



پژوهشکده علوم پایه کاربردی جهاددانشگاهی

استانداردهای حمل و نقل در کاربری زمین (گزارش مدیریتی)

کارفرما: سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت کشور

مجری: پژوهشکده علوم پایه کاربردی جهاددانشگاهی

دیماه ۱۳۸۷

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه
۳	۱- بیان مساله
۶	۲- اهداف
۷	۳- راهبردها
۷	۳-۱- اصول حاکم بر راهبردها
۷	۳-۱-۱- عرضه و تقاضا ابزاری جهت سودجویی
۸	۳-۱-۲- «برج سازی»، نمادی از گسترش حمل و نقل شخصی و مانع در مسیر حمل و نقل همگانی
۸	۳-۱-۳- حمل و نقل به مثابه « ابزار دسترسی » در تهدید فزاینده اتومبیل شخصی
۱۰	۳-۲- راهبردهای مدیریتی
۱۰	۳-۲-۱- اصلاح قوانین و مقررات
۱۲	۳-۲-۲- تدوین استانداردهای مورد نیاز در حمل و نقل کاربری زمین
۱۵	۳-۲-۳- ایجاد نظام واحد مدیریت شهری
۲۰	۳-۲-۴- محوریت « شهروند مداری » در تدوین راه حل مساله
۲۱	۳-۲-۵- تدوین « استراتژی حمل و نقل پایدار شهری »
۲۲	۳-۲-۶- تهیه برنامه جامع حمل و نقل و ترافیک برای شهرهای کشور
۲۳	۳-۲-۷- تاکید بر مفهوم دسترسی به جای حرکت
۲۴	۳-۲-۸- حمل و نقل همگانی، به عنوان یکی از اصلی ترین راه حل ها
۲۴	۴- نتیجه گیری و پیشنهادات
۲۴	۴-۱- نتیجه گیری
۲۶	۴-۲- پیشنهادات

مقدمه

امروزه بیش از ۸۵ درصد جمعیت شهرها، که در بالاتر از سن ۶ سالگی قرار دارند، به طور مستقیم، و تمام ساکنان شهرها به طور غیر مستقیم یا به همراه دیگران، همه روزه با شبکه های پیاده و سواره و سیستم های حمل و نقل شخصی و همگانی تماس دارند، و برای پاسخگویی به طیفی از نیازهای شغلی، تحصیلی، خرید، دریافت خدمات، تفریح، دید و بازدید و مانند اینها، از حمل و نقل شهری استفاده می کنند. در هر شهر متعارف به طور متوسط حدود ۴۰-۲۵ درصد سفرها را سفرهای شغلی، ۱۵-۱۰ درصد را سفرهای تحصیلی، ۱۵-۱۰ درصد را سفرهای خریدی، ۱۰-۳ درصد را سفرهای دریافت خدمات، و باقیمانده را سایر سفرها تشکیل می دهند.

هر شهروند در شهر علاوه بر سفرهای متعدد پیاده، به طور متوسط روزانه ۱/۳۰ الی ۱/۸۰ سفر سواره موتوری را که با یکی از وسایل نقلیه مسافری از قبیل اتوبوس، تاکسی، شخصی، مسافرکش و جز آن صورت می گیرد، انجام می دهد. اگرچه با این ضریب سفر، هر شهروند به طور متوسط تنها ۵ درصد (یا روزانه ۱/۲ ساعت) از زمان خود را در بین « مبداء » و « مقصد » انواع سفرهای با شبکه ها و سیستم های حمل و نقلی درگیر است، اما عوارض اقتصادی، اجتماعی، روانی، فرهنگی و حتی سیاسی این ۵ درصد زمان درگیری با سیستم حمل و نقل شهری، سایه سنگین خود را بر روی بخش اعظم ۹۵ درصد زمان باقیمانده پهن کرده است. عوارض این سایه سنگین تا بدانجا رسیده است که عملاً حمل و نقل ناسالم ۵ درصدی روزانه شهر، سلامتی اقتصاد، فرهنگ و شرایط روانی - جسمی فرد و جامعه امروز و فردا را به گونه ای تهدید می کند که در ریشه یابی هر ناسلامتی در هر یک از عرصه های پیش گفته، بحق جای پای « حمل و نقل » و « ترافیک » ناسالم را می توان یافت.

امروزه حمل و نقل غیر کارآمد شهرها (مخصوصاً کلان شهرها)، ممکن است روزانه از هر شهروند تنها ۳۰ دقیقه زمان در راهبندان تلف کند، یا تنها ۵ کیلومتر در ساعت جلوی سرعت حرکت او را بگیرد، یا تنها ۵ کیلومتر مسافت روزانه او را طولانی تر سازد، یا تنها ۲ گرم سرب یا ۲۰ گرم هیدروکربور و یا ۵۰۰ گرم مونواکسید کربن به ریه ها و دستگاه تنفسی او وارد سازد، یا تنها ۲۰۰

تومان از درآمد روزانه او را برآید، یا هر یک نفر را تنها ۸ در میلیون در معرض تصادف منجر به فوت یا ۱ میلیون در معرض تصادف به جرح یا ۳ دهم درصد در معرض تخلف تصادف منجر به خسارات قرار دهد، یا هر راننده را تنها ۳ دهم درصد در معرض تخلف کنترل شده و یا ۱۰ درصد در معرض تخلف نامرئی قرار دهد، یا در ازای هر یک نفر تنها نیم لیتر بنزین یا یک لیتر گازوئیل مصرف کند. اما وقتی این ارقام ناچیز اما «حساس» برای میلیونها نفر جمعیت و برای هفته ها و ماهها و سالهای این جمعیت محاسبه می گردد، آن گاه پای ارقامی نجومی چون میلیون ها کیلومتر مسافت، میلیون ها تن آلاینده، میلیاردها تومان هزینه، صدها تن کشته، هزاران نفر مجروح، دهها هزار مورد خسارت جانی و مالی، میلیاردها تومان خسارت ناشی از تخلفات، میلیون ها تن بنزین مصرف شده و جز اینها به میان می آید این ارقام با همه «ناچیزی» فردی و انفرادی روزانه «همه چیز» و «همه قابلیت های» جمعی و اجتماعی امروز و فردا را تهدید می کند. این خسارت ها چون در «سیستم حمل و نقل» و «شبکه معابر» یا «شارع عام» و «فضای عمومی» و «عرصه مدنی» رخ می دهد، عملاً «زندگی نوعی» یا «عرصه عمومی» و «حیات مدنی» را تهدید می کند، آن هم تهدیدی که لحظه به لحظه «تعاون بقای» زندگی اجتماعی انسان را به «تنازع بقای» دون شان آدمی سوق می دهد. تمام مشکلات به وجود آمده را به کمبود سرانه حمل و نقل در نظام کاربری زمین نسبت می دهند اما نتایج تحقیق نشان می دهد نظام مدیریت حمل و نقل جامع شهری، قوانین سازمان های ذی مدخل و توزیع نامناسب کاربری های شهری در ایجاد این معطلات بیشتر دخالت دارند.

۱- بیان مساله

امروزه توسعه شهرها و گسترش کالبدی آنها و همچنین پراکندگی تسهیلات و امکانات از یک سو و جدایی محل‌های کار از زندگی از سوی دیگر موجب شده است تا تقاضا برای سفرهای درون شهری ابعاد گسترده‌ای به خود گیرد. هر روز بخشی از اوقات مردم در راه‌بندان‌های طولانی شهرهای بزرگ و متوسط (در اتوبوس‌ها و تاکسی‌ها)، تلف می‌شود. منابع اقتصادی زیادی نیز در نتیجه استهلاک وسایل نقلیه شخصی و مصرف سوخت به هدر می‌رود. در عین حال آسیب‌های روانی، جسمی و زیست محیطی چنین وضعیتی کمتر از جنبه‌های اقتصادی موضوع نیست، چنانکه محاسبه هزینه چنین مواردی قابل ارزیابی نمی‌باشد.

نیاز به جابجایی و رفت و آمد در شهرها مانند نیاز به خوراک، پوشاک، مسکن، حق آموختن و حق استفاده از خدمات بهداشتی، امری ضروری است، زیرا برای به دست آوردن همه این موارد به جابجایی و حمل و نقل نیاز است. در واقع حمل و نقل و رفت و آمد از جمله حقوق مسلم شهروندان است، به طوری که حمل و نقل در کنار مسکن، کار و اوقات فراغت، به عنوان یکی از چهار عملکرد اساسی شهری قلمداد شده است و حکومت‌های مردمی و مدیریت‌های شهری موظفند که آن را همانند دیگر خدمات ضروری، تا حد قابل قبولی برای عموم مردم فراهم آورند. شهرهای بزرگ کشور با سرعت بیشتری نسبت به دیگر شهرها در حال گسترش می‌باشند. نتیجه آن علاوه بر به وجود آمدن نیازهای جدید، پراکندگی تسهیلات و امکانات مورد نیاز شهروندان و طولانی شدن مسیرهای سفر است.

