

بررسی اثرات تغییرات کاربری زمین بر دسترسی عادلانه به خدمات. نمونه موردی: منطقه یک شهر تهران

میترا حبیبی^۱

نیلوفر سماواتی‌پور^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۷/۱۴

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۳/۲۰

چکیده

هسته اصلی برنامه‌ریزی شهری، تعیین کاربری زمین شهری است که با استفاده کارآمد از فضا، استقرار مناسب فعالیت‌ها در شهر و توزیع عادلانه خدمات شهری، کاربری‌های خدمات رفاهی شهروندان را که اساس اجتماعی دارند، فراهم می‌کند. کاربری‌های خدماتی، در مقایسه با دیگر کاربری‌های بازارمحور، از ارزش اقتصادی کمتری برخوردارند، ولی هدف ارتقای کیفیت سکونت و پاسخگویی به نیازهای شهروندان را، در دستور کار خود دارند. متقابلاً، افزایش جمعیت، کاهش پهنه‌های خدمات عمومی و فضای ناشی از تغییرات آن، موجب نزول کیفیت زندگی ساکنان می‌شود. بی‌توجهی به مبانی طرح‌های توسعه شهری، نگاه سودجویانه سرمایه‌گذاران و صاحبان قدرت به تغییر کاربری زمین و کسب درآمد از آن را با پیامدهای ناعادلانه و نابخردانه اجرای طرح‌های شهری مواجه نموده است و دسترسی عادلانه مردم به خدمات عمومی شهری را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. هدف از این مطالعه، سنجش پیامدهای تغییرات کاربری اراضی در منطقه یک تهران بر دسترسی ساکنان به خدمات عمومی شهری، طی دوره‌ای پنج ساله (۱۳۹۲-۱۳۹۷) است. در این مقاله، از روش اسنادی و تحلیل محتوا بهره گرفته شده و محتوای متون پس از تحلیل دسته‌بندی گردید گردیده، با مصوبات کمیسیون ماده ۵ طی پنج سال گذشته، مقایسه شده و با استفاده از روش‌های کمی (غودار، جدول و غیره) تحلیل شده است. نتایج بیانگر آثار مخرب و جبران‌ناپذیر تغییرات گسترده کاربری زمین در منطقه یک طی این دوره، افزایش جمعیت منطقه از سرحد پیش‌بینی شده اسناد فرادست و تضعیف دسترسی ساکنان به خدمات و فضاهای عمومی شهری است. افزایش غیرمنتظره جمعیت، تمایل روزافزون سرمایه‌گذاران به تبدیل کاربری‌های خدماتی و اراضی بایر به برج‌های مسکونی و تجاری با سودآوری قابل توجه، موجب توزیع ناعادلانه خدمات شهری در سطح منطقه و تشدید کمبود سرانه کاربری‌های فضای سبز، آموزشی، بهداشتی- درمانی و ورزشی در منطقه شده است.

واژگان کلیدی: تغییرات کاربری زمین، دسترسی به خدمات، کمیسیون ماده ۵، منطقه یک شهرداری تهران.

۱. دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران (نویسنده مسئول مکاتبات)

E-mail: Habibi@art.ac.ir

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران

E-mail: NiloufarSamavatipour@gmail.com

* این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد نیلوفر سماواتی‌پور با عنوان «بررسی اثرات تغییرات کاربری زمین بر توزیع خدمات شهری با رویکرد حق به شهر (نمونه موردی: مناطق ۱ و ۵ شهرداری تهران)» است که با راهنمایی دکتر میترا حبیبی در دانشکده معماری و شهرسازی به انجام رسیده است.

مقدمه

شهرها همواره ماهیتی پویا داشته، رشد و توسعه می‌یابند. ولی آنچه اهمیتی دوچندان دارد، چگونگی کیفیت این رشد و توسعه و همچنین حفظ تعادل تغییرات کاربری زمین متناسب با آن است. به این دلیل که برنامه‌ریزی کاربری زمین یکی از مهم‌ترین مباحث در نظام برنامه‌ریزی شهری بوده، کشف و شناسایی تغییرات کاربری زمین از مهم‌ترین مسائل و نیازمندی‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است. این مسئله از نظر ساماندهی متناسب و عدالت اجتماعی و همچنین از نظر برابری در توزیع فعالیت‌ها، خدمات و ارزش افزوده در شهر حائز اهمیت است. به‌زعم پژوهشگران مطرح جهانی از جمله کایسر^۱ و هاروی^۲، بهترین شیوه سنجش تغییرات فضاهای شهری، تبیین قدرت با رویکرد اقتصاد سیاسی فضا است. چراکه کاربری زمین و تغییرات آن در شهرها با مباحث اقتصاد سیاسی پیوند خورده است و به‌ویژه دسترسی همگان به خدمات مورد نیاز، تحت‌الشعاع موضوع قدرت قرار دارد. در سال‌های اخیر، تغییرات کاربری گسترده‌ای در مناطق ۲۲ گانه تهران تحقق یافته است که برخی از آنها برخلاف نظرات و نیازهای ساکنان محدوده، بی‌توجه به اسناد فرادست و مطالعات کارشناسانه و بدون ارائه طرح‌های امکان‌سنجی دقیق اجرایی شده‌اند. بدیهی است این گروه از تغییرات کاربری زمین، بیشترین تبعات نامطلوب را بر کیفیت زندگی ساکنان شهر و دسترسی آنان به خدمات در پی داشته‌اند. فارغ از بلندمرتبه‌سازی‌های متعدد در منطقه ۲۲ تهران، مناطق ۱، ۳ و ۵ تهران دارای بیشترین مصوبات تغییر کاربری اراضی در سال‌های ۱۳۹۲ - ۱۳۹۷ بوده‌اند. در این پژوهش با هدف سنجش پیامدهای تغییرات کاربری در منطقه یک تهران بر فرایند توزیع عادلانه خدمات شهری، مصوبات کمیسیون ماده پنج، در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۲ - ۱۳۹۷ مورد بررسی عمیق قرار گرفته و سعی شده است به سؤالات زیر پاسخ داده شود: (۱) نحوه تغییرات کاربری اراضی منطقه یک شهرداری تهران طی سال‌های ۱۳۹۲ - ۱۳۹۷ چگونه بوده است؟ (۲) این تغییرات چه اثراتی بر وضعیت سطح و سطوح سرانه کاربری‌های خدماتی - در مقایسه با استانداردها و سرانه ملاک عمل در کشور- داشته است؟ و (۳) این تغییرات چه پیامدهایی بر دسترسی عادلانه همه ساکنان شهر به خدمات داشته است؟

پیشینه نظری

اقتصاد سیاسی

رویکرد اقتصاد سیاسی به دلیل شناسایی عوامل اجتماعی و تاریخی اثرگذار بر فعالیت‌های اقتصادی و اهداف کلان، فضا، تغییرات کاربری فضاهای شهری و به‌صورت کلی تغییرات شهری را حاصل نیروهای قدرت، دولت و سرمایه می‌داند و فرایندهای نئولیبرالی‌زاسیون^۳ و جهانی‌سازی اقتصاد را در جهت‌دهی به این نیروها عاملی روشن در نظر می‌گیرد (برهانی و همکاران، ۱۳۹۶، ۸۸ و ۹۰ - ۹۲). اقتصاد سیاسی تا حدود زیادی نتیجه انباشت قدرت و سیاست در یک فضای جغرافیایی [شهر] است. در جوامع مدرن، به دلیل تمرکز ثروت‌های بزرگ، شهرها به صحنه اصلی بازی سیاسی تبدیل شده‌اند و تملک فضاهای شهری هرچه بیشتر به صورت یک عامل اصلی در قدرت سیاسی رخ می‌نماید. به بیان دیگر، اقتصاد سیاسی فضا عبارت است از نقش عوامل و نیروهای سیاسی بر اقتصاد فضا، که به بررسی جریان‌های اجتماعی و نهادهای می‌پردازد که از راه آنها، گروه‌های معینی از طبقات پرنفوذ اقتصاد سیاسی، تخصیص منابع تولید کمیاب را در حال و آینده برای دستیابی به منافع خود مهار می‌کنند (دوستوندی، ۱۳۹۵، ۲۸). لذا با توجه به پیوند استوار اقتصاد سیاسی با نحوه توزیع جغرافیایی سرمایه، درآمد خدمات، تخصیص منابع و سهم هریک از بخش‌های خصوصی و عمومی در امر توسعه، سازمان تولید یک کشور پدیدار می‌شود که هدف آن را نیز اقتصاد سیاسی تعیین می‌کند. بنابراین، هدف اقتصاد سیاسی، کشف الگوهای فضایی فرایند تولید، مصرف و نقش دولت، گروه‌ها و طبقات اجتماعی در شکل‌دهی به این الگوها است (تقی‌زاده، ۱۳۹۶).

