

Solutions to improve the coordination of transportation and urban development plans in Iran: Explaining the challenges

Shahab Kermanshahi¹ - Department of Urban Planning and Management, School of Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran.

Mohsen Sadeghi - Bureau of Economic Evaluations and Management of Transport Efficiency, Ministry of Roads and Urban Development, Tehran, Iran.

Hamid Shamanian Esfahani - Department of Civil Engineering, Faculty of Civil Engineering, Architecture and Art, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Maryam Momeni - Department of Urban Planning and Management, School of Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran.

Received: 16 March 2022 Accepted: 15 January 2023

Highlights

- Iran's "Urban Master Plan" and "Transportation Master Plan" have been developed independently, typically across different time frames.
- Semi-structured interviews and context analysis were used to get expert knowledge to address the contradiction in the two development plans.
- This inconsistency of two development plans was revealed through discussions with the experts.
- Combining two separate blueprints into one may seem simple, but interviews reveal organizational obstacles make it challenging to implement.

Extended abstract

Introduction

Land use and transportation are dynamic processes that are interrelated. How land is used has an impact on transportation, and vice versa. The development of new highways and access to metropolitan areas may have an effect on the structure of urban areas. The growth that has occurred around ring roads is an example of how the expansion of transportation networks may guide urban growth. Therefore, urban planning must take into account this connection. However, Iran's "Urban Master Plan" and "Transportation Master Plan" have been developed independently, typically across different time frames, and with approval coming from two separate sources. This has led to inconsistency between the two plans, which can have negative consequences for urban development.

Theoretical Framework

The Transit Oriented Development (TOD) approach places an emphasis on the integration of land use and transportation. Through taking this strategy, accessibility is improved by providing passengers with a variety of transportation options. Private cars have the advantages of being quick, adaptable, and having a low capacity. The public transportation system is characterized by a large capacity, acceptable speed, and a minimal degree of flexibility. The non-motorized systems have a wide range of possibilities but are quite slow. The fundamental idea of development based on public transportation is that in order to create an alternative to the use of private automobiles, the benefits of public transportation and non-motorized modes of transportation should be combined, and accessibility should be taken into consideration. Therefore, non-motorized options compensate for the inflexibility of public transportation, while public transportation compensates for the slowness of these alternatives. This combination and replacement only work when the population, building density, and distance to services are suitable for walking.

¹ Responsible author: shkermanshahi@ut.ac.ir

Methodology

Semi-structured interviews were employed for this study. The focus of a semi-structured interview has been set in advance, and all respondents are asked the same questions; yet, they are free to react according to their own unique perspective. In order to address the issue of inconsistency that arose during the process of drafting the two primary development plans, we acquired the knowledge of subject matter experts through semi-structured interviews and contextual analysis.

Results and Discussion

The first category that has been derived from the interviews is titled “The Urgent Need to Coordinate Comprehensive Plans for Urban Development and Transportation.” This type of coordination is essential for the development of broad policies, comprehensive urban planning, and in-depth transportation studies. This inconsistency was revealed through discussions with experts. It is interesting to note that both transportation and urban planning organizations have emphasized the irregularities in plan design. For example, there is a lack of coordination between land use and the construction of new railway lines, traditional car-oriented development continues, and parking restrictions in city centers are inconsistent. Combining two separate blueprints into one may seem like a simple solution. However, expert interviews show that this solution does not directly solve the lack of coordination due to organizational challenges and the interests of specialized consultants in each sector. It is not a high priority for the set of actions to be taken. However, separating the information collection and modeling processes can lighten the burden of developing comprehensive plans, especially in the transportation sector, and provide a framework for the eventual integration of the planning preparation section in urban planning and transportation. This is especially true in the case of the former. It would seem that carrying out two different plans at the same time would be an efficient way to reduce inconsistency. This strategy is operationally preferable to combining two programs and has fewer obstacles. However, it has been shown to be impractical due to bureaucratic, technological, and, most importantly, institutional inequalities in previous experiences. Finding solutions to the earlier problems in the medium term before combining the two strategies could be successful.

Conclusion

Altering current trends was recommended as a short-term strategy. These ideas highlight the need to use the expertise of experts from multiple fields when developing comprehensive plans. Other suggestions for the short term include having urban planners and transportation experts collaborate to review and regulate overall urban plans. These measures could improve coordination between transportation and land use development. Finally, establishing specialized training and skill development programs, as well as using tools that are both easy and practical for integrated land use and transportation planning, can help to develop human resources and facilitate future process reforms.

Key words: Integrating land use and transportation, Urban Master Plan, Transportation Master Plan, Semi-structured interview.

Citation: Kermanshahi, S., Sadeghi, M., Shamanian Esfahani, H., Momeni, M. (2023) Solutions to improve the coordination of transportation and urban development plans in Iran: Explaining the challenges, *Motaleate Shahri*, 12(48), 69–82. <https://doi.org/10.34785/J011.2022.022.112>.

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Motaleate Shahri. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.



راهکارهای افزایش هماهنگی طرح‌های جامع حمل‌ونقل و شهرسازی در ایران: تبیین چالش‌ها

شهاب‌الدین کرمانشاهی^۱ - استادیار، گروه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
محسن صادقی - دانش‌آموخته دکتری تخصصی، دفتر ارزیابی‌های اقتصادی و مدیریت بهره‌وری حمل‌ونقل، وزارت راه و شهرسازی، تهران، ایران.
حمید شمعانیان اصفهانی - دانش‌آموخته دکتری تخصصی، گروه مهندسی عمران، دانشکده عمران، معماری و هنر، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
مریم مؤمنی - دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، گروه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۲۵ اسفند ۱۴۰۰ تاریخ پذیرش: ۲۵ دی ۱۴۰۱

چکیده

یکپارچگی ضعیف بین برنامه‌ریزی کاربری زمین و حمل‌ونقل می‌تواند منجر به مشکلات عمده‌ای از جمله اتلاف منابع برای اصلاح ناهماهنگی‌ها، تعریف کلان پروژه‌های ناسازگار یا دست‌کم ناهماهنگ در دو حوزه حمل‌ونقل و کاربری زمین و در نتیجه کاهش کارایی مدیریت شهری شود. در ایران، برنامه‌ریزی کاربری زمین در قالب «طرح جامع شهرسازی» و توسعه شبکه حمل‌ونقل در قالب «طرح جامع حمل‌ونقل» انجام می‌شود. در این مطالعه روند تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل با استفاده از مصاحبه نیمه ساختار یافته با ۲۰ نفر از متخصصان این دو حوزه مورد بررسی قرار گرفته است. علاوه بر این بررسی اسناد و ضوابط قانونی برای تکمیل مصاحبه‌ها انجام شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که روند حاکم بر تهیه و تصویب طرح‌های جامع حمل‌ونقل و شهرسازی تا حد زیادی مستقل از یکدیگر بوده و می‌توان گفت هماهنگی بین این دو طرح پایین است. در ادامه، با مرور تجارب خارجی در این زمینه و مصاحبه با مدیران شهری و متخصصان داخلی و خارجی، تلاش شده تا پیشنهادهایی به منظور بهبود هماهنگی بین این دو طرح ارائه شود. همچنین برای راهکارهای پیشنهادی مطرح شده در سه دسته شامل (۱) تلفیق طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در قالب یک طرح واحد، (۲) تهیه و تصویب همزمان طرح‌ها و (۳) اصلاح روند فعلی تصویب طرح‌های جامع حمل‌ونقل و شهرسازی، چالش‌هایی با استفاده از نتایج مصاحبه‌ها بیان شده است. در نهایت، با توجه به چالش‌های جدی تلفیق و انجام همزمان دو طرح، به نظر می‌رسد زمینه‌سازی برای تغییر نگرش در فرآیند تهیه و تصویب طرح‌ها و همچنین توسعه ابزارهای تحلیل یکپارچگی، راهکاری عملیاتی باشد.

واژگان کلیدی: یکپارچگی حمل‌ونقل و کاربری زمین، طرح جامع شهرسازی، طرح جامع حمل‌ونقل، مصاحبه نیمه ساختار یافته.

نکات برجسته

- «طرح جامع شهرسازی» و «طرح جامع حمل‌ونقل» به طور مستقل و معمولاً در بازه‌های زمانی متفاوت تدوین شده‌اند.
- برای رفع مغایرت در دو طرح توسعه، از مصاحبه‌های نیمه ساختار یافته و تحلیل مفاهیم برای کسب دانش تخصصی استفاده کردیم.
- این ناهماهنگی در دو طرح توسعه با گفت‌وگو با کارشناسان آشکار شد.
- ادغام دو طرح جداگانه در قالب یک طرح ممکن است ساده به نظر برسد، اما مصاحبه‌ها نشان می‌دهد که موانع سازمانی، اجرای آن را چالش برانگیز می‌کند.