طولانی بودن مسیرهای سفر، نبود ناوگان مناسب حمل و نقل عمومی شهری، سهولت و راحتی بیشتر و هزینه نه چندان زیاد سفر با وسایل نقلیه شخصی، افزایش تعداد سفرها و به ویژه سفر با وسایل نقلیه شخصی را در پی داشته است.

سیستم حمل و نقل و شبکه راه‌ها، از مهمترین سیستم‌های زیربنایی شهر و در حقیقت به منزله شریان حیات آن محسوب می‌شود. عملکرد صحیح این سیستم برای تأمین دسترسی شهروندان به امکانات مختلف (فرصت‌های شغلی، تحصیلی، مسکن، خرید، تسهیلات و خدمات مختلف و توزیع و جابه‌جایی کالاها و خدمات در سطح شهر)، عامل بسیار موثری در ارتقاء کیفیت زندگی، رونق فعالیت‌های اقتصادی و رشد و شکوفایی شهر به شمار می‌آید. در دنیای مدرن و ماشینی امروز، بدون سیستم حمل و نقل و ارتباطات مناسب، عملکرد سایر بخش‌های اقتصادی در شهر غیر قابل تصور است.

به دلیل محدودیت ظرفیت معابر شهری به خصوص در قسمت‌های مرکزی و بافت قدیمی و تجاری، مشکل راه‌بندان‌ها و تراکم بیش از حد خودروها در معابر و کمبود پارکینگ روز به روز

حادثه‌تر می‌گردد. چنین وضعیتی علاوه بر اینکه هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای را به شکل ساعت‌های تلف شده در راه‌بندان‌ها، مصرف بیهوده میلیون‌ها لیتر سوخت، تصادفات روز افزون وسایل نقلیه و صدمات مالی و جانی فراوان تحمیل نموده‌است، عوارض زیست محیطی گسترده‌ای نیز در شهرها به صورت آلودگی شدید هوا، آلودگی آب، خاک و صدا و سلب آسایش روحی و سلامتی شهروندان در پی داشته است. طبق استانداردهای جهانی باید ۲۵٪ از کل فضای شهری به حمل و نقل و شبکه عبور و مرور اختصاص یابد، در حالی که در کشور ما این رقم در شهرهای مختلف نوسانات زیادی دارد.

سیستم‌های حمل و نقل و کاربری زمین در شهر، ارتباط متقابل و بسیار نزدیکی با یکدیگر دارند. رشد جمعیت و اشتغال از یک طرف، همراه با استقرار فعالیت‌های اقتصادی، خدماتی و پراکندگی تسهیلات در نواحی مختلف شهر و حومه، از طرف دیگر، باعث افزایش تقاضای سفر برای دسترسی به این نواحی و در نتیجه گسترش شبکه حمل و نقل و تسهیلات جدید می‌شود. به نظر می‌رسد این ارتباط نزدیک و تنگاتنگ اگر چه بسیار بدیهی و منطقی است، ولی در عمل و در جریان تهیه برنامه‌ها و طرح‌های جامع برای توسعه و گسترش شهرها، معمولاً نادیده گرفته می‌شود. مروری بر مطالعات انجام شده در شهر تهران و بررسی پیشنهادهاى ارایه شده در مورد سیستم‌های حمل و نقل شهری و نحوه کاربری زمین در این شهر، در طول ۳۵ سال گذشته، نشان دهنده عدم توجه کافی به ارتباط منطقی و تاثیرپذیری سیستم حمل و نقل و تعیین کاربری زمین از یکدیگر است. پیشنهادهای مربوط به تعیین کاربری زمین در شهر، معمولاً به صورت سرانه کاربری‌های مختلف که اکثراً از استانداردهای متعارف کشورهای غربی اقتباس شده و با شرایط اقلیمی و محیط اجتماعی و فرهنگی ایران مطابقت ندارد، خلاصه می‌شود. چنانچه در گزارش‌ها ذکری هم از ارتباط بین سیستم حمل و نقل و تعیین کاربری زمین شده باشد، میزان این ارتباط در قالب اعداد و ارقام مرتبط، مبنای محاسبات نبوده است. دلایل متعددی برای این کار می‌تواند وجود داشته باشد که موارد ذیل از آن جمله است:

نظام برنامه‌ریزی و مدیریت سیستم‌های حمل و نقل در شهر با چالش‌های گوناگونی مواجه است که می‌توان از آن جمله به فقدان نظام آماری در زمینه عملکرد سیستم عبور و مرور، جمعیت شهری و اشتغال و نیز پیچیدگی مطالعات کمی و مدل‌های داده‌بر اشاره نمود.

پرسش اصلی در این شرایط این است که چگونه می‌توان شبکه ارتباطی را در شهرها پیاده کرد تا از یک طرف بتواند بیشترین سطح دسترسی به کاربری‌های متعدد را تامین کند و از طرف دیگر بتواند با رعایت الگوهای توسعه پایدار، از جمله کاهش مصرف سوخت و زمان تلف شده در

شریان‌های ارتباطی، افزایش نیاز به سطح دسترسی، متناسب با افزایش جمعیت را در یک بازه زمانی طولانی تأمین کند.

۲- اهداف

برنامه‌ریزی یکپارچه سیستم حمل و نقل شهری و نحوه کاربری زمین در شهر می‌تواند با توزیع هوشمندانه و بهینه کاربری زمین در سطح شهر و محل استقرار فعالیت‌های اقتصادی، اشتغال، تحصیل و خرید از یک سو و ایجاد زیرساخت‌های ارتباطی و شریان‌های حمل و نقل به منظور ایجاد امکان دسترسی به مراکز یاد شده و مراکز خدمات مختلف اداری در شهر از سویی دیگر، زمینه‌ای را فراهم نماید که بر اساس آن بتوان با طی کوتاهترین مسیر و صرف کمترین زمان و انرژی، حتی‌الامکان در مقیاس پای پیاده در محله‌های مسکونی، از بیشترین امکانات و سطح دسترسی به مراکز مختلف بهره برد.

تدوین و به کارگیری استاندارد برنامه‌ریزی یکپارچه سیستم حمل و نقل شهری بر اساس کاربری زمین، علاوه بر کمک به کاهش زمان سفرهای درون شهری، تلاش می‌کند تا گره‌های کور در ترافیک و حمل و نقل به ویژه در کلان‌شهرهایی چون تهران را به حداقل برساند و با کاهش مشکلات و مخاطراتی که از درگیری منابع انسانی و اقتصادی در رابطه با حمل و نقل و سطح دسترسی در شبکه‌ای ناهماهنگ و غیراصولی حادث می‌شود، می‌تواند پتانسیل بالایی از منابع را جهت استفاده در توسعه پایدار و بهینه ذخیره نماید.

با توجه به مباحث مطرح شده و ماهیت این طرح، اهداف زیادی را می‌توان برای آن برشمرد که در اینجا به برخی از اهداف مهم اشاره می‌شود:

- بررسی الگوهای نظری موجود در دیگر کشورها و استفاده از تجارب علمی آنها در زمینه حل مشکلات شهری.

- بررسی تجربیات و قوانین و مقررات سایر کشورها در خصوص حمل و نقل و کاربری زمین و اتخاذ الگوهایی جهت تسهیل دسترسی بین محل کار با زندگی در راستای توسعه پایدار.

- بررسی تجربیات، قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی و مقررات موجود در کشور.

- ارایه پیشنهاد در بازنگری قوانین موجود و نیز پیشنهاد تدوین استانداردهای مورد نیاز در حمل و نقل و کاربری زمین.

۳- راهبردها

۳-۱- اصول حاکم بر راهبردها

اگرچه قضاوت واحد درباره ویژگی های حمل و نقلی- ترافیکی شهرهای کشور نیازمند اطلاعات خاص دقیق تری برای هر یک از شهرهاست، لکن از آنجا که حمل و نقل و ترافیک شهری به عنوان برآیند و مظهری از مجموعه کاربری ها و روابط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فناوری- و البته بستر شرایط خاص طبیعی- جغرافیایی هر شهر- مطرح است، از این رو طبعاً تا آنجا که این روابط در هر یک از شهرها جریان دارد، این ویژگی ها نیز وجوه مشترک بسیاری دارند؛ خاصه اینکه عمده ویژگی های مورد نظر، ناظر بر کلان شهرهای کشور است.

