

لزوم ارزیابی و مدیریت کاربری اراضی شهری در توسعه پروژه های کلانشهرها

حسن یعقوب پور^۱

^۱ - گروه کارشناسی ارشد مهندسی محیط زیست (گرایش منابع آب)، پردیس البرز دانشگاه تهران، ایران

Yaghoubpour_h.1365@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۲۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۴/۱۶

چکیده

یکی از ابزارهای مهم برنامه ریزی درزمینه کاربری زمین استفاده از سرانه های کاربری زمین است که نقش اساسی در تهیه طرح های شهری و نحوه توزیع و تقسیم اراضی شهری دارد. اما مجموعه مطالعات و بررسی های انجام شده در این زمینه نشان می دهد که نظام برنامه ریزی سرانه ای ایران اصولاً با تنگناهای اساسی نظری و عملی روبرو است به همین دلیل مجموعه روش ها و فنون تعیین سرانه های شهری یا اصولاً از مفهوم برنامه ریزی کاربری زمین و جامع نگری لازم بی بهره اند و یا پیش شرط های لازم برای کاربرد درست آنها در طرح های شهری ایران وجود ندارد و در واقع ابزار سرانه های کاربردی به دلیل خصلت کالبدی-کارکردی خود بسیار ناتوان تر از آن است که بتواند به نیازهای برنامه ای و ابعاد حقوقی، اقتصادی و اجتماعی استفاده از زمین و فضا پاسخ گوید به همین دلیل در اغلب موارد تحقق پیدا نکرده است. بر همین اساس هدف اصلی پژوهش حاضر لزوم ارزیابی و مدیریت کاربری اراضی شهری در توسعه پروژه های کلانشهرها با روش توصیفی-تحلیلی می باشد. در نتیجه لزوم بررسی سرانه های کاربری شهری در این منطقه باید در دوره های آماری متفاوت مورد ارزیابی قرار گرفته و با سرانه های استاندارد کشوری همسانسازی شود. پس جهت ساماندهی و تعادل بخشی و بالا بردن کیفیت زندگی شهری لازم است تا در برنامه ریزی کاربری اراضی شهری به موضوع کمبود سرانه های شهری توجه شود تا بتوان پاسخگوی نیازهای شهروندان در آینده (افق طرح تفصیلی) و تحقق عدالت فضایی بود.

واژه کلیدی: مدیریت کاربری، کاربری اراضی شهری، توسعه پایدار، پروژه عمرانی

مقدمه

یکی از ابزارهای مهم برنامه ریزی در زمینه کاربری زمین استفاده از سرانه های کاربری زمین است که نقش اساسی در تهیه طرح های شهری و نحوه توزیع و تقسیم اراضی شهری دارد. اما مجموعه مطالعات و بررسی های انجام شده در این زمینه نشان می دهد که نظام برنامه ریزی سرانه ای ایران اصولاً با تنگناهای اساسی نظری و عملی روبروست به همین دلیل مجموعه روش ها و فنون تعیین سرانه های شهری یا اصولاً از مفهوم برنامه ریزی کاربری زمین و جامع نگری لازم بی بهره اند و یا پیش شرط های لازم برای کاربرد درست آنها در طرح های شهری ایران وجود ندارد و درواقع ابزار سرانه های کاربردی به دلیل خصلت کالبدی-کارکردی خود بسیار ناتوان تر از آن است که بتواند به نیازهای برنامه ای و ابعاد حقوقی، اقتصادی و اجتماعی استفاده از زمین و فضا پاسخ گوید به همین دلیل در اغلب موارد تحقق پیدانکرده است. رشد سریع جمعیت مجموعه شهری تهران باعث گسترش پراکنده هرج و مرج در کاربری زمین و تبدیل اراضی کشاورزی و باغات به مناطق مسکونی و صنعتی و تبدیل روستاها به شهرکها و در نهایت توسعه ناموزن گردید. این رشد سریع جمعیت شهری در منطقه هجده فرصت هرگونه برنامه ریزی را ربود و هم اکنون این منطقه با مشکلات عدیده ای در رابطه با وجود کاربری ها و دسترسی به آنها مواجه است. بر همین اساس هدف اصلی در این مقاله ضمن شناخت وضع موجود کارکردها و عملکردهای شهری به لحاظ چگونگی بهره برداری از اراضی در منطقه ۱۸ شهرداری تهران و ارزیابی کمی و کیفی وضع موجود آن متناسب با سرانه ها و استانداردهای شهری، در عین حال پی جویی و ارایه راهبردهای رهگشا در ارتباط با چگونگی برنامه ریزی کاربری اراضی شهری بخصوص در مناطق شهر تهران و بهینه گزینی مکانی و فضایی کاربری ها در منطقه ۱۸ شهرداری تهران می باشد.

روش تحقیق

روش پژوهش به کار رفته در این تحقیق، توصیفی-تحلیلی و نوع آن کاربردی است. با توجه به موضوع پژوهش و در راستای دستیابی به اهداف مورد نظر، اطلاعات مورد نیاز بر مطالعات کتابخانه ای و مقالات معتبر، سایت های اینترنتی و نهادهای مربوطه جمع آوری شده است.

برنامه ریزی کاربری اراضی شهری

برنامه ریزی کاربری اراضی شهری، ساماندهی مکانی و فضایی فعالیت ها و عملکردهای شهری براساس خواست ها و نیازهای جامعه شهری است و هسته اصلی برنامه ریزی شهری را تشکیل می دهد (سعیدینیا، ۱۳۷۸، ۱۳). به عبارت دیگر برنامه ریزی کاربری اراضی شهری، علم تقسیم زمین و مکان برای کارکردها و مصارف مختلف زندگی است. برنامه ریزی کاربری اراضی شهری به مثابه سلسله اقداماتی نظام یافته است که برای رفع نیازهای مادیو فرهنگی انسان که به نوعی با زمین مرتبط اند صورت می گیرد (مهدی زاده، ۱۳۷۹، ۷۷).