۱. مقدمه

ارتباط بین کاربری زمین و حمل و نقل ارتباطی دو سویه، پیچیده و پویاست. به این صورت که تغییر کاربری زمین موجب تغییر در شبکه حمل و نقل می شود و برعکس (Holz-Rau & Scheiner, 2019: 128; Waddell, 2011: 209). مثلاً ایجاد معابر جدید و گسترش دسترسی به مناطق مختلف شهری می تواند بر ساخت و ساز و کالبد شهری آن منطقه اثرگذار باشد. همچنین، توسعه های مجاور معابر کمربندی به خصوص در شهرهای شمالی کشور نمونه ای از عملکرد تحریک کننده توسعه شبکه حمل و نقل بر کاربری هاست. بنابراین در برنامه ریزی توسعه شهر باید این ارتباط در نظر گرفته شود. با این حال در ایران، برنامه ریزی کاربری زمین در مقیاس شهری در قالب «طرح جامع شهرسازی» و برنامه ریزی حمل و نقل در همین مقیاس در قالب «طرح جامع حمل و نقل» به صورت جداگانه، معمولاً در دو زمان متفاوت و با دوروند تصویب مستقل انجام می شوند. با توجه به نگرانی در خصوص ناهماهنگی سیاست های اتخاذ شده در این دو طرح، مصاحبه با کارشناسان با تجربه حوزه مدیریت شهری مشتمل بر متخصصان شهرسازی و حمل و نقل شهری با هدف روشن تر کردن ابعاد این مسئله و یافتن راهکار مناسب برای غلبه بر این مشکل انجام شده و نتایج آن در این مقاله ارائه شده است.

طرح جامع حمل و نقل در عمل به مسائل عرضه و تقاضای حمل و نقل شهری می پردازد و بر حسب نیاز تقاضای برآورد شده در افق طرح، پروژه هایی را برای بهبود وضعیت ترافیک پیشنهاد می نماید. یکی از اهداف سنتی در این طرح ها افزایش سرعت سفرها و به صورت همزمان کاهش تأخیر در شبکه با استفاده از توسعه تقاطع های غیر همسطح، تعریض معابر و اضافه کردن معابر بزرگراهی است. این تصمیمات و تصمیمات دیگر ممکن است ناهمسو با اهداف کلان در برنامه ریزی کاربری زمین و یا در تضاد با هویت بافت های مجاور آنها باشند. حتی تصمیماتی مثل توسعه سیستم های حمل و نقل همگانی که در ظاهر همسو با اهداف توسعه پایدار و کاهش مصرف انرژی است، اگر فاقد نگاه جامع و ملاحظات برنامه ریزی کاربری زمین باشد، ممکن است دست کم اثربخشی و بهره وری توسعه حمل و نقل همگانی را کاهش دهد.

از طرف دیگر، طرح جامع شهرسازی به تعیین محدوده قانونی و حریم شهر، پهنه بندی کاربری زمین و نظام کالبدی ساختمان ها و چگونگی رشد مناطق مختلف شهر برای پاسخگویی به جمعیت پیش بینی شده در افق طرح و نیازهای آنها می پردازد. در واقع طرح جامع شهرسازی حدود و الزامات مربوط به ساخت و سازهای جدید در نواحی مختلف شهر را براساس نوع کاربری آن نواحی مشخص می کند. توسعه مناطق جدید شهری بدون نگاه جامع به زیرساخت های حمل و نقل و عدم فراهم شدن دسترسی عادلانه برای گروه های مختلف ساکنان، یکی از مشکلاتی است که در برنامه ریزی کاربری زمین جدا از برنامه های کلان حمل و نقل، محتمل است.

بررسی اجمالی موضوعات مورد بحث در طرح های جامع شهرسازی و حمل و نقل و ارتباط قوی و اثرگذاری متقابل هریک از دو طرح بر دیگری اهمیت هماهنگی رویه ای و محتوایی این طرح ها را روشن می کند. نخست، این دو طرح باید از منظر روند تهیه هماهنگ باشند

که تصمیمات متناقض و ناهماهنگ که به کاهش اثربخشی آنها می انجامد، اتخاذ نشود. دوم، هماهنگی از منظر محتوایی و همسویی اهداف کلان باید تضمین شود تا برنامه های آنها به هم افزایی برای رسیدن به اهداف بینجامد.

از طرف دیگر، بررسی مطالعات گذشته در خصوص طرح های جامع شهرسازی در ایران نشان می دهد که این مطالعات غالباً بر ارزیابی میزان تحقق پذیری طرح ها (Ebrahimi et al., 2022: 17; Salaripour et al., 2022: 132; Zamani, 2021: 132) و یا ارزیابی طرح ها از منظر هماهنگی با رویکردهای نوین شهرسازی و علل ناکارآمدی آنها (Rahmani, 2021: 204) متمرکز بوده و در هیچ یک از مطالعات قبلی به موضوع عدم هماهنگی طرح های جامع شهرسازی و حمل و نقل در ایران پرداخته نشده و راهکارهایی برای ایجاد این هماهنگی ارائه نشده است. بنابراین در این مطالعه و با هدف ایجاد نوآوری در مطالعات مربوط به طرح های جامع شهری، ارزیابی میزان هماهنگی این دو طرح از نظر رویه ای و ارائه راهکارهایی برای افزایش این هماهنگی از منظر روند تهیه و تصویب، مد نظر قرار گرفته و تلاش شده با استفاده از تجارب بین المللی و استفاده از دانش متخصصان با تجربه داخلی، راهکارهایی برای افزایش هماهنگی این دو طرح از منظر فرآیندی پیشنهاد شود. همچنین چالش های مرتبط با راهکارهای پیشنهادی نیز تبیین شده است.

پس از مقدمه، مبانی نظری یکپارچگی کاربری زمین و حمل و نقل و مرور تجارب در این مقوله ارائه می شود. سپس روند موجود حاکم بر طرح های توسعه شهری و طرح جامع حمل و نقل آمده است. پس از آن، روش تحقیق مورد استفاده در این مطالعه که تحلیل محتوای مصاحبه های نیمه ساختار یافته است، بیان می شود و در بخش بعد از آن، نتایج مصاحبه با متخصصان ارائه شده است. در نهایت پیشنهادات اصلاحی برای افزایش هماهنگی بین این دو طرح و چالش های مرتبط با آنها ارائه شده است.

۲. چارچوب نظری

طی سال های اخیر، موضوع یکپارچگی برنامه ریزی حمل و نقل و کاربری زمین در سطح بین المللی بسیار مورد توجه قرار گرفته است. به دلیل افزایش اثرات نامطلوب زیست محیطی و اجتماعی ناشی از سلطه خودروی شخصی بر شهرها، لزوم توجه به این مبحث، بیش از پیش مشخص شده است. یکی از ریشه های این مشکل را می توان در عدم یکپارچگی برنامه ریزی حمل و نقل و کاربری زمین جست و جو کرد (Hrelja, 2015: 10; Stanley, 2014: 382; Ward et al., 2007: 11).

یکی از رویکردهای توسعه شهری پایدار که بر لزوم یکپارچگی برنامه ریزی حمل و نقل و کاربری زمین تأکید می کند، رویکرد توسعه مبتنی بر حمل و نقل همگانی است (Chang & Murakami, 2019: 2; Vale, 2015: 70; Azadi et al., 2017: 62). این رویکرد، دسترس پذیری را تسهیل کرده و افزایش می دهد؛ چرا که شیوه های سفر رقیبی برای خودروی شخصی فراهم می آورد. هریک از شیوه های سفر ویژگی هایی دارند. خودروی شخصی سرعت و انعطاف پذیری بالایی نسبت به سایر شیوه ها دارد اما ظرفیت جابه جایی آن کم است. در حالی که حمل و نقل همگانی ظرفیت بالایی داشته و سرعت آن نیز قابل قبول است ولی

همچنین هماهنگی طیف وسیعی از مسائل مربوط به عملکرد و توسعه سیستم حمل و نقل یک شهر است. آنها همچنین بر ضرورت ایجاد هماهنگی بین برنامه ریزی کاربری زمین و توسعه سیستم حمل و نقل تأکید دارند؛ چرا که ساخت وسازه‌های جدید بدون دسترسی کافی به زیرساخت‌های حمل و نقلی منجر به ازدحام می‌شوند.

در ایران، طرح فرادستی که سیاست‌های کلان و جهت‌گیری توسعه را در حوزه شهرسازی مشخص می‌کند، «طرح جامع شهرسازی» و طرح فرادستی که سیاست‌های کلان حمل و نقلی را در مقیاس شهری تعیین می‌کند، «طرح جامع حمل و نقل و ترافیک» نام دارد. این پژوهش، میزان یکپارچگی این دو طرح را بررسی کرده و راه‌هایی برای بهبود ارتباط و هماهنگی بین آنها ارائه می‌دهد. در ادامه، روند بررسی و تصویب این طرح‌ها مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۲.۱. روند بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و حمل و نقل

در کشور

۲.۱.۱. طرح‌های جامع شهرسازی

شورای برنامه‌ریزی و توسعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مراجع بررسی و تصویب طرح‌های توسعه شهری هستند. شورای برنامه‌ریزی و توسعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به منظور هماهنگی و تصمیم‌گیری در امور برنامه‌ریزی، توسعه و عمران استان‌ها و نظارت بر آنها و همچنین هدایت و تصویب طرح‌ها در چارچوب برنامه‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان، در کلیه استان‌های کشور تشکیل شده است (https://shenasname.ir/mporg/3145-51551, 13/10/21).

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یکی از زیرمجموعه‌های وزارت راه و شهرسازی است که به منظور هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی تأسیس شده است.