۳-۱-۱- عرضه و تقاضا ابزاری جهت سودجویی

« کاربری های زمین» به عنوان رویه تقاضای « سفر» انسانها و « نقل و انتقال» بار و مجموعه سیستم حمل و نقل یا شبکه های معابر، ناوگان (سبک و سنگین همگانی و شخصی)، تسهیلات، تجهیزات شبکه و تسهیلات و مجموعه ضوابط و مقررات و مدیریت کل سیستم به عنوان رویه عرضه سیستم حمل و نقل شهری مطرح است بر پایه این قانونمندی، به ویژه در دهه اخیر، سودجویان بر شبکه معابر حساس و شکننده شهرها، عرصه را بر تولید و تزریق حمل و نقل همگانی به شبکه معابر تنگ تر کرده اند این دو جریان، از دو سو، تعادل نیم بند و لرزان تقاضا و عرضه را در قلمرو حمل و نقل شهری کشور، لحظه به لحظه برهم می زنند.

در شرایط متعادل مطالعه شده، و البته به موازات مراقبت و کنترل تعادل تقاضا و عرضه به کمک انواع تدابیر حمل و نقلی، سطح شبکه ای معادل ۱۸-۲۵ درصد کل شهر می تواند تعادل پایدار مورد انتظار را پاسخگو باشد اما در شرایط بی برنامه‌گی، بلا تکلیفی و « هرج و مرج»، که شهرداری‌ها برای بقای خود و تامین نیازهای مالی سازمانشان کاربری های « کم سفرساز» را یکی پس از دیگری به کاربری های «پرسفرساز» (تجاری و جز آن) تبدیل می کنند و شبکه را تحت فشار روزافزون تقاضا قرار می دهند، از آن طرف نیز کارخانه های تولید کننده یا مونتاژ کار سواری

با وسوسه و تبلیغ و تزریق هر چه بیشتر خودرو به شهرها، ضمن تنگ تر کردن روز به روز عرصه معابر شهری برای حمل و نقل همگانی، شبکه تحت فشار را دچار فشاری مضاعف و عوارض‌زایی روزافزون می‌کنند با تسلیم شدن به این شرایط، هیچ تدبیری به غیر از «معجزه» جلودار این «تعادل‌گریزی» و «تعادل‌ستیزی» نخواهد بود این سرنوشتی است که شهرهای کشور، به ویژه کلان شهرها، در دهه اخیر به آن دچار شده‌اند.

۳-۱-۲- «برج سازی»، نمادی از گسترش حمل و نقل شخصی و مانع در مسیر حمل و نقل همگانی

در دهه اخیر «مدیریت مالی رانت مدارانه شهری» در شهر تهران و متعاقباً در کلان شهرهای کشور، تدبیر کاریکاتور گونه ای از «توسعه مسکونی» و «بازسازی و نوسازی شهری» را ارائه داده است که طی آن، جریان «برج سازی» به بهانه «مجموعه سازی» و «بلند مرتبه سازی»، که حقیقتاً سرنوشت محتوم مدیریت سالم شهرهای بزرگ کشور ماست، به راه افتاده و به دنبال خود سیستم جدایی ناپذیر «حمل و نقل شخصی تجملی» را به ارمغان آورده است.

تجربه نشان می‌دهد که «بلند مرتبه سازی» و «مجموعه سازی» هنگامی که به دنبال زمین خواری و رانت خواری نباشد، با حمل و نقل همگانی پیوند می‌خورد و پاسخگوی خیل عظیم نیازهای مسکونی و خدماتی بخش عمده ای از شهروندان می‌شود، لکن وقتی که با پدیده برج سازی پیوند می‌خورد، تنها پاسخگوی نیازهای تجملی اقشار مرفه است و به ناچار با اتومبیل شخصی و سازندگان و وارد کنندگان آن قرین می‌گردد که در حمل و نقل شهری و همگانی معضلات ترافیکی و افزایش مصرف سوخت را به همراه دارد.

۳-۱-۳- حمل و نقل به مثابه «ابزار دسترسی» در تهدید فزاینده اتومبیل شخصی

نیاز شهرهای کشور، و به ویژه کلان شهرها، مشخصاً کلان شهرهای کهن و دارای بافت های تاریخی- فرهنگی، به حمل و نقل کارآمد و مطمئن همگانی، امری است مسلم اما پشت صحنه

چنین نیاز واضح و مسلمی، مجموعه عوامل پاسخگوی مطلوب و حتی لازم این ضرورت همواره با انواع مشکلات و کارشکنی‌ها روبه‌روست.

وقتی حمل و نقل همگانی دچار فشار گسترش اتومبیل شخصی می‌گردد عملاً « دسترسی سالم همگان» در سطح شهر قربانی « حرکت ناسالم معدودی» می‌شود و به دنبال آن مجموعه‌ای از نارسایی‌ها، کاستی‌ها و معلولیت‌ها از قلمرو حمل و نقل آغاز می‌گردد تدریجاً و به‌طور نامرئی بر عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، روانی و حتی سیاسی شهر دامن می‌گسترند چنین شرایطی رقابت مثبت در زندگی اجتماعی را که موتور تکامل اجتماعی در فضای « تعاون بقا» است به رقابتی منفی در فضای « تنازع بقا» مبدل می‌سازد.

حمل و نقل همگانی غیر کارآمد از یک سو، حمل و نقل غیر استاندارد یا مسافرکش‌ها را به عنوان جایگزین نامبارک خود به سطح شبکه می‌کشاند و از سوی دیگر شخصی سوارها را مجاز- و حتی مجبور- می‌سازد تا با حداقل سرنشین و برای هر سفر کوتاهی، از وسیله شخصی خود استفاده کنند و نهایتاً عرصه تحرک خود را در شبکه بیش از پیش تنگ‌تر می‌کند و دور باطل و حلقه مسدودی را شکل می‌دهد، تا آنجا که:

- گروهی راه حل را در افزایش خیابان یا همان مسابقه شوم « راه- اتومبیل- راه» جست و جو کنند که نادانسته از مسابقه « اتومبیل- خیابان- اتومبیل» سر بر می‌آورد و نهایتاً به منظور تامین سود تولید کنندگان از یک سو و برج‌سازها از سوی دیگر، حرکت کنند.

- گروهی دیگر، با قبول همان حلقه نفرین شده، رمز حل مساله را در اعمال « سیستم پلاک زوج و فرد» پیشنهاد می‌کنند که آن هم در نهایت، خانواده‌ها را به خرید دو اتومبیل « پلاک زوج» و « پلاک فرد» تشویق می‌کند و همان جریان « سودآفرینی» را در همان مسیر برآورده می‌سازد.

- گروهی دیگر، به گسترش « محدوده ممنوعه ترافیک» (یا ایجاد آن در شهرهای فاقد آن) اصرار می‌ورزند که در نهایت، باز هم کار به افزایش اتومبیل شخصی و پیچیده‌تر شدن کلاف حمل و نقل شهری می‌انجامد.

- و بالاخره، گروهی هم راه خروج از این بن بست را در « احداث مترو» ولو برای شهرهای متوسط و کوچک نشان می دهند که راهنمایی آنها نیز اگرچه ظاهراً در مسیر گسترش حمل و نقل همگانی است، اما از آنجا که نیازها و امکانات و محدودیت های داخلی و محلی را نادیده می گیرند طریقی دیگر مشکل را پیچیده تر می سازند، یا جغرافیا و تاریخ مشکل را تغییر می دهند.

در نگاهی سریع به این « راه حل گونه ها» و خیل دیگری از این قبیل، می توان به روشنی دریافت که تمامی این راه حل ها، با غفلت از « مساله» اصلی و طرح درست آن در وهله نخست، « گسترش اتومبیل شخصی به قیمت محدودسازی حمل و نقل همگانی» را مسلم انگاشته اند و آنگاه در مقام رفع « مساله» به این تدابیر راه یافته اند. از این رو همه آنها در نهایت به افزایش مصرف سوخت، آلودگی های زیست- محیطی، راه بندان ها، تخلفات، تصادفات، ناراحتی های روانی و جز اینها منجر می شوند و به جای حل « مساله» یا تخفیف مشکلات، به پیچیده تر شدن آن دامن می زنند.

۲-۳- راهبردهای مدیریتی

۱-۲-۳- اصلاح قوانین و مقررات

اصلاح قوانین موجود در زمینه مدیریت شهری نیاز به یک سری اصلاحات ساختاری نیز دارد، به عنوان مثال اختیارات شهرداری در زمینه مدیریت و برنامه ریزی شهری باید افزایش یابد که این امر مستلزم تغییرات ساختاری در سازمان های مسئول می باشد، مثلاً از اختیارات وزارت کشور در زمینه مدیریت شهری کاسته گردد و اقدامات مربوط به برنامه ریزی و مدیریت شهری در وزارت مسکن و شهرسازی متمرکز گردد، البته تمرکز امور در این وزارتخانه به این معنی نیست که تمام اختیارات مدیریت و برنامه ریزی شهری به این سازمان محول گردد، بلکه هدف اولیه دادن اختیارات و قدرت لازم به شهرداری های کشور به عنوان دولت های محلی و شوراهای به عنوان پارلمان های محلی می باشد.

