

مشارکت اجتماعی و حمل و نقل

تحلیل سطوح مشارکت اجتماعی در تعیین جهت شبکه معابر شریانی شهر

واژگان کلیدی: برنامه ریزی حمل و نقل، مشارکت اجتماعی، جهت های دسترسی، شبکه معابر، خیابان های شریانی.

■ مفهوم مشارکت عمومی

هرم اصلی مشارکت عمومی، دخالت دادن مردم در زمینه هایی از توسعه و برنامه ریزی است که به عموم مردم مربوط می شود. اهمیت فزاینده افکار عمومی در فرایند برنامه ریزی، تغییر توسعه و برنامه ریزی از حالت فرایند تصمیم گیری یک جانبه دیوان سالار به فرایند مشارکتی است؛ فرایندی که از لحاظ دامنه و عمق متغیر است (طالب، ۱۳۸۰). کمیسیون «اسکفینگتن» در انگلستان مشارکت را این گونه تعریف می کند: "مشارکت سهیم شدن در تدوین سیاست ها

در این مقاله تلاش می شود تا با مرور تجارب جهانی و داخلی، روندهای جاری در افزایش نقش مردم در تصمیم گیری برای شبکه معابر شهری، بررسی شود. تحلیل سطوح مشارکتی در این طرح ها، به ویژه در مواردی که تغییر جهت های عبور و مرور و دسترسی در معابر شریانی روی می دهد (مانند طرح یک طرفه شدن خیابان ولی عصر شهر تهران و یا چند تجربه مشابه بین المللی دیگر) نگاه دقیق تری را بر طرح های توسعه شهری ایجاب می نماید. به نظر می رسد که رویکردهای موجود در عرصه برنامه ریزی شبکه حمل و نقل، مبتنی بر ارتقای کیفیت زندگی و زیست پذیری شبکه معابر و همچنین بهره گیری از ظرفیت های مشارکتی حداکثری است.

با توجه به الگوپذیری دیگر کلان شهرها و شهرهای کشور از طرح های پیاده شده در شهر تهران، بررسی نمونه موردی شهر تهران اهمیت مضاعفی پیدا می کند. بر این اساس، نهاد برنامه ریزی توسعه شهری تهران نیز برای تحلیل دسترسی در خیابان ولیعصر اقدام به برگزاری نشست تخصصی نموده است که این مقاله به بررسی نتایج آن نشست می پردازد.



Salah.shokouhi@gmail.com

محمد صالح شکوهی پیدهندي پژوهشگر دکتری شهرسازی کارشناس نهاد برنامه ریزی توسعه شهری تهران

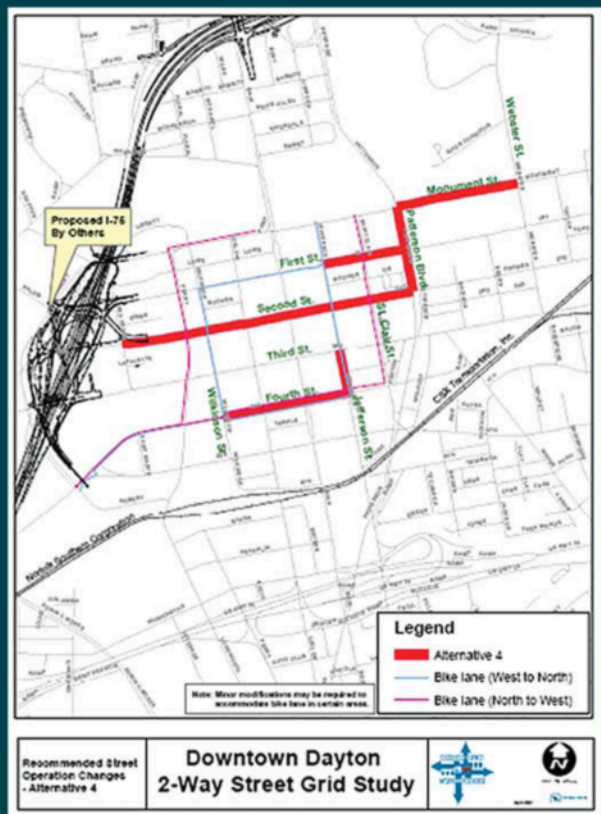


Mahmoudi2@yahoo.com

حمیدرضا محمدي ایبانه کارشناس ارشد مدیریت شهری کارشناس نهاد برنامه ریزی توسعه شهری تهران



۱: محدوده اجرای طرح، مأخذ: سایت رسمی شهر مینیاپولیس.