روند بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهری برای شهرهای با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر و شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر با یکدیگر متفاوت است. تهیه، تصویب و ابلاغ طرح‌های جامع شهرهای با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر، بر اساس فرآیند نشان داده شده در فلوجارت تصویر شماره ۱ صورت می‌گیرد. بر اساس این فلوجارت، در ابتدا مشاور شهرساز واجد صلاحیت برای تهیه طرح جامع شهری، توسط اداره کل راه و شهرسازی استان انتخاب می‌شود. پس از آن، این مشاور نسبت به تهیه طرح جامع شهری اقدام می‌کند. در ادامه طرح جامع تهیه شده، توسط کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی استان مورد بررسی قرار می‌گیرد و پس از آن، طرح یادشده به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان ارسال می‌شود. پس از این که طرح جامع شهری توسط شورای مذکور مورد بررسی و تصویب قرار گرفت برای انجام ادامه روند، به دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ارسال می‌شود. در این مرحله، طرح در کمیته فنی دبیرخانه شورای عالی مطرح می‌شود و پس از بررسی‌های صورت گرفته، اصلاحات مورد نیاز پیشنهاد می‌گردد. در مرحله بعد، اصلاحات انجام شده مورد بررسی نهایی قرار می‌گیرد و در صورت تأیید، نسبت به تصویب طرح توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اقدام می‌شود. در انتها نیز طرح جامع شهری مصوب، توسط رئیس شورای عالی ابلاغ می‌گردد (https://www.mrud.ir /, 13/10/21).

ضعف آن در انعطاف‌پذیری پایینش است. شیوه‌های غیر موتوری نیز اگرچه انعطاف‌پذیری و ظرفیت بالایی دارند اما از سرعت پایینی برخوردارند. ایده اصلی در توسعه مبتنی بر حمل و نقل همگانی این است که اگر بنیاد جایگزینی برای خودروی شخصی ایجاد شود، باید نقاط قوت دو شیوه سفر حمل و نقل همگانی و غیر موتوری با هم ترکیب شود و به نوعی دسترس‌پذیری بر مبنای حمل و نقل همگانی ارزیابی شود (Xu & Yang, 2019: 476). بدین ترتیب انعطاف‌پذیری پایین حمل و نقل همگانی به وسیله شیوه‌های غیر موتوری جبران می‌شود و سرعت کم شیوه‌های غیر موتوری نیز توسط حمل و نقل همگانی تعدیل می‌شود. اما باید توجه داشت که این ترکیب و جایگزینی تنها زمانی موفق عمل می‌کند که توزیع خدمات و تراکم جمعیتی و ساختمانی مناسب و مقیاس تحلیل محیط انسان ساخت و فاصله پیاده‌روی قابل قبول باشد (Harirchian et al., 2021: 1072; Motieyan & Mesgari, 2018: 92).

برای تحقق یکپارچگی شبکه حمل و نقل و کاربری زمین، گام نخست، برنامه‌ریزی صحیح در این راستاست. هرچند یکپارچگی و هماهنگی بین شقوق مختلف برنامه‌ریزی یک چالش جدی است، با این حال برای تحقق آن باید تلاش کرد (van Geet et al., 2019: 91). چالش‌های نهادی یکپارچگی کاربری زمین و حمل و نقل با هدف رسیدن به اهداف پایداری هم در کشورهای در حال توسعه (Pojani & Stead, 2018: 90) و هم در کشورهای پیشرفته مورد توجه قرار گرفته است (Solá et al., 2018: 1).

بر اساس نتایج مطالعه‌ای که به بررسی ارتباط بین برنامه‌ریزی شهری و طرح جامع حمل و نقل در سه شهر آنکارا، ازمیر و بورسا در کشور ترکیه می‌پردازد، تعامل متقابلی بین حمل و نقل شهری و کاربری زمین وجود دارد و تصمیمات مربوط به کاربری زمین بر نوع و مقیاس سیستم حمل و نقل مورد نیاز در یک منطقه تأثیر می‌گذارد (Varankaya M., 2019: 143). در مطالعه مزبور، بر اساس نظرات تعدادی از خبرگان و نمایندگان سازمان‌های مختلف که در برنامه‌ریزی‌های شهری و مسائل حمل و نقلی در کشور ترکیه دخیل هستند، نخستین پیشنهاد برای انعکاس شرایط واقعی و ارائه راه حل‌های مؤثر حمل و نقلی، انجام فرآیندهای برنامه‌ریزی فضایی و تهیه طرح جامع حمل و نقل شهری به طور همزمان بوده است. پیشنهاد دوم این بوده است که برنامه‌های فضایی باید اندکی قبل از طرح جامع حمل و نقل تهیه شوند (Varankaya M., 2019: 149). یکی دیگر از نکات شایان ذکر این است که طرح‌های جامع حمل و نقل در کشور ترکیه غالباً به دلیل این که دولت محلی تمایل به ساخت یک زیرساخت حمل و نقلی جدید دارد، تهیه می‌شوند. همچنین طرح‌های جامع حمل و نقل در مواردی که برای یک پروژه نیاز به بودجه از طرف دولت مرکزی است و منابع مالی دولت محلی برای پروژه یادشده کفایت نمی‌کند، برای کسب موافقت دولت مرکزی و تصویب پروژه مدنظر به کار می‌روند.

در مطالعه‌ای دیگر در روسیه (Shesterov & Drozdova, 2017: 611)، توصیه‌هایی برای شهرهای روسیه در زمینه تدوین سیاست‌های حمل و نقلی کارآمد ارائه شده است که عمدتاً مربوط به ایجاد ساختارهای جدید و تشکیل گروه‌های متخصص حمل و نقل در شهرداری‌ها، برای تدوین استراتژی‌های توسعه در زمینه برنامه‌ریزی ارضی و حمل و نقل و

به شورای هماهنگی ترافیک استان ارسال می‌شود. در صورت تأیید شورای هماهنگی ترافیک استان، طرح برای دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور ارسال می‌گردد. در این مرحله، طرح جامع مورد نظر، در کمیته فنی دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مطرح می‌گردد و پس از بررسی‌ها و انجام اصلاحات لازم، نسبت به ارسال طرح به شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور اقدام می‌شود. در انتها نیز طرح جامع حمل‌ونقل مصوب، توسط وزیر کشور ابلاغ می‌گردد (Department of Technical and Execution Affairs, 2016).

۲.۱.۳. تحلیل روند تهیه و تصویب طرح‌های جامع حمل‌ونقل و

شهرداری

همان‌طور که گفته شد، طرح‌های جامع شهرداری و حمل‌ونقل دارای روندهای متفاوتی در مراحل تهیه و تصویب هستند. در طرح‌های جامع شهرداری انتخاب مشاور توسط ادارات کل راه و شهرداری استان‌ها انجام می‌شود، در حالی که مشاور طرح جامع حمل‌ونقل را شهرداری‌ها تعیین می‌کنند. بنابراین کارفرمای این طرح‌ها، دو نهاد متفاوت هستند. هر دو طرح در مراحل اولیه تصویب، توسط نهادهای استانی مورد بررسی قرار می‌گیرند. طرح جامع شهرداری برای بررسی و تصویب به شورای برنامه‌ریزی استان فرستاده می‌شود و طرح جامع حمل‌ونقل توسط شورای هماهنگی ترافیک استان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. پس از بررسی‌های انجام شده در سطح استان، هر یک از طرح‌ها به سازمان‌های بالادستی در سطح وزارتخانه ارسال می‌شوند. طرح جامع شهرداری توسط شورای عالی شهرداری و معماری ایران در وزارت راه و شهرداری بررسی می‌شود و فرآیند بررسی و تصویب طرح جامع حمل‌ونقل نیز در شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور که تحت نظر وزارت کشور عمل می‌کند، انجام می‌شود.

نکته قابل توجه در مورد روند تصویب این دو طرح، مسیر کاملاً مجزای پیش‌بینی شده در قانون برای بررسی آنهاست. در واقع فرآیند تهیه و تصویب طرح جامع شهرداری به صورت کامل به وزارت راه و شهرداری سپرده شده و وزارت کشور نیز به عنوان نهاد مسئول تهیه و تصویب طرح جامع حمل‌ونقل در نظر گرفته شده است. علاوه بر جدایی و ناهماهنگی انجام این طرح‌ها، عدم همزمانی آنها نیز موضوع دیگری است که در سال‌های اخیر فرآیند تهیه و اجرای این طرح‌ها را با چالش روبه‌رو کرده است. البته در سال 1394 قانونی توسط هیئت دولت مصوب شد که بر لزوم همزمانی انجام این طرح‌ها در شهرهای با جمعیت 100 هزار نفر و بیشتر تأکید داشت. در یکی از تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران در این سال که به موضوع اجرای اقدامات مربوط به حمل‌ونقل طی زمانبندی تعیین شده توسط دستگاه‌های مقرر اختصاص دارد، در مورد همزمانی تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرداری و حمل‌ونقل بحث شده است (https://rc.majlis.ir/fa/law/show/947882, 13/10/21).