پس ابتدا باید زمینه این تغییرات ساختاری در مدیریت شهری فراهم آید و سپس با توجه به این ساختار جدید و همچنین نیازهای امروزین جوامع شهرنشین به وضع قوانین و مقررات لازم در زمینه مدیریت شهری پرداخته شود.

به طور کلی پیشنهادهاتی که در این زمینه می‌توان ارائه داد شامل موارد زیر می‌باشد:

- تعریف شهرداری و شوراها در قوانین شهری کشور به عنوان مهمترین سازمان مسئول در مدیریت شهری طبق نظریه مدیریت واحد شهری که در طی سال‌های اخیر در ماده‌های ۱۳۶ و ۲۲۲ قانون برنامه چهارم توسعه در این خصوص اقداماتی انجام گرفته است.

- حوزه‌بندی قوانین و مقررات شهرسازی و عدم تداخل و ناهماهنگی بین قوانین با تکیه بر قانون جامع شهرسازی و معماری کشور: در این زمینه ابتدا باید حوزه‌های مدیریت شهری مثل کاربری زمین، حمل و نقل، جمع‌آوری و بازیافت زباله و ... مشخص گردیده و سپس با توجه به حوزه‌ها اقدام به قانون‌گذاری گردد.

- حذف قوانین دست و پاگیر قدیمی از نظام قوانین و مقررات شهرسازی و معماری کشور: مثلا قانون شهرداری‌ها که به سال ۱۳۳۴ باز می‌گردد و همچنین قانون تاسیس شورای عالی معماری و شهرسازی کشور که به سال ۱۳۵۳ باز می‌گردد. از جمله وجود برخی قوانین و حتی اصطلاحات قدیمی در این قوانین، ضمانت اجرایی آن‌ها را با مشکل مواجه ساخته است.

- تهیه و تصویب قوانین جدید با توجه به مشکلات و نیازهای جوامع شهرنشین کشور: با توجه به تحولات رخ داده در کشور و بخصوص در شهرها در طی سال‌ها و دهه‌های اخیر مثل بوجود آمدن مشکلاتی مثل ترافیک و... نیاز به تصویب قوانینی که بتواند جوابگوی این مشکلات و تحولات باشد به شدت احساس می‌گردد.

- در نظر گرفتن تفاوت‌ها و تباینات اقلیمی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جوامع شهرنشین کشور برای وضع قوانین جدید: با توجه به تفاوت‌های فرهنگی، اجتماعی، اقلیمی و اقتصادی جوامع شهرنشین به نظر می‌رسد تصویب برخی قوانین محلی برای رفع مشکلات برخی شهرها

لازم و ضروری می باشد. در این زمینه می توان با دادن اختیارات لازم به شوراهای و شهرداریها زمینه لازم برای تهیه و تصویب این قوانین را فراهم آورد.

۲-۲-۳- تدوین استانداردهای مورد نیاز در نظام حمل و نقل کاربری زمین

همانطور که در مباحث قبل نیز بیان گردید، ارائه استاندارد در زمینه سرانه های شهری به صورت عام و حمل و نقل به صورت خاص ممکن نمی باشد. البته در شرایط متعادل و به موازات مراقبت و کنترل تعادل تقاضا و عرضه به کمک انواع تدابیر حمل و نقلی، سطح شبکه حمل و نقلی معادل ۱۸-۲۵ درصد کل فضای شهر می تواند تعادل پایدار مورد انتظار را پاسخگو باشد. در سرانه های پیشنهادی وزارت مسکن و شهرسازی (به عنوان یکی از مراجع تعیین استانداردهای شهری کشور) نیز شبکه حمل و نقل شهری ۲۰ درصد از کل سرانه های شهری را تشکیل می دهند. در حالی که میانگین سرانه حمل و نقل در شهرهای کشور در حدود ۲۳ درصد می باشد. بر این اساس میانگین سرانه حمل و نقل در شهرهای کشور از حد استاندارد نیز بالاتر می باشند. بنابراین مشکل حمل و نقل و ترافیک در شهرهای کشور، مشکل سرانه های حمل و نقل نمی باشد. بلکه مشکل واقعی این شهرها از آنجا آغاز شده است که در گذشته و در شرایط بی برنامهگی و بلا تکلیفی، شهرداری ها برای بقا خود و تامین نیازهای مالی سازمان شان کاربری کم سفر ساز را یکی پس از دیگری به کاربری های پر سفر تبدیل می کردند و به افزایش تراکم دست می زدند. طبیعتاً عوامل مذکور، شبکه حمل و نقل شهری را تحت فشار قرار داده اند. از طرف دیگر کارخانه های تولید کننده یا موتناژ کار نیز با وسوسه، تبلیغ و تزریق هر چه بیشتر خودرو به شهرها، ضمن تنگ تر کردن روز به روز عرصه معابر شهری برای حمل و نقل همگانی، شبکه تحت فشار را دچار فشار مضاعف می نمایند. لذا در این رابطه راه حل های دیگری مطرح می شوند که بیشتر در زمینه نقش کاربری زمین های شهری و تاثیر آن ها در حمل و نقل و ترافیک شهری مطرح هستند.

برای اعمال سیاست های مربوط به کاربری زمین که بر فعالیت های حمل و نقل اثر می گذارد، سه اصل زیر باید مورد توجه قرار گیرد:

- ترکیب فعالیت ها

معمولا افراد و خانوار هایی که در یک شهر زندگی می کنند به محصولات متعددی شامل کالاها و خدمات نیازمند هستند، مانند: مواد غذایی، خدمات آموزشی و بهداشتی، خدمات تفریحی و فرهنگی، امکانات اشتغال و خدمات عمومی. هرچه این نوع نیازهای خانوارها به محل سکونت آنها نزدیکتر باشد آنها با مصرف کمتری از خدمات حمل و نقل و یا حتی با پای پیاده، قادر هستند این نیازهای خود را برآورده سازند. اما در شرایط امروزی جهان در غالب شهر های بزرگ مکان های فعالیت انسان ها مانند محل زیست، کار، تحصیل، خرید و تفریح از همدیگر جدا بوده و افراد ناچار هستند برای حضور در این مکان ها از خدمات حمل و نقل بسیاری استفاده کنند. هر نوع تغییر در ترکیب یا جداسازی مکان های ارائه خدمات مورد نیاز ساکنان شهر ها می تواند بر نیاز آنها برای استفاده از خدمات حمل و نقل و در نتیجه عرضه فعالیت های حمل و نقل تاثیر بگذارد.

- تراکم غیر متمرکز

با رعایت این اصل در اعمال سیاست برای تاثیر گذاری بر ساختار سکونت سعی می شود از یک طرف از تراکم بیش از حد مکان های زیست و فعالیت شغلی در مراکز شهرها جلوگیری شود و از طرف دیگر از پراکندگی نامناسب اماکن مسکونی و فعالیت ها به خصوص در اطراف شهرها ممانعت به عمل آید.

- تراکم تحمل پذیر

در شرایط امروزی جهان، ساختار احداث اماکن مسکونی در شهرها بر اساس الگوی خانه های مستقل برای هر خانوار در زمین های بزرگ ممکن نیست و این امر نیاز ساکنان شهرها به خدمات حمل و نقل را به شدت بالا می برد. اما احداث خانه ها بر اساس صرفه جویی در زمین به صورت طبقاتی یا برج های مسکونی این امکان را فراهم می آورد که اماکن ارائه کننده خدمات مورد نیاز مردم، مانند مراکز آموزشی، فروشگاهها و محل های کار در فاصله کمی از منازل مردم فعالیت کنند و نیازهای حمل و نقل را به گونه ای کاهش دهند که مردم با پای پیاده یا با دوچرخه با این نوع

اماکن تردد نمایند. البته میزان تراکم خانه های مسکونی در سطح زمین باید در حد تحمل پذیر و در تناسب مطلوبی به لحاظ وجود پارک ها و مراکز تفریحی و میزان آلودگی محیط زیست تنظیم شود. هر نوع تغییر در این گونه سیاست ها بر عرضه و تقاضای حمل و نقل موثر می باشد.