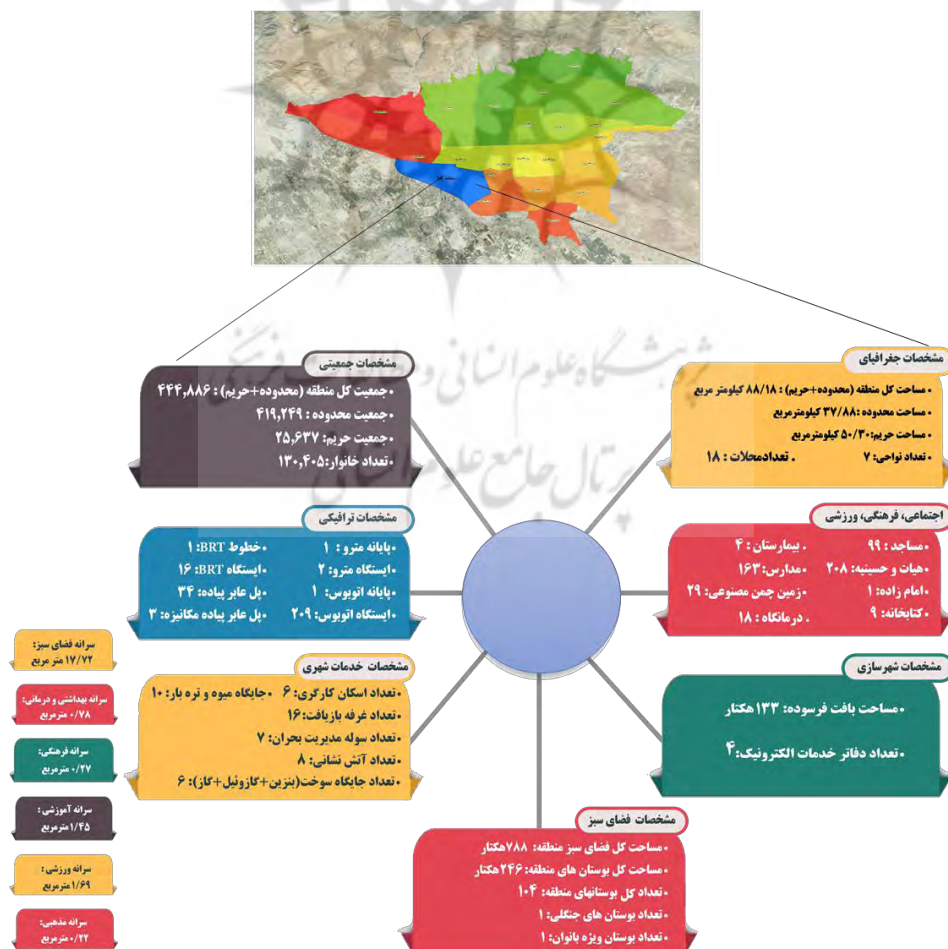
جدول شماره ۱: تعاریف و مفاهیم کاربری های شهری از نظر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

ردیف	نوع کاربری	تعریف
۱	مسکونی	به اراضی اختصاص یافته جهت سکونت اطلاق می شود.
۲	آموزش تحقیقات و فناوری	به اراضی که جهت فعالیت های آموزش عالی و تکمیلی و پژوهشی بعد از دوره تحصیلات رسمی و عمومی (تحصیلات متوسطه) اختصاص داده می شود گفته می شود.
۳	آموزشی	به اراضی اختصاص یافته برای فعالیت های آموزش رسمی و عمومی تحت مدیریت وزارت خانه های آموزش و پرورش و کار و امور اجتماعی گفته می شود.
۴	اداری و انتظامی	به اراضی اختصاص یافته جهت استقرار وزارت خانه ها، موسسات دولتی، شرکتهای دولتی و موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و نیروهای انتظامی و بسیج گفته می شود.
۵	تجاری-خدماتی (انتفاعی و غیر انتفاعی)	به اراضی اختصاص یافته برای انواع فعالیت های بازرگانی و خدمات انتفاعی و غیر انتفاعی گفته می شود.
۶	ورزشی	به اراضی اختصاص یافته جهت انجام ورزش های مختلف از سطوح حرفه ای تا مبتدی گفته می شود
۷	درمانی	به اراضی اختصاص یافته به خدمات پزشکی، درمانی و سلامت انسان و دام و مددکاری های اجتماعی گفته می شود.
۸	فرهنگی- هنری	به اراضی اختصاص یافته به فعالیت های فرهنگی گفته می شود.
۹	پارک و فضای سبز	به اراضی اختصاص یافته جهت پارک (بوستان) که توسط شهرداری احداث و مورد استفاده عموم قرار می گیرد گفته می شود.
۱۰	مذهبی	به اراضی اختصاص یافته جهت انجام فرایض و مراسم مذهبی و دینی و بقاع متبرکه گفته می شود.
۱۱	تجهیزات شهری	به اراضی اختصاص یافته جهت رفع نیازهای عمومی شهروندان که عمدتاً در رضایت شهرداری است گفته می شود.
۱۲	تاسیسات شهری	به اراضی که جهت امور مربوط به تاسیسات زیربنایی شهر و یا بهداشت شهر و شهروندان اختصاص می یابد گفته می شود.
۱۳	حمل و نقل و انبارداری	به اراضی اختصاص یافته جهت شبکه معابر و ساختمانهایی که برای انجام سفرهای شهری، برون شهری و شهروندان اختصاص می یابد گفته می شود.
۱۴	نظامی	به اراضی اختصاص یافته به نیروهای مسلح گفته می شود.
۱۵	باغات و کشاورزی	به اراضی اختصاص یافته به باغات و زمین های کشاورزی گفته می شود.
۱۶	میراث تاریخی	به اراضی اختصاص یافته به مکانهای تاریخی گفته می شود.
۱۷	طبیعی	به سطوح اختصاص یافته به جنگلهای طبیعی و دست کاشت و امثالهم گفته می شود.
۱۸	حریم	به اراضی که حسب قانون جهت اهداف خاص حفاظت و منظور می شود گفته می شود.
۱۹	تفریحی و توریستی	به اراضی اختصاص یافته جهت اقامت و سیاحت گفته می شود.
۲۰	صنعتی	به اراضی اختصاص یافته جهت استقرار صنایع مشمول گروه الف موضوع مصوبه شماره ۶۷۷/ت-۱۸۵۹۱ مورخ ۸۸/۱۲/۲۶ هیات وزیران و اصلاحات بعدی آن گفته می شود.

