

پیوند حمل و نقل و کاربری زمین

مقدمه

در فصل پیشین به دلایل ناکارآمدی و عدم تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه به‌خصوص طرح‌های جامع و تفصیلی پرداخته شد. در فصل پایانی با توجه به اهمیت برنامه‌ریزی کاربری زمین و برنامه‌ریزی حمل و نقل به عنوان دو ستون اصلی در تهیه طرح‌های جامع شهری تلاش شده است تا به ماهیت این دو برنامه و همچنین، مرجع تهیه و تصویب آن‌ها پرداخته شود و با توجه به آسیب‌شناسی به‌عمل‌آمده راهکارهای اجرایی در ارتباط با بهبود آن‌ها پیشنهاد شود.

هنوز هم یکی از معضلات مهم کلان‌شهرهای امروز، موضوع جابه‌جایی و ترافیک است. افزایش استفاده از انواع وسایل نقلیه از یک سو منجر به افزایش ازحادم و آلودگی هوا می‌شود و از سویی دیگر، اثرات منفی روی سلامت و کیفیت زندگی شهرنشینان می‌گذارد. همچنین، رشد سریع جمعیت و مهاجرت در کشورهای در حال توسعه از جمله کشور ما باعث افزایش دامنه استفاده از وسایل نقلیه شخصی شده است که در نبود یک سیستم حمل و نقل عمومی کارا، استفاده هرچه بیشتر از اتومبیل‌های تک‌سرنشین، ازدحام ترافیک و به دنبال خود آلودگی‌های هوا و صوت را در بر دارد. در این میان، مکان‌یابی فعالیت‌ها اثرات زیادی بر تقاضای سفرهای شهری دارد. ارزیابی اثرات ترافیکی ناشی از برنامه‌ریزی کاربری اراضی بدون شک نیاز به محاسبه و برآورد نرخ تولید سفرهای ناشی از کاربری‌های مختلف دارد. در حقیقت، می‌توان گفت که یکی از دلایل مهم عدم بهبودی در وضعیت ترافیک کلان‌شهرها، برخورد غیر اصولی یا برنامه‌ای با پدیده‌ای است که بر اثر توزیع نامناسب کاربری زمین یا تغییراتی که توسط مدیریت شهری داده می‌شود که مطالعات و طرح‌های مصوب را بی‌اثر می‌کند. به این دلیل، با توجه به ارتباط نزدیک حمل و نقل و کاربری زمین به صورت جدایی‌ناپذیر با یکدیگر نیاز به برنامه‌ریزی کاربری زمین و حمل و نقل یکپارچه در شهرها بیش از پیش احساس می‌شود. اما از مشکلات نظام برنامه‌ریزی کشور ما می‌توان به حوزه مسئولیت و چگونگی فرایند تهیه این برنامه‌ها اشاره داشت که

در حال حاضر این دو برنامه توسط دو نهاد مختلف در کشور تهیه می‌شود و به تصویب می‌رسد.

با توجه به اهمیت کاربری‌های شهری به عنوان نقاط تولید و جذب سفر و برهم‌کنش زیادی که با شبکه حمل‌ونقل دارند. مهندسان حمل‌ونقل و ترافیک معتقدند که باید ارزیابی اثرات یا اثرسنجی ترافیکی برنامه‌ریزی کاربری زمین بر حمل‌ونقل شهری انجام شود؛ البته این موضوع به شرط اینکه کاربری‌ها به طور مستمر توسط مدیریت شهری یا کمیسیون ماده ۵ تغییر نکند، می‌تواند راه‌کار مؤثری تلقی شود. به این دلیل باید در برنامه‌ریزی شهری و حمل‌ونقل هر گونه توسعه و تغییر کاربری بر اساس نوع کاربری و نرخ سفرسازی (میزان) آن و همچنین، نقش کارکردی معابر اطراف آن انجام شود و نیازها و الزامات ترافیکی توسعه کاربری‌ها مد نظر قرار گیرد. بنابراین، در مطالعات اخیری که به بررسی اثرات کاربری زمین و حمل‌ونقل توسط معاونت برنامه‌ریزی و توسعه منابع انسانی و مدیریت مطالعات و پژوهش شهرداری اصفهان تحت عنوان «مطالعه و بررسی اثرات کاربری زمین و حمل‌ونقل (نرخ سفرسازی (میزان) و کاربری‌های اصفهان و تأثیر آن بر حمل‌ونقل پایدار)» انجام شده بر این نکته تأکید دارد که مجموعه فعالیت‌هایی که با هدف اثرسنجی ترافیکی کاربری برنامه‌ریزی شهری و حمل‌ونقل انجام می‌شود، در دنیا جایگاه ویژه‌ای دارد، باید در برنامه‌های توسعه شهر رعایت شود. برای اجرای درست فرایند اثرسنجی ترافیکی کاربری‌ها مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها شامل آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌ها باید در سازمان‌های متولی وجود داشته باشد که از جمله می‌توان به وجود نظام طبقه‌بندی استاندارد کاربری‌ها، نظام طبقه‌بندی کارکردی معابر شهری بر اساس نقش ترافیکی آن‌ها و شیوه‌نامه‌های استاندارد پیام‌دسنجی ترافیکی اشاره کرد.

طرح جامع شهرسازی به ساختار شهری و نظام کالبدی ساختمان‌ها و چگونگی رشد مناطق مختلف شهر می‌پردازد. در واقع، این طرح حدود و الزامات مربوط به نوسازی و ساخت‌وسازهای جدید در نواحی مختلف شهر را بر اساس نوع کاربری نواحی مختلف شهر با اهداف تعیین شده برای آن مشخص می‌کند، در حالی که طرح جامع حمل‌ونقل به طور کلی به مسائل عرضه و تقاضای حمل‌ونقل شهری می‌پردازد و بر حسب نیاز در موارد مختلف، پروژه‌هایی را برای بهبود وضعیت ترافیک تعریف می‌کند. بنابراین، برنامه‌ریزی شهری و حمل‌ونقل را می‌توان به عنوان دو ستون اصلی برنامه‌ریزی یک شهر به حساب آورد، چرا که جابه‌جایی ایمن، پایا و کارآمد شهروندان و کالاها به طور قابل توجهی به توسعه اقتصادی و اجتماعی شهر کمک می‌کند. همچنین، با رشد روزافزون جمعیت همراه با فرسوده شدن شهر و زیرساخت‌های حمل‌ونقلی آن، نیازی بیش از پیش به روش‌ها و تکنیک‌های کارآمد و به‌صرفه برای توسعه، ساخت، نگهداری، نظارت و مدیریت آن‌ها احساس می‌شود.

سازمان فضایی هر شهر از دو جهت بر شیوه جابه‌جایی در شهر تأثیر می‌گذارد؛ نخست چگونگی طراحی کالبد شهر در مقیاس‌های خرد و کلان که موجب حمایت از شیوه‌های خاص حمل‌ونقل همچون استفاده بیشتر از حمل‌ونقل پاک (مترو، اتوبوس، دوچرخه و پیاده‌روی) در سفرهای شهری می‌شود، دوم اینکه محل و شیوه قرارگیری مراکز عمده کار و فعالیت

همچون نواحی تجاری مرکزی یا اداری بر احتمال افزایش استفاده از حمل و نقل عمومی توسط مردم نیز تأثیر می‌گذارد و این خود می‌تواند از ازدحام و استفاده از خودروی شخصی جلوگیری کند.

از طرف دیگر، شوربختانه قوانین موجود در ایران، تهیه طرح جامع شهر را به عهده وزارت راه و شهرسازی و تصویب آن را به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران محول کرده است، در حالی که مطالعات طرح جامع حمل و نقل در کلان‌شهرها به عهده شهرداری‌ها است، اما تصویب طرح جامع حمل و نقل در شورای عالی ترافیک انجام می‌شود که این امر زیر نظر وزارت کشور است. به این دلیل، عدم یکپارچگی یا هم‌زمانی تهیه و تصویب این دو طرح باعث مشکلات و ناکارآمدی‌های زیادی شده است. به علاوه، در حال حاضر نیز در مورد تقدم و اولویت کاربری زمین بر کاربری حمل و نقل و وفاقی بین دست‌اندرکاران امر وجود ندارد. بنابراین، با توجه به اینکه روند حاکم بر تهیه طرح‌های جامع حمل و نقل و شهرسازی به طور مستقل از یکدیگر بوده و به طور کلی، می‌توان گفت که با توجه به نبود ارتباط سیستمی بین این دو طرح یا حداقل ارتباط کم‌رنگی که بین این دو طرح وجود دارد، در بسیاری موارد یکی از طرح‌ها پیش از دیگری تهیه می‌شود و این تقدم و تأخر نیز قاعده‌مند و برنامه‌ریزی شده صورت نمی‌گیرد. همه این موارد باعث شده است که اثر قابل توجهی از تعاملات بین تهیه‌کنندگان این دو طرح دیده نشود. با بررسی اجمالی موضوعات مورد بحث در طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل، می‌توان به ارتباط نزدیک و اثرگذاری متقابل هریک از دو طرح بر دیگری پی برد. به بیان دیگر، اندرکنشی بین دو طرح یادشده وجود دارد که به عنوان مثال می‌توان به اثرات القایی مستحدثات جدید بر شبکه معابر پیرامونی آن اشاره کرد. همچنین، بدون شک ایجاد راه‌های جدید و گسترش دسترسی به مناطق مختلف شهری می‌تواند بر ساخت‌وساز و کالبد شهری نواحی و مناطق شهری اثرگذار باشد. به این ترتیب، با در نظر گرفتن محتوا و موضوعات هر دو طرح به صورت هم‌زمان و در قالبی یکپارچه امری ضروری است و نیاز است تا حرکت به این سمت با اقدامات متناسب و سنجیده صورت پذیرد. این مسئله، موضوعی است که تا به امروز به طور دقیق و همه‌جانبه به آن پرداخته نشده و جدایی روند تهیه طرح‌های یادشده منجر به هدررفت سرمایه‌های ملی و بروز مشکلات در زمینه حمل و نقل و توسعه شهری شده است. به این ترتیب، با در نظر گرفتن موضوعات هر دو طرح به صورت هم‌زمان و در قالبی یکپارچه امری است که حرکت به سمت آن ضرورتی مسلم به شمار می‌آید و باید برای حرکت به این سمت اقدامات متناسب و سنجیده ارائه شود. بنابراین، هدف فصل پایانی این کتاب، پرداختن به آسیب‌شناسی اجمالی به این موضوع و شناخت بیشتر خوانندگان به چگونگی فرایند آن و توجه به اهمیت مسئله است تا راهکارهای عملی برای برون‌رفت از این معضل در شهرها نیز پیشنهاد شود. بدون شک این موضوع نیازمند مطالعه جداگانه همه‌جانبه‌ای است که امید می‌رود دست‌اندرکاران طرح‌های توسعه شهر به خصوص وزارت راه و شهرسازی به طور جد این مهم را در دستور کار خود قرار دهد. بنابراین، در این فصل با توجه به اهمیت ارتباط تنگاتنگ برنامه‌ریزی کاربری‌های اراضی شهری و حمل و نقل شهری، به بررسی روابط برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری با برنامه‌ریزی شهری پرداخته شده است، چرا که برای هر نوع برنامه‌ریزی، باید به شناخت کافی از این

دو برنامه دست یافت. موضوعی که در اینجا با اهمیت به نظر می‌رسد، اهمیت نقش تعاملی حمل‌ونقل شهری با تحولات ساختاری و توسعه‌یابی شهرها به‌ویژه در درازمدت است که شاید بتوان گفت که عامل مؤثر در شکل‌گیری شهرهاست.