در این زمینه، ریچارد مویر تأکید دارد که مهم‌ترین وجه اقتصاد سیاسی در استفاده از زمین‌های شهری رخ می‌نماید و این امر در کلان‌شهرهای جهان سوم، به تبع روند جهانی‌شدن، به تشدید منازعات برای استفاده از زمین شهری منجر می‌گردد. نظر به اینکه در نظام سرمایه‌داری، مبنای روابط اجتماعی سودجویی و تبعیت از قواعد بازار است، فعالیت‌ها و روابط اقتصادی به بیشینه‌سازی سود یا مطلوبیت افراد ذی‌نفوذ تقلیل می‌یابد که در سرمشق اقتصاد سیاسی «اقتصاد منفک» نامیده می‌شود. با «تفکیک شدن و سلطه یافتن روابط اقتصادی بر اجتماعی»

(اطهاری، ۱۳۸۹، ۵۷)، ارزش مبادله‌ای فضای شهری بر ارزش مصرف آن ارجحیت می‌یابد؛ به‌طوری که شهر به‌سوی یک جامعه بروکراتیک و مصرف کنترل‌شده سوق داده می‌شود تا شهر را به زمینه نفوذ بیشتر این قدرت‌ها تبدیل نماید. در حالی که هدف از برنامه‌ریزی کاربری زمین، رفع نیازهای مادی و معنوی، اجتماعی، فرهنگی و روانی مردم از طریق تحول فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی انسان بر روی زمین است. چراکه زمین بستر اصلی تمام فعالیت‌های شهروندان و ابزار لازم برای تحقق خواسته‌ها و آرزوهای انسانی است. از این منظر، فضای شهری مهم‌ترین «ثروت همگانی» است که نقشی عمیق‌تر و گسترده‌تر از یک «کالای اقتصادی» در حیات عمومی شهر و زندگی شهروندان به‌عهده دارد. لذا نمی‌توان چگونگی استفاده از زمین‌های شهری را به عهده بازار، تمایلات مالکان و سوداگران ساخت‌وساز واگذار نمود (تقی‌زاده، ۱۳۹۶، ۳۲ و ۴۳). باید متوجه بود که به‌دلیل فراگیری ارزش‌های بازاری، اجتماعی و زیست‌محیطی زمین، تنوعی از منافع افراد ذی‌نفوذ و ذی‌نفع قدرتمند و یا نهادهای دولتی و عمومی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به تعیین کاربری زمین دخیل بوده و با کالایی شدن مفهوم زمین شهری، ویژگی‌های فضای شهری چون ضرورت تنوع و تفاوت‌ها، خلاقیت، تعاملات سازنده اجتماعی و مانند آن جای خود را به منطق اقتصادی و مصادره کردن منافع زمین شهری داده است.

در چنین شرایطی کنشگران خصوصی دست به احداث پروژه‌های [بزرگ‌مقیاسی] می‌زنند مانند مراکز خرید و تفریح که به ظاهر فضاهای عمومی خوانده می‌شوند و از طریق آنها ارزش افزوده قابل توجهی تولید می‌کنند. این پروژه‌های بازارمحور با هدف سوق دادن افراد به مصرف‌گرایی و برای هدایت زندگی شهری به مسیری که از نظر تجاری قابل استثمار کردن باشند، طراحی شده‌اند (برنر و همکاران، ۱۳۹۶، ۹۸). به عبارتی دیگر، فضای عمومی به‌عنوان فضای تاخت‌وتاز گروه‌های قدرتمند اقتصادی تلقی می‌شود. با توجه به اینکه فرایند برنامه‌ریزی در برخی کشورها، به‌ویژه در کلان‌شهرهای جهان سوم به صورت از بالا به پایین است؛ آینده شهرها و نحوه استقرار کاربری زمین و حتی تصمیمات مبنی بر تغییرات این کاربری‌ها، در اتاق‌های بسته و در قالب مجموعه‌ای از نقشه و اعداد و ارقام توسط مدیران و متخصصان شهری و به دور از چشمان ناظر و مشارکت شهروندان شکل می‌گیرد. در چنین شرایطی، آنها نمی‌توانند فضاهای جدید به‌وجود آمده را از آن خود کنند و قادر نیستند با استفاده از آن، به تولید فضا پرداخته و به آن هویت و سرزندگی بخشند. از این‌رو، امکان برقراری ارتباط شهروندان با فضاهای ایجاد شده به‌شدت محدود می‌شود و ارزش برنامه‌ریزی به منافع صاحبان قدرت تقلیل می‌یابد. این بدان معناست که در بسیاری از کلان‌شهرها، شهروندان قادر به استفاده مطلوب از فضاهای عمومی و خدمات شهری نیستند چراکه این فضاها و خدمات مطابق نیازها، خواسته‌ها، فرهنگ و هویت آنان نبوده و بصورت امرانه تحمیل شده‌اند. در حالی که تعدیل منافع عمومی و خصوصی نیازمند مشارکت همه گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ ساکنان شهر می‌باشد.

عدالت و اقتصاد سیاسی

ساکنان شهرها دارای نیازهای اجتماعی گاه متضاد و گاه مکملی هستند. این نیازها شامل نیاز به امنیت، نیاز به قطعیت، ماجرایی، سازماندهی کار و تفریح، نیاز به تشابه‌ها و تفاوت‌ها، نیاز به خلوت در فضاهای ایزوله (خصوصی) و تعامل در فضاهای عمومی می‌شود (Lefebvre, 1996). به منظور رفع این نیازها باید به زمین و فضاهای شهری به مثابه منبعی ارزشمند و نه صرفاً ابژه یا کالایی دارای قیمت و ارزش مبادله‌ای نگریست. از نظر هاروی آنچه واقعاً لازم است انجام شود، درک ماهیت تضاد است که از توجه به مفاهیم آرمان‌شهری پدیدار می‌شود. اغلب پروژه‌های کاربری زمین که هاروی آنها را آرمان‌شهرهای شکل فضایی می‌نامد، طرح‌های ثابت و رسمی هستند. آلفرد نورث وایتهد^۱ اشاره می‌کند طبیعت درباره کشف دائمی چیزهای نو است. طبقه سرمایه‌دار نیز در طول سی سال گذشته این موضوع را به‌خوبی درک کرده و از جستجوی دائمی برای نوآوری‌های جدید به منظور انباشت سرمایه و بازسازی خود به‌عنوان یک طبقه استفاده کرده است. برای دستیابی به شهر عدالت‌محور ضروری است به نوآوری روی آورده شود و این در حالی است که نوآوری از تضاد برمی‌خیزد. حق حضور در شهر را نمی‌توان حق فردی دانست. این حق به معنای مشارکت فعال شهروندان در تصمیمات سیاسی، مدیریت [کاربری زمین] و اداره شهر است و اداره شهر به عنوان یک فضای سیاسی می‌باشد. از نظر لوفوره^۲، این امر نیاز به تلاش جمعی دارد. گرچه نتولیرالسم^۳، بازی سیاسی را عوض کرده است: حکمروایی جایگزین حکومت شده، شرکت‌های خصوصی فاقد شفافیت جایگزین نهادهای مردم‌سالار و نمایندگان آنها شده و هرج و مرج بازار و رقابت جایگزین ظرفیت‌های

مشورتی بر پایه همبستگی اجتماعی شده است. با این همه، بسیج اجتماعی و تلاش‌های جمعی سیاسی- اجتماعی باید با نوآوری و خلاقیت، جایگزینی عملی برای نئولیبرالیسم بازار آزاد فراهم کند (مارکوس و همکاران، ۱۳۹۲، ۷۸-۹۰ و ۱۲۴).

