فصلنامه علمی تخصصی مطالعات طراحی شهری و پژوهش‌های شهری
سال هشتم، شماره۳ (پیاپی: ۳۳)، پاییز ۱۴۰۴
ISSN: 2645-4424

بررسی چالش‌های برنامه‌ریزی کاربری اراضی در مدیریت شهری کلان‌شهرها

ابراهیم بهرامی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۵/۲۹
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۱۰
کد مقاله: ۷۸۳۸۷

چکـیده

برنامه‌ریزی کاربری اراضی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اساسی مدیریت شهری، نقش کلیدی در ساماندهی رشد فضایی، تخصیص بهینه منابع و تحقق توسعه پایدار در کلان‌شهرها ایفا می‌کند. این پژوهش با رویکرد علمی–پژوهشی و مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای، به بررسی چالش‌های برنامه‌ریزی کاربری اراضی در کلان‌شهرها پرداخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که این چالش‌ها در چهار حوزه اصلی نهادی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی نمود می‌یابند. چالش‌های نهادی شامل چندگانگی تصمیم‌گیری، ضعف هماهنگی میان نهادهای شهری و ناکارآمدی نظارت است. در حوزه اقتصادی، وابستگی درآمد شهرداری‌ها به تغییر کاربری زمین، سوداگری و فشار بازار مسکن باعث شکل‌گیری چرخه‌ای معیوب می‌شود که نابرابری فضایی و توسعه نامتوازن را تشدید می‌کند. از منظر اجتماعی، نابرابری فضایی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و کمبود خدمات در مناطق کم‌برخوردار، کیفیت زندگی شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. همچنین، چالش‌های زیست‌محیطی شامل تخریب اراضی سبز، تراکم بیش از حد و توسعه افقی بی‌رویه، ظرفیت اکولوژیک و تاب‌آوری شهری را کاهش می‌دهد. مطالعه حاضر نشان می‌دهد که اصلاح نظام مدیریت کاربری اراضی مستلزم رویکردی یکپارچه، شفاف، عدالت‌محور و محیط‌زیست‌محور است. اجرای چنین رویکردی می‌تواند زمینه تحقق توسعه پایدار شهری، ارتقای عدالت فضایی و افزایش تاب‌آوری کلان‌شهرها را فراهم آورد.

واژگـان کلـیدی: کاربری اراضی، توسعه پایدار شهری، مدیریت شهری، چالش‌ها، کلان‌شهرها

۱ - کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه پیام نور واحد وزوان

۱- مقدمه

رشد شتابان شهرنشینی در دهه‌های اخیر، الگوهای توسعه فضایی کلان‌شهرها را به‌طور بنیادین دگرگون کرده است. بر اساس گزارش‌های سازمان ملل متحد، بیش از نیمی از جمعیت جهان در شهرها سکونت دارند و این نسبت در حال افزایش است که پیامد آن، فشار فزاینده بر زمین شهری و تغییرات گسترده در کاربری اراضی است. در چنین شرایطی، برنامه‌ریزی کاربری اراضی به‌عنوان یکی از ابزارهای کلیدی مدیریت شهری، نقشی تعیین‌کننده در ساماندهی رشد فضایی، تخصیص بهینه منابع و تحقق توسعه پایدار ایفا می‌کند. با این حال، کلان‌شهرها به دلیل پیچیدگی ساختار نهادی، تنوع ذی‌نفعان و شدت رقابت بر سر زمین، بیش از سایر شهرها با چالش‌های چندبعدی در این حوزه مواجه‌اند. ادبیات معاصر برنامه‌ریزی شهری نشان می‌دهد که کاربری اراضی نه‌تنها یک موضوع کالبدی، بلکه عرصه‌ای سیاسی–اقتصادی و اجتماعی است که در آن منافع عمومی و خصوصی به‌طور مستمر در تعامل و تعارض قرار می‌گیرند .در چارچوب نظریه حکمروایی شهری، ناکارآمدی در هماهنگی بین نهادهای تصمیم‌گیر، نبود شفافیت و ضعف مشارکت عمومی از مهم‌ترین عوامل بروز ناپایداری در الگوهای توسعه فضایی معرفی شده‌اند .از سوی دیگر، وابستگی مالی بسیاری از شهرداری‌ها به درآمدهای ناشی از تغییر کاربری زمین و صدور مجوزهای ساختمانی، زمینه‌ساز شکل‌گیری چرخه‌ای از توسعه نامتوازن و گسترش بی‌رویه شهری شده است که پیامدهایی همچون افزایش تراکم، کاهش سرانه‌های خدماتی و تشدید نابرابری فضایی را به همراه دارد.در کلان‌شهرهای کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، این چالش‌ها با مسائل ساختاری‌تری نظیر تمرکزگرایی اداری، تعدد نهادهای مداخله‌گر در مدیریت زمین و ضعف نظام نظارتی تشدید می‌شود. همچنین فشار بازار زمین و مسکن، سوداگری و تبدیل اراضی پیرامونی به کاربری‌های سودآور، اغلب بر اهداف طرح‌های جامع و تفصیلی غلبه می‌کند و موجب فاصله معنادار میان برنامه و اجرا می‌شود(برتاد[1]، ۲۰۱۸) . در نتیجه، بسیاری از کلان‌شهرها با پدیده‌هایی نظیر گسترش افقی بی‌رویه، تخریب اراضی سبز، شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی و تشدید نابرابری فضایی مواجه‌اند. از منظر توسعه پایدار شهری، برنامه‌ریزی کاربری اراضی باید بتواند میان ابعاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی تعادل برقرار کند و زمینه تحقق عدالت فضایی و تاب‌آوری شهری را فراهم آورد.(لهمان[2]، ۲۰۲۰) با این حال، مرور مطالعات جدید نشان می‌دهد که در بسیاری از نظام‌های مدیریت شهری، فقدان رویکرد یکپارچه و آینده‌نگر، ضعف داده‌های مکانی به‌روز و نبود سازوکارهای مشارکتی مؤثر، مانع تحقق این اهداف شده است. بنابراین، بررسی نظام‌مند چالش‌های برنامه‌ریزی کاربری اراضی در سطح کلان‌شهرها، ضرورتی علمی و کاربردی دارد؛ زیرا بدون شناخت دقیق ریشه‌های نهادی، اقتصادی و اجتماعی این چالش‌ها، اصلاح سیاست‌های شهری و ارتقای کارآمدی مدیریت زمین امکان‌پذیر نخواهد بود. بر این اساس، مقاله حاضر با رویکردی توصیفی–تحلیلی و مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای، در پی آن است که ضمن تبیین چارچوب‌های نظری مرتبط با برنامه‌ریزی کاربری اراضی، مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی مدیریت شهری در کلان‌شهرها را شناسایی و تحلیل کند و زمینه‌ای مفهومی برای بهبود سیاست‌گذاری در این حوزه فراهم آورد.