البته با توجه به نظام برنامه ریزی بخشی در ایران و سطوح برنامه ریزی شهری در بخش های مختلف، عمده ترین تدابیری که لازم است در بخش راهبردها و سیاست ها به آن توجه گردد به قرار زیر می باشد:

در بخش راهبردها:

- کنترل صحیح کاربری زمین در طرح های توسعه شهری
- تمرکز زدایی از کاربری های دارای حجم سفر سازی بالا (در واحد سطح) از محدوده مرکزی و انتقال آن به کانون های ثانوی (اولویت دهی به استقرار کاربری هایی که به ارتباطات رسانه ای بیش از ارتباطات حمل و نقلی متکی هستند)
- جلوگیری از بارگذاری جمعیتی ناشی از افزایش تراکم های ساختمانی، با توجه به ظرفیت موجود شبکه و سیستم جابجایی (عرضه ترافیک)
- تامین فضای پارکینگ

در بخش سیاست ها:

- جلوگیری از ایجاد کاربری های تجاری و خدماتی با مساحت کوچک با حجم سفر سازی بالا (خرده فروشی ها)
- سمت دهی محدوده مرکزی به استقرار عناصر، کاربری ها و خدمات برتر در آن
- رعایت ظرفیت های بالفعل و بالقوه شبکه راه ها و زیر ساخت های محدوده در پذیرش جمعیت و فعالیت
- جلوگیری از استقرار کاربری هایی که اوج جذب سفر آن ها با اوج ترافیک محدوده همزمان گردد.
- جلوگیری از استقرار کاربری هایی که سفر به آن ها با اتومبیل شخصی انجام می گیرد.

- سمت دهی تبدیل و جایگزینی واحدهای تجاری خرد به موسسات بازرگانی عمده
- پالایش محدوده مرکزی از نقش محله ای، ناحیه ای و منطقه ای
- جلوگیری از استقرار کاربری های نیازمند ورود و خروج وسایل نقلیه از بدنه جبهه اول و لبه خیابان اصلی
- جلوگیری از استقرار کاربری هایی که نیاز به محوطه بارگیری و بار اندازی در بدنه جبهه اول و لبه خیابان های اصلی دارند.
- سنجش آثار ترافیکی کاربری های سفر ساز قبل از احداث و یا تغییر کاربری: کاربری هایی که قبل از احداث نیاز به سنجش آثار ترافیکی دارند عبارتند از:
 - پایانه های اتوبوس، مینی بوس و مانند آن ها
 - مجتمع های بهداشتی، درمانی، کلینیک ها، رادیولوژی ها و امثال آن
 - خواربار فروشی در شکل مجتمع های تجاری (بزرگ تر از ۱۰۰ متر مربع)
 - سینماها و سالن اجتماعات
 - میدان های میوه و تره بار
 - ساختمان های اداری
 - واحد های آموزشی
 - هتل های بزرگ
 - مراکز تفریحی عمومی

۳-۲-۳- ایجاد نظام واحد مدیریت شهری

مدیریت واحد شهری، اصطلاحی جذاب لیکن پرچالش از حیث عملکردی در کشور ماست. ظرفیت بالای قانون اساسی در تحقق مردم سالاری دینی، که مورد تأکید مسئولان نظام نیز هست، فرصتی تاریخی برای جلب مشارکت و مسئولیت پذیری مردم در صحنه های اجرایی به شمار می آید که متأسفانه تاکنون به ظهور شایسته خود نرسیده است. اگر هدف اصلی مدیریت شهری اداره امور

شهر باشد، وظیفه حکومت و دولت بسترسازی مناسب از حیث قوانین و زیرساخت‌ها برای تحقق شایسته چنین هدفی است. مدیریت شهری، اداره امور شهر در همه ابعاد به منظور ارتقای کیفیت زندگی شهروندان در سطح محلی و در چارچوب اهداف و سیاست‌های ملی می‌باشد. در چنین الگوواره‌ای بی‌تردید ملاحظات اساسی از محیط پیرامونی، اجزای درونی شهر و سازمان و ساختار مدیریت شهری خودنمایی می‌کند و شرط اصلی موفقیت مدیریت شهری، توجه همه‌جانبه به ملاحظات مذکور و تجهیز نیروی متخصص و کارآمد برای مواجهه با برون‌داده‌های آن است. لازمه پذیرش مسئولیت و متعهد شدن به پاسخگویی در خور به شهروندان در اکثر امور، توسعه و خدمات شهری - به ویژه با محوریت بهبود کیفیت زندگی شهروندان - تحقق مدیریت یکپارچه و پایدار شهری است.

تأکید بر دستیابی به پایداری و یکپارچگی در مدیریت شهری از آن رو مهم است که ثبات تصمیم‌گیری و اطمینان از نتایج ملموس پروژه‌های شهری را تضمین می‌کند. از آنجا که مدیریت شهری بنابر وظایف عملی خود مکلف به برنامه‌ریزی توسعه و عمران شهری و اجرای برنامه‌ها و طرح‌هاست، عاقلانه خواهد بود بپذیریم که چارچوب اجرایی چنین وظیفه‌ای همانا تعیین خطوط اصلی مسئولیت‌ها و اختیارات است. در نظر داشته باشید که اگر اختیارات با مسئولیت‌ها همسو نباشد چه مشکلاتی خودنمایی می‌کند. بنابراین نگرش کلی به مقوله مدیریت واحد شهری در چارچوب نظریه مسئولیت - اختیارات، تحلیل می‌شود. از این رو، تحقق مدیریت واحد شهری نیاز به گذر از نظریه به عمل دارد. ما هنوز در مراحل ابتدایی شکل‌گیری چنین الگویی هستیم، زیرا ابعاد مختلف ظهور چنین فضایی به طور کامل روشن نشده است. به همین دلیل ابتدا مراکز علمی - تحقیقاتی کشور باید در این زمینه فعالیت خود را آغاز نمایند، زیرا ظرفیت علمی دانشگاه‌های ما قابلیت بالایی در تبیین مفاهیم اساسی مدیریت شهری دارند.

سه هدف اصلی مدیریت شهری که تقریباً در همه جوامع مورد پذیرش قرار گرفته است، حفاظت از محیط فیزیکی شهر، هدایت توسعه اجتماعی و اقتصادی شهر و ارتقای وضعیت کار و فعالیت

شهروندان است. حال، پرسش این است که اگر مدیریت شهری مسئول پیگیری تحقق چنین اهدافی است میزان اختیاراتش چقدر است؟

با چنین برداشتی از وضع موجود می‌توان به ضرورت مدیریت واحد شهری، یعنی درک عملی مسئولیت- اختیارات در فضای شهری پی برد. امروز شهرهای ایران- به ویژه کلانشهرها- با مسائل پیچیده‌ای که اکثرشان در حال تبدیل شدن به آسیب و بحران فراگیر هستند، مواجه‌اند. این را همه می‌دانند؛ به طور مثال همه واقف‌اند که ترافیک و آلودگی هوا در کلانشهرها معضلی جدی است اما مسئولیت و اختیارات حل این معضل مشخص نیست و اصولاً نمی‌توان در چنین فضایی تصمیم‌گیری کرد.

با اینکه ضرورت مدیریت واحد شهری تقریباً برای همه روشن شده، اما تبیین مفهومی آن هنوز مورد بحث است. مدیریت واحد شهری عبارت است از اداره شهر در چارچوب اهداف و سیاست‌های ملی با محوریت مدیریت پایدار شهری، با اتکا به سازمان واحد و اختیارات قانونی سازوکارهای لازم به منظور ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و توسعه پایدار شهری.

باید بپذیریم که مجموعه تحولات در محیط پیرامونی و درونی جامعه شهری، ضرورت مدیریت یکپارچه شهری را به همه ما نشان داده و خواهد داد. در این میان نقش شوراهای اسلامی شهر در تحقق مدیریت واحد شهری بسیار مهم است. شورای اسلامی شهرهای کشور فرصت بزرگی برای ظرفیت‌سازی در مدیریت شهری و تحقق مدیریت واحد شهری هستند.

بر اساس ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی نیز به کاهش تصدی‌های دولت در امور محلی اختصاص داشت، ولی تاکنون اقدام خاصی در این زمینه صورت نگرفته است. این در حالی است که دیدگاه کارشناسان لزوم مدیریت یکپارچه شهری را برای برون رفت از چالش مدیریت شهری به ویژه در عرصه کلانشهری ضروری می‌دانند. با توجه به این شرایط، موانع و چالش‌های فراروی تحقق مدیریت یکپارچه شهری چیست؟

همان طور که پیش‌تر مطرح شد، ظرفیت بسیار بالای قانون اساسی در واگذاری اداره امور کشور به مردم، فرصت بزرگی برای مدیران کشور فراهم آورده است. اخیراً هم با ابلاغ مقام معظم رهبری

مدیران موظف به واگذاری منابع دولتی به مردم در چارچوب خصوصی سازی اقتصاد کشور شده‌اند. در چنین شرایطی و با توجه به وضعیت آینده، مسلماً اداره امور شهر هم باید به طور واقعی به مردم واگذار شود.