الگوهای برنامه‌ریزی حمل‌ونقل و کاربری زمین

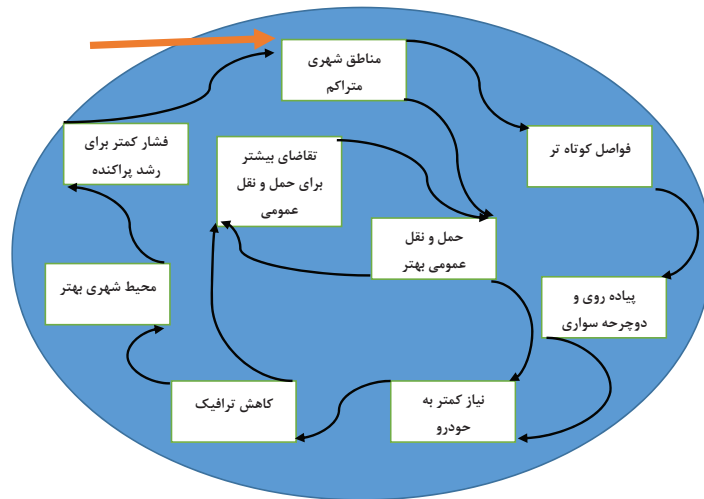
سیاست به‌کارگیری الگوهای کاربری زمین می‌تواند به طور چشم‌گیری الگوهای حمل‌ونقل را تحت تأثیر قرار دهد. صرافی و همکاران (۱۳۹۳: ۲۱۵) در کتاب *اندیشه‌های نو در برنامه‌ریزی* به نقل از هندی^۱ این‌گونه بیان می‌کنند که کاربری زمین و حمل‌ونقل نقش عمده‌ای هم در پراکنده‌رویی و هم در تخمین هزینه‌های آن دارد. به اعتقاد هندی این پیوند، نخست سیاست‌ها و سرمایه‌گذاری‌های حمل‌ونقل بر الگوهای توسعه‌ی اثر می‌گذارد و ممکن است سرمایه‌گذاری‌های حمل‌ونقلی منجر به پراکنده‌رویی شود یا به آن کمک کند. از سوی دیگر، این سرمایه‌گذاری‌ها همچنین می‌تواند همانند راهبردهای رشد هوشمند برای مقابله با پراکنده‌رویی عمل کند. دوم الگوهای توسعه، شیوه سفر را را تغییر می‌دهند و در صورت تغییر در برنامه‌ریزی مناطق حومه‌ای استفاده از حمل‌ونقل پاک را با مشکل روبه‌رو می‌کند و در نتیجه، استفاده از خودروی شخصی به یک ضرورت مبدل شود. در حالی که سیستم‌های رشد هوشمند می‌تواند با پراکنده‌رویی مقابله کند. همچنین، به نقل از نیومن و کن ورتی^۲ که معتقدند در جوامعی که گرایش به توسعه حومه‌های کم‌تراکم، ناحیه‌بندی بر اساس تفکیک کاربری‌ها، الگوهای سلسله‌مراتبی خیابان‌ها، احداث جاده و پارکینگ بیش از اندازه و برنامه‌ریزی و طراحی مکان‌های خودرومحور همچنان ادامه دارد، وابستگی به خودرو نیز افزایش خواهد یافت. به این دلیل، به اعتقاد کیتنگ^۳ بسیاری از کارشناسان به این نتیجه رسیده‌اند که حمل‌ونقل پایدار مستلزم به‌کارگیری الگوهای کاربری زمین با تراکم بیشتر است که با شیوه‌های جایگزین حمل‌ونقل سازگار باشد. کیتنگ رابطه بین حمل‌ونقل و کاربری زمین را به طور شماتیک در شکل ۱-۱۰ نشان داده است.^۴

1. Handy, 2002

2. Newman & Kenworthy, 1998

3. Kittang

۴. صرافی، مظفر و همکاران (۱۳۹۳)، *اندیشه‌های نو در برنامه‌ریزی شهری*، انتشارات قدیانی، تهران



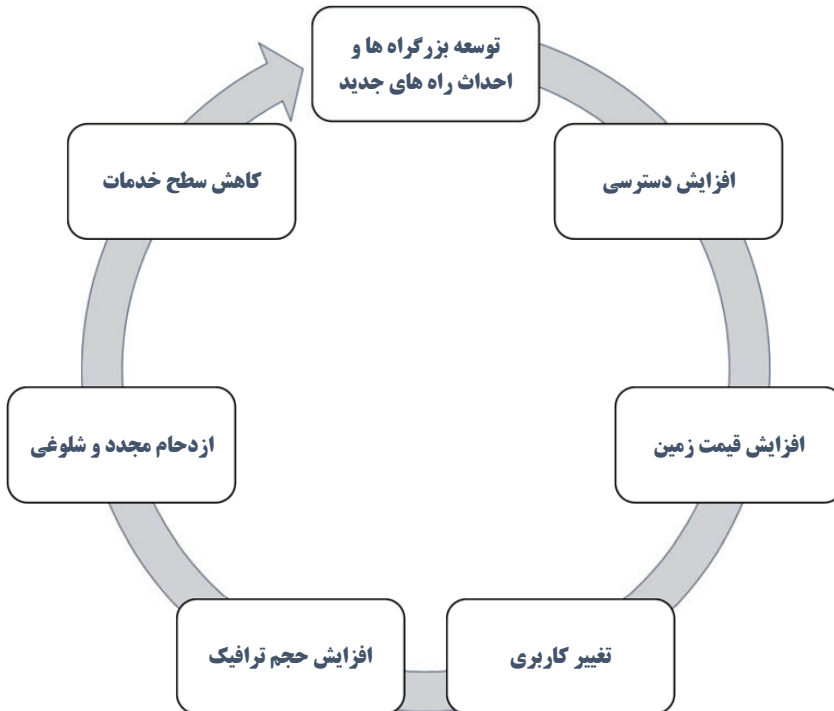
شکل ۱-۱۰: رابطه بین حمل و نقل و کاربری زمین
منبع: (Kittang, 2010)

تعامل بین کاربری اراضی حمل و نقل

همان طور که اشاره شد، یکی از مسائل مهم در سیستم حمل و نقل شهری، پیوند تنگاتنگ بین کاربری اراضی و حمل و نقل است. مباحث نظری در مورد ارتباط بین حمل و نقل و کاربری‌ها به دهه ۱۹۵۰ میلادی برمی‌گردد. از آن زمان تا کنون در میان مباحث جامعه‌شناسان، اقتصاددانان، جغرافی‌دانان، شهرسازان و مهندسان ترافیک و حمل و نقل شهری تداوم یافته است. البته در دهه ۱۹۹۰ به بعد بیشتر برنامه‌ریزان حمل و نقل اذعان داشتند که دیگر آنان را از ازدحام در شهرها خلاصی نیست. با اینکه سرمایه‌گذاری کلانی در بسیاری از شهرها برای توسعه و تعریض معابر و افزایش ظرفیت آن‌ها صورت گرفته، با این وجود ازدحام ترافیک رو به فزونی است. دلیل این امر رشد شهرنشینی، افزایش تعداد افراد شاغل خانوار، افزایش درآمد خانوار، افزایش بعد خانوار، افزایش سطح درآمد و عوامل دیگر باعث افزایش تقاضا در شهرها شد. بدون شک، تقاضا فشار سنگینی بر عرضه نیز وارد می‌سازد که نتیجه آن ازدحام و ترافیک است. همچنین، هر ظرفیت جدیدی باعث افزایش قیمت زمین و تغییر کاربری آن می‌شود که در نتیجه به افزایش تعداد سفرها می‌انجامد.

مهندسان ترافیک سال‌ها برای برون‌رفت از ازدحام ترافیک از گزینه‌های مختلف از جمله تعریض یا ایجاد راه موازی برای افزایش ظرفیت ترافیک استفاده می‌کنند. نمودار شکل ۱-۲۰ نشان می‌دهد با توسعه شریان یا بزرگراه و احداث راه‌های جدید بدون شک در کوتاه‌مدت دسترسی اتومبیل‌ها بهبود می‌یابد، اما شکی نیست که با افزایش سطح دسترسی،

قیمت زمین در اطراف شریان افزایش و این خود موجب تغییر کاربری و افزایش حجم دوبارهٔ ترافیک می‌شود. با افزایش حجم ترافیک، ازدحام مجدد و شلوغی ما شاهد کاهش سطح سرویس^۱ و بازگشت به مرحلهٔ نخست هستیم، بنابراین این چرخهٔ معیوب اقدام که متأسفانه هنوز هم در برخی شهرها توسط شهرداری‌ها انجام می‌شود، باید توسط مدیریت شهری و مهندسان طراحی متوقف شود.



شکل ۲-۱۰: چرخهٔ معیوب توسعهٔ شریانی و بزرگراه‌ها

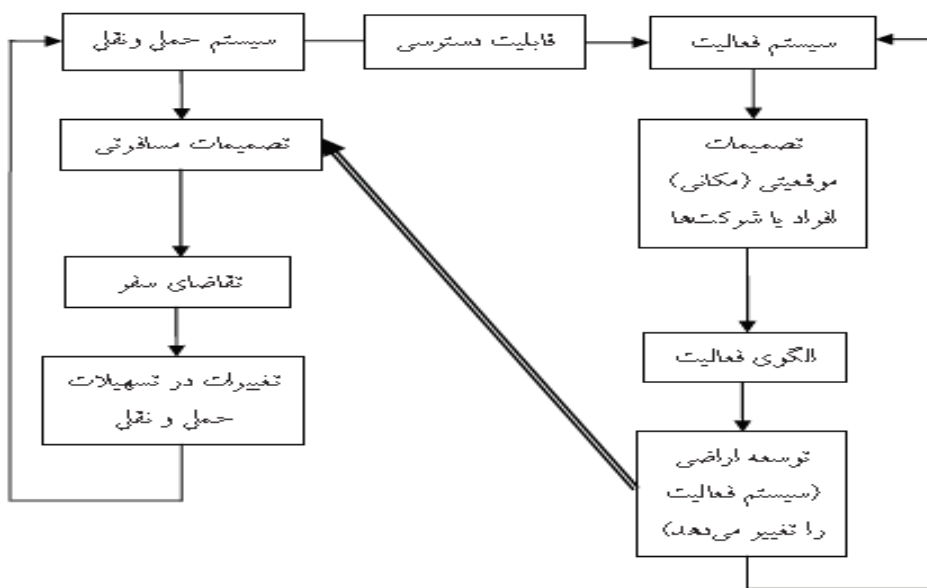
Source: Vergil G. Stover, Frank J. Koepke (1988), transportation and development, Prentice-Hall

امینی‌نژاد و افتخاری در کتاب مقدمه‌ای بر حمل‌ونقل شهری به نقل از مییر و همکاران^۲ نیز به ارتباط بین کاربری اراضی و حمل‌ونقل اشاره کرده‌اند که این ارتباط در شکل ۱۰-۳ ارائه شده است. البته، این نمودار بیشتر ناظر بر شکل کوتاه‌مدت روابط حمل‌ونقل و کاربری‌ها است و حالت درازمدت در ادامه آمده است. در این نمودار نشان می‌دهد که تغییر یا توسعهٔ کاربری اراضی برای کاربرد خاص، باعث تولید سفرهای جدید اخذ شده از آن یا سفرهای جدید جذب شده به آن

۱. Level of service (LOS)

۲. امینی‌نژاد، سید رامین و افتخاری، قدرت (۱۳۹۸)، مقدمه‌ای بر حمل‌ونقل شهری، انتشارات پیام نور

یا هر دو می‌شود. بنابراین، توسعه کاربری زمین در شهرها تقاضای سفر جدیدی را ایجاد می‌کند و در نتیجه به تسهیلات حمل و نقل جدیدی نیازمند است. این امر خواه در شکل احداث زیرساخت‌های جدید یا عملکرد کارتر تسهیلات موجود پدید می‌آید یا بهبود سیستم حمل و نقل از طریق این گونه اقدامات، دسترسی را به مراکز موجود کار و فعالیت‌ها بیشتر می‌کند. از این طریق، اراضی مرغوب‌تر (مطلوب‌تر) شده و ارزش قیمت آن‌ها افزایش می‌یابد. افزایش دسترسی و بالا رفتن قیمت زمین به نوبه خود بر تصمیم‌گیری‌های مکانی (موقعیتی) افراد و بنگاه‌های اقتصادی تأثیرگذار است و یک بار دیگر باعث به زیر ساخت و ساز رفتن یا تسلط بر زمین‌های جدیدی می‌شود. این چرخه دوباره کار خود را شروع می‌کند و تا وقتی که به یک تعادل نرسد یا تا زمانی که برخی عوامل بیرونی به مداخله نپرداخته‌اند، ادامه می‌یابد. یکی از ابعاد مهم این ارتباط، زمانی است که چرخه خود را کامل می‌کند. البته، باید دانست گسترش کاربری‌ها یا تسهیلات حمل و نقل در نهایت به تحولات جدید می‌انجامد.



