



Conceptual Revising of Per capita & Delivering Services in Tehran

Siamak Badr¹, Behzad MalekpourAsl², Maryam Abhari³, Neda MirAkbari⁴

Received: 2024/01/27

Accepted: 2025/05/21

Author's Affiliation:

¹ Assistant Professor of Faculty of Architecture and Urbanism Shahid Beheshti University

ORCID: 0000-0002-4723-5611

² Assistant Professor of Faculty of Architecture and Urbanism Shahid Beheshti University

ORCID: 0000-0002-3708-8515

³ Tehran Research and Planning Center Researcher

⁴ District Planning Unit of Tehran Research and Planning Center Researcher

Abstract

Introduction: In the past few decades, the development and physical-spatial growth of the city of Tehran, technological advancements, and changes in the lifestyle of citizens have led to extensive social and spatial changes that have raised new problems and issues. However, the urban planning literature and its traditional methods are somewhat ineffective in facing these new issues that have occurred in different dimensions of urban planning and need to be reviewed, changed, and revised. Nowadays, one of the discussed areas is about the changes made to the new needs and demands in the field of land allocation and provision of urban services in the city of Tehran. This has caused the need to revise the concept of per capita, which is the focus of this research. This research aim is to revise the concept of per capita according to the new developments and needs of Tehran city. Redefinition of the per capita concept should have considerable flexibility according to new approaches and uncertainties and should be dynamic in both land use planning and urban society.

Material and Methods: The nature of this research is descriptive-analytical, which indicates the existence of its fundamental-applicable goals. In this research, data collection has been done in three separate stages. First, according to the previous studies and the available documents, definitions and initial propositions of how to deal with the issue of per capita in land use planning, provision of services, and land allocation in metropolises have been extracted. Second, to explain the background and concept of per capita and to identify the needs of various organizations, in-depth interviews and specialized panels have been done with experts (academic experts and administrators of Tehran Municipality) and stakeholders, which include managers of in charge organizations of providing services (education, health and treatment, sports, relief forces, etc.) and the organizations that are providing infrastructure (gas, electricity and water etc.). Third, the experiences of less and more developed countries in land use planning, per capita, and land allocation methods have been investigated, with the aim of achieving the propositions required by this research. Using the mentioned data and the theoretical considerations of the subject of the study (Tehran's urban development plans and programs), a suitable model for providing urban services and urban per capita of Tehran city has been provided.

Results and Discussion: The theoretical model of this study is dynamic and based on the "cycle of change". Considering the theoretical considerations and situation of the city of Tehran, this model has revised the per capita concept by optimizing the city's resources and public wealth (land) in urban development based on changes. In this model, the per capita concept is defined as "space allocated of land-use which is in specific and secure accessibility distance to each resident/user of a specific space area that is provided in the minimum suitable land for all its activities and its alignment with other land-uses makes them synergistic between them". Then, measures and actions are provided based on the issue of providing services in Tehran, including mixed land use during day and night and mixing different activities vertically and horizontally. The provided measures are in order to increase the adaptive capacity of the city against its changing situation, the effective control of land use in order to maintain and strengthen the efficient and fair performance of the city of Tehran in the field of providing urban services in the means of sustainable development.

Conclusions: Finally, this research's findings are based on the changing needs of services in the city of Tehran and can be categorized into three groups: preliminary classification of activities, increasing their productivity, and the methods of providing and land allocation based on their activities.

Keywords: urban land use, mixed use, urban land use per-capita, land development

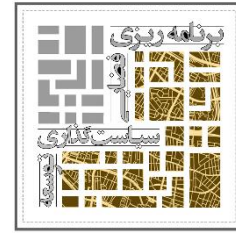
How to Cite This Article:

DOI:10.48308/spdp.2025.233705.1003

Corresponding Author's E-mail: s_badr@sbu.ac.ir



Copyright: © 2023 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری توسعه

بازنگری مفهومی سرانه و تأمین خدمات شهری در کلانشهر تهران

سیامک بدر^۱، بهزاد ملک‌پور اصل^۲، مریم ابهری^۳، ندا میراکبری^۴ تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۰۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۲/۳۱

چکیده

توضیحات

^۱استادیار، دانشکده

معماری و شهرسازی،

دانشگاه شهید بهشتی

ORCID: 0000-
0002-4723-5611

^۲استادیار، دانشکده

معماری و شهرسازی،

دانشگاه شهید بهشتی

ORCID: 0000-
0002-3708-8515

^۳پژوهشگر مرکز

مطالعات و برنامه‌ریزی

شهر تهران

^۴پژوهشگر شهرسازی،

مرکز مطالعات و

برنامه‌ریزی شهر

تهران

سابقه و هدف: توسعه و رشد کالبدی - فضایی شهر تهران، پیشرفت‌های فناورانه و تغییر سبک زندگی شهروندان در طول دهه‌های اخیر موجب تغییرات فضایی اجتماعی گسترده‌ای شده است که مشکلات و مسائل جدیدی را به دنبال داشته است. ادبیات و روش‌های سنتی برنامه‌ریزی شهری در مواجهه با مسائل نوین و حل مشکلات ناشی از این تغییرات که در ابعاد مختلف برنامه‌ریزی شهری رخ داده است، تا حدودی ناکارآمد و نیازمند بازنگری و تغییر است. امروزه یکی از حوزه‌های موردبحث، تغییرات ایجاد شده بر نیازها و تقاضاهای نوین در زمینه تخصیص زمین و تأمین خدمات شهری در سطح شهر تهران است. همین امر ضرورت بازنگری مفهومی در سرانه‌ها را موجب شده که مورد توجه این پژوهش است. این پژوهش با هدف بازنگری در مفهوم سرانه با توجه به تحولات و نیازهای جدید شهر تهران و ایجاد شده است. باز تعریف در مفهوم سرانه باید با توجه به رویکردهای نوین و عدم قطعیت‌ها، از انعطاف‌پذیری قابل‌توجهی برخوردار باشد و پویایی مشهودی هم در محتوای برنامه‌ریزی کاربری زمین و هم در جامعه شهری به‌وجود آورد.

مواد و روش‌ها: ماهیت این پژوهش توصیفی-تحلیلی است که نشان‌دهنده وجود اهداف بنیادی- کاربردی آن است. در این پژوهش جمع‌آوری اطلاعات در سه مرحله جدا صورت پذیرفته است. نخست، با توجه به مطالعات پیشین و اسناد موجود، تعاریف و گزاره‌های اولیه از نحوه پرداختن به موضوع سرانه‌ها در برنامه‌ریزی کاربری زمین و تأمین خدمات و تخصیص زمین در کلانشهرها استخراج گردید است. دوم، به‌منظور تبیین پیشینه و جایگاه مفهومی سرانه و شناسایی نیازمندی‌های نهادهای مختلف، مصاحبه عمیق و پل‌های تخصصی با افراد متخصص (متخصصان دانشگاهی و مدیران شهرداری تهران) و ذی‌نفعان که شامل مدیران دستگاه‌های متولی خدمات‌رسانی (آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، ورزش، نیروهای امدادی و جز آن) و سازمان‌های تأمین‌کننده زیرساخت (گاز، برق و آب و جز آن)، تشکیل شده است. سوم، به بررسی و مرور تجارب کشورهای کمتر و بیشتر توسعه‌یافته در حوزه برنامه‌ریزی کاربری زمین، سرانه‌ها و شیوه تخصیص زمین، با هدف دستیابی به گزاره‌های مورد نیاز این پژوهش پرداخته شده است. با استفاده از اطلاعات جمع‌آوری شده و با در نظر گرفتن ملاحظات نظری موضوع مورد مطالعه (برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری تهران)، مدلی مطلوب برای تأمین خدمات شهری و سرانه‌های شهری تهران ارائه شده است.