۲-اهمیت کاربری اراضی در تحقق توسعه پایدار شهری

کاربری اراضی یکی از بنیادی‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری در مدیریت شهری است که به‌طور مستقیم بر ساختار فضایی شهر، الگوی توزیع جمعیت و فعالیت، مصرف منابع و کیفیت زندگی شهروندان اثر می‌گذارد. در چارچوب توسعه پایدار شهری، نحوه تخصیص و سازمان‌دهی کاربری‌های مختلف—از مسکونی و تجاری گرفته تا صنعتی، خدماتی و فضای سبز—نقشی تعیین‌کننده در ایجاد تعادل میان ابعاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی ایفا می‌کند. به بیان دیگر، بدون نظام کارآمد برنامه‌ریزی کاربری اراضی، دستیابی به پایداری شهری عملاً امکان‌پذیر نخواهد بود. از منظر زیست‌محیطی، ساماندهی هوشمند کاربری زمین می‌تواند از گسترش بی‌رویه شهر، تخریب اراضی طبیعی و افزایش انتشار آلاینده‌ها جلوگیری کند. توسعه فشرده و مبتنی بر حمل‌ونقل عمومی، حفظ زیرساخت سبز و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی و طبیعی، از جمله اقداماتی است که از طریق برنامه‌ریزی کاربری اراضی قابل تحقق است. گزارش‌های سازمان ملل متحد (۲۰۲۲) تاکید می‌کند که الگوی نامناسب تخصیص زمین یکی از عوامل اصلی افزایش مصرف انرژی، انتشار گازهای گلخانه‌ای و کاهش تاب‌آوری شهری در برابر تغییرات اقلیمی است. در بعد اقتصادی، کاربری اراضی بستر شکل‌گیری فعالیت‌های تولیدی، خدماتی و نوآورانه را فراهم می‌کند. تخصیص مناسب زمین به فعالیت‌های اقتصادی، دسترسی کارآمد به زیرساخت‌ها و کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل، می‌تواند بهره‌وری شهری را افزایش دهد و زمینه رشد پایدار را فراهم سازد. بر اساس تحلیل‌های بانک جهانی (۲۰۲۰)، شهرهایی که از نظام منسجم کاربری اراضی برخوردارند، در جذب سرمایه، کاهش هزینه‌های زیرساختی و ارتقای رقابت‌پذیری عملکرد موفق‌تری دارند.در بعد اجتماعی، کاربری اراضی ابزاری کلیدی برای تحقق عدالت فضایی و توزیع متوازن خدمات شهری است. نحوه استقرار کاربری‌های آموزشی،

1 Bertaud
2 Lehmann

بهداشتی، فرهنگی و فضای عمومی، بر دسترسی گروه‌های مختلف اجتماعی به فرصت‌ها تأثیر می‌گذارد. اگر تخصیص زمین صرفاً تابع منطق بازار باشد، احتمال تمرکز امکانات در مناطق برخوردار و محرومیت مناطق کم‌درآمد افزایش می‌یابد. در مقابل، برنامه‌ریزی عدالت‌محور می‌تواند با تأمین سرانه‌های خدماتی مناسب و پیش‌بینی مسکن مقرون‌به‌صرفه، از بازتولید نابرابری جلوگیری کند(فاینشتین[1]، ۲۰۱۴).

افزون بر این، کاربری اراضی در تقویت تاب‌آوری شهری نیز نقش اساسی دارد. پیش‌بینی پهنه‌های امن برای اسکان، جلوگیری از ساخت‌وساز در حریم‌های پرخطر و حفظ فضاهای باز برای مدیریت بحران، از جمله کارکردهای مهم برنامه‌ریزی زمین در مواجهه با مخاطرات طبیعی و اقلیمی است. در اسناد توسعه‌ای سازمان ملل متحد، به‌ویژه در اهداف توسعه پایدار(SDGs) ، بر نقش برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه در دستیابی به شهرهای پایدار، ایمن و تاب‌آور تأکید شده است. در مجموع، کاربری اراضی حلقه اتصال میان سیاست‌های کالبدی، اقتصادی و اجتماعی در شهر است و کیفیت آن تعیین‌کننده مسیر توسعه شهری در بلندمدت خواهد بود. هرگونه ضعف در این نظام—اعم از پراکندگی تصمیم‌گیری، فشارهای مالی یا بی‌توجهی به ظرفیت‌های زیست‌محیطی—می‌تواند پایداری شهری را با تهدید مواجه سازد. از این‌رو، ارتقای نظام برنامه‌ریزی کاربری اراضی به‌عنوان یک رویکرد یکپارچه، شفاف و مبتنی بر شواهد، شرطی بنیادین برای تحقق توسعه پایدار شهری در کلان‌شهرها به‌شمار می‌رود.

