

بررسی اثر برنامه ریزی شهری در توسعه پایدار و عدالت اجتماعی

الهام آگاه^{۱*}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۱۵ تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۱۱/۳۰

چکیده

در سالهای اخیر رشد و گسترش سریع شهرنشینی و افزایش شتابان جمعیت شهری مشکلات بیشماری را برای شهرها بوجود آورده از جمله تخریب محیط زیست شهری، عدم دسترسی مناسب شهروندان به خدمات شهری، وجود کاربریهای شهری ناسازگار با سایر کاربریها، فقدان عدالت اجتماعی و ... در نتیجه لزوم توجه به برنامه ریزی و مدیریت شهری، مطرح شد. دسترسی عادلانه به زمین و استفاده بهینه از آن از مولفه های اساسی در توسعه پایدار و عدالت اجتماعی است. امروزه مفهوم زمین و فضای شهری هم به لحاظ طبیعی و کالبدی و هم به لحاظ اقتصادی اجتماعی تغییر کیفی پیدا کرده و در نتیجه ابعاد و اهداف کاربری اراضی شهری نیز بسیار غنی و وسیعتر شده است. بدیهی است که استفاده از زمین و فضا به عنوان یک منبع عمومی، حیاتی و ثروت همگانی باید تحت برنامه ریزی اصولی انجام پذیرد. برنامه ریزی شهری به طور عام و برنامه ریزی کاربری اراضی شهری به طور اخص و در ارتباط با هم میتوانند در جهت ایجاد محیطی بهتر و سالمتر برای سکونت انسانها به کار گرفته شوند. برنامه ریزی کاربری اراضی شهری به مثابه آمایش اراضی شهری، به چگونگی استفاده و توزیع و حفاظت اراضی، ساماندهی مکانی - فضائی فعالیتها و عملکردها بر اساس خواست و نیازهای جامعه شهری میپردازد و انواع استفاده از زمین را مشخص میکند.

واژگان کلیدی

برنامه ریزی شهری، توسعه پایدار، عدالت اجتماعی

۱. کارشناس فرهنگی، اجتماعی و ورزشی شهرداری داراب.

مقدمه

شهرها به عنوان یک سیستم پیچیده و زنده هویت اقتصادی، اجتماعی و کالبدی یکپارچهای هستند که مؤلفههای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی در آنها نقش دارد و توسعه پایدار که یکی از اهداف اصلی سیاستها و فعالیتهای سازمان ملل متحد و بحث همیشگی کشورهای توسعه یافته و توسعه نیافته میباشد، به عنوان یک فرایند، لازمه بهبود و پیشرفت در زمینه های مختلف یاد شده است. بنابراین هدف توسعه پایدار بسیار گسترده است و دستیابی به آن در سایه برنامه ریزی اتفاق میافتد و این برنامه ریزی میبایست یک برنامه ریزی دو سویه باشد چرا که در سطح کلان، سیاست دولتهای ملی (حتی سیاستهای جهانی) و در سطح خرد آموزش و مشارکت مردمی در تحقق توسعه پایدار و پیشبرد اهداف آن بسیار مؤثر است.

علیرغم اهمیت مسائل زیست محیطی در توسعه پایدار، پایداری اجتماعی و اقتصادی بسیار حائز اهمیت است چرا که حفاظت از محیط زیست بدون توجه به ابعاد اجتماعی و اقتصادی توسعه، بی معناست. بنابراین توسعه پایدار یعنی استفاده بهینه از منابع به نحوی که نیاز نسل امروز تأمین شود و در عین حال نیاز نسل آینده مورد مخاطره قرار نگیرد.

در شهرسازی سه مفهوم از تراکم قابل توجه است:

۱) تراکم جمعیت: نسبت جمعیت منطقه به مساحت منطقه

۲) تراکم ساختمانی مسکونی: نسبت سطح زیر بنای ساختمانهای مسکونی به مساحت منطقه

۳) تراکم ساختمانی: نسبت سطح زیربنای ساختمانها (مسکونی و غیر مسکونی) به مساحت منطقه