۲: سناریوی چهارم برای یک طرفه شدن تمام شبکه، مأخذ: www.mvrpc.org

و پیشنهادها است که مشارکت به عنوان یک فرایند تعاملی، اقدام را هم در برمی گیرد و مشارکت کامل فقط در جایی تحقق می یابد که مردم بتوانند نقش فعالی را در فرایند تهیه طرح ایفا نمایند.^۱ «ارنشتاین» مشارکت را در هشت سطح مطرح می کند که در جدول ۱ آمده است. بدیهی است درجه مشارکت واقعی و تفسیر این مفهوم تحت تأثیر نظام ارزشی یا «فرهنگ نگرش» های برنامه ریزی «مسلط در هر کشور یا منطقه است. مشارکت کامل باید به عنوان فرایند دو جانبه ای تلقی شود که سهیم شدن در تدوین پیشنهادها و سیاست ها را در برگیرد، نه اینکه تنها انتقال اطلاعات بدون بازکردن فرایند تصمیم گیری اتفاق بیافتد (حبیبی و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۴).

■ رویکرد مشارکتی در برنامه ریزی شبکه معابر و نظام حمل و نقل شهری

مفهوم «مشارکت شهروندان» در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ در آمریکا شکل گرفت، اما اثرات آن در نیمه دهه ۱۹۶۰ در انگلستان مشاهده شد. نظیر این روند که در برنامه ریزی توسعه شهری به طور عام روی داده است را می توان در برنامه ریزی شبکه معابر نیز دنبال نمود. بنابراین، با تقارن این دو جریان - آغاز مطالعات جدی شبکه های معابر و نظام حمل و نقل در «دیترویت» آمریکا از یک سو و تعریف رویکرد و تقویت جریان مشارکت اجتماعی از سوی دیگر - می توان تکامل فرایندهای مشارکتی در برنامه ریزی حمل و نقل را دنبال کرد. پیشرفت همزمان این دو جریان و اثرگذاری رویکردهای مشارکتی بر برنامه ریزی حمل و نقل، منجر به تقویت نقش مردم در فرایند های تصمیم سازی، تصمیم گیری و حتی اجرا شده است (شرکت مطالعات جامع حمل و نقل و ترافیک تهران، ۱۳۸۳).

■ رویکردهای جهانی در تغییر جهت های تردد و دسترسی در معابر شریانی

علی رغم بحث در مورد مزایای خیابان یک طرفه و دو طرفه در نیم قرن اخیر، شواهد نشان از گرایش دوباره به خیابان های دو طرفه می دهد، به گونه ای که تعداد روزافزونی از شهرها، خیابان های اصلی شهرهای خود را دو طرفه نموده اند و یا اینکه طرح دو طرفه نمودن آنها را تهیه نموده و برای اجرای آن برنامه ریزی کرده اند. به طور کلی تا قبل از جنگ جهانی دوم، در آمریکا خیابان های یک طرفه تجاری نایاب و مردم به آسانی با اتومبیل و اتوبوس در خیابان های دو طرفه در رفت و آمد بودند و رانندگان به آسانی می توانستند با پارک در حاشیه خیابان به مغازه مورد نظر خود بروند.