شکل ۳-۱۰: تعامل بین کاربری ارضی و حمل و نقل شهری^۱

.Source: Meyer M. D. et al (2001). Urban Transportation Planning, 3rd Ed. Mc Graw Hill Pub

بنابراین، الگوی کاربری زمین تحت تأثیر قابلیت دسترسی ایجادشده توسط سیستم حمل و نقل از یک سطح و محل فعالیت به سوی دیگری است. از سوی دیگر، الگو، حجم، توزیع و نوع وسیله نقلیه (در سفرهای انجام‌شده) بیشتر تابعی از

1. Meyer M. D. et al, 2001

توزیع فضایی کاربری‌ها است. این بحث را می‌توان از دو جنبه کوتاه‌مدت و درازمدت مورد کنکاش قرار داد. شکی نیست که در کوتاه‌مدت کاربری اراضی در عملکرد حمل‌ونقل تأثیر زیادی دارد. برای مثال، ایجاد یک مرکز خرید یا فعالیت تجاری عمده در کنار یک شریان اصلی یا بزرگراهی یا حتی در محلات حومه‌ای، احتمالاً بر شبکه اطراف آن تأثیر شدید ترافیکی خواهد داشت. برای برون‌رفت از این مسئله مدیریت شهری گاهی راه حل را در تعریض خیابان یا فراهم ساختن شرایط گذرگاهی بهتر می‌پندارد. در حالی که مجوز ایجاد یک ساختمان اداری جدید در محدوده مرکزی شهر، فشار زیادی بر شبکه اطراف یا توان ایستگاه متروی مجاور آن برای پاسخ‌گویی به هجوم ساعت‌های اوج وارد خواهد آورد. نمونه بارز این فشار ترافیکی را در حال حاضر می‌توان در ایجاد مراکز خرید عمده یا مگامال‌هایی که در مجاورت شریان‌های اصلی، بزرگراه‌ها یا حتی در مناطق مسکونی در سال‌های اخیر در تهران و بسیاری از شهرهای بزرگ ایران ایجاد شده است، به‌وضوح مشاهده کرد. بسیاری از این مراکز خرید در طرح‌های توسعه شهر نیست و فقط با مجوز شهرداری‌ها حاصل از تغییر کاربری با هدف سوداگری زمین و فروش تراکم در شهر در جهت منافع کوتاه‌مدت صورت پذیرفته و به تبعات حاصل از اثرات ترافیک، پیامدهای اجتماعی یا آسایش ساکنان اطراف توجهی نشده است. اطلس مال، کوروش، پالادیوم، مجتمع تجاری ارگ تجریش ... از نمونه‌ها بارز در این زمینه در دهه اخیر است که به طور یقین در آینده باید از جیب شهروندان شهر برای رفع مشکلات ترافیکی آن هزینه‌های زیادی کرد.

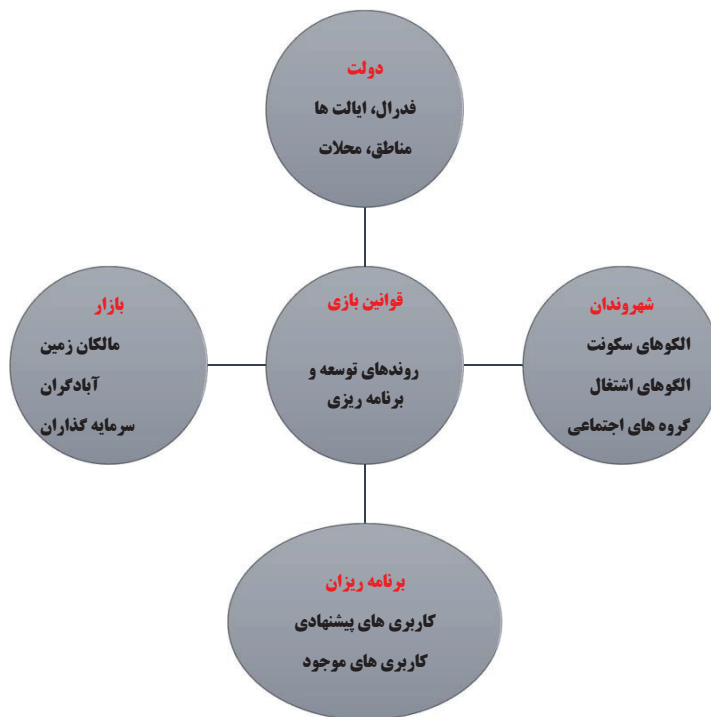
عوامل و پیامدهای تغییر کاربری زمین

همان طور که در فصل هشتم و همچنین، در مقاله «کندوکاوی بر عملکرد کمیسیون ماده ۵ در یک دوره ۱۰ ساله» که در ضمایم این کتاب نیز آمده، اشاره شده است. تغییرات زیادی در طرح جامع و تفصیلی از طرف مدیریت شهری و از طریق کمیسیون ماده ۵ بر طرح توسعه شهر تا کنون اعمال شده و می‌شود که این مسئله یا ناشی از نیاز شهر یا در جهت منافع عده‌ای یا به منظور درآمدزایی صورت می‌پذیرد و این مسئله تقریباً به یک روال معمول و یک اصل اجتناب‌ناپذیری در شهرها تبدیل شده است. بدون شک، این تغییرات کاربری و افزایش تراکم‌ها به‌خصوص در سازمان فضایی شهر و به تبع در سیستم حمل‌ونقل و جابه‌جایی اثرات زیادی دارد و در برخی موارد مطالعات قبلی را ناکارآمد می‌کند.

سلطانی (۱۳۹۵: ۱۴) در کتاب برنامه‌ریزی زمین شهری به نقل از چاپین و کیسر (۱۹۷۸)^۱ تغییر کاربری را حاصل میان‌کنش سه عامل اقتصادی، قوانین اجتماعی و علایق و ارزش‌های عمومی می‌داند و همچنان که در شکل ۱۰-۴ نیز نشان داده شده است، تغییرات کاربری زمین شهری متأثر از مجموعه نیروهایی است که به نوبه خود حاصل دخالت چهار دسته از عوامل شامل دولت (نیروهای اداری)، بازار (نیروهای اقتصادی)، شهروندان (ارزش‌های اجتماعی) و برنامه‌ریزان است.^۲

۱. Chapin and Kaiser Ej (1979), Urban land Use Planning (3rd Ed), University of Illinois Press, Urbana

۲. سلطانی، علی (۱۳۹۵)، برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری، چاپ اول، انتشارات دانشگاه شیراز



شکل ۴-۱: عوامل مؤثر بر تغییرات کاربری زمین شهری
منبع: (Kaiser et al, 1995)

- چاپین و کیسر روند توسعه شهری و تغییر کاربری را به بازی تشبیه کرده اند که چهار عامل زیر در آن دخالت دارند:
۱. **دولت:** شامل کلیه نهادها سازمان ها وزارتخانه ها و دواير دولتی است که در سطح ملی منطقه ای استانی و محلی فعالیت داشته و همچنین، تمامی منصوبان و منتخبان بخش دولتی و خصوصی که در قانون گذاری و تصمیم گیری های کلان دخالت دارند.
 ۲. **بازار:** مجموعه ای از صاحبان املاک، آبادگران و عاملان توسعه، مقاطعه کاران و انبوه سازان، سرمایه داران و دلالان که به دنبال کسب منفعت مالی از توسعه هستند.
 ۳. **شهروندان:** شهروندان به عنوان کاربران و ذی نفعان توسعه، منافع مختلفی را نمایندگی می کنند که در قالب الگوهای سکونت، اشتغال و فعالیت های اقتصادی ظاهر می شوند.
 ۴. **برنامه ریزان:** وظیفه برنامه ریزان، هماهنگ سازی بین طرف های بازی است.
- به اعتقاد آن ها، سه گروه اول در رقابت با یکدیگرند، اگرچه وابستگی متقابل دارند، به گونه ای که ادامه این بازی منوط

به موافقت سایر بازیگران است. مسئله مهم در این مورد بی‌توجهی به منفعت عمومی و شهر از طرف بازیگران است، چرا که هر گروه به دنبال استفاده حداکثری منافع خود است که البته در مناطق مختلف شهری با توجه به قیمت و ارزش زمین این رویکرد متفاوت است. به این دلیل الزام به رعایت طرح توسعه شهر می‌تواند منافع مشترک بین گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ را تأمین کند و از طرف دیگر، جلوگیری از تغییر کاربری موجب خواهد شد که شبکه حمل‌ونقل اطراف نیز تحت تأثیر جدی قرار نگیرد.

هدف از برنامه‌ریزی جامع و حمل‌ونقل شهری

همچنان که در فصول پیشین نیز بیان شد، برنامه‌های توسعه شهری به منظور دستیابی به اهدافی ازپیش تعیین‌شده و حرکت به سمت بهبود روزافزون کیفیت زندگی مردم است. اما در میان انبوه جوانبی که در شهرهای جوامع امروزی نیاز به برنامه‌ریزی اصولی و دقیق دارد؛ همچنان که در جلد ششم کتاب روش‌های تحقیق‌پذیری- استانداردهای برنامه‌ریزی و طراحی شهری/انجمن شهرسازی/امریکا آمده است، دو برنامه جامع شهر و حمل‌ونقل اهمیت ویژه‌ای دارد، چرا که این دو برنامه دارای نوعی برهم‌کنشی^۱ هستند. تأثیر متقابل این دو برنامه بر هم ایجاد می‌کند که مشاوران در تهیه آن‌ها هماهنگ با هم در برنامه‌ریزی اقدام کنند و ضرورت دارد تا درک بهتری از این تعامل یا برهم‌کنش این دو برنامه داشته باشند تا در اتخاذ سیاستی کارآمدتر و عادلانه‌تر برای دستیابی به اهداف مطلوب توسعه زمین و حمل‌ونقل توفیق یابند.^۲

نظریه‌های طراحی و برنامه‌ریزی شهری حداقل در یک قرن پیش با مفاهیم دسترسی و به‌طور کلی، فراهم ساختن امکانات مناسب برای جابه‌جایی افراد سروکار داشت. بنابراین، الگوی مناسب پیشنهادی برای توسعه و رشد فیزیکی شهرها تا حدودی متأثر از پیمایش حداکثر مسافت و سرعت انتقال افراد در شهر بود. تا جنگ جهانی دوم، بسیاری از شهرهای غربی سیستم‌های ریلی موفق داشتند و ارتباط بین شهرها با نظام ریلی برقرار می‌شد. همین امر ساختار فضایی شهرها را برای جابه‌جایی آسان تبیین می‌کرد. همچنان که برای مثال در شهر لندن تا دهه ۱۹۵۰، اغلب دست‌اندرکاران و برنامه‌ریزان حمل‌ونقل بودند که با توجه به امکانات حمل‌ونقلی، محدوده گسترش شهر را برای برنامه‌ریزان شهری تعیین می‌کردند.^۳

شکی نیست که حمل‌ونقل اثر زیادی بر توسعه اقتصادی و فضایی مناطق شهری دارد و جذابیت‌های مکان‌های شهری برای سکونت، کار یا فعالیت تا حد زیادی وابسته به دسترسی نسبی به کیفیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل دارد. الگوهای کاربری بر دسترسی اثر می‌گذارد، به اعتقاد لیتمن^۴ دسترسی یعنی توانایی معمولی مردم برای رسیدن به خدمات

1. Interaction

۲. روش‌های تحقیق‌پذیری استانداردهای برنامه‌ریزی و طراحی شهری انجمن شهرسازی امریکا، جلد ششم ص ۲۵۳، انتشارات جامعه مهندسان مشاوران ایران

3. Ross, 1998

4. Litman, Todd (2003), Evaluating Criticism of Smart Growth, Victoria Transport Policy Institute

و فعالیت‌های پیش‌بینی شده که خود نیز بر تحرک اثر می‌گذارد و در نتیجه، بر کیفیت و نوع فعالیت‌هایی که در مناطق شهری رخ می‌دهد، مؤثر است. گرچه اهداف برنامه‌ریزی حمل و نقل و موضوع دسترسی در سال‌های اخیر تغییر نکرده است، اما نوع وسیله دسترسی به مقاصد شهری تغییر چشم‌گیری کرده است. به این دلیل پارادایم جدید برنامه‌ریزی حمل و نقل با ویژگی کاهش ترافیک در مقابل پارادایم برنامه‌ریزی حمل و نقل سنتی با ویژگی افزایش ظرفیت و گسترش جاده‌ای شکل گرفته است. به بیان دیگر، برنامه‌ریزی هزاره سوم به همان اندازه که در قرن بیستم بر اولویت جابه‌جایی وسایل نقلیه موتوری تأکید داشت و شهرها را در سلطه بلامنازع اتومبیل‌ها قرار داده بود؛ امروز به رویکرد جدید حرکت مردم و تسهیل دسترسی عادلانه به خدمات برای همگان با حمل و نقل پاک تأکید دارد.