نتایج و بحث: مدل نظری این پژوهش، پویا و بر مبنای «چرخه تغییرات» ایجاد شده است. این مدل با در نظر گرفتن ملاحظات نظری و بستر شهر تهران، مفهوم سرانه را با توجه استفاده بهینه از پتانسیل منابع و ثروت عمومی شهر (زمین) در توسعه شهری مبتنی بر تغییرات شهری، مورد بازنگری قرار داده است. مفهوم سرانه در این مدل نظری به‌صورت «سطح فضای اختصاص‌یافته از کاربری در فاصله دسترسی‌پذیر مشخص و ایمن به هر نفر از ساکنان/بهره‌برداران یک عرصه فضایی خاص که در حداقل زمین مناسب برای کلیه فعالیت‌های آن کاربری تأمین‌شده و هم‌جواری آن با سایر کاربری‌ها باعث هم‌افزایی میان آن‌ها می‌شود» در نظر گرفته شده است. سپس در مرحله بعد، اقدام‌های مبتنی بر برخورد با مسئله تأمین خدمات شهر تهران را ارائه شده است که از جمله این اقدامات می‌توان به اختلاط کاربری‌های متفاوت در طول شبانه‌روز و ترکیب کاربری‌ها به شکل عمودی و افقی اشاره کرد. اقدامات پیشنهادی در جهت افزایش ظرفیت انطباقی شهر در برابر وضعیت تغییریابنده آن، کنترل کارآمد استفاده از زمین در راستای نگهداشت و تقویت عملکرد کارآمد و عادلانه شهر تهران در حوزه ارائه خدمات شهری در جهت توسعه پایدار، خواهد بود.

نحوه ارجاع به

مقاله:

DOI:10.48308/s
pdp.2025.23370
5.1003

نتیجه‌گیری: در نهایت و با توجه به آنچه که گفته شد، یافته‌های این پژوهش با توجه به نیازهای تغییریابنده خدمات در شهر تهران ارائه شده است که به سه گروه گونه‌بندی مقدماتی فعالیت‌ها، افزایش بهره‌وری آن‌ها و بررسی شیوه‌های تأمین و تخصیص زمین متناسب با فعالیت‌ها، قابل تقسیم است.

واژه‌های کلیدی: اختلاط کاربری زمین، سرانه شهری، خدمات شهری، سرانه کاربری‌ها، کلانشهر تهران.

مقاله پیش‌رو مستخرج از طرح پژوهشی است که با عنوان «بازتعریف مفهومی سرانه در چارچوب تأمین خدمات شهری» در سال ۱۴۰۰ در قالب قرارداد پژوهشی بین مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (کارفرما) و دانشگاه شهید بهشتی (مشاور) تهیه شده است.

ارتباط با نویسنده مسئول: s_badr@sbu.ac.ir



مقدمه

از منظر برنامه‌ریزی و پاسخ‌گویی به تحولات مرتبط با تغییر و توسعه شهری یکی از چالش‌های جدی برای برنامه‌ریزان، اختیار بهترین رهیافت به‌منظور ارائه پاسخی مناسب به تصمیم‌سازان از یک‌سو و منافع عمومی از سوی دیگر است. چرا که این رهیافت همواره از سوی فشار ناشی از تغییرات مداوم تصمیم‌سازان و تغییرات اجتماعی تحت‌فشار است. در رهیافت‌های نوین برنامه‌ریزی منفعت عمومی همواره به‌عنوان اصل مشروعیت‌بخش و به‌عنوان هنجار عمل در فرآیند برنامه‌ریزی مطرح بوده است (Nagy 2015). تحول در نظام‌های برنامه‌ریزی کاربری زمین و تأمین خدمات شهری نیز مؤید ضرورت پرداختن به موضع منفعت عمومی و تحولات نوین در نیازهای شهروندان و ارائه خدمات متناسب با تحولات شهری است. به‌کارگیری مفاهیم کلان هم‌چون منفعت عمومی برای تعیین سرانه‌ها موضوعی بود که تا دهه ۱۹۹۰ میلادی ذهن تصمیم‌سازان مرتبط با موضوع توسعه زمین را درگیر نکرده بود. علی‌رغم این واقعیت که برنامه‌ریزان شهری به مناسبت‌های مختلف، نقش عناصری هم‌چون قدرت و منفعت را مورد تحلیل قرار داده‌اند، اما اتصال مابین این عناصر و نحوه توسعه زمین به شکل بنیادینی از سوی جریان اصلی برنامه‌ریزی کاربری زمین به طور عام و سازوکار تعیین سرانه‌ها به‌طور خاص، مورد بررسی قرار نگرفته است (Moroni 2004). در درون چارچوب مرسوم تعیین سرانه‌ها در نظام برنامه‌ریزی شهری، دستیابی به توسعه زمین و تأمین خدمات شهری به طور عمده ناشی از سرمایه‌گذاری در سرمایه فیزیکی و انباشت آن و تأمین زیرساخت‌ها بوده است. تفاوت‌ها در ذخیره سرمایه و سطوح سرمایه‌گذاری در زمینه زیرساخت‌ها نیز عناصر اصلی در تبیین تفاوت‌های مناطق شهری در برخورداری از خدمات در نظر گرفته می‌شدند.

تغییرات گسترده در شهر تهران بر خواسته‌ها و نیازهای ساکنان شهری نیز اثر گذاشته که نیازمند به بازنگری و بازتعریف مفاهیم مرتبط با موضوع خدمات شهری شده است که بتوان به تخصیص عادلانه و صحیح زمین در سطوح مختلف شهری پرداخت. سرانه شهری در ابتدا دربرگیرنده عوامل کمی بوده و به‌طور غالب جنبه‌ها و نیازهای کیفی را در نظر نداشته است. در واقع سرانه شهری تهران - ضابطه ملاک عمل شورای عالی شهرسازی و معماری که فارغ از تفاوت‌ها و نیازهای متنوع است - مفهومی کمی و عمدتاً در مواجهه با بعد کالبدی تنظیم شده است. امروزه با توجه به آسیب‌شناسی‌های صورت‌گرفته در نظام برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری تهران مشخص شده که علاوه بر ابعاد کمی می‌بایست به ابعاد دیگر (همچون اجتماعی، محیط‌زیستی، مدیریتی و جز آن) نیز توجه نمود. هم‌چنین موضع کمبود زمین در تأمین سرانه‌ها نیز محل بحث بوده و همواره یکی از چالش‌های جدی مدیریت شهری در تهران بوده است. در نتیجه در عصر جدید بازبینی اندیشه‌های رایج در زمینه سرانه‌ها با توجه به ملاحظات نظری نوین در رابطه با سرانه آغاز شده است.

هم‌چنین در کنار تغییرات توضیح داده‌شده در سطور پیشین، ورود به عصر جدید و هوشمندسازی فضاهای شهری و دگرگونی در نوع تقاضاها باعث گردید که تغییر نگرشی در شیوه‌های خدمات‌رسانی توسط دستگاه‌های خدمات‌رسان شهری به وجود آید. در نتیجه این موضوع تا حدی بر نوع رویکردها، تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها در برنامه‌های توسعه شهری اثر قابل‌توجهی را برجای گذاشته است که در نهایت منجر به شکل‌گیری برنامه‌ریزی نوین کاربری زمین شهری شده است تا بتواند با اتخاذ رویکردی نوین در برنامه‌ها توسعه شهری نقش و جایگاه خود را حفظ نماید.

مواد و روش‌ها

ماهیت این پژوهش با توجه به بازنگری در مفهوم سرانه و تأمین خدمات شهری در تهران توصیفی - تحلیلی است که نشان‌دهنده وجود اهداف بنیادی - کاربردی است. در این پژوهش با توجه به مطالعات پیشین گزاره‌های اولیه از نحوه پرداختن به موضوع سرانه‌ها در برنامه‌ریزی کاربری زمین و تأمین خدمات استخراج گردید. پس از آن به منظور دست‌یافتن به مقصود بازنگری مفهومی از یک سو مصاحبه‌های عمیق با متخصصان دانشگاهی در زمینه برنامه‌ریزی کاربری زمین و سرانه به منظور تبیین پیشینه و جایگاه مفهومی سرانه‌ها صورت گرفته و از سوی دیگر پنل‌ها با مدیران شهرداری تهران و مدیران دستگاه‌های متولی خدمات‌رسانی (آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، ورزش و جز آن) و ارائه زیرساخت‌ها (گاز، برق و آب و جز آن) به منظور ردیابی کارکرد مفهومی سرانه‌های شهری در اقدام‌های توسعه‌ای آن‌ها برگزار شده است. با انجام مصاحبه‌ها و برگزاری پنل‌های تخصصی هم‌زمان با جستجوی سیستماتیک و مرور تجارب کشورهای کمتر و بیشتر توسعه‌یافته در پرداختن به موضوع برنامه‌ریزی کاربری زمین و سرانه‌ها گزاره‌های مورد نیاز برای دستیابی به اهداف پژوهش (بازنگری در مفهوم سرانه با توجه به تحولات و نیازهای جدید شهر تهران) جمع‌آوری شده است. در این مسیر با استفاده از روش تحلیل محتوا و در نظر گرفتن ملاحظات نظری موضوع مورد مطالعه (برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری تهران)، مدلی مطلوب برای تأمین خدمات شهری و سرانه‌های شهری تهران ارائه شده است.