۳-روش تحقیق

این پژوهش از نوع علمی–پژوهشی توصیفی–تحلیلی و مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی است. هدف تحقیق، شناسایی و تحلیل چالش‌های برنامه‌ریزی کاربری اراضی در مدیریت شهری کلان‌شهرها و ارائه چارچوب مفهومی برای بهبود سیاست‌ها و تصمیم‌گیری شهری است. از آنجا که مطالعه به دنبال بررسی نظام‌مند ادبیات موجود و تحلیل نظریات، گزارش‌ها و داده‌های ثانویه است، روش کتابخانه‌ای بهترین رویکرد برای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات محسوب می‌شود.جامعه پژوهش شامل مطالعات علمی، مقالات علمی–پژوهشی، کتب، گزارش‌های بین‌المللی و اسناد رسمی مرتبط با برنامه‌ریزی کاربری اراضی و مدیریت شهری است. نمونه پژوهش از طریق نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شده‌اند، به‌گونه‌ای که تنها منابع معتبر و مرتبط با موضوع—اعم از مطالعات بین‌المللی و ملی—در تحلیل وارد شوند. داده‌های پژوهش از منابع ثانویه و مستند از قبیل مقالات علمی منتشر شده در پایگاه‌های معتبر، کتب و آثار علمی در حوزه برنامه‌ریزی شهری و توسعه پایدار، گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی و ملی و اسناد و برنامه‌های رسمی شهرداری‌ها و وزارتخانه‌های مرتبط با کاربری زمین و توسعه شهری جمع آوری شده است. با توجه به ماهیت کتابخانه‌ای تحقیق، از تحلیل محتوا و تحلیل کیفی اسنادی برای بررسی یافته‌ها استفاده شده است.

۴-یافته ها

بررسی داده ها و جمع آوری مطالب نشان می دهد چالش‌های برنامه‌ریزی کاربری اراضی در مدیریت شهری کلان‌شهرها را می‌توان در قالب های زیر دسته‌بندی و تنظیم کرد:

الف) چالش‌های نهادی و مدیریتی

برنامه‌ریزی کاربری اراضی در کلان‌شهرها بیش از آنکه صرفاً مسئله‌ای فنی و کالبدی باشد، تابع ساختارهای نهادی، روابط قدرت و سازوکارهای مدیریتی است. ناکارآمدی در این حوزه غالباً ریشه در ضعف هماهنگی نهادی، تداخل وظایف و کاستی‌های نظارتی دارد. در ادامه، مهم‌ترین چالش‌های نهادی و مدیریتی تبیین می‌شود:

۱- چندگانگی تصمیم‌گیری: یکی از اساسی‌ترین موانع در مدیریت کاربری اراضی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری و تداخل وظایف میان نهادهای مختلف شهری است. در بسیاری از کلان‌شهرها، مسئولیت‌های مرتبط با زمین و توسعه شهری میان شهرداری، شوراهای شهری، وزارتخانه‌های تخصصی، سازمان‌های خدمات‌رسان و نهادهای حاکمیتی توزیع شده است. این پراکندگی نهادی منجر به شکل‌گیری ساختاری چندپاره می‌شود که در آن تصمیم‌ها نه بر اساس یک راهبرد یکپارچه، بلکه تحت تأثیر منافع بخشی اتخاذ می‌گردد(پیری[2]، ۲۰۱۹).

در چارچوب نظریه حکمروایی شهری، چنین وضعیتی بیانگر ضعف «هماهنگی افقی و عمودی» در نظام مدیریت شهری است؛ به این معنا که نه‌تنها انسجامی میان نهادهای هم‌سطح وجود ندارد، بلکه ارتباط مؤثر میان سطوح ملی،

1 Fainstein
2 Pierre

منطقه‌ای و محلی نیز دچار گسست است.(هالی[1]، ۲۰۲۰) پیامد این چندگانگی، تعارض در سیاست‌های توسعه‌ای، تأخیر در اجرای طرح‌ها و افزایش هزینه‌های نهادی است.

۲- عدم هماهنگی بین نهادهای شهری: حتی در مواردی که تقسیم وظایف به‌طور رسمی مشخص شده است، ضعف سازوکارهای همکاری و نبود نظام اطلاعاتی یکپارچه، مانع تحقق هماهنگی مؤثر میان نهادهای شهری می‌شود. برای مثال، سیاست‌های حمل‌ونقل، مسکن، محیط‌زیست و خدمات زیربنایی اغلب بدون انطباق کامل با اسناد کاربری اراضی تدوین می‌شوند؛ در نتیجه، توسعه فضایی شهر از منطق برنامه‌ریزی‌شده فاصله می‌گیرد.

گزارش‌های سازمان ملل متحد (۲۰۲۲) تأکید می‌کند که نبود مدیریت یکپارچه شهری یکی از عوامل اصلی گسترش پراکنده‌رویی شهری[2] و نابرابری فضایی در کلان‌شهرهاست. در کشورهایی مانند ایران نیز تمرکزگرایی اداری و وابستگی شدید شهرداری‌ها به تصمیم‌های سطوح بالادست، هماهنگی نهادی را با چالش مواجه کرده و انعطاف‌پذیری مدیریت محلی را کاهش داده است(شیروانی دستگردی[3]، ۲۰۱۹). در چنین شرایطی، طرح‌های جامع و تفصیلی اغلب به اسنادی کم‌اثر تبدیل می‌شوند که توان هدایت واقعی توسعه شهری را ندارند.