سال‌ها مهندسان ترافیک و مدیریت شهری در برنامه‌ریزی سنتی بر این عقیده بودند که برای حل مشکل ازدحام ترافیک، با وجود آنکه افزایش فضای جاده بیشتر و عریض کردن آن، استفاده از خودرو را برمی‌انگیزاند و موجب رشد استفاده از خودرو می‌شود، اما افزایش فضای جاده‌ای را راه حل برون‌رفت از معضل ترافیک می‌دانستند و به این دلیل، افزایش ظرفیت از طریق توسعه فضای جاده‌ای و رشد جابه‌جایی را به جای کاهش آن تشویق می‌کردند تا اینکه نظریه «تبخیر ترافیک» کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۵ این تفکر را تغییر داد که اگر فضای جاده کم شود، ترافیک کاهش می‌یابد و سطح کلی زیرساخت ثابت می‌ماند.^۱ دلیل عمده این مسئله این است که با کاهش فضای خیابان‌ها گرچه مقداری از ترافیک‌ها که به خیابان‌های مجاور در شروع طرح انتقال می‌یابد، اما بعد از مدتی با تغییر رفتار سفرراندگان ناپدید یا تبخیر می‌شود. این نظریه نیز با نظریه متضاد «پدیده ترافیک القایی» که با تخصیص یا افزایش فضای جاده‌ای ترافیک پس از مدت کوتاهی افزایش می‌یابد نیز اثبات می‌شود.^۲ در این بخش تلاش شده است تا مروری بر اهداف کلی برنامه‌ریزی کاربری زمین و حمل و نقل به طور اجمال صورت پذیرد.

الف: اهداف برنامه‌ریزی کاربری زمین

زیاری در کتاب *برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری*، برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری را ساماندهی مکانی و فضایی فعالیت‌ها و عملکردهای شهری بر اساس نیازهای جامعه شهری تعریف کرده است. به بیان دیگر، برنامه‌ریزی کاربری اراضی به اعتقاد سعیدنیا (۱۳۸۷: ۱۲) علم تقسیم زمین و مکان برای کاربردها و مصارف مختلف زندگی است. به این دلیل، به اعتقاد چاپین و کیسر مکان‌یابی فعالیت‌های مختلف شهری باید در انطباق و هماهنگی با یکدیگر و سیستم‌های شهری قرار گیرد^۳، به اعتقاد سعیدنیا (۱۳۹۹)^۴ در تعیین مشخصات مکانی هر نوع استفاده از زمین یا فعالیت شهری، دو

۱. Efroymson and Shama, 2007

۲. صرافی، مظفر و همکاران (۱۳۹۳)، اندیشه‌های نو در برنامه‌ریزی شهری، انتشارات قدیانی، تهران

۳. زیاری، کرامت‌الله (۱۳۸۹)، برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، انتشارات دانشگاه تهران

۴. سعیدنیا، احمد (۱۳۹۹)، کاربری زمین، کتاب سبز راهنمای عمل شهرداری‌ها، انتشارات مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی

عامل هدایت‌کننده، یعنی عامل رفاه اجتماعی و عامل رفاه اقتصادی ملاک سنجش قرار می‌گیرند. براساس این دو عامل بسیار کلی، شش شاخص سازگاری، آسایش، کارایی، مطلوبیت، سلامتی و ایمنی در مکان‌یابی عملکردهای شهری، ملاک برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری قرار می‌گیرد. برنامه‌ریزی اراضی شهری به اعتقاد مهدی‌زاده (۱۳۷۹: ۷۹) نیز وابسته به چهار هدف کلان اقتصادی، اجتماعی و محیطی و کالبدی است که به منظور آمایش فعالیت‌های مختلف از جنبه‌های گوناگون مورد اشاره و شناخت ضعف‌ها و قوت‌های آن انجام می‌شود. در این مطالعات برنامه‌ریزی اهداف کلان کالبدی، اهداف زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی به شرح زیر مد نظر برنامه‌ریزان است:

● اهداف فضایی- کالبدی

ایجاد تنوع، سازگاری، ایمنی، تناسب، سلامت عمومی و زیبایی بصری را می‌توان از اهداف مهم فضای- کالبدی به شمار آورد.

● اهداف زیست‌محیطی

از مهم‌ترین اهداف محیط زیستی در برنامه‌ریزی کاربری زمین جلوگیری از تخریب منابع تجدیدناپذیر، حفظ اکوسیستم و استفاده از منابع و انرژی‌های جایگزین و مکان‌های بارزش است. بنابراین، کاهش اثرات مخربی که در نتیجه استقرار کاربری‌ها ایجاد می‌شود، مد نظر برنامه‌ریزان است.

● اهداف اجتماعی

دسترسی عادلانه همگان به زمین، حق بهره‌برداری همگانی از زمین، توزیع بهینه کاربری‌ها، افزایش امکانات و تسهیلات و خدمات عمومی، ارتقای کیفیت کاربری و تقویت هویت محلی از اهداف اجتماعی شناخته می‌شود.

● اهداف اقتصادی

به رسمیت شناختن حقوق مکتسبه، در نظر گرفتن منافع عمومی در ارتباط با ارزش اضافی تثبیت کاربری‌ها، تعدیل حقوق مالکیت و اختلاط کاربری‌ها در مکان‌ها مناسب از اهداف اقتصادی محسوب می‌شود.^۱

ب: اهداف برنامه‌ریزی حمل‌ونقل

حمل‌ونقل به شکل‌گیری سلامت اقتصادی ناحیه و کیفیت زندگی کمک می‌کند. سیستم حمل‌ونقل علاوه بر مهیا کردن جابه‌جایی کالا و انسان، به واسطه دسترسی به زمین، بر الگوهای رشد و فعالیت اقتصادی نیز اثر می‌گذارد. علاوه بر این، کارایی سیستم حمل‌ونقل بر نگرانی‌های سیاست عمومی مانند کیفیت هوا، مصرف منابع محیط زیستی، برابری اجتماعی، کاربری زمین، رشد شهری، توسعه اقتصادی، ایمنی و امنیت نیز مؤثر است و تأثیر برنامه‌ریزی حمل‌ونقل ارتباطات حیاتی میان حمل‌ونقل و دیگر اهداف اجتماعی را شناسایی می‌کند. بدون شک، فرایند برنامه‌ریزی حمل‌ونقل

۱. زیاری، کرامت‌الله (۱۳۸۹)، برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران

تنها فهرست شبکه خیابان‌ها یا پروژه‌های بزرگراهی نیست، بلکه نیازمند استراتژی‌های در حال توسعه به منظور اجرا، مدیریت، نگهداری و تأمین مالی سیستم حمل و نقل به‌خصوص حمل و نقل عمومی برای پیشرفت اهداف بلندمدت شهر مد نظر برنامه‌ریزان و کارشناسان حمل و نقل و ترافیک است. از مهم‌ترین اهداف برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری می‌توان به توسعه شبکه راه‌ها برای تأمین نیازهای حمل و نقل شهری، طراحی مؤثر شبکه راه ایمن و کارآمد برای وسایل نقلیه، پیاده و دوچرخه با اولویت حمل و نقل پاک برای ارتقای استانداردهای الگوی کاربری زمین و حمل و نقل که از پیاده، دوچرخه و حمل و نقل عمومی پشتیبانی کند و در نهایت، تعداد و مسافت سفر با وسیله نقلیه شخصی را کاهش دهد، است. بنابراین، اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌ها برای کاهش تقاضای سفر با توجه به رابطه متقابل حمل و نقل و کاربری زمین برای فراهم کردن شیوه‌های مختلف حمل و نقل و توسعه سیستم حمل و نقلی که محیط طبیعی و مصنوع را ارتقا دهد، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

بنابراین، هدف فرایند برنامه‌ریزی حمل و نقل فراهم کردن اطلاعات و داده‌های مورد نیاز برای اخذ تصمیم در مورد اینکه در چه زمانی و چه موقع و در کجا، باید در سیستم حمل و نقل بهبودهایی ایجاد شود و در نتیجه، از طریق این بهبود، الگوهای سفر و توسعه کاربری‌ها ارتقا می‌یابد. بدون شک، ارتقای این الگوها در جهت اهداف اصلی و مرحله‌ای برنامه‌ریزی جوامع مختلف انسانی و سکونت‌گاه‌ها است. به این دلیل برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری فرایندی است که نتیجه آن تصمیم‌گیری‌ها و چاره‌جویی‌هایی در مورد سیاست‌ها و برنامه‌های حمل و نقل است. برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری، به طور معمول از طریق مدل‌سازی‌های پیش‌بینی تقاضای سفر با هدف فراهم آوردن دسترسی کافی به انواع فعالیت‌هایی است که نیازهای انسان‌ها و کالا را در امر جابه‌جایی و تحرک و تطابق‌دهی این نیازها در شهر برآورده می‌سازد، صورت می‌گیرد و هدف از تدوین این برنامه‌ها، آگاهی از شیوه صحیح ساماندهی و کنترل ترافیک در افق‌های مختلف زمانی و کاهش اعمال نظریات و سلیقه‌های شخصی و مقطعی برای بهبود سیستم ترافیک شهرهاست. برای مثال، اهدافی که در تهیه طرح جامع حمل و نقل شهری اصفهان توسط ذکایی آشتیانی و همکاران (۱۳۸۳)^۱ بیان شده، به شرح زیر است:

۱. حفظ محیط زیست و سلامت روح و جسم انسان؛

۲. فرهنگ درست حمل و نقل (برقراری نظم)؛

۳. بهبود خدمات حمل و نقل؛

۴. ساخت شهری پیشرو؛

۵. افزایش اطمینان به سیستم حمل و نقل؛

۶. افزایش کارایی سیستم حمل و نقل موجود.