بر اساس این مصوبه «تهیه و تصویب همزمان طرح‌های جامع شهری و حمل‌ونقل و ترافیک (آمدوشد) در شهرهای بالاتر از یک صد هزار نفر در قالب مصوبات شورای عالی شهرداری و معماری ایران» الزام شده است. در این مصوبه، وزارت راه و شهرداری و وزارت کشور به عنوان دستگاه‌های مجری، شهرداری‌ها به عنوان دستگاه همکار و کمیسیون

روند فعلی حاکم بر بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر، در فلوجارت تصویر شماره ۲ قابل مشاهده است. بر اساس قانون، ابتدا طرح جامع تهیه شده توسط مشاور منتخب اداره کل راه و شهرداری استان، به کارگروه امور زیربنایی و شهرداری استان ارسال شده و ضمن دریافت نظرات این کارگروه، اقدام به ارسال طرح به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌شود. در صورت تأیید این شورا، طرح مورد نظر به دبیرخانه شورای عالی شهرداری و معماری ایران ارسال می‌شود تا از لحاظ وضعیت انطباق با سیاست‌های شورای عالی، توسط کمیته بررسی طرح مورد ارزیابی قرار گیرد. در صورت مطابقت با سیاست‌های شورای عالی، عدم مغایرت طرح با سیاست‌های مذکور اعلام می‌شود و پس از آن مجوز ابلاغ طرح صادر می‌گردد. بدین ترتیب و پس از دریافت مجوز ابلاغ، طرح جامع شهری توسط استاندار ابلاغ می‌گردد. در صورت مغایرت طرح با سیاست‌های شورای عالی، طرح یادشده با ذکر موارد مغایرت برای اصلاح به کارگروه امور زیربنایی و شهرداری استان عودت داده می‌شود. بدین ترتیب طرح جامع عودت داده شده پس از اصلاح موارد مغایرت، دوباره باید روند تعریف شده را طی کند تا در انتها و پس از بررسی‌های مورد نیاز، مجوز ابلاغ را دریافت کرده و توسط استاندار ابلاغ گردد (/https://www.mrud.ir/13/10/21).

۲.۱.۲. طرح‌های جامع حمل‌ونقل

شهرداری، شورای هماهنگی ترافیک استان و شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مراجع بررسی و تصویب طرح‌های جامع حمل‌ونقل هستند. شهرداری‌ها متشکل از معاونت‌های مختلفی هستند که به عنوان بازوی اجرایی شورای اسلامی شهر، انجام وظایف مشخصی را عهده‌دار می‌شوند. معاونت حمل‌ونقل و ترافیک به عنوان یکی از این معاونت‌ها، نهاد مسئول بررسی و تأیید مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل در شهرداری است. شورای هماهنگی ترافیک استان‌ها به عنوان زیرمجموعه استانداری‌های کشور و به ریاست استاندار یا معاون هماهنگی امور عمرانی تشکیل می‌شوند. وزارت کشور دارای معاونت‌های مختلفی است که از این بین، معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی به عنوان معاونت تأثیرگذار و سیاست‌گذار در زمینه حمل‌ونقل شهری قابل اشاره است. در این معاونت، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و دفتر حمل‌ونقل و ترافیک، متولی امور حمل‌ونقل و ترافیک در کشور و شهرهاست.

بررسی و تصویب طرح‌های جامع حمل‌ونقل شهرهای کشور بر اساس فلوجارت تصویر شماره ۳ صورت می‌گیرد. بر اساس این فلوجارت، در ابتدا مشاور مسئول تهیه و تدوین طرح جامع حمل‌ونقل، توسط شهرداری شهر مربوطه انتخاب می‌شود. پس از این مرحله، مشاور منتخب نسبت به تهیه طرح جامع حمل‌ونقل اقدام می‌کند و در جریان کار موارد مهم و حائز اهمیت را با شهرداری، شورای هماهنگی ترافیک استان و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور در میان می‌گذارد. در صورت تأیید نهادهای یادشده و پس از انجام اصلاحات مدنظر آنها، تهیه طرح جامع مربوطه به پایان می‌رسد و در ادامه، مراتب تأیید نهایی طرح شروع می‌شود. بعد از تأیید طرح جامع حمل‌ونقل توسط شهرداری، طرح یادشده برای دریافت تأییدیه

خاص امور کلانشهر تهران و سایر کلانشهرها به عنوان دستگاه ناظر بر این پیشنهاد تعیین شده‌اند (<https://rc.majlis.ir/fa/law/>) (show/947882, 13/10/21).

۳. روش

تحقیق حاضر به لحاظ ماهیت از نوع کاربردی بوده و به لحاظ روش از نوع تحلیلی، تفسیری است. مراحل اصلی در تحقیق حاضر شامل انتخاب روش تحقیق، جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز و تحلیل اطلاعات است. در ادامه، توضیحات مربوط به هر مرحله ارائه شده است.

۳.۱. انتخاب روش تحقیق

در صورتی که مفاهیم یک پدیده و با روابط بین مفاهیم آن به صورت کامل مشخص نشده باشد، معمولاً از روش پژوهش کیفی برای درک بهتر آن پدیده استفاده می‌شود (Houman, 2011: 8). همچنین برای پرداختن به موضوعاتی که در ارتباط با اندیشه و تفکر در کلیت یک پدیده است و آمار و اطلاعات عینی برای آن وجود ندارد، رجوع به اندیشه‌های مختلف بهترین روش است (Rahmani et al., 2019: 8). بنابراین به سبب این که موضوع ایجاد هماهنگی بین طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در مطالعات پیشین کمتر مورد توجه بوده و کلیت آن نیازمند بحث و بررسی است، برای انجام مطالعه حاضر نیز از روش کیفی تحلیل محتوا استفاده شده است.

۳.۲. جمع‌آوری اطلاعات

مصاحبه یکی از تکنیک‌های متداول تحقیقات کیفی برای جمع‌آوری اطلاعات است. پی بردن به آنچه در ذهن مخاطب است، هدف مصاحبه است (Delavar, 2010: 323). یکی از انواع مصاحبه‌ها، مصاحبه نیمه ساختار یافته است که در این مطالعه مورد استفاده

قرار گرفته است. مصاحبه نیمه ساختار یافته، مصاحبه‌ای است که در آن، محورهای سئوالات مصاحبه از قبل مشخص می‌شود و از تمام پاسخ دهندگان، پرسش‌های مشابه پرسیده می‌شود، اما آنها آزادند به هر طریقی که می‌خواهند پاسخ دهند. البته در راهنمای مصاحبه، جزئیات مصاحبه، شیوه بیان و ترتیب آنها بیان نمی‌شود. این موارد در طی فرآیند مصاحبه تعیین می‌شوند (Karimi & Nasr, 2013: 74).

گروه نخست به منظور انجام مصاحبه، متشکل از متخصصان حوزه‌های برنامه‌ریزی شهری و حمل‌ونقل بوده که از بین اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و متخصصان دارای تجربه در تهیه طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل انتخاب شده‌اند. در ادامه با استفاده از تکنیک زنجیره‌ای (گلوله برفی)، گروه‌های بعدی برای مصاحبه توسط همین افراد معرفی شده‌اند. انجام مصاحبه با خبرگان تا جایی تداوم می‌یابد که دیگر منجر به یافتن مفهوم جدیدی نشود و در اصطلاح، پژوهش به اشباع نظری و کفایت برسد (Elder, 2009: 8). با توجه به این که تحقیق حاضر در دوران شیوع ویروس کرونا انجام شده، برای انجام مصاحبه از روش تماس تصویری مجازی استفاده شده است. در جدول شماره ۱ مشخصات کلی افراد مورد مصاحبه، آورده شده است. محورهای اصلی سئوالات مصاحبه عبارتند از:

- موضوع هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل تا چه میزان اهمیت دارد و ضروری است؟
- بر اساس تجارب شما عدم هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل چه چالش‌ها و مشکلاتی را در پی داشته است؟
- انجام همزمان طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل تا چه میزان به ایجاد هماهنگی بین این طرح‌ها کمک می‌کند و با چه چالش‌هایی روبه‌رو است؟
- بر اساس تجارب شما چه راهکارهایی برای افزایش هماهنگی بین این دو طرح قابل پیشنهاد است؟