منبع: شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۱۰ تعاریف و مفاهیم کاربری های شهری و تعیین سرانه آنها را مصوب نمود.

محدوده مورد مطالعه

منطقه ۱۸ شهر تهران دارای ۴۴۴,۸۸۶ نفر جمعیت (۴۱۹,۲۴۹ نفر محدوده و ۲۵,۶۳۷ نفر در حریم) که رتبه ششم شهر تهران (۱/۵٪ نسبت به کل شهر تهران) و معادل ۱۳۰,۴۰۵ خانوار می باشد. وسعت منطقه ۱۸/۸۸ کیلومتر مربع که حدوداً ۱/۱۲ درصد از شهر تهران را شامل می باشد، که از آن ۸۸/۳۷ کیلومتر داخل محدوده شهری و ۳۰/۵۰ کیلومتر مربع در حریم شهر تهران واقع شده است. این منطقه دارای ۷ ناحیه که شامل ۵ ناحیه با ۱۸ محله در داخل محدوده و ۲ ناحیه در حریم می باشد. منطقه در جنوب غربی تهران واقع شده و از شمال به بزرگراه فتح و ۴۵ متری زرنده (همجوار با مناطق ۹ و ۲۱)، از شرق به بزرگراه آیت الله سعیدی (همجوار با منطقه ۱۷)، از غرب به بزرگراه آزادگان (شهرستان قدس و شهریار)، از جنوب نیز به بزرگراه آیت الله سعیدی و بزرگراه آزادگان (همجوار با شهرستان منطقه ۱۸ شهرداری تهران و شهر چهاردانگه) محدود می گردد. از مراکز شاخص منطقه می توان به آستان مبارک امامزاده زید، بوستان های قائم و بانوان نرگس، ورزشگاه امام رضا (ع) و یخچال طبیعی روستای ترشنبه اشاره کرد.



شکل (۲): نقشه و موقعیت محدوده مورد مطالعه - منبع (شهرداری منطقه ۱۸ تهران)

اهداف برنامه ریزی کاربری اراضی شهری

شاید یکی از مهم ترین اهداف برنامه ریزی کاربری اراضی شهری جلوگیری از تخریب زمین، برقراری ارتباط و پیوند میان شهر و طبیعت، حفظ منابع پایدار و تجدید ناپذیر، حفظ میراث تاریخی و فرهنگی توسعه فضاهای سبز و مکانیابی بهینه خدمات می باشد (مهدیزاده، ۱۳۷۹، ۷۷). از نظر اجتماعی کاهش نابرابری در بهره برداری از زمین و توسعه عدالت اجتماعی در شهر، از نظر اقتصادی جلوگیری از سوداگری زمین، بهره برداری بهینه و اقتصادی از زمین، بهره گیری از اضافه ارزش زمین در جهت حفظ منافع عمومی و توسعه عدالت اقتصادی در شهر و از نظر کالبدی جلوگیری از تداخل کاربری های ناسازگار، حفظ تعادل میان تراکم جمعیت و سرانه زمین به هر یک از کاربری ها و تشویق به تنوع کاربری ها و غیره را می توان نام برد (زیاری، ۱۳۸۱، ۶). کلیه موارد ذکر شده در قالب اهداف کلان در برنامه ریزی کاربری اراضی شهری مورد بحث و بررسی قرار می گیرند. در طرف دیگر اهداف خرد یا ویژه که به عنوان وسیله ای برای دست یابی به اهداف کلان مورد بررسی قرار می گیرند و از مهم ترین آنها می توان به کارائی، برابری، پایداری، رفاه عمومی و مانند آنها را نام برد (صابری فر، ۱۳۷۸ ص ۵۶).

برنامه ریزی کاربری زمین

منظور از نظام کاربری زمینف مشخص کردن نوع مصرف زمین در شهر جدید، هدایت ساماندهی فضای شهر، تعیین ساخت ها و چگونگی انطباق آنها با یکدیگر و با سیستم های شهری است. تفاوت نظام کاربری زمین در شهر جدید با شهر موجود در استفاده از کلیه امکانات برنامه ریزی، ایجاد طرح هایی از پیش اندیشیده شده و پیش بینی های لازم برای حداکثر کردن کارایی این نظام در شهر جدید است؛ موضوعی که در شهر موجود به علت محدودیت های مختلف از نظر وضع موجود کاربری زمین، مالکیت های مختلف و منافع متضاد در عمل غیر ممکن است (زیاری، ۱۳۹۱: ۱۴۷).

