرداری به عنوان شاخص یا عامل اصلی مطرح است.

ب) تبدیل روستا به شهر بر اساس ویژگی‌های محیطی و اجتماعی که در این شیوه مرجع تصمیم گیر و سیاست‌گذار پس از درخواست و تقاضای تبدیل روستا به شهر بر مبنای متوسط تراکم جمعیت در پهنه جغرافیای و سطح تقسیمات کشوری (دهستان) به تعریف شهر می‌پردازد. (ایزدی خرامه، ۱۳۷۶، ۳)

رویکرد موجود، در تبدیل یک سکونتگاه روستایی به شهر حاکی از عدم شناخت قبلی از ویژگی‌های و خصوصیات این گونه از سکونتگاه‌هاست و بسیاری از سکونتگاه‌های شهری در شرایطی تبدیل شهر می‌شوند که پیش‌نیازها و زیرساخت‌های لازم برخوردار نیستند (گلی، ۱۳۷۶، ۳-۴)

به‌طور کلی عوامل برون‌زای مؤثر بر تبدیل روستا به شهر که از سوی دولت‌ها و در راستای خدمات‌رسانی و ساماندهی سازمان فضایی اعمال می‌شود به شرح زیر می‌باشد:

- ۱ - روستاهای بزرگ اندام و پرجمعیت که به دلیل داشتن آستانه جمعیتی به نقاط شهری تبدیل شده‌اند.
 - ۲ - روستاهای که با ادغام در یکدیگر به حد متعارف جمعیت شهری دست‌یافته‌اند و تبدیل به شهر شده‌اند «شهر گرمدره از توابع بخش مرکزی کرج از این نوع می‌باشد»
 - ۳ - روستاهای که در حوزه نفوذ پیرامون شهرها قرار داشته‌اند و با توسعه فیزیکی شهر در درون شهرها هضم و تبدیل به شهر شده‌اند. «بسیاری از مناطق کنونی شهر تهران، اوین، درکه و... جزء این دسته هستند»
 - ۴ - روستاهای که در مرکز بخش قرار دارند و الزاماً باید به آن‌ها اختیار شهر شدن داد. (روستای چهار دانگه از توابع شهرستان ساوجبلاغ در استان تهران، روستای ضیاءآباد از توابع شهرستان تاکستان از این گروه‌اند)
- جدای از عوامل زمینه‌ساز در تبدیل روستا به شهر که در بالا ذکر شد، در ماده ۴ قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ چهار معیار و ملاک اصلی برای تبدیل روستا به شهر مور توجه قرار گرفت که عبارت‌اند از:

۱) دارا بودن حداقل ۱۰ هزار نفر جمعیت ؛

۲) بافت ساختاری متفاوت با روستا ؛

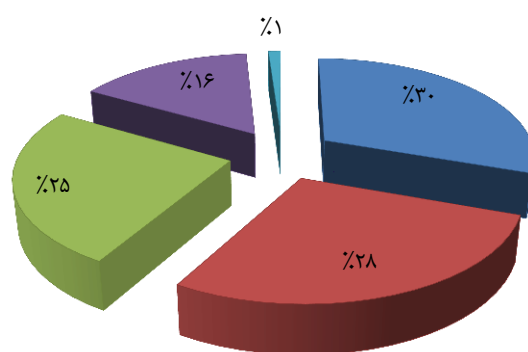
۳) خودکفایی نسبی در زمینه خدمات شهری ؛

۴) ایفای نقش به‌عنوان كانون مبادلات اجتماعی - اقتصادی حوزه نفوذ.

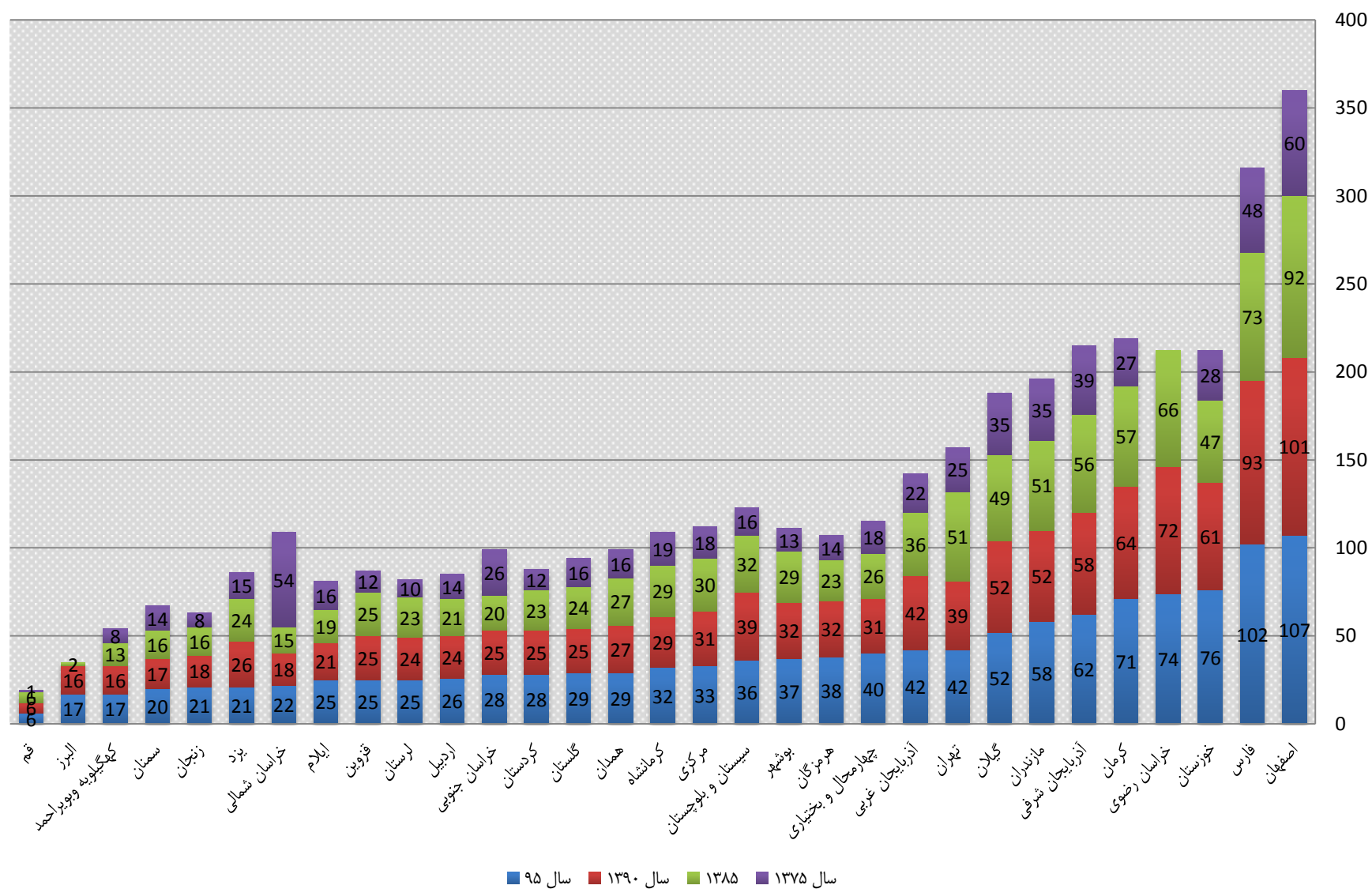
البته بر طبق تبصره‌ی ۱۵ الحاقی «مصوب ۷۱/۲/۳۳» شرط جمعیت برای روستاهای مرکز بخش حذف گردید و تلقی شهر و تأسیس شهرداری منحصرأ در روستاهای مرکز بخش و در روستاهای واجد شرایط، در تراکم کم ۴۰۰۰ نفر جمعیت و تراکم متوسط با ۶۰۰۰ نفر جمعیت خواهد بود (طاهر خانی، ۱۳۷۸، ۱۸)

نمودار شماره ۵: تعداد جمعیت شهرها در کشور به تفکیک سال (درصد)

سال ۹۵ سال ۱۳۹۰ سال ۱۳۸۵ سال ۱۳۷۵ سال ۹۶-۹۷



نمودار شماره ۶: تعداد جمعیت شهرها به تفکیک سال



۶. بررسی تبدیل روستاها به شهر در دهه‌های اخیر

در طی صدسال اخیر تبدیل روستاهای بزرگ به شهر از اقداماتی بوده که موجبات افزایش تعداد شهرها را فراهم نموده است اما این روند افزایش با فراز و نشیب‌های فراوانی مواجه بوده به‌طوری‌که در برخی دوره‌ها تبدیل روستاها به شهر و متعاقب آن افزایش تعداد شهرها فراوان بوده است و در برخی دوره‌ها با افول روبه‌رو بوده است. بر اساس آمار ارائه‌شده طی پانزده سال اخیر در کشور ما تبدیل روستاها به شهر شتاب‌یافته است و شمار روستاهایی که سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۹۷ در کسرت شهر درآمدند بیش از ۶۲۰ مورد بوده است.