جدول شماره ۱: حوزه‌های تخصصی و سوابق سنوات و تجارب مصاحبه‌شوندگان

ردیف	حوزه تخصصی	تجربه (سال)	کد	برخی فعالیت‌های مرتبط
۱	شهرسازی	۳۵	[U1]	دارای سابقه مدیریت در حوزه شهرسازی و معماری شهرداری تهران
۲	شهرسازی	۳۵	[U2]	دارای سابقه مدیریت در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و شهرداری تهران
۳	شهرسازی	۳۵	[U3]	فعال در حوزه مهندسی مشاور شهرسازی و معماری، تهیه‌کننده طرح‌های تفصیلی بافت‌های تاریخی
۴	شهرسازی	۳۰	[U4]	عضو هیئت علمی دانشگاه، دارای سابقه مدیریت در وزارت راه و شهرسازی
۵	شهرسازی	۳۰	[U5]	فعال در حوزه مهندسی مشاور شهرسازی و معماری، تهیه‌کننده طرح‌های جامع و تفصیلی
۶	شهرسازی	۲۸	[U6]	دارای سابقه مدیریت در معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران
۷	شهرسازی	۲۲	[U7]	عضو هیئت علمی دانشگاه، دارای تجربه در مطالعات توسعه مبتنی بر حمل‌ونقل همگانی
۸	شهرسازی	۱۸	[U8]	فعال در حوزه طراحی شهری دارای تجربه مطالعات شهری در استرالیا
۹	شهرسازی	۱۳	[U9]	عضو هیئت علمی، دارای تجربه در تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی
۱۰	شهرسازی	۱۱	[U10]	عضو هیئت علمی، دارای تجربه در تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی
۱۱	حمل و نقل	۳۵	[T1]	دارای سابقه مدیریت دیپارتمان حمل‌ونقل و ترافیک برلین
۱۲	حمل و نقل	۳۰	[T2]	عضو هیئت علمی دانشگاه، مدیر دیپارتمان تخصصی حمل‌ونقل یکی از ایالات آمریکا
۱۳	حمل و نقل	۲۲	[T3]	عضو هیئت علمی دانشگاه، فعال در تهیه طرح‌های جامع حمل‌ونقل
۱۴	حمل و نقل	۲۲	[T4]	دارای سابقه کارشناسی و مدیریت در دبیرخانه هماهنگی ترافیک شهرهای کشور
۱۵	حمل و نقل	۲۰	[T5]	دارای سابقه انجام مطالعات حمل‌ونقل در طرح‌های جامع و تفصیلی شهری
۱۶	حمل و نقل	۱۹	[T6]	دارای سابقه مدیریت در معاونت حمل و نقل و ترافیک شهرداری اصفهان
۱۷	حمل و نقل	۱۹	[T7]	عضو هیئت علمی دانشگاه، دارای سابقه در تهیه طرح‌های جامع حمل و نقل
۱۸	حمل و نقل	۱۸	[T8]	فعال در حوزه تهیه طرح‌های جامع حمل‌ونقل
۱۹	حمل و نقل	۱۷	[T9]	فعال در حوزه تهیه طرح‌های جامع حمل‌ونقل
۲۰	حمل و نقل	۱۵	[T10]	دارای سابقه فعالیت در دبیرخانه شورای هماهنگی ترافیک استان البرز

۳.۳. تحلیل اطلاعات

برای تحلیل اطلاعات به دست آمده از مصاحبه‌ها، از روش «تحلیل محتوا» استفاده شده است. تحلیل محتوا محققان را قادر می‌سازد که با یک روش منظم در بین حجم زیادی از داده‌های موجود در پژوهش جست‌وجو نموده و یافته‌های خود را طبقه‌بندی کنند (Elo & Kyngas, 2008: 110).

تحلیل محتوای استفاده شده در این بخش به روش «تحلیل محتوای استقرایی» است. در این روش، پس از جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها، نوبت به سازماندهی کیفی آنها می‌رسد که شامل کدگذاری باز، دسته‌بندی و چکیده‌سازی است. کدگذاری باز به این معناست که هنگام خواندن مصاحبه‌ها، عناوین و یادداشت‌هایی برای صحبت‌ها نوشته می‌شود. مصاحبه‌ها یک بار دیگر خوانده شده و عناوین در حاشیه متن نوشته می‌شوند. عناوین جمع‌آوری شده از حاشیه به صفحات کدگذاری منتقل می‌شوند و در این مرحله دسته‌ها تولید می‌شوند. پس از کدگذاری باز و ایجاد دسته‌ها، خود این دسته‌ها در عناوین کلی‌تر گروه‌بندی می‌شوند تا با این کار تعداد دسته‌ها کاهش پیدا کند. در مرحله آخر که چکیده‌سازی است، پژوهشگر با استفاده از گروه‌بندی کلی دسته‌ها به عنوان دسته‌های اصلی، سعی در فرموله کردن توصیف کلی از موضوع تحقیق دارد. کار مختصرسازی تا جایی که امکان پذیر و منطقی باشد ادامه پیدا می‌کند (Elo & Kyngas, 2008: 110).

۴. بحث و یافته‌ها

۴.۱. مصاحبه با صاحب‌نظران حوزه‌های حمل‌ونقل و شهرسازی و تحلیل یافته‌ها

با هدف ریشه‌یابی دلایل عدم هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در کشور، تبعات ناشی از این موضوع و همچنین شناخت راهکارهای اصلاح رویکرد موجود و دستیابی به راهبردهای موردنیاز برای رسیدن به این هدف، مصاحبه‌هایی با متخصصان صورت گرفته است. افراد متخصص از بین کارشناسان خبره فعال در زمینه تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در هر دو بخش کارفرمایی و مشاور انتخاب شده‌اند (جدول شماره ۱). همان‌طور که اشاره شد، محوریت اصلی این مصاحبه‌ها بر موضوع عدم هماهنگی بین طرح‌های جامع حمل‌ونقل و شهرسازی متمرکز است. بر اساس تحلیل محتوای انجام شده روی مصاحبه‌ها، شش مقوله اصلی عبارتند از: ۱- لزوم هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل، ۲- شرایط فعلی حاکم بر تهیه طرح‌های جامع حمل‌ونقل و شهرسازی در ایران، ۳- توجه به تجارب خارجی در خصوص هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل، ۴- لزوم اصلاح فرآیند تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل، ۵- لزوم ایجاد تغییرات اساسی در ساختار تهیه طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل و ۶- آموزش، توسعه ابزارها و تغییر نگرش در برنامه‌ریزی.

محتوای مصاحبه‌ها بر اساس روش تحلیل محتوای استقرایی مورد تحلیل قرار گرفته و مقوله‌های اصلی استخراج شده است. برای نمونه یافته‌های مصاحبه‌ها در خصوص مقوله استخراجی اول در قالب جدول شماره ۲ گزارش شده است.^۱ برای فراهم شدن امکان تفسیر

بهتر، کد گوینده اصلی (مطابق جدول شماره ۱) برای هر یک از جملات گزارش شده آورده شده است. علاوه بر آن، در صورتی که سایر مصاحبه‌شوندگان نیز به همان موضوع اشاره مستقیمی داشته‌اند، کد مربوط به آنها نیز بیان شده است. این کار برای امکان بررسی تواتر بیان یک گزاره و مشابهت‌ها و تفاوت‌های افراد بیان‌کننده آن گزاره انجام شده است. به عنوان مثال نخستین گزاره در جدول شماره ۲ توسط مصاحبه‌شونده با کد [U1] بیان شده ولی گزاره‌های با مضامین مشابه در مصاحبه با متخصصان کدهای [U3]، [T7] و [U4] هم مشاهده شده است. به این ترتیب مشخص می‌شود چهار متخصص (سه نفر از حوزه شهرسازی و یک نفر از حمل‌ونقل) به این گزاره اشاره کرده‌اند.

نخستین مقوله اصلی استخراج شده از مصاحبه‌ها «لزوم هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل» است (جدول شماره ۲). الزام ایجاد این هماهنگی تنها به انجام مطالعات جامع شهرسازی و حمل‌ونقل محدود نمی‌شود و باید در سیاست‌های کلان توسعه شهری نیز دیده شود. مصادیق این ناهماهنگی در مصاحبه با متخصصان در شهرهای مختلف کشور مانند تهران، قزوین، اصفهان، شیراز و مشهد بیان شد. نکته جالب توجه این است مشکل ناهماهنگی طرح‌ها از جانب هر دو گروه حمل‌ونقل و شهرسازی مورد تأکید قرار گرفته است. مسئله هماهنگی کاربری زمین با توسعه خطوط ریلی جدید، مسائل مرتبط با خودرومحوری در بافت‌های تاریخی و سیاست‌های متناقض در حوزه تأمین پارکینگ در بخش مرکزی شهرها مورد اشاره قرار گرفته است.

دومین مقوله اصلی که از خلال مباحث مطرح شده توسط مصاحبه‌شوندگان به دست آمد، توجه و تأکید ویژه غالب ایشان به «روندهای موجود حاکم بر تهیه طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در ایران» بود. بررسی روند موجود تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در بیان مصاحبه‌شوندگان نشان‌دهنده عدم یکپارچگی طرح‌های یادشده در وضعیت کنونی است. از جمله نکات مطرح شده در این حوزه، عدم توجه به ارتباط متقابل حمل‌ونقل و کاربری زمین در تهیه طرح‌های یادشده، مستقل بودن فرآیند تهیه و تصویب طرح‌ها (از نظر زمانی و محتوایی)، نبود سازوکار مناسب برای تلفیق این دو طرح و عدم ارتباط مشاوران و متخصصان دو حوزه شهرسازی و حمل‌ونقل در هنگام تهیه و تصویب این طرح‌ها بیان شده است. توجه بیش از حد تصمیم‌گیران و مدیران شهری به ابرپروژه‌های حمل‌ونقلی و عدم توجه آنها به رویکردهای نوین توسعه پایدار حمل‌ونقل از اثرات منفی عدم هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در وضع موجود است. مطالب مطرح شده در ذیل این مقوله حاکی از مسائل جدی در روند فعلی برنامه‌ریزی است که نحوه مواجهه با این مسائل در تحلیل راهکارهای پیشنهادی باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

«توجه به تجارب خارجی در زمینه هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل»، مقوله سوم اصلی مستخرج از مصاحبه‌هاست. بر اساس مطالب بیان شده و کنترل اسناد، انجام طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در کشورهای آمریکا و استرالیا، در قالب یک مطالعه واحد است. این در حالی است که در کشور آلمان، مشابه آنچه در ایران انجام

۱ از افزایش حجم مطالب حذف شده است.