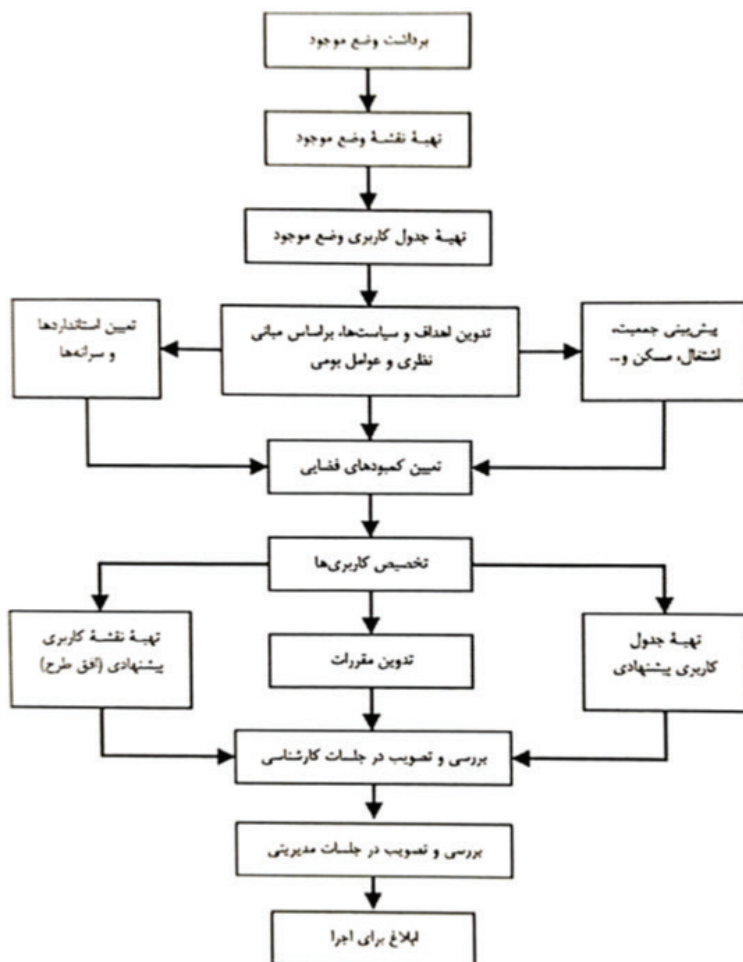
۱. ذکایی آشتیانی، هدایت و دیگران (۱۳۸۳)، خلاصه شناخت وضع موجود و فرایند مدل‌سازی عرضه و تقاضای حمل و نقل در اصفهان. پژوهشکده حمل و نقل شریف.

بررسی روند بررسی و تصویب طرح جامع و طرح حمل‌ونقل برای درک بهتر این موضوع باید نگاهی اجمالی به سابقه فرایند تهیه و تصویب این دو برنامه یا به عبارتی طرح جامع شهری و طرح جامع حمل‌ونقل پرداخته شود.

۱. طرح جامع شهری

کاربری زمین‌مبنا و پایه و اساس طرح جامع شهری است و همان‌طور که در فصل‌های پیشین اشاره شد، طرح جامع شهری سندی است که بر اساس آن شیوه استفاده از اراضی شهری، منطقه‌بندی و تعیین ضوابط و مقررات توسعه برای افق بلندمدت تعیین می‌شود و قابلیت تجدید نظر در آن بر حسب ضرورت وجود دارد. در تهیه این طرح، جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز برای شناخت وضعیت موجود به صورت جامع انجام می‌پذیرد. در تهیه طرح جامع، مشاور از مطالعات هم‌زمان یا پیشین موجود شهر همراه با جمع‌آوری اطلاعات برای شناخت، تحلیل و ارائه طرح نهایی استفاده می‌کند. همچنین، پیش‌بینی جمعیت، برداشت کاربری اراضی، مطالعات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مطالعات گسل زلزله، مطالعات زیست‌محیطی به‌خصوص مطالعات جامع حمل‌ونقل و ترافیک از جمله مسائلی هستند که مشاور طرح نیاز دارد تا از آن‌ها برای ارائه طرح نهایی استفاده کند. اما همچنان که در فصول پیشین اشاره شد، روش برهم‌نهی این اطلاعات، مطالعات و کیفیت تجزیه و تحلیل آن‌ها بسیار اهمیت دارد که می‌توان گفت که ابهاماتی اساسی در استفاده از روش‌شناسی طرح‌های ارائه شده کنونی وجود دارد که طرح‌های جامع را ناکارآمد یا غیرمحقق ساخته است. به علاوه، از مشکلات سازمانی موجود در تهیه طرح جامع شهری می‌توان به فقدان قانون مدیریت شهری یکپارچه و تعدد و تفرق نهادهای تصمیم‌گیر در این حوزه از جمله غلبه منابع درآمدی ناپایدار شهرداری‌ها بر منابع درآمدی پایدار و پایین بودن ظرفیت نهادهای سازمان‌های دخیل در تهیه برنامه‌های توسعه شهری اشاره کرد که در فصل‌های پیشین به دلایل گوناگون عدم تحقق طرح‌های جامع اشاره شد.

برنامه‌ریزی کاربری زمین به عنوان بستر فعالیت‌ها و عملکرد است و به ساماندهی مکانی و فضایی فعالیت و عملکرد آن‌ها وابسته است. روش و فرایند تعیین آن‌ها به سرانه کاربری‌ها بستگی دارد و سرانه کاربری‌ها ارتباط با مقیاس عملکردی آن‌ها در فرایند برنامه‌ریزی دارد. بنابراین، فرایند کلی کاربری زمین شهری در طرح‌های توسعه و عمران شهری شامل بررسی وضع موجود، تعیین اهداف و تهیه طرح و برنامه در فلوجارت شکل ۵-۱۰ نشان داده شده است. همان‌طور که در شکل یادشده نشان داده شده، برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری اهمیت بسیار زیادی در طرح‌های جامع شهری دارد، چرا که مکان‌یابی کاربری‌ها با توجه به وسعت و جمعیت شهر و رعایت سرانه‌های مختلف در شهر از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.



شکل ۵-۱۰: فرایند کلی کاربری زمین شهری در طرح‌های توسعه و عمران شهری
 مأخذ: سلطانی، علی (۱۳۹۵: ۱۷۱)، برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری، انتشارات دانشگاه شیراز

اما از طرف دیگر، زمین عامل اصلی تولید و عنصر حیاتی در توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهر و از مهم‌ترین عوامل توسعه انسانی و فیزیکی در شهرها است. به علاوه، کاربری زمین عامل شکل‌دهنده ساختار و به تبع آن، فعالیت در شهرها است. به بیان دیگر، ساماندهی مکانی و فضایی فعالیت‌ها و عملکردی شهر بر اساس برنامه‌ریزی کاربری زمین از طریق رعایت سرانه‌های شهری شکل می‌گیرد. البته، برنامه‌ریزی کاربری زمین در حال حاضر به نظام پهنه‌بندی تغییر یافته، ولی در مجموع هدف اصلی آن هدایت و کنترل تحولات کالبدی و نظارت بر ساخت‌وساز در عرصه‌های گوناگون شهر به منظور جلوگیری از تداخل غیر ضروری و نامناسب کاربری‌ها و ارتقای کیفیت و کارایی محیط شهری است.

مسئولیت تهیه و تصویب طرح‌های جامع به عهده وزارت مسکن و شهرسازی سابق و شورای عالی شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی کنونی است. به این دلیل، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی در سال ۱۳۵۳ تأسیس شد. از اهداف این شورا ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم، همچنین به منظور اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن با در نظر گرفتن روش‌های نوین علمی و فنی و در نتیجه، یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی است. در قاب ۱۰-۱ وظایف و ترکیب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران آمده است.

قاب ۱۰-۱: ترکیب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و وظایف آن

برای هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم، همچنین به منظور اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن با در نظر گرفتن روش‌های نوین علمی و فنی و در نتیجه، یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تأسیس شده است.

وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح زیر است:

بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیئت وزیران.

اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای و لوایح شهرسازی و مقررات مربوط به طرح‌های جامعه شهری که شامل:

منطقه‌بندی، شیوه استفاده از زمین، تعیین مناطق صنعتی بازرگانی اداری، مسکونی، تأسیسات عمومی، فضای سبز و سایر نیازمندی‌های عمومی شهر است.

بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها خارج از نقشه‌های تفصیلی.

تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی.

یادآوری می‌کند در مورد بررسی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها نظرات استانداران و شورای شهرستان و شورای شهر و شهردار و کارشناسان باصلاحیت کسب و مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

همچنین، جلسات شورا با حضور اکثریت اعضا رسمیت خواهد داشت و تصمیم‌های شورا با حداقل ۶ رأی معتبر خواهد بود و در صورتی که هر یک از اعضای شورا نتوانند به‌شخصه در هر یک از جلسات شورا شرکت کنند، یکی از معاونان خود را به شورا اعزام خواهند داشت.

اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شامل وزیر راه و شهرسازی (رئیس شورا)، معاون وزیر راه و شهرسازی (دبیر شورا)، معاون وزیر و رئیس سازمان امور اراضی کشور، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح معاون مهندسی پدافند غیرعامل، معاون حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی، وزارت صنعت، معدن و تجارت معاون وزیر و مدیر عامل سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، معاونت محیط زیست انسانی سازمان حفاظت محیط زیست، معاون توسعه

مدیریت و منابع وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، معاون عمرانی و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور، معاون وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، معاون وزارت نیرو، معاون نظارت راهبردی سازمان برنامه و بودجه، معاون عمران روستایی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، نماینده سازمان نظام مهندسی ساختمان کشور، نماینده مجلس و عضو ناظر مجلس شورای اسلامی و نماینده سازمان پدافند غیرعامل.

کمیته‌های فنی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

کمیته‌های فنی شورای عالی بر اساس بند ۱ ماده ۴ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ به منظور بررسی طرح‌های توسعه شهری، تشکیل می‌شوند. شرح وظایف این کمیته‌ها در آیین‌نامه شیوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران، محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب هیئت محترم وزیران طبق تبصره ۳، ماده ۳ کمیته‌های فنی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در اجرای تبصره (۱) ماده (۳) و بند (۱) ماده (۴) قانون تأسیس شورای عالی تشکیل می‌شوند.

این کمیته‌ها متشکل از نمایندگان اعضای شورای عالی خواهند بود که به طور کتبی به دبیرخانه شورای عالی معرفی و برای مدت دو سال به عضویت کمیته‌های فنی منصوب می‌شوند. در صورتی که تعداد نمایندگان معرفی شده توسط هر یک از دستگاه‌ها برای عضویت در کمیته‌های فنی بیش از یک نفر باشند، شرکت ثابت یک نفر از آن‌ها در بررسی هر طرح ضروری خواهد بود. دبیری و اداره جلسات کمیته‌های فنی به عهده دبیرخانه شورای عالی است. دبیر کمیته‌های فنی را دبیر شورای عالی منصوب می‌کند. دبیر کمیته‌های فنی در جلسات شورای عالی حضور خواهد داشت.

در حال حاضر، شورای عالی شهرسازی و معماری دارای ۵ کمیته فنی به شرح زیر است:

کمیته فنی ۱ (کمیته تخصصی بررسی طرح‌های توسعه و عمران)

کمیته فنی ۲ (کمیته تخصصی گردشگری)

کمیته فنی ۳ (کمیته تخصصی معماری، طراحی شهری و بافت‌های واجد ارزش)

کمیته فنی ۴ (کمیته تخصصی مقررات، لوایح و سیاست‌گذاری)

کمیته فنی ۵ (کمیته تخصصی بررسی طرح‌های فرادست)

کمیته فنی ۶ (کمیته تخصصی انطباق مصوبات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها با سیاست‌های ابلاغی شورای عالی)

برگرفته از سایت وزارت راه و شهرسازی ۱۴۰۰/۵/۲۱

روند بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهری برای شهرهای با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر و شهرهای با جمعیت کمتر از آن متفاوت است. توضیحات مربوط به هر دسته در زیر ارائه شده است.

الف: روند بررسی و تصویب طرح جامع شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر

روند فعلی حاکم بر بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر در فلوچارت شکل

۱۰-۶ نشان داده شده است. بر اساس قانون، ابتدا طرح جامع تهیه شده توسط مشاور منتخب اداره کل راه و شهرسازی استان، به کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی استان ارسال شده و ضمن دریافت نظرات این کارگروه، اقدام به ارسال طرح به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌شود. در صورت تأیید این شورا، طرح مورد نظر به دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ارسال می‌شود تا از لحاظ وضعیت انطباق با سیاست‌های شورای عالی، توسط کمیته بررسی طرح مورد ارزیابی قرار گیرد. در صورت مطابقت با سیاست‌های شورای عالی، عدم مغایرت طرح با سیاست‌های یادشده اعلام می‌شود و پس از آن، مجوز ابلاغ طرح صادر می‌شود. به این ترتیب و پس از دریافت مجوز ابلاغ، طرح جامع شهری توسط استاندار ابلاغ می‌شود. در صورت مغایرت طرح با سیاست‌های شورای عالی، طرح یادشده با ذکر موارد مغایرت برای اصلاح به کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی استان عودت داده می‌شود. به این ترتیب، طرح جامع عودت داده شده پس از اصلاح موارد مغایرت، دوباره باید روند تعریف شده را طی کند تا در انتها و پس از بررسی‌های مورد نیاز، مجوز ابلاغ را دریافت کند و توسط استاندار ابلاغ شود.