چارچوب‌های نظری و ادبیات موضوع

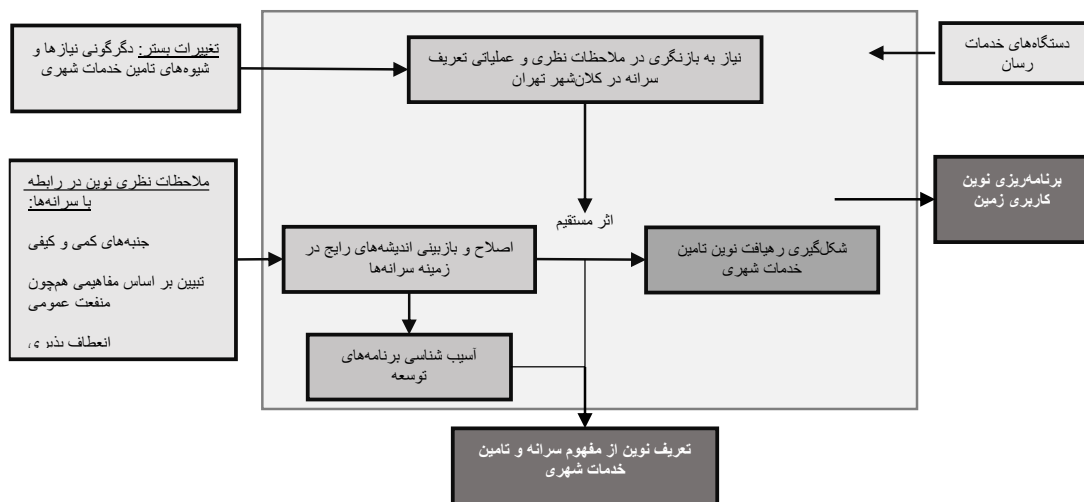
در این مرحله ابتدا تعریف مقدماتی سرانه‌ها و تدبیر شیوه‌های سنجش و تخمین نیاز به فضا و تعیین

کاربری‌های شهری و تخصیص آن‌ها به سطوح متفاوت تقسیمات شهری مورد بحث قرار می‌گیرد. ایده «بازنگری در سرانه‌ها و تأمین خدمات شهری تهران» با توجه ویژه به آنچه در توسعه شهری، «چرخه تغییرات»^۱ نامیده می‌شود در قالب شکل ۱ نشان داده شده است. چرخه یادشده با تغییرات کلان در سطح شهر تهران و مطرح‌شدن نیازهای خدماتی نوین و شیوه‌های تأمین آن‌ها شروع می‌شود. این مرحله را می‌توان «تغییرات بستر»^۲ نامید. پذیرش ساختارها، فرآیندها و زیرساخت‌های نوین خدمات شهری در تهران نیازمند توجه جدی به شرایط تغییریابنده و پویایی است که در برخی موارد حتی با تغییرات جهانی در ارتباط است و موضوع‌های و مسائل جدیدی را مطرح می‌کند. به عنوان نمونه پیشرفت‌های فناورانه در سال‌های اخیر و حذف برخی کاربری‌های سنتی و نیاز به شکل‌گیری کاربری‌های نوین فناورانه همچون پارک‌های علم و فناوری در دل شهر، مواجهه با این تغییرات بستر در سطح کل را ضروری ساخته و توجه به موضوع سرانه‌ها و خدمات شهری باید از توجه به این تغییرات کلان آغاز شود. استفاده بهینه از پتانسیل منابع و ثروت عمومی شهر (زمین) در توسعه شهری مبتنی بر تغییرات یادشده، مفاهیمی همچون بهره‌وری زمین را نیز مطرح کرده که در تعریف سرانه‌ها بسیار اثرگذار است. این مفهوم با این پرسش سروکار دارد که چگونه می‌توان در شرایط کمیابی زمین در سطح کلان‌شهری همچون تهران به بهینه‌ترین تخصیص دست یافت. پاسخ‌های متعددی به این پرسش ارائه شده است. به عنوان نمونه برای ارتقای بهره‌وری زمین استفاده از آن در طول شبانه‌روز با کاربری‌های متفاوت (همچون پارکینگ مدرسه در ساعات تعطیلی به عنوان پارکینگ) مطرح شده است که راهنمای این پروژه برای

².context changes

¹.changes cycle

ارائه دستورالعمل‌های نهایی هم خواهد بود. ترکیب راه‌حل دیگری است که به تفصیل در بخش‌های دیگر کاربری‌ها به شکل عمودی و افقی (هم‌بودگی کاربری‌ها) گزارش بدان پرداخته شده است.



شکل ۱: چرخه تغییرات مفهوم سرانه در بستر شهری تهران
Fig. 1-Framework for Redefining 'Per capita' Concept in Tehran

برابر وضعیت‌های تغییر‌یابنده^۴ به منظور سازگاری بیشتر با شرایط جدید، کنترل کارآمد^۵ پتانسیل توسعه زمین در راستای نگهداشت و تقویت عملکرد کارآمد و عادلانه شهر تهران در حوزه ارائه خدمات شهری و گام گذاشتن در مسیر توسعه پایدار را در پی خواهد داشت.

هم‌چنین این پژوهش از بازنگری در اندیشه‌های رایج در زمینه مفهوم سرانه و تأمین خدمات شهری نیز دفاع می‌کند. استدلال این پژوهش ریشه در تغییرات نظری در سطحی کلان دارد که در زمینه فراهم کردن سیاست‌های درست و خلق و تسهیل محیط مناسب شهری، حضور دسترس‌پذیر و عادلانه عموم مردم در مناطق شهری نقشی مهم ایفا می‌کنند. ریشه این تغییرات نظری که در شکل شماره ۲ به عنوان یک عامل بیرونی و اثرگذار بر ارائه تعریف نوین از سرانه‌ها در نظر گرفته شده

از دیدگاه بهره‌وری زمین و توجه به تغییرات بستر، رهبری و مدیریت کلانشهر تهران به منظور فرایینی عملکرد توسعه شهری نیازمند آن است در زمینه اجرای راهبرد توسعه شهری متناسب با تغییرات رخ داده در کلانشهر، کنش‌گرانه^۳ عمل کند؛ خود این امر نیازمند تدوین چشم‌اندازی برای آینده توسعه شهری و اجرای آن دسته از برنامه و فرآیندهایی است که تغییرات بستر کلانشهر تهران را به رسمیت بشناسد و برای آن پاسخ‌های درخور فراهم نماید. درواقع گام نخست چرخه ترسیم شده در شکل زیر توجه ویژه مدیران شهری به تغییرات بستر و مفاهیم نوینی همچون بهره‌وری زمین است. درواقع مدیران باید در ابتدا با تحولات بستر و پیامدها و تجلی‌های آن در زمینه تأمین سرانه‌ها و خدمات شهری آشنا شوند تا بتوانند در ادامه شیوه‌های نوین تأمین خدمات را پیگیری کنند. چنین اقدام‌هایی، اثراتی همچون افزایش توانایی و ظرفیت شهر برای جرح و تعدیل مثبت در

^۵effective harness

^۳proactive

^۴changing circumstances

است به تحولات نظری مرتبط با توسعه شهری در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ بازمی‌گردد که در آن گام‌های نخست در حوزه توجه به مفاهیمی همچون «کیفیت زندگی» و «منفعت عمومی» برداشته شد. با اختیار نگرش کیفی در مطالعات توسعه شهری در کنار توجه به موضوع‌های کمی، ارائه تعریفی نوین از توسعه شهری مطرح شد که زمینه‌ساز برداشت نوین از مفهوم سرانه نیز محسوب می‌شود.

هدف اصلی توسعه‌ی شهری نوین در این نگرش بهبود فرآیندهایی است که به میانجی آن‌ها به کارگیری منابع و ثروت عمومی شهر همچون زمین شکل بهینه به خود گرفته و تخصیص مجدد منابع^۶ با کارآمدی بیشتری انجام می‌پذیرد. با اختیار این رهیافت افزون بر عوامل اقتصادی همچون ذخیره سرمایه و تولید و انباشت سرمایه در شهر، بعد دیگری نیز به فرآیند توسعه‌ی شهری افزوده می‌شود و آن بسیج سرمایه اجتماعی^۷ و کیفیت زندگی در شهر است که دست‌یابی به این مفاهیم در قالب سرانه‌ها و تأمین خدمات شهری نه در سطح شهری که در مقیاس محله است. در واقع بازتاب نظری احیای مفاهیمی همچون کیفیت زندگی در فرآیند توسعه شهری، تغییر مقیاس در حوزه موضوع سرانه است که تا سطح محلی قابل‌ردیابی است.