بعد از جنگ جهانی دوم، دو موضوع اصلی باعث ایجاد تفکر یک طرفه نمودن خیابان ها در بین مقامات شهری شد:

۱. با بالاگرفتن ترس از حملات اتمی، برنامه ریزان دفاع شهری به این موضوع اندیشیدند که در صورت بروز حملات اتمی، ساکنین شهر در تلاش برای فرار سریع از خیابان های دو طرفه، باعث انسداد آنها خواهند شد. در نتیجه یک طرفه نمودن خیابان های اصلی شهر سناریویی بود که از نظر مدیران شهری آن روزگار باعث افزایش سرعت در زمان بروز خطر و در نتیجه حفظ جان تعداد بیشتری از ساکنین می شد.
 ۲. نگرانی از ساعات اوج ترافیک، تلاش برای تشویق شهروندان برای خرید از نقاط دیگر در شهر به جای خرید صرف از خیابان های اصلی شهر و همچنین افزایش نیاز حومه نشینان برای عبور و مرور سریع از مناطق مرکزی شهر، همگی باعث شد تا تفکر یک طرفه نمودن خیابان های اصلی شهر تقویت شود.
- اما در دهه ۱۹۷۰ ساخت شبکه های بزرگراهی در کالبد

شهر و همچنین عادت خرید از مراکز بزرگ خارج از نواحی مرکزی شهر، موجب شد تا نیاز ساکنین مناطق مختلف شهر به خیابان های شریانی مرکزی شهر کمتر احساس شود و در نتیجه رونق و نشاط شهری این خیابان ها نیز کاهش یابد. همین امر، سرعت بالاتر وسایل نقلیه و کاهش امنیت عابران را به دنبال داشت. بنابراین مدیران شهری متوجه شدند که دو طرفه نمودن خیابان ها علی رغم مشکلاتش نقش مؤثری در افزایش سرزندگی و نشاط شهری و همچنین افزایش ایمنی شهروندان بازی می کند.

این نگرش باعث شده است که طی ده سال گذشته، تعداد زیادی از شهرهای آمریکا، خیابان های اصلی مرکزی خود را از یک طرفه به دو طرفه تبدیل نمایند. اگرچه در این میان، گروه های نیز منتقد این جریان هستند. مهم ترین جریان منتقدین را متخصصان ترافیک تشکیل می دهد. ریشه انتقاد آنان را می توان در اصول ثابتی دانست که سال ها در دانشکده های ترافیک تدریس می شود. «جوزف دامس» استاد دانشگاه تسی در این باره می گوید: "هدف اصلی از راه ها عبور ترافیک به صورت کارا و ایمن است و نه تشویق و یا تضعیف کسب و کارها و یا بازسازی شهر. خیابان ها در حقیقت ابزاری برای مهندسی ترافیک به شمار می آیند" (Ehrenhalt, 2009).

■ تجارب جهانی

۱) طرح دو طرفه کردن خیابان های «هنین» و «خیابان اول» در شهر «مینیاپولیس»

خیابان های «هنین» و «خیابان اول»، دو خیابان اصلی مرکز شهر «مینیاپولیس» آمریکا، بعد از نزدیک به ۳۰ سال یک طرفه بودن، در سپتامبر ۲۰۰۹ دو طرفه شدند. در ۱۹۸۰ مقامات شهری با هدف بهبود کیفیت هوای شهر «مینیاپولیس»، طرح یک طرفه شدن خیابان را اجرا نمودند و ۳۰ سال بعد به دلیل بهبود گازهای آلاینده خروجی از وسایل نقلیه، نیاز به یک طرفه ماندن این دو خیابان اصلی عملاً از میان رفت. در نتیجه مقامات شهری تصمیم گرفتند تا این دو خیابان را «جهت افزایش دسترسی تعداد بیشتری از شهروندان به مرکز شهر» دو طرفه نمایند (Foti, 2009). کارشناسان این طرح، مزایای اجرای آن را به صورت زیر برشمرده اند:

- این تغییر، قدمی کلیدی در راه «باززنده سازی» این دو خیابان است و باعث ارتقای جایگاه این دو خیابان در نظام شبکه دسترسی شهر می شود و مثال و نماینده مناسبی از خیابان های شهر به وجود خواهد آورد.
- خیابان های دو طرفه باعث دسترسی بهتر نمایندگان به مقاصدشان می شود و سفرهای زائد ناشی از عدم دسترسی های کنونی را می کاهد.
- جریان حرکت دو طرفه، امکان استفاده از دوچرخه یا حرکت پیاده را برای شهروندان تسهیل می نماید (www.ci.minneapolis.mn.us, 2009) (تصویر ۱).