رویکرد منابع داخلی به تغییرات کاربری زمین

در سنجش وضعیت کاربری اراضی در کشور، رئیس‌دانا (۱۳۸۸، ۲۳) تأکید دارد که اغلب، طرح‌های شهری درباره نیروهای تأثیرگذار و جهت‌دهنده به شهر، از جمله ساختار قدرت، ساخت و توزیع درآمد و ثروت، مالکیت‌ها، وابستگی‌های سیاسی، رانت‌ها و مانند آن چیزی نمی‌گویند و تقریباً کاوشی هم نمی‌کنند. البته این بحث که حد و مرز مداخله‌های دستگاه‌های دولتی، مانند کمیسیون ماده ۵ چقدر است، نامعلوم بوده و می‌توان گفت دست آنان برای اعمال تغییرات کاربری زمین باز است. در این خصوص، معینی (۱۳۸۵) با معرفی تاریخچه تشکیل کمیسیون ماده ۵، اعضا و اهداف و کارکرد اصلی آن، به‌کندوکاو در نحوه عملکرد این تشکل در تهران طی سال‌های ۱۳۶۶-۱۳۷۹ با هدف شناسایی تغییرات کاربری رخ داده، ارزیابی نقصان‌ها و رفع ضعف عملکردی کمیسیون در سال‌های آتی پرداخته است. تغییرات کاربری‌های خدمات شهری به مگامال‌ها و مجتمع‌های اداری- تجاری بلندمرتبه با هدف دستیابی به سود بیشتر و یا افزایش تراکم عمودی ساختمان‌های مسکونی، بدون در نظر گرفتن اهمیت مقیاس انسانی، مکان‌یابی صحیح و کارآمد، هویت و بافت محلات و نیازهای ساکنان، تبعات سنگینی را بر ساکنان مناطق شهر تهران تحمیل کرده است.

در این چهارچوب، می‌توان از منطق سرمایه در تهران سخن گفت. منطقی که بر مالکیت بی‌حد و حصر بخش خصوصی بر زمین، محرومیت فراگیر شهروندان از منافع و ارزش افزوده تولید شده در فضای شهری و حاکمیت آمرانه و یک‌سویه مدیریت شهری استوار است. در شهرهای ایران- و به‌ویژه شهر تهران- در سال‌های پس از جنگ و با تسلط انگاره‌های مبتنی بر بازار، به‌خوبی می‌توان روند رو به افزایش محروم‌سازی شهروندان از داشتن فضای شهری و حتی فضاهای عمومی محیط مسکونی را مشاهده کرد. موضوعی که با فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری آمرانه و از بالا و در غیاب تدابیر اجتماعی و زیست محیطی تشدید شده است. افزون بر آن، ملاحظات اقتصادی نیز منحصراً در خدمت انگیزه‌های سوداگرانه زمین و ساختمان است. طی دهه‌های اخیر ارزش استفاده، هرچه بیشتر به نفع ارزش مبادله کنار گذاشته شده است. در حالی که فضای حاصل از این رویکرد علاوه بر اینکه فضای زیست مدنی ساکنان را مستقیماً تخریب می‌کند، با از دست دادن کارکردهای اجتماعی و ارزش استفاده، کارایی اقتصادی خود را نیز از دست می‌دهد (حبیبی و امیری، ۱۳۹۴، ۲۵-۲۶). خشت اول از آنجا کج نهاده شد که پیرو آغاز شتاب‌زده و ناسنجیده سیاست‌های تعدیل در ایران، دولت در سال ۱۳۶۸ تصمیم گرفت شهرداری‌های شهرهای بزرگ خودکفا شوند و از این‌رو، برای کسب درآمد به آنها اجازه فروش تراکم ساختمانی را مازاد بر آنچه در اسناد فرادست تعیین شده بود، داد. بدین‌گونه، دولت به دست خود شهر را به «ارزش مبادله» تبدیل کرد. به تعبیری دیگر، انحراف بورژوازی مستغلات از جایی شروع می‌شود که سرمایه‌گذاران و مالکان، دیگر برای به‌دست آوردن سود، مسیر خلاق و رقابتی تولید ارزش مصرفی را طی نمی‌کنند و با سوداگری و بورس‌بازی، به کالای خود [زمین شهری] هرچه بیشتر خصلت ارزش‌داری می‌بخشند. بدین ترتیب آنها، با برج‌سازی قیمت زمین و مسکن را بالا می‌برند و بازدهی بیشتر سرمایه شخصی خود را تضمین می‌کنند (اطهاری و یزدانی، ۱۳۸۷، ۴۳ و ۴۶).

در مبحث کاربری زمین، اغلب پژوهشگران به بررسی دلایل تغییرات کاربری زمین و نقش کنشگران و مسببان این تغییرات و به‌طور کلی زمینه‌های وقوع تغییرات کاربری زمین پرداخته‌اند. اکثر این منابع، تنها با اثبات مغایرت‌های بین طرح جامع با تصمیمات کمیسیون ماده ۵ کار خود را به پایان رسانده‌اند، در حالی که در مقاله حاضر، پس از بررسی تصمیمات کمیسیون ماده ۵ و مقایسه آن با استانداردهای ملاک عمل و پیش‌بینی‌های اسناد فرادست، به شناسایی و ارزیابی اثرات این تصمیمات بر دسترسی ساکنان به خدمات پرداخته شده است. بدیهی است که ارزیابی آثار مخرب این تغییرات بدون توجه به دلایل وقوع آن‌ها ممکن نیست و نمی‌توان این دو مبحث را کاملاً از یکدیگر جدا دانست. دلفان‌آذری و افشار (۱۳۹۰)، حسینیان آهنگری و سعیدنیا (۱۳۹۲)، مرادی (۱۳۹۳) و تقی‌زاده (۱۳۹۶) به بررسی قوانین و مقررات کاربری زمین و شناسایی تغییرات آن پرداخته و به این نتیجه رسیده‌اند که عواملی همچون ضعف مدیریتی، اقتصاد سیاسی و محلی و نهادینه نشدن منافع عمومی، نقض قوانین، ضعف

مالی شهرداری، خواسته‌ها و فشارهای فراقانونی افراد ذی‌نفوذ، فساد اداری، فشار سیاسی، عدم هماهنگی ارگان‌های دولتی و قضایی، ابزارهای کنترل تغییرات و کمبود نظارت بر عملکرد سازمان‌ها از مهم‌ترین عوامل عدم تحقق کاربری‌های مصوب طرح‌های فرادست و تغییر کاربری زمین توسط نهادهای دولتی است. خوش‌سیرت (۱۳۹۰) با شناسایی عوامل تأثیرگذار بر طرح تفصیلی، میزان اثربخشی تصمیمات کمیسیون و تغییرات حاصل بر آن را در شهر همدان را طی سال‌های ۱۳۷۵ - ۱۳۸۵ سنجیده است. همچنین سرایی و علیزاده شورکی (۱۳۸۸)، اسماعیل‌زاده و فرهودی (۱۳۹۰) و علوی (۱۳۹۵) با شناسایی تغییرات بارز کاربری زمین شهری، به این نتیجه رسیدند که بیشتر پرونده‌های ارجاعی به کمیسیون ماده ۵ در جهت منافع درخواست‌کننده و شهرداری به تصویب رسیده است که ناشی از فقدان دید سیستمی و همه‌جانبه در کلیت شهر و عدم توجه به مسائل اجتماعی، فرهنگی بوده و باعث تغییر کاربری مسکونی به تجاری و افزایش تراکم شده است و در نتیجه تعادل در نظام کاربری اراضی شهری را برهم زده است. حق‌بین و دریاباری (۱۳۹۶) و اکبر رحیمی (۱۳۹۶) به بررسی تغییرات کاربری زمین شهری و اثر آن بر کاربری‌های عمومی، با هدف هدایت مازاد ارزش زمین در جهت منافع و رفاه همگانی، توزیع متناسب کاربری‌های شهری و استفاده بهینه از اراضی موجود در پاسخگویی به نیازها پرداخته‌اند و به این نتیجه رسیده‌اند که افزایش ساخت‌وسازهای بلندمرتبه منجر به کاهش سرانه فضای سبز و کاربری‌های خدماتی شده است و ارزش زمین (عوامل اقتصادی) یکی از مهم‌ترین دلایل این روند شناسایی شده است.