علاوه بر موارد مذکور کمیسیون سیاسی دفاعی هیأت دولت در تاریخ ۷۸/۱۲/۱۸ بنا به پیشنهاد وزارت کشور و به استناد ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲) تبدیل یک‌صد روستای مرکز بخش را به شهر تصویب نمود تا به‌عنوان شهر شناخته شوند. تأسیس و راه‌اندازی شهر اندازی در این تعداد شهرها موکول به صدور حکم بعدی از طرف وزارت کشور خواهد بود. لازم به ذکر است که این تعداد روستاها بدون توجه به معیار جمعیتی شهر شناخته‌شده‌اند.

در یک جمع‌بندی کلی می‌توان نتیجه گرفت که با توجه به‌شتاب یافتن تبدیل روستاها به شهر طی سال‌های اخیر مطالعه و بررسی این سیاست (تبدیل روستا به شهر) بیش‌ازپیش ضروری به نظر می‌رسد.

۷. اهداف تبدیل روستاها به شهر به ایران

طی مطالعات و بررسی‌های انجام‌یافته مشخص گردیده که اهداف موردنظر وزارت موردنظر وزارت کشور از اجرای سیاست تبدیل روستا به شهر شامل موارد ذیل می‌باشد.

۱. جلوگیری از مهاجرت روستائیان به شهرها
۲. جلوگیری از گسترش شهرهای بزرگ
۳. بهبود بخشیدن به‌نظام بخشایش جمعیت "توزیع متوازن جمعیت"
۴. استفاده بهینه از کلیه امکانات کشور
۵. تغییر مدیریت سکونتگاه‌ها
۶. تقویت خدمات‌رسانی درزمینه‌های بهداشتی-درمانی، آموزشی، فرهنگی، ورزشی، تفریحی، تأسیسات و تجهیزات شهری
۷. افزایش میزان مشارکت‌پذیری مردم
۸. نقش شهرهای کوچک در بخشایش خدمات و عدالت اجتماعی

درزمینه‌ی دستیابی اهداف جلوگیری از گسترش شهرهای بزرگ، بهبود بخشیدن به‌نظام بخشایش جمعیت "توزیع متوازن جمعیت" و استفاده بهینه از کلیه امکانات کشور بایستی اذعان نمود که هر سه هدف یادشده تابعی از هدف شماره یک (جلوگیری از مهاجرت روستائیان) بوده و نیازمند ایجاد یک سلسله‌مراتب شهری منطبق با شرایط ویژه کشور می‌باشد. درزمینه‌ی هدف تغییر مدیریت سکونتگاه‌ها بایستی اذعان داشت که ضعف فنی و تخصصی شهرداری‌ها از مهم‌ترین دلایل شکست چنین هدفی می‌باشد. در مورد هدف تقویت خدمات‌رسانی به دلیل کمبود بودجه‌های عمرانی، ایجاد خدمات موردنیاز امکان‌پذیر نبوده است.

افزایش میزان مشارکت‌پذیری مردم نیز به‌عنوان یکی دیگر از اهداف سیاست تبدیل روستا به شهر محقق نشده است به‌طور مثال درزمینه واگذاری خودرو و ساختمان به شهرداری روستائیان برای به دست آوردن امتیاز مثبت مبادرت به صدور سندهای صوری در ارتباط با وسایل نقلیه و حتی ساختمان و زمین برای شهروندان نموده‌اند تا از این طریق روستای خود را به شهر تبدیل نموده و پس از کسب مجوز تأسیس شهرداری، خودرو و ساختمان را در اختیار نگذارده یا پس گرفته‌اند.

درزمینه دستیابی به هدف " نقش شهرهای کوچک در بخشایش خدمات و عدالت اجتماعی " نیازمند یک برنامه آمایش با نگرش منطقه‌ای هستیم.

۸. شرایط انتخاب روستاها جهت تبدیل به شهر در حال حاضر

طبق ماده ۴ قانون تعاریف و تقسیمات کشوری (مصوبه ۱۳۶۳/۴/۱۵) شهر محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده بطوریکه اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت و کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و درزمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود بوده و حداقل دارای ۱۰ هزار نفر جمعیت باشد.

تعداد جمعیت ملاک عمل ماده ۴ قانون مذکور (حداقل ۱۰ هزار نفر) در تبصره ۵ الحاقی به همین ماده در سال ۱۳۷۱ به شرح ذیل اصلاح گردید:

تعداد جمعیتی اگر روستا بوده و مرکز بخش، تعداد جمعیت در این نقاط ملاک عمل نیست و روستای مرکز بخش با هر تعداد جمعیت، شرایط را احراز خواهد کرد. نقاط جمعیتی دیگر، چنانچه روستا باشند و واجد شرایط ماده ۴ قانون تقسیمات کشوری در تراکم کم با حداقل ۴ هزار نفر جمعیت و در تراکم متوسط با حداقل ۶ هزار نفر جمعیت شرط جمعیت را احراز خواهند نمود.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در ماده فوق به‌غیر از شرط جمعیت بقیه شرایط واضح نبوده بطوریکه درزمینه شغل تمامی ساکنان تمامی بخش‌های کشاورزی آورده شده درزمینه خدمات شهری خودکفایی نسبی به‌طور مبهم مطرح‌شده، بقیه موارد نیز به همین منوال بوده است:

۱. معیار جمعیتی
۲. شکل ظاهری خیابان‌ها، کوچه‌ها و میدانی از لحاظ سیمای شهری
۳. توان خودیاری اهالی
۴. پیش‌بینی میزان درآمد قابل وصول سالیانه شهرداری

در بحث مربوط به جمعیت همان‌طور که قبلاً نیز بدان اشاره شد نقطه‌ای می‌تواند شهر تلقی شود که حداقل ده هزار نفر جمعیت داشته یا اینکه مرکز بخش با هر تعداد جمعیت باشد و دست‌آخر اینکه در روستاهایی که سایر شرایط مهم باشد در تراکم حداقل ۴ هزار نفر جمعیت و در تراکم متوسط حداقل ۶ هزار نفر جمعیت داشته باشد که وظیفه تعیین میزان تراکم بر عهده استانداری‌ها می‌باشد.

اظهارنظر درزمینه شکل ظاهری خیابان‌ها، کوچه‌ها و میدان‌ها از لحاظ سیمای شهری بر عهده کارشناسان مربوطه بوده ولی به هیچ معیاری برای سنجش این مشخصه اشاره‌ای نشده است.

معیار موردسنجش دیگر توان خودیاری اهالی به‌منظور تأسیس شهرداری اعم از نقدی و غیر نقدی می‌باشد که شامل تعهداتی نظیر واگذاری حداقل یک دستگاه کمپرسی یا یک دستگاه وانت و یک دستگاه سواری، تهیه ساختمان شهرداری و تهیه زمین برای سایر تأسیسات شهری از قبیل کشتارگاه، گورستان، غسالخانه، فضای سبز و ... است.

همچنین گروه کارشناسی استانداری مربوطه بایستی درآمد قابل وصول سالیانه شهرداری را پیش‌بینی کرده، نوع عوارض و درآمدهای ممکن الوصول با توجه به سوابق تعرفه‌های تصویبی و تنفیذی شهرداری‌های هم‌سطح را تعیین نموده بطوریکه معادل متوسط سرانه سالیانه شهرداری‌ها در سطح کشور باشد و تعیین بودجه فرضی برای نقطه موردنظر لازم بوده و بدیهی است مسئولیت صحت و دقت اطلاعات مربوط به بودجه فرضی به عهده گروه کارشناسی استانداری و استانداری زیربط خواهند بود.

۹. مراحل تبدیل روستا به شهر

بر اساس دستورالعمل تأسیس شهرداری به تاریخ ۷۸/۶/۱۰ وزارت کشور، مراحل شناخت شهر و تأسیس شهرداری در یک نقطه جغرافیایی به شرح ذیل می‌باشد:

ا. بررسی مقدماتی نقطه جغرافیائی مورد تقاضای شناخت شهر و تأسیس شهرداری

۱۰. کلیه تقاضاهای مربوط به شناخت شهر و تأسیس شهرداری که از طرق مختلف از جمله از طریق اهالی محل یا روستا، نماینده مردم در مجلس شورای اسلامی و یا اشخاص دیگر به استانداری واصل می‌گردد و نیز کلیه تقاضاهایی که به وزارت کشور واصل می‌شود به‌وسیله اداره کل امور شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها به استانداری‌های ذی‌ربط ارجاع خواهد شد تا به شرح ذیل توسط استانداری موردبررسی دقیق و کارشناسی قرار بگیرد.

۱۱. تشکیل گروهی متشکل از کارشناسان بصیر و مطلع دفاتر امور شهری و روستایی تقسیمات کشوری و فنی استانداری جهت بازدید از محل.

۱۲. بررسی نقطه جغرافیایی از لحاظ اینکه روستا است، مرکز بخش است، شهرک است یا مجتمع مسکونی.

۱۳. بررسی دقیق میزان جمعیت موردنظر که این امر بر اخذ آمار به هنگام جمعیتی آن نقطه از مرکز آمار ایران و یا آخرین سرشماری رسمی کشور توسط استانداری است.

۱۴. در صورتی که نقطه موردنظر شهرک یا مجتمع مسکونی باشد در شمول تبصره (۵) الحاقی به ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری قرار نمی‌گیرد و جمعیت شهرک‌ها و مجتمع‌های مسکونی باید بالغ بر ده هزار نفر باشد.

۱۵. بررسی شکل ظاهری خیابان‌ها، کوچه‌ها و میادین از لحاظ داشتن سیمای شهری.

۱۶. بررسی دقیق و تطبیق میزان جمعیت روستا و نقطه جغرافیایی موردنظر با تراکم‌های مندرج در ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و سایر مقررات مربوط، بدیهی است استانداری باید قبلاً نقشه مستند و قانونی استان که در آن میزان تراکم‌های موضوع ماده (۴) قانون فوق‌الذکر درج و مشخص شده به تأیید دفتر تقسیمات کشوری وزارت کشور رسیده باشد را تهیه و در اختیار داشته باشد.

ب. بررسی وضعیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نقطه جغرافیایی مورد تقاضا شناخت شهر و تأسیس شهرداری

۱۷. در صورتی که نقطه مورد نظر دارای سیمای شهری بوده و با توجه به تراکم‌های جمعیتی مندرج در ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری دارای جمعیت کافی و شرایط لازم برای شناخت شهر باشد که این امر باید به‌طور دقیق و منطبق با اقداماتی که دفتر تقسیمات کشوری وزارت کشور تاکنون انجام می‌داده است صورت گیرد اقدامات ذیل باید با کمال دقت و صحت توسط گروه کارشناسی سه نفر انجام گیرد.

۱۸. تهیه اطلاعات مرتبط به وضعیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، تاریخی و توریستی نقطه مورد نظر و انعکاس آن بر روی فرم شماره (۱) دستورالعمل شامل:

۱۹. بررسی تعداد صنوف محل با ذکر نوع کسب و پیشه و توان اقتصادی آن‌ها

۲۰. بررسی در خصوص تعداد و مشخصات ادارات و سازمان‌های دولتی مستقر در محل با نمایندگی‌های آن‌ها

۲۱. بررسی تعداد کارخانجات و کارگاه‌های تولیدی واقع در محل با ذکر فاصله استقرار آن‌ها تا مرکز محل و مشخصات آن‌ها

۲۲. تعیین فاصله محل با مرکز شهرستان و استان

۲۳. تعیین فاصله با اولین شهر اطراف محل

۲۴. تعیین خودیاری اهالی به منظور تأسیس شهرداری اعم از نقدی و غیر نقدی

۲۵. تعیین میزان درآمد قابل پیش‌بینی سالیانه و همچنین تعیین نوع عوارض و درآمدهای ممکن‌الوصول با توجه به سوابق تعرفه‌های تصویبی و تنفیذی شهرداری‌های هم‌سطح بطوریکه معادل متوسط سرانه سالیانه شهرداری‌ها در سطح کشور باشد و تعیین بودجه فرضی بر روی فرم شماره (۲) دستورالعمل برای نقطه مورد نظر بدیهی است مسئولیت صحت و دقت اطلاعات مربوط به بودجه فرضی به عهده گروه کارشناسی استانداری و استانداری ذی‌ربط خواهد بود.

۲۶. بررسی تعداد مدارس با ذکر نوع و ظرفیت دانش‌آموز

۲۷. بررسی‌های ویژگی‌های محلی دیگر از قبیل وجود بیلاق، ساحل، دریا، وجود رودخانه، بقاع متبرکه و ... با ذکر ظرفیت جذب مسافر و مدت‌زمان فعالیت و نیز مهاجرپذیر و یا مهاجر فرست بودن نقطه مورد نظر.

۲۸. بررسی وضعیت شبکه آبرسانی، برق‌رسانی و مخابرات نقطه مورد نظر و ذکر دقیق مشخصات شبکه‌های مذکور شامل تعداد مخازن آب، تعداد مشترکین و طول شبکه آبرسانی و غیره بر روی فرم شماره (۱) دستورالعمل.

۲۹. در صورتی که گروه کارشناسی استانداری و استانداری، نقطه جغرافیایی مورد نظر را با توجه به مقررات مربوط و جمعیت و تراکم آن واجد شرایط لازم برای شناخت شهر و تأسیس شهرداری تشخیص داد و خصوصاً از امکان تحقق وصول عوارض و درآمدهای قابل وصول به طریقی که شهرداری به‌صورت خودکفا اداره شود اطمینان کامل حاصل نمود، باید با هماهنگی مسئولین محلی و اهالی نقطه جغرافیایی مورد نظر زمینه و بستر تحقق موارد ذیل را فراهم نماید.

۳۰. تعیین توان خودیاری اهالی به منظور تأسیس شهرداری اعم از نقدی و غیر نقدی با رعایت موارد زیر:

۳۱. واگذاری حداقل یک دستگاه کمپرسی یا یک دستگاه وانت و یک دستگاه سواری

۳۲. تهیه ساختمان شهرداری و تهیه زمین برای سایر تأسیسات شهری از قبیل کشتارگاه، گورستان، غسالخانه، فضای سبز و غیره.

ت. نحوه اقدام استانداری پس از بررسی و اقدام لازم نسبت به مفاد الف و ب دستورالعمل

در صورت فراهم شدن شرایط فوق‌الذکر که طبق مقررات توسط اهالی و یا از منابع استانی توسط استانداری تأمین خواهد شد اقدامات ذیل توسط استانداری صورت خواهد گرفت:

۳۳. استانداری گزارش توجیهی و مستندی را به همراه اطلاعات لازم و جامعی از وضعیت محل از لحاظ موقعیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و اداری و تاریخی تهیه خواهد نمود.

۳۴. یک نسخه کرومی و یا نقشه محل با تعیین حدود آن با مقیاس ۱/۲۰۰۰ توسط استانداری تهیه می‌گردد.

۳۵. اطلاعات مربوط به تعیین میزان درآمد قابل پیش‌بینی سالیانه برای شهرداری در شرف تأسیس و همچنین انواع عوارض ممکن‌الوصول و بودجه فرضی برای شهرداری را به‌طور دقیق و مستند تهیه می‌نماید.

۳۶. استانداری ضمن ممه‌ور کردن مدارک و مستندات موضوع‌بندهای فوق به مهر استانداری، پیشنهاد ساخت شهر و تقاضای تأسیس شهرداری در نقطه موردنظر را از وزارت کشور نموده و درخواست اعزام نمایندگان وزارت کشور به محل از طریق اداره کل امور شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها را می‌نماید.

ث. اقدامات وزارت کشور پس از وصول پیشنهاد شهرداری از استانداری

۳۷. اداره کل امور شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌های وزارت کشور و دفتر تقسیمات کشوری با توجه به مفاد صورت‌جلسه به تاریخ ۷۳/۹/۱۰ هماهنگی و تمهیدات لازم را به‌منظور معرفی و اعزام کارشناس به محل معمول خواهند نمود.

۳۸. نماینده یا نمایندگان اعزامی وزارت کشور به محل با توجه به قوانین و مقررات و آئین‌نامه‌های مربوطه و تحقیقات محلی صورت‌جلسه‌ای مبنی بر نظر مثبت یا منفی پیرامون ساخت شهر و تأسیس شهرداری در نقطه جغرافیائی موردتقاضا با حضور نماینده تام‌الاختیار استانداری ذی‌ربط، مسئولین محلی و شورای اسلامی روستای محل تنظیم و نسخه‌ای از آن را (جهت اتخاذ تصمیم) به وزارت کشور ارائه می‌نماید.

۳۹. در صورت مثبت بودن نظر کارشناسان اعزامی وزارت کشور بر ساخت شهر و تأسیس شهرداری در نقطه مورد تقاضای تأسیس شهرداری ضمن صورت‌جلسه فوق‌الاشاره چگونگی و نحوه تأمین خودیاری نقدی و غیر نقدی توسط اهالی و استانداری تبیین خواهد شد.

۴۰. در صورت تنظیم صورت‌جلسه با نظر مثبت کارشناسی در محل کلیه مسئولیت‌های تحقق آن متوجه استانداری مربوطه خواهد بود و استانداری موظف است که به‌وسیله اهالی و یا از طریق منابع انسانی با رعایت کلیه مقررات نسبت به تأمین خودیاری نقدی و غیر نقدی و تحقق مفاد صورت‌جلسه فوق‌الذکر اقدام نماید.

۴۱. پس از تنظیم صورت‌جلسه با نظر مثبت کارشناسی در محل کلیه مسئولیت‌های تحقق آن متوجه استانداری مربوطه خواهد بود و استانداری موظف است که به‌وسیله اهالی و یا از طریق منابع انسانی با رعایت کلیه مقررات نسبت به تأمین خودیاری نقدی و غیر نقدی و تحقق مفاد صورت‌جلسه فوق‌الذکر نماید.

۴۲. پس از تنظیم صورت‌جلسه با نظر مثبت کارشناسی توسط کارشناسان اعزامی وزارت کشور، استانداری می‌تواند تا تحقق کامل تأمین خودیاری غیر نقدی اهالی از برکه‌های تعهدنامه (۵) گانه نیز استفاده نماید. بدیهی است تأمین هرگونه خودیاری نقدی و غیر نقدی از طریق اهالی باید بعد از تنظیم صورت‌جلسه در محل با نظر مثبت کارشناسی صورت گیرد.

۴۳. قبل از تنظیم صورت‌جلسه توسط نمایندگان وزارت کشور با توجه به مراتب فوق استانداری باید بستر و زمینه همکاری مردم در تأمین خودیاری را فراهم نماید.

۴۴. در صورتی که استانداری پس از طی مراحل فوق‌الذکر درخواست ارسال پیشنهاد شناخت شهر به هیأت محترم دولت را بنماید وزارت کشور (اداره کل امور شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها) درخواست استانداری را به‌منزله انجام کلیه موارد پیش‌بینی‌شده در دستورالعمل تلقی نموده و با مسئولیت استانداری بلافاصله پیشنهاد شناخت شهر را از طریق دفتر تقسیمات به هیأت محترم دولت ارسال خواهد نمود.

۴۵. بر اساس ماده ۶ آئین‌نامه اجرائی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب مهرماه سال ۱۳۶۳ هیئت‌وزیران تشخیص و شناخت شهر بر اساس ضوابط و معیارهای مندرج در ماده ۲ قانون تقسیمات کشوری موکول به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت‌وزیران می‌باشد. بنابراین هر مصوبه دیگر که از هیئت‌وزیران اصرار یافته ولیکن بدون پیشنهاد وزارت کشور باشد مصوبه شناخت شهر تلقی نمی‌شود.

۴۶. وزارت کشور پس از اخذ مصوبه هیئت محترم دولت مبنی بر شناخت شهر در نقطه جغرافیائی مورد تقاضای تأسیس شهرداری در راه‌اندازی اولیه شهرداری اهتمام و کمک لازم را مبذول خواهد نمود.

۴۷. در نقاطی که به دلیل شرایط خاص و ویژه از سوی وزارت کشور پیشنهاد شناخت شهر و تأسیس شهرداری در آن‌ها به هیئت دولت ارائه می‌گردد، وزارت کشور پس از تصویب هیئت محترم وزیران رأساً شرایط لازم را به‌منظور راه‌اندازی اولیه شهرداری فراهم خواهد آورد.

(نمودار شماره ۷: روند تبدیل روستا به شهر)

درخواست شهرداری

سایر مجاری و
اشخاص

از طرف نماینده مجلس
شورای اسلامی

از طرف اهالی
محل

بررسی وضعیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و تاریخی و توریستی
سکونتگاه‌های توسط گروهی متشکل از کارشناسان دفاتر شهری و روستایی،
تقسیمات کشوری و فنی استانداری مربوطه

نظر مثبت

نظر منفی

تعیین خودیاری اهالی و منابع استانی به منظور تأسیس
شهرداری توسط استانداری

تهیه ساختمان و سایر تأسیسات
مورد نیاز شهرداری توسط اهالی
یا منابع استانی

تهیه یک دستگاه کمپرسی،
وانت و سواری توسط اهالی یا
منابع استانی

سرانه کمک اهالی

این فرآیند شامل شرایط خاص امنیتی، انتظامی، سیاسی و ... است. در شرایط خاص پیشنهاد از طریق وزارت کشور ارسال و در صورت تصویب هیئت دولت شرایط لازم برای راهاندازی شهرداری توسط وزارت کشور تأمین می‌گردد.

۱۰. اثرات تبدیل روستا به شهر

با توجه به اینکه هر تغییری موجب تغییراتی در سطح دیگر می‌گردد ارتباط ارگانیکی و هم‌پیوندی مفاهیم زندگی مستتر در حیات بشری هرچه بیشتر برای انسان نمایان می‌شود. به همین جهت در ارزیابی سیاسی، اجتماعی، نمی‌توان از اقتصاد و کالبد و ... غافل ماند.

در جریان تبدیل روستا به شهر اثرات متنوعی در بخش‌های مختلف حاصل می‌گردد اما عوامل متأثر از این تغییر در این رساله در سه بخش کلی اجتماعی، اقتصادی و کالبدی موردبررسی قرار می‌گیرد. البته نمی‌توان ادعا کرد که در سایر بخش‌ها شاهد هیچ‌گونه تأثیری نخواهیم بود اما آنچه مسلم است تغییرات در سایر بخش‌ها یا آن‌چنان عمیق و ریشه‌ای به‌اندازه سه بخش یادشده نخواهد بود و یا به دلیل عدم وجود اطلاعات و آمار قابل‌بررسی نمی‌باشند و از سویی دیگر جهت محدود کردن تحقیق لازم است که برخی از زمینه‌ها انتخاب گردند نه همه آن‌ها. بر این اساس سه متغیر اقتصاد، اجتماع و کالبد به‌عنوان عوامل مهم در سازوکار شهر مطرح می‌باشند اما اینکه تحولات متغیرهایی یادشده در جهت مثبت باشد یا منفی جای بحث دارد. به‌عبارت‌دیگر اثرات اجتماعی، اقتصادی و کالبدی ناشی از تبدیل روستا به شهر می‌تواند ابعاد مثبت و منفی داشته باشد اما می‌توان با مکان‌یابی مناسب از نقطه‌نظر مقر (site) و موقع (situation) کانون موردنظر و همچنین رعایت برخی مسائل تأثیرات منفی را به حداقل رسانده و بر گستردن عدالت اجتماعی در سطح کشور همت گماشت.

اثرات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی ناشی از تبدیل روستا به شهر از نقطه‌نظر سطح برنامه‌ریزی می‌تواند در سه سطح کلان، میانی و خرد مطرح گردد که کلان آن مربوط به برنامه‌ریزی ملی، سطوح میانی مربوط به برنامه‌ریزی منطقه‌ای و سطوح خرد مربوط به برنامه‌ریزی محلی می‌باشد.

لازم به ذکر است که اثراتی که در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی موردبررسی قرار می‌گیرند شامل اثراتی است که با توجه به اهداف وزارت کشور مورد انتظار این نهاد می‌باشد. بر این اساس در ذیل به بررسی اثرات اجتماعی، اقتصادی و کالبدی سیاست تبدیل روستا به شهر پرداخته می‌شود.

- اثرات اجتماعی تبدیل روستا به شهر

یکی از ابعادی که در تبدیل روستا به شهر دچار دگرگونی و تحول می‌شود بعد اجتماعی مسئله است. کمک به تعمیم عدالت اجتماعی و توزیع ثمرات رشد و توسعه کشور بین روستاییان از طریق شهرهای کوچک به‌عنوان مفصل ارتباط روستاها با کانون‌های شهری و آماده نمودن روستاها برای همگامی با تحولات و پیشرفت‌های جامعه کلان " کشور " و جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرهای بزرگ می‌تواند از دستاوردهای مهم تبدیل روستا به شهر تلقی گردد.

اثرات روانی ناشی از تبدیل روستا به شهر و ایجاد شرایط مشابه اجتماعی و اقتصادی موجب تقویت زمینه ماندگاری اهالی در شهر جدید خواهد گردید و از مهاجرت آنان به شهرهای بزرگ و بروز مشکلات تبعی خواهد کاست. از سوی دیگر شهرهای کوچک نقش بسیار مهمی در سرویس‌دهی به نواحی پیرامون خود دارند. از جنبه دیگر شهرهای کوچک موجبات جلب تعدادی از مهاجرت‌ها از روستاهای اطراف را فراهم می‌آورند. بنابراین در صورت پیدایش تحرک‌های اجتماعی-اقتصادی در شهرهای

کوچک پذیرش بخشی از مهاجران روستایی در این قبیل شهرها عامل خنثی کننده مهاجرت های روستایی به شهرهای بزرگ است.

به عبارت دیگر در صورت تأمین یک سری نیازهای اساسی در شهرهای کوچک مسیرهای مهاجراتی تغییر یافته به جای شهرهای بزرگ، شهرهای کوچک مسیرهای نهایی مهاجران روستایی خواهد بود. جذب مهاجران شهرهای کوچک، کاهشی در افزایش جمعیت شهرهای بزرگ به وجود می آورد و مسائل این قبیل شهرها را تعدیل می کند. از طرفی تأمین امکانات لازم در شهرهای کوچک، سیستم سکونتگاهی کشورهای در حال توسعه را متعادل و متوازن می سازد و این سیستم در توسعه اجتماعی-اقتصادی ملی نقش اساسی دارد در نتیجه روابط شهر و روستا در مسیر توسعه همه سکونتگاه ها گسترش می یابد و با این دگرگونی پایگاه بخش کشاورزی در ناحیه نیز تقویت می شود.

شهرهای کوچک می توانند به عنوان مراکزی جهت انتقال عقاید و تکنیک های جدید به مناطق روستایی عمل کنند، خدمات بهداشتی و آموزشی بهتری که در سطح روستاها قابل ارائه نیست می تواند به سادگی در این شهرها در دسترس روستاییان قرار گیرد.

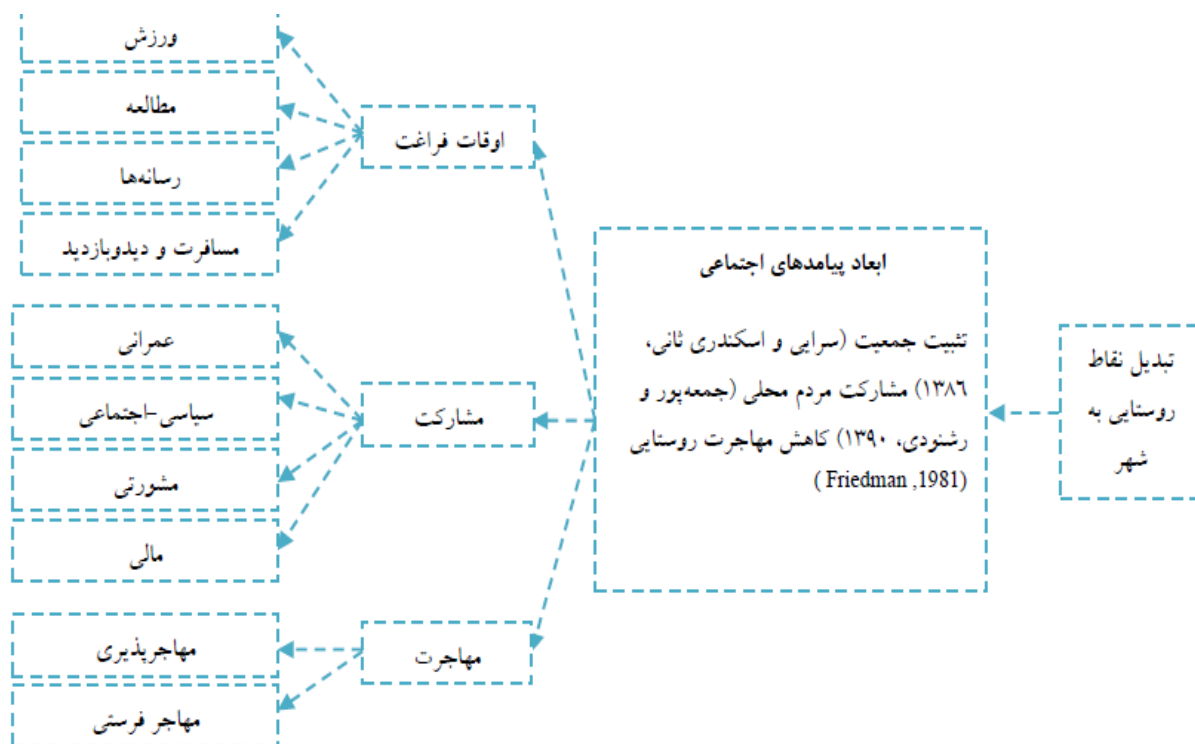
علاوه بر موارد فوق این تغییر در میزان و نحوه مشارکت پذیری مردم تأثیر می گذارد به طور مثال تحقیقات انجام یافته در کشورمان نشان می دهد که با بزرگ تر شدن شهرها، گرایش به مشارکت کاهش می یابد و ریشه آن به یک نوع گسترش برون زای شهرنشینی در ایران برمی گردد. در واقع گسترش شهرنشینی در ایران نتیجه سیر تحولی روستاها، تکنولوژی و تحولات اقتصادی و سیر طبیعی به سمت شهرنشینی نیست بلکه به دلیل تزریق ایده های شهرنشینی و امکانات از خارج به زندگی شهری بوده است لذا پیامد آن کاهش مشارکت در جامعه به نسبت گسترش ابعاد شهر است.

تبدیل روستا به شهر به جهت رضایتمندی ساکنان از این تغییر می تواند موجبات مشارکت بیشتر مردم را فراهم نماید. با توجه به اینکه مشارکت از مصادیق " کنش اجتماعی " و تمامی احکام و عوارض آن را دارا است می توان چنین نتیجه گرفت که در بحث مشارکت یکی از مواردی که تأثیرگذار می باشد بعد اجتماعی آن است که در کنار بعد اقتصادی مشارکت می تواند بر ظرفیت مشارکت پذیری اثر گذارد.

به دلیل ضعف شهرهای تازه تأسیس در ابتدا تغییراتی که در سطح محلی ایجاد می گردد بسیار چشمگیرتر از تغییراتی است که در سطح ملی و منطقه ای ایجاد می شود. به عبارت دیگر اثرات اجتماعی تبدیل روستا به شهر در سطح محلی بسیار محسوس تر از اثراتی است که در سطح ملی و منطقه ای با آن مواجه هستیم.

از اثرات تبدیل روستا به شهر در سطح محلی می توان در بعد جمعیتی به تغییراتی در رشد جمعیت، میان موالید، میزان مرگ و میر، میزان باروری، ترکیب و بعد خانوار، نسبت جنسی، توزیع سنی جمعیت، میزان مهاجر فرستی، میزان مهاجرپذیری و ... در بعد آموزش به تغییراتی در جمعیت لازم التعلیم، درصد باسوادی، اشتغال به تحصیل دختران و پسران، تعداد کلاس، تعداد معلم، تعداد دانش آموز دختر نسبت به تعداد دانش آموز پسر و ... در بعد بهداشتی و درمانی به تغییراتی در امید به زندگی، مرگ و میر کودکان در اثر زایمان، مرگ و میر کودکان کمتر از یک سال، تسهیلات بهداشتی و درمانی، تعداد مکان های بهداشتی، شیوع یا وقوع بیماری و ... در بعد فرهنگی و مذهبی به تغییراتی در تعداد مساجد و حسینیه ها، کتابخانه ها، ظرفیت کتابخانه ها، دکه فروش مطبوعات و ... و در بعد ورزش و تفریحی تغییراتی در سالن های ورزشی، پارک، فضاهای باز تفریحی و ... اشاره نمود.

نمودار شماره ۸: پیامدهای اجتماعی تبدیل روستا به شهر



شکل ۱: ابعاد اجتماعی تبدیل نقاط روستایی به شهر در بخش اجتماعی

- اثرات اقتصادی تبدیل روستا به شهر

در جریان تبدیل روستاهای بزرگ به شهر یکی دیگر از مهم‌ترین ابعادی که دستخوش تغییر و تحول می‌شود اقتصاد ملی و منطقه‌ای می‌باشد. همان‌گونه که می‌دانیم سکونتگاه‌های روستایی نسبت به سکونتگاه‌های شهری دارای اقتصادی بسته، کم رونق و مبتنی بر تولیدات کشاورزی است و متقابلاً یکی از مشخصه‌های اصلی شهر کارکردهای غیر کشاورزی آن است. بنابراین افزایش تعداد شهرها می‌تواند موجبات رونق اقتصاد ملی و منطقه‌ای را فراهم آورد.

در سطح ملی مهم‌ترین اثرات اقتصادی تغییر در ترکیب گروه‌های عمده فعالیت (کشاورزی، صنعت و خدمات) می‌باشد که تبدیل روستا به شهر از تعداد شاغلین بخش کشاورزی کاسته و به تعداد شاغلین بخش صنعت و خدمات اضافه خواهد شد و می‌تواند در توسعه اقتصادی ملی مؤثر باشد.

لانگ و همکارانش (۲۰۱۱) بیان می‌کنند که توسعه تغییر روستایی در چین اساساً توسط شتاب صنعتی سازی روستایی و فرآیند شهرنشینی با کاهش زمین‌های زراعی برای ایجاد کارگاه‌ها و کارخانه‌ها و تبدیل کارگران روستایی به کارگران شهری به‌طور زیادی مناطق روستایی را تغییر داده است. این تغییرات منتج به تغییر بنیادی ساختار صنعتی روستا، ساختار اشتغال روستا و الگوهای بهره‌وری از زمین شده است.

در سطح منطقه‌ای تبدیل روستاهای بزرگ به شهر موجبات انتقال جریان توسعه اقتصادی به سطوح پایین‌تر را فراهم کرد.

برخی اثرات اقتصادی در سطوح منطقه‌ای به شرح ذیل است:

۱- توسعه روستایی تنها با توسعه کشاورزی و توسعه مناطق روستایی قابل دستیابی نیست جمعیت مناطق روستایی در حال افزایش است اما زمین کشاورزی محدود است. بنابراین فعالیت‌های اقتصادی غیر کشاورزی بیشتری می‌باید توسعه یابد تا مشک بیکاری در این مناطق را حل کند. شهرهای کوچک می‌توانند مراکزی برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی غیر کشاورزی مانند فرآوری محصولات کشاورزی، خدمات صنعتی مربوط به بخش کشاورزی یا دیگر فعالیت‌های صنعتی کوچک مقیاس می‌باشند.

۱۱. با توجه به تقاضاهای بازار شهر، میزان اشتغال زنان روستاهای مجاور شهرها همواره از میزان اشتغال زنان در روستاهای دور از شهرها بیشتر است.

۱۲. در شهرهای کوچک به دلیل وجود مشاغل تازه، آمدودش به شهر افزایش می‌یابد.

۱۳. روستاییان می‌توانند به سهولت به بازارهای کشاورزی دسترسی پیدا کرده تولیدات خود را با هزینه کمتر به بازار به فروش برسانند.

۱۴. درآمد و اقتصاد خانوارهای روستایی مجاور شهرها به دلیل وجود بازارهای شهری کمتر، دستخوش نوسان‌های فصلی می‌شود.

۱۵. شهرها بر الگوی تولید محصولات کشاورزی، شدت کاربری زمین و برگشت سرمایه‌گذاری‌های کشاورزی به حوزه نفوذ خود تأثیر می‌گذارند و به تعبیری دیگر موجبات تغییر اقتصاد روستاییان حوزه نفوذ از کشت معیشتی و مصرف خانوادگی به تولید برای فروش در بازار می‌آورند.

۱۶. شهرهای کوچک می‌توانند به صورت بازار اطمینان بخشی برای خرید تولیدات روستاهای حوزه نفوذ درآمد و موجب افزایش تولیدات کشاورزی و در همان حال خدمات و امکانات لازم برای توسعه اجتماعی-اقتصادی روستاها را فراهم آورند.

اما علاوه بر اثرات اقتصادی که بدان‌ها اشاره گردید تبدیل روستا به شهر در سطح منطقه‌ای دارای یک سری اثرات منفی در بعد اقتصادی به شرح زیر است:

۱۷. کشاورزان مجاور شهرها برای افزایش محصولات خود علاقه نشان نمی‌دهند زیرا منتظرند زمین‌های خود را چند برابر قیمت به افراد، شرکت‌ها و کارخانه‌ها بفروشند. از طرفی ایجاد تأسیسات جدید شهری در مجاورت زمین‌های کشاورزی از طرف دولت‌ها و شهرداری‌ها باعث می‌شود که کشاورزان به سرنوشت آینده خود اطمینان نداشته باشند در نتیجه تولید محصول نیز کاهش می‌یابد به تعبیری دیگر سوداگری زمین و زمین‌خواری تأثیرات نابودکننده‌ای در روستاها و زمین‌های کشاورزی دارد.

۱۸. به موازات تأثیرات شهر بر زمین‌های اطراف، هرچند ارزش مطلق زمین افزایش می‌یابد ارزش نسبی زمین برای مصارف کشاورزی کاهش می‌یابد.

از مهم‌ترین اثرات اقتصادی تبدیل روستا به شهر در سطح محلی می‌توان به تغییر کارکرد شهر اشاره نمود به بیان دیگر، این تبدیل می‌تواند نقش شهر را از نظر اقتصادی دستخوش تغییر کرده و ترکیب گروه‌های عمده فعالیت (کشاورزی، صنعت و خدمات) در سکونتگاه موردنظر را بر هم زند.

از اثرات مهم دیگر، افزایش فرصت‌های اشتغال می‌باشد. به دنبال تبدیل روستا به شهر، تأسیس شهرداری موجبات ایجاد چندین شغل را فراهم می‌سازد که در صورت جذب نیروی انسانی بومی می‌تواند در کاهش نرخ بیکاری مؤثر واقع شود. از

سوی دیگر این تبدیل موجبات ایجاد انگیزه‌های لازم برای سرمایه‌گذاران و زمینه‌های جذب سرمایه آن‌ها و ایجاد شغل‌های جدید را فراهم می‌آورد. در پی این تغییر درآمد ساکنان افزایش می‌یابد و افزایش درآمد آن‌ها با توجه به بسترهای روانی ایجادشده مشارکت مالی ساکنان را بالا می‌برد، مشارکتی که می‌تواند در زمینه‌های خرید ساختمان یا زمین و واگذاری خودرو موردنیاز شهرداری، احداث کشتارگاه، مرکز آتش‌نشانی، احداث یا بازسازی حمام عمومی، احداث یا تجهیز غسالخانه، احداث پارک و فضای سبز، مراکز بهداشتی و درمانی و بسیاری دیگر صورت گیرد و علاوه بر موارد فوق با پرداخت مالیات‌های مختلف از سوی شهروندان و همچنین کمک‌های بلاعوضی که از سوی بخش دولتی می‌شود قدرت مالی مسئولین شهری را افزایش می‌دهد.

- اثرات کالبدی روستا به شهر

امروز جامعه‌ای که درزمینه‌های مختلف توسعه‌یافته باشد ولی از جنبه کالبدی نتوانسته باشد به توسعه دست یابد نمی‌توان آن جامعه را توسعه‌یافته تلقی نمود به عبارت توسعه‌یابستی در تمامی ابعاد صورت گیرد.

تبدیل روستاهای بزرگ به شهر از لحاظ کالبدی در سطح کلان یا ملی سلسله‌مراتب شهری و در سطح میانه یا منطقه به عنوان یک مکان مرکزی بر نظام خدمات‌رسانی در سطح منطقه اثر می‌گذارد. البته می‌تواند تأثیرات فراوان دیگری هم چه در سطح ملی و چه در سطح منطقه‌ای داشته باشد ولی آنچه از اهمیت بیشتری برخوردار است موارد فوق می‌باشد که به تشریح هر یک از آن‌ها پرداخته می‌شود. سلسله‌مراتب شهری از چه نظر مختلف بهترین شکل سازمان‌دهی فضا است. توزیع کالا و خدمات به تمام جامعه انتقال فناوری جدید و ابداعات به سراسر جامعه و وجود روش‌های مختلف زندگی در محیط‌های گوناگون از مزایای وجود سلسله مرتب شهری است. وجود این نوع سلسله‌مراتب شهری باعث می‌شود که تقریباً هراندازه‌ای شهری با حد مطلوب سازگار باشد. حال اگر وجود اندازه‌های غیرمتناسب شهر در یک نظام سلسله‌مراتب شهری باعث شود که این نظام کار خود را در حد مطلوب انجام ندهد مسئله‌ای است که جدا از مفهوم اندازه شهر باید مورد رسیدگی قرار گیرد.

الگوی نظام شهری بهینه مجموعه‌ای از شهرها در سطوح و یا عملکردهای مختلف است که مبتنی بر اهداف و با توجه به استعدادها و توان‌های بالفعل و بالقوه "وضع موجود" در یک ارتباط متقابل عملکردی با یکدیگر و با مجموعه‌های سکونت‌ی پیرامون خود قرارگرفته، به مثابه اهرم‌های توسعه ملی و منطقه‌ای قادر به ایفای نقش کلیدی در توسعه یکپارچه و هماهنگ سرزمین باشند مجموعه‌ای از شهرها که با استقرار در سطوح مختلف فعالیت -خدمات و زیرساخت‌ها در خود در یک سلسله‌مراتب با یکدیگر استخوان‌بندی توسعه ملی را تشکیل داده زمینه مناسبی را برای استقرار بهینه -جمعیت و توزیع مجدد آن در پهنه سرزمین فراهم آورند.

در یک نظام شهری و روستایی درجه و اهمیت شهرها و روستاها به اندازه یکدیگر بوده و همان قدر که شهرها و روستاهای بزرگ دارای اهمیت می‌باشند، شهرهای کوچک و میانی هم دارای اهمیت می‌باشند.

در این میان شهرهای کوچک جدای از نقش خود که در نظام شهری یک کشور ایفا می‌نمایند روابط و حلقه واسط بین شهر به‌طور عام و روستا نیز می‌باشند. نبودن آن یا بدون کارکرد بودن آن تأثیری به مراتب مخرب‌تر از دیگر شهرها بر جای می‌گذارد زیرا نبودن یا بدون کارکرد بودن این گونه شهرها ارتباط روستا را یکسره با شهرهای بزرگ و میانی برقرار نموده و دشواری‌هایی نه‌چندان ناآشنا را به ارمغان می‌آورد. بر این اساس است که عنوان می‌شود بسیاری از مسائل شهری عمده ریشه در مسائل روستایی دارد.

به‌هر حال تبدیل روستاهای بزرگ به شهر تاندازه‌ای می‌تواند ما را در دستیابی به یک نظام مطلوب و سلسله‌مراتب شهری مناسب یاری نماید اما به‌شرط آنکه تبدیل بر اساس یک برنامه مدون و با توجه به موقعیت و مقر سکونتگاه‌ها و سایر شرایط لازم انجام گیرد و در این صورت است که می‌توان به تعادل رفاه میان مناطق و طبقات اجتماعی، عدم تمرکز، کنترل توسعه متروپل‌ها و توسعه غیر متروپلی و ... امیدوار بود و در یک جمع‌بندی کلی می‌توان ادعا نمود که دستیابی به نظام مطلوب سلسله‌مراتب شهری بدون توجه به سیاست تبدیل روستا به شهر امکان‌پذیر نمی‌باشند.

لازم به توضیح است که در اغلب کشورهای در حال توسعه، شهرهای کوچک در نظام شهری از نظر فراوانی بیش از تعداد مورد نیاز هستند اما متأسفانه نتوانسته‌اند در سلسله‌مراتب شهری نقش و جایگاه خود را بازیابند.

تبدیل روستاهای بزرگ به شهر در سطح میانه یا منطقه به‌عنوان یک مکان مرکزی بر نظام خدمات‌رسانی در سطح منطقه اثر می‌گذارد.

در نگرش‌هایی که به توسعه از پایین به بالا تأکید دارند شهرهای کوچک، قطب‌های رشد برای نواحی پیرامون خود هستند و موجبات توسعه کشاورزی و روستایی نقاط پیرامون خود را فراهم می‌کنند. در این نگرش مهم‌ترین هدف و کارکرد شهرهای کوچک پویایی بخشیدن به توسعه روستایی و مرکز مبادلات بین نقاط فرودست و فرادست برای گسترش مواهب توسعه است. البته مشخص است که دستیابی به این هدف در مورد شهرهای کوچک جز از طریق تبیین و تدوین نظام سلسله‌مراتب سکونتگاهی کشور ممکن نخواهد بود. معیار تدوین نظام سلسله‌مراتب سکونتگاهی کشور وزن و اهمیت هر سکونتگاه از لحاظ حوزه نفوذ و عملکرد آن در توسعه روستایی و ملی است. در قالب تدوین این نظام روستاهای دارای پتانسیل رشد، شناسایی و تمهیدات لازم به‌منظور تقویت این نقاط به‌عنوان قطب‌های رشد برای نواحی پیرامون فراهم خواهد شد.

پس نتیجه می‌گیریم که تبدیل روستاهای بزرگ به شهر در سطح منطقه می‌تواند موجبات توسعه نواحی پیرامونی خود را فراهم آورد البته به‌شرط آنکه روستای تبدیل‌شده به شهر پتانسیل لازم را برای شهر شدن داشته باشد.

در سطح خرد یا سطح ملی و به عبارتی خود شهر، این تبدیل باعث تغییراتی در سیما، بافت، جهات و میزان توسعه کالبدی، کاربری‌های اراضی، زیرساخت‌ها و تأسیسات و تجهیزات شهری و ... خواهد گردید. از آنجایی که تقریباً اغلب موارد بر شمرده در تبدیل روستا به شهر بر عهده شهرداری گذارده می‌شود ضروری به نظر می‌رسد که به جایگاه شهرداری در شهر تازه تأسیس پرداخته شود. اگرچه شهرداری‌ها از نکته نظر ابعاد مورد مطالعه بایستی جزء اثرات مدیریتی مورد بررسی قرار گیرند ولی از لحاظ اینکه تغییر مدیریت در این تبدیل بیشتر موجبات تغییر و تحول در بعد کالبدی محلی را فراهم می‌آورد. لذا ایجاد شهرداری به‌عنوان عامل مؤثر بر تغییر کالبد محلی مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

بر اساس اهمیت نهاد شهرداری در شهرهای جدیدالتأسیس عواملی که بر این سازمان تأثیر می‌گذارند نظیر درآمد و هزینه شهرداری، نیروی انسانی شاغل در شهرداری و ... می‌توانند به‌طور غیرمستقیم بر کالبد شهر اثر گذاشته و از این جهت بایستی مورد بررسی قرار گیرند؛ بنابراین نقش شهرداری در زمینه تغییرات کالبدی در سطح خرد انکارناپذیر است. به‌علاوه شهرداری‌ها در گسترش زیرساخت‌ها و تأسیسات و تجهیزات شهری نیز مؤثر خواهند بود.

۱.۱ اهداف وزارت کشور در تبدیل روستا به شهر

وزارت کشور از سیاست تبدیل روستا به شهر اهداف متنوع و گوناگونی را مدنظر دارد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

- ۱- جلوگیری از مهاجرت روستائیان
- ۲- جلوگیری از گسترش شهرهای بزرگ
- ۳- بهبود بخشیدن به نظام بخشایش جمعیت
- ۴- نقش شهرهای کوچک در بخشایش خدمات و عدالت اجتماعی
- ۵- استفاده بهینه از امکانات کشور
- ۶- تقویت خدمات‌رسانی در زمینه‌های بهداشتی، درمانی، آموزشی، فرهنگی، ورزشی، تفریحی و تأسیسات و تجهیزات شهری
- ۷- تغییر مدیریت

به‌طور کلی مهم‌ترین هدف وزارت کشور از سیاست تبدیل روستا به شهر، جلوگیری از مهاجرت روستائیان به شهرهای بزرگ و جلوگیری از گسترش شهرهای بزرگ می‌باشد.

- نتیجه گیری و ارائه پیشنهادات:

شکل‌گیری، رشد و تحول سکونتگاهها در مناطق مختلف کشور، متأثر از ساخت و روابط (محیطی- اکولوژیکی، اجتماعی- فرهنگی، اقتصادی، کالبدی- فضایی، نهادی- اداری) می‌باشند. بررسی، شناخت، تبیین و تفسیر تحولات ساختاری- کارکردی ناشی از نقش‌پذیری سکونتگاههای روستایی بزرگ که نقطه آغازین شهرهای کوچک و متوسط در آینده هستند، میتواند گام مؤثری در توسعه و پویایی آنها باشد. برای اینکه تبدیل روستا به شهر به عنوان یک دگرپرسی در سکونتگاه‌های انسانی (که از جمله چالش‌های عمده شهرنشینی در جهان، خصوصاً در اغلب کشورهای در حال توسعه و ایران است) به دستیابی به اهداف توسعه روستایی و منطقه‌ای و نهایتاً توسعه ملی کمک کرده و بازتاب‌های منفی آن نیز کمتر گشته و یا به طور کامل مرتفع گردد، می‌بایست دو موضوع مشخص را مد نظر قرار داد. ابتدا اینکه ملاک‌ها و معیارهای منطقی و علمی برای تبدیل روستا به شهر مشخص گردد، ملاک‌ها و معیارها که با اهداف و چهارچوب راهبرد توسعه شهرهای کوچک هماهنگ باشد و این خود نیازمند تغییر در برخی از معیارهای فعلی در زمینه شناخت از شهر است. دوم اینکه به منظور ساماندهی و توسعه روستاهایی که تاکنون تبدیل به شهر شده‌اند، راهبرد توسعه شهرهای تعیین و ملاک عمل قرار گیرد چرا که بخش عمده‌ای از شهرهای کشور روستاهای تبدیل شده به شهر در دهه اخیر هستند. بنابراین ضروری است که با اتخاذ راهبرد توسعه شهرهای کوچک، این شهرها در برنامه‌های توسعه از حق تقدم و اولویت خاص برخوردار شوند.

- ۱- شناسایی و تعیین نوع جدیدی از سکونتگاهها در کشور تحت عنوان روستا- شهر،
- ۲- توجه مسئولین در سطح کل کشور در فرایند تبدیل نقاط روستایی به شهر، به مسائلی همچون عدم شتابزدگی در سیاست تبدیل، داشتن آستانه جمعیتی مناسب برای شهرشدن، فراهم آوردن بسترها و زمینه‌های لازم، توجه به ساختار اقتصادی و معیشتی مردم، توانایی مردم در تأمین درآمد شهرداری، توانایی پرداخت هزینه‌های بعد از شهرشدن و
- ۳- افزایش مشارکت مردم در مدیریت شهری: نقش‌پذیری شهرهای جدید نیازمند به همیاری مانند حفظ و نگهداری میادین و فضاهای عمومی، پاکیزگی و تمیزنگه داشتن شهر و.. به وجود آورده است. لذا بدون مشارکت مردمی نمی‌توان شاهد پایداری توسعه شهرها باشیم و ...

جدول شماره ۳: مزایا و معایب تبدیل شدن روستا به شهر

ابعاد	مزایا	معایب
اقتصادی	- ایجاد و افزایش برخی مشاغل اداری، تجاری و خدماتی - برخورداری از برخی یارانه های اختصاص یافته به شهرها - افزایش فرصت های اشتغال به ویژه در بخش غیر کشاورزی یا خارج از مزرعه - افزایش فرصت های شغلی، کاهش مهاجرت روستاییان به شهرهای بزرگ تر و بهبود کارکردهای خدماتی این شهرها	- افزایش قیمت زمین و مسکن و اجاره بها و بورس بازی زمین - کاهش مشاغل کشاورزی و دامداری در سطح شهر - قطع برخی از حمایت ها و کمک های دولتی به روستاییان - افزایش هزینه های زندگی، بالا رفتن امتیاز اشتراک آب، برق و تلفن و ... پرداخت عوارض به شهرداری - کاهش حقوق و مزایای کارمندان دولت نسبت به قبل از شهر شدن - کاهش انگیزه تولید محصولات کشاورزی و کاهش مشاغل دامداری و کشاورزی - تغییر الگوی مصرف - افزایش هزینه های زندگی
اجتماعی	- رواج فرهنگ شهرنشینی و کمک به بالا بردن سطح فرهنگ و اطلاعات عمومی مردم - آشنایی با قوانین و مقررات شهری و شهرسازی - ایجاد و تقویت روحیه مشارکت در بین شهروندان بویژه در هنگام تبدیل شدت روستا به شهر و تأسیس شهرداری - تقویت زمینه ماندگاری جمعیت در شهر و جذب تعدادی از مهاجران روستایی - تعدیل شهرنشینی شتابان	- بالا رفتن سطح توقعات مردم و عدم امکان برآوردن آن ها و نهایتاً بروز برخی ناراضی ها در سطح جامعه - فراهم آمدن ایجاد اختلاف و تنش با شهرهای مجاور (بویژه مرکز شهرستان) به دلیل اختلاف سطح امکانات - ایجاد دوگانگی و بی هویتی در جامعه روستایی و وضعیت نه شهری و نه روستایی بودن
کالبدی	- بهبود و ایجاد امکانات خدماتی جدید - بهبود وضعیت فیزیکی شهر (اصلاح و تعریض و آسفالت معابر و ...) - جمع آوری زباله و بالا بردن سطح بهداشت در شهر - احداث تأسیسات حفاظتی در شهر (سیل بند، آتش نشانی و ...) - خدمات رسانی بیشتر شهر به حوزه نفوذ به دلیل افزایش امکانات خدماتی آن ها - تخصص بودجه دولتی به شهرداری ها جهت امور عمرانی - ارائه برخی امور از سوی شهرداری ها و پیگیری امور عمرانی از سوی شهردار - تکمیل شبکه اسکان و ایجاد مفصلی مناسب در برقراری تعادل بین زیستگاه های شهری و روستایی	- از بین رفتن مقداری از اراضی کشاورزی اطراف شهرها به واسطه ساخت و ساز و اجرای طرح های هادی شهری و بورس بازی زمین - تغییر کاربری اراضی کشاورزی به مسکونی - گسترش اسکان غیررسمی (افزایش ساخت و ساز بدون نظارت شهرداری)

جدول شماره ۴. راهبردهای نهایی تبدیل روستا به شهر با توجه به اهداف نهایی این سیاست

اهداف نهایی سیاست تبدیل روستا به شهر	راهبردهای مبتنی بر اهداف نهایی سیاست تبدیل روستا به شهر	راهبردهای مبتنی بر اهداف نهایی سیاست تبدیل روستا به شهر
جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرهای بزرگ	- اعطای معافیت‌های مالیاتی به سرمایه‌گذاران در شهرها و سپس جهت ایجاد فرصت‌های شغلی و جلوگیری از مهاجرت اهالی به شهرهای دیگر - تشویق سرمایه‌گذاری در صنایع تبدیلی کشاورزی با توجه به وجود زمینه قوی کشاورزی در شهرها	- توجه به تمام جوانب لازم در تغییر وضعیت سکونتگاه‌های روستایی به سکونتگاه‌های شهری - اعطای اعتبارات لازم و معافیت‌های مالی به مدت چهار سال بعد از تبدیل سکونتگاه‌های روستایی به شهر جهت تقویت سرمایه‌گذاری در سکونتگاه‌های جدیداً تغییر وضعیت یافته
انتظام بخشی به سلسله‌مراتب شهری	- تقویت جایگاه شهرها و سپس در سلسله‌مراتب شهری شهرستان و استان - جلوگیری از تبدیل روستاها به شهر در شهرستان تا زمان بهبود نظام سلسله‌مراتب شهری شهرستان	- عدم تبدیل روستا به شهر در شهرستان‌هایی که دارای تعداد زیادی شهرهای کوچک می‌باشد. - تخصیص اعتبارات ویژه برای روستاهای به شهر تبدیل‌شده جهت تقویت بنیان‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن‌ها
ارائه خدمات بیشتر به روستاهای پیرامونی	- تقویت خدمات سطوح بالاتر در شهرها - تقویت شبکه ارتباطی شهرها و روستاهای پیرامونی	- ارائه خدمات سطوح بالا در شهرهای تازه تأسیس - تقویت شبکه ارتباطی بین شهرهای تازه تأسیس و حوزه نفوذ آن‌ها
ایجاد فرصت‌های جدید اشتغال	- ارائه تسهیلات مختلف برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در شهرها - ایجاد مناطق صنعتی ویژه صنایع تبدیلی کشاورزی	- تأمین امنیت سرمایه‌گذاری در شهرهای تازه تأسیس شده - ارائه تسهیلات ویژه برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در شهرهای تازه احداث جهت افزایش فرصت‌های شغلی جدید
انتقال جریان توسعه به سطوح پایین جمعیتی	- توجه ویژه در تقسیم اعتبارات ملی و استانی به شهرها - تقویت شهرها و سکونتگاه‌های پیرامونی	- تخصیص اعتبارات ویژه برای تقویت شهرهای تازه تأسیس از طرف سازمان‌های مسئول - تقویت و تحکیم ارتباطات شهرهای تازه تأسیس با سکونتگاه‌های بزرگ‌تر و کوچک‌تر از خود
استفاده بهینه از قابلیت‌های مناطق مختلف کشور	- استفاده بیشتر از پتانسیل کشاورزی شهرها و سپس روستاهای پیرامون آن‌ها	- استفاده از پتانسیل‌های مختلف شهرهای تازه تأسیس
کنترل و نظارت بر توسعه روستاهای بزرگ	- توجه به مسائل محیطی در توسعه شهرها - نظارت بر توسعه شهرها	- توجه به مسائل محیطی در روستاهای تازه تبدیل‌شده به شهر - تدوین قوانین و مقررات لازم و تشدید کنترل‌های قانونی
افزایش میزان مشارکت‌پذیری مردم	- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه و عمران شهرها - ضابطه‌مند کردن روابط بین مسئولین و شهرداران	- مشارکت مردم شهرهای تازه تأسیس در مراحل مختلف برنامه‌ریزی - نظارت بر عملکرد مسئولین شهرهای تازه تأسیس