این موضوع که ارزش‌های نوین همچون عدالت، منفعت عمومی، دسترس‌پذیری و جز آن، ساختار توسعه‌ی شهری را شکل می‌دهد، همواره از سوی برنامه‌ریزان دل‌بسته جامع - عقلانی با مخالفت روبرو می‌شد. نظریه‌ی نوین در مطالعات شهری با مطرح کردن چشم‌اندازی نوین، توسعه‌ی شهری را به عنوان پدیده‌ای در نظر گرفت که به افزایش کیفیت زندگی مرتبط با تغییرات پویای شهری اشاره دارد.

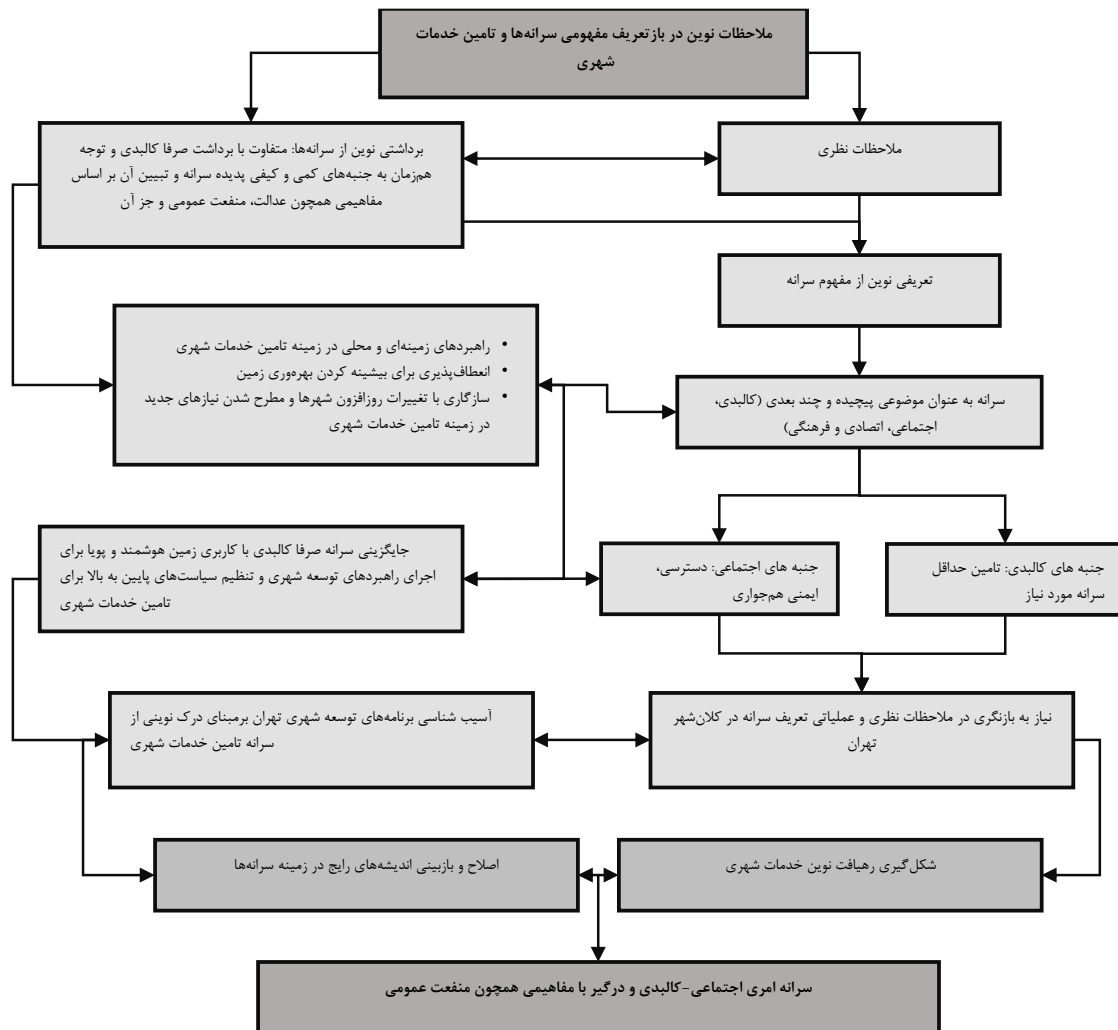
برخی از برنامه‌ریزان شهری که در پی بازتاب‌های فضایی توسعه شهری بر اساس مفاهیم نوین هستند در ارتباط با شکل‌دهی و اجرای راهبرد سیاست‌های تأمین خدمات شهری و سرانه‌ها و ایجاد تطابق ما بین برآمدهای مطلوب توسعه با فرآیند دست‌یابی به حداقل سرانه‌ها را امری دشوار می‌دانند؛ این دشواری می‌تواند با ناپایداری‌ها و ماهیت دگرگون‌شونده محیط نهادی ترکیب شود؛ محیطی که در آن عوامل برون‌زا^۸ همچون آماده نبودن ساختار مدیریتی شهری همچون بزرگ‌شهر تهران برای پذیرش تغییرات یادشده نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل دهی فرآیند تصمیم‌سازی و راهبردهای توسعه شهری ایفا می‌کنند.

برای مقابله با این دشواری این پژوهش ابتدا چارچوب مفهومی نوین را مطابق با شکل ۱ در نظر گرفته است که مقدمه هرگونه تغییر اساسی و بازتعریف مفهومی سرانه است. مادامی‌که این تغییر نگرش در سطوح مدیریتی حاصل نشود سرانه همچنان موضوعی کمی و قابل‌تعمیم خواهد بود که ارتباط چندانی هم با موضوع‌های کیفی مطرح‌شده نخواهد داشت (Deng and et.al, 2018).

^۸. Exogenous factors

^۶. Resource re- allocation

^۷. Social capital resources mobilization



شکل ۲: بازنگری در چهارچوب مفهومی مقدماتی پژوهش

Fig. 2- Research Conceptual Framework

مأخذ: نگارندگان

یافته‌های پژوهش

نخست - بازنگری چارچوب مقدماتی و دسته‌بندی

موضوعی کاربری‌ها و ارائه تعاریف در چارچوب

تأمین خدمات شهری

ارزیابی برنامه‌های توسعه شهری تهران (طرح جامع و تفصیلی) نشان می‌دهد که رهیافت اختیار شده در ارتباط با سرانه‌ها رهیافتی کل‌نگرانه و بدون بحث درباره جزئیات و نحوه تأمین زمین برای خدمات شهری بوده است. هم‌چنین برنامه‌ریزی کاربری زمین به معنای دقیق کلمه در اسناد یادشده قابل‌ردیابی نیست - ملزومات و مقدمات و مبانی موضوع برنامه‌ریزی کاربری زمین مطرح نشده است - و کارآمدی لازم در زمینه پاسخ‌گویی به نیازها و تقاضاهای نوین خدماتی را ندارد. برونداد رهیافت یادشده الگوی ثابت و قابل‌تعمیم به همه مناطق و محله‌های شهر تهران است که در آن تفاوت‌ها و نیازهای متفاوت مناطق شهر تهران محل بحث نیست و در نهایت نیز به پرسش سازوکار چگونگی تأمین زمین در تأمین خدمات شهری هم پاسخی درخور داده نمی‌شود.

معیارهای نوین تعیین سرانه‌ها بر اساس تحلیل محتوا تأکید بر لحاظ نمودن عواملی کیفی و اثرگذار بیشتر آن‌ها بر تأمین خدمات نسبت به عوامل کمی دارد که در ادامه نتایج حاصل از تحلیل محتوا با تفصیل بیشتری ارائه خواهد شد:

- در نظر گرفتن منفعت عمومی عامل دیگری است که در شیوه خدمات‌رسانی نقش کلیدی ایفا می‌نماید. بدین ترتیب تعیین سرانه‌ها می‌بایستی با استفاده از رویکردهای نوین از انعطاف‌پذیری قابل‌توجهی برخوردار باشند که در نتیجه پویایی مشهودی هم در محتوای برنامه‌ریزی کاربری زمین و هم در جامعه شهری به وجود آید. شکل‌گیری چنین تغییراتی در بستر و نظریه‌های مرتبط با سرانه باعث بازاندیشی در نحوه تعیین سرانه‌ها گردید

که اثر مستقیمی بر شکل‌گیری رهیافت‌های نوین تأمین خدمات شهری می‌گذارد.