ولی چالش‌های مدیریت واحد شهری چیست؟ برای روشن شدن این امر ابتدا باید ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی کشور مورد بررسی قرار گیرد:

براساس این ماده به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در زمینه مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط، به شهرداری‌ها واگذار کند.

البته ذکر این نکته ضروری است که دوره اجرایی برنامه سوم به پایان رسیده است و ما در دوره اجرایی برنامه چهارم هستیم. حال به عنوان پژوهشگر باید تحقیق کرد که چند درصد از تصدی‌گری‌های دولت در شهرها برابر ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم به شهرداری‌ها واگذار شده است؟ مهم‌ترین چالش فراروی مدیریت شهری این است که دولت در کشور ما تنها رقیب بلامنازع بخش خصوصی و عمومی است. به عبارت دیگر، بوروکراسی دولتی نه تنها به تحقق اهداف مربوط به تسری تصدی‌گری دولت به مردم کمک نکرده بلکه در اکثر موارد، خود مانعی برای تحقق آن بوده است.

بنابراین چالش اصلی تحقق چنین ایده‌ای در وهله اول بوروکراسی دولتی است. البته موارد دیگری نظیری خلأ قانونی، سابقه اندک موضوع، فقدان زیرساخت‌ها، عدم اطلاع‌رسانی نهادهای مسئول، مسائل مربوط به حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی هم در آن دخیل‌اند.

همان‌طور که گفته شد، ما اکنون در دوره اجرایی برنامه چهارم هستیم. بند (ب) ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم هم دولت را موظف به واگذاری تصدی‌گری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا به شهرداری‌ها و دهیاری کرده است. تحرک مسئولان و مدیران مرتبط در

تحقق چنین هدفی بسیار مؤثر خواهد بود و البته این امر در شورای عالی استان‌ها حتماً مورد توجه ویژه قرار دارد.

چالش مهم دیگری که ممکن است مانعی در عدم تحقق مدیریت واحد شهری قلمداد شود، فقدان مدیریت زمان در تصمیم‌گیرندگان این حوزه به ویژه اعضای شورای اسلامی شهرهای کشور است. در این زمینه شورای عالی استان‌ها نقش محوری خواهد داشت، زیرا بر اساس ماده ۷۸ مکرر ۳ الحاقی به قانون شوراهای اسلامی کشور، شورای عالی استان‌ها موظف به فضاسازی لازم برای واگذاری امور به شهرداری‌هاست.

فرصت ما برای غلبه بر مشکلات کنونی اندک است و باید بدانیم مشکلات جامعه شهری چندوجهی و پیچیده است، و بنابراین برای تحقق اهدافی که به نفع جامعه شهری است باید سرعت توأم با دقت و قاطعیت داشته باشیم.

شوراها نمایندگی مردم در سطوح خرد و میانی را برعهده دارند و به ویژه در کلانشهرها اعضای شورای اسلامی نماینده محله، منطقه و شهر هستند. همچنین بر اساس قانون، مسئولیت اداره شهر بر عهده شورای اسلامی است. در چنین وضعیتی شوراها نقش محوری در تحقق مدیریت واحد شهری دارند. در آینده جایگاه واقعی شوراهای اسلامی در تأثیرگذاری بر اداره امور کشور بیشتر آشکار خواهد شد و این رویکرد، مسئولیت اعضای شورا را مضاعف خواهد کرد.

مدیریت واحد شهری در صورتی محقق خواهد شد که زیرساخت‌های قانونی، مدیریتی، سازوکارهای اجرایی، منابع و از همه مهم‌تر اراده تحقق آن به طور واقعی در همه سطوح اجرایی کشور عینیت یابد. ظرفیت قانون اساسی ما، تدابیر و فرامین مقام معظم رهبری، مستندات قانونی برنامه چهارم توسعه کشور و عزم تعداد کثیری از مدیران اجرایی کشور، زمینه مناسبی در تحقق مدیریت یکپارچه شهری است و این امر زمانی بروز فیزیکی پیدا خواهد کرد که شوق نتایج مطلوب آن آشکار گردد. در این زمینه شوراهای اسلامی شهرهای کشورمان، مراکز علمی-تحقیقاتی، رسانه‌های تصویری و مکتوب و همه تریبون‌های مسئول، نقش اساسی خواهند داشت. پیشنهادات لازم در جهت مدیریت واحد شهری عبارتند از:

- از ظرفیت‌های قانونی موجود با مدیریت کارآمد، استفاده صحیح شود؛
- خلأهای قانونی مانع تحقق مدیریت واحد شهری شناسایی شود و در جهت رفع مشکل اقدام گردد؛

- اطلاع‌رسانی وسیع در دو سطح تخصصی و عمومی انجام پذیرد؛
- سازوکارهای اجرایی تحقق آن با محاسبه درست، شناسایی و مهیا شود؛
طرح‌ها در اولین گام به صورت آزمایشی در برخی نقاط به اجرا درآیند و پس از مشاهده بازخورد کمی و کیفی به همه شهرهای کشور تسری یابد،

۳-۲-۴- محوریت « شهروند مداری » در تدوین راه حل مساله

یکی از اصلی‌ترین مظاهر « عرصه عمومی »، شارع عام یا فضای عمومی یا « شبکه ارتباطی » است که حشر و نشر شهروندان هر شهر در آن صورت می‌گیرد و طبعاً هر اندازه جوهره نامرئی این فضای مرئی را « شهروند مداری » تشکیل دهد، تجاوز بر آن از طرف متولیان عرصه‌های خصوصی و دولتی، « امور عمومی » و « راه حل مشکلات » آنها را دچار مشکل خواهد کرد.

وقتی « مدار » شهر به دست شهروندان باشد و این اصل از طرف مدیریت‌های شهری به عنوان مسلم‌ترین اصل و مبنا و به مثابه مشروعیت مدیریت آنها به رسمیت شناخته شود، مسلماً « همیشه » و « همه جا » و « همه وجه » این فضا به عنوان ارکان اصلی مدیریت پایدار شهری و حمل و نقل مطرح می‌گردد و نمی‌تواند به عنوان جریان‌های رانت‌خواری زمین و مستغلات یا اتومبیل شخصی، قربانی « هم اکنون » « همین جا »، « همین وجه » است.

اگر « شهروند مداری » سرلوحه مدیریت‌های شهری قرار گیرد، « جامعیت زمانی » و « جامعیت مکانی » و « جامعیت محتوایی » راه حل‌ها، با تکیه بر « همیشگی » و « همه جایی » و « همه وجهی » آنها، « پایداری راه حل‌ها » یا « راه حل‌های پایدار » تضمین می‌شود در این شرایط، « دیروز » و « فردا »، فدای « امروز » نمی‌شود و « همه جا » به پای « همین جا » قربانی نمی‌گردد و عاقبت امر « همه چیز » با پای « هیچ چیز » نابود نمی‌شود.

جایگزینی « مردم مکلف » به جای « شهروند ذی حق و مکلف » به رسمیت شناختن اصالت و رجحان « عرصه عمومی » در برابر « عرصه های خصوصی » و « دولتی » و قبول حقانیت و صلاحیت این عرصه در تنظیم روابط آن دو عرصه دیگر، اعتقاد به « محوریت شهروند مداری » در مدیریت شهری به جای هر عامل دیگری، و بالاخره ایمان به « جامعیت » زمانی و « مکانی » و محتوایی در راه حل های مربوط به مشکلات مردم، بی شک « حرکت در خلاء » و بی برنامه‌گی برای حل مسائل شهرها و کلان شهرها را به کناری می نهد و « تدوین استراتژی حمل و نقل شهری » را به عنوان مبرم ترین وظیفه مدیریت های شهری مطرح می سازد. این وظیفه ای است که عدول و تعلل و حتی تاخیر در آن نمی تواند معنایی جز خروج از ایمان و اعتقاد به « شهروند مداری » و بازماندن از تحقق و پاسداری جامعه مدنی داشته باشد.

اگر این ویژگی ها در تدوین استراتژی حمل و نقل شهرها نصب العین مدیریت های شهری قرار گیرد، دیگر گسترش راه و بزرگراه در شهرها به عنوان اولویت اول مطرح نمی شود. بدین ترتیب در واقع این بار « حمل و نقل همگانی » و گسترش آن به عنوان اصلی ترین حرکت در زمینه تامین « عرضه » مطرح می گردد، بلکه با شناخت، ارزیابی و مخصوصاً « مدیریت تقاضا»، نخست عامل تقاضا تحت کنترل قرار می گیرد و آنگاه برحسب « تقاضا » (یعنی « نیاز »، همراه با صلاح و صرفه متناسب با پاسخگویی به « نیاز »)، عرضه متناسب نیز ارائه می شود در این مسیر مسلماً از حجم عملیات راه سازی و بزرگراه سازی های شهری، که خود به عنوان پرهزینه ترین بخش سیستم حمل و نقل شهری، عامل اصلی جذب اتومبیل شخصی و تزریق و انباشت آن (و گرفتاری در همان مسابقه راه- اتومبیل - راه) است، کاسته می شود و صلاح و صرفه « شهروندان » امروز و فردا مد نظر قرار می گیرد.