۱ جداول پیوست مربوط به مقوله‌های استخراجی دوم تا ششم به دلیل جلوگیری

زبان مشترک بین فارغ‌التحصیلان و در نتیجه حرفه‌مندان این دو حوزه دامن زده است. بنابراین لازم است تا حرفه‌مندان این دو حوزه با مبنای نظری و ابزارهای مورد استفاده در مطالعات و برنامه‌ریزی هر دو شاخه و تجربیات برنامه‌ریزی در ایران بیشتر آشنا شوند. همچنین تغییر نگرش از برنامه‌ریزی خودرو محور که هم بین حرفه‌مندان حوزه حمل‌ونقل و هم در میان برخی شهرسازان با تجربه مشاهده می‌شود، مورد نیاز است. همزمان با فرآیند نسبتاً طولانی تغییر نگرش، امکان همگرایی و ایجاد زبان مشترک برای حل مسائل در حوزه شهری و افزایش هماهنگی نیز فراهم می‌شود. در نهایت توسعه ابزارهایی که بتوانند شاخص‌های هماهنگی میان کاربری زمین و حمل‌ونقل را اندازه بگیرند نیز به عنوان یک راهکار برای شفاف شدن میزان ناهماهنگی/هماهنگی مطرح شده است (جدول شماره ۲).

۴.۲.۴. پیشنهادهای بررسی شده در مصاحبه با متخصصان و تبیین چالش‌های آنها

در این قسمت، بر اساس یافته‌های به دست آمده از تحلیل محتوا، چالش‌های پیشنهاداتی که در راستای افزایش هماهنگی و یکپارچگی هرچه بیشتر بین طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل مطرح بوده، بیان شده است. راهکارهای مطرح در سه دسته اصلی تلفیق دو طرح در قالب یک طرح واحد، تهیه و تصویب همزمان دو طرح جامع و اصلاح روند موجود تهیه و تصویب طرح‌های جامع حمل‌ونقل و شهرسازی بررسی شده‌اند. در بررسی هر یک از راهکارها تلاش شده با توجه به یافته‌های مصاحبه‌ها چالش‌های احتمالی و راه‌های مواجهه با آنها مطرح شود.

۴.۲.۱. ادغام طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در قالب یک مطالعه واحد

به عنوان اقدام اصلی در فاز بلندمدت، توصیه می‌گردد که ادغام طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل و ارائه یک طرح واحد توسعه شهری که شامل برنامه‌ریزی‌های مربوط به هر دو حوزه می‌شود، در دستور کار قرار گیرد. همچنین لازم است با تغییر ساختار سازمانی حاکم بر تهیه و تصویب طرح‌های یادشده، یک نهاد واحد به عنوان مسئول تهیه و بررسی طرح واحد توسعه شهری تعیین شود. در واقع در چنین حالتی برای هر دو طرح جامع شهرسازی و حمل‌ونقل یک کارفرما با اهداف، برنامه‌ها و چشم‌اندازهای مشخص وجود خواهد داشت که این موضوع امکان انجام برنامه‌ریزی‌های یکپارچه و کارآمد را تسهیل خواهد نمود. ارائه یک طرح واحد توسعه شهری در استرالیا نیز به عنوان یک رویه پذیرفته شده در حال اجراست: «طرح‌های جامع شهری در استرالیا شامل برنامه‌ریزی‌های حمل‌ونقلی نیز می‌شود و این دو طرح به صورت جداگانه انجام نمی‌شوند.» مطابق یافته‌های مصاحبه، این رویکرد در ایالات متحده آمریکا نیز اتخاذ شده است: «مسئولیت تهیه طرح‌های جامع با شهرداری‌ها و سطح مدیریت شهرستان هاست. این طرح جامع شامل موارد و حوزه‌های موضوعی متعددی است و مطالعاتی جداگانه و مستقل با عنوان طرح جامع حمل‌ونقل در آمریکا صورت نمی‌گیرد (در واقع حمل‌ونقل بخشی از مطالعات طرح جامع است)». البته بهتر است در ایران شهرداری‌ها با توجه به ذی‌نفع

می‌شود، طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل مستقل از یکدیگر تهیه می‌شود. بر اساس نتایج مصاحبه این دغدغه در کشور آلمان نیز مطرح بوده و به جای تلفیق دو طرح موضوع تهیه سند سیاست‌های کلان و راهبردی در بخش حمل‌ونقل مطرح شده است. تجربه آلمان در این حوزه با توجه به تفرق تخصص‌ها می‌تواند راهگشا باشد. این که چرا در آلمان برای تلفیق این دو طرح تلاش نشده و یا این که در آنجا چه موانعی وجود داشته و نحوه مواجهه برای حل این مسئله چه بوده، یکی از یافته‌های مهم مصاحبه با کارشناسان مسلط به فرآیندهای دیگر کشورها بوده است.

مقوله اصلی چهارم در ارتباط با «لزوم اصلاح فرآیند تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل» است. بر اساس نظر خبرگان، یکپارچگی کامل طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در کوتاه مدت میسر نبوده و نیازمند اصلاحات اساسی در قوانین و فرآیند تهیه و تصویب این طرح‌هاست. بنابراین لازم است اصلاحات دیگری مد نظر قرار گیرد. همزمانی انجام دو طرح و هماهنگی بین آنها راهکار پیشنهادی کوتاه مدتی است که متخصصان هر دو حوزه به آن اشاره نموده‌اند. همچنین این پیشنهاد مطرح شده است که در صورت تهیه مطالعات هر دو حوزه به صورت مجزا، در روند تهیه و تصویب هر یک از دو طرح، متخصص یا متخصصانی از حوزه دیگر نیز حضور داشته باشند. به این ترتیب، نقش هر حوزه در بررسی مطالعات حوزه دیگر پررنگ‌تر از قبل می‌شود و این راهکار ممکن است باعث کاهش ناهماهنگی‌ها و بهبود کیفیت طرح‌ها شود.

«لزوم ایجاد تغییرات اساسی در ساختار تهیه طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل»، مقوله استخراج شده پنجم است. تغییرات اساسی با این فرض است که اساس روند فعلی دگرگون می‌شود و طرح‌ها به صورت یکپارچه و در قالب یک طرح جامع تهیه می‌شوند که در آن تمامی بخش‌های مرتبط از جمله حمل‌ونقل نیز وجود دارند. به این ترتیب، تناقض‌های احتمالی بین بخش‌های مختلف تا حد امکان کنترل شده و کاهش می‌یابد. راهبری طرح توسط کارفرمای واحد، موضوعی است که به عنوان راهکاری برای هماهنگی بیشتر حوزه‌های شهرسازی و حمل‌ونقل در طرح‌های جامع توسعه شهری مورد توجه برخی از مصاحبه‌شوندگان بوده است. مانع اصلی بر سر این کار تفاوت جدی در سنت برنامه‌ریزی در این دو حوزه است. حوزه حمل‌ونقل به دلیل تسلط بر مدل‌های کمی و تحلیل‌های نرم‌افزاری تخصصی و همچنین وجود سابقه بیش از سه دهه بعید است که به سادگی بپذیرد به عنوان یکی از بخش‌های زیرساختی در طرح جامع شهرسازی مورد توجه قرار گیرد. وجود ذی‌نفعان در بخش حاکمیت و در مهندسان مشاور و تمایل به ادامه وضع موجود باعث اینرسی (سکون) جدی در این تغییر اساسی خواهد بود.

«لزوم توجه به آموزش، توسعه ابزارها و تغییر نگرش» در برنامه‌ریزی شهری ششمین مقوله اصلی است که گزاره‌های مختلف مرتبط با نیاز به آموزش و تغییر نگرش و همچنین ابزارهای تحلیلی مشترک بین حمل‌ونقل و کاربری زمین در این قالب دسته‌بندی شده‌اند. این واقعیت که رشته‌های حمل‌ونقل و شهرسازی در نظام آموزش عالی ایران در دو شاخه مختلف (یکی در گروه هنر و معماری و دیگری در فنی و مهندسی) آموزش داده می‌شود، به جدایی مفاهیم و فقدان

جدول شماره ۲: مقوله اصلی اول: لزوم هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل

مقوله فرعی	مفاهیم	جمالات مصاحبه (کد مصاحبه‌شونده: کد سایر مصاحبه‌شوندگان اشاره‌کننده به آن مضمون)
	لزوم توجه به هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در سیاست‌های کلان توسعه پایدار شهرها	«توسعه تقاطع‌های غیرهمسطح در طرح جامع حمل‌ونقل شهر مشهد و استناد به طرح تفصیلی آن محدوده نشان‌دهنده این است که هماهنگی طرح‌ها به تنهایی اسیب نیست بلکه این طرح‌ها باید در چتر سیاست‌های کلان افزایش کیفیت زندگی و پایداری هماهنگ باشند.» [U1]: [U3], [U4] و [T7]
لزوم هماهنگی محتوایی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل هم در مرحله سیاست‌گذاری و هم در مرحله اجرا	آگاهی مشاوران شهرسازی به لزوم هماهنگی دو طرح جامع شهرسازی و حمل‌ونقل	«مشاوران شهرسازی غالباً بر لزوم هماهنگی و ضرورت انجام توأمان این دو طرح اذعان دارند و می‌دانند که این جدایی یک آسیب جدی محسوب می‌شود.» [T3]: [U3], [U4], [U5], [U6], [U7] و [U8]
	لزوم توجه به مباحث حمل‌ونقلی در فرآیند تهیه طرح‌های جامع شهرسازی	«همانطور که در طرح جامع شهرسازی مواردی نظیر تأسیسات شهری مورد بررسی قرار می‌گیرد، مطالعات حمل‌ونقلی نیز باید به عنوان بخشی از طرح اصلی در آن گنجانده شود؛ چراکه این دو طرح در واقع رویکرد توسعه شهر را مشخص می‌کنند و تفکیک آنها و تهیه مطالعات جداگانه برای آنها صحیح نیست.» [U3]: [U4], [U5] و [T3]
	توجه به مصوبات و مطالعات حوزه حمل‌ونقل در مطالعه طرح تفصیلی منطقه ۲۲ تهران، در راستای ایجاد هماهنگی بین دو حوزه ارائه طرح‌های حمل‌ونقل همگانی	«در طرح تفصیلی جدید منطقه ۲۲ تهران در مورد مسیر خط ۱۰ مترو بین حوزه شهرسازی و حوزه حمل‌ونقل که به صورت موازی طرح جامع سیستم‌های ریلی تهران را جلو می‌برد اختلاف نظر جدی به وجود آمد و نهایتاً مصوبه مرتبط با سیستم‌های ریلی ملاک کار قرار گرفت.» [U6]: [U2] و [U10]
	ناهماهنگی بین پیشنهادات طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل در قزوین و عدم امکان ارائه طرح‌های مناسب برای بافت تاریخی این شهر به علت این ناهماهنگی	«در شهر قزوین جلو افتادن طرح جامع حمل‌ونقل از طرح جامع شهرسازی و اجرای چندین پروژه تقاطع غیرهمسطح و ایجاد محدود جدید در بافت تاریخی، دست مشاور شهرسازی را برای ارائه طرح مناسب در بافت تاریخی و عدم تعرض به باغستانها تا حد زیادی بست.» [U10]: [T9]
وجود نمونه‌های مثبت اثرات هماهنگی در طرح‌های پیشین توسعه شهری و همچنین نمونه‌های منفی اثرات ناهماهنگی طرح‌ها که نشان‌دهنده لزوم انجام هماهنگی طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل است	اثرات هماهنگی بین کارشناسان حوزه‌های شهرسازی و حمل‌ونقل	«در بافت تاریخی اصفهان، همراهی مشاور تهیه‌کننده طرح جامع و دقت نظر معاونت شهرسازی و اداره کل میراث، از وارد شدن آسیب جدی به شبکه معابر بافت مرکزی جلوگیری کرد. با این حال در مورد مسیر مترو دخالت مستقیم وزارت کشور در تعیین مسیر باعث ایجاد هزینه‌های سنگین به سی و سه پل شد.» [U3]: [T6] و [U5]
	آسیب رسیدن به بافت تاریخی اصفهان (سی و سه پل) در اجرای خط مترو، به عنوان نمونه منفی اثرات ناهماهنگی کارشناسان حوزه‌های شهرسازی و حمل‌ونقل	«بافت تاریخی شهر شیراز به دلیل نگاه صرفاً مهندسی به برنامه‌ریزی حمل‌ونقل و توسعه تقاطع‌های غیرهمسطح در بافت مرکزی و تاریخی آسیب جدی دیده است. این نگاه در اثر غفلت حوزه شهرسازی و میراث در این شهر رخ داده است.» [U3]: [T7]
	عدم توجه به رویکردهای نوین توسعه شهری در طرح جامع حمل‌ونقل مشهد و پیشنهاد توسعه فضاهای پارک در محدوده پیرامون حرم	«برآورد کمبود پارکینگ در طرح جامع حمل‌ونقل که شروع آن در مشهد بوده با نگاه خودرو محور بوده است و توسعه پارکینگ‌های غیرحاشیه‌ای به خصوص در بافت مرکزی و تاریخی و در اطراف حرم می‌تواند به کیفیت زندگی و حضور زائران در فضای عمومی لطمه بزند.» [T7]: [U3] و [T8]
	عدم توجه به توسعه انسان محور شهرها در ارائه طرح جامع حمل‌ونقل مشهد	«کلان پروژه‌های مثل بزرگراه در ارتفاعات جنوبی مشهد با نگاه صرفاً حمل‌ونقلی و بدون توجه به تبعات زیست محیطی و بر پایه فرض غیر واقعی، نشان‌دهنده وجود نیروهای قوی در تهیه و تصویب طرح‌های کلان در حوزه خودرو محوری است.» [T7]

مطالعات در قالب یک طرح واحد توسط مشاورین شهرساز دارای پایه ترافیک است که البته شرکت‌های دارای صلاحیت در این زمینه معدود هستند. همچنین این امکان وجود دارد که طرح توسط دو مشاور شهرسازی و ترافیک که براساس توافق قبلی و به صورت مشترک عمل می‌کنند، تهیه شود.» حاکی از خوشبینی به امکان تلفیق و انجام کار از طریق مشاوران شهرساز دارای پایه ترافیک است. البته به نظر می‌رسد مسئله معدود بودن تعداد این مشاوران فرعی است؛ مسئله اصلی از بین رفتن منافع برای شرکت‌های تخصصی حمل‌ونقل و همچنین

بودن، به عنوان نهاد کارفرما در نظر گرفته نشوند. پیشنهاد می‌شود نهاد کارفرما زیر مجموعه استانداری یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان بوده و در نهایت، خروجی طرح در اختیار شهرداری به عنوان بهره‌بردار قرار گیرد.

لازم است بررسی شود که تلفیق طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل چقدر خوشبینانه است و در عمل با چه چالش‌هایی روبه‌رو است؟ این نقل قول به عنوان نمونه: «یکی از راهکارهای ایجاد هماهنگی بین طرح‌های جامع حمل‌ونقل و شهرسازی، انجام این

طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل انجام شده اما با چالش‌های بسیاری همراه بوده است: «اگرچه همزمان انجام شدن این دو طرح بسیار مفید و اثرگذار است، اما از منظر عملیاتی، هماهنگی بین دو مشاور با دودیدگاه مختلف کار دشواری است.» چالش‌های پیش روی تهیه همزمان طرح‌ها به دلیل مسائل بوروکراتیک انعقاد قراردادها، مشکلات جمع‌آوری داده‌ها و تفاوت سنت‌های موجود در برنامه‌ریزی به حدی است که احتمالاً در کوتاه مدت این راهکار مؤثر نخواهد بود. با این حال بررسی دقیق‌تر تجارب در دو شهر مشهد و قم که در آنها برای عملیاتی کردن این راهکار تلاش‌هایی شده، می‌تواند درس‌آموز باشد.

۴٫۲٫۳. اصلاح روند تصویب طرح‌های جامع حمل‌ونقل و

شهرسازی

به عنوان یک اقدام عملی ساده در کوتاه‌مدت، آنچه در راستای هماهنگی بین طرح‌های جامع شهرسازی و حمل‌ونقل به نظر مطلوب می‌رسد، اصلاح روندهایی است که در حال حاضر براساس آنها، طرح‌های یادشده تهیه و تصویب می‌شوند: «در صورت انجام این دو طرح به صورت جداگانه، لازم است مراجع بررسی و تصویب هر یک از طرح‌ها شامل متخصصان هر دو حوزه حمل‌ونقل و شهرسازی باشند.» بر اساس این پیشنهاد، اصلاحات مورد نیاز برای بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهرهای با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر و شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر به ترتیب مطابق با فلوجارت‌های تصاویر شماره ۱ و ۲ ارائه شده است. روندهای جدید، مرحله‌ای را به رویه‌های موجود تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهرسازی افزوده است که این مراحل در واقع شامل بررسی طرح جامع شهرسازی توسط نهادهای مسئول تهیه و تصویب طرح جامع حمل‌ونقل است. مراحل جدید پیشنهادی در روند بررسی طرح‌های جامع شهرسازی، در تصاویر شماره ۱ و ۲ با رنگ قرمز مشخص شده‌اند. هدف از ایجاد این تغییرات، بررسی دقیق‌تر طرح‌ها و کاهش احتمال ناهماهنگی در فرآیند تهیه و تصویب آنهاست.

یکی از کنترل‌های جدید پیشنهادی در هر دو دسته شهر، شامل بررسی طرح جامع شهرسازی و مستندات حمل‌ونقلی آن در شورای هماهنگی ترافیک استان است. این مرحله با عنوان «ارسال مستندات مرتبط با حمل‌ونقل و ترافیک به شورای عالی هماهنگی ترافیک استان و اخذ نظرات کارشناسی»، در تصاویر شماره ۱ و ۲ مشخص شده است. این شورا می‌تواند نظرات خود را به منظور بهبود طرح از منظر حمل‌ونقل و ترافیک منعکس نماید. همچنین در روند تصویب طرح‌های جامع شهرسازی همه شهرها، پیشنهاد شده است که طرح‌های یادشده از لحاظ مطابقت با ضوابط بالادستی مانند اصول توسعه مبتنی بر حمل‌ونقل همگانی (TOD) و آیین‌نامه طراحی معابر شهری، توسط معاونت حمل‌ونقل و ترافیک راه یا کمیته فنی مرتبط در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مورد ارزیابی و بررسی قرار گیرند. این پیشنهاد با عنوان «بررسی و ارزیابی طرح براساس ملاحظات حمل‌ونقلی توسط معاونت حمل‌ونقل و ترافیک راه یا کمیته فنی مرتبط در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»، در تصاویر شماره ۱ و ۲ مشخص شده است.