۳- ضعف نظارت و اجرای طرح‌ها: چالش دیگر، فاصله میان «برنامه» و «اجرا» در نظام مدیریت کاربری اراضی است. بسیاری از کلان‌شهرها دارای اسناد رسمی برنامه‌ریزی هستند، اما ضعف در سازوکارهای نظارتی، کمبود منابع مالی، فشارهای سیاسی و مداخلات موردی، اجرای دقیق این طرح‌ها را با مشکل مواجه می‌کند. این مسئله موجب تغییرات مکرر در کاربری‌ها، صدور مجوزهای خارج از چارچوب طرح و کاهش اعتماد عمومی به نظام برنامه‌ریزی می‌شود. بر اساس دیدگاه‌های نهادی، زمانی که سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت تضعیف شود، امکان انحراف از اهداف برنامه‌ریزی افزایش می‌یابد و منافع کوتاه‌مدت اقتصادی جایگزین منافع بلندمدت عمومی می‌شود (برتاد[4]، ۲۰۱۸). در نتیجه، کاربری اراضی به ابزاری برای تأمین منابع مالی کوتاه‌مدت تبدیل می‌شود و اصول توسعه پایدار شهری نادیده گرفته می‌شود. در مجموع، چالش‌های نهادی و مدیریتی در برنامه‌ریزی کاربری اراضی کلان‌شهرها ریشه در ساختارهای چندپاره تصمیم‌گیری، ضعف هماهنگی میان‌بخشی و ناکارآمدی نظام نظارتی دارند. بدون اصلاح این بستر نهادی و حرکت به‌سوی مدیریت یکپارچه، شفاف و پاسخ‌گو، تحقق اهداف توسعه پایدار و عدالت فضایی در سطح کلان‌شهرها با دشواری جدی مواجه خواهد بود.

ب) چالش‌های اقتصادی

ابعاد اقتصادی برنامه‌ریزی کاربری اراضی در کلان‌شهرها نقشی تعیین‌کننده در جهت‌گیری تصمیم‌های مدیریتی ایفا می‌کند. در بسیاری از نظام‌های مدیریت شهری، ساختار درآمدی، منطق بازار زمین و تحولات بازار مسکن، عملاً بر اهداف کالبدی و زیست‌محیطی طرح‌های توسعه شهری غلبه می‌کند. این امر سبب می‌شود کاربری اراضی به جای آنکه در خدمت منافع عمومی و توسعه پایدار باشد، تحت تأثیر انگیزه‌های کوتاه‌مدت اقتصادی قرار گیرد.

۱- وابستگی درآمد شهرداری‌ها به تغییر کاربری: یکی از مهم‌ترین چالش‌های اقتصادی، وابستگی مالی شهرداری‌ها به عوارض ناشی از صدور پروانه ساختمانی، تراکم‌فروشی و تغییر کاربری اراضی است. در بسیاری از کلان‌شهرها، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، ضعف نظام مالیات محلی پایدار و محدود بودن منابع درآمدی مستقل، شهرداری‌ها را به سمت بهره‌برداری از ارزش افزوده زمین سوق داده است(بیرد و یلک[5]، ۲۰۱۵).

این وابستگی مالی، نوعی «تعارض منافع ساختاری» ایجاد می‌کند؛ زیرا نهاد متولی نظارت بر اجرای طرح‌های کاربری اراضی، خود ذی‌نفع تغییر آن‌هاست. در چنین شرایطی، اصول طرح‌های جامع و تفصیلی ممکن است در برابر نیازهای مالی کوتاه‌مدت تضعیف شود و تصمیم‌گیری‌های موردی جایگزین برنامه‌ریزی راهبردی گردد. گزارش‌های بانک جهانی (۲۰۲۰) نشان می‌دهد که اصلاح نظام مالی شهری و حرکت به‌سوی درآمدهای پایدار مانند مالیات بر دارایی، از پیش‌شرط‌های اساسی کاهش این وابستگی و ارتقای شفافیت در مدیریت زمین است.

۲- سوداگری زمین: زمین شهری به دلیل کمیابی و قابلیت ایجاد ارزش افزوده، همواره یکی از مهم‌ترین عرصه‌های سرمایه‌گذاری و سوداگری بوده است. در کلان‌شهرها، پیش‌بینی تغییرات کاربری یا توسعه زیرساخت‌ها می‌تواند موجب

1 Healey
2 urban sprawl
3 Shirvani Dastgerdi
4 Bertaud
5 Bird & Slack

افزایش ناگهانی قیمت زمین شود و زمینه را برای فعالیت‌های سوداگرانه فراهم کند. این وضعیت اغلب منجر به احتکار زمین، افزایش قیمت‌ها و کاهش دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به زمین و مسکن می‌شود(هاروی[1]، ۲۰۱۲).

از منظر اقتصاد سیاسی شهری، سوداگری زمین نه‌تنها بر ساختار فضایی شهر اثر می‌گذارد، بلکه فرآیند برنامه‌ریزی را نیز تحت فشار قرار می‌دهد؛ زیرا ذی‌نفعان قدرتمند ممکن است از طریق نفوذ در فرآیندهای تصمیم‌گیری، جهت تغییر کاربری‌ها را به نفع منافع خصوصی هدایت کنند(لانگ و مولوتچ[2]، ۲۰۰۷) .پیامد این روند، گسترش نابرابری فضایی، افزایش شکاف طبقاتی و تضعیف عدالت شهری است.