۸	Citizen control	کنترل شهروندان
۷	Delegated Power	تفویض قدرت
۶	Partnership	شراکت
۵	Placation	تسکین و آرامش بخشیدن
۴	Consultation	رایزنی و مشورت
۳	Informing	با خبر کردن
۲	Therapy	درمان
۱	Manipulation	عوام فریبی

۱: سطوح مشارکت اجتماعی، مأخذ: (Arnstein, 1969): به نقل از حبیبی و سعیدی رضوانی، (۱۳۸۴)

۲) پروژه دوطرفه نمودن سیستم شبکه خیابانی یک طرفه مناطق مرکزی شهر «دیتون»

در سال ۲۰۰۳، «کمیته برنامه‌ریزی منطقه‌ای میامی ولی» (MVRPC) با مشارکت مقامات شهر دیتون و «شرکت سهامی مرکز شهر دیتون» مطالعه امکان‌سنجی دوطرفه نمودن سیستم شبکه خیابانی یک‌طرفه شهر دیتون را به سیستم شبکه خیابانی دوطرفه، با هدف بررسی سه موضوع ذیل به انجام رسانید:

۱. توانایی سیستم شبکه خیابانی پیشنهادی برای عملکرد قابل قبول، در ساعات اوج ترافیک صبحگاهی و شبانه.
۲. تأثیرات اجرای طرح بر میزان فضای قابل دسترس پارکینگ در کنار خیابان.
۳. تأثیرات اجرای طرح بر عابران پیاده.

گزارش نهایی نتایج مطالعات امکان‌سنجی این طرح بیانگر تعریف چهار سناریوی گوناگون برای پیاده‌سازی این طرح است. این چهار سناریو، طیف وسیعی از تبدیل حداقلی خیابان‌های این شبکه از یک‌طرفه به دو طرفه (به عنوان مثال تنها خیابان‌های شرقی- غربی)، تا تبدیل تمامی خیابان‌های شبکه به دوطرفه را شامل می‌شد. نتایج مطالعات نشان می‌دهد که سناریوی حداکثری، یعنی تبدیل تمامی خیابان‌های شبکه به دو طرفه همراه با پیشنهاداتی جهت حداقل نمودن از دست رفتن امکان پارک وسایل نقلیه در حاشیه خیابان‌ها، به عنوان سناریوی مطلوب شناخته شده است (تصویر ۲).

با تکمیل مطالعات، نتایج کلیه دستاوردها در آوریل ۲۰۰۷ طی یک نشست عمومی به اطلاع کلیه ذی‌نفعان شهری رسید و به نقد گذاشته شد. پس از تأیید زیست‌محیطی اجرای پروژه در دسامبر همان سال، مرحله پایانی یعنی پیاده‌سازی طرح برای سال ۲۰۰۹ زمان‌بندی شد و بودجه لازم برای اجرای عملیات پیاده‌سازی در سال ۲۰۰۹ اختصاص داده شد (Miami Valley Regional Planning Commission, 2009).

■ تجربه تهران

تصمیم بر یک‌طرفه شدن خیابان ولی‌عصر (حد فاصل تقاطع خیابان شهید بهشتی تا پل شهید چمران (پارک وی)) در مردادماه ۱۳۸۸ با تأکید بر رفع مشکلات ترافیکی این محور و همچنین تقویت حمل و نقل عمومی در آن، عملیاتی شد. با توجه به تصویب طرح جامع جدید شهر تهران (مصوب ۱۳۸۶)، در این بخش از نوشتار به بررسی جایگاه خیابان ولی‌عصر در این سند می‌پردازیم:

در چشم‌انداز سند طرح جامع، شهر تهران شهری، روان با رفاه عمومی و زیرساخت‌های مناسب، همراه با تعدیل نابرابری‌ها و تأمین عادلانه کلیه حقوق شهروندی دیده شده است. همچنین در مجموعه اهداف و راهبردهای طرح جامع، در بخش سازمان فضایی به دو نکته زیر اشاره شده است: ۱. هویت‌بخشی به کالبد شهر با تأکید بر هویت محله‌ای و

در نیم قرن اخیر، شواهد نشان از گرایش دوباره دنیا به خیابان‌های دوطرفه دارد. با توجه به مجموعه اهداف و راهبردهای طرح جامع تهران و همچنین طرح جامع حمل و نقل ترافیک تهران، مشخص می‌شود که طرح یک طرفه‌شدن خیابان ولی‌عصر در هیچ‌یک از این طرح‌ها به صورت صریح مورد اشاره قرار نگرفته است. در همین راستا، موضوع آثار اجرای این طرح و نقاط قوت و ضعف آن در نشست تخصصی، با مشارکت متخصصین امر، در نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت.