تعیین انواع تراکم در سطح شهر و پیشنهاد آن به عنوان ضابطه ای برای جایگزینی جمعیت و تاسیسات وابسته به آن در طرح های توسعه شهری از اهمیت زیادی برخوردار است. جامعه شناسان در مورد نحوه پراکندگی تراکم و اثرات تراکم زیاد بر جمعیت، معتقد هستند که تراکم دارای یک سلسله اثرات مثبت و منفی میباشد. اثرات منفی تراکم زیاد را در روابط غیر صمیمی افراد و معاشرت خشک مردم با یکدیگر، ایجاد سرو صدا و نارسائی های روانی، گرانی زمین و اجاره خانه، بزهکاری و جنایت، امکان مخاطرات بهداشتی و بروز بیماریهای واگیر دار میدانند. تاثیرات مثبت تراکم را در تراکم سرمایه و جمعیت در کنار یکدیگر، امکان ایجاد شبکه های برق و آب و بهداشت و امکان اجرای برنامه های عمرانی و توسعه شبکه های ارتباطی و نتیجتاً رشد شهرها تفسیر میکنند. یکی از نکات مهمی که میبایست در نظر داشت این است که در قسمتهائی از یک شهر اگر به افزایش طبقات ساختمانی مسکونی و غیر مسکونی به اندازه ای بیش از حد قابل قبول اقدام شود، معنایش آن است که تاسیسات و تجهیزات شهری مثل شبکه های آب و برق و فاضلاب و غیره نیز میبایستی افزایش یابد و اگر نه بین جمعیت منطقه و خدمات و تسهیلات به نوعی نارسائی به وجود خواهد آمد و بحران شروع میشود. بنابر این تعیین تراکمها ضمن آنکه در رابطه مسائل اقتصادی و فیزیکی قرار دارد از نظر اجتماعی نیز دارای اهمیت است.

از اواسط دهه ۱۳۴۰ با توجه به افزایش جمعیت و توسعه شهری، تاثیر این توسعه بر لایه های پیرامونی شهر آغاز میشود. با توجه به استقرار کارخانه های صنعتی در این ناحیه، جمعیت پذیری ناحیه آغاز میشود و در سالهای بعد از انقلاب به دلیل اراضی ارزان قیمت و ضعف بنیه مالی مهاجرین به طور قابل توجهی در معرض ساخت و ساز قرار میگیرد. ضعف بنیه مالی ساکنین بر کوچک بودن ابعاد قطعات و کیفیت نازل ساخت و ساز نیز تاثیر مستقیم داشته است. بافت کالبدی هم به دلیل نبود طرح مشخص، فاقد پیوستگی لازم بوده و از الگوی خاصی پیروی نکرده و به صورت خود به خودی شکل گرفته است. مشکلی که اکنون در ناحیه وجود دارد عدم تعادل در کاربری زمین شهری است. معمولا در تعیین حدود مساحت های مسکونی و غیر مسکونی به طور منطقی و به صورتی بینابین و حدودی، در نظر گرفتن نیمی از سطح زمین تحت پوشش برای واحدهای مسکونی و نیمی برای تاسیسات وابسته به آن مثل مراکز خرید، راهها، فضاهای آموزشی و فضاهای سبز ضروری است. اگر چه به نسبت اهداف طراحی و برنامه ریزی شهری، لزوم تغییراتی در کاربری اراضی شهری وجود دارد. هنگامی که سرانه ها و تراکم های مسکونی و غیر مسکونی تعیین شد، بر مبنای ضوابط و معیارها به جایگزینی انواع تاسیسات و برآورد نیازمندیها اقدام میشود. وقتی تراکم های جمعیتی تعیین شد تراکم های ساختمانی منتج از نوع طراحی و برنامه ریزی نیز جایگاه ویژه خود را می یابد. اینکه در کدام محله چه تراکمی از جمعیت مورد نظر است، معنای گسترده ای دارد؛ یعنی اینکه برای این جمعیت چه مقدار زمین، چه تعداد مدرسه مورد احتیاج است، شبکه های آب باید دارای چه حجم و مشخصاتی باشند و فضاهای سبز و ورزشی، کتابخانه ها، مراکز فرهنگی باید به نسبت جمعیت دارای چه قابلیت هایی باشد. از این رو کارائی تاسیسات و تجهیزات وابسته به مسکن در یک برنامه موفق بستگی به نوع تراکم مسکونی و میزان جمعیت استفاده کننده از آن دارد. در ناحیه مورد بررسی متاسفانه کاربریهای خدماتی و تاسیسات و تجهیزات شهری دچار کمبود میباشند و در مقابل میتوانیم تسلط کاربری مسکونی را شاهد باشیم. با گسترش روند تغییر کاربری اراضی خدماتی عملا این فرصت به تدریج از دست رفته ویم آن میرود که با تداوم روند، به یک تهدید جدی در زمینه توسعه شهر بدل شود.