رویکرد منابع خارجی به تغییرات کاربری زمین

راولز^۶ (۱۹۶۹) معتقد است اگر قانون و دولت بتوانند بازار را در حال رقابت کامل نگهدارند و از منابع حداکثر بهره‌برداری به عمل آید، آن وقت ثروت‌های مادی به حدی افزایش می‌یابد که با برآورده کردن حداقل نیازهای افراد و با تساوی فرصت‌ها برای همه می‌توان به توزیع عادلانه [خدمات و سایر کاربری‌ها] دست یافت. برای رسیدن به این هدف، باید شرایطی فراهم آید تا حرف آخر را افرادی بزنند که کمتر از همه خوشبخت‌اند (هاروی، ۱۳۷۶، ۱۱۱). استفاده‌کنندگان از [فضاهای شهری]، کالاهایی خنثی و بدون واکنش نیستند. آنها بر فضاهای شهر تأثیر می‌گذارند و از آن تأثیر می‌پذیرند. به همین سبب، شهروندان باید در فرایند ایجاد تغییرات و مدیریت فضاهای شهری نیز مشارکت داده شوند (چپمن، ۱۳۹۴، ۱۲۸) تا ماهیت پیچیده فرایند تعیین کاربری زمین با هدف بهینه‌سازی خردمندانه فضا جهت توزیع الگوی مناسب فعالیت‌های انسانی در شهر سامان یابد. به عقیده هاروی (۱۳۹۷)، اگر به آنچه سرمایه‌داران انجام می‌دهند، نگاه دقیق‌تری بیندازیم، آنان روز را با مقدار مشخصی پول آغاز می‌کنند و در پایان روز مقدار بیشتری پول (سود) دارند. روز بعد تصمیم می‌گیرند با پول مازادی که به دست آورده‌اند، چه باید بکنند. یا باز سرمایه‌گذاری کرده و پول بیشتری به دست آورند یا مازادشان را صرف تفریح کنند. قوانین اجباری رقابت آنها را وادار به بازسرمایه‌گذاری می‌کند، زیرا اگر بازسرمایه‌گذاری نکنند، قطعاً فرد دیگری چنین خواهد کرد. بنابراین کاربری‌های مسکونی، خدماتی و مانند آن به برج‌های تجاری- مسکونی تبدیل می‌شود که بازگشت سرمایه و سودآوری آنها بیشتر از سایر کاربری‌ها است. بدین ترتیب، ارزش افزوده ناشی از یک مجتمع تجاری، صرف احداث آسمان‌خراشی دیگر می‌شود و زنجیره سوداگری زمین و افزایش تراکم ادامه می‌یابد.

جدول ۱. چارچوب نظری برنامه ریزی عادلانه کاربری زمین

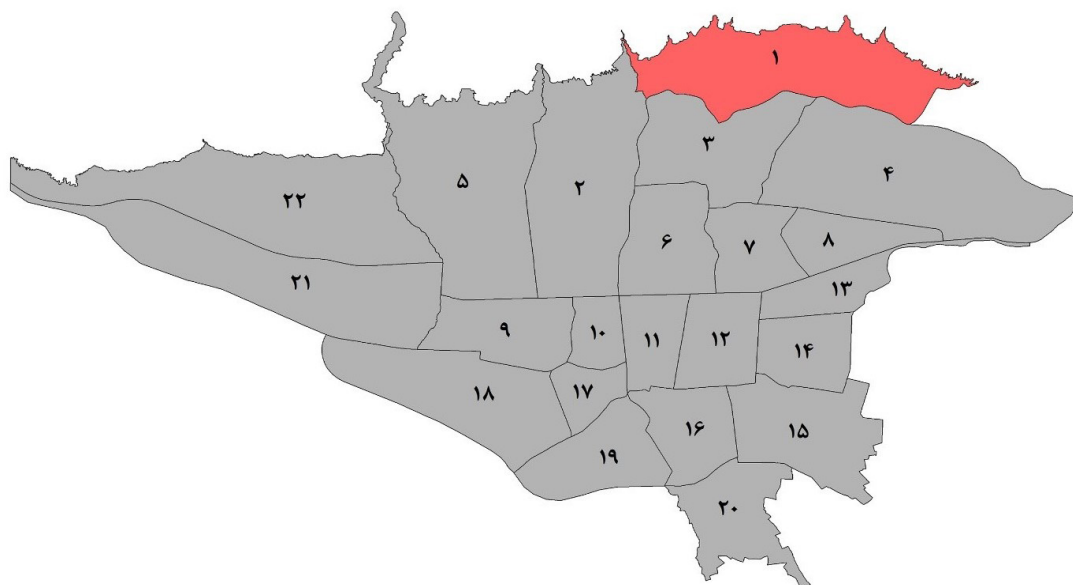
معیار	زیرمعیار
مدیریت و برنامه ریزی دموکراتیک در شهر	تعامل ساکنان با قدرت مرکزی و نهادهای محلی و تأثیرگذاری در تصمیمات آنها
ضرورت شفاف سازی اقدامات شهرداری و سایر نهادهای محلی	دسترسی شهروندان به اطلاعات و مشارکت در برنامه ها
مشارکت واقعی و همه شمول فارغ از تفاوت های طبقاتی و فرهنگی	
منبع: تقوایی و همکاران، ۱۳۹۴؛ دوستوندی، ۱۳۹۵؛ Purcell, 2013; Jabareen, 2014; UNESCO & UN-HABITAT, 2005, 32	
حفاظت از نواحی طبیعی، هویت محلات و میراث با ارزش فرهنگی-تاریخی	توزیع قدرت بین نهادهای محلی
تمرکززدایی ثروت و قدرت	توانمندسازی ساکنان جهت مداخله در مدیریت و برنامه ریزی فضاهای شهری
جولوگیری از سوداگری زمین	
ارجحیت یافتن منافع عمومی بر منافع فرد یا گروهی قدرتمند	
منبع: دوستوندی، ۱۳۹۵؛ Purcell, 2013	
تنوع و سرزندگی شهری	دسترسی شهروندان به خدمات شهری کارآمد از جمله فضای سبز، امکانات آموزشی، فضاهای تفریحی و فرهنگی
	حضور نژادها و اقشار مختلف در فضاهای شهری و حفظ احترام در عین تفاوت ها
	دسترسی همگان به تمام منابع و فرصت های زندگی شهری
	مقابله با تبعیض اجتماعی-فضایی
عدالت فضایی	توزیع عادلانه ارزش افزوده حاصل شده به منظور افزایش کیفیت زندگی شهروندان و نه سرمایه گذاری سودجویانه
منبع: تقوایی و همکاران، ۱۳۹۴؛ حبیبی و امیری، ۱۳۹۴؛ خیرالدین و دلایی میلان، ۱۳۹۴؛ دوستوندی، ۱۳۹۵؛ رفیعیان و الوندی پور، ۱۳۹۴؛ Purcell, 2013	

روش شناسی تحقیق

پژوهش حاضر به لحاظ هدف، کاربردی و از حیث روش، توصیفی است. به طور کلی، این تحقیق نوعی پژوهش موردی است که هدف آن سنجش پیامدهای تغییرات کاربری اراضی در منطقه یک کلان شهر تهران بر دسترسی ساکنان به خدمات، طی دوره ای پنج ساله (۱۳۹۲-۱۳۹۷) است. ابتدا با استفاده از اطلاعات به دست آمده از طریق بررسی اسناد و مدارک گردآوری شده و مطالعه مصوبات کمیسیون ماده ۵، تغییرات کاربری اراضی منطقه یک استخراج شد و بر اساس نوع تغییر کاربری، دسته بندی لازم صورت گرفت. در گام بعد، اثرات این تغییرات بر دسترسی به کاربری های خدماتی بر اساسی سرانه ملاک عمل طرح تفصیلی و همچنین مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری، ارزیابی گردیده و نهایتاً سیر نزولی سرانه کاربری خدماتی در قالب نمودار ارائه شده است. با مقایسه تصاویر هوایی دو دوره متفاوت، تغییرات کاربری صورت گرفته در منطقه یک شناسایی و نحوه اثرگذاری آنها با توجه به یافته های گام پیشین، تحلیل شده است. روش تحلیل اطلاعات جمع آوری شده، تحلیل محتوای متون و مدارک در بررسی نمونه موردی است. با مطالعه تمامی بندهای مصوبات کمیسیون ماده ۵ در طی سال های ۱۳۹۲-۱۳۹۷ مشخص شد یکی از مناطقی که در پنج سال اخیر بیشترین تغییرات کاربری زمین را شاهد بود، منطقه یک شهرداری تهران است. از این رو، منطقه یک برای بررسی عمیق تر انتخاب شد.

معرفی نمونه موردی

منطقه یک شهرداری تهران، در شمال و شمال شرق تهران واقع شده است. مختصات جغرافیایی این منطقه از طرف شمال محدود به ارتفاعات ۱۸۰۰ متری دامنه جنوبی کوه های البرز، از جنوب به بزرگراه شهید مدرس، شهید صدر و شهید بابایی، از غرب به رودخانه درکه و از شرق به پارک جنگلی قوچک محدود می شود. این منطقه به لحاظ طراحی شهری دارای بافتی روستایی است و می توان آن را باغشهر نامید.