- رهیافت‌های نوین دربرگیرنده مجموعه‌ای از عواملی کیفی از جمله دسترسی، ایمنی، منفعت عمومی و ارتقای بهره‌وری اراضی توسعه‌نیافته و موجود هستند که به‌عنوان نمونه بر مبنای آن می‌توان سرانه یک کاربری را با توجه به شعاع دسترسی آن نسبت به موقعیت سکونت ساکنان محلی در یک محیط ایمن تعریف کرد.
- به‌منظور تحقق‌پذیری سرانه و تأمین خدمات با توجه به توسعه‌یافتگی زمین‌های شهری، تأمین زمین موردنیاز برای آن کاربری نیز با توجه به حداقل زمین مناسب موجود صورت می‌گیرد که نیازمند به شناسایی مالکیت زمین‌ها و نوع هم‌جواری و سازگاری کاربری‌ها است تا بدین ترتیب از زمین‌هایی که دارای مالکیت عمومی هستند در راستای تأمین خدمات عمومی بهره‌وری نمود.
- به‌منظور حفظ و نگهداری از زمین‌های شهری، در نظرگیری عوامل محیط‌زیستی و ارتقاء آسایش و رفاه ساکنان محلی دیگر عامل اثرگذار بر رهیافت‌های نوین شهری، هم‌جواری و سازگاری کاربری‌ها هستند که بتوان در مراکز محلی ترکیبی از کاربری‌های همخوان و متناسب با نیازهای محلی را فراهم نمود.

با توجه به یافته‌های فوق مفهوم نوین سرانه شهری به شرح زیر است:

سطح فضای اختصاص‌یافته از کاربری در فاصله دسترسی‌پذیر مشخص و ایمن به هر نفر از ساکنان یک عرضه فضایی خاص که در حداقل زمین مناسب برای کلیه فعالیت‌های آن کاربری تأمین‌شده و هم‌جواری آن با سایر کاربری‌ها باعث هم‌افزایی میان آن‌ها می‌شود.

دوم- دسته‌بندی موضوعی کاربری‌ها و ارائه تعاریف

در چهارچوب تأمین خدمات شهری

از مهم‌ترین ابهام‌ها در فرایند برنامه‌ریزی کاربری زمین در شهر تهران فقدان شفافیت در تعاریف کاربری‌ها و شیوه تأمین زمین و فضا برای کاربری‌ها با توجه به عوامل مطرح شده در بازتعریف سرانه و متأثر از مفاهیمی چون منفعت عمومی بوده است. در جدول زیر که مدل پیشنهادی تأمین زمین و فضای مورد نیاز در این پژوهش است، کاربری‌های شهری براساس طبقه‌بندی کاربری‌های شهری مصوب شورای عالی دسته‌بندی شده‌اند و سطح عملکردی هر یک از آن‌ها در مقیاس‌های مختلف مشخص شده است و در نهایت آن دسته از کاربری‌ها که امکان به‌کارگیری آن‌ها بر اساس انتفاع غیرمالی و مالکیت غیرخصوصی در سطح محله‌ای دارند، شناسایی شده‌اند (در جدول با رنگ زرد نمایش داده شده است) تا بتوان بدین روش سایر ابعاد و عوامل مؤثر بر مفهوم سرانه دربرگرفته شود. در واقع در این مدل سعی بر شناسایی فضای کاربری‌هایی است که تحت تصرف و مدیریت مالکین غیردولتی و غیرخصوصی هستند. این جدول با درنظر داشتن یک پرسش و هدف فرعی (ارائه تعریفی شفاف و روشن از کاربری‌ها که به نظر می‌رسد نه در اسناد برنامه جامع شهر تهران و نه در دستورکارهای موجود در شهرداری ارائه و مورد توافق قرار گرفته باشد) فهرست کامل و دسته‌بندی شده‌ای از کاربری‌ها نیز ارائه داده است.

جدول ۱: مدل تأمین زمین و فضای مورد نیاز کاربری های خدمات رسان
Table 1. Land accessibility method for different uses
(ماخذ: نگارندگان)

سازمان مربوطه	نحوه مدیریت		مالکیت زمین		مقیاس خدمات رسانی	کاربری	کاربری اصلی
	غیر انتفاعی	انتفاعی	غیر خصوصی	خصوصی			
وزارت آموزش و پرورش سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور سازمان آموزش و پرورش استثنایی					-	مسکونی معمولی (ویلایی، آپارتمانی، بلندمرتبه)	مسکونی
	*	*	*	*	محلای	مسکونی دسته جمعی (خوابگاه های دانشجویی (خارج از محوطه دانشگاه)، پانسیون ها و سایر سکونت گاه های کارگری و کارمندی دائمی و موقتی)	
	*	*	*	*	محلای	آموزش های رسمی (دبستان، دبیرستان و هنرستان)	
	*	*	*	*	فرامحلای	آموزش های بزرگسالان و تکمیلی (نهضت سوادآموزی، مجتمع های فنی و حرفه ای، مدارس اسلامی، مدارس کودکان استثنایی، مراکز پرورش استعداد های درخشان، مدارس شاهد و اتباع خارجی)	
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مرکز مدیریت حوزه های علمیه	*	*	*	*	فرامحلای	مدارس علمی، دانشکده ها، دانشسراها، حوزه های علمیه	آموزش، تحقیقات و فناوری
	*	*	*	*	فرامحلای	مراکز تحقیقاتی و پژوهشی، پارک های علم و فناوری	
	*	*	*	*	فرامحلای	دانشگاه ها و پردیس های دانشگاهی	
-		*	*	*	محلای	واحدهای خرید روزانه، واحد خرید هفتگی، شعب بانک ها و صندوق های قرض الحسنه و مؤسسات مالی و اعتباری، بنگاه های معاملات املاک، بازارچه ها و فروشگاه های منسوجات، پلاستیک، لوازم خانگی، لوازم صوتی و تصویری، کتاب فروشی ها، رستوران ها، داروخانه ها و مشابه موارد فوق	تجاری
	-	*	*	*	محلای	عمده فروشی ها، راسته های صنوف مختلف و بورس ها، بازارها، واحدهای خرید خاص و بلندمدت مانند فروشگاه های بزرگ زنجیره ای، مبل فروشی ها، پوشاک، شعب مرکزی بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری، نمایندگی فروش عرضه وسایل نقلیه، فروشگاه عرضه صنایع دستی و فروش، تالارهای پذیرایی، تعمیرگاه های لوازم خانگی و خودرو، دفاتر نمایندگی بانک های خارجی، نمایندگی مؤسسات تجاری خارجی	
-	-	*	*	*	محلای	دفاتر پست، امور مشترکین تلفن همراه، دفتر فروش روزنامه و مجله، آرایشگاه های زنانه و مطب پزشکان	خدمات انتفاعی