ارزیابی توانمندسازی کاربری اراضی منطقه ۱۸ شهرداری تهران با تکنیک SWOT

در بررسی های جامع محیط درونی و بیرونی محلات هدف در این پژوهش که عمدتاً به صورت مشاهدات میدانی، مصاحبه با مردم، اخذ نظر کارشناسان صورت گرفته و نقاط ضعف و قوت و فرصتها و تهدیدات در زمینه توانمند سازی محلات هدف در منطقه ۱۸ شهرداری تهران بر پایه الگوی سوات صورت برداری شده است و به دو بخش عوامل درونی شامل نقاط ضعف و قوت و عوامل بیرونی شامل تهدیدات و فرصتها به صورت جدول زیر ارائه شده است:

جدول (۲): تحلیل توانمندسازی کاربری اراضی در منطقه ۱۸ شهرداری تهران برپایه الگوی SWOT

عوامل درونی		سکونتگاه	ارتباط
عوامل درونی	نقاط قوت (S)	- دوام نسبی ساختمانها و وجود زیرساختهای اساسی - وجود حس مشارکت جمعی براساس مشاهدات میدانی - وجود حس اعتماد در بین همسایگان براساس نظر سنجی - سازماندهی سستی نیروی شاغل غیررسمی - وجود شبیهای طبیعی مناسب در ناحیه برای هدایت آبهای سطحی - نیروی اقتصادی جمعی و خانوادگی	- هزینه کمتر ساماندهی و توانمند سازی - امکان بهره گیری از پتانسیل نیروی کار - ارتقاء سرمایه اجتماعی - بهره گیری از توانمندی های زنان - طراحی و برنامه ریزی کالبدی مناسب - استفاده از ایده اقتصاد خانگی
	نقاط ضعف (W)	- تراکم زیاد نفر در خانوار در واحد مسکونی - پایین بودن مساحت قطعات - عدم مالکیت قانونی و رسمی واحدهای مسکونی - نرخ بالای رشد جمعیت و باروری زنان - عدم مهارت و تخصص نیروی شاغل محله - ضعف بنیان اقتصادی خانوارها	- فقر و درآمد کم، وقوع اختلاف همسایگی - ناتوانی در پرداخت وامهای دولتی - رشد بی رویه جمعیت و مهاجرت - بی سوادی، کم سوادی در محلات هدف - دست فروشی و شغل های کاذب
عوامل بیرونی	فرصتها (O)	- تمایل نهادهای مدیریت شهری به ساماندهی محله - توجه دولت و شهرداری به موضوع ساماندهی کاربری اراضی شهری - وجود کتابخانه های عمومی - امکان تشکیل تعاون های کوچک مقیاس محلی - حمایت دولت از تشکیل صندوق های خرده وام محلی	- امکان حل و فصل مشکلات حقوقی - ارتقاء سطح فرهنگی ناحیه - شکل گیری روحیه مشارکت - ارتقاء سطح بهداشت عمومی - امکان به رسمیت شناختن
	تهدیدات (T)	- برنامه ریزی و طراحی نامناسب فضاهای باز - توده واحدهای مسکونی بدون رعایت اصول فنی - درگیری های قومی و قبیله ای - کمبود دسترسی جوانان به مکانهای مناسب گذران اوقات فراغت - نرخ بالای بیکاری و بالا بودن مهاجرت از دیگر استانها - زمینه افزایش جرایم اجتماعی به دلیل شغل های کاذب - همجواری کاربری های ناسازگار و بهداشت نامناسب محیط	- افزایش مشکلات ساماندهی - عدم امنیت ساکنان در مکانهای عمومی - شکل گیری خلوتگاه و زمینه بزهکاری - شغل های کاذب و بزهکاریهای اجتماعی - ناامنی اجتماعی - هزینه های بالای طراحی کالبدی - شیوع بیماریهای عفونی، زیست محیطی

مأخذ: نگارنده

ارزیابی کیفی کاربری های اراضی شهری

طبق تحقیقات انجام شده در ارزیابی کیفی جهت بررسی چگونگی توزیع و پراکندگی کاربری اراضی شهری مؤلفه های مختلفی مدنظر قرار می گیرد که در این پژوهش بسته به شرایط و ضرورت های موجود از چهار ماتریس برای ارزیابی کیفی عبارتند از: ماتریس های سازگاری، مطلوبیت، وابستگی و ظرفیت استفاده شده است و نتایج حاصل از آن بیانگر نارسایی های زیادی به شرح زیر است.

۱- **ماتریس سازگاری:** چگونگی استقرار کاربری های یک منطقه در کنار یکدیگر بدون مزاحمت و مانع اجرای دیگر فعالیتها گردد و نسبت سازگاری آنها با یکدیگر از یک طیف کاملاً سازگار تا کاملاً ناسازگار در سطح شهر از نظر نیازهای اولیه و ضروری هر کاربری مثل؛ میزان و کیفیت هوا، میزان تابش نور، صدا، رنگ، دید، بو، منظره، کاربری

های وابسته، اندازه و ابعاد زمین مورد نیاز و...، کل کاربری های شهر مطالعه و نسبت سنخیت و همخوانی فعالیت هایی که در کنار هم قرار گرفته اند، مورد ارزیابی شده اند و در نهایت ماتریس مربوطه تکمیل گردیده است. نتیجه حاصل از این ماتریس نشانگر آن است که میزان سازگاری کاربری مذهبی در وضعیت کاملاً سازگار و کاربری های تجاری، مسکونی، آموزشی، درمانی - بهداشتی، اداری - انتظامی، فضای سبز، آموزش عالی، تجهیزات شهری، تأسیسات شهری و صنعتی از نسبتاً سازگار تا بی تفاوت می باشد.