مقاوت در بدنه دولت در وزارت کشور است که براساس شیوه موجود سازماندهی شده‌اند و در مقابل از بین رفتن اقتدار و نقش‌شان در تصویب طرح‌های جامع حمل‌ونقل (تصویر شماره ۳) به احتمال زیاد به سختی مقاوت خواهند کرد.

طولانی شدن فرآیند تهیه شرح‌های جامع حمل‌ونقل به دلیل فرآیند طولانی و سنگین جمع‌آوری اطلاعات و مدل‌سازی یکی از دلایل فنی عدم سهولت تلفیق دو طرح جامع با یکدیگر است. در چنین شرایطی، اگر بتوان نهادهایی را تعریف نمود که وظیفه آنها برداشت، آماده‌سازی اطلاعات و در نهایت ساخت مدل‌های پیش‌بینی موردنیاز مشاوران باشد، صرفه‌جویی زیادی از لحاظ زمانی در فرآیند تهیه و تدوین طرح‌های جامع حمل‌ونقل رخ خواهد داد. به این ترتیب شاید در بلندمدت بتوان با جداسازی فاز جمع‌آوری اطلاعات و ساخت مدل‌های پیش‌بینی تخصصی حمل‌ونقل از سایر بخش‌های طرح، به مسئله تلفیق طرح‌ها کمک نمود. این ایده از تجارب خارجی قابل بررسی دقیق‌تر و پیاده‌سازی است: «گاهی چند منطقه و شهر نزدیک به هم (حتی در چند ایالت) تشکیل یک MPO می‌دهند. این ادغام شدن برای شهرهای کوچک بسیار پرسود است، چرا که هزینه‌هایشان را کاهش می‌دهد و امکان دسترسی به اطلاعات مورد نیاز برای آن مناطق فراهم می‌شود.» وظیفه سازمان‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایالات متحده جمع‌آوری اطلاعات و به روزرسانی مدل‌های شبکه حمل‌ونقل است.

نکته قابل توجه این است که ایجاد چنین نهادی در سطح استانی یا منطقه‌ای و تعیین ساز و کار فعالیت آن، فرآیندی زمان‌بر بوده و نیازمند بررسی‌های دقیق‌تر است. به عنوان یک پیشنهاد کلی، می‌توان برای هر استان یک نهاد مسئول جمع‌آوری و مدل‌سازی داده‌ها تعیین کرد و یا می‌توان برای چند استان، یک نهاد منطقه‌ای برای این منظور در نظر گرفت.

۴٫۲٫۲. تهیه و تصویب طرح‌های جامع حمل‌ونقل و شهرسازی به

صورت همزمان

بر اساس نتایج مصاحبه‌های انجام شده با خبرگان حوزه‌های حمل‌ونقل و شهرسازی، بسیاری از این افراد انجام طرح‌های جامع در این دو حوزه به صورت همزمان را به عنوان یکی از قدم‌های اولیه در راستای ایجاد هماهنگی طرح‌های یادشده دانسته و آن را به عنوان مقدمه‌ای برای اقدام نهایی که همان تهیه طرح جامع واحد است، قلمداد می‌کنند: «قدم نخست در راستای هماهنگی این طرح‌ها، انجام همزمان آنهاست. در قدم‌های بعدی می‌توان ادغام طرح‌ها و یا هماهنگی کامل‌تر آنها را در نظر گرفت.» همچنین به زعم برخی از مصاحبه‌شوندگان انجام همزمان دو طرح از منظر تقریب اذهان متخصصان هم می‌تواند منفعی داشته باشد: «هم‌زمانی انجام دو طرح یادشده فرصت خوبی است، چرا که در این صورت می‌توان یک سری مبانی را بین دو مشاور هماهنگ کرد و تناقضات احتمالی را کاهش داد.»

با وجود دید مثبت راجع به این راهکار، بررسی نظرات کارشناسان نشان می‌دهد که پیش از این نیز تلاش‌هایی برای انجام همزمان و هماهنگ

نظرات از کارشناسان مربوطه، به موازات بررسی طرح در کمیته فنی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران انجام شده و به هماهنگی بیشتر طرح جامع شهرسازی و طرح جامع حمل و نقل کمک می‌کند.

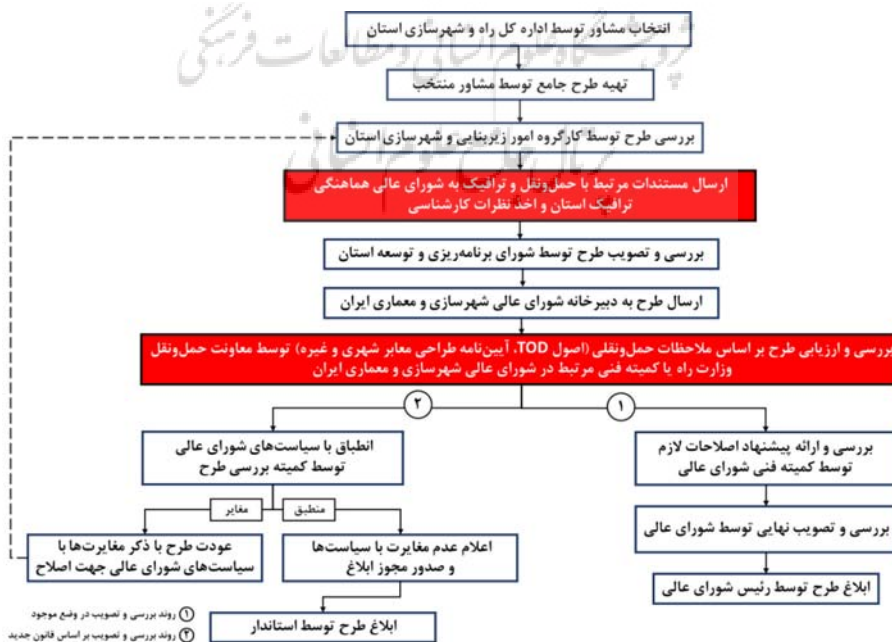
تنها مورد پیشنهادی مختص شهرهای با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر (تصویر شماره ۱)، «ارسال مستندات مرتبط با حمل و نقل و ترافیک به کمیته فنی دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و دریافت نظرات کارشناسی» است. این کنترل و به تبع آن دریافت



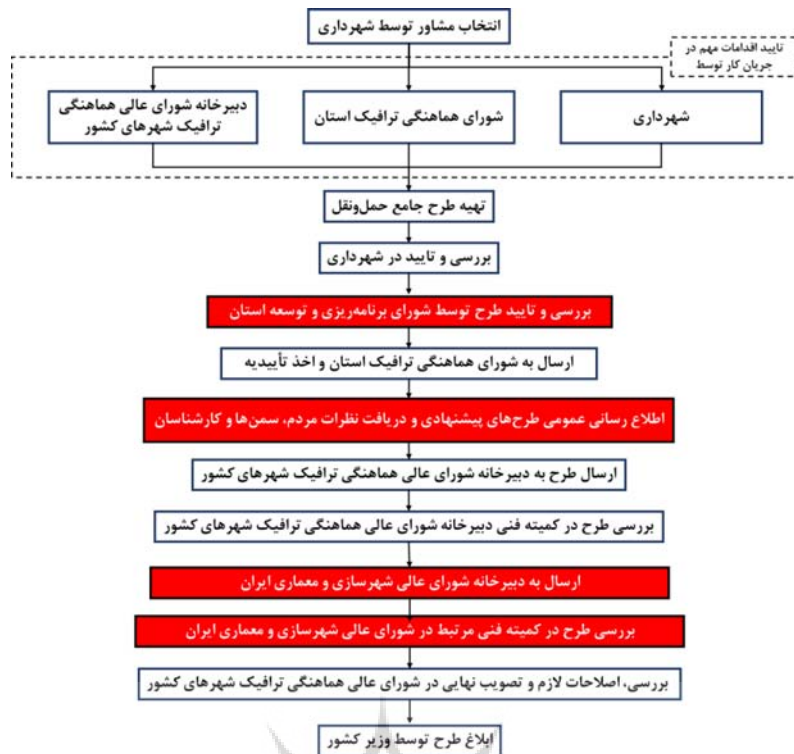
تصویر شماره ۱: روند پیشنهادی تهیه و تصویب طرح جامع شهرهای با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر

شامل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌شوند. مراحل اضافه شده به روند موجود برای اعمال کنترل این دو نهاد به ترتیب با عنوان «بررسی و تأیید طرح توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» و «بررسی طرح در کمیته فنی مرتبط در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»، در تصویر شماره ۳ با رنگ قرمز مشخص شده‌اند.

در روند کنونی تهیه و تصویب طرح جامع حمل و نقل، اصلاحاتی مطابق با آنچه در فلوجارت تصویر شماره ۳ مشاهده می‌شود، پیشنهاد شده است. همان طور که در این فلوجارت نیز دیده می‌شود، کنترل‌های جدیدی به مراحل روند کنونی تهیه و تصویب طرح جامع حمل و نقل افزوده شده است که در هر یک از آنها، نهادهای مسئول بررسی و تأیید طرح جامع شهرسازی، مسئول این کنترل‌ها هستند. این نهادها



تصویر شماره ۲: روند پیشنهادی تهیه و تصویب طرح جامع شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر



تصویر شماره ۳: روند پیشنهادی تهیه