شکل ۶-۱۰: روند بررسی و تصویب طرح جامع شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر
مأخذ: دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

ب: روند بررسی طرح جامع شهرهای با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر

فرایند تهیه، تصویب و ابلاغ طرح‌های جامع شهرهای با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر در شکل ۱۰-۷ نشان داده شده است. بر اساس این فلوچارت، ابتدا مشاور شهرساز واجد صلاحیت برای تهیه طرح جامع شهری، توسط اداره کل راه و شهرسازی استان انتخاب می‌شود. پس از آن، مشاور نسبت به تهیه طرح جامع شهری اقدام می‌کند. در ادامه، طرح

جامع تهیه شده، توسط کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی استان بررسی می شود و در نهایت، طرح یادشده به شورای برنامه ریزی و توسعه استان ارسال می شود. پس از اینکه طرح جامع شهری توسط شورای یادشده بررسی و تصویب شد، برای انجام ادامه روند، به دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ارسال می شود. تا در کمیته فنی دبیرخانه شورای عالی مطرح شود. پس از بررسی های صورت گرفته، اصلاحات مورد نیاز پیشنهاد شود. مرحله آخر بعد از اصلاحات انجام شده، طرح بررسی نهایی می شود و در صورت تأیید، نسبت به تصویب طرح توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اقدام می شود. در انتها نیز طرح جامع شهری مصوب، توسط رئیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به دستگاه های ذی ربط ابلاغ می شود.



شکل ۷-۱۰: روند بررسی و تصویب طرح جامع شهرهای با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر
مأخذ: دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

۲. طرح جامع حمل و نقل

نخستین بار، شرکت فرانسوی سوپرتو، در سال ۱۳۵۴ برنامه حمل و نقل شهری را برای شهر تهران تهیه کرد. در سال ۱۳۷۰ به دنبال اقدام وزارت کشور برای تدوین و تصویب دستورالعملی در این زمینه، این برنامه با عنوان «شرح خدمات مطالعات جامع حمل و نقل و ترافیکی شهرهای بزرگ» به استانداری ها ابلاغ شد که برنامه ریزی حمل و نقل شهری به طور مستقل توسط شهرداری ها به عنوان کارفرما تهیه می شود.

شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور بر اساس قانون به منظور اعمال سیاست‌های جامع و هماهنگ ترافیکی و تهیه خط مشی لازم و بهبود اداره کلیه امور مربوط به امر عبور و مرور همانند طراحی، برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، هدایت، نظارت و انتظامات ترافیکی شهرها تأسیس شده است. بنابراین، تهیه، تصویب و ابلاغ طرح‌های جامع حمل‌ونقل شهرهای مختلف کشور زیر نظر این شورا انجام می‌پذیرد. در قاپ ۱۰-۲ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، وظایف و اعضای آن آمده است.

در اردیبهشت ۱۳۷۶ نیز از سوی دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، راهنما و دستورالعمل تهیه طرح ساماندهی سیستم حمل‌ونقل و ترافیک شهری (راه‌حل‌های فوری و کوتاه‌مدت) تهیه شد که به موجب این دستورالعمل، تهیه طرح ساماندهی وضعیت موجود برای کلیه شهرهایی که جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر داشتند، الزامی محسوب می‌شد. همچنین، این طرح در شهرهایی با جمعیت بیش از ۵۰۰ هزار نفر، پیش‌نیاز و مکمل تهیه طرح جامع حمل‌ونقل و ترافیک به شمار می‌رود. در شرایط ویژه که ضرورت اجرای طرح‌های ساماندهی در خارج از چارچوب فوق احساس می‌شود، امکان انجام آن نیز پیش‌بینی شده است.

قاپ ۱۰-۲: قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور

ماده ۱ - به منظور اعمال سیاست‌های جامع و هماهنگ ترافیکی و تهیه خط مشی لازم و بهبود اداره کلیه امور مربوط به امر عبور و مرور همانند طراحی، برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، هدایت، نظارت و انتظامات ترافیکی شهرها، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور که از این پس شورای عالی نامیده می‌شود، مرکب از اعضای زیر تأسیس می‌شود:

- ۱ - معاون وزیر کشور، ریاست شورا.
 - ۲ - معاون وزیر راه و ترابری.
 - ۳ - معاون وزیر مسکن و شهرسازی.
 - ۴ - معاون وزیر پست و تلگراف و تلفن.
 - ۵ - معاون رئیس سازمان برنامه و بودجه.
 - ۶ - رئیس سازمان حفاظت محیط زیست یا معاون وی.
 - ۷ - فرمانده نیروی انتظامی یا معاون وی.
- مصوبات این شورا پس از تصویب وزیر کشور قابل اجرا است.
- مادل ۲ - وزارت کشور عهده‌دار دبیرخانه شورای عالی خواهد بود.
- ماده ۳ - شورای هماهنگی ترافیک استان به ریاست استاندار یا معاون عمرانی وی و با حضور مدیران کل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عضو شورای عالی مستقر در استان و فرمانده ناحیه انتظامی تشکیل می‌شود.
- تبصره - دبیرخانه شورای هماهنگی ترافیک استان در استانداری‌ها خواهد بود.

ماده ۴ - مصوبات شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور که باید در چارچوب قوانین و مقررات کشور باشد با رعایت ماده ۱ این قانون برای کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها، سازمان‌های دولتی، نهادها و مؤسسه‌های عمومی و خصوصی لازم‌الاجرا است.

ماده ۵ - وظایف شورای هماهنگی ترافیک استان، همچنین وظایف دبیرخانه شورای عالی و شورای هماهنگی ترافیک استان بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ماده ۶ - کلیه قوانین و مقررات مغایر از تاریخ تصویب این قانون لغو و بدون اثر است.

تبصره - مصوبات شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور نباید مغایر با مصوبات قانونی شورای عالی شهرسازی و معماری و شورای عالی هماهنگی ترابری کشور باشد.

قانون فوق مشتمل بر شش ماده و دو تبصره در جلسه روز یکشنبه هفتم اسفندماه یک هزار و سیصد و هفتاد و دو مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۷۲/۱۲/۱۷ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

رئیس مجلس شورای اسلامی - علی‌اکبر ناطق نوری

مراجع مسئول بررسی و تصویب طرح‌ها

مراجع بررسی و تصویب طرح‌های جامع حمل و نقل شامل شهرداری، شورای هماهنگی ترافیک استان و شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور هستند. در ادامه، توضیحاتی در خصوص مسئولیت شهرداری‌ها و شورای هماهنگی ترافیک استان در ارتباط با تهیه و تصویب برنامه جامع حمل و نقل ترافیک ارائه شده است.

شهرداری‌ها متشکل از معاونت‌های مختلفی هستند که به عنوان بازوی اجرایی شورای اسلامی شهر، انجام وظایف مشخصی را به عهده دارند. معاونت حمل و نقل و ترافیک به عنوان یکی از این معاونت‌های شهردار، نهاد مسئول بررسی و تأیید مطالعات طرح جامع حمل و نقل در شهرداری است. همچنین، شورای هماهنگی ترافیک استان‌ها به عنوان زیرمجموعه استانداری‌های کشور و به ریاست استاندار یا معاون هماهنگی امور عمرانی تشکیل می‌شوند. سایر اعضای اصلی این شورا عبارتند از: مدیر کل راه و شهرسازی، مدیر کل حفاظت محیط زیست، شهردار، رئیس شورای شهر، نماینده شرکت ارتباطات زیرساخت و فرمانده نیروی انتظامی. وظایف اصلی شورای هماهنگی ترافیک استان عبارتند از:

- برنامه‌ریزی برای اجرای مصوبات شورای عالی هماهنگی ترافیک در سطح استان
- تدوین خط مشی و سیاست‌های جامع و هماهنگ استانی در رابطه با ترافیک درون‌شهری، بر اساس اهداف و سیاست‌های ملی، منطقه‌ای و مصوبات شورای عالی ترافیک
- بررسی و تأیید طرح‌های جامع حمل و نقل و ترافیک درون‌شهری و سایر مطالعات حمل و نقل و ترافیک لازم برای شهرهای استان، به منظور بررسی و تصویب شورای عالی
- هماهنگی کلیه امور مربوط به عبور و مرور شهرهای استان بر اساس مصوبات شورای عالی و شرایط

منطقه‌ای و محلی، به منظور افزایش بهره‌وری فعالیت‌ها.

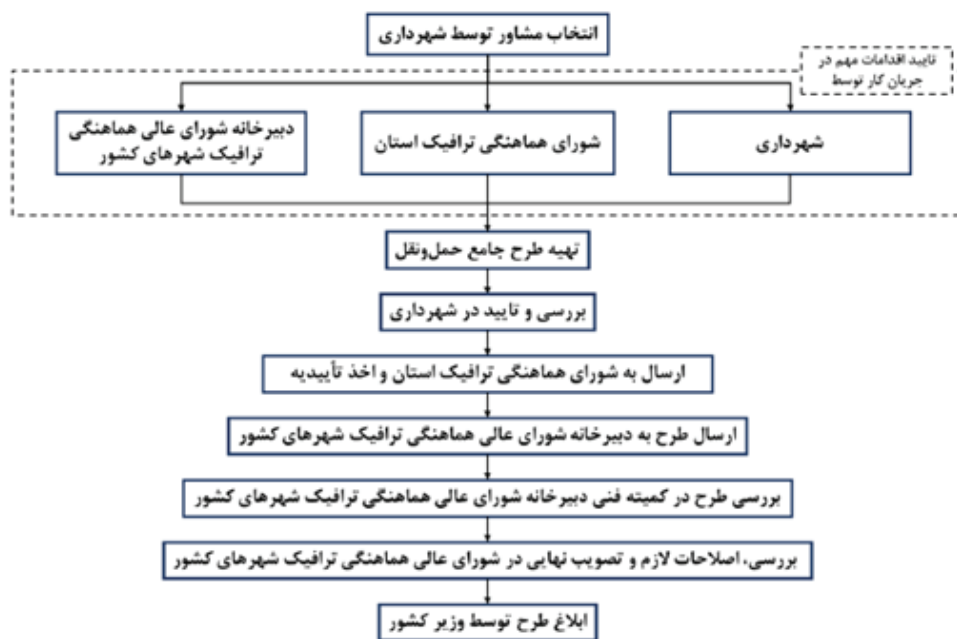
- هماهنگی کلیه اقدامات حمل‌ونقل و ترافیک درون شهری با اقدامات مشابه برون شهری استان، بر اساس مصوبات شورای عالی و شرایط استانی و منطقه‌ای.

وزارت کشور نیز معاونت‌های مختلفی دارد که از این بین، معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی به عنوان معاونت تأثیرگذار و سیاست‌گذار در زمینه حمل‌ونقل شهری قابل اشاره است. در این معاونت، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و دفتر حمل‌ونقل و ترافیک، متولی امور حمل‌ونقل و ترافیک در کشور و شهرها است. از جمله وظایف این شورا می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مطالعه و بررسی برای اصلاح، تهیه و تدوین طرح‌ها، لوائح، مصوبات و آیین‌نامه‌های مربوط به امور حمل‌ونقل و ترافیک و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها با هماهنگی دیگر واحدهای ذی‌ربط
- انجام هماهنگی‌های لازم بین امور حمل‌ونقل و ترافیک درون شهری و برون شهری
- تهیه و جمع‌آوری اطلاعات لازم برای بخش حمل‌ونقل و ترافیک در سطح ملی
- نظارت عالیه بر انجام مطالعات و تهیه طرح‌های حمل‌ونقل و ترافیک شهرهای کشور.