جدول (۲) مقایسه سرانه کاربری های مختلف در کلانشهر تهران

سرانه استاندارد شهری ایران (M)	میانگین سرانه کاربری در کل کشور (M)	میانگین سرانه کاربری ها در شهر تهران (M)	ردیف
۵۰	۴۴,۵۳	۲۲,۹۶	مسکونی
۴	۴,۵۷	۰,۸۶	آموزشی
۰,۷۵ - ۱,۵	۱,۳۶	۰,۵۱	درمانی
۰,۶		۰,۰۲	بهداشتی
۰,۲ - ۰,۳	۱,۶۸	۰,۲۹	مذهبی
۰,۷۵ - ۱,۵		۰,۳۷	فرهنگی
۲	۴,۴۸	۱,۴۴	اداری
۲,۲۵	۸,۰۶	۱,۲۵	ورزشی
۹,۵		۸,۶۴	فضای سبز
۶	۳,۹۵	۴,۱۶	تجهیزات
۶			تأسیسات
۳۰	۲۳,۶۶	---	حمل و نقل
۶	۴,۴۳	۴,۱۶	نظامی
۲,۰ - ۳,۵	۴,۳۲	۲,۸۴	صنعتی
۲,۴	۲,۲۴	۱,۳۱	تجاری

مأخذ (محمدی، ۱۳۸۷، مهندسین مشاور آبان، ۱۳۸۸)

۲- ماتریس مطلوبیت: چگونگی و نسبت تناسب هر کاربری با خصوصیات مکانی آن در سطح شهر، بررسی و مطالعه گردیده است و نتایج آن را از یک طیف کاملاً مطلوب تا کاملاً نامطلوب مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتیجه حاصل از این ارزیابی بیانگر مکان‌گزینی و استقرار کاربری‌های درمانی- بهداشتی و مذهبی در وضعیت کاملاً مطلوب و کاربری‌های تجاری، مسکونی، آموزشی و... از نسبتاً مطلوب تا نسبتاً نامطلوب را نشان می‌دهد که متناسب با نیازهای شهر شادگان نمی‌باشد.

۳- ماتریس وابستگی: نسبت وابستگی فعالیت کاربری‌های مختلف با یکدیگر در سطح شهر و چگونگی قرارگرفتن آنها در کنار یکدیگر و میزان ضرورت وجود هر کاربری به عنوان مکمل زنجیره پیوسته نیازهای شهری در یک طیف کاملاً وابسته تا کاملاً غیروابسته به یکدیگر طبقه‌بندی و قرار گرفته شده است. نتایج بدست آمده نشان می‌دهد که کاربری‌های مسکونی، تجاری، آموزشی، درمانی- بهداشتی، اداری- انتظامی، فضای سبز، فرهنگی، آموزش عالی، مذهبی، تجهیزات شهری، تأسیسات شهری و صنعتی از نسبتاً وابسته تا نسبتاً ناوابسته جانمایی گرفته و بالعکس کاربری ورزشی از عدم وابستگی با یکدیگر و دیگر کاربری‌ها ارزیابی شده‌اند.

۴- ماتریس ظرفیت: با توجه به سطوح شهری، نسبت و نوع فعالیت هر کاربری متناسب با سطح مورد نظر از ساختار شهر و خدمات متناسب با آن، با در نظر گرفتن مقیاس فعالیت هر کاربری، مورد ارزیابی قرار گرفته و در نهایت در یک طیف از کاملاً مناسب تا کاملاً نامناسب، کاربری‌های مختلف شهر در ماتریس جانمایی شده است. نتایج حاصل از مطالعات میدانی نشانگر آن است که در مقیاس عملکرد کاربری‌های مسکونی و مذهبی از جهت ظرفیت، کاملاً مناسب و کاربری‌های: تجاری، آموزشی، آموزش عالی، اداری- انتظامی، فرهنگی، ورزشی، حمل و نقل و انبارداری و صنعتی در وضعیت نسبتاً مناسب و کاربری‌های: بهداشتی- درمانی و فضای سبز در وضعیت نسبتاً نامناسب قرار دارند. نتیجه کلی از تحلیل ماتریس‌های چهارگانه فوق‌الذکر و تنظیم یک ماتریس ترکیبی، بیانگر آن است که در ارزیابی کیفی کاربری‌های شهری نیز همچون ارزیابی کمی، روند استقرار و کارکردهای متقابل کاربری‌های شهری در شرایط فعلی چندان مطلوبی نمی‌باشد و در نهایت به منظور پرهیز از گسترش مطالب، از آوردن محاسبات و جداول مربوط به هر ماتریس خودداری کرده و تنها ماتریس کلی و ترکیبی که از چهار ماتریس تهیه شده است که در جدول آورده شده است.

این تحول، ناهنجاری‌هایی را از نوع توسعه و آشفستگی‌های بی‌رویه سیمای شهر، کمبود فضاهای عمومی و خدماتی در شهر، مشکلات و موانع فرهنگی، درمانی، آموزشی، اداری، خدمات رسانی و را در پی داشته است از این رو بررسی روند تغییرات و شناخت عوامل مؤثر و بر آن می‌تواند موجب شناخت منطقی و فهم و تحلیل مسائل پویا و متغیر شهرها شود و به عنوان ابزاری در اختیار مدیران و برنامه‌ریزان شهری برای پیش‌بینی روندهای آینده باشد. همچنین در انتها می‌توان چنین گفت که ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری از جمله طرح‌های تفصیلی شهرها با واقعیت‌های موجود در جامعه در قالب پدیده‌های اجتماعی در شهرها بروز می‌کند. یکی از این معضلات تغییرات کاربری اراضی شهری است که برخلاف ضوابط و مقررات طرح‌های تفصیلی به صورت قانونی و غیرقانونی در شهرها شکل گرفته است. حاصل این تغییرات به وجود آمدن عدم تعادل در خدمات شهری و نزول مستمر کیفیت محیط و در نتیجه ناکارآمدی و تغییر اراضی در شهرهاست.