مبانی نظری

اصطلاح و مفهوم کاربری زمین، ابتدا در غرب و به منظور نظارت دولتها بر نحوه استفاده از زمین و حفظ حقوق مالکیت مطرح شد؛ ولی همراه با گسترش سریع شهرنشینی و برنامه ریزی شهری و منطقه ای، ابعاد و محتوای این مفهوم روز به روز وسیع تر شده است. کاربری اراضی شهری امروزه در نظامهای پیشرفته برنامه ریزی جهان، در راستای استفاده بهینه از زمین، به صورت آمایش سرزمین و برنامه ریزی فضائی و طرح ریزی کالبد ملی و منطقه ای و محلی تبدیل شده است. به طور کلی میتوان گفت که شکل گیری نظام کاربری زمین در هر جامعه شهری و نحوه تقسیم اراضی و استفاده از آن در فعالیتهای و خدمات مختلف، بازتاب و برآیند عملکرد متقابل مجموعه ای از عوامل و نیروهای مختلف محیطی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، حقوقی و غیره است. از جمله با رشد مناسبات سرمایه داری در شهرها، اقتصاد زمین و اضافه ارزش ناشی از آن (رانت)، به دلیل محدودیت عرضه زمین و تقاضای روز افزون آن، به یکی از عرصه های مهم ثروت اندوزی

و تشدید نابرابری اجتماعی در شهرها بدل شده است که به نوبه به مشکلات برنامه ریزی و طراحی شهری افزوده است. بنابر این میتوان نتیجه گرفت که نقش برنامه ریزی شهری و سرنوشت نهائی طرح های شهری تا حدود زیادی به میزان امکان مداخله و نظارت بر نحوه استفاده از زمین شهری وابسته است. از این دیدگاه یکی از مهمترین اهرمهای موثر برای تکامل برنامه ریزی شهری و غنای طرح های شهری، ایجاد پیش شرطهای لازم برای برنامه ریزی کاربری زمین است. به طوری که تجارب جهانی نشان میدهد، موفقیت در عرصه برنامه ریزی کاربری زمین به همکاری و هماهنگی دو دسته عوامل بستگی دارد که عبارتند از: الف) وجود قوانین و سیاستهای کلان مناسب در زمینه نحوه استفاده از زمین.

ب) استفاده از روشهای کا رآمد در تهیه و اجرای طرح های شهری و برنامه کاربری زمین

اهداف کاربری زمین:

اهداف محیطی: در راستای جلوگیری از تخریب زمین، برقراری ارتباط و پیوند میان شهر و طبیعت، حفظ منابع پایدار و تجدید ناپذیر، حفظ موارث تاریخی و فرهنگی میتوان این اهداف را مطرح نمود.

اهداف اجتماعی: اهداف اجتماعی در راستای افزایش تسهیلات و خدمات عمومی، تقویت هویت محله ای، ارتقاء کیفیت اوقات فراغت، زیبا سازی محیط محلی و شهری مطرح میشود.

اهداف اقتصادی: جلوگیری از سوداگری زمین، بهره برداری بهینه اقتصادی از زمین، تعدیل حقوق مالکیتها، بهره گیری از اضافه ارزش زمین در جهت منافع عمومی از اینگونه اهداف میباشند.

اهداف کالبدی: اهداف کالبدی زمین عبارت است از جلوگیری از تداخل کاربریهای ناسازگار، حفظ تناسب میان توسعه عمودی و افقی، تشویق به تنوع کاربری ها، تدوین ضوابط و معیارها و استانداردهای کاربری

نظریات مربوط به تحقیق

نظریه کارکرد گرایی: این نظریه بر شهر سازی مدرن و تبلور آن در منشور آتن و رواج کاربردی آن به صورت طرح های جامع، اصولا برنامه ریزی شهری به ابزار و کارکردی برای هدایت و نظارت بر توسعه کالبدی شهرها بل گردید. در این راستا بر اساس اصول خرد گرایی و هزینه منفعت، نحوه استفاده و به کارگیری اراضی شهری نیز به عنوان بزاری در جهت تسهیل کارکردهای شهری و تقویت کارائی شهری، تلقی گردید و ضرورت استفاده منطقی و استفاده بهینه از زمین و فضا در دستور کار قرار گرفت. در پرتو این نحوه نگرش، این نظریه بیش از پیش در عرصه کاربری زمین قوت گرفت که با شناسائی و طبقه بندی نیازهای فضائی شهروندان و تامین حداقل یا میانگین زمین لازم برای هر نفر ف میتوان نحوه توزیع اراضی شهری و چگونگی استفاده از آنها را تحت یک انتظام منطقی و یک نظارت آگاهانه در آورد. حاصل نهائی این نظریه، پیدایش و رواج وسیع مفهوم ((سرانه های کاربری زمین)) در شهر سازی جدید است که به شیوه کارکردگرایانه تمام جامعه شهری را به افراد تقسیم میکند که هر کدام دارای فعالیت مشخص هستند و هر یک از این فعالیتها به یک مقدار معین از زمین نیاز دارد.