شکل ۱. موقعیت منطقه یک در شهر تهران

در طرح تفصیلی منطقه یک، بر اساس سه سناریو (رشد کم منطقه، رشد متوسط منطقه و رشد زیاد منطقه)، جمعیت این منطقه در سال ۱۴۰۰ به ترتیب ۴۱۳۰۰۰، ۴۴۵۰۰۰ و ۴۸۵۰۰۰ نفر پیش‌بینی شده است (مهندسی مشاور بافت شهر، ۱۳۸۶، ۳ و ۲۴ - ۲۷). درحالی‌که امروزه منطقه یک بیش از ۴۹۳ هزار نفر جمعیت را در خود جای داده است. از سویی دیگر، انبوه ساختمان‌های آماده نوساز و در حال احداث، در آینده‌ای نزدیک جمعیت منطقه را به مرز بیش از ۵۰۰ هزار نفر خواهد رساند. در جدول زیر به‌طور اجمالی به شناسایی ابعاد کلی منطقه یک تهران پرداخته شده است.

جدول ۲. ابعاد شناخت کلی منطقه یک تهران

۴۹۶	وسعت (هکتار)*
۴۸۷۵۰۸	جمعیت**
۸.۱	نرخ رشد**
بافت روستایی و باغشهر- آمیزه‌ای از شهرسازی مدرن و سنتی	بافت کالبدی
جذب سرمایه‌گذاران متعدد (به سبب بازدهی بالای سرمایه‌گذاری)	وضعیت سرمایه‌گذاری
آب‌وهوای مطلوب، وجود جاذبه‌های متعدد گردشگری (دارای لقب: قطب گردشگری تهران)، قشر درآمدی ساکن	عوامل جاذب سرمایه‌گذاران
مسکونی و انتظامی- دیپلماتیک	کاربری غالب
کمبود سرانه درمانی-بهداشتی، ورزشی، فرهنگی و تأسیسات و تجهیزات	سرانه کاربری‌های خدماتی
تغییرات کاربری گسترده: اغلب به‌صورت افزایش تراکم مسکونی، مسکونی به تجاری، خدماتی به مسکونی-تجاری	تغییرات کاربری در ۵ سال اخیر

** (سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران، ۱۳۹۸)

* (طبق آمار سال ۱۳۹۵)

مصوبات کمیسیون ماده ۵

کمیسیون ماده ۵ از مهم‌ترین مراجع تصویب طرح در ایران است. در واقع، هدف اصلی از تشکیل کمیسیون ماده ۵ رفع ایستایی و عدم انعطاف‌پذیری طرح‌های شهری بود. با ایجاد این کمیسیون، تلاش بر رفع تثبیت کاربری‌ها و اصلاح آنها با توجه به نیازهای شهروندان و تغییرات به‌وجود آمده در طول زمان بود. اما متأسفانه امروزه این

کمیسیون کارکردی متفاوت از هدف اصلی خود پیدا کرده است. به منظور تدوین این بخش، تمامی مصوبات کمیسیون ماده ۵ طی سال‌های ۱۳۹۲ - ۱۳۹۷ مطالعه شده و تغییرات کاربری تصویب شده در منطقه یک شهرداری تهران استخراج گردیده است. سپس، تغییراتی که بر دسترسی ساکنان منطقه به خدمات تأثیرگذار بوده، شناسایی شده است. در گام بعدی، این موارد بر اساس نوع تغییر کاربری زمین در پنج گروه زیر دسته‌بندی گردیده است.

۱. **بلندمرتبه‌سازی در پهنه مسکونی:** تغییر کاربری زمین تنها بر تغییر نوع کاربری دلالت نداشته و تغییر در تراکم را نیز شامل می‌شود.

۲. **تغییرات کاربری فضای سبز:** در این دسته، به مصوباتی از کمیسیون که منجر به تغییر فضای سبز و اعمال ساخت‌وساز در آن شده، پرداخته می‌شود. فضای سبز یکی از خدمات هفتگانه است که توزیع عادلانه آن در سطح منطقه و دسترسی متوازن همگان به آن اهمیت بسیاری دارد. از سویی دیگر، با توجه به ماهیت باغشهری منطقه یک، ارزیابی نارسایی‌های فضای سبز و کیفیت دسترسی ساکنان به آنها در اثر تغییرات این کاربری اهمیت دوچندان می‌یابد.

۳. **تغییرات کاربری زمین در پهنه مختلط و نادیده گرفتن خدمات شهری:** در این دسته، به مصوباتی اشاره شده که در آنها، اراضی پهنه مختلط به مجتمع‌های بلندمرتبه تجاری-مسکونی تبدیل شده‌اند. در مثال‌های آورده شده، ضمن جذب جمعیتی قابل توجه در منطقه، به تأمین خدمات مورد نیاز آنها و بهبود دسترسی ساکنان قدیمی محدوده به خدمات شهری توجهی نشده است و از این رو، هیچگونه فضایی از املاک مورد نظر به کاربری خدماتی اختصاص داده نشده است تا کمبود سرانه خدماتی و توزیع ناعادلانه آن در سطح مناطق جبران شود.

۴. **تغییرات کاربری خدمات عمومی:** در این گروه، مواردی از مصوبات بررسی شده که در آنها، تغییرات کاربری زمین مستقیماً دسترسی به خدمات شهری را تحت‌الشعاع قرار داده است. به عبارتی دیگر، قطعاتی که در اسناد فرادست، کاربری خدماتی برای آنها تعریف شده، اما به درخواست مالکان و با تصویب کمیسیون ماده ۵، امروزه جای خود را به کاربری مسکونی یا تجاری داده‌اند.

۵. **تغییرات کاربری نسبتاً مطلوب:** در این گروه، تغییرات کاربری که طی ۵ سال اخیر به منظور رفع کمبود خدمات‌رسانی و بهبود دسترسی همگان به کاربری‌های خدمات هفتگانه صورت گرفته، شناسایی و سنجیده شده است. در ادامه، به مصادیقی از تغییرات کاربری مذکور اشاره شده است.

جدول ۳. تغییرات کاربری زمین در منطقه یک تهران بر اساس مصوبات کمیسیون ماده ۵

دسته‌بندی	نوع تغییر	صورت جلسه	مساحت (مترمربع)	تعداد	درصد
۱. بلندمرتبه‌سازی	افزایش تراکم عمودی	۵۱۹ مورخ ۹۲/۴/۲۴ بند ۱	۲۹۳۰	۵	۲۳/۸
		۵۱۹ مورخ ۹۲/۴/۲۴ بند ۴	۱۶۹۷/۵		
		۵۲۲ مورخ ۹۲/۱۱/۱۴ بند ۱	۱۹۶۰		
		۵۲۴ مورخ ۹۲/۱۲/۲۶ بند ۱	۲۵۰۷/۸۸		
		۵۲۶ مورخ ۹۳/۴/۱۶ بند ۵	۲۵۱۴/۸۷		
۲. تغییرات کاربری فضای سبز	فضای سبز به مسکونی	۵۱۸ مورخ ۹۲/۴/۱۷ بند ۵	۵۷۴۹/۵۰	۴	۱۹
		۵۲۳ مورخ ۹۲/۱۱/۲۸ بند ۲	۶۳۰۷/۳۳		
		۵۳۷ مورخ ۹۳/۱۲/۱۰ بند ۱	۱۷۰۰		
		۵۴۷ مورخ ۹۴/۷/۶ بند ۳	۳۸۲۸		
		۵۱۹ مورخ ۹۲/۴/۲۴ بند ۲	۳۷۷۵		
۳. تغییرات کاربری زمین در پهنه مختلط	مسکونی کم‌تراکم به مجتمع مسکونی-تجاری	۵۲۰ مورخ ۹۲/۵/۲۸ بند ۳	۳۷۷۹/۴۷	۶	۲۸/۶
		۵۲۵ مورخ ۹۳/۲/۱۵ بند ۱	۲۱۱۰/۵		
		۵۲۶ مورخ ۹۳/۴/۱۶ بند ۶	۹۴۹/۱۰		
		۵۳۱ مورخ ۹۳/۷/۷ بند ۶	۱۰۲۱۰/۴۶		
		۵۳۷ مورخ ۹۳/۱۲/۱۰ بند ۱۰	۴۴۸۳		
۴. تغییرات کاربری خدمات عمومی	آموزشی به مجتمع تجاری-اداری	۵۲۰ مورخ ۹۲/۵/۲۸ بند ۴	۲۲۶۵	۲	۹/۶
		۵۴۴ مورخ ۹۴/۵/۲۶ بند ۱	۶۰۱۲۷/۴۴		