نتایج نهایی ساماندهی کاربری اراضی بر پایه برنامه ریزی مشارکتی

موضوع زمین و چگونگی استفاده از آن همواره موضوع و بستر اصلی برنامه ریزی شهری بوده و در حقیقت سرنوشت نهایی طرح توسعه شهری را رقم می زند و همواره یکی از مسایل اقتصادی، اجتماعی و کالبدی در شهرنشینی معاصر را این مقوله تشکیل می دهد. از نظر توسعه پایدار زمین و فضا عنصری برای تامین نیازهای اقتصادی و کالبدی شهری نیست بلکه بستر اصلی تمامی فعالیت های شهروندان و ابزار لازم برای تحقق خواست ها و آرزوهای انسانی است. امروزه با توجه به توسعه روزافزون شهرها و عدم تعادل در پراکنش کاربری ها، ساماندهی کاربری اراضی شهری از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. دسترسی عادلانه به این کاربری ها و استفاده بهینه از آن ها، یکی از مولفه های اساسی در توسعه پایدار و عدالت اجتماعی است. تجربه ثابت کرده است زمانی که اجتماعات درگیر پروژه ها می شوند، طرح ها و پروژه ها شرایط و شانس بیشتری برای بقا دارند. به طور کلی مزایای استفاده از برنامه ریزی مشارکتی در بافت های اراضی شهری را می توان در موارد زیر برشمرد:

- به وجود آمدن روند مدیریتی و برنامه ریزی که به صورت موثر، کارآمد و منصفانه است.
- افزایش ارتباط و پاسخگو بودن بیش از پیش روند برنامه ریزی.
- افزایش پیوستگی و نزدیکی اقشار اجتماعی و حس جمعی.
- به وجود آمدن مالکیت شهروندی، تعهد و حس مسئولیت در قبال برنامه ها و پروژه ها و تأیید آنها از طرف شهروندان.
- دریافت اطلاعات هرچه بیشتر از ساکنان در خصوص مشکلات محل زندگی شان و در نتیجه شناخت صحیح تر بافت که این شناخت جامع خود اساس و پایه برنامه ریزی و تصمیم گیری های آتی است.
- صرفه جویی در هزینه های ساماندهی کاربری اراضی از طریق جلب مشارکت شهروندان.

نتیجه گیری

در کشور ما، سکونتگاه هایی که به لحاظ کیفیت کاربری ساخت پایین تر از حد استاندارد هستند و از اصول و قواعد شهرسازی تبعیت نمی کنند، با نام های گوناگونی نظیر: حاشیه نشینی، سکونتگاه های بی ضابطه و غیرقانونی آلونک نشینی، بافت های خودرو، اسکان غیررسمی و... یاد می شوند، اما نامی که غالب صاحب نظران در کشور ما بر آن توافق دارند، اسکان غیررسمی است؛ اسکان غیررسمی ناظر بر اسکان بخشی از جمعیت شهری است که خارج از بازار رسمی مسکن به تهیه سرپناه برای خود اقدام می کنند. در یک جمع بندی می توان به این نتیجه رسید که ماهیت جامع توانمندسازی هم از شناخت مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت داوطلبانه و هم مکان مبنا نشأت می گیرد. به بیان دیگر بعد فضایی توانمندسازی، حس اجتماع و مکان را تقویت می نماید. راهبرد توانمندسازی برخلاف استحقاق، گذار از تلقی مردم به عنوان یک مسئله (نیاز) به سمت نگرش به آنها به عنوان راه حل (دارایی) را بیان می کند و در حین حال نقش فعال برای شهروندان متصور است تا جایگزین نقش در حال کاهش دولت در امور محلی شود و در نتیجه اجرایی ساختن سند ساماندهی مهاجرتها، سند توانمندسازی سکونتگاههای غیررسمی، مدیریت یکپارچه و واحد مجموعه شهری، رویکرد به عدالت در فضا و سیاست باز توزیع ثروت به موازات رشد اقتصادی، از جمله راهبردهای موثر در برون رفت از وضعیت و حل مسئله می باشد. فرآیند برنامه های کاربری اراضی شهری به مثابه زمینه های

دیگر برنامه ریزی از درک پدیده برنامه ریزی شروع و پس از تدوین اهداف و تعیین اولویت ها به تولید راهبردها و ارزیابی و اجرا منجر می شود و این روند به صورت ممتد و دورانی ادامه می یابد. در ضمن بدون تردید هر برنامه ای برای موفقیت در مرحله اجرا باید ضمن شناخت دقیق و صحیح وضعیت موجود، بر آینده نگری واقع بینانه ای استوار باشد تا حصول اهداف مورد انتظار را تضمین کند. ارزیابی چگونگی کاربری اراضی منطقه ۱۸ تهران نشان دهنده این موضوع است که این منطقه به علت توزیع نامتناسب و نامتعادل اراضی شهری به کاربری های مختلف، باعث فرسودگی بافت، عدم بهسازی و نوسازی بافت مرکزی، بوجود آمدن فضاهاى خالی و مخروبه در داخل بافت، عدم بهره برداری مناسب و بهسازی شبکه ها، گسترش پراکنده شهر، عدم تجانس بین کاربری های همجوار و... مواجهه گشته است. برای ایجاد تعادل بین انواع کاربری های زمین در این منطقه، برنامه ریزی متناسب همراه با تعادل سازی انواع مختلف کاربریها امری ضروری است. بدین صورت که تمام کاربری های مورد مطالعه اکثر مناطق شهر تهران، سرانه های آنها کمتر از میانگین استاندارد جهانی می باشد. که لازمه برنامه ریزی و توجه ضروری می باشد. و در نهایت با توجه به استانداردها و سرانه های متناسب شهری به لحاظ کمی و سازگاری، ظرفیت، مطلوبیت و وابستگی اجزا و کارکردهای شهر به لحاظ کیفی با توجه به نتایج حاصل از آن در این پژوهش و تعادل بخشی به آن می تواند آینده توسعه شهری و بهره برداری بهینه و مطلوب از اراضی شهر را به نحوه در مناطق مشابه رضایت بخش خواهد شد. و می توان گفت دسترسی عادلانه به زمین و استفاده بهینه از آن یکی از مولفه های اساسی در توسعه پایدار و عدالت اجتماعی است. مفهوم زمین و فضای شهری هم به لحاظ طبیعی و کالبدی و هم به لحاظ اقتصادی و اجتماعی تغییر کیفی پیدا کرده است و در نتیجه ابعاد و اهداف کاربری اراضی شهری نیز بسیار وسیع و غنی تر شده است. تصمیم گیری در مورد نحوه استفاده از اراضی به دلیل اثرات پایدار و بلند مدت و پرهزینه به راحتی قابل تجدید نظر نیست. به همین منظور مفاهیم کاربری اراضی شهری، ساماندهی، اهداف کاربری اراضی و رابطه آن با توسعه پایدار و همچنین ارتباط آن با ساماندهی شهرها مورد بررسی قرار می گیرند نتایج تحقیق نشان می دهد که پایداری و توسعه پایدار شهرها در گرو توزیع متعادل و برنامه ریزی کاربری های مختلف شهری و برآورده ساختن اهداف کاربری اراضی شهری در وضع موجود و نیز آینده شهرها است.