نظریه اصلاح گرایی: این نظریه معتقد به اختصاص زمین در درون شهرها به انواع فعالیتهای مورد نیاز شهری است و معتقد است، ساماندهی شهرها باید از طریق اختصاص زمین از درون همین جوامع صورت پذیرد.

نظریه مدرنیسم: این نظریه به حول محور مکتب مدرنیسم و در راستای قطع با گذشته و تاریخ و زمان نگاه میکند و فقط و فقط به مسائل معماری میپردازد. انسان در این مکتب عنصری بیولوژیک و دارای عملکردهای ((سکونت، کار، رفت و آمد، اوقات فراغت)) در یک ناحیه خاص است، لذا کاربریهای اراضی شهری بایستی به صورت منطقه بندی و در راستای چهار اصل فوق الذکر صورت پذیرد. در این نظریه موقعیت، مکان، فرهنگ و سنت جایگاهی ندارد. تراکم در این نظریه در شهرها کم و در نواحی خاص پیشنهاد میشود. در این نظریه به کاربریهای فضای سبز و عمودی اهمیت داده میشود.

نظریه فن گرایی: این مکتب معتقد است، زمین برای استفاده عموم آزاد شود و نیز حداکثر استفاده را باید از فن آوری کرد.

نظریه فرهنگ گرایی: این نظریه محورهای معنوی را بر محورهای مادی و کل شهر را بر اجزاء آن و مفهوم فرهنگی شهر را بر مفهوم مادی آن مقدم می شمارد. در این مکتب منطقه بندی در شهر مفهوم ندارد و شهر از طریق سازمانهای اجتماعی و فرهنگی زنده میشود؛ لذا به این نوع کاربری ها اهمیت ویژه داده میشود.

نظریه سلامت روان: این نظریه به مشارکت شهروند در شکل بخشیدن به شهر را توصیه میکند. این نظریه نقش برنامه ریزی را به عنوان عاملی در کاهش بزهکاری گوشزد میکند و دیدی هجران زده نسبت به شهرهای بزرگ صنعتی دارد.

نظریه پست مدرنیسم: در دهه ۱۹۷۰ واژه پست مدرنیسم با شعاری با بار عاطفی و لحن سیاسی صریح بدل شد و پیروان آن در دو جبهه از این واژه استفاده کردند. در یک طرف نو محافظه کاران بودند که میخواستند خود را از شر محتویات به اصطلاح متخاصم برهانند و به سنتهای باز یافته رو آورند و در طرف دیگر برخی از منتقدان رشد اقتصادی بودند که در نظر ایشان ساختمان نوین معماری مدرن مظهر نابودی و برخاسته از مدرنیزاسیون بود. در این نظریه از معماری مدرن و کاربری های بی روح آن همچون تبدیل شهرها به قوطی کبریت بی روح و بدون ارتباط با محیط، وجود برجهای اداری، فروشگاههای بزرگ و غول آسا و بناهای پرهیبت انسان ستیز و نبود مدنیت انتقاد شد و به جای آن ترکیبی از عناصر جدید و سنتی با مفاهیم هنر بومی و هنر متعالی در ساخت و ساز شهرها پیشنهاد کردند.

پیشینه

به طور کلی در دوران پس از انقلاب صنعتی و انباشته شدن شهرها از جمعیت شاغل در بخش صنعتی و توسعه ماشینیسیم، نقطه نظرهای متفاوتی در رابطه با توسعه شهرها و ویژگیهای درونی آنها قوت گرفت. در مطالعه مقدماتی که در سال ۱۹۲۹ و در یک گزارش منتشر شده به وسیله کمیته طرح منطقه ای نیویورک و محیطهای اطراف آن در سال ۱۹۲۹ انجام گرفت، کلرنس پری تئوری واحدهای خودیار را مطرح ساخت که دارای شش ویژگی به شرح زیر بود:

۱) شبکه های اصلی و شبکه های پر رفت و آمد نبایستی از میان بافتهای مسکونی بگذرند. چنین خیابانهایی بهتر است بر محیط پیرامون و اطراف واحدهای مسکونی به وجود آیند.

۲) شبکه راههای داخلی بهتر است که به صورت کوچه های بن بست با وظایف سبکی که به طور عمومی آرامش محله را بر هم نریزد طراحی و تحت ساختمان قرار گیرند. این چنین راههایی بایستی سلامتی، آرامش و حجم کم ترافیک را به طور متناسبی در داخل محله تامین سازند.