۵. تغییرات کاربری نسبتاً مطلوب	بایر به فضای سبز بایر به فضای سبز و خدمات بایر به فضای سبز، تجاری، اداری و خدمات	۵۱۸ مورخ ۹۲/۴/۱۷ بند ۲ ۵۶۱ مورخ ۹۵/۵/۴ بند ۴ ۵۷۱ مورخ ۹۵/۱۲/۹ بند ۷ ۵۷۴ مورخ ۹۶/۵/۹ بند ۳	۳۰۰۰ ۵۵۴۹/۳۲ ۱۵۱۶۴/۱۵ ۲۵۶۰۸	۴ ۱۹	مجموع
			۱۶۶۲۱۶/۵۲	۲۱	۱۰۰

منبع: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵، ۱۳۹۲-۱۳۹۷

تجزیه و تحلیل مصوبات نشان می‌دهد که بیشترین تغییر کاربری از باغ و فضای سبز به مسکونی-تجاری (دسته سوم) و همچنین افزایش قابل توجه تراکم ساختمان‌های تجاری-مسکونی (دسته اول) بوده است (۲۸/۶٪) و کمترین تغییرات نیز در قطعات خدماتی صورت گرفته است (۹/۶٪). مهم‌ترین علت تغییر کاربری زمین در منطقه یک، مشکلات مالی و عدم تأمین بودجه توسط شهرداری‌ها و دولت جهت تملک کاربری‌های خدماتی و همچنین ضعف مدیریت شهری، ناکارآمدی طرح‌های فرادست با رشد سریع جمعیت، ارزش افزوده زمین در منطقه، ارجحیت منافع خصوصی بر منافع عمومی و اعمال قدرت افراد یا گروه‌های دارای نفوذ است.

تحلیل یافته‌ها

سرانه‌های کاربری زمین چون با اهداف متفاوت و در شرایط زمانی-مکانی مختلف تهیه می‌شوند، تا حدود زیادی جنبه نسبی دارند و فقط می‌توانند به‌عنوان راهنما و مبنای سنجش میانگین یا حداقل به حساب آیند. این استانداردها، به دلیل ماهیت کمی خود در عمل باعث تشویق تحلیل‌های صرفاً کمی در برنامه‌ریزی می‌شوند و معیارهای کیفی را در سایه خود قرار می‌دهند. استانداردهای کاربری زمین معمولاً فرد را مبنای محاسبه قرار می‌دهند، در حالی که بسیاری از نیازهای انسانی، خصلت جمعی دارد و بنابراین نمی‌توان به‌درستی از طریق سرانه‌های استاندارد به آنها پاسخ گفت (مهندسان مشاور پارس ویستا، ۱۳۸۳، ۶۶ و ۱۱۴). در ادامه، سطوح و سرانه وضع موجود کاربری‌های خدمات هفتگانه‌ای که در منطقه یک تهران دچار کمبود یا پراکنش ناعادلانه هستند، در وهله اول با سرانه ملاک عمل (مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری) و سپس با سرانه موجود و پیشنهادی طرح تفصیلی منطقه (۱۳۸۶) مقایسه شده‌اند. شایان ذکر است مقایسه‌های زیر بر اساس جمعیت منطقه طبق آخرین آمار (۱۳۹۵) است که بالغ بر ۴۸۷۵۰۸ نفر است.

جدول ۴. وضعیت سطح و سرانه کاربری‌های خدماتی در منطقه یک تهران بر اساس جمعیت سال ۱۳۹۵

کاربری	مساحت وضع موجود (مترمربع)	سرانه وضع موجود	سرانه معیار	مساحت مورد نیاز (مترمربع)	کمبود/مازاد (مترمربع)
فضای سبز	۱۶۸۰۱۲۸	۳/۴۵	≤۸	۳۹۰۰۰۶۴	-۲۲۱۹۹۳۶
فرهنگی	۱۲۰۹۳۰۶	۲/۴۸	۰/۵-۰/۷۵	۲۴۳۷۵۴-۳۶۵۶۳۱	۹۶۵۵۵۲-۸۴۳۶۷۵
آموزشی	۱۲۷۶۷۷۹	۲/۶۲	۲-۵	۹۷۵۰۱۶-۲۴۳۷۵۴۰	(۳۰۱۷۶۳)- (۱۱۶۰۷۶۱)
بهداشتی- درمانی	۴۱۵۰۹۶	۰/۸۵	۱-۲	۴۸۷۵۰۸-۹۷۵۰۱۶	(-۷۳۴۱۲)- (۵۵۹۹۳۰)
تفریحی	۶۷۵۷۹۰	۱/۳۹	۱-۱/۵	۴۸۷۵۰۸-۷۳۱۲۶۲	(۱۸۸۲۸۲)- (۵۵۴۷۲)
ورزشی	۱۴۱۲۱۰	۰/۲۹	۱/۱-۲	۵۳۶۲۵۸-۹۷۵۰۱۶	(-۲۹۵۰۴۸)- (۸۳۳۸۰۶)

منبع: شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۹، ۹-۱۰؛ سازمان نوسازی شهر تهران، ۱۳۹۸

تمرکز اصلی شهرداری تهران در چند سال اخیر بر تأمین سرانه فضای سبز مورد نیاز شهروندان بوده است. به‌رغم این امر، با تبدیل اراضی پهنه سبز به کاربری‌های مسکونی-تجاری و با افزایش ساخت‌وسازهای بلندمرتبه در سطح منطقه و افزایش جمعیت، همچنان کمبود سرانه فضای سبز در برخی از محلات منطقه آشکار است. کاربری فرهنگی در منطقه یک از حیث سرانه (کمی) و پراکنش (کیفی) مطلوب است. کتابخانه‌ها و مراکز فرهنگی اغلب در پیرامون

خیابان‌ها و میادین اصلی این منطقه متمرکز هستند و از دسترسی متناسبی برخوردارند. اما سرانه آموزشی با کمبود قابل توجهی مواجه است. مهدکودک، پیش‌دبستانی و دبستان که در مقیاس محله باید مکان‌یابی شود و باید بتوان مسیر آنها را پیاده طی کرد، با کمبود قابل توجهی مواجه است. محلاتی چون ولنجک، زعفرانیه، ازگل، کاشانک فاقد کاربری آموزشی مورد نیاز هستند. کاربری ورزشی نیز با کمبود قابل توجهی مواجه بوده، حتی سرانه حداقلی این کاربری تأمین نشده است. به‌رغم اینکه برخی از محلات این منطقه از دسترسی مطلوبی به کاربری بهداشتی-درمانی برخوردارند، اما همچنان در سایر محلات با کمبود بارزی مواجه هستیم. بنابراین، با توجه به رشد سریع جمعیت و روند ساخت‌وسازها در این منطقه، تمرکز بر پراکنش عادلانه کاربری‌های بهداشتی-درمانی اهمیت بسیار دارد. کاربری تفریحی-گردشگری منطقه یک به واسطه مکان‌های تاریخی-فرهنگی متعدد، از وضعیت مطلوبی برخوردار است و گردشگران بی‌شماری را به خود جذب می‌کند.