پیشنهادهای راهبردهای اصلاحی

راهبردهای اجتماعی

- بالا بردن سطح فرهنگی و تقویت ارزش های معنوی به منظور استفاده های مشروع از خدمات و امکانات و همچنین جلوگیری از ارتکاب جرم از سوی خود ساکنان محل؛
- توجه ویژه به حقوق زنان و کودکان از طریق فعال ساختن و شریک کردن آنان در طرح های ساماندهی و توانمندسازی محله؛
- کمک به ارتقای روحیه مشارکت و همکاری از طریق جذب ساکنان در تشکلهای محلی یا جماعتی (CBO) و تشکلهای غیر دولتی (NGO)؛
- ایجاد کتابخانه در محله (برای این کار می توان از مسجد محله استفاده کرد)؛

- احداث فضاهای آموزشی - بهداشتی (کمبود مدرسه راهنمایی، مهدکودک و مرکز بهداشت) و کمک به ارتقای سطح فرهنگی مردم در زمینه تنظیم خانواده و رعایت مسائل بهداشتی از طریق ایجاد این فضاها؛
- ایجاد امکانات تفریحی در محله (می توان از ساعت های بی استفاده ماندن فضاهای آموزشی برای فعالیت های فرهنگی، ورزشی و ... استفاده کرد).

راهنمای اقتصادی

- زمینه سازی برای ایجاد فعالیت های اقتصادی منطبق با شرایط و ویژگی های مهاجران از طریق آموزش های فنی - حرفه ای و بالا بردن مهارت نیروی کار؛
- تشکیل صندوق های قرض الحسنه خرده وام به گونه ای که خود ساکنان مسئول آن باشند؛
- ایجاد تعاونی های کارگران با حمایت بخش دولتی و بیمه بخش غیررسمی از طرف دولت. از آنجا که اغلب نیروی کار این محله را کارگران ساده ساختمانی تشکیل می دهند، می توان از طریق ایجاد اتحادیه های کارگران محلی از نیروی کار آنها در فعالیت های ساخت و ساز شهر و محله بهره برد؛
- استفاده از نیروی کار زنان از طریق ایجاد کارگاه ها و آموزشگاه های خیاطی و قالی بافی و گلیم بافی می توان از طریق بخش غیردولتی (NGO و CBO) مواد و منابع اولیه لازم را در اختیار زنان قرار داد و کار تمام شده را از طریق تعاونی های محلی عرضه کرد؛

راهنمای خدماتی

- ارتقای شبکه های زیربنایی و خدمات رسانی از قبیل شبکه فاضلاب، تأسیسات گاز، برق، تلفن و آب با حمایت بخش دولتی و با مشارکت خود مردم. از طریق ارائه خدمات مورد نیاز می توان قیمت زمین و مسکن را در این محله بالا برد، که خود در جلوگیری از ورود دیگر افراد و رشد بی برنامه این سکونتگاه ها مؤثر است؛
- آسفالت روکش معابر از طریق حمایت بخش دولتی یا شهرداری و با استفاده از نیروی کار ساکنان محل در ازای پرداخت حقوق به آنها؛
- ایجاد یک بازارچه کوچک محلی که همه مراکز تجاری پراکنده در سطح محله در آن جمع شود؛
- گذاشتن درپوش برای چاه های فاضلاب محل از طریق شهرداری و گذاشتن سطل های بزرگ زباله در انتهای هر خیابان برای ترغیب ساکنان به کمک در حفظ محیط زیست؛
- حل معضل روشنایی معابر (عامل تاریکی در محله، خود می تواند تقویت کننده جرائم باشد).

راهنمای کالبدی

- عرضه ارزان قیمت مصالح بادوام برای ساخت و ساز و بهسازی خانه ها از طرف سازمان های مدیریت شهری و ارائه وام های بلندمدت و میان مدت با هدف ارتقای کیفیت و استحکام خانه ها؛
- قراردادن سیل بندهایی برای هدایت فاضلاب به کانال های فاضلاب و همچنین برای هدایت آب باران به دلیل وضعیت ژئومورفولوژیکی محله؛
- استفاده از دیوارهای بتنی در لبه پرتگاه تپه ها برای جلوگیری از ریزش و لغزش کوه؛

- ایجاد تعاونی های مسکن و تقویت آنها در ساخت و ساز واحدهای مسکونی متناسب با توانایی اقتصادی ساکنان و نظارت بر آنها به منظور رعایت اصول فنی و استانداردها در ساخت و ساز؛
- بهبود سرانه کاربری های شهری در محله از طریق افزایش دادن سرانه های مسکونی، فرهنگی، آموزشی، تجاری در محله با حمایت دولت و با مشارکت مردم؛