۳- فشار بازار مسکن: تحولات بازار مسکن نیز تأثیر مستقیمی بر الگوهای کاربری اراضی دارد. افزایش تقاضای مسکن در کلان‌شهرها—ناشی از رشد جمعیت، مهاجرت و تمرکز فعالیت‌های اقتصادی—فشار فزاینده‌ای بر اراضی شهری وارد می‌کند. در چنین شرایطی، مدیریت شهری با چالشی دوگانه مواجه است: از یک‌سو باید پاسخگوی نیاز به عرضه مسکن باشد و از سوی دیگر، ملزم به حفظ تعادل فضایی و زیست‌محیطی شهر است. گزارش برنامه اسکان بشر ملل متحد سازمان ملل متحد (۲۰۲۳) تأکید می‌کند که ناتوانی در تنظیم‌گری مؤثر بازار مسکن، به گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی، افزایش قیمت زمین و تشدید توسعه افقی شهرها منجر می‌شود. علاوه بر این، نبود سیاست‌های کارآمد در زمینه مسکن مقرون‌به‌صرفه، موجب می‌شود که تغییر کاربری اراضی بیشتر در راستای ساخت‌وسازهای سودآور و لوکس صورت گیرد و نیاز گروه‌های کم‌درآمد نادیده گرفته شود.در مجموع، چالش‌های اقتصادی برنامه‌ریزی کاربری اراضی در کلان‌شهرها ریشه در ساختار ناپایدار درآمدی مدیریت شهری، منطق سرمایه‌محور بازار زمین و نوسانات بازار مسکن دارد. تا زمانی که اصلاحات ساختاری در نظام مالی شهری، کنترل سوداگری زمین و تنظیم‌گری هوشمند بازار مسکن صورت نگیرد، تحقق اهداف توسعه متوازن و عدالت فضایی با محدودیت‌های جدی مواجه خواهد بود.

ج) چالش‌های اجتماعی

برنامه‌ریزی کاربری اراضی در کلان‌شهرها پیامدهای مستقیم و غیرمستقیمی بر ساختار اجتماعی شهر دارد. نحوه تخصیص زمین به کاربری‌های مسکونی، خدماتی، تجاری و فضای سبز، نه‌تنها سیمای کالبدی شهر را شکل می‌دهد، بلکه الگوی توزیع فرصت‌ها، دسترسی به خدمات و کیفیت زندگی شهروندان را نیز تعیین می‌کند. در صورت نبود رویکرد عدالت‌محور، نظام کاربری اراضی می‌تواند به بازتولید نابرابری‌های اجتماعی و فضایی بینجامد.

۱- نابرابری فضایی: نابرابری فضایی به معنای توزیع نامتوازن منابع، خدمات و زیرساخت‌های شهری در بخش‌های مختلف شهر است. در بسیاری از کلان‌شهرها، مناطق مرکزی یا برخوردار از سرمایه‌گذاری بیشتر، از سرانه بالاتر خدمات آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و فضای سبز بهره‌مندند، در حالی‌که مناطق پیرامونی یا کم‌درآمد با کمبود زیرساخت‌های اساسی مواجه‌اند. این شکاف فضایی، به تعمیق شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی منجر می‌شود(سوجا[3]، ۲۰۱۰).

مطالعات جدید نشان می‌دهد که سیاست‌های کاربری اراضی اگر بدون توجه به عدالت فضایی تدوین شوند، می‌توانند به تمرکز فقر در برخی نواحی و تمرکز ثروت در نواحی دیگر بینجامند (موسترد[4]، ۲۰۲۰). گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه (۲۰۲۲) نیز بر این نکته تأکید دارد که نابرابری فضایی در کلان‌شهرها، بهره‌وری اقتصادی و انسجام اجتماعی را تضعیف می‌کند و هزینه‌های بلندمدت مدیریتی را افزایش می‌دهد.

۲- گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی: یکی از پیامدهای مهم ناکارآمدی در برنامه‌ریزی کاربری اراضی و سیاست‌های مسکن، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در حاشیه یا درون کلان‌شهرهاست. زمانی که عرضه رسمی زمین و مسکن متناسب با توان اقتصادی اقشار کم‌درآمد نباشد، این گروه‌ها به سکونت در اراضی فاقد مجوز قانونی یا زیرساخت‌های مناسب روی می‌آورند. این سکونتگاه‌ها معمولاً از خدمات پایه شهری مانند آب سالم، شبکه فاضلاب و دسترسی مناسب به حمل‌ونقل عمومی محروم‌اند. بر اساس گزارش سازمان جهانی (۲۰۲۲)، بیش از یک میلیارد نفر در جهان در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند و این روند در بسیاری از کلان‌شهرهای کشورهای در حال توسعه رو به افزایش است. نبود سیاست‌های زمین شهری فراگیر و نظام‌های تأمین مسکن مقرون‌به‌صرفه، از عوامل اصلی شکل‌گیری این پدیده محسوب می‌شود.