۳) جمعیت محله های مسکونی بهتر است که بر مبنای ضروریات و محدوده عملکرد یک مدرسه ابتدائی شکل گیرند، جمعیت مبنای این تئوری در حدود ۵۰۰۰ نفر است.

۴) این واحدهای خودیار بهتر است که به مرکزیت یک مدرسه ابتدائی که در میان فضای سبز قرار گرفته و حدود خدمات آن را محدوده و مرزهای واحد خودیار تشکیل میدهد به وجود آید.

۵) حدود اشغال فیزیکی یک واحد خودیار تقریباً ۱۶۰ ایگر (هر ایگر برابر ۴۰۰۰ مترمربع) بوده و حد تراکم جمعیت نیز ده خانوار در هر ایگر تعیین میشود. شکل واحد همسایگی بهتر است به نحوی باشد که یک کودک پیش از از یک دوم مایل فاصله از واحد مسکونی خود تا مدرسه را به صورت پیاده نپیماید. (هر مایل برابر با ۱۶۰۹ متر).

۶) این واحد به وسیله تاسیسات خرید، مراکز مذهبی، یک کتابخانه و یک مرکز اجتماعی (محله ای) که بهتر است در نزدیکترین فاصله به دبستان قرار گیرد، سرویس دهی گردد.

روش تحقیق:

در این تحقیق هم از روش کتابخانه ای و هم از روش میدانی استفاده شده است. عمده کار به صورت میدانی و از نزدیک می باشد. در روش کتابخانه ای از دیسکهای اطلاعاتی بهره زیادی گرفته شده و در خصوص گردآوری اطلاعات به این روش مشکلاتی مثل عدم اعتماد در ارائه اطلاعات از سوی سازمان شهرداری وجود داشت.

جمع بندی و نتیجه گیری

یکی از مسائل مهم در زمینه کاربری پایدار اراضی شهری مسأله شناخت توانها و محدودیتهای هر منطقه به منظور توزیع متعادل امکانات و خدمات است. امروزه توسعه شهری یکی از مهمترین مسائلی است که برنامه ریزان شهری را درگیر خود نموده است. عدم توجه به عوامل توسعه شهری باعث گسترش و رشد بی رویه شهر و آشفتهگی محیط اجتماعی شهرها میگردد. بسیاری از برنامه ریزان بدون توجه به ظرفیتهای درون شهر از توسعه پیرامونی بهره میگیرند که متأسفانه معضالت بسیاری از قبیل افزایش هزینه ها را در پی خواهد داشت. لیکن تا به امروز تلاشهای زیادی برای توجه به پایدار نمودن توسعه شهرها و بر از بین بردن اثرات منفی گسترش پراکنده شهرها به عمل آمده است. توسعه فضایی کالبدی شتابان و ناموزون شهرهای ایران از جمله تهران، در چند دهه اخیر آثار و پیامدهای نامطلوب اجتماعی، اقتصادی و کالبدی را به دنبال آورده است. هزینه های گزاف حمل و نقل و خدمات رسانی شهری، اتلاف انرژی، تخریب محیطزیست، عدم زیبایی و انسجام محیط شهری، ناپایداری اجتماعی، هدر دادن سرمایه های مادی و اجتماعی در شهر،

تشدید جدایی‌گزینی و بی‌هویتی اجتماعی، از مهمترین مشکلات شهرها در راستای رسیدن به توسعه پایدار شهری بوده است.

منابع و مآخذ

- اذانی، مهری. (۱۳۸۱). توسعه پایدار شهری، پایان‌نامه دکتری، جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه اصفهان.
- اشکوری، سید حسن. (۱۳۷۸). شهر فعال و مدیریت توسعه پایدار شهری، مجموعه مقالات اولین همایش مدیریت توسعه پایدار در نواحی شهری.
- توفیق، فیروز، مسکن، مجموعه مباحث و روشهای شهرسازی، تهران ۱۳۷۰
- حبیبی، سید محسن و مسائلی، صدیقه، سرانه‌های فضاهای شهری، انتشارات ملیزمین و مسکن، تهران، ۱۳۷۸
- دلال‌پور، محمدرضا، برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، دانشگاه تبریز، ۱۳۷۷
- سعیدنیا، احمد، کاربری زمین شهری، جلد دوم، انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری، تهران، ۱۳۷۸
- شیعه، اسماعیل، مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی شهری، انتشارات دانشگاه علوم و صنعت، تهران، ۱۳۶۹
- ۶ صباغ‌کرمانی، مجید، اقتصاد منطقه‌ای، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۸۰