سازمان مربوطه	نحوه مدیریت		مالکیت زمین		مقیاس خدمات رسانی	کاربری	کاربری اصلی
	غیر انتفاعی	انتفاعی	غیر خصوصی	خصوصی			
	—	*	*	*	محلای	پلیس راه، آموزشگاه‌های خصوصی، دفتر و کالت، دفتر مهندسی و نقشه‌برداری، دفتر ثبت اسناد، ازدواج و طلاق، شرکت‌های بیمه‌انگاری و مشاور و خدمات، آزمایشگاه‌های طبی، رادیولوژی، سالن‌های ورزشی کوچک (باشگاه‌ها)، مرکز مشاوره و درمانی خانوادگی	
	—	*	*	*	محلای	ارائه خدمات اینترنت، دفتر حسابرسی، مراکز ام آر آی و مشابه، آمبولانس خصوصی، درمان اعتیاد، فیزیوتراپی، مراکز کاربایی، مرکز معاینه فنی خودرو، رسانه‌های دیجیتال انتفاعی، رادیولوژی، مطب دامپزشکان	
	*	*	*	*	فرامحلای	دفاتر احزاب، تشکل‌های مردم‌پهاد، مؤسسات خیریه، اتحادیه‌ها، مجامع، انجمن‌ها و تعاونی‌ها، رسانه‌های دیجیتال خبری- هیأت‌های ورزشی و آموزشگاه‌های مذهبی	خدمات غیر انتفاعی
وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیر نظر قوه مجریه و ریاست‌جمهوری	—	*	*	*	فرامحلای	مؤسسات غیرتجاری و شرکت‌ها (شرکت بیمه، شرکت‌های بازرگانی، مؤسسات تجاری واردات و صادرات کالا)	
سازمان‌های زیر نظر قوه قضائیه	—	*	*	*	فرامحلای	ادارات عمومی (شهرداری و شورای اسلامی شهر، شهرداری مناطق و نواحی، نهادهای عمومی غیردولتی)	
سازمان‌های زیر نظر قوه مقننه	—	*	*	*	فرامحلای	ادارات دولتی (ادارت آموزش‌وپرورش، تأمین اجتماعی، پست، ثبت‌احوال، ثبت اسناد، امور اقتصادی و مالیاتی، ادارات آب، برق، گاز و مخابرات، ادارات کل و شرکت‌های وابسته به وزارتخانه‌ها، سازمان‌های مستقل دولتی، سرپرستی بانک‌ها، گمرک‌ها)	اداری - انتظامی
ادارات زیر نظر نهادهای بین‌المللی	—	*	*	*	فرامحلای	ادارات بین‌المللی (سفارتخانه‌ها، کنسول گری‌ها و سازمان‌های بین‌المللی)	
سازمان‌های زیر نظر ستاد کل نیروهای مسلح و شهرداری	—	*	*	*	فرامحلای	ادارات انتظامی (ستاد نیروهای انتظامی، اداره راهنمایی و رانندگی، کلانتری، آگاهی، پایگاه بسیج)	
	—	*	*	*	فرامحلای	ادارات قضایی (مجمع‌های قضایی، شوراهای حل اختلاف دادگستری و زندان‌های موجود و مراکز بازپروری و کانون اصلاح و تربیت)	
وزارت ورزش و جوانان	*	*	*	*	محلای	سالن‌های ورزشی (زمین‌های بازی، زمین‌های ورزشی و سالن‌های کوچک ورزشی و استخرها)	ورزشی
شهرداری	*	*	*	*	فرامحلای	مجموعه‌های ورزشی (ورزشگاه‌ها و مجتمع‌های ورزشی، زورخانه‌ها، مجموعه‌های آبی ورزشی)	
وزارت بهداشت شهرداری	*	*	*	*	محلای	خدمات درمانی سربای (مراکز بهداشت و تنظیم خانواده، درمانگاه‌ها، پلی کلینیک‌ها، مراکز اورژانس)	درمانی

سازمان مربوطه	نحوه مدیریت		مالکیت زمین		مقیاس خدمات رسانی	کاربری	کاربری اصلی
	غیر انتفاعی	انتفاعی	غیر خصوصی	خصوصی			
	*	*	*	*	فرامحله‌ای	خدمات پیرایشگی و پرستاری (مراکز انتقال خون، تیمارستان‌ها، مراکز توان‌بخشی و مراکز نگهداری کودکان بی‌سرپرست و سالمندان، معلولین و جانبازان)	
	*	*	*	*	فرامحله‌ای	خدمات درمانی بستری (بیمارستان‌ها، زایشگاه‌ها و درمانگاه‌های دامپزشکی)	
	*	*	*	*	محله‌ای	کتابخانه‌ها و سالن‌های اجتماعات کوچک، کانون‌های پرورش فکری کودکان و نوجوانان، کانون‌های فرهنگی و هنری، سینما	فرهنگی هنری
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	*	*	*	*	فرامحله‌ای	کتابخانه مرکزی و تخصصی، نگارخانه، فرهنگسرا و مجتمع‌های فرهنگی، سالن اجتماعات، سینما، تئاتر، سالن کنسرت، مؤسسات و دفاتر مرکزی روزنامه و مجله، مراکز صداوسیما	
شهرداری	*	*	*	*	فرامحله‌ای	پارک‌ها و بوستان‌های تجهیز شده و عمومی	پارک و بوستان
شهرداری	*	—	*	*	محله‌ای	مساجد	مذهبی
مرکز رسیدگی به امور مساجد	*	—	*	*	محله‌ای	حسینیه‌ها و فاطمیه‌ها، مصلى، مهدیه	
سازمان تبلیغات اسلامی	*	—	*	*	محله‌ای	کلیساها، کنیسه‌ها و آتشکده‌ها	
سازمان اوقاف و امور خیریه	*	—	*	*	فرامحله‌ای		
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	*	*	*	*	فرامحله‌ای	اماکن و محوطه‌های تاریخی، موزه‌ها، بناهای یادبود، آرامگاه مشاهیر، اماکن متبرکه و حریم‌های تملک شده آن‌ها	تاریخی
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	*	*	*	*	فرامحله‌ای	گردشگری (هتل، مسافرخانه، مهمان‌پذیر و مهمانسرا، هتل آپارتمان و مثل)	تفریحی - گردشگری
گردشگری و صنایع دستی	*	*	*	*	فرامحله‌ای	تفریحی (شهربازی، تفریحی ویژه، پارک‌های جنگلی و اردوگاه‌های جهانگردی و پارک‌های ساحلی، باغ‌وحش)	
شهرداری	*	*	*	*	فرامحله‌ای	پادگان‌ها و آمادگاه‌های موجود نیروی نظامی	نظامی
ستاد کل نیروهای مسلح	*	—	*	*	فرامحله‌ای		
شهرداری	*	—	*	*	محله‌ای	ایستگاه‌های جمع‌آوری زباله، ایستگاه‌های آتش‌نشانی، میادین میوه و تره‌بار، سرویس‌های بهداشتی عمومی، پارکینگ‌ها	تجهیزات شهری
	*	—	*	*	فرامحله‌ای	کشتارگاه، گورستان، غسلخانه، مرکز دفع بهداشتی زباله، میدان مرکزی میوه و تره‌بار، نمایشگاه‌های دائمی	

سازمان مربوطه	نحوه مدیریت		مالکیت زمین		مقیاس خدمات رسانی	کاربری		کاربری اصلی
	غیر انتفاعی	انتفاعی	غیر خصوصی	خصوصی		زیر گروه		
وزارت نیرو، وزارت نفت، وزارت بهداشت جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	*	-	*	-	فرامحله‌ای	مخازن آب زمینی و هوایی، ایستگاه‌های تنظیم فشار گاز، آب و فاضلاب، انبارهای نفت، اورانس ۱۱۵، جایگاه‌های سوخت، مراکز امداد و نجات هلال احمر		تأسیسات شهری
شهرداری	*	-	*	-	فرامحله‌ای	ایستگاه‌های مترو، ایستگاه‌های اتوبوس‌رانی و پایانه‌های مسافربری درون شهری، تأسیسات مترو		حمل و نقل و انبارداری
وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت امور اقتصاد و دارایی	*	*	*	*	فرامحله‌ای	فرودگاه‌های موجود، بنادر، مراکز لجستیکی، سردخانه‌ها، انبارهای اصلی کالا، سیلو، پایانه‌های مسافربری بین شهری		باغات، اراضی کشاورزی و پرورش دام و طیور
-	-	-	-	-	-	باغات		
	-	-	-	-	-	واحدهای باغ مسکونی		
	-	-	-	-	-	اراضی کشاورزی در حال بهره‌برداری/ آیش مرغداری و گوداری		
شهرداری، سازمان حفاظت محیط زیست سازمان جنگل ها، مراتع و آبخیزداری کشور	-	-	-	-	-	فضاهای سبز (رفیوز)، جداکننده‌های ترافیکی و غیره)		فضاهای سبز، زمین های توسعه نیافته با پوشش طبیعی
-	-	-	-	-	-	جنگل های طبیعی و دست کاشت		زمین های توسعه نیافته با پوشش طبیعی
	-	-	-	-	-	بیشه زارها، چمنزارها و ...		
	-	-	-	-	-	زمین های بایر		
-	-	-	-	-	-	قطعات مخروبه و متروکه		زمین های توسعه نیافته
	-	-	-	-	-	حریم قانونی رودخانه‌ها، تالاب‌ها، آبگیرها، مسیل‌ها		
	*	-	*	-	فرامحله‌ای	حریم قانونی راه و راه‌آهن‌های بین شهری		
وزارت نیرو وزارت نفت	*	-	*	-	فرامحله‌ای	حریم قانونی تأسیسات و تجهیزات شهری (شامل دکل‌های و خطوط انتقال برق، لوله‌های گاز، خطوط انتقال نفت، لوله‌های فاضلاب)		حرام
وزارت راه و شهرسازی	*	-	*	-	فرامحله‌ای	صنایع غذایی، نساجی، چرمی، سلولوزی، فلزی، کانی غیرفلزی، شیمیایی، برق و الکترونیک، کشاورزی، ماشین‌سازی		صنعتی و کارگاهی
وزارت صنعت، معدن و تجارت	-	*	*	*	فرامحله‌ای			