توجه اساسی به ساختار تاریخی به ویژه پهنه ارزشمند مرکزی که متشکل و محصول پیوند و فرایندهای گسترش سه هسته تاریخی تهران، ری و تجریش است.

۲. ارجحیت منافع عمومی بر منافع خصوصی و تأمین عدالت اجتماعی- فضایی و اولویت به تقویت فضاهای عمومی در ساماندهی فضایی شهر تهران (نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری، ۱۳۸۶).

در بخش حمل و نقل این مجموعه نیز به دو نکته زیر اشاره شده است:

۱. بهبود وضعیت شبکه‌های ارتباطی و نظام حمل و نقل با توسعه زیرساخت‌ها و سیستم حمل و نقل همگانی (به ویژه قطار شهری) و اعمال مدیریت تقاضای سفر.

۲. گسترش حرکت پیاده و دوچرخه در پهنه‌های مستعد شهر به ویژه بافت تاریخی شهر (همان، ۱۳۸۶).

با این پیش‌زمینه مشخص می‌شود که طرح جامع تهران نیز از یک‌سو به روان‌سازی جریان حمل و نقل، تعدیل نابرابری‌ها و تأمین عدالت و از سوی دیگر به ایجاد فضاهای عمومی اشاره می‌نماید.

با بررسی طرح جامع تهران و طرح جامع حمل و نقل ترافیک تهران مشخص می‌شود که طرح یک‌طرفه‌شدن خیابان ولی‌عصر در هیچ یک از این طرح‌ها به صورت صریح و آشکار مورد بررسی قرار نگرفته است و به همین منظور، «نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران» تصمیم بر آن گرفت که با بهره‌گیری از مشارکت متخصصین و برگزاری نشست تخصصی با عنوان «بررسی آثار اجرای طرح یک‌طرفه شدن خیابان ولی‌عصر» در آذرماه ۱۳۸۸، به تحلیل این طرح بپردازد.

در این نشست، دیدگاه‌های مسئولان و کارشناسان در خصوص آثار مختلف اقتصادی- اجتماعی، کالبدی و ترافیکی اجرای طرح در خیابان ولی‌عصر مطرح شد و

شرکت‌کنندگان ضمن تأکید بر تأمین دسترسی آسان‌تر و ارزان‌تر برای بخشی از شهروندان با اجرای این طرح و الزام مجموعه مدیریت شهری به کارا نمودن حمل و نقل عمومی در تهران به منظور استفاده همه شهروندان، نکات مختلفی را در زمینه ابعاد و آثار مختلف اجرای این طرح بیان نمودند. از جمله این نکات می‌توان به عدم تناسب وضعیت فعلی خیابان با مجموعه اهداف و راهبردهای طرح جامع در زمینه سازمان فضایی و حمل و نقل این خیابان، ضعف اطلاع‌رسانی عمومی در خصوص دلایل اجرای طرح، حذف مشارکت عمومی از روند تصمیم‌گیری، فراموش شدن بحث کیفیت محیط و عناصر اجتماعی، تاریخی- شخصیتی، هویتی و طبیعی، مغفول ماندن تبعات اقتصادی طرح و تضعیف حوزه‌های فعالیتی پیرامون، تأکید بر لزوم انتشار آمار و اطلاعات پیرامون اجرای طرح از جنبه‌های مختلف از سوی دستگاه‌های مجری اشاره نمود (تصویر ۳).