همین طور اگر « مدیریت سیستم » وارد استراتژی حمل و نقلی گردد، این سخن بدین معنی است که دیگر تولید کنندگان سیستم ها یا تجهیزات حمل و نقلی نیستند که با القای الگوهای تقاضا، سرنوشت شهرها را تعیین کنند بلکه خود « شهروندان » هستند که تصمیم گیر نهایی اند از این رو

از یک سو تقاضای حمل و نقل شهری به دست مدیریت های منتخب شهروندان اداره می شوند و از سوی دیگر نوع تجهیزات و سیستم های متناسب را شهروندان، سازگار و همخوان با مجموعه ساختارهای بومی خود انتخاب می کنند، و در نتیجه دلایل نیاز به احداث راه و بزرگراه در درون شهرها ما باز هم رو به کاهش می گذارد.

سرانجام اینکه اگر چنین فرهنگی بر فضای مدنی و عرصه های شهر و شهروندی کشور ما حاکم گردد و این برخورد در تدوین استراتژی حمل و نقل درون شهری رواج یابد، اصلی ترین تاکید بر روی مدیریت ترافیک گذاشته می شود سپس به یاری آن، و از طریق بهره گیری از اقیانوس بی پایان ترکیب تدابیر مدیریتی با تدابیر برنامه ریزی حمل و نقل و مهندسی ترافیک، در وهله نخست حداکثر استفاده از مجموعه عرضه یا تسهیلات حمل و نقلی - ترافیکی به عمل می آید آن گان مدیریت سیستم یا نوع وسیله و مجموعه تجهیزات سیستم مورد ارزیابی و بهینه سازی قرار می گیرد و سپس تقاضای مطرح، براساس ارزشها و مجموعه شرایط مدیریت می گردد و به حد صواب و صلاح و صرفه سوق داده می شود پس از آن نیز به یاری طیفی از سیستم های حمل و نقل همگانی، مناسب ترین عرضه تامین می شود و ارائه می گردد. در پایان، در صورتی که هنوز هم نیازی به سرمایه گذاری های پرهزینه در شبکه های راه و بزرگراه مطرح باشد، این بار با اعتماد به نفس کافی و با اعتماد کامل به ضرورت احداث آنها، نسبت به آن اقدام می گردد.

۳-۲-۶- تهیه برنامه جامع حمل و نقل و ترافیک برای شهرهای کشور

هنگامی که استراتژی حمل و نقل شهری برای هر شهری تدوین گردد و به تصویب شهروندان یا نمایندگان (شورای اسلامی شهر) برسد، مسلماً برای ۲۵-۲۰ سال آینده شهر، سند قانون و بستر هدایت سیستم حمل و نقل ایجاد شده است.

چنین سندی از یک سو جلوی تصمیم گیری های مقطعی، موضعی و موردی را می گیرد و با نگرشی جامع کلیه تصمیمات آینده را هدایت می کند و از سوی دیگر به عنوان بستر اصلی برنامه های دراز مدت (۱۵ ساله)، میان مدت (۱۰ ساله) و کوتاه مدت (۵ ساله) و سالیانه مطرح

می‌گردد و شهرها را از بلا تکلیفی نجات می‌دهد علاوه بر اینها، این امکان را نیز فراهم می‌سازد تا همزمان با تهیه طرح‌های جامع کالبدی برای شهرها، و به عنوان رویه دیگر مدیریت فضایی- کالبدی شهر، طرح جامع حمل و نقلی- ترافیکی شهر تهیه شود و همزمان و هماهنگ با طرح‌های کالبدی به مرحله اجرا در آید.

از آنجا که مطالعات و طرح‌های جامع حمل و نقل و ترافیک شهری علاوه بر طرف حمل و نقل با شبکه معابر و تاسیسات خاص حمل و نقلی، مطروف حمل و نقل یا جریان ترافیک کل شبکه‌ها را هماهنگ با کاربری‌های مختلف شهری، و برای دوره‌های مختلف برنامه، مورد برنامه ریزی و مدیریت دینامیک خود قرار می‌دهد، از این رو عملاً بر اساس ارزیابی تقاضای سفرسازی کاربری‌های مختلف زمین و ارزیابی و مدیریت این کاربری‌ها بر پایه نتایج حاصل از تغییر این توان سفرسازی‌ها، نهایتاً عرضه متناسب با این تقاضای مدیریت شده را تدارک می‌بیند آنگاه پس از ارزیابی و مدیریت آن عرضه، سیستم‌های پاسخگو یا تسهیلات و تجهیزات حمل و نقلی متناسب پیشنهادی آینده را برای افق‌های دراز مدت، کوتاه مدت و سالیانه تدوین و ارائه می‌کند این چیزی است که نهایتاً پایداری حمل و نقل را در شهرهای کشور محقق سازد.

۳-۲-۷- تاکید بر مفهوم دسترسی به جای حرکت

در متون مربوط به مهندسی ترافیک دو مفهوم دسترسی و حرکت همواره به عنوان عناصر اصلی تنظیم سلسه مراتب کالبدی سکونت گاههای انسانی شهرها، سلسله مراتب سرعت، سلسله مراتب شبکه، سلسله مراتب خطوط حرکت در شبکه و سلسله مراتب شدت تصادفات، مطرح و مورد استناد بوده است.

در ابتدا ابعاد اجتماعی، اقتصادی و مدنی موضوع در درجه دوم اهمیت قرار دارد. این بدان معنی است که وقتی در برخورد با مسایل حمل و نقلی شهرها تاکید بر روی بعد حرکت است، عملاً به دنبال آن انبوهی از عناصر پرهزینه سیستم شهری از قبیل بزرگراه‌ها، اتومبیل‌های شخصی، پارکینگ‌های همگانی، مجموعه‌ای از تجهیزات کنترلی- ایمنی و نظایر اینها مطرح می‌گردد که

ویژگی مشترک عمده آنها، گسترش آزادی فردی به قیمت هزینه بالای آنهاست لکن وقتی بر روی بعد دسترسی تاکید می شود، از آنجا که حرکت به عنوان یکی از ابزارهای تحقق دسترسی (و نه تنها وسیله یا حتی مهمترین ابزار آن) مطرح است، به دنبال آن، این بار طیفی از بافت های صمیمی و انسانی شهری، ترکیبی از ارزان قیمت اما گران قدر و با ارزش، انواع وسایل حمل و نقل همگانی، مجموعه ای از بافت شبکه ها، محورها و مخصوصاً محدوده های پیاده پر تحرک و با نشاط، و انبوهی از عناصر مبلمان شهری و ترافیکی مطرح می شود که ویژگی عمده آنها گسترش روابط مدنی از یک طرف و هزینه پایین آنها از طرف دیگر است.

۳-۲-۸- حمل و نقل همگانی، به عنوان یکی از اصلی ترین راه حل ها

اگر هدف مدیریت های شهری تحقق حق مسلم شهروندی یا تامین ایمن دسترسی بین کاربری های اصلی یا دسترسی بین کانون های اصلی تولید و جذب سفر باشد، این خواسته به مناسب ترین وجهی از طریق طیفی از سیستم های حمل و نقل همگانی برآورده می شود که به دنبال خود طیفی از عواید و مزایا یا کمترین آلودگی زیست- محیطی، کمترین راه بندان، کمترین مصرف سوخت، کمترین تخلفات، تصادفات و کمترین هزینه ممکن را نه تنها برای تک تک شهروندان بلکه برای جامعه شهروندی به ارمغان خواهد آورد در عین حال، اگر حمل و نقل همگانی مقهور سواری یا حمل و نقل شخصی سبک گردد، به دنبال خود انبوهی از عوارض یا بیشترین راه بندان، بیشترین مصرف سوخت، بیشترین تخلفات و بیشترین تصادفات، بیشترین هزینه و نظایر اینها را، نه برای تک تک شهروندان بلکه برای جامعه شهروندی نیز به دنبال خواهد داشت.