به‌طور کلی، با اینکه استانداردهای فضایی برای کمک به عدالت و رفاه اجتماعی تدوین می‌شوند، ولی گاهی از این هدف به دور می‌افتند و حتی استانداردهای حداقلی که برای استفاده از اراضی ارائه شده، در عمل به‌عنوان استانداردهای حداکثری به کار گرفته می‌شوند. نکته مهم دیگر در مورد استفاده از استانداردهای شهری این است که در برنامه‌ریزی کاربری زمین، فقط تعیین مقدار سطوح و سرانه کافی نیست، بلکه مسائلی چون مکان‌یابی، ترکیب و نسبت کاربری‌های مختلف و نحوه هماهنگی و ارتباط متقابل آنها نیز نقش بسیار مؤثری در چگونگی استفاده از زمین دارد. لذا، این استانداردها باید با توجه به عوامل دیگر و با دقت همه‌جانبه به کار گرفته شوند (مهندسان مشاور پارس ویستا، ۱۳۸۳، ۱۱۴-۱۱۶). به منظور دسترسی بهینه شهروندان به خدمات، سرانه‌های حداکثری شورای عالی، به‌عنوان ابزار سنجش وضعیت کاربری زمین در منطقه یک به کار گرفته شد. جهت ارائه تصویری روشن‌تر از پیامدهای تغییرات کاربری زمین در منطقه یکبار دسترسی ساکنان به خدمات و در ادامه، سرانه معیار مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری (۱۳۸۹)، سرانه پیشنهادی طرح تفصیلی منطقه (۱۳۸۶)، سرانه موجود در سال ۱۳۸۶ و سرانه موجود در سال ۱۳۹۵ برای همه کاربری‌های خدماتی، ذکر شده و با یکدیگر مقایسه شده‌اند. شایان ذکر است که سرانه پیشنهادی طرح تفصیلی منطقه یک با توجه به جمعیت پیش‌بینی شده در افق طرح (سال ۱۴۰۰) یعنی حدود ۴۸۵۰۰۰ نفر ارائه شده است. اما از آنجایی که جمعیت این منطقه در سال ۱۳۹۵ به بیش از ۴۸۰۰۰۰ نفر رسیده است، می‌توان سرانه پیشنهادی طرح تفصیلی را به‌عنوان یک معیار برای ارزیابی وضعیت کاربری زمین در سال ۱۳۹۵ در نظر گرفت.



شکل ۲. مقایسه سرانه‌های موجود، پیشنهادی و معیار کاربری‌های خدماتی در منطقه یک تهران

منبع: مهندسین مشاور بافت شهر، ۱۳۸۶، ۵۶؛ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۹، ۹-۱۰؛ سازمان نوسازی شهر تهران، ۱۳۹۸

همان‌طور که در شکل ۲ مشاهده می‌شود، سرانه فضای سبز، آموزشی، بهداشتی-درمانی و ورزشی دچار کمبود قابل توجهی بوده، کاربری‌های فرهنگی و تفریحی از وضعیت نسبتاً مطلوبی برخوردار است. با توجه به مصوبات کمیسیون ماده ۵ طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۷، تغییرات کاربری گسترده منطقه یک در این پنج سال نه تنها دسترسی ساکنان به خدمات را بهبود نبخشیده بلکه، منجر به تشدید کمبود فضای سبز، خدمات بهداشتی-درمانی، تفریحی و ورزشی نیز شده است. کمبود کاربری‌های آموزشی، بهداشتی-درمانی، فضای سبز و غیره ذکر شده در طرح تفصیلی منطقه در سال ۱۳۸۶، با هجوم جمعیت کثیر به منطقه یک - در اثر بلندمرتبه‌سازی‌ها و تبدیل کاربری‌های خدماتی به برج‌های مسکونی-تجاری - دوجندان شده و نیازمند رسیدگی و برنامه‌ریزی مدون است.

با توجه به اینکه امروزه شدت تحولات اجتماعی و اقتصادی شهرها در حدی است که دائماً بین زمان تهیه و اجرای برنامه‌های کاربری زمین، عدم توازن ایجاد می‌شود و از طرف دیگر، تثبیت کاربری‌ها و عدم تغییر آنها با توجه به ماهیت پویای شهر نمی‌تواند راهکار درستی باشد، بلکه صرفاً زمینه را برای قانون‌گریزی فراهم می‌نماید؛ تغییرات رسمی و قانونی باید در جهت ارتقای منافع عمومی اعمال شود تا ارزش و اعتبار برنامه‌ریزی حفظ شود. طرح‌های فرادست به‌صورت آمرانه، حداقل نیازهای شهروندان را برآورده و اجرا می‌نماید و تمام حیات شهر را به‌عنوان مجموعه‌ای از افراد و فعالیت‌های یکسان می‌بیند. در این طرح‌ها، انسان‌ها صرفاً در چارچوب سرانه، جدول‌ها و نقشه‌های بی‌روح کاربری زمین که از پیش تعریف شده، حق دارند از مواهب شهر استفاده نمایند. در جدول زیر، نمونه‌ای بارز از ایستایی طرح‌های تفصیلی و ناهمخوانی آنها با نیازهای معاصر شهروندان ارائه گردیده است. طرح تفصیلی و طرح الگوی توسعه منطقه یک در دهه ۸۰ هجری شمسی تدوین و تغییرات کاربری زمین رخ داده در سال‌های اخیر منجر به نقض چشم‌اندازهای طرح تفصیلی این منطقه شده است. این تناقضات بین آنچه در افق اسناد فرادست ایده‌آل تلقی می‌شده با آنچه امروزه به حقیقت پیوسته، در جدول ۵ ارائه شده است.

جدول ۵. مقایسه چشم‌انداز اسناد موازی و فرادست با وضعیت کنونی کاربری زمین در منطقه یک تهران

چشم‌انداز*		پیامدهای تغییرات کاربری زمین بر دسترسی به خدمات	
منطقه‌ای با جمعیت تثبیت شده و ساخت‌وسازهای با کیفیت		ساخت‌وسازهای بلندمرتبه ---> مهاجرت‌پذیری ---> افزایش قابل توجه جمعیت منطقه	
کاهش تراکم با تبدیل فضاهای خالی به بوستان		تبدیل فضاهای سبز به مجتمع‌های مسکونی-تجاری ---> افزایش تراکم	
منطقه‌ای بهره‌مند از هویت باغشهری و بافت‌های با ارزش شهری-روستایی		قطع درختان + ساخت‌وسازهای بلندمرتبه در کوچه‌باغ‌ها ---> تضعیف هویت باغشهری منطقه	
منطقه‌ای توانمند در تأمین خدمات و هدایت سرمایه‌گذاری اقتصادی به بخش گردشگری		سرمایه‌گذاری در مجتمع‌های مسکونی-تجاری فرامنبطه‌ای ---> تشدید کمبود سرانه‌های خدماتی	
منطقه‌ای با رفاه عمومی و همراه با تعدیل نابرابری‌ها		تشدید نابرابری‌ها: ناکارآمدی واحدهای تجاری خردمقیاس در برابر مجتمع‌های تجاری جدید، افزایش قیمت زمین در اثر تغییرات کاربری	

منبع: مهندسین مشاور بافت‌شهر، ۱۳۸۴

نتیجه‌گیری

منطقه یک به دلیل وجود جاذبه‌های توریستی متعدد، آثار باارزش تاریخی، قشر توانمند و درآمد بالای ساکنین، بازدهی بالای سرمایه‌گذاری، ارزش بالای زمین، حضور افراد قدرتمند و پرنفوذ اقتصادی-سیاسی در سال‌های اخیر آماج ساخت‌وسازهای فراوان بوده و هجوم سرمایه‌گذاران به این منطقه مشکلات فراوانی را به بار آورده است. از آنجا که بازدهی سرمایه‌گذاری بخش ساخت‌وساز در این منطقه به مراتب بیشتر بوده، لذا رویکرد آنان به منطقه یک روندی جدی و بیش از حد متعارف داشته است. این واقعیت، مسبب بحث‌ها و جدال‌های بسیاری در منطقه بوده چراکه شهرداری ملزم به اجرای قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به گسترش شهر بوده و انبوه سرمایه‌گذاران بخش ساختمان نیز در موارد بسیار مایل به نادیده گرفتن مقررات و کسب سود بیشتر بوده‌اند (شهرداری منطقه یک تهران، ۱۳۹۸). بازدهی بالای سرمایه و ارزش مبادله‌ای بالا در منطقه یک از یکسو و ضعف مالی شهرداری‌ها و اعمال

قدرت و فشارهای فراقانونی افراد ذی‌نفوذ، از سویی دیگر منجر به تحقق پروژه‌های تغییر کاربری زمین متعددی در این محدوده شده است. به این ترتیب، در بافت سنتی محلاتی چون زعفرانیه، دزاشیب، نیاوران و خیابان فرشته مگامال‌ها و برج‌های مسکونی-تجاری بلندمرتبه‌ای گاهی با مهر تأیید کمیسیون ماده ۵ و گاه حتی بدون مجوز و خلاف قانون ساخته شده‌اند. به‌طور کلی، گرایش تقاضای مالکان خصوصی برای تغییر کاربری زمین در منطقه یک طی دوره مطالعاتی با روند افزایشی مواجه بوده و کاربری‌های مسکونی و تجاری به دلیل ارزش افزوده اقتصادی و بازدهی بالای سرمایه، بیشترین تعداد افزایش تقاضای تغییرات کاربری اراضی شهری را در این منطقه داشته‌اند. درحالی‌که، فعالیت‌های مرتبط با خدمات عمومی نظیر فضای سبز، خدمات بهداشتی-درمانی، ورزشی و غیره با بیشترین مقدار کاهش روبه‌رو بوده‌اند. مکان‌یابی نادرست پروژه‌های تغییر کاربری زمین و عدم تهیه مطالعات امکان‌سنجی کارشناسانه قبل از اجرا، منجر به بروز معضلات شدید ترافیکی، کمبود فضای پارکینگ، تضعیف حس تعلق ساکنان بومی این محلات در اثر ورود جمعیت کثیر غریبه، تضعیف ماهیت باغشهر برخی از این محلات و خدشه‌دار شدن هویت آنها شده و همزمان با رشد سریع جمعیت منطقه در اثر این‌گونه پروژه‌ها، نه تنها فضای لازم برای تأمین خدمات موردنیاز ساکنان پیش‌بینی نشده، بلکه توزیع عادلانه خدمات شهری نیز با چالش جدی مواجه گردیده است.