1 Harvey
2 Logan & Molotch
3 Soja
4 Musterd

۳- کمبود خدمات در مناطق کم‌برخوردار: تخصیص نامتوازن کاربری‌های خدماتی—از جمله کاربری‌های آموزشی، درمانی، فرهنگی و فضای سبز—در بسیاری از کلان‌شهرها موجب شده است که مناطق کم‌برخوردار از حداقل استانداردهای خدمات شهری فاصله بگیرند. این کمبود خدمات، علاوه بر کاهش کیفیت زندگی، بر سرمایه اجتماعی، سلامت عمومی و فرصت‌های ارتقای اقتصادی ساکنان تأثیر منفی می‌گذارد. پژوهش‌های مرتبط با عدالت شهری نشان می‌دهد که دسترسی نابرابر به خدمات، می‌تواند چرخه فقر شهری را بازتولید کند و تحرک اجتماعی را محدود سازد(فاینشتین[1]، ۲۰۱۴). همچنین گزارش‌های بانک جهانی (۲۰۲۳) بیانگر آن است که سرمایه‌گذاری هدفمند در زیرساخت‌های مناطق کم‌برخوردار، یکی از مؤثرترین راهبردها برای کاهش نابرابری و ارتقای تاب‌آوری اجتماعی در کلان‌شهرهاست. در مجموع، چالش‌های اجتماعی برنامه‌ریزی کاربری اراضی در کلان‌شهرها در قالب نابرابری فضایی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و کمبود خدمات در مناطق کم‌برخوردار بروز می‌یابد. بی‌توجهی به این ابعاد اجتماعی، نه‌تنها اهداف توسعه پایدار شهری را تضعیف می‌کند، بلکه می‌تواند زمینه‌ساز تنش‌های اجتماعی و کاهش انسجام شهری شود. از این‌رو، ادغام رویکرد عدالت‌محور در سیاست‌های کاربری اراضی، ضرورتی بنیادین برای مدیریت شهری کلان‌شهرها محسوب می‌شود.

د) چالش‌های زیست‌محیطی

برنامه‌ریزی کاربری اراضی در کلان‌شهرها ارتباطی مستقیم با پایداری زیست‌محیطی دارد؛ زیرا نحوه تخصیص زمین به کاربری‌های مسکونی، صنعتی، حمل‌ونقلی و فضای سبز، میزان مصرف منابع، تولید آلاینده‌ها و کیفیت اکولوژیک شهر را تعیین می‌کند. در صورت نبود رویکرد محیط‌زیست‌محور، توسعه شهری می‌تواند به تخریب سرمایه‌های طبیعی و کاهش تاب‌آوری اکولوژیک منجر شود. مهم‌ترین چالش‌های زیست‌محیطی در این حوزه عبارت‌اند از:

۱- تخریب اراضی سبز: اراضی سبز شهری و پیرامونی از جمله پارک‌ها، باغات، اراضی کشاورزی و فضاهای طبیعی، نقشی حیاتی در تنظیم اقلیم شهری، کاهش آلودگی هوا، نفوذپذیری آب و ارتقای کیفیت زندگی دارند. با این حال، در بسیاری از کلان‌شهرها، فشار ناشی از رشد جمعیت و تقاضای زمین برای ساخت‌وساز، به تغییر کاربری این اراضی انجامیده است.گزارش‌های برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد (۲۰۲۱) نشان می‌دهد که گسترش بی‌برنامه شهرها یکی از عوامل اصلی کاهش تنوع زیستی و از بین رفتن فضاهای سبز پیرامونی است. کاهش سرانه فضای سبز نه‌تنها پیامدهای زیست‌محیطی دارد، بلکه بر سلامت روانی و جسمی شهروندان نیز اثرگذار است. نبود ابزارهای حفاظتی مؤثر و ضعف در اجرای ضوابط کاربری زمین، از عوامل کلیدی این روند محسوب می‌شود.

۲- آلودگی و تراکم بیش از حد: تمرکز شدید فعالیت‌های جمعیتی و اقتصادی در بخش‌های خاصی از کلان‌شهرها، در صورت نبود زیرساخت‌های متناسب، به افزایش تراکم ساختمانی و جمعیتی بیش از ظرفیت محیطی می‌انجامد. این وضعیت می‌تواند منجر به تشدید آلودگی هوا، آلودگی صوتی، فشار بر شبکه حمل‌ونقل و افزایش مصرف انرژی شود. مطالعات جدید در حوزه برنامه‌ریزی شهری نشان می‌دهد که تراکم بالا زمانی پایدار است که با حمل‌ونقل عمومی کارآمد، زیرساخت سبز و طراحی فشرده هوشمند همراه باشد؛ در غیر این صورت، به ازدحام و کاهش کیفیت محیطی منجر می‌شود(نیومن[2]، ۲۰۱۵).همچنین گزارش‌های سازمان بهداشت جهانی (۲۰۲۲) تأکید می‌کند که آلودگی هوا در کلان‌شهرها یکی از مهم‌ترین عوامل تهدیدکننده سلامت عمومی است و الگوی نامناسب کاربری اراضی در تشدید آن نقش دارد.

۳- توسعه افقی بی‌رویه[3] : توسعه افقی یا پراکنده‌رویی شهری به گسترش کم‌تراکم و گسترده شهر در اراضی پیرامونی اطلاق می‌شود؛ پدیده‌ای که معمولاً در نتیجه سیاست‌های زمین ارزان، وابستگی به خودروی شخصی و ضعف کنترل کاربری اراضی رخ می‌دهد. این الگو سبب افزایش مصرف زمین، تخریب اراضی کشاورزی، افزایش طول سفرهای روزانه و بالا رفتن هزینه‌های زیرساختی می‌شود. گزارش آژانس محیط زیست اروپا (۲۰۲۳) نشان می‌دهد که پراکنده‌رویی شهری از مهم‌ترین عوامل افزایش انتشار گازهای گلخانه‌ای و کاهش کارایی انرژی در شهرهاست. علاوه بر این، توسعه افقی بی‌رویه هزینه‌های خدمات‌رسانی شهری (آب، برق، حمل‌ونقل) را افزایش داده و مدیریت پایدار منابع