سوم- شیوه تأمین زمین کاربری‌های خدماتی

با توجه به تعیین ابعاد و عوامل مؤثر در تعیین سرانه‌های کاربری‌های خدمات‌رسان شهری لازم است تا فرایندی نیز برای تأمین زمین و فضای موردنیاز با توجه به تعریف نوین سرانه مشخص شود. بر اساس این تعریف یک کاربری خدمات‌رسان شهری نیازمند به حداقل زمین مناسب و قابل‌دسترس است. به همین جهت در این بند به بررسی شیوه‌های موجود در تأمین زمین موردنیاز پرداخته می‌شود. بر اساس روش‌های سنتی این موضوع از طریق تحصیل زمین به سه روش (نخست) خرید زمین و توافق در ساخت‌وساز، (دوم) تعیین محدوده‌های ذخیره نوسازی و (سوم) توسعه میان‌افزا و بازآفرینی محدوده‌های خاص صورت می‌گیرد.

با توجه به این دو موضوع که خدمات‌رسانی امری پایدار و همیشگی است و در مقابل آن توسعه فیزیکی فضاهای شهری که منجر به از بین رفتن محدوده‌های ذخیره شده است، لازم است تا برای تأمین زمین و فضا همانند تعیین سرانه‌های شهری از رویکردهای نوین بهره گرفت. بدین ترتیب از روش‌های نوین برنامه‌ریزی تأمین زمین و فضا می‌توان به افزایش بهره‌وری زمین شهری اشاره کرد. در این روش رویکردهای نوینی همچون اختلاط کاربری و توسعه فشرده به کار گرفته می‌شود.

توسعه فشرده و ترکیب کاربری‌ها را می‌توان به شیوه‌های مختلفی انجام داد و تنها اشاره به ترکیب کاربری‌های سازگار از لحاظ کالبدی و فیزیکی ندارد. در شیوه ترکیب هم‌مکان فعالیت‌ها، ترکیب کاربری‌ها در سطح یک قطعه صورت می‌گیرد و دو نوع کاربری غالب که سازگار با یکدیگر هستند، معرفی می‌شود. در شیوه‌های دیگر که ترکیب افقی و عمودی فعالیت‌ها در آن‌ها صورت می‌گیرد، اشاره به قرارگیری کاربری‌های متجانس در کنار یکدیگر با چیدمان افقی و عمودی می‌کند. علاوه بر این روش‌ها که تأکید بر قرارگیری هم‌زمان کاربری‌ها در کنار یکدیگر

به شیوه‌های مختلف دارد، روشی دیگر نیز قابل توجه است که قابلیت جایگزینی فعالیت‌های شهری را در زمان‌های مختلف معرفی می‌کند. در این شیوه می‌توان انعطاف‌پذیری رویکردهای نوین کاربری زمین شهری را مشاهده نمود که امکان به‌کارگیری چند کاربری را در زمان‌های مختلف فراهم نموده است.

به‌منظور بهره‌وری حداکثری از این روش که باعث بهبود در تأمین زمین و فضای شهری می‌شود لازم است تا کاربری‌هایی که امکان اختلاط آن‌ها به شیوه‌های مختلف وجود دارد، شناسایی شوند و در موقعیت‌های مختلف هر یک از شیوه‌های امکان‌پذیر را به کار گرفت. در همین راستا در جدول ۲ ماتریس اختلاط کاربری خدمات شهری تنظیم شده است تا شیوه‌های مختلط ترکیب آن‌ها و توسعه فشرده در برنامه‌ریزی کاربری زمین مورد استفاده قرار گیرد.

هم مکان (S) اشتراک زمانی (T) عمودی (V) افقی (H)	آموزشی	آموزش، تحقیقات و فناوری	خدمات انتفاعی	خدمات غیرانتفاعی	اداری - انتظامی	ورزشی	درمانی	فرهنگی هنری	پارک و بوستان	مذهبی	تاریخی	تفریحی - گردشگری	نظامی	تجهیزات شهری	تأسیسات شهری	فضاهای سبز و
آموزشی	S	-	-	-	-	T	-	T	-	-	-	-	-	T	-	-
آموزش، تحقیقات و فناوری	H	S	H, V	H, V	H, V	T, H, V	T, H, V	T, H, V	-	-	-	T	-	T	-	H
خدمات انتفاعی	-	H, V	S	S, T, H, V	S, T, H, V	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
خدمات غیرانتفاعی	-	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
اداری - انتظامی	-	S, V	S, V	S, V	S	V, H	V, H	V, H	-	-	-	V, H	-	V, H	-	-
ورزشی	T	T	S, H, V, T	-	-	S	T	V, H, T	-	-	-	V, H	-	V, H, T	-	-
درمانی	-	S, H, V, T	S, H, V, T	-	-	-	S	-	-	-	-	-	-	S, H, V	-	-
فرهنگی هنری	-	-	S, H, V	S, H, V	S, H, V	V, H, T	T	S	-	S, H	-	S, H, T	-	-	-	-
پارک و بوستان	-	-	-	-	-	H	H	H	-	-	-	H	-	-	-	-
مذهبی	-	-	-	-	-	-	-	S	-	S	-	-	-	-	-	-
تاریخی	S	S	-	-	-	-	-	S	-	S	-	S	-	-	-	-
تفریحی - گردشگری	T	T	-	-	-	T	-	-	-	-	-	S	-	T	-	S
نظامی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S	-	-	-
تجهیزات شهری	-	-	-	-	-	S, T	S, T	S, T	H	-	-	-	-	T	S	H
تأسیسات شهری	-	H	-	-	-	-	-	S, H	-	-	-	-	-	-	S, H	H
فضاهای سبز، زمین‌های توسعه‌نیافته با پوشش طبیعی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

جدول ۲: ماتریس مدل اختلاط کاربری خدمات شهری

Table 2. Mix-use Matrix Suitable for Tehran

مأخذ: نگارندگان

تعیین کاربری‌های متجانس به شیوه‌های مختلف معرفی شده موجب می‌شود تا از آن‌ها نه تنها با هدف تأمین خدمات در شرایط عادی بهره برد؛ بلکه مقاصد دیگری را نیز مهیا نمود. به طور مثال می‌توان به کاربری‌هایی اشاره نمود که در زمان بحران نیازمند به فضاهای پشتیبان هستند که با توجه به ماتریس تشکیل شده کاربری‌هایی همچون درمانی در زمان بحران از فضاهای موجود در کاربری‌هایی همچون فعالیت‌های ورزشی و آموزش عالی بهره می‌برد و یا از پارک و بوستان‌ها نیز در این زمان از طریق اختلاط کاربری در سطح فضا (افقی) پاسخگوی موارد بحرانی باشد. نوع ترکیب کاربری‌ها به صورت افقی و عمودی وابسته به نوع کاربری‌ها و سطح عملکردی آن‌ها است و اشتراکات زمانی نیز با توجه به زمان‌بندی فعالیت آن کاربری است. به طور مثال کاربری آموزشی در ساعات غیردرسی می‌تواند فضای عملکردی برای خدمات‌رسان در زمان بحران باشد.

بحث و نتیجه‌گیری

با توجه به فرایند دگرگونی چهارچوب پژوهش قابل درک است که چگونه ملاحظات نوین در بازتعریف مفهومی سرانه‌ها و تأمین خدمات شهری منجر به اثرگذاری بر سایر ابعاد برنامه‌ریزی کاربری زمین شهری می‌شود. در نگاه جدید به سرانه که موضوعی پیچیده و چندبعدی است، شیوه تأمین خدمات شهری صرفاً کالبدی نیست و عوامل کیفی و کمی را توأم با یکدیگر در نظر دارد. این امر باعث شده است تا در این مفهوم مسائل جدیدی همچون منفعت عمومی، عدالت اجتماعی، زمین پاک و جز آن در نظر گرفته شود. در نتیجه گستردگی این مفهوم در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، کالبدی، محیط‌زیستی و مدیریتی و همچنین توسعه زمین‌های شهری که کمبود فضا برای تأمین خدمات شهری را همراه دارد ملزم به افزایش سازگاری با دگرگونی نگرش‌ها و تقاضای جدید جامعه هدف شده است. بدین ترتیب

راهبردهای تنظیم شده در این راستا می‌بایست در بیشینه کردن بهره‌وری زمین‌های شهری انعطاف‌پذیرتر باشد تا بتوان بسترهای لازم در راستای پاسخگویی حداکثری به خدمات شهری موردنیاز را فراهم نمود. در نتیجه نه تنها سرانه‌های تخصیص یافته به هر یک از کاربری‌های شهری از لحاظ ابعاد و اندازه‌های تعیین شده و نگاه کالبدی تأمین می‌شود، بلکه با به کارگیری ابعاد اجتماعی، اقتصادی و جز آن عوامل کیفی هم در نظر گرفته می‌شود و جامعه‌ای سرزنده و با بهره‌وری بالا به وجود می‌آید. انعطاف‌پذیری کاربری‌های زمین شهری با توجه به هم‌جواری آن‌ها منجر به ارائه راهبردها و سیاست‌های توسعه شهری می‌گردد که ترکیب کاربری‌ها را در زمین شهری جوامع محلی به همراه دارد.