روند بررسی و تصویب

روند بررسی و تصویب طرح‌های جامع حمل‌ونقل شهرهای کشور در فلوچارت شکل ۱۰-۸ نشان داده شده است. بر اساس این فلوچارت، ابتدا مشاور مسئول تهیه و تدوین طرح جامع حمل‌ونقل، توسط شهرداری شهر مربوطه انتخاب می‌شود. پس از این مرحله، مشاور منتخب نسبت به تهیه طرح جامع حمل‌ونقل اقدام می‌کند و در جریان کار موارد مهم و بااهمیت را با شهرداری، شورای هماهنگی ترافیک استان و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور در میان می‌گذارد. در صورت تأیید نهادهای یادشده و پس از انجام اصلاحات مد نظر آن‌ها، تهیه طرح جامع حمل‌ونقل ترافیک مربوطه به پایان می‌رسد. در ادامه، مراتب تأیید نهایی طرح شروع می‌شود و بعد از تأیید طرح جامع حمل‌ونقل توسط شهرداری، طرح یادشده برای اخذ تأییدیه به شورای هماهنگی ترافیک استان ارسال می‌شود. در صورت تأیید شورای هماهنگی ترافیک استان، طرح برای دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور ارسال می‌شود. در این مرحله، طرح جامع مورد نظر، در کمیته فنی دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مطرح می‌شود که پس از بررسی‌ها و انجام اصلاحات لازم، نسبت به ارسال طرح به شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور اقدام می‌شود. در انتها نیز طرح جامع حمل‌ونقل مصوب، توسط وزیر کشور ابلاغ می‌شود.



شکل ۸-۱۰: روند بررسی و تصویب طرح جامع حمل و نقل
 مأخذ: شرح خدمات مطالعات جامع حمل و نقل شهری و حومه، ضابطه شماره ۳۱۴، معاونت فنی و توسعه امور زیربنایی امور نظام فنی و اجرایی ۱۳۹۵

مقایسه روند تهیه و تصویب طرح های جامع شهرسازی و حمل و نقل

همان طور که اشاره شد، روند مراحل تهیه و مرجع تصویب طرح های جامع شهرسازی و حمل و نقل متفاوت هستند. به غیر از تهران که در انتخاب مشاور تهیه طرح های جامع شهرسازی شهرداری دخیل است، در بقیه شهرهای ایران مشاور توسط ادارات کل راه و شهرسازی استان ها انتخاب می شود، در حالی که مشاور طرح جامع حمل و نقل را شهرداری ها با نظر مشورتی وزارت کشور تعیین می کنند. بنابراین، کارفرمای این طرح ها دو نهاد بالادستی متفاوت وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور هستند. البته، هر دو طرح در مراحل اولیه تصویب، توسط نهادهای استانی بررسی می شوند. طرح جامع شهرسازی در مرحله نخست برای بررسی و تصویب به شورای برنامه ریزی استان فرستاده می شود و طرح جامع حمل و نقل توسط شورای هماهنگی ترافیک استان مورد ارزیابی قرار می گیرد. پس از بررسی های انجام شده در سطح استان، هر یک از طرح ها به سازمان های بالادستی در سطح وزارتخانه ارسال می شود، اما طرح جامع شهرسازی توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران زیر نظر وزارت راه و شهرسازی بررسی می شود. فرایند بررسی و تصویب طرح جامع حمل و نقل نیز در شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور که تحت نظر وزارت کشور است نیز انجام می شود.

نکته قابل توجه در مورد روند تصویب این دو طرح، مسیر کاملاً مجزای پیش‌بینی شده در قانون برای بررسی آن‌ها است. در واقع، فرایند تهیه و تصویب طرح جامع شهرسازی به صورت کامل به وزارت راه و شهرسازی سپرده شده و وزارت کشور نیز به عنوان نهاد مسئول تهیه و تصویب طرح جامع حمل‌ونقل در نظر گرفته شده است. علاوه بر جدایی و ناهماهنگی انجام این طرح‌ها، عدم هم‌زمانی آن‌ها نیز موضوع دیگری است که در سال‌های اخیر فرایند تهیه و اجرای این طرح‌ها را با چالش روبه‌رو کرده است. البته در سال ۱۳۹۵ مصوبه هیئت دولت بر لزوم هم‌زمانی انجام این طرح‌ها در شهرهای با جمعیت ۲۰۰ هزار نفر و بیشتر تأکید داشت. بر اساس تبصره ماده ۶ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۸ مصوبات شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور نباید مغایر با مصوبات قانونی شورای عالی شهرسازی و معماری و شورای عالی هماهنگی ترابری کشور باشند. به این ترتیب و براساس این قانون، طرح‌های جامع حمل‌ونقل شهرهای کشور باید تابع طرح‌های جامع شهری (مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری) باشند. این قانون به طور صریح اولویت و تسلط طرح‌های جامع شهری بر طرح‌های جامع حمل‌ونقل را بیان می‌کند.

در مصوبه هیئت وزیران که در آذرماه ۱۳۹۵ تصویب شده، در مورد هم‌زمانی تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهری و طرح‌های جامع حمل‌ونقل بحث شده است. بر اساس این مصوبه «تهیه و تصویب هم‌زمان طرح‌های جامع شهری و حمل‌ونقل و ترافیک (آمدوشد) در شهرهای بیشتر از ۱۰۰ هزار نفر در قالب مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» الزام شده است. در این مصوبه، وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور به عنوان دستگاه‌های مجری، شهرداری‌ها به عنوان دستگاه هم‌کار و کمیسیون خاص امور کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها به عنوان دستگاه ناظر بر این پیشنهاد تعیین شده‌اند. زمان‌بندی در نظر گرفته شده برای اجرای این طرح نیز در این مصوبه از ابتدای سال ۱۳۹۴ ذکر شده است.

مورد دیگر در رابطه با این موضوع، مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون سند توسعه مبتنی بر حمل‌ونقل همگانی است که در تیرماه ۱۳۹۶ تصویب شده است. در راستای تحقق سند یادشده و با استناد بر تبصره ماده ۶ قانون تأسیس شورای عالی ترافیک، دبیرخانه شورای عالی ترافیک با همراهی دفتر طرح‌های کالبدی و معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی، ملزم به تهیه شیوه‌نامه ضرورت و نحوه هماهنگی طرح جامع حمل‌ونقل با طرح‌های جامع شهری و همچنین، ارائه نتایج برای بررسی به شورای عالی شهرسازی و معماری شده‌اند.

به عنوان آخرین موردی که در رابطه با طرح‌های جامع شهری و حمل‌ونقل سخن به میان آورده و در مورد آن‌ها پیشنهادهایی ذکر کرده است، می‌توان به پیش‌نویس لایحه قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت اشاره کرد. یکی از مواد این قانون ذکر می‌کند که «شهرداری شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر موظف‌اند از منابع مالی شهرداری نسبت به تهیه، بازنگری و به‌روزرسانی طرح جامع حمل‌ونقل و آمدوشد (ترافیک) درون شهری مشتمل بر چشم‌اندازها، راهبردها، سازوکارها و برنامه‌های مدیریت عرضه و تقاضای سفر برای تصویب در شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور اقدام کنند». به این ترتیب، بر اساس این ماده قانون، آن دسته از شهرهای کشور که جمعیتی

بیشتر از ۵۰ هزار نفر دارند، باید طرح جامع حمل و نقل داشته باشند.

پیشنهادهای اصلاحی بر روند حاکم بر تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل

گرچه به موجب مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۲۲، تهیه برنامه‌های توسعه براساس رویکرد نوین تحت عنوان «اتخاذ رویکرد نوین در تهیه برنامه‌های توسعه شهری» از سوی دفتر طرح‌ریزی شهری و طرح‌های توسعه و عمران معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی کلید خورده و تا کنون ۵ شهر اصفهان، نطنز، سنج، کرمان و یزد به عنوان پایلوت برای این رویکرد نوین انتخاب شده‌اند، اما بدون شک فرایند تهیه طرح‌های جامع شهری به روال سابق نمی‌تواند، نیازهای کنونی شهرهای ما را که به سرعت دچار دگرگونی می‌شوند، حل و فصل کند. بنابراین، آسیب‌شناسی فرایند تهیه و تصویب طرح‌های جامع و همچنین، طرح‌های جامع حمل و نقل به طور ویژه باید در دستور کار مسئولان ذی‌ربط قرار گیرد، اما اصلاح روند فعلی برای برون‌رفت از مشکلات مدیریتی و فرایندی نیاز به یک مطالعه همه‌جانبه قانونی از سوی نهادهای بالادست به خصوص توسط یک یا چند مشاور از دو حوزه تخصصی مورد اشاره دارد. اما در حال حاضر می‌توان به عنوان اولین مورد، آنچه در راستای هماهنگی بین طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل پیشنهاد می‌شود، به اصلاح روندهایی است که در حال حاضر بر اساس آن‌ها، طرح‌های یادشده تهیه و تصویب می‌شوند به سه پیشنهاد زیر از جمله:

۱. تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و طرح‌های جامع حمل و نقل به طور هم زمان؛
 ۲. جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل توسط یک نهاد مستقل؛
 ۳. ادغام طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل با یکدیگر و تعریف یک مطالعه واحد بسنده کرد.
- بدون شک فرایندهای اشاره‌شده در تصویب این طرح‌ها از نظر تطبیق با قانون نیز نیاز به بازبینی دارد.

۱. تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و طرح‌های جامع حمل و نقل به طور هم‌زمان

راه‌کاری که برای ایجاد هماهنگی و یکپارچگی بین طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل پیشنهاد می‌شود، تهیه و تصویب هر دو طرح به طور هم‌زمان است. انجام مطالعات طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل به صورت هم‌زمان به عنوان یکی از گام‌های اولیه برای ایجاد هماهنگی طرح‌های یادشده می‌تواند مقدمه‌ای برای اقدام نهایی که همان تهیه طرح جامع واحد است، قلمداد شود. بسیاری از متخصصان حوزه‌های حمل و نقل و شهرسازی در سال‌های اخیر به این موضوع اذعان کرده‌اند که انجام طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل به صورت مستقل از هم و حتی بدون هماهنگی زمانی، اقدامی نادرست و تفکری منسوخ و قدیمی است. به همین دلیل، یکی از راه‌کارهای رفع این مشکل، انجام دو طرح جامع شهرسازی و حمل و نقل به صورت هم‌زمان است. بررسی تجربه‌های جهانی نیز بر این موضوع صحت می‌گذارد و این مسئله که طرح‌های توسعه شهری و حمل و نقل باید در تعامل با یکدیگر باشند یا حداقل به صورت هم‌زمان انجام پذیرند.

۲. جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل توسط یک نهاد مستقل

یکی از مواردی که فرایند تهیه و تدوین طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل را طولانی می‌کند و با مشکلاتی روبه‌رو می‌سازد، جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز هریک از دو طرح یادشده است؛ به این صورت که مشاوران مربوطه در هر حوزه قسمت عمده‌ای از زمان کل پروژه را صرف برداشت اطلاعات و داده‌های مورد نیازشان می‌کنند. اگر بتوان سازمان یا نهادهای را تعریف و تشکیل داد که وظیفه آن‌ها برداشت، پاک‌سازی، مدل‌سازی و آماده‌سازی اطلاعات مورد نیاز مشاوران شهرسازی و حمل‌ونقل باشد، به این صورت صرفه‌جویی زیادی از لحاظ زمانی و حتی اقتصادی در فرایند تهیه و تدوین طرح‌های جامع رخ خواهد داد.^۱ با در نظر گرفتن موارد گفته‌شده، راهکار پیشنهادی در این مرحله، تعریف نهادهایی است که وظیفه آن‌ها جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز مشاوران شهرسازی و حمل‌ونقل به صورت دوره‌ای و پاک‌سازی و آماده‌سازی این اطلاعات به منظور استفاده در فرایند تهیه طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل است. به این ترتیب، تمرکز اصلی مشاوران هر حوزه معطوف به موضوعاتی غیر از جمع‌آوری داده (که امری بسیار زمان‌بر است)، خواهد بود. در واقع به این صورت زمان بیشتری صرف تحلیل‌ها و بررسی‌های مهندسی و همچنین ارائه راه‌کارها و انجام برنامه‌ریزی‌ها در هر یک از طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل می‌شود و خروجی‌های نهایی از کیفیت بالاتری برخوردار خواهند بود. همچنین، در صورت ارائه یک طرح واحد به جای دو طرح جداگانه کلیه اطلاعات مورد نیاز طرح توسط نهاد مسئول تهیه و مدل‌سازی داده‌ها به عنوان ورودی طرح جامع به مشاور ارائه می‌شود. نکته قابل توجه این است که ایجاد چنین نهادهای در سطح استانی یا منطقه‌ای و تعیین سازوکار فعالیت آن، فرایندی زمان‌بر است و به بررسی‌های دقیق‌تر نیاز دارد. به عنوان یک پیشنهاد کلی، می‌توان برای هر استان یک نهاد مسئول جمع‌آوری و مدل‌سازی داده‌ها تعیین کرد و یا می‌توان برای چند استان، یک نهاد منطقه‌ای برای این منظور در نظر گرفت.