1 Fainstein
2 Newman
3 Urban Sprawl

را دشوار می‌سازد. در مجموع، چالش‌های زیست‌محیطی برنامه‌ریزی کاربری اراضی در کلان‌شهرها در قالب تخریب اراضی سبز، تشدید آلودگی ناشی از تراکم نامتوازن و توسعه افقی بی‌رویه نمود می‌یابد. بی‌توجهی به ظرفیت اکولوژیک سرزمین و نبود رویکرد یکپارچه محیط‌زیستی در مدیریت شهری، می‌تواند پایداری بلندمدت کلان‌شهرها را با تهدید جدی مواجه سازد. از این‌رو، ادغام اصول برنامه‌ریزی پایدار، حفاظت از زیرساخت سبز و کنترل رشد افقی، ضرورتی اساسی در اصلاح نظام کاربری اراضی به‌شمار می‌رود.

۵-تبیین چرخه معیوب مدیریت کاربری زمین در کلان‌شهرها

مدیریت کاربری زمین در کلان‌شهرها در بسیاری از موارد در قالب یک «چرخه معیوب نهادی–اقتصادی» عمل می‌کند؛ چرخه‌ای که در آن وابستگی مالی، فشار بازار، ضعف نظارت و نابرابری فضایی به‌صورت متقابل یکدیگر را تقویت کرده و مانع تحقق برنامه‌ریزی پایدار می‌شوند. این چرخه را می‌توان در چند مرحله به‌صورت تحلیلی تبیین کرد:

۱-ضعف ساختار درآمدی و وابستگی به زمین: در آغاز چرخه، شهرداری‌ها به دلیل محدود بودن منابع پایدار مالی (مانند مالیات بر دارایی یا درآمدهای محلی پایدار) به درآمدهای ناشی از صدور مجوز ساخت، فروش تراکم و تغییر کاربری وابسته می‌شوند. این وابستگی، انگیزه نهادی برای افزایش ساخت‌وساز و تغییر کاربری را تقویت می‌کند(سلاک و بیرد[1]، ۲۰۱۴).

۲- تصمیم‌گیری‌های موردی و عدول از طرح‌ها: در مرحله بعد، فشارهای مالی و سیاسی موجب می‌شود که اصول طرح‌های جامع و تفصیلی به‌صورت موردی تعدیل یا نقض شوند. بدین‌ترتیب، منطق برنامه‌ریزی بلندمدت جای خود را به مصلحت‌های کوتاه‌مدت می‌دهد. این وضعیت با ضعف سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت تشدید می‌شود(آلکاندر[2]، ۲۰۱۶).

۳- تشدید سوداگری و افزایش قیمت زمین: تغییرات مکرر کاربری و پیش‌بینی‌پذیر نبودن سیاست‌های زمین، زمینه را برای سوداگری و احتکار زمین فراهم می‌کند. سرمایه‌گذاران با پیش‌بینی تغییرات احتمالی، اقدام به خرید و نگهداری زمین می‌کنند که این امر موجب افزایش قیمت و کاهش دسترسی گروه‌های کم‌درآمد می‌شود. در چارچوب اقتصاد سیاسی شهری، زمین به کالای سرمایه‌ای بدل می‌شود و منطق بازار بر منافع عمومی غلبه می‌کند.(Harvey, 2012)

۴- گسترش نابرابری فضایی و توسعه نامتوازن: افزایش قیمت زمین و تمرکز سرمایه‌گذاری در مناطق سودآور، موجب کمبود خدمات در نواحی کم‌برخوردار و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی می‌شود. گزارش‌های سازمان ملل متحد (۲۰۲۲) نشان می‌دهد که نبود سیاست‌های زمین شهری فراگیر، به تعمیق شکاف‌های فضایی در کلان‌شهرها می‌انجامد.

۵- افزایش هزینه‌های مدیریت شهری و فشار مجدد مالی: توسعه پراکنده و نامتوازن، هزینه‌های تأمین زیرساخت، حمل‌ونقل و خدمات‌رسانی را افزایش می‌دهد. این امر مجدداً فشار مالی بر مدیریت شهری وارد کرده و وابستگی به درآمدهای ناشی از زمین را تشدید می‌کند. بدین ترتیب، چرخه از نو بازتولید می‌شود. این چرخه معیوب را می‌توان به‌صورت زیر خلاصه کرد:

وابستگی مالی شهرداری ← تغییر کاربری‌های موردی ← تشدید سوداگری زمین ← افزایش نابرابری فضایی ← افزایش هزینه‌های زیرساختی ← وابستگی بیشتر به درآمد زمین

تا زمانی که اصلاحات ساختاری در سه حوزه اصلی صورت نگیرد—

اصلاح نظام مالی شهری و تنوع‌بخشی به منابع درآمدی

تقویت نظارت و شفافیت در اجرای طرح‌های کاربری اراضی

تنظیم‌گری مؤثر بازار زمین و مسکن

این چرخه همچنان بازتولید خواهد شد و مانع تحقق توسعه پایدار در کلان‌شهرها می‌شود. بنابراین، برون‌رفت از چرخه معیوب مدیریت کاربری زمین، مستلزم گذار از رویکرد درآمدمحور به رویکرد حکمروایی یکپارچه، شفاف و عدالت‌محور است.