لزوم انتشار ارتباط اجرای این طرح با برنامه‌های بالادستی مرتبط با سیستم حمل و نقل شهر تهران (به گونه‌ای که حلقه‌های اتصال این طرح با سیستم حمل و نقل عمومی شهر تهران برای کارشناسان و متخصصان روشن شود) و همچنین تأکید بر لزوم استفاده از ابزارهای «ارزیابی اثرات زیست محیطی» (EIA)، برای پیش‌بینی اثرات طرح پیش از اجرای آن، از دیگر مواردی بود که توسط کارشناسان مورد تأکید قرار گرفت.

در انتها، این نشست تخصصی با تأکید صاحب‌نظران بر لزوم توجه به فرایندهای تصمیم‌گیری و پذیرش سهم گروه‌های مختلف شهروندان، متخصصان و اساتید دانشگاه در این فرایند، لزوم توجه به بازخوردها و نظرسنجی‌ها و انعکاس آنها در مراحل قبل و بعد از اجرای طرح و لزوم سیاست‌گذاری‌های صحیح در تمام زمینه‌ها و ایفای نقش صحیح و کارآمد توسط متخصصان و صاحب‌نظران در این عرصه جمع‌بندی شد.



۳: وضعیت اخیر دسترسی در خیابان ولی عصر، مآخذ: نگارندگان.

■ جمع‌بندی

چنانکه در مبانی نظری این مقاله اشاره شد، سطوح مختلفی از مشارکت اجتماعی در طرح‌های توسعه شهری مطرح است. طرح‌های برنامه‌ریزی شبکه معابر در تجارب جهانی به سمت بهره‌گیری بیشتر از ظرفیت‌های مشارکتی حرکت می‌کند. چنان‌که در بررسی تجارب جهانی مشخص است، رویکردهای برنامه‌ریزی از تصمیم‌گیری از بالا (نظیر آنچه در تجارب پس از جنگ جهانی دوم مشاهده شد)، به سمت اخذ نظرات مردم و اعمال آنها (به عنوان مثال در تجربه دیتون) حرکت کرده است؛ گرچه در حال حاضر نیز در برخی از طرح‌ها، تصمیم‌گیری‌ها هنوز بر مبنای صلاحیت‌های مدیریتی صورت می‌پذیرد.

در برنامه‌ریزی شبکه حمل و نقل در شهر تهران نیز، لازم است با بهره‌گیری بیشتر از مشارکت اجتماعی، زمینه ارتقای رضایتمندی شهروندان از روندهای توسعه و مدیریت شهری فراهم شود. همچنین در خصوص طرح یک طرفه شدن خیابان ولی عصر به نظر می‌رسد که سطح مشارکتی در حد اطلاع‌رسانی متوقف شده که بنا به تقسیم‌بندی سطوح هشت‌گانه مشارکت عمومی در زمره مشارکت جزئی طبقه‌بندی می‌شود. پیشنهاد مؤثر در این زمینه، شناسایی ابعاد و اثرات این طرح و نظرسنجی از مردم، متخصصان و مدیران شهری است. این امر می‌تواند میزان مقبولیت طرح را به میزان قابل توجهی ارتقا دهد.

منابع

- حبیبی، سید محسن و سعیدی‌رضوانی، هادی (۱۳۸۳) شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۴.
- شرکت مطالعات جامع حمل و نقل و ترافیک تهران (۱۳۸۳) مطالعات جابه‌جایی و حمل و نقل در طرح توسعه شهری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، گزارش فاز اول.
- طالب، مهدی (۱۳۸۰) دخالت نه، مشارکت، فصلنامه هفت شهر، شماره ۴، سازمان عمران و بهسازی شهری.
- نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری (۱۳۸۶) طرح راهبردی ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران)، دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.

- Amstein, R. Sherry (1969) *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4.
- Ehrenhalt, Alan (2009) *The Return of the Two-Way Street*, visited on www.governing.com.
- Foti, Jim (2009) *Hennepin and Ist Avenue*, both one-way for years, will each allow traffic to go in both direction, visited on startribune.com.
- Miami Valley Regional Planning Commission (2009) *Downtown Dayton Street Conversion Project*, visited on www.mvrpc.org.
- www.ci.minneapolis.mn.us