۳. ادغام طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل با یکدیگر و تعریف یک مطالعه واحد

بسیاری از صاحب‌نظران حوزه‌های شهرسازی و حمل‌ونقل در سال‌های اخیر بر لزوم وجود هماهنگی بین طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل اذعان دارند. این افراد معتقدند که وجود طرح‌های جداگانه در این دو حوزه و واگذار شدن مسئولیت تهیه و بررسی این طرح‌ها به نهادها و مراجع مختلف، توسعه پایدار شهرها را با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌کند.

۱. مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران (TGIC) که در سال ۱۳۶۹ و بعدها تحت نام «شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری» در شهرداری تهران به مدت ۱۷ سال با مسئولیت نگارنده در زمینه جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های مکانی و توصیفی شهر فعالیت می‌کرد، همین وظیفه را به عهده داشت تا بتواند اطلاعات به‌روز مورد نیاز را در اختیار مشاوران و مدیریت شهر قرار دهد که متأسفانه در سال ۱۳۷۷ این شرکت منحل شد و داده‌های آن در اختیار سازمان فناوری اطلاعات شهرداری قرار گرفت. غفلت اصلی مدیریت شهری آن بود که به این مهم توجه نداشت که فقط جمع‌آوری داده و اطلاعات خام برای شهر کافی نیست، چرا که این مرکز با در اختیار داشتن کارشناسان بسیار زبده از تخصص‌های مختلف در صدد پردازش داده‌ها و پاک‌سازی، مدل‌سازی و آماده‌سازی اطلاعات مورد نیاز شهر بود تا در اختیار مدیریت شهری برای مطالعات و پروژه مختلف مورد نیاز شهر تهران قرار دهد.

علاوه بر این، تجارب جهانی نیز بیانگر آن است که در سایر کشورها و به خصوص در کشورهای در حال توسعه، وجود چندین نهاد مستقل و جدا از هم به عنوان مسئول تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل مشکلاتی را ایجاد کرده است.

به این ترتیب، به عنوان راهکار نهایی توصیه می‌شود که ادغام طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل و ارائه یک طرح واحد توسعه شهری که شامل برنامه‌ریزی‌های مربوط به هر دو حوزه می‌شود، در دستور کار قرار گیرد. همچنین، باید با تغییر ساختار سازمانی حاکم بر تهیه و تصویب طرح‌های یادشده، یک نهاد واحد به عنوان مسئول تهیه و بررسی طرح جامع توسعه شهری تعیین شود. در واقع، در چنین حالتی برای هر دو طرح جامع شهرسازی و حمل و نقل یک کارفرما با اهداف، برنامه‌ها و چشم‌اندازهای مشخص وجود خواهد داشت که این موضوع امکان انجام برنامه‌ریزی‌های یک پارچه و کارآمد را تسهیل خواهد کرد. البته، بهتر است شهرداری‌ها با توجه به ذی‌نفع بودن، به عنوان تنها نهاد کارفرما در نظر گرفته نشوند. پیشنهاد می‌شود نهاد کارفرما به صورت شورایی از زیرمجموعه استانداردی یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان با همکاری شورای شهر و شهرداری باشد و در نهایت، خروجی طرح در برای اجرا در اختیار شهرداری به عنوان بهره‌بردار قرار گیرد.

نتیجه‌گیری

سال‌ها نزاع بین مهندسان حمل و نقل و ترافیک و برنامه‌ریزان طرح‌های توسعه شهر از یک طرف و مدیریت شهری از طرف دیگر بر سر مشکلات جابه‌جایی و تحرک آسان و روان انسان و کالا در شهر که یکدیگر را مسئول این وضع آشفته، ازدحام و آلودگی شهرها می‌پنداشتند، حاصلی جز جدل و هدر دادن فرصت برای یک تفکر همه‌جانبه در مورد آینده توسعه شهر را از همه گرفت. امروز تجربه جهانی برای برون‌رفت از این مشکلات و معضلات شهری چاره‌ای جز تفکر یکپارچه و هم‌زمان برای حل مشکلات شهر به دور از تفکر بخشی راه حل دیگری را پیش راه ما قرار نمی‌دهد. یکی از این مشکلات درک درست از رابطه تنگاتنگ و کنش بین برنامه کاربری زمین و حمل و نقل است که توسط دو نهاد مختلف و دو تیم متخصص جداگانه برای شهر تهیه و ارائه می‌شود.

در این فصل به بررسی رابطه برنامه‌ریزی حمل و نقل شهری با برنامه‌ریزی شهری پرداخته شد. بنابراین، برای شناخت روابط این دو نوع برنامه‌ریزی شناخت کافی از آن‌ها ضروری است. موضوعی که در اینجا با اهمیت به نظر می‌رسد، اهمیت نقش تعاملی حمل و نقل شهری با تحولات ساختاری و توسعه‌یابی شهرها به‌ویژه در درازمدت است، که شاید بتوان گفت هیچ عاملی با آن برابری نمی‌کند. از سویی، باید گفت که تقریباً همه عوامل مؤثر در شکل‌گیری شهرها مانند شرایط طبیعی، تاریخی، اقتصادی اجتماعی و سیاسی، موقعیت شهر و غیره تحت تأثیر و اثرگذاری بر این عامل مهم و حیاتی هستند.

اندیشه استفاده از مدل یکپارچه ارتباط متقابل با کاربری زمین در چند دهه اخیر در بسیاری از شهرهای بزرگ جهان از جمله ایران مورد استفاده برنامه‌ریزان حمل‌ونقل ترافیک قرار گرفته است.

به علاوه، چون یکی از مباحث مهم در برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری مسئله تقدم و اولویت شبکه ارتباطی یا تغییر و تثبیت کاربری است. در این چالش که به طور طبیعی در توسعه‌های شهری رخ می‌دهد، برنامه‌ریزان شهری اقدام به ساخت مدل‌های کاربری تحت عنوان کاربری و حمل‌ونقل با معیارهای گوناگون با توجه به جمعیت، اشتغال، موقعیت کاربری‌ها و تراکم با توجه به ظرفیت شبکه کرده‌اند. در بیشتر این مدل‌ها جمعیت و اشتغال مبنای ارزیابی از زمین بوده است. گرچه مدل‌های به کاررفته در این زمینه روزبه‌روز پیشرفته‌تر می‌شوند، با این حال هنوز هم به دلیل عوامل متعدد از جمله امکان توسعه‌های فیزیکی جدید، بعد خانوار، میزان اشتغال، قدرت تغییر کاربری به واسطه توسعه شبکه حمل‌ونقل، تغییرات کاربری زمین به دلایل مختلف در حین مطالعه یا در دست نداشتن اطلاعات کافی و به‌هنگام و در نهایت، انعطاف‌ناپذیری آن‌ها طی زمان این مدل‌ها نمی‌توانند خیلی قابل اعتماد باشند.

همچنین، نشان داده شد حمل‌ونقل محرک توسعه است و الگوی کاربری‌های اراضی تحت تأثیر قابلیت دسترسی ایجادشده توسط سیستم حمل‌ونقل از یک سطح و محل فعالیت به دیگری است. از سوی دیگر، الگو، حجم، توزیع و نوع وسیله نقلیه در سفرهای انجام‌شده و همچنین، عادت‌ها و سبک زندگی مردم هر شهر بیشتر تابعی از توزیع فضایی کاربری‌های زمین شهری است. بنابراین، بااهمیت یافتن کاربری زمین شهری از چند دهه پیش مشخص شد که رابطه مستقیم و تنگاتنگی میان کاربری زمین و شبکه ارتباطی و سیستم حمل‌ونقل برقرار است. شکی نیست که خدمات تجاری و اداری متمایل به استقرار در امتداد خیابان‌های اصلی و فرعی شهر هستند که به نمونه‌های ایجاد مراکز تجاری، اداری و مگامال‌ها در دو دهه اخیر اشاره شد که بیشتر گرایش به استقرار در لبه‌های شریان‌های اصلی شهر دارند. به علاوه، هر یک از کاربری‌ها برای کارایی بیشتر و دسترسی بهتر با راه‌ها و سیستم‌های آمدوشد ارتباط اقتصادی و اجتماعی برقرار می‌سازند. چگونگی این ارتباط یکی از پیچیده‌ترین امور شهرسازی نوین است که نیاز به مطالعه جداگانه‌ای دارد، به طوری که به علت پیچیدگی خاص این موضوع، برخی کاربری‌های تجاری کوچک‌مقیاس به خلاف انتظار و قواعد معمول نیز متمایل به استقرار در کوچه‌ها و مسیرهای دسترسی مسکونی هستند که یکی از مشکلات آن‌ها می‌توان به مشکلات عبور و مرور در مسیرهای مسکونی است.

امروزه، برنامه‌ریزان ترافیک به این نتیجه رسیده‌اند که ازدحام ترافیک را چاره‌ای نیست جزء اینکه کاربری‌های زمین شهری متناسب با ظرفیت خیابان‌ها تعیین شود. در حالی که اقتصاد زمین و ساختمان و به‌ویژه فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی از قاعده حداکثری دسترسی و سودآوری بالا پیروی می‌کنند. بنابراین، این نکته به اثبات رسیده است که گشودن راه جدید یا عریض کردن هر کوچه یا خیابان موجود که سبب سهولت آمدوشد می‌شود، راه حل برون‌رفت از ازدحام ترافیک نیست. اگرچه در برخی نقاط ضروری است، اما تنها راه حل نیست، چرا که خود باعث تغییر کاربری شده و سرانجام آن‌ها

دوباره تبدیل به مسیرهای پرازدحام و ترافیک می‌شوند. رابطه کاربری و ترافیک رابطه دوطرفه است. تغییر ظرفیت خیابان‌ها باعث تغییر کاربری‌ها می‌شود و تغییر کاربری‌ها نیز موجب تغییر ترافیک و سیستم حمل‌ونقل خواهد شد. تنها راه حل مؤثر بر هماهنگی میان کاربری و حمل‌ونقل از یک سو، مکان‌یابی درست برای فعالیت‌ها و عملکردهای شهری است و از سوی دیگر، گسترش شبکه حمل‌ونقل عمومی به منظور کاهش حرکت اتومبیل شخصی در نواحی پرازدحام شهر است.

نکته پایانی بااهمیت اینکه باید به نقش اطلاعات به‌هنگام اشاره کرد که با توجه به توسعه شتابان شهر همراه به ساخت‌وسازهای زیاد و جابه‌جایی در شهرهای بزرگ آمار و اطلاعات به‌روز و به‌هنگام از پارس‌های موجود شهر و همچنین، اطلاعات مربوط به سفرهای خانوار، میزان مالکیت خودرو، تعداد سفرهای روزانه، خصوصیات اجتماعی و اقتصادی افراد و خانوارها و بسیاری از اطلاعات دیگر مورد نیاز برنامه‌ریزی و مدل‌سازی باید توسط یک مرکز، سازمان یا نهادی مستقل به طور مستمر تهیه و پردازش داده‌ها و پاک‌سازی شده و بعد از آماده‌سازی آن‌ها، اطلاعات مورد نیاز شهر در اختیار مشاوران و برنامه‌ریزان شهر قرار گیرد. در نبود این مرکز متمرکز یا نهاد یا سازمان نمی‌توان امید به برنامه‌ریزی مؤثر و یکپارچه به‌هنگام داشت.