۶-نتیجه‌گیری

بررسی چالش‌های برنامه‌ریزی کاربری اراضی در مدیریت شهری کلان‌شهرها نشان می‌دهد که این حوزه، یک مسئله چندبعدی و پیچیده است که عوامل نهادی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی به‌طور متقابل بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند. تحلیل انجام‌شده در این پژوهش حاکی از آن است که ضعف هماهنگی میان نهادهای شهری، تعدد مراکز تصمیم‌گیری و ناکارآمدی نظارت، به‌عنوان اصلی‌ترین چالش‌های نهادی و مدیریتی، موجب کاهش اثربخشی طرح‌های جامع و تفصیلی و تضعیف انسجام تصمیم‌گیری می‌شوند. از منظر اقتصادی، وابستگی درآمد شهرداری‌ها به تغییر کاربری زمین، فشار بازار مسکن و فعالیت‌های سوداگری زمین، باعث می‌شود اهداف توسعه پایدار و عدالت اجتماعی تحت‌الشعاع منافع کوتاه‌مدت اقتصادی قرار گیرد. این

1 Slack & Bird
2 Alexander

وابستگی مالی، چرخه‌ای معیوب ایجاد می‌کند که در آن تصمیم‌های کوتاه‌مدت، گسترش نابرابری فضایی و افزایش هزینه‌های خدمات شهری را بازتولید می‌کنند. در حوزه اجتماعی، نابرابری فضایی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و کمبود خدمات در مناطق کم‌برخوردار، نشان‌دهنده اثر مستقیم ناکارآمدی برنامه‌ریزی کاربری زمین بر کیفیت زندگی شهروندان و انسجام اجتماعی است. این امر تأکید می‌کند که عدالت فضایی باید به‌عنوان محور سیاست‌های شهری و کاربری اراضی مورد توجه قرار گیرد. از نظر زیست‌محیطی، تخریب اراضی سبز، تراکم بیش از حد و توسعه افقی بی‌رویه پیامدهای مستقیم رشد نامتوازن شهری هستند که ظرفیت اکولوژیک شهرها را کاهش داده و تاب‌آوری شهری در برابر تغییرات اقلیمی و مخاطرات طبیعی را تهدید می‌کنند. در مجموع، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که کاربری اراضی حلقه اتصال میان ابعاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی توسعه شهری است و اصلاح نظام مدیریت کاربری زمین، مستلزم رویکردی یکپارچه، شفاف، مشارکتی و عدالت‌محور است. پیشنهاد می‌شود برای ارتقای پایداری شهری، اقدامات زیر در دستور کار قرار گیرد:

اصلاح نظام مالی شهری و کاهش وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای ناشی از تغییر کاربری زمین.

تقویت هماهنگی و یکپارچگی نهادی، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در تصمیم‌گیری‌ها.

کنترل سوداگری زمین و تنظیم هوشمند بازار مسکن برای کاهش نابرابری فضایی.

حفاظت از اراضی سبز، توسعه زیرساخت‌های پایدار و پیشگیری از توسعه افقی بی‌رویه.

ادغام رویکرد عدالت اجتماعی و زیست‌محیطی در طراحی و اجرای طرح‌های کاربری اراضی.

پیروی از این رویکردها می‌تواند زمینه تحقق توسعه پایدار شهری، ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و افزایش تاب‌آوری کلان‌شهرها را فراهم آورد و چرخه معیوب مدیریت کاربری زمین را شکسته و به نظامی کارآمد و پاسخگو تبدیل کند.

منابع

- Alexander, E. R. (2016). Evaluation in planning: Evolution and prospects. Routledge.
- Bertaud, A. (2018). Order without design: How markets shape cities. MIT Press.
- Bird, R. M., & Slack, E. (2015). Financing metropolitan governments in developing countries. Lincoln Institute of Land Policy.
- European Environment Agency. (2023). Urban sprawl in Europe: Drivers, impacts and responses. Publications Office of the European Union.
- Fainstein, S. S. (2014). The just city. Cornell University Press.
- Harvey, D. (2012). Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution. Verso.
- Healey, P. (2020). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies (2nd ed.). Bloomsbury Publishing.
- Healey, P. (2020). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies (2nd ed.). Bloomsbury Publishing.
- Lehmann, S. (2020). Urban regeneration: A manifesto for transforming UK cities in the age of climate change. Palgrave Macmillan.
- Logan, J. R., & Molotch, H. L. (2007). Urban fortunes: The political economy of place (20th anniversary ed.). University of California Press.
- Musterd, S. (2020). Urban segregation and social inequality: A global perspective. Urban Studies, 57(1), 3–20.
- Newman, P., & Kenworthy, J. (2015). The end of automobile dependence: How cities are moving beyond car-based planning. Island Press.
- OECD. (2022). Regional outlook 2022: Managing regional inequalities. OECD Publishing.
- Pierre, J. (2019). The politics of urban governance. Palgrave Macmillan.
- Shirvani Dastgerdi, A., & De Luca, G. (2019). Boosting city image for creation of a certain city brand: The case of Tehran. Sustainability, 11(3), 1–15.
- Slack, E., & Bird, R. M. (2014). Municipal finance and governance. World Bank Publications.
- Soja, E. W. (2010). Seeking spatial justice. University of Minnesota Press.
- UNEP. (2021). Making peace with nature: A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies. United Nations Environment Programme.
- UN-Habitat. (2022). World cities report 2022: Envisaging the future of cities. United Nations Human Settlements Programme.
- UN-Habitat. (2023). Global housing crisis report 2023. United Nations Human Settlements Programme.
- World Bank. (2020). Enhancing municipal finance for sustainable urban development. World Bank Publications
- World Bank. (2023). Inclusive cities and urban service delivery report 2023. World Bank Publications
- World Health Organization. (2022). Air pollution and health in cities: Global assessment report. WHO Press