راهنمای مدیریتی

- هماهنگی بیشتر بین دستگاه ها به منظور برنامه ریزی صحیح برای حل مسائل و مشکلات این سکونتگاهها از طریق تشکیل نهاد توانمندسازی وساماندهی که از تمام سازمان های مرتبط با مسائل شهری عضوی در آن حضور داشته باشد؛
- بازنگری طرح های جامع و تفصیلی شهر و اصلاح آن مطابق با عدالت اجتماعی و دربرگیری همه اقشار جامعه؛
- کمک به ایجاد تشکل های محلی از طریق شناسایی افرادی که مردم محله به آنان اعتماد دارند؛
- اعمال سیاست های تمرکززدایی و جلوگیری از رشد لجام گسیخته و بی رویه شهرها برای جلوگیری از مهاجرت بیشتر افراد؛
- جلوگیری جدی از ادامه روند ساخت و سازهای غیرقانونی و بدون پروانه از طرف سازمان های مدیریت شهری و از طریق ایجاد احساس تعلق و هویت مکانی در ساکنان به گونه ای که خودشان مانع از ایجاد ساخت و سازهای تازه در حریم منطقه شوند.

منابع:

۱. بحرینی، سید حسین، (۱۳۹۱)، فرآیند طراحی شهری، شماره ۲۳۹۸، دانشگاه تهران.
۲. پورمحمدی، محمدرضا، (۱۳۹۲)، برنامه ریزی کاربری اراضی شهری، سمت.
۳. زیاری، کرامت الله، (۱۳۹۱)، برنامه ریزی شهرهای جدید، سمت.
۴. سعیدنیا، احمد (۱۳۷۸)، کتاب سبز راهنمای شهرداریها؛ جلد ۲ و ۴، تهران: وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری.
۵. سعیدنیا، احمد، (۱۳۷۸)، "کاربری زمین شهری"، جلد دوم، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری.
۶. سیف الدینی، فرانک (۱۳۸۱)، فرهنگ واژگان برنامه ریزی شهری و منطقه ای، دانشگاه شیراز
۷. شیعه، اسماعیل، (۱۳۹۱)، دانشگاه علم و صنعت ایران، شماره ۱۰۴،
۸. صابری فر، رستم، "توسعه شهری پایدار"، پیک نور، سال پنجم، شماره دوم.
۹. طرح جامع تفصیلی شهر شادگان، (۱۳۹۲)، شهرداری شادگان.
۱۰. مجیر اردکانی، عبدالرضا، (۱۳۸۵)، ارزیابی کاربری اراضی شهر اردکان، مجله جغرافیا و توسعه.
۱۱. ملکی نظام آبادی، رسول، تحلیلی بر برنامه ریزی کاربری اراضی با تأکید بر توسعه پایدار، شماره ۸۲، دانشگاه آزاد اسلامی.

۱۲. مهدی زاده، جواد (۱۳۷۹)، برنامه ریزی کاربری زمین، تحول در دیدگاه ها و روش ها، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۴.
۱۳. نتایج تفصیلی شهرستان شادگان در سر شماری نفوس و مسکن (۱۳۹۰، ۱۳۸۵، ۱۳۷۵، ۱۳۶۵، ۱۳۵۵)، مرکز آمار ایران.
۱۴. آرام، علی، تامین ایمنی شبکه معابر درون شهری با اصلاح شکل طرح هندسی معابر (موردی: فلکه هفت تیر تا فلکه جهاد)، مجله جغرافیا و روابط انسانی، دوره ۴، شماره ۲ - شماره پیاپی ۱۴ مهر ۱۴۰۰، صفحه ۲۷۶-۲۹۷.
۱۵. احدنژادروشنی، محسن و دیگران، ۱۳۸۷، مدلسازی آسیب پذیری ساختمان های شهرها در برابر زلزله با استفاده از روش فرایند تحلیل سلسله مراتبی در محیط سیستم اطلاعات جغرافیایی (نمونه موردی: شهر زنجان): مجله جغرافیا و توسعه، شماره ۱۹.
۱۶. احمدیان، آراسب، ۱۳۸۰، بررسی تطبیقی مدیریت بحران و پیش بینی زمین لرزه: پژوهشنامه زلزله شناسی و مهندسی زلزله، سال چهارم، شماره اول.
۱۷. ایراندوست، کیومرث، ۱۳۸۱، سکونتگاههای غیررسمی و اسطوره حاشیه نشینی، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، ۱۳۸۸.
۱۸. اظهاری، کمال، حاشیه نشینی در ایران علل و راه حل ها، مجموعه مقالات سمینار سیاست های توسعه مسکن در ایران، ۱۳۷۴.
۱۹. اظهاری، کمال، عدالت در فضا، هفت شهر، شماره ۹-۱۰.
۲۰. رهنمایی، محمدتقی، شاه حسینی، پروانه. ۱۳۸۳، فرایند برنامه ریزی شهری ایران، چاپ اول، انتشارات سمت، تهران.
۲۱. ریاحی، وحید، ۱۳۸۹، بررسی مخاطرات زیست محیطی محلات اسکان غیررسمی در پیرامون کلان شهر تهران، جلد ۱۳ شماره ۱۶.
۲۲. هفت شهر، ۱۳۸۱، فصلنامه عمران و بهسازی شهری، سال سوم، شماره نهم و دهم.

23. Asian Development Bank (2010), access to justice for the urban poor toward inclusive cities.
24. Bane, R. and Rawal, A.; Slums-a case study of Anand city; 2002; available at: www.lboro.ac.uk/wedc/papers.
25. Narayan, D. (2002), Empowerment and Poverty reduction; a source book, the World Bank press.
26. Thorns, D. C., The Transformation of cities urban theory and urban life 2002; PALAGRAVE; MCMILLAN.