پی‌نوشت‌ها

1. Kaiser
2. Harvey
3. Neoliberalization
4. Alfred North Whitehead
5. Lefebvre
6. Rawls

فهرست منابع

فارسی

- اطهری، کمال، و یزدانی، فردین (۱۳۸۷). بورژوازی مستغلات، کژکارکردی جامعه، کژتابی شهر. چشم‌انداز ایران، ۴۸، ۴۳-۵۰.
- اطهری، کمال (۱۳۸۹). اقتصاد شهری و اقتصاد شهر در ایران. اقتصاد شهر، ۷، ۵۶-۶۵.
- برنر، نیل، مارکوزه، پیت، و مایر، مارگاریت (۱۳۹۶). شهرها برای مردم نه برای سوداگری (ترجمه محمود عبدالله‌زاده). تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- برهانی، کاظم، رفیع‌یان، مجتبی، و مشکینی، ابوالفضل (۱۳۹۶). تغییرات کاربری زمین شهری و اقتصاد سیاسی فضا: ارائه مدل مفهومی-تلفیقی. جامعه‌شناسی ایران، ۳، ۸۶-۱۰۹.
- تقوایی، علی‌اکبر، عزیزی، داوود، و یزدانیان، احمد (۱۳۹۴). بررسی نقش نظریه حق به شهر در تولید و بازتولید فضای شهری. هفت شهر، ۴ (۴۹-۵۰)، ۸۸-۹۹.
- تقی‌زاده، محمد (۱۳۹۶). زمینه‌ها و کنشگران مؤثر بر مدیریت کاربری زمین در شهر تهران. پایان‌نامه دکتری، دانشگاه هنر تهران.
- چپمن، دیوید (۱۳۹۴). آفرینش محلات و مکان‌ها در محیط انسان‌ساخت (ترجمه شهرزاد فریادی و منوچهر طیبیان). تهران: دانشگاه تهران.
- حبیبی، سیدمحسن، و امیری، مریم (۱۳۹۴). حق به شهر؛ شهر موجود و شهر مطلوب، آنچه هست و آنچه باید باشد.

- پژوهش‌های انسان‌شناسی ایران، ۵(۲)، ۹-۳۰.
- خیرالدین، رضا، و دلایی میلان، ابراهیم (۱۳۹۴). تقابل حق مالکیت خصوصی و حق به شهر در بستر اقدامات نوسازی شهری (مطالعه موردی: اتوبان امام‌علی در محلات اتابک و مینایی). هفت شهر، ۴(۴۹ و ۵۰)، ۱۲۱-۱۳۱.
 - دوستوندی، میلاد (۱۳۹۵). حق به شهر و پروبلماتیک شکل‌گیری سکونتگاه‌های خودانگیخته شهری. پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه کردستان.
 - رفیعیان، مجتبی، و الوندی‌پور، نینا (۱۳۹۴). مفهوم‌پردازی اندیشه حق به شهر؛ در جستجوی مدلی مفهومی. جامعه‌شناسی ایران، ۱۶(۲)، ۲۵-۴۷.
 - رئیس‌دانا، فریبرز (۱۳۸۸). دگرسازی یا بازسازی طرح‌های جامع، منظر، ۴، ۲۲-۲۷.
 - سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران (۱۳۹۸). شاخص‌های شهر و شهرداری. بازیابی از: http://amar.tehran.ir/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Dargah_shakhes.qvw&host=QVS%40s-rv-ci33-site103&anonymous=true
 - سازمان نوسازی شهر تهران (۱۳۹۸). سرانه کاربری زمین در وضع موجود مناطق [۲۲ گانه تهران].
 - شهرداری منطقه یک تهران (۱۳۹۸). بازیابی از: <http://region1.tehran.ir/>
 - مارکوس، پیتر، کنولی، جیمز، نووی، جوهانز، پاتر، سوز، و استیل، جاستین (۱۳۹۲). در جست‌وجوی شهر عدالت‌محور (ترجمه هادی سعیدی رضوانی و محبوبه کشمیری). تهران: مؤسسه نشر شهر.
 - مهندسان مشاور پارس‌ویستا (۱۳۸۳). سرانه کاربری‌های خدمات شهری. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
 - مهندسین مشاور بافت شهر (۱۳۸۶). طرح تفصیلی منطقه یک شهر تهران. تهران: وزارت مسکن و شهرسازی شهرداری تهران.
 - نامجویان، فرخ (۱۳۹۰). گذری بر تبدیل پادگان‌ها به فضای کارآمد شهری در ایران و جهان (با تأکید بر پروژه بوستان بزرگ ولایت). شهرنگار، ۵۶، ۵۷، ۱۵۲-۱۶۶.
 - وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۹). مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
 - هاروی، دیوید (۱۳۷۶). عدالت اجتماعی و شهر (ترجمه فرخ حسامیان، محمدرضا حائری و بهروز منادی‌زاده (۱۳۷۶)). تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
 - هاروی، دیوید (۱۳۹۷). از حق به شهر تا شهرهای شورشی (ترجمه خسرو کلانتری و پرویز صداقت). تهران: انتشارات آگاه.

انگلیسی

- Jabareen, Y. (2014). The right to the city revisited: Assessing urban rights-The case of Arab Cities in Israel. Habitat International, 41, 135-141.
- Lefebvre, H. (1996). Writings on Cities (Translated by Elizabeth Lebas and Eleonore Kofman). Oxford: Blackwell Publishers.
- Purcell, M. (2013). Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the City. Journal of Urban Affairs, 36, 141-154.
- UNESCO & UN-HABITAT (2005). International Public Debates: Urban Policies and the Right to the City. Paris: UNESCO.

An Investigation on the Effects of Land-Use Changes on Justly Accessibility to Urban Utilities (Case Study: District 1 of Tehran)

Mitra Habibi¹

Niloufar Samavatipour²

Received Date: 6 October 2019

Accepted Date: 9 June 2020

Abstract

Land use as the core of urban planning provides services and facilities based on citizens' social needs. This is realized based on efficient use of space, proper deployment of activities through the city, and justly distribution of urban services. Having less economic value than other market-based land-uses, they aim at improving the quality of housing and try to meet the needs of citizens. However, the quality of life in cities declines by population growth, public service reduction, and environmental changes. In this regard, the lucrative view of investors and power holders about land-use changes have caused unjust and unreasonable consequences of the implementation of urban plans undermining equitable access to public utilities. The purpose of this study is to evaluate the effects of land-use changes on accessibility to public utilities over a 5-years period (2013–2017) in District 1 of Tehran. In this paper, documentary and content analysis methods are used to categorize the content of the texts. Then, acts legitimized by the commission in charge over the past five years are compared using quantitative methods. The results illustrate devastating and irreparable effects of widespread land-use changes in the study area during this period that lead to the population increase beyond the anticipated boundaries of outlying documents, debilitating accessibility to urban public services and spaces. The unexpected population increase and investors' growing willingness to convert lands into residential and commercial towers with substantial profitability lead to unequally distribution of urban services at the regional level. As a result, they exacerbate the per capita shortage of green, educational, health, and sports land-uses in this district.

Keywords: Land-use change, Accessibility to urban facilities and services, LUC commission, District One of Tehran.

1. Associate Professor, Department of Urban Design, Faculty of Architecture and Urban Studies, University of Art, Tehran, Iran
Habibi@art.ac.ir

2. Master of Urban Planning, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Studies, University of Art, Tehran, Iran
NiloufarSamavatipour@gmail.com