

توسعه افقی، سیاست‌ها و برنامه‌هایی
مانع گسترش حاشیه‌نشینی

مدیریت رشد شهر؛ محدودسازی یا هوشمندسازی

گزارش

مجید منفرد

یکی از بحث‌های مهمی که در مسئله حاشیه‌نشینی باید بسیار مورد توجه قرار بگیرد و برای آن چاره‌اندیشی شود، پیشگیری از «گسترش حاشیه‌نشینی» است. گسترش حاشیه‌نشینی را می‌توان از طریق دو شاخص مهم مورد ارزیابی قرار داد. اول تعداد افراد ساکن در مناطق حاشیه‌نشین شناسایی شده و دوم گسترش افقی مناطق مسکونی حاشیه شهر که موضوع این گزارش است.

◆ گسترش حاشیه‌نشینی، عامل توسعه غیر رسمی شهر

رشد حاشیه‌نشینی به دلیل اینکه مستلزم ساخت‌وسازهای غیر رسمی و معمولاً پراکنده در کنار مرزهای شهر است، عموماً منجر به توسعه افقی شهر می‌شود. در واقع با گسترش حاشیه‌نشینی، مرز حریم شهر به صورت غیر رسمی شکسته شده و به عقب رانده می‌شود. از طرفی پراکندگی مناطق حاشیه‌نشین که علاوه بر غیر رسمی بودن شکل‌گیری‌شان، از امکانات کمتری هم برخوردار هستند، هزینه‌های ارائه خدمات زیرساخت شهری را برای این مناطق افزایش می‌دهد. لذا در نتیجه عدم دریافت خدمات شهری

از نگاه بعضی
کارشناسان،
یک راه مناسب
و اثربخش برای
کنترل و جلوگیری
از گسترش
حاشیه‌نشینی،
جلوگیری از توسعه
افقی غیر رسمی
شهر است. در
این نگاه وقتی
از توسعه افقی
شهر جلوگیری
شود به تبع آن
حاشیه‌نشینی
از نظر جغرافیایی،
پراکنده و گسترده
نمی‌شود

آیا طرح‌های جامع و تفصیلی
از حاشیه‌نشینی جلوگیری می‌کند؟

حساب باز نکنیم

یادداشت

مجید منفرد

طرح جامع شهری و طرح تفصیلی دو سند اساسی و مهم در مدیریت رشد شهر هستند و بر اساس تعاریف طرح جامع شهری، طرح بلندمدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی تعیین شده و اولویت‌های مربوط به نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خطوط حمل و نقل، تسهیلات عمومی نوسازی و بهسازی مناطق شهری تعیین می‌گردد و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی، نیز در این طرح تهیه و تنظیم می‌گردد. بر اساس پژوهش دکتر فرهودی، عضو هیئت علمی جغرافیا دانشگاه تهران و همکارانش، کلان‌شهر مشهد طی نیم قرن گذشته توسعه افقی زیادی داشته است به نحوی که تفسیر عکس‌های هوایی شهر مشهد نشان می‌دهد مساحت این شهر در سال ۱۳۳۵ خورشیدی ۱۶۰۰ هکتار و در سال ۱۳۸۵ حدود ۲۹۳۷۷ هکتار بوده است. تاکنون برای شهر مشهد دو طرح جامع نوشته شده است که طرح اول خازنی نام داشته و طرح دوم با عنوان سمت شناخته می‌شود، نکته جالب توجه این است که رشد شهر مشهد، تاکنون مبتنی بر هیچ کدام از این دو طرح اتفاق نیفتاده است، به‌دفعه بسیاری از کارشناسان از جمله دکتر حسین پور رئیس نهاد مطالعات شهری، میزان تحقق طرح‌های جامع و تفصیلی قبلی چیزی حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد بوده است.

مناسب، آسیب‌های کالبدی و اجتماعی بعدی در این مناطق بروز پیدا کرده و با گذشت هر چه بیشتر زمان تشدید می‌شوند. نکته دیگر اینکه با نبود امکانات شهری از جمله معابر مناسب، تناسب ساخت‌وسازها و... اقدامات کنترلی، نظیر نظارت و ساماندهی نیز سخت شده و نیازمند هزینه‌های بالایی می‌شود که معمولاً صورت نمی‌گیرد و همه این‌ها همزمان موجب گسترش حاشیه‌نشینی و توسعه افقی شهر می‌شود.