بدین ترتیب در رویکرد نوین و بازتعریف مفهومی سرانه شهری تهران می‌توان نوع جدیدی از برنامه‌ریزی توسعه شهری را مشاهده نمود که مبنای توسعه را از سطح محلی در نظر می‌گیرد. این شیوه از برنامه‌ریزی به منظور دستیابی به چشم‌اندازها و مقاصد تعیین شده توسعه شهری را با توجه به توانمندی‌ها و محدودیت‌های خاص هر محله و منطقه شهری برنامه‌ریزی می‌نماید. امروزه به منظور توسعه جوامع محلی نیاز به ارتقاء مشارکت‌پذیری ساکنان آن وجود دارد تا با همکاری و ایجاد وفاق جمعی بر سر منافع عمومی جوامع پویایی شکل بگیرد. توسعه شهری بر اساس نگرش پایین-بالایی رویکرد نوین حاصل تزریق مجموعه‌ای از خدمات شهری در هر محله است که نیاز به آن‌ها مبتنی بر محدودیت‌های موجود در عوامل کیفی شناسایی شده است. به طور مثال می‌توان اشاره به فعالیت‌های آموزشی در سطح یک محله نمود که با توجه به دیدگاه نوین از منظر عامل دسترسی و یا ایمنی نیازمند به تأمین خدمات آموزشی با کیفیت‌تر و با قابلیت دسترس‌پذیری بیشتر در سطح محله است؛ خدماتی که طبق قانون اساسی می‌بایستی به شکل رایگان

و عمومی در اختیار عموم قرار گیرد. در نتیجه اصلاح و بازنگری اندیشه‌های رایج در تأمین سرانه‌ها باعث گردیده است که سرانه امری اجتماعی- کالبدی در نظر گرفته شود که با همکاری و هماهنگی جوامع محلی و به اشتراک‌گذاری خواسته‌ها و تجربه‌های خود نسبت به محله و هم‌افزایی بین دیدگاه‌ها و خواسته‌های ذی‌نفعان و ذی‌نفوذان منفعت عمومی نیز به‌عنوان عامل اصلی در این مفهوم نقش داشته باشد.

یافته‌های این پژوهش پایه‌ایست برای بازتعریف نقش سایر دستگاه‌های خدمات‌رسان در شهر تهران و تعریف سازوکارهای نوین همکاری آن‌ها با شهرداری تهران. سرانه بر اساس الگوی بازنگری شده، دیگر استاندارد قابل‌تعمیم به همه‌ی مقیاس‌ها و کل شهر تهران نیست؛ بلکه بیانگر کمینه بهینه‌ای است که شهرداران مناطق بر اساس گزارش سالانه و در همکاری با سایر دستگاه‌های خدمات‌رسان موظف خواهند بود نیازهای شهر تهران را از منظر خدمات شهری در سطح محلات برآورده کنند. همچنین افزون بر ارائه‌ی سرانه‌های شهر تهران در سطح کلی و بدون در نظر گرفتن موضوع مالکیت، شهرداری تهران موظف است سرانه‌ها را بر اساس تعریف نوین ارائه شده در بالا، بر اساس میزان مالکیت و دسترسی نیز منتشر کند تا اعداد سرانه در شهر تهران هم واقع‌بینانه باشد و هم قابل بررسی در سطح محلات.

توصیه می‌شود سازوکار ارائه گزارش سالانه شهرداری تهران در خصوص کمبود سرانه‌ها بر اساس الگوی بازبینی شده تدوین و در اختیار شهرداران مناطق قرار گیرد تا برنامه‌ریزی برای رفع کاستی‌ها در مقیاس محلی توسط مدیران شهری انجام پذیرد.

منابع مورد استفاده

- Azizi, M. (2013). An analysis of the relationship between land use per capita and city size in comprehensive plans of Iranian cities. *The Journal of Fine Arts: Architecture and Urban Planning*.
- Azizi, M & ,Habibi, S. (2009). An analysis of the urban neighborhood center system in Tehran (Case study: Qods Town). *Shahrnegar*.
- Habibi, M & ,Masaeli, S. (1999). Urban land use per capita (National Land and Housing Organization, Land and Housing Studies Office: Urban). (Translated; National Land and Housing Organization, Land and Housing Studies Office: Tehran)
- Salari, M. (2017). The challenge of parking shortages and service per capita in Tehran. *Proceedings of Specialized Sessions of Urban Discourse, Tehran*.
- Vahidi, G., Nourian, F & Azizi, M. (2015). Identifying causes of failure to implement proposed land uses in urban development plans using grounded theory. *The Journal of Fine Arts: Architecture and Urban Planning*.
- Archibugi, Franco. (2008). *Planning theory: From the political debate to the methodological reconstruction* (Springer).
- ARUP. 2018a. "Infrastructure Delivery Programme (IDP)." In. Liverpool: Arup.
- ARUP.2018b. "Infrastructure Delivery Programme (IDP)." In. Liverpool: Arup.
- Center for Urban and Architectural Studies and Research of Iran. (2008). *Refinement of definitions and concepts of urban land use and determination of urban per capita*. Tehran: Secretariat of the Supreme Council for Urban Planning and Architecture of Iran.
- Citycouncil, Liverpool. (2012). "Submission draft core strategy." In. Liverpool: Liverpool Citycouncil.
- Deng, Y., Fu, B., & Sun, C. (2018). Effects of urban planning in guiding urban growth: Evidence from Shenzhen, China. *Cities*, 83, 118-128.
- Goodier, C, and W Pan. (2010). 'UK Housebuilders Must Prepare for Their Own Future', *Modus*.
- Haar, Charles M. (1961). 'PLANNING LAW: Public v. Private Interest in the land and the ۱۹۵۹ Act', *The Town Planning Review*, 32: 95-124.
- Kaiser, Edward J, David R Godschalk, and F Stuart Chapin. 1995. *Urban land use planning* (University of Illinois press Urbana).
- Leung, Hok-Lin. 2003. *Land use planning made plain* (University of Toronto press).
- Leung, Hok-Lin. 2003. *Land use planning made plain* (University of Toronto press).
- LiverpoolCityCouncil. (2018). "Liverpool Local Plan (2013-2033)." In. Liverpool: Liverpool Council Plan.
- MÉTHOT, Jean-François. 2003. 'How to define public interest', EPAC Round-Table, Saint Paul University, Collège dominicain de philosophie et de théologie, Ottawa ON Canada.
- Moroni, S. (2010). Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy. *Planning Theory*, 9(2), 137-155.
- Moroni, Stefano. 2004. 'Towards a reconstruction of the public interest criterion', *Planning Theory*, 3: 151-71.
- Nagy, Júlia A. (2015). 'Planning and the Public Interest. A Critical Review', *Romanian Review of Regional Studies*, 11:115.
- Pacione, Michael. 2004. 'Household growth, housing demand and new settlements in Scotland', *European Planning Studies*, 12: 517-35.
- (2013). 'Private profit, public interest and land use planning—A conflict interpretation of residential development pressure in Glasgow's rural–urban fringe', *Land Use Policy*, 32: 61-77.
- "Submission Draft Core Strategy." In. (2012). Liverpool: Liverpool City Council.
- Urban land use planning. (1995). (Urbana: University of Illinois press).
- Urban Renewal Administration. (1965). *Standard Land Use Coding manual*.
- Zanour, B. H. (2016). Feasibility assessment of urban plans in Tehran. *Haft-Shahr*. (Persian journal title preserved in transliteration.)