۴- نتیجه گیری و پیشنهادات

۴-۱- نتیجه گیری

در این تحقیق دو هدف به عنوان اهداف اصلی تحقیق مطرح هستند:

- بررسی نقش استانداردهای سرانه کاربری زمین شهری، حمل و نقل و تاثیر آن در ترافیک و مصرف سوخت در کشور

- بررسی قوانین و ساختار سازمانی در زمینه کاربری زمین و حمل و نقل شهری در ایران و سایر کشورها و مقایسه آن ها

طبق بررسی های صورت گرفته بر روی شهر های ایران و برخی شهر های جهان مشخص گردید که توزیع سرانه کاربری حمل و نقل شهری در شهرهای ایران مشکلی ندارد بلکه توزیع و پراکندگی آن در مرکز و کلات شهری مناسب نمی باشد. مربوط به نقش کاربری زمین شهری و تاثیر آن در ایجاد سفر می باشد که مشکل دیگر مشکلاتی مثل ترافیک و مصرف سوخت را ایجاد می نماید.

با بررسی قوانین و ساختار سازمانی کشور و مقایسه با ساختار سازمانی سایر کشورها نیز روشن گردید که در کشور ما وجود برخی مشکلات در زمینه تهیه، وضع، تصویب و اجرای قوانین و همچنین در زمینه ساختار سازمانی مثل تداخل و موازی کاری سازمان ها، دوباره کاری ها، عدم هماهنگی و.... باعث ناسامانی در توزیع کاربری ها و تداخل در نظام حمل و نقل گردیده است. بطور کلی در پایان می توان با جمع بندی های صورت گرفته مشکلات موجود در زمینه برنامه ریزی حمل و نقل شهری در شهر های کشور را به چهار دسته تقسیم نمود:

۱- مشکلات سازمانی

۲- مشکلات قانونی

۳- مشکلات فنی

۴- مشکلات نیروی انسانی

در یک جمع بندی کلی از مطالعات صورت گرفته نتایج زیر را می توان به عنوان نتایج کلی به دست آمده عنوان نمود:

- ساختار سازمانی مدیریت شهری در ایران یکپارچه نبوده و تداخل و موازی کاری بین سازمان ها و دستگاههای اجرایی وجود دارد و قوانین و مقررات حمل و نقل و کاربری زمین در ایران قدیمی بوده و در برخی موارد، ناسخ و منسوخ هم بوده و دارای تداخل می باشند.

- گرایش قوانین و مقررات حمل و نقل و کاربری زمین در کشورهای صنعتی بیشتر به سوی طرح های ترکیبی، مشارکت شهروندان در تهیه طرح های توسعه شهری و دارای انعطاف پذیری بالا می باشد.

- مدیریت کشور لزوم همسویی نظام کاربری زمین و حمل و نقل با یکدیگر را درک نموده است، اما ضرورت آن را باور ندارد، لذا در قوانین به صورت مقطعی به این مهم پرداخته شده است ولی قوانین مربوط فاقد ضمانت سازمانی و قانونی لازم می باشند.

- فقدان منابع پایدار در آمدی برای شهرداری از چالش های جدی این حوزه می باشد.

- ابزار مورد استفاده برای یکپارچه کردن مفاهیم کاربری زمین و نظام حمل و نقل در ایران سرانه می‌باشد. در سطح شهر متوسط سرانه کاربری حمل و نقل مناسب و بالاتر از شاخص متوسط جهانی آن می‌باشد، اما در سطح ناحیه و محله کمبود مشاهده می‌گردد.

- شیوه محاسبه سرانه حمل و نقل در کشور که بر اساس تفاضل مساحت محدوده از کل کاربری ها صورت می‌پذیرد، روش قابل اتکایی نمی‌باشد.

- شیوه محاسبه تراکم به صورت تعیین ضریب ساختمانی که از دهه ۵۰ تاکنون رایج است، در زمینه حمل و نقل و کاربری زمین کاربری ندارد و به جای آن می‌توان از شاخص شدت استفاده زمین بهره برد.

- تجربیات جهانی نشان می‌دهد، هماهنگی بین نظام کاربری زمین و حمل و نقل از طریق اعمال شاخص معینی قابل تحقق نمی‌باشد.

- برای تحقق این هدف به نوعی چارچوب کاری معین در جریان فرایند تهیه طرح نیاز است که در آن بین ابعاد اقتصادی، اجتماعی، روانی و سیستمی مقوله حمل و نقل و نظام کاربری زمین پیوند برقرار نماید.

۲-۴- پیشنهادات

با توجه به مسائل و مشکلات و پیشنهادهایی که در فصول قبل ارائه گردید، جمع بندی پیشنهادات به شرح زیر است:

۱- پیشنهادات در خصوص رفع مشکلات سازمانی:

- تمرکز امور مربوط به مدیریت شهری به صورت عام و برنامه‌ریزی کاربری زمین و حمل و نقل شهری به طور خاص در یک سازمان واحد یا تشکیل کمیته مشترک از متولیان اصلی طرح های حمل و نقل و کاربری زمین (طرح های جامع و تفصیلی شهری و طرح های حمل و نقل شهری) مانند وزارتخانه های مسکن و شهر سازی، وزارت کشور، سازمان حمل و نقل و ترافیک شهرها و ... برای پیگیری و پی ریزی روشی هماهنگ

- دادن اختیارات لازم به شهرداری ها و شوراهای اسلامی شهر جهت انجام برنامه ریزهای کاربری زمین و حمل و نقل شهری در راستای مدیریت واحد شهری

- به کارگیری سیستم اطلاعات جغرافیایی جهت مدیریت کارآمد سیستم های کاربری زمین، ترافیک و حمل و نقل شهری توسط سازمان های مرتبط

۲- پیشنهادات در خصوص رفع مشکلات قانونی:

- تعریف شهرداری و شوراها در قوانین شهری کشور به عنوان مهمترین سازمان مسئول در مدیریت شهری طبق نظریه مدیریت واحد شهری
- حذف قوانین دست و پاگیر قدیمی از نظام قوانین و مقررات شهرسازی و معماری کشور: مثلاً قانون شهرداری ها که به سال ۱۳۳۴ باز می گردد و وجود برخی قوانین و حتی اصطلاحات قدیمی در آن که امروزه ضمانت اجرایی لازم را ندارد.
- تهیه و تصویب قوانین جدید با توجه به مشکلات و نیازهای جوامع شهرنشین کشور
- در نظر گرفتن تفاوت ها و تباینات اقلیمی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جوامع شهرنشین کشور برای وضع قوانین جدید

۳- پیشنهادات در خصوص رفع مشکلات برنامه ریزی:

- کنترل صحیح کاربری زمین
 - تمرکز زدایی از کاربری های دارای حجم سفر سازی بالا (در واحد سطح) از محدوده مرکزی و انتقال آن به کانون های ثانوی (اولویت دهی به استقرار کاربری هایی که به ارتباطات رسانه ای بیش از ارتباطات حمل و نقلی متکی هستند)
 - جلوگیری از بارگذاری جمعیتی ناشی از افزایش تراکم های ساختمانی، با توجه به ظرفیت موجود شبکه و سیستم جابجایی (عرضه ترافیک)
 - تامین فضای پارکینگ
 - جلوگیری از ایجاد کاربری های تجاری و خدماتی با مساحت کوچک با حجم سفر سازی بالا (خرده فروشی ها)
 - سمت دهی محدوده مرکزی به استقرار عناصر، کاربری ها و خدمات برتر در آن
 - رعایت ظرفیت های بالفعل و بالقوه شبکه راه ها و زیر ساخت های محدوده در پذیرش جمعیت و فعالیت
- در پایان روش چهار مرحله ای تولید سفر، توزیع سفر، انتخاب وسیله نقلیه و تخصیص ترافیک به شبکه های موجود که به صورت روشی استاندارد برای پیش بینی تقاضای سفر در شهرها در همه دنیا مورد استفاده است به عنوان یک روش استاندارد در زمینه برنامه ریزی کاربری زمین شهری پیشنهاد می گردد.

۴- پیشنهادات در خصوص رفع مشکلات نیروی انسانی:

- تربیت نیروی انسانی متخصص در زمینه برنامه ریزی حمل و نقل شهری
- استفاده از نیروی انسانی متخصص در سازمان های مسئول در زمینه حمل و نقل و کاربری زمین شهری

در پایان نیز عناوین زیر به عنوان تحقیقات مکمل در زمینه نقش برنامه ریزی شهری بر کاهش مصرف سوخت در شهرها پیشنهاد می گردد:

- بررسی نقش تراکم در بهینه سازی مصرف سوخت در شهرها
- مدل سازی کاربری زمین در جهت کاهش مصرف سوخت در شهرها
- نقش سیستم های جدید حمل و نقلی در کاهش مصرف سوخت در شهرها

۵- سایر پیشنهادات:

- محور قرار دادن شهروندان در تصمیم گیری ها
- تدوین استراتژی حمل و نقل پایدار شهری
- تهیه برنامه (سند) جامع حمل و نقل و ترافیک شهرهای کشور
- تاکید بر مفهوم دسترسی به جای حرکت در طرح های توسعه شهری
- تاکید بر حمل و نقل همگانی در ساختار دولتی، عمومی و خصوصی