◆ جلوگیری از توسعه افقی، نوش داروی کنترل حاشیه‌نشینی

با توجه به مجموعه نکاتی که گفته شد از نگاه بعضی کارشناسان، یک راه مناسب و اثربخش برای کنترل و جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی، جلوگیری از توسعه افقی غیر رسمی شهر است. در این نگاه وقتی از توسعه افقی شهر جلوگیری شود به تبع آن حاشیه‌نشینی از نظر جغرافیایی، پراکنده و گسترده نمی‌شود، لذا راحت‌تر می‌توان برای جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی و کنترل آن برنامه‌ریزی و اقدام کرد. البته در این مسیر توجه به رویکردها و ابزارهای کنترل توسعه افقی شهر مهم و حیاتی است. کنترل توسعه افقی شهر مسئله‌ای منحصر به موضوع حاشیه‌نشینی نیست. در ادبیات مدیریت شهری دنیا کنترل توسعه شهر پست‌توانه بسیار قوی و روشنی دارد و البته دیدگاه‌های مختلفی هم نسبت به مدیریت رشد و توسعه شهر مطرح است اما این دیدگاه‌ها را می‌توان ذیل دورویکرد اساسی و مهم دسته‌بندی کرد.

نخست، گرایش انگلیسی است که مبتنی بر سیاست‌های محدودسازی حریم افقی شهر بوده و از طریق ابزارهایی نظیر کمربند سبز، سیاست‌های حفاظتی را دنبال کرده و در جهت توسعه عمودی شهر تلاش می‌کند و دوم گرایش آمریکایی است که مبتنی بر رشد هوشمند و عدم التزام به محدودسازی حریم شهر است، در این رویکرد شهرها و شهرک‌های جدید و بخصوص رشد هوشمندانه پراکندگی‌های حومه‌ای به‌عنوان یک واقعیت شهر معاصر پذیرفته شده و برای هدایت هوشمندانه این تغییرات برنامه‌ریزی و تلاش می‌شود. البته تفاوت‌های بنیادی این دو گرایش تا حد زیادی برآمده از تفاوت ماهیت مالکیت زمین (مالکیت عمومی در اروپا و خصوصی در آمریکا) و نیز پای بندی اروپا و عدم پابندی آمریکا به فرم شهر سنتی است. باین حال به نظر می‌رسد با توجه به شرایط موجود و ماهیت پدیدوی حاشیه‌نشینی شهر مشهد گرایش نخست یعنی

نکته دیگری که مهم به نظر می‌رسد این است که در دورهای مختلف، رشد مناطقی از شهر به صورت پراکنده و منفصل از کالبد مرکزی شهر اتفاق افتاده که عمده این مناطق منفصل، مناطق حاشیه‌نشین مشهد بوده‌اند.

علاوه بر این محدوده و حتی حریم تعیین شده برای شهر مشهد در هر یک از طرح‌های قبلی، در واقعیت رعایت نشده و کنترلی روی رعایت محدوده شهر در ساخت‌وسازها صورت نگرفته است. یعنی حتی اگر همه برنامه‌ریزی‌ها و مطالعات قبلی صحیح و حلال مشکلات بوده‌اند باز هم با توجه به اجرای ۳۰ درصدی طرح‌ها نمی‌توان انتظار اثرگذاری و کنترل رشد شهر از این طریق را داشت.

◆ بستری که فراهم شدنش ممکن نیست!

پیرامون طرح‌های جامع و تفصیلی و علت عدم کارایی‌شان در مدیریت رشد شهر، میتوان به چند نکته مهم اشاره کرد، از جمله اینکه: طرح جامع نگاه هدایت و نظارت بر روند توسعه کالبدی و فضایی شهر را دارد و در واقع برای آینده شهر و روند دستیابی به آن برنامه‌ریزی می‌کند اما از آنجایی که طرح‌های جامع قبلی و طرح فعلی، توسط مشاوران غیربومی که شناخت دقیق و واقع‌بینانه‌ای از روند توسعه و تغییرات شهر مشهد نداشتند تهیه شده، نیازمندی‌ها و توانمندی‌های شهر را به‌طور کامل مدنظر قرار نداده است. مسئله تأمین منابع مالی برای اجرای کامل طرح‌های جامع و تفصیلی و زیاد بودن اعتبار موردنیاز برای اجرای این طرح‌ها نیز یکی از دلایل مهم تحقق حداکثر ۳۰ درصدی طرح‌های جامع و تفصیلی است.

البته در کنار مسائلی از قبیل تأمین منابع، عدم مدیریت یکپارچه و همکاری نکردن سایر سازمان‌ها با شهرداری، ضعف‌های قانونی و حقوقی مختلفی نیز بر سر راه اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی قرار دارد. از جمله اینکه خیلی اوقات، امکان مدیریت فعالانه و مداخله برای نهاد مسئول وجود ندارد.

یک مشکل اساسی دیگر در تحقق طرح‌های جامع و تفصیلی ندیدن مشارکت مردم در اجرای طرح‌هاست. البته با وجود همه این مسائل نمی‌توان گفت طرح‌های جامع