

# معرفی مبانی نظری الگوی تعیین محدوده‌های همگن عملکردی راهی برای اصلاح برنامه‌های کاربری زمین شهری در ایران\*

تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۸/۲۱

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۸۸/۹/۸

منوچهر طبیبیان\*\* - مرتضی هادی - جابری مقدم\*\*\*

## چکیده

شهرسازی دوران مدرن در برنامه‌ریزی جهت تعیین میزان و نحوه استفاده از اراضی شهری متبلور شده است و در قرن گذشته این فعالیت سیر تحول پر فراز و نشیبی را از سر گذرانده است. امروزه شهرسازان تلاش دارند تا با تکیه بر انگاره‌هایی چون نوشهرسازی و توسعه پایدار به گونه‌ای کاربری زمین شهری دست یابند تا از طریق آن شهرهایی مطلوب و زیست‌پذیر داشته باشد. چالش‌های مبانی موجود بر سر راه نظریه‌پردازان و متخصصین باعث شده تا پژوهش در این موضوع روندی مستمر داشته باشد.

اگر چه سابقه برنامه‌ریزی در ایران طولانی است لیکن اقدامات انجام گرفته و طرح‌های تهیه شده در قالب انگاره‌های اولیه برنامه‌های کاربری زمین و آن هم در اشکالی پر نقص هم از نظر تهیه و هم از نظر اجرا بوده است. اصلاح این روند ضرورتی است که باید با توجه به واقعیت‌های موجود در حرفه شهرسازی و مدیریت شهری صورت پذیرد. در عین حال از تجربیات و نظریات شهرسازی مطرح در جهان بهره‌مند باشد.

مقاله حاضر بخشی از مبانی نظری و روش پیشنهادی در این رابطه است که بر اساس پژوهش تفصیلی صورت گرفته، ارائه می‌گردد. اتخاذ رویکردی ترکیبی و فرآیندی گام به گام که به تدوین الگویی تحت عنوان محدوده‌های همگن عملکردی در شهرها می‌انجامد و جهت ارتقاء توان مدیریتی در برنامه‌ریزی کاربری زمین بر اساس بانک‌های اطلاعاتی کارآمد و هدفمند قادر خواهد بود تا گامی اولیه و موثر را در اصلاح برنامه‌های کاربری اراضی به لحاظ معیارهای اجتماعی و فرهنگی بردارد؛ در این نوشتار مورد بحث قرار خواهد گرفت.

## واژگان کلیدی :

برنامه‌ریزی کاربری زمین، توسعه پایدار شهری، نوشهرسازی، محدوده‌های همگن عملکردی.

\* این مقاله حاصل پژوهشی با عنوان "معرفی یک رویکرد در تعیین محدوده‌های همگن عملکردی در برنامه‌ریزی کاربری زمین" مصوب دانشگاه تهران است که با مدیریت دکتر منوچهر طبیبیان در تابستان ۱۳۸۷ به پایان رسیده است.

\*\* دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده پردیس هنرهای زیبا دانشگاه تهران.

\*\*\* پژوهشگر دکترا شهرسازی، مربی دانشکده شهرسازی پردیس هنرهای زیبا دانشگاه تهران.

## مقدمه

پس از پایان جنگ جهانی دوم و تخریب وسیع شهرهای اروپائی، این فرصت در اختیار متخصصین شهرساز قرار گرفت تا با انقطاع از گذشته تاریخی و با تکیه بر تئوری برنامه‌ریزی جامع عقلانی و از طریق تهیه طرح‌های جامع شهری نسبت به بازسازی شهرها اقدام به عمل آورند. ماحصل کلیه این طرح‌ها در قالب نقشه‌های کاربری اراضی شهری و مجموعه ضوابط و مقررات مربوط به آن تکلیف هرگونه ساخت و ساز در قطعات زمین شهری را تعیین می‌کرد. سندی قطعی با قوانینی انعطاف‌ناپذیر که میزان و چگونگی احداث بنادر در قطعات را برای شهرداری‌ها و مالکین روشن می‌ساخت. در واقع این طرح‌ها بر اساس نگرش علمی و غالب در آن دوران و توسط گروه متخصصین که به روش‌های محاسباتی مانند: «پیش‌بینی جمعیت یک شهر در آینده، تعیین سرانه‌های فعالیتی و آستانه‌های عملکردی آشنا بودند تهیه می‌شد.» بر مبنای این نگرش، اعداد و ارقام به دست آمده از این دسته محاسبات، مبنایی علمی و عقلانی داشت و می‌توانست شرایط مطلوب و بهینه‌ای را در آینده شهرها رقم بزند. این باور از طریق شیوع اندیشه مدرن جهان گسترده‌ای را در بر گرفت و ایمان به دستاوردهای متقن علم جدید و روش‌های علمی توانست این الگو را به سبک بین الملل در شهرسازی مشهور نماید. تاریخ یک صد سال اخیر در شهرسازی بیانگر این واقعیت است که اجرایی شدن این دیدگاه تنها به واسطه حکومت‌های اقتدارگرای حاکم در شرق و غرب عالم ممکن گشته و برای طرح‌های جامع شهری ضمانت اجرایی لازم، هر چند ناکافی، را فراهم ساخته است. شاید نطفه سیاسی شدن شدید این حرفه در دوران معاصر از همین زمان بسته شده باشد، به نحوی که در حال حاضر عموم صاحب‌نظران، شهرسازی را ابتدا فعلی سیاسی و سپس حرفه‌ای در رابطه با سامان بخشیدن به مجموعه‌های زیستی بشر به شمار می‌آورند.

### ۱. نقد، اصلاح و استمرار برنامه‌ریزی استفاده از اراضی شهری

اندیشه مدرن در مهد فرهنگی خویش، مغرب زمین، توانسته با تکیه بر ویژگی بارز ذاتی‌اش یعنی نقد مستمر، از تنگناها و مشکلات پیش رو با ارائه رویکردهای جدید و راه‌حل‌های اجرایی تازه، بخشی از معضلات را حل نموده و در راستای چشم انداز مطلوب خویش و در ظاهر گام‌های پی در پی را به سمت شرایط بهتر بردارد. پس از یک دوره زمانی نسبتاً قابل توجه از استیلای طرح‌های جامع شهری و نقشه‌های مسطح کاربری اراضی در دهه‌های شصت و هفتاد گذشته نقدهای بنیان برافکن نسبت به تئوری برنامه‌ریزی جامع عقلانی مطرح شد. این نقدها بر اساس شرایط نابسامان اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی در محیط شهرهایی بود که کالبد آن‌ها ماحصل اجرای طرح‌های جامع بود.

بحران‌های وسیع اجتماعی در سرتاسر جهان، زمینه حمله به عقلانیت ابزاری حاکم در تهیه نقشه‌های کاربری اراضی را فراهم ساخت و نقدهای فلسفی و جامعه‌شناسانه که مدرنیسم حاکم را هدف گرفته بود بر دامنه این بحران‌ها و شدت آن‌ها می‌افزود. این نقد یک جانبه‌نگری روش‌های علمی حاکم بر طرح‌ها بود. در واقع تفنن جدید نسبت به ماهیت شهر باعث شد تا این تصور، که اعداد و ارقام سرانه‌ها و رنگ‌های نقشه‌ها نمی‌تواند واقعیت‌های حیات شهری را نشان دهد و اساساً از بازنمایی حقایق اجتماعی، فرهنگی ساکنان شهر که به شکل و ماهیت شهر معنا می‌بخشد ناتوان است، تقویت شود. در طی چند دهه گذشته از آن زمان تاکنون صاحب‌نظران پیشرو در شهرسازی با ارائه تئوری‌های جدید همچون تئوری برنامه‌ریزی حمایتی، تئوری برنامه‌ریزی ارتباطی، تئوری انتقادی، پایداری، نوشهرسازی و ..... توانسته‌اند بستر لازم جهت تغذیه متخصصین شهرساز در اصلاح و بهبود نقشه‌های کاربری اراضی را فراهم آورند و آن‌ها از این طریق روش‌های انجام کار خویش را تغییر داده و بهبود بخشیده‌اند.

در واقع این سیر تحول مسیری از برنامه‌ریزی برای مردم تا برنامه‌ریزی با مردم و در حال حاضر برنامه‌ریزی توسط مردم را پیموده است. در چنین تصویری نقش شهرسازان از متخصصین به عنوان افراد فعال به همکاران مردم و وکلای آن‌ها و در نهایت به واسطه‌هایی جهت انتقال اطلاعات لازم به مردم به منظور تصمیم‌سازی عمومی در راستای منافع اکثریت تغییر و تحول داشته است. سخن کوتاه آنکه ارتباط تنگاتنگ به میان الگوها و روش‌های تهیه نقشه‌های کاربری اراضی شهری و نظریات مطرح در شهرسازی توانسته هدف نهایی شهرسازی را در غرب، واجد روندی رو به رشد نماید. تأمل در این روند و آموختن از آن خواهد توانست راهگشای بن بست‌های موجود در تهیه طرح‌های شهری در ایران باشد.

## ۲. مروری بر موضوع برنامه ریزی کاربری زمین شهری در ایران

بنا بر قول مشهور تهیه طرح‌های جامع شهری با اندکی فاصله نسبت به کشورهای غربی از دهه ۴۰ در ایران آغاز گردید. شهرهای ایران با سابقه‌ای تاریخی، رشد تدریجی و آرام خویش را در انطباق با شرایط طبیعی، فرهنگی، مذهبی و همساز با خصایص انسانی در دوره‌های تاریخی پشت سرگذارده بود. سازمان فضائی شهر ایرانی واجد ویژگی‌های مختص به خود بوده اگر چه شباهت‌هایی با سایر شهرهای شرقی و نیز اسلامی داشت؛ این ساختار پاسخگوی نیاز ساکنان خویش بود و از ارتباط و انجام مناسب نیز برخوردار بود، به نحوی که کلیه عناصر و اجزاء شهر در مکان مناسب خویش قرار گرفته و عملکردی مشخص را بر عهده داشتند و شهر در کلیت خود واجد حیات شهری و همچنین کارآمد بود. با روی کار آمدن حکومت پهلوی و همزمان با استیلای سبک بین‌الملل شهرسازی، روند مدرنیزاسیون از بالا به صورت مقتدرانه و با خواست حاکمیت این امکان را فراهم ساخت. تحصیلکردگان از فرهنگ برگشته، به عنوان متخصصینی که روش‌های علم جدید را آموخته‌اند، ابزار مناسبی برای اجراء سیاست‌های حاکمیت در راه مدرن شدن شهرهای ایرانی باشند؛ نقشی که تا دهه‌ها پس از آن ادامه یافت.

با ورود اتومبیل به شهرها و خیابان‌های چلیبائی، عملاً زمینه بی‌اعتنایی به سابقه تاریخی شهرها فراهم آمد. به فاصله اندکی از کشورهای غربی و در دهه ۴۰ تهیه طرح‌های جامع شهری در دستور کار نظام برنامه‌ریزی کشور قرار گرفت و تهیه این طرح‌ها بر عهده همان متخصصین آشنا با روش‌های تهیه طرح جامع نهاده شد. در فاصله کوتاهی نقشه‌های کاربری اراضی با دستور کار منطقه‌بندی به همراه مجموعه مختصری از ضوابط غیرانعطاف به عنوان اسناد توسعه شهری، آخرین فصل کلیه اقدامات عمرانی در شهرها گردیدند. روند تجددخواهی در فکر و عمل به اندازه‌ای بود که عملاً شهر تاریخی و بافت‌های کهن به فراموشی سپرده شد و بخش‌های وسیعی از آن در معرض تخریب و ویرانی قرار گرفت. شکل جدید تفکیک قطعات زمین شهری و دستورالعمل واحد در نحوه قرارگیری عرصه و اعیان و الگوی یکسان ساخت و ساز باعث ایجاد بخش‌ها و محلات نوساز در شهرها شد که در تقلید و الگو برداری از سبک بین‌الملل از یکدیگر پیشی می‌گرفتند.<sup>۱</sup> با سرعت هر چه تمام سرپناه‌هایی ساخته می‌شد که در همه جای کشور یک شکل را داشتند و تفاوتی میان آن‌ها وجود نداشت. استفاده از مصالح جدید و نقشه‌های تیپ مهندسی احداث بناها را در مناطق مختلف جغرافیایی یکسان ساخته بود. نکته مهم این است که عملاً شهرسازی ایران از آن زمان به بعد در عرصه حرفه و آموزش به نقشه‌های کاربری اراضی و ترویج و تحکیم این شیوه پرداخت.

## ۳. طرح مساله

پیش از این گفته شد که جریان نقد در غرب باعث بروز سیر تحولی شگرف و پیش رونده درباره برنامه‌ریزی کاربری زمین گردید. اما در ایران موضوع برنامه‌ریزی استفاده از اراضی شهری مسیری در حوزه تأمل را پیمود. مسیری که از جوانب مختلف می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. در عین حال فارغ از این جنبه‌های متفاوت یک نتیجه ثابت و مشترک در تمام آن‌ها قابل مشاهده است که همگان بر آن اذعان دارند، آن هم شرایط نابسامان و بحرانی شهرها و زندگی شهری و در کنار آن شهرسازی امروز ایران است. بحران ناشی از فقدان نظریه پردازی در عرصه دانشگاه و روند به سرعت افزایش یابنده شهرگرایی و شهر نشینی در سطح کشور در کنار این شرایط را بارز ساخته و بر شدت بروز آن می‌افزاید. مسأله افزایش جمعیت شهرها، مشکل اشتغال و مسکن، مسأله ترافیک، معضل آلودگی‌های زیست محیطی، معضلات اجتماعی و روانی ناشی از زندگی نابسامان در شهرها، فساد حاصل از خرید و فروش شهر و سرمایه‌های عمومی در موضوعاتی مانند فروش تراکم، وانت زمین و بی‌شمار موارد دیگر که هر یک به تنهایی می‌تواند حیات شهری را مختل نماید. اینها از جمله مواردی است که جزو شاخصه‌های شهرسازی و شهرهای ایران معاصر به شمار می‌آیند و در طول چهار دهه گذشته به بروز پیامدهای ناگواری انجامیده است.<sup>۲</sup> مروری در بحران‌های اجتماعی این دوران که در اکثر موارد وجوهی امنیتی و سیاسی یافته و در برخی موارد حتی منجر به تغییر نظام سیاسی شده است نشان نمی‌دهد که محل بروز این بحران‌ها در کلان شهرها و مناطق حاشیه‌ای آن‌ها بوده است و توانسته در مواردی در سطح کشور گسترش یابد. به نظر می‌رسد بازنگری در ارتباط میان نحوه شهرسازی که در نقشه‌های کاربری اراضی و ضوابط مربوط به آن خلاصه می‌شود و این پیامدهای بحرانی مسأله‌ای است که باید مورد توجه پژوهشگران این حوزه قرار گیرد. و این مسأله در قالب تلاش

برای اتخاذ رویکردی دیگر در تهیه برنامه‌های استفاده از زمین شهری، موضوعی بوده که در این پژوهش به آن پرداخته شده است. برای فهم ایراد این روند، به نظر می‌رسد بیانی دیگر از مسأله بتواند بیشتر به درک اهمیت آن کمک نماید. چنانچه روند تغییر کاربری‌های جداره یکی از خیابان‌های اصلی یکی از کلان شهرهای کشور را در طی چهار دهه اخیر مرور کرده و به بازخوانی نحوه این تغییر پرداخته و اوایل آن را در متن جریانات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جستجو نمائیم؛ مشخص خواهد شد که ناکارآمدی نقشه‌های کاربری اراضی تا چه حد به آشفتگی وضعیت شهرهای امروز منجر شده است.<sup>۳</sup> به تعبیری وجود کمیسیون‌های مختلف در شهرداری‌ها و تغییر مصادیق وجود در نقشه‌های کاربری اراضی از طریق خرید و فروش دلیل روشنی بر نقصان در این نقشه‌ها و ایراد اساسی آن‌ها در شرایط کنونی شهرسازی کشور می‌باشد.<sup>۴</sup> بر همین اساس پژوهش حاضر ضمن مد نظر قراردادن این مسأله سعی داشته تا ضمن مطالعات تجربیات جهانی یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی برنامه‌ریزی کاربری اراضی در ایران را مشخص نموده و با توجه به مبانی نظری حاصل در پژوهش به ارائه راهکاری در این رابطه بپردازد. هنگامی می‌توان از کنار گذاشتن نقشه‌های کاربری اراضی در کشور سخن به میان آورد که نسخه جایگزین آن مطرح بوده و توانسته باشد توجه متخصصین، مدیران، مجریان و صاحبان نظران دانشگاهی را به خود جلب نموده باشد. تجربه طرح‌های ساختاری و مطرح شدن آن در دهه اخیر توسط برخی از شهرسازان و فراهم نبودن شرایط برای اجرای آن نمونه بارزی از همین مورد است. بنابراین به نظر می‌رسد تلاش در جهت بهبود الگوی موجود و حرکت گام به گام در جهت کاهش ناکارآمدی و اصلاح شرایط خواهد توانست زمینه را برای نسخه‌های مطلوب جایگزین فراهم نماید.

#### ۴. اطلاعات، مبانی برنامه‌ریزی کاربری زمین

برنامه‌ریزی کاربری زمین و سپس تهیه نقشه‌های کاربری بر اساس آن، به شیوه ابتدایی آن در طرح‌های جامع و شیوه‌های به روزتر و کارآمدتر فعلی، مبتنی بر داده‌ها و اطلاعاتی است که به صورت تفصیلی و بر اساس اهداف طرح و روش‌های مسطح در طرح برای هر قطعه زمین شهری تهیه شده و می‌شود. وجود این بانک اطلاعاتی که بسته به نیازهای جدید و مشکلات موجود به صورت نوبه‌ای به روز می‌شود. زمینه ضروری و اولیه، جهت اعمال روش‌های کمی و محاسبات مربوطه جهت انجام تحلیل‌های کیفی هستند و در نتیجه برنامه‌ریزی و مدیریت تغییر در استفاده از اراضی شهری، را فراهم می‌نماید. این بانک اطلاعاتی از روشن‌ترین داده‌های اولیه جهت هر گونه تصمیم‌گیری در رابطه با تغییر در کاربری‌ها، نحوه ساخت و ساز و برنامه‌ریزی‌های کلان‌تر، همه چون شبکه حمل و نقل شهری را در اختیار شهرسازان قرار می‌دهد.<sup>۵</sup> اطلاعات می‌تواند طیف وسیعی از داده‌ها شامل: (پارامترهای جمعیتی ساکنان، تعداد نفر در واحد مسکونی، سن، نژاد، جنسیت و ..... ) وضعیت فعالیت‌های موجود در یک قطعه زمین شهری، پارامترهای اقتصادی مانند: «اشتغال، ارزش زمین، ویژگی‌های طراحی و معماری ابنیه» و بسیاری دیگر از موارد را شامل شود. به این ترتیب امکان تحلیل‌های متنوع کمی و کیفی بر اساس عوامل متفاوت فراهم می‌گردد. به عنوان مثال: با استفاده از داده‌های اطلاعاتی موجود مربوط به محل سکونت و محل اشتغال ساکنان یک محل شهری در پاریس، شرکت مشاور توانسته ۲۵ گونه تقسیم‌بندی جهت برنامه‌ریزی اشتغال و آمد و شد این ساکنان با هدف ارتقاء کیفی اوقات فراغت (به عنوان یک پارامتر جهت افزایش توان اجتماعی) معرفی و بر اساس آن بیشترین تنوع را لحاظ نموده و میزان تحقق برنامه خویش را نیز افزایش دهد.<sup>۶</sup>

باید اذعان نمود که جمع آوری و به روز نمودن اطلاعات فعالیتی است که هزینه‌های فراوان مالی و زمانی و نیز نیروی انسانی کارآزموده را می‌طلبد و در کشورهای پیشرفته در طی سال‌ها به سرانجام رسیده و توسعه یافته است و در کنار این روش‌های پردازش داده‌ها نیز بسط و گسترش پیدا کرده و بر اساس تئوری‌های شهرسازی مطرح و در هر دوره زمانی این یافته‌ها توانسته ابزار اولیه و در عین حال ضروری را جهت ارائه تحلیل مناسب‌تر از وضعیت موجود و پیش‌بینی وضعیت به سامان‌تر در آینده در اختیار قرار دهد. به عبارت دیگر تا شناخت صحیح و نسبتاً واضح و دقیقی از آنچه در شرایط فعلی شهر موجود است در دست نباشد، سخن از بهبود شرایط در آینده بیشتر وجهی سلیقه‌ای و تخیلی خواهد یافت و در عرصه برنامه‌ریزی نمی‌تواند محل توجه و دلالت قرار گیرد. بنابراین در اختیار داشتن اطلاعات گامی ابتدایی و در عین حال لازم به شمار می‌آید.<sup>۷</sup>

سابقه تهیه طرح‌های شهری در ایران در طی چهار دهه گذشته نشان می‌دهد که این مرحله اساسی و پایه دچار اشکال‌ها و ایرادهای جدی بوده و شاید بتوان اصلی‌ترین دلیل ناکارآمدی طرح‌ها را در همین نکته دریافت کرد.<sup>۸</sup> می‌توان به موارد زیر درباره جمع‌آوری، پردازش و تحلیل اطلاعات در طرح‌های شهری ایران اشاره نمود:

- از آنجا که متخصصان در نخستین مراحل بر اساس الگو برداری صرف و مطلق از سایر کشورها و به عنوان یک رسم در برنامه‌ریزی کاربری زمین، به جمع‌آوری اطلاعات اقدام نموده‌اند؛ لذا هیچ‌گاه این فعالیت هدفمند نبوده و از آن زمان تا کنون به صورت یک آئین و گاه آزاردهنده نسبت به آن برخورد شده است.

- معمولاً جمع‌آوری اطلاعات توسط نیروهای کارآموزده و آموزش دیده صورت نگرفته و نمی‌گیرد و در اغلب موارد به عنوان یک فعالیتی میدانی و توسط بی‌تجربه‌ترین افراد، یا ارزان‌ترین نظرات و یا افراد فاقد تحصیلات و آموزش‌های لازم انجام می‌شود.

- به جهت تعجیل در جمع‌آوری اطلاعات و پرهیز از احاطه آن، بسیاری از اطلاعات ناقص، فاقد صحت و دقت بوده و قابل اعتناء نمی‌باشند.

- وجود سازمان‌های موازی که نسبت به جمع‌آوری داده‌ها اقدام نموده و هیچ‌یک نیز دیگری را قبول ندارند و همواره اختلافات میان داده‌ها و نتایج این سازمان‌های متفاوت باعث بروز مشکلات و گاه مضحکه‌های تأسف باری در نظام برنامه‌ریزی کشور شده است؛ از دلایل اصلی نابسامانی در اطلاعات است.

- شهر به عنوان بافتی زنده، همواره در حال تغییر است و از آنجا که پروسه جمع‌آوری اطلاعات به شیوه رسمی معمولاً فرایندی طولانی است لذا در بسیاری از موارد اطلاعات در مرحله پردازش و تحلیل با وضعیت متغیر موجود مطابقت ندارند و شهروندان نیز التزامی به انعکاس تغییرات به مرجعی متمرکز ندارند.

- فقدان بانک اطلاعاتی متمرکز و منسجم که در اختیار برنامه‌ریزان و پرخاشگران قرار گیرد؛ به نحوی که مکاتبات اداری آزاردهنده و باعث اتلاف وقت و نیز بار مالی قابل توجه، برنامه‌ریزان را از توجه به اطلاعات و به کارگیری آن منصرف می‌سازد.

- شاید مهم‌تر از موارد فوق، ذهنیت تاریخی و اجتماعی مردمان است که غالباً در پاسخ دادن به اطلاعات درخواستی صادقانه عمل نمی‌نمایند و لذا بسیاری از اطلاعات قابل اتکاء نمی‌باشد و این روند در طول چهار دهه اخیر به دلایل مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی افزایش یافته است.

- در مواردی که داده‌های اطلاعاتی در تهیه طرح‌های شهری مد نظر قرار گرفته‌اند معمولاً تحلیل‌های ساده و ابتدایی آماری و نمودارهایی چند ارائه شده و از تحلیل‌های کمی و کیفی موثر و مفید اثری یافت نمی‌شود.

- در موارد مذکور مشاهده می‌شود که این تحلیل‌ها و نتایج همواره فرضیه مورد نظر طراحان یا موازین شهری، از قبیل استقرار یک کاربری در یک مکان شهری را تأیید کرده است. گو اینکه تجربه حضور در برخی از طرح‌ها این را نشان نمی‌دهد که ترکیب پارامترها و عوامل مختلف از داده‌ها به نحوی در تحلیل اعمال می‌شوند که در نهایت طرح از پیش آماده شده را تأیید نمایند.

ذکر این موارد معدود که تمامی در تجربه حضور در تهیه طرح‌های شهری حاصل شده و برای عموم دست‌اندرکاران نظام برنامه‌ریزی مشخص و ملموس است، کافی خواهد بود تا موضوع اطلاعات در برنامه کاربری زمین با توجه به شرایط کشور و ایرادهای مذکور در مرکز توجه قرار گرفته و در رابطه با آن اندیشیده شود. باید متذکر شد که بنا نداریم تا نسبت به نحوه جمع‌آوری اطلاعات یا پردازش آن‌ها شیوه‌ای جدید ارائه نمائیم بلکه تلاش خواهد شد تا در شرایط فعلی استفاده از همان اطلاعات ناقص موجود بتواند زمینه‌ای حداقل را به دو منظور فراهم نماید:

۱- ارائه تحلیلی کمی و مقدماتی جهت دستیابی به بررسی‌های کیفی مناسب‌تر در گام‌های بعدی و در عین حال ایجاد زمینه مناسب برای تکمیل اطلاعات و نیز رفع نواقص آن در حین انجام طرح از طریق مشارکت ساکنان به جهت کسب منافع شخصی و عمومی در فضای شهری

۲- فراهم نمودن یک تبر حداقلی جهت در نظر گرفتن حداکثر تنوع در شناخت وضع موجود شهر در موارد مختلف (سکونت، فعالیت، فراغت و ...)

در عین حال چنین فعالیتی باید با توجه به نظریات مطرح شهرسازی و با تأمل در تجربه‌های جهانی صورت پذیرد تا بتواند مفید و موثر واقع شود.

### ۵. مروری بر یک تجربه موفق: طرح‌های محیطی محلی در استرالیا<sup>۹</sup>

اگر محیط شهری در کشورهایی مانند استرالیا در مقایسه با شهرهای واجد مزیت‌های شکلی و محتوایی است که هر بیننده را به خود جذب می‌کند، در نتیجه برنامه‌ریزی صحیح و منطقی مبتنی بر شناخت نسبتاً کامل از وضعیت موجود بر اساس داده‌های تفصیلی و درست می‌باشد. در چنین شرایطی می‌توان از حرکت به سوی پایداری در طرح‌های توسعه شهری سخن گفت و این شهرها را در مقایسه با سایر نقاط زیست‌پذیر دانست. نظام برنامه‌ریزی شهری در استرالیا در چند دهه اخیر با بهره‌گیری از نظریات و تجارب حرفه‌ای در آمریکا و کشورهای اروپایی توانسته نمونه‌های قابل توجهی را عرضه نماید.<sup>۱۰</sup> از جمله این موارد طرح‌های محیطی محلی است که برای تمام شهرداری‌ها و به عنوان یک برنامه کاربردی پاسخگوی عموم صاحبان املاک و اراضی شهری بوده و تکالیف شهرداری‌ها را هم مشخص نموده است. در واقع هر شهروند هنگام مراجعه به شهرداری جهت دریافت مجوز به منظور هر گونه تغییر در ملک خویش اعم از تغییرات کالبدی یا فعالیتی، وارد چرخه‌ای از برنامه‌ریزی می‌شود که در طول زمان کلیه تغییرات از اجزاء تا کلیات توسط این چرخه رصد می‌شود و بر اساس اطلاعات و داده‌های موجود که حتی یک درخت موجود در حاشیه ملک مورد نظر را نیز شامل می‌شود و اجزاء سیمای ساختمان موجود در ملک را نیز نشان نمی‌دهد. این دگرگونی به طور هماهنگ با طرح موجود هدایت می‌شود. مراحل انجام کار در این طرح‌ها به شرح زیر می‌باشد:

الف- واحد صدور پروانه شهرسازی<sup>۱۱</sup>: در این بخش ضمن نظارت بر هر گونه تغییر یا توسعه، مجوز شهرسازی صادر می‌شود. در واقع قدرت و اختیار این واحد تعیین کننده است و نوع کلی تغییر شامل مواردی همچون تفکیک یا تجمیع و .... در این بخش تعیین می‌شود.

ب- واحد بازبینی طراحی شهری<sup>۱۲</sup>: در این بخش هماهنگی تغییر مورد نظر در رابطه با مواردی مانند سیمای شهری و هماهنگی با فضاهای اطراف از نظر طراحی شهری بررسی و اصلاحات احتمالی پیشنهاد می‌شود. اجزاء طراحی و کلیت آن در رابطه با فضای شهری مورد بررسی قرار گرفته و مجوز مربوطه پس از انجام این هماهنگی‌ها صادر می‌شود.

ج- واحد تطبیق ضوابط شهرسازی<sup>۱۳</sup>: تمامی تغییرات، اصلاحات، اقدامات عمرانی در قطعه زمین مربوط می‌باید در هماهنگی کامل و در تبعیت از طرح محیطی محلی موجود باشد (البته موضوع طراحی شهری تا حدودی از این قاعده مستثنی است و از آزادی عمل بیشتری برخوردار است).

د- واحد نظارت مهندسی<sup>۱۴</sup>: در این بخش کدهای مهندسی که در طرح محیطی محلی تعیین شده با اجراء طرح عمرانی مربوط به قطعه زمین مورد نظر کنترل شده و در مدت ساخت این نظارت ادامه پیدا می‌کند.

چهار گزارش مربوط به چهار بخش مذکور پس از تکمیل در شورای محلی تصویب و پس از آن درخواست اولیه مالک ضمانت اجرائی پیدا می‌کند. پس از تصویب، شهرداری ناحیه بر اساس این گزارش‌ها به طور مستمر فعالیت عمرانی را تحت نظر داشته و به طور مرتب گزارش پیشرفت کار را با مقررات موجود بررسی می‌کند. تیم‌های برنامه ریزی، طراحی و مهندسی بر اساس این گزارش‌ها مشورت‌های لازم جهت بهبود روند کار را در اختیار صاحب ملک قرار می‌دهند. گواهی پایان کار برای یک ملک تنها در صورتی صادر خواهد شد که احداث یک بنا یا تغییر در یک قطعه زمین چنین فرآیندی را طی کرده باشد و به این ترتیب همواره یک خلاصه اطلاعات که شامل بسیاری از موارد می‌شود در بانک اطلاعاتی مرکزی موجود و به روز می‌باشد که امکان شناخت وضع موجود را میسر می‌سازد. با توجه به چنین روندی و مقایسه آن با شرایط فعلی در کشور متوجه تفاوت‌های شکلی و ماهیتی در روند برنامه‌ریزی کاربری زمین خواهیم شد. تفاوتی که منجر به اختلاف فاحش در مشاهده‌ها، از شهری مانند تهران با شهری مانند سیدنی در استرالیا می‌گردد. عملاً صاحبان املاک در ایران هنگام مراجعه به شهرداری‌ها با اندک ضوابط قدیمی و فرسوده مواجه هستند که آن را هم می‌توانند با پرداخت هزینه‌ای معین که در طی زمان روندی افزایشی داشته است تغییر دهد و پس از این پرداخت مجوز نهایی صادر می‌شود و تکلیف صاحب ملک، مهندس ناظر و اداره نظارت شهرداری معلوم می‌شود. در نهایت کار نیز چنانچه تخلفی صورت گرفته باشد صاحب ملک می‌تواند با پرداخت جریمه تعیین شده گواهی پایان کار را دریافت نماید.

## ۶. تئوری‌های متأخر به ما چه می‌آموزند؟

روند فزاینده شهرگرایی و شهرنشینی در چند دهه اخیر در سراسر جهان و بروز مشکلات گوناگون باعث شده تا شهرسازی به عنوان حوزه‌ای میان رشته‌ای مورد توجه بسیاری از نظریه پردازان پیشرو در علوم مختلف قرار گیرد. این توجه به مسائل شهری و توسعه مناطق شهری زمینه مناسبی را برای تدوین و ارائه نظریات متنوع و نسبتاً پر شمار فراهم نموده است. در این میان نظریه توسعه پایدار توانسته نقشی غالب و چشمگیر داشته باشد و به علاوه زمینه لازم برای طرح نظریات دیگری چون نوشهر سازی را نیز فراهم آورد. مطالعه حاضر سعی داشته تا با تکیه بر اهمیت اختصاص دادن این نظریات و نقدهای وارد بر آن‌ها بستری مناسب را جهت دستیابی به راه حلی برای ارتقاء شرایط نقشه‌های کاربری اراضی در وضعیت فعلی اختیار نماید. تعبیر بسیار مسطحی وجود دارد که شهرسازان مانند آکروبات‌های بی‌بند، بدون بهره‌مندی از یک توافق عمومی درباره استانداردها و روش‌های برنامه‌ریزی کاربری زمین به آن اقدام ورزند. نظریه پردازان مختلف تلاش دارند تا این بهره‌مندی را افزایش دهند. دیدگاه توسعه پایدار به منظور فراهم آوردن این توافق عمومی سعی دارد تا میان توسعه اقتصادی، حفاظت‌های اکولوژیکی و عدالت و برابری میان نسل‌ها در یک برنامه توسعه شهری تعادل برقرار نماید. در تعریفی که در کمیته جهانی توسعه و محیط زیست درباره آینده شهرهای ما، درباره توسعه پایدار ارائه شده، چنین می‌خوانیم: توسعه پایدار توسعه‌ای است که نیازهای نسل حاضر را بدون به خطر انداختن توانایی نسل آینده در تأمین نیازهای خود، برآورده نماید. تجربه دهه اخیر نشان نمی‌دهد دستیابی به چنین انگاره ارزشمندی با سه چالش مهم مواجه است. اولین چالش هنگامی بروز پیدا می‌کند که در یک طرح کاربری بنا داشته باشیم تا از یک سو اقتصاد شهری با پیشرفت و رشد مواجه باشد و از سوی دیگر به حفاظت‌های زیست محیطی توجه نمائیم. به این ترتیب دسترسی به منابع مشکل جدی برنامه‌ریزان است و درباره بحث حاضر تأمین اراضی مورد نیاز جهت دستیابی به توسعه اقتصادی مورد نظر و نیز حفظ کیفیت اراضی موجود نیز دغدغه جدی برنامه‌ریزان پای‌بند به انگاره پایداری خواهد بود. چالش دوم ناشی از مفهوم توسعه است و در تعارض میان مسائل زیست محیطی و عدالت میان تأمین نیاز نسل‌ها پدیدار می‌شود. این چالش غالباً در برنامه‌های فوق و مقیاس کلان مطرح می‌شود. چالش سوم مربوط به موضوع مالکیت و دارایی خصوصی است که هنگام تأمین عدالت در تعارض با توسعه اقتصادی که غالباً معطوف به سرمایه‌های بخش خصوصی است حاصل می‌شود.

اگر چه هر سه دسته چالش مذکور در مباحث نظری از جایگاه ویژه و در خور توجهی برخوردار می‌باشد لیکن نکات برجسته موجود در دیدگاه پایداری به حدی پر تأثیر بوده است که متخصصین و صاحب‌نظران تلاش داشته‌اند، با ارائه راهکارهای مختلف از تأثیرات منفی این چالش‌ها بکاهند. از جمله موفق‌ترین حرکت‌ها در این زمینه رویکرد نوشهرسازی است که در سال‌های اخیر از اقبال خوبی در میان متخصصین و به خصوص در آمریکا و استرالیا برخوردار شده است. صاحب‌نظران بر این باورند که این رویکرد توانسته در حذف یا کاستن از چالش‌های موجود در دیدگاه توسعه پایدار موفق‌تر از سایر نظریات عمل نماید. قول مشهور این است که نوشهرسازی سعی دارد تا از طریق طراحی شهری و فعالیتی مبتنی بر مشارکت شهروندان روابط جدیدی میان هنر ساختن از یک سو و ایجاد مجموعه‌های زیست‌پذیر از سوی دیگر برقرار نماید.

در بیانیه اصلی نظریه‌پردازان نوشهرسازی چنین آمده است: ما از بازسازی شهرها و مراکز شهری در مناطق کلان شهری - استخوان‌بندی مجدد، برای حومه‌های با رشد فزاینده و غیر قابل کنترل، جمعیت تبدیل آن‌ها به واحدهای همسایگی حقیقی و پدیدار شدن نواحی متنوع - حفاظت از فضاهای طبیعی و ابنیه تاریخی باتمام وجود حمایت می‌کنیم. ما می‌دانیم که راه‌حل‌های کالبدی به تنهایی مشکلات اجتماعی و اقتصادی را برطرف نمی‌کنند، اما قدرت‌های اقتصادی، تثبیت شرایط اجتماعی و سلامت زیست محیطی نیز نمی‌توانند بدون یک چارچوب کالبدی منسجم و پشتیبانی کننده پایدار شوند.

با اندکی توجه می‌توان دریافت که دیدگاه‌های چنین پایداری که به منظور رفع ایرادهای اساسی نسخه‌های ابتدایی و مسلط برنامه‌های کاربری زمین به یکباره توجه خویش را از مسائل صرفاً کالبدی به موضوعات اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و زیست محیطی معطوف نمودند، در گام بعد توسط انگاره‌هایی چنین نوشهرسازی تعدیل شده و مسائل

کالبدی مجدداً مورد توجه شهروندان قرار می‌گیرد. در واقع ساخت محیطی که بتواند توسعه اقتصادی را همراه با توجه به نیازهای نسل‌های بعد با رعایت ملاحظه‌های اکولوژیکی برآورد نماید، هدف نهایی این گروه است. در این باره صاحب‌نظران عقیده دارند که بر خلاف ادعای نوشهرسازان مسائل زیست محیطی در طرح‌های آن‌ها به دست فراموشی سپرده شده است و از سوی دیگر این طرح‌ها غالباً در مقیاس‌های کوچک و مناطق فاقد برنامه‌های کاربری (مناطق حاشیه‌ای) و آن هم بیشتر در مناطق شهری آمریکا ارائه شده است و از این موارد به عنوان چالش‌های دیدگاه نوشهرسازی یاد می‌نماید.

#### ۷. رویکرد ترکیبی، راهی پیش روی برنامه ریزی کاربری زمین

یکی از روش‌های اتخاذ شده در دهه اخیر در مواجهه با نظریات مختلف و تلاش در جهت ارائه راه‌حل برای کاهش ناکارآمدی‌ها و نواقص موجود در آن‌ها در حل معضلات موجود، رویکرد ترکیبی میان نظریات است.<sup>۱۵</sup> به این ترتیب اگر بپذیریم که پارامترهای محوری در دیدگاه توسعه پایدار (محیط زیست، اقتصاد و عدالت) به تنهایی برای رسیدن به نتیجه‌ای مطلوب در برنامه‌ریزی کاربری زمین کافی نیستند، آن‌گاه می‌توان با اضافه کردن اهداف سه گانه دیدگاه نوشهرسازی، شکل جدیدی را ایجاد نمائیم که از اثرات منفی عوارض حاصل از چالش‌های مذکور در پایداری خواهد کاست و ضمناً ایرادهای وارد بر نوشهرسازی را نیز پوشش خواهد داد. شاید بتوان با افزایش نگرش فضایی - کالبدی مورد نظر در نوشهرسازی به پارامترهای کلیدی پایداری رویکرد ترکیبی را نتیجه گرفت که مزایای هر دو دیدگاه را داشته و در عین حال بخش اعظمی از چالش‌های مذکور را نیز رفع نموده باشد. چنین رویکردی می‌تواند ارزش‌ها و سیاست‌های حاکم بر برنامه‌های کاربری را تحت تأثیر قرار دهد و به علاوه خواهد توانست روش‌ها را نیز تغییر دهد. بدون شکل دستیابی به همه آرمان‌های مدنظر اعم از زیست‌پذیری، محیط زیست مناسب، برابری میان نسل‌ها در تأمین نیازها و رشد و توسعه اقتصادی موضوعی نیست که در یک برنامه حاصل شده و شاید در وجه کامل آن امیری دست نیافتنی باشد، لیکن در پرتو چنین رویکردی حرکت گام به گام به سوی این اهداف آرمانی مهم می‌باشد و هر شهر یا هر سکونتگاهی در مقاطع مختلف زمانی باید در مقایسه با دوره قبلی در مسیر دستیابی به این اهداف نزدیکتر شده باشد. علاوه بر این در پرتو چنین رویکردی با در نظر داشتن اهداف کلی می‌توان در سطوح و مقیاس‌های مختلف به برنامه‌ریزی جهت استفاده از اراضی اقدام نمود. به عنوان مثال ممکن است بهینه‌سازی مسکن به عنوان هدفی کلی در جهت زیست‌پذیر کردن یک شهر در راستای توسعه اقتصادی و ارتقاء کیفیت محیط زیست مدنظر قرار گیرد، اما هر یک از مناطق شهر می‌توانند برنامه‌های اجرایی متفاوتی در این راستا ارائه و اجرا نمایند. به این ترتیب علاوه بر داشتن برنامه در مقیاس‌های مختلف به تنوع در طرح‌های شهری و در نتیجه فضاهای شهری نیز دست خواهیم یافت.

در اینجا لازم است اشاره شود که چالش این رویکرد ترکیبی در مقایسه با دو رویکرد پایداری و نوشهرسازی چه خواهد بود؟ ادبیات موجود حاکی از آن است که در بعد نظری این رویکرد خواهد توانست چالش‌های مطرح در بخش قبل را یا به طور کامل و یا در حد قابل قبولی از پیش روی بردارد.<sup>۱۶</sup> در عین حال به نظر می‌رسد با تأمل بیشتر در آن، زمینه بروز چالش جدید در برنامه‌های کاربری اراضی شهری روشن خواهد شد.

#### ۸. تعارض در رویکرد ترکیبی و راه برون رفت از آن

در یک جمع بندی از مبانی موجود در رویکرد ترکیبی و ویژگی‌های آن می‌توان به نقصان و تعارض این رویکرد پی برد و به راه حل آن بر اساس پژوهش حاضر اندیشید. به نظر می‌رسد چالش جدی بر سر راه توفیق رویکرد ترکیبی، چالش مدیریت است که در واقع در دو دیدگاه پایداری و نوشهرسازی نیز موجود بود اما در سایه چالش‌های اصلی‌تر به آن توجه نمی‌شد. ترکیب دو دیدگاه نمی‌تواند به حوزه خود در رفع این چالش توفیق داشته باشد اما این زمینه را فراهم می‌نماید تا بتوان الگوهایی کارآمدتر در حیطه اجرای طرح‌های کاربری اراضی ارائه و به کار بست که به واسطه آن‌ها توان مدیریتی را افزایش داده و از عوارض ناشی از این چالش کاست (جدول ۱).



چالش‌های جزئی	مبانی ارزش دیدگاه	چالش‌ها	چالش رویکرد ترکیبی
پایداری	- اکولوژی - اقتصاد - عدالت	چالش مربوط به منابع	چالش رویکرد ترکیبی
نوسهرسازی	- زیست پذیری - اقتصاد	چالش مربوط به توسعه	

جدول ۱ - چالش‌های موجود و رویکرد ترکیبی

ویژگی اصلی این الگوها تقویت ساختار مدیریتی برنامه‌های کاربری زمین شهری از طریق ایجاد بانک‌های اطلاعاتی کارآمد از یک سو و نظام به هم پیوسته از اطلاع‌رسانی شفاف و به روز به شهروندان درباره طرح‌های موضوعی یا موضوعی و مکان‌های مورد نظر جهت اجرای این طرح‌ها از سوی دیگر می‌باشد. در چنین شرایطی امکان دسترسی همه گروه‌های سودجو به اطلاعات طرح‌ها فراهم می‌گردد و از این راه امکان نظارت و دخالت عمومی درباره روند تصمیم‌سازی و نحوه اجرای طرح‌ها فراهم گردیده و در نتیجه از شکل‌گیری بانک‌های اطلاعاتی و در نتیجه بروز مفسده‌ها و جلب منافع افراد یا گروه‌های خاص در طرح‌ها جلوگیری به عمل آمده و به این ترتیب توان مدیریتی در تحقق اهداف برنامه‌های کاربری زمین شهری که در چنین رویکرد تهیه شده باشد افزایش می‌یابد.

در چنین الگویی، داده‌های مورد نیاز برای برنامه بر اساس ارزش‌های جامعه و در فرآیند تهیه، اجرا و نظارت طرح خواهد توانست مناطق شهری ما را به سمت کاربری‌های پایدار و قابل سکونت سوق دهد. بدیهی است که ارزش‌های جامعه از تعامل میان مردم، مدیران و شهرسازان و سایر گروه‌های سودجو مانند بنگاه‌های عمرانی که در مرور زمان شکل گرفته، حاصل می‌شود. در واقع نظرات عمومی و منافع عامه مردم در قابل خواسته‌ها و نیازهای خاص در شرایط مختلف بیان می‌شود. بر اساس این داده‌های اولیه برنامه‌ریزان می‌توانند نسبت به تهیه برنامه‌های کاربری زمین در مقیاس‌های مکانی و زمانی متفاوت به صورت طرح‌های کاربری اراضی اقدام نموده و زنجیره‌ای معنادار و پیوسته از ابزارهای اجرایی را در شکل نقشه‌ها و ضوابط مربوطه تهیه نمایند. بدین شکل برنامه‌ها در سطوح بالاتر شامل سیاست‌ها و راهبردهایی است که با توجه به نیازهای شهروندان و در جهت جلب منافع عمومی در شهر و در راستای اهداف پایداری و زیست‌پذیری تدوین شده است و در سطوح خرده طرح‌های اجرایی جزئی برای یک بلوک یا ناحیه شهری ارائه می‌شود. با در دست داشتن بانک اطلاعاتی و انطباق این طرح‌ها با آن، عموم شهروندان با استفاده از فن‌آوری‌های موجود می‌توانند تغییرهای محدوده سکونت خویش را رصد کرده و بر نحوه اجرای طرح و انطباق آن با نقشه‌ها و اهداف نظارت مستمر داشته باشند و از این طریق کاستی‌های مدیریت معمول را جبران نمایند.

#### ۹. تعیین محدوده‌های همگن عملکردی (الگویی عملی در نظام بخشیدن به اطلاعات کاربری زمین بر مبنای رویکرد ترکیبی)

در اختیار داشتن اطلاعات درباره هر قطعه زمین شهری به تنهایی گره‌ای از مشکلات مذکور درباره برنامه‌ریزی کاربری زمین باز نمی‌کند. اعم از اینکه میزان اطلاعات و نوع آن اندک یا فراوان باشد. چه آنکه در بسیاری از موارد انبوهی داده‌ها بیشتر از آنکه فایده‌ای را متوجه فرآیند برنامه‌ریزی نماید بر مشکلات آن خواهد افزود. نحوه استفاده از اطلاعات و نیز چگونگی تحلیل داده‌ها می‌تواند نتایج کمی مفید را در اختیار برنامه‌ریزان قرار دهد تا در بررسی‌های محیطی و کیفی خویش آن‌ها را به کار بسته و نسبت به تدوین برنامه‌هایی تحقق‌پذیر در آینده اقدام نمایند. بنابراین پیش از جمع‌آوری هر گونه اطلاعات، اتخاذ رویکردی هدفمند و مناسب می‌تواند راهبردهای جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها را تدوین نموده و تحلیل‌های کمی را در خدمت اهداف و راهبردها مد نظر قرار دهد.<sup>۱۷</sup>

بر اساس مطالعه حاضر و با توجه به شرایط حرفه‌ای در ایران و به منظور تدوین الگویی مناسب جهت به کار بستن در شرایط کنونی با هدف اصلاح و بهبود وضعیت برنامه‌های کاربری اراضی سه راهبرد مبنایی زیر مد نظر قرار گرفته است:

۱- شناخت هدفمند و هر چه واقعی‌تر از وضعیت موجود فرم، فضا و فعالیت در هر قطعه زمین شهری به منظور دستیابی به پایه‌ای مستند جهت برنامه‌ریزی شرایط مطلوب در آینده می‌باشد.

۲- اصلاح و بهبود شرایط نابسامان کنونی تنها از طریق تلاشی گام به گام ممکن خواهد بود، در نتیجه تغییرات پیشنهادی را باید در فرآیندی تدریجی ارائه نمود تا قابلیت اجرایی شدن الگو و پذیرش آن از جانب متخصصین پیش‌بینی شده باشد. به همین منظور الگوی ارائه شده در این مطالعه نقطه آغاز کار را بر اساس تقسیم بندی مسطح عملکردهای شهری به چهار گروه مشهور سکونت، اوقات فراغت، آمد و شد، اشتغال (صنعت و خدمات) قرار داده است.

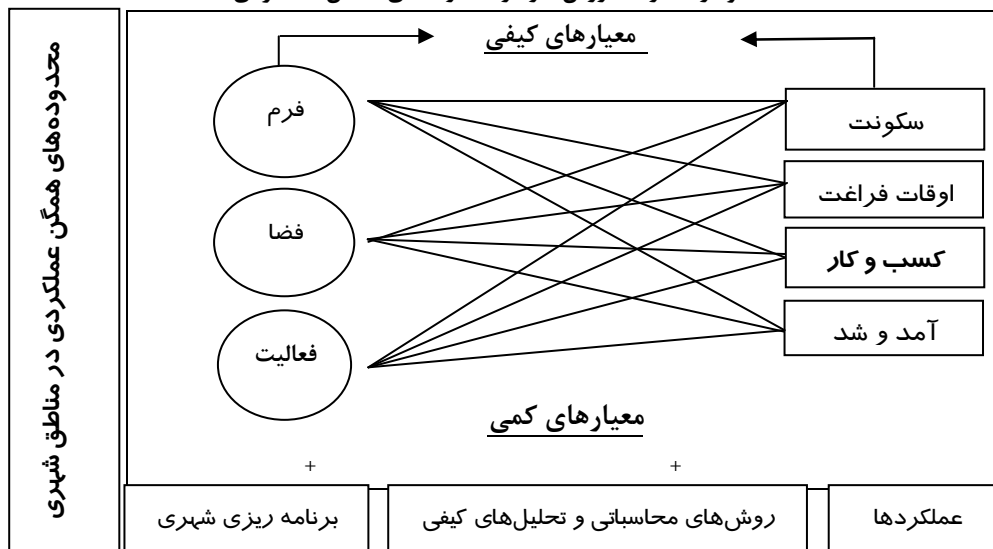
۳- کارآمدی این الگو در گروه فراهم آوردن زمینه مناسب جهت در اختیار قرار دادن اطلاعات مربوط به برنامه کاربری اراضی برای عموم شهروندان و در نتیجه ارتقاء توان مدیریتی برنامه از طریق نظارت عمومی می‌باشد.

برای تحقق این سه راهبرد اصلی و دستیابی کلان برنامه‌ریزی کاربری زمین، یعنی ایجاد مکان‌هایی زیست پذیر و پایدار، الگوی مبتنی بر تعیین محدوده‌های عملکردی همگن در نقاط شهری پیشنهاد می‌شود. مطالعات موجود و تجربه اندوخته از طرح‌های توسعه شهری به ما می‌آموزد که می‌توان در شهرها محدوده‌هایی را تعیین نمود که از نظر عملکرد و فعالیت موجود در آن‌ها همگونی و همسازی به چشم می‌خورد. به طور نمونه محدوده‌ای که وجه غالب عملکردی آن سکونت می‌باشد و یا محدوده‌ای که به صنف خاصی از خدمات اختصاص یافته است. این فعالیت‌ها و عملکردها است که حیات شهری را شکل می‌بخشد و در عین حال ارتقاء این حیات و یا بهبود شرایط آن نیازمند توجه به ضرورت‌ها و لوازم هر یک از این محدوده‌های فعالیتی در زمینه‌های مختلف فضائی و کالبدی می‌باشد. در چنین الگویی ضمن تشخیص این محدوده‌ها می‌توان با تدوین ضوابط خاص محدوده نسبت به بهبود شرایط آن در آینده بر اساس تغییرات از پیش اندیشیده شده در هر قطعه زمین در محدوده مورد نظر در فرآیندی تدریجی به وضعیت مطلوب و دستیابی به آن امیدوار بود. علاوه بر این در چنین فرآیندی امکان ایجاد بانک اطلاعاتی هدفمند که همگان بتوانند آن را در اختیار داشته باشند فراهم خواهد آمد. در مسیر تعیین این محدوده‌های عملکردی، اهداف برنامه‌ریزان، مشکلات موجود در منطقه شهری، نیازهای شهروندان، فرم‌های مختلف محیطی و کالبدی، تنوع فعالیت‌ها، شرایط مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌تواند در قالب معیارهای کمی و کیفی مورد توجه قرار گرفته و ترکیبی متنوع از محدوده‌های همگن عملکردی را در اختیار برنامه‌ریزان و شهروندان قرار دهد که از طریق آن شناختی هدفمند و واقعی‌تر از وضعیت موجود به دست آید. میزان و کیفیت اطلاعات اولیه موجود می‌تواند نقش و تأثیر روش‌های کمی و مهم آن در تعیین این محدوده‌ها را مشخص نماید. در عین حال فقدان اطلاعات و یا نقصان آن‌ها مانعی بر سر راه نخواهد بود و می‌توان با شناخت حاصل از تجربیات و یا ستون موجود نسبت به معرفی معیارها و شاخص‌های کیفی اقدام نمود و در طی فرآیند نسبت به افزودن معیارهای کمی و تصحیح و یا کاهش و افزایش محدوده‌های مورد نظر عمل کرد.

### ۱۰. روش کلی تعیین محدوده‌های همگن عملکردی در شهرها

با توجه به اهداف مد نظر در تدوین الگوی حاضر، سعی بر این بوده تا یک روش کلی برای رسیدن به محدوده‌های همگن عملکردی در مناطق شهری تعریف شود که بتوان آن را در شرایط مختلف و مقیاس‌های متفاوت به کار بست. بر این اساس نمودار زیر روش کار را ترسیم می‌نماید:

نمودار شماره ۱: روش کار در محدوده‌های همگن عملکردی



در توضیح این نمودار باید به مواردی اشاره نمود:

- بسیاری از صاحب‌نظران بر این باورند که تحقیقات و تلاش‌های در حوزه شهرسازی باید سه عامل (فرم، فعالیت و فضا) را مد نظر داشته و نسبت به چگونگی آن‌ها در یک مکان، طرح ارائه نماید.<sup>۱۸</sup> بنابراین وجه نخست الگوی حاضر در تلاش برای تشخیص حالت‌های مختلف فرم (شکل)، فعالیت موجود و فضای یک محدوده در شهرها می‌باشد.

- همان‌گونه که پیش از این ذکر شد، شیوه مسطح در طبقه‌بندی کاربری اراضی شهری در طی سال‌های گذشته بر مبنای تفکیک عملکردهای انسان شهری در قالب چهار عملکرد اصلی بوده و هست. به نظر می‌رسد هنوز هم اغلب شهرنشینان در طی دوره حضور در فضاهای شهری به یکی از این چهار عمل مشغول هستند؛ آن‌ها یا در منازل خویش سکونت دارند، یا در برخی از ساعات شبانه روز به کسب و کار مشغولند و یا در پاره‌ای از اوقات در برخی از نقاط شهر به تفریح، استراحت و گذراندن اوقات فراغت می‌پردازد.<sup>۱۹</sup> معمولاً مابقی وقت آن‌ها در تردد میان این فضاها و در شبکه حمل و نقل سپری می‌شود. لذا وجه دیگر الگو بر مبنای همین چهار عملکرد تعریف شده است.

- هر قطعه زمین شهری بر اساس ساختمان ایجاد شده و فعالیت جاری در آن فضایی را تولید می‌کند که می‌تواند شکل‌های مختلف داشته و جزئی از حیات شهر را رقم بزند. رابطه میان عملکردها و ارکان برنامه‌ریزی شهری می‌تواند انواع مختلفی از فضاهای شهری را تولید کند. برقراری این رابطه و تشخیص انواع مختلف به روش‌های کمی و کیفی ممکن خواهد بود. برای این منظور می‌توان معیارهای مختلفی را در نظر گرفت و بر اساس آن‌ها و ضمن بهره‌گیری از روش‌های مختلف طبقه‌بندی به این مهم دست یافت. این معیارها را می‌توان با توجه به موارد زیر انتخاب نمود:

- داده‌های در دسترس درباره قطعات زمین شهری
- نیازهای شهر و شهروندان در جهت بهبود شرایط
- راهبردهای زیست‌پذیری و پایداری
- شناخت تاریخی و تجربی از فضاهای شهر
- مشکلات کالبدی، اجتماعی، اقتصادی شهر و محلات مختلف آن
- آموزه‌های تخصصی در جهت رسیدن به شرایط مطلوب در آینده شهر
- میزان تسلط بر روش‌های تحلیل داده‌ها و اطلاعات

- با تعیین معیارها و طبقه‌بندی عملکردی بر اساس روشهای آماری از قبیل تحلیل‌های خوشه‌ای و برداری می‌توان نسبت به شناخت ماهیت قطعات قضاوت کرد. در مرحله بعد بلوک‌های شهری بر اساس همگونی عملکردی حاصل از مرحله قبل و با توجه به فراوانی عملکردهای مختلف در آن‌ها دارای ویژگی غالبی می‌شوند که این ویژگی می‌تواند به تعیین محدوده‌های همگن عملکردی منتهی شود.

بنابراین امتزاجی از روش‌های کمی و کیفی می‌تواند این الگو را در مقیاس‌های مختلف شهر کاربردی ساخته و ابزار مناسبی جهت مدیریت برنامه‌های کاربری زمین در اختیار کاربران قرار دهد.

## ۱۱. اهمیت فواید و آثار ترتیب بر الگوی محدوده‌های همگن عملکردی

به نظر می‌رسد با اعمال روش‌های مذکور و تدوین این الگو می‌توان انتظار داشت ثمره‌ها و نتایج متنوعی در عرصه برنامه‌ریزی کاربری زمین حاصل شود که اهمیت برخی از آن‌ها عبارتند از:

- دستیابی به تنوع بیشتر در شناخت وضع موجود کاربری‌های شهری
- دخالت دادن مستقیم عوامل و معیارهای اجتماعی در تعیین هویت کالبدی برای فضای شهری
- تشخیص هویت‌های محلی و اقدام جهت تقویت آن
- حفظ منابع موجود (زمین شهری) از طریق توجه به قطعات کوچک
- قابلیت عملی ساختن الگو در مقیاس‌های کوچک شهری (بلوک‌ها، نواحی، محلات و مناطق) با توجه به معیارهای مطرح در آن‌ها
- فراهم ساختن بانک اطلاعاتی همگانی از قطعات زمین شهری و توسعه داده‌های آن در فرآیند گام به گام
- ایجاد ارتباط نظام‌مند میان طرح‌های کاربری در مقیاس‌های کلان‌تر و مقیاس‌های خرد

- جلوگیری از اعمال سلیقه مدیران شهری در طی زمان در برنامه‌های کاربری اراضی
- افزایش قدرت انتخاب صاحب‌نظران املاک برای چگونگی تغییرات و یا ساخت و ساز در قطعات زمین شهری
- فراهم شدن زمینه مناسب جهت ثبت و حفاظت از آثار تاریخی و فضاهای سبز (حتی در حد یک قطعه) در شهر
- اولویت دادن به منافع عمومی از طریق افزایش تنوع در طبقه‌بندی‌های محدوده‌های عملکردی با دخالت عوامل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ساکنان
- ایجاد زمینه مناسب جهت حضور فعالان عرصه طراحی شهری به منظور ارائه راهکار برای بهبود شرایط سیمای شهری در هر یک از محدوده‌های عملکردی.
- امکان استفاده آسان از بانک اطلاعاتی الگو توسط عمومی کاربران آشنا به فناوری‌های روز
- ایجاد جذابیت جهت افزایش مشارکت عمومی در روند تهیه و نظارت برنامه‌های کاربری اراضی شهری
- امکان تدوین مجموعه ضوابط و مقررات انعطاف‌پذیر و کامل به نسبت محدوده‌های متنوع عملکردی همگن
- امکان انتخاب اهداف راهبردی جهت ارتقاء عملکردهای شهری و سپس معرفی معیارهای مرتبط با آن‌ها و در نتیجه محدوده‌های همگن عملکردی بر اساس آن‌ها (مثلاً فضاهای اوقات فراغت را می‌توان با در نظر داشتن دستیابی به فضاهای عمومی شهری در قالب اشکال و فعالیت‌های مختلف تقسیم بندی نمود).
- برقراری انسجام میان وضع موجود و راهکارها و سیاست‌های دستیابی به شرایط مطلوب در قالبی هدفمند.
- بهره‌مندی از تجربه‌های جهانی و نظریات متأخر در شهرسازی.
- فراهم آوردن زمینه لازم جهت نظارت بخش‌های مسئول در شهرداری‌ها بر اساس برنامه کلان و بانک اطلاعاتی موجود.
- ایجاد بستر ضروری به منظور امکان گفتگوی میان شهروندان، مدیران شهری و برنامه‌ریزان شهری در فرایند برنامه‌ریزی کاربری زمین.
- تسهیل و تسریع در امر نقشه پذیر کردن نتایج الگو در مقیاس‌های مختلف.

## ۱۲. جمع‌بندی

- اصلاح برنامه‌های زمین شهری در ایران بر مبنای ملاحظه‌های اجتماعی و زیست محیطی فرایندی تدریجی و گام به گام را می‌طلبد که با تکیه بر شناخت هدفمند و صحیح از شرایط موجود خواهد توانست به مرور زمان تلاش موثر در جهت ارتقاء فضاهای شهری محسوب گردد.
- این فعالیت با توجه به تجربیات موفق در سایر کشورها و با تکیه بر رویکردی ترکیبی از دیدگاه توسعه پایدار شهری و دیدگاه نوشهر سازی با هدف برطرف ساختن چالش‌های مبنایی در آن‌ها ممکن خواهد بود.
- برای تحقق عملی این رویکرد ترکیبی، فراهم ساختن زمینه مدیریتی مناسب جهت تهیه و اجرای برنامه‌های کاربری زمین شهری ضروری خواهد بود.
- الگوی تعیین محدوده‌های همگن عملکردی یکی از شیوه‌های ارتقاء توان مدیریت برنامه‌های کاربری زمین می‌باشد که بر مبنای فراهم ساختن زمینه مناسب و لازم جهت نظارت همگانی در این برنامه‌ها تعریف می‌شود.
- شرط لازم و ضروری برای دعوت عموم شهروندان در امر نظارت همگانی به عنوان فرایندی اجتماعی و با هدف ارتقاء شرایط کیفی محیطی شهرها امکان دسترسی به اطلاعات طرح‌های کاربری زمین برای عموم مردم می‌باشد.
- ساکنان هر اجتماعی باید بتوانند ضمن در اختیار داشتن اطلاعات، آن‌ها را به کار بسته و از مفاهیم ابتدایی مندرج در آن‌ها مطلع بوده و در نتیجه بتوانند نظرات و نظارت خویش را عملی نمایند.
- الگوی تعیین محدوده‌های همگن عملکردی با هدف ایجاد بستر لازم به منظور فراهم آمدن چنین اطلاعاتی تدوین شده است.
- این الگو با بهره‌گیری هدفمند از روش‌های کمی و کیفی و بر اساس نتایج حاصل از مطالعات اجتماعی انجام شده درباره پیامدهای طرح‌های توسعه شهری در ایران سعی دارد تا با لحاظ سه گانه (فرم، فضا، فعالیت) زمینه شناخت از تنوع عملکردی شهروندان را بر اساس عملکردهای سکونت، کسب و کار، فراغت، آمد و شد و ترکیب آن‌ها را فراهم نماید و از این راه تدوین برنامه‌های مطلوب و مناسب جهت آینده را ممکن سازد.

- این الگو خواهد توانست در مرکز مثلثی با رئوس شهروندان، شهرسازان و مدیران شهری شرایط لازم برای حرکت به سمت اجتماعی زیست پذیر و پایدار را مهیا نماید.

## منابع

- جابری مقدم، و مرتضی هادی (۱۳۸۶) "شهر و مدرنیسته چاپ دوم" تهران، فرهنگستان هنر.
- گزارش شرکت مشاور اپور (۱۳۸۴) تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهر تهران.
- گودرزی، مجید، خداد فرمانفرمائیان و عبدالمجید مجدیدی (۱۳۸۱) "توسعه در ایران ۱۳۲۰-۱۳۵۷" تهران، انتشارات گام نو.
- Ben, Joseph , Earn (2005) "The Code of the City: Standards and the Hidden Language of Place Making" MIT Press.
- Bernstein, Samuel & Ferber, Roman (1973) "The Problems and Pitfalls of Quantitative Methods in Urban Analysis" Journal of Policy Sciences, No4, pp: 29-39.
- Chapin, F. Stuart (1995) "Urban Land Use Planning" (Fourth Edition), University of Illinois Press.
- Feinstein, Susan (March2000) "New Directions in planning Theory" Journal of Urban Affairs Review, pp: 451-478.
- Gods Chalk, David R. (Winter2004) "Land Use Planning Challenges" Journal of the American Planning Association, pp: 5-13.
- Hall, Peter (2002) "Cities of Tomorrow" (Third Edition), New York, Blackwell Publishing.
- Hoch, Charles (2007) "Making Plans" Journal of Planning Theory, vole 6(1), pp: 16-35.
- Lecce's, M., & McCormick, K. (2007) "Charter of the New Urbanism" New York, McGraw, Hill.
- ManTech, Erich (1970) "From Forecasting and Planning to Policy Sciences" Journal of Policy Sciences, No1, pp: 31-47.
- Mantysalo, Rayne (2001) "Approaches to Participation in Urban Planning Theories" University of Oulu.

## پی نوشت

1. Advocacy Planning Theory
2. Communicative Planning Theory
3. Critical Theory
4. Inter Disciplinary
5. Instrumentalism
6. Local Environmental Planning
7. Modernism
- ۸- برای مطالعه بیشتر در این باره می‌توانید به آثار دو دهه اخیر John Friedman مراجعه کنید.
- 9- LEP (Local Environmental Plans)
- ۱۰- ادبیات شهرسازی چند دهه اخیر در ایران در سطح دانشگاه‌ها، حرفه و حتی عامه مردم آکنده از این موارد است و موضوعاتی است که کمابیش گریبانگیر همه ساکنان شهرهای کوچک و بزرگ ایران معاصر است.
- 11-Planning Permission
- 12- Urban Design
- 13- Statuary Planning
- 14-Engineering Report
- ۱۵- برای نمونه می‌توانید روند تغییرهای جداره خیابان طالقانی (تخت جمشید سابق) را در تهران در همین دوره زمانی مد نظر قرار دهید.
- ۱۶- کافی است به مصوبات کمیسیون های ماده پنج و کمیسیون صد در شهرداری های شهرهایی مانند تهران مراجعه کنید.
- ۱۷- برای مثال به گزارش سازمان برنامه و بودجه درباره نقد طرح جامع ۱۳۴۹ تهران که توسط سیروس اوصاء تهیه شده و دو سال پس از تصویب طرح ارائه شده است مراجعه کنید. این گزارش در حال حاضر در کتابخانه مرکزی دانشگاه تهران موجود می‌باشد.
18. Rational –Comprehensive Planning Theory
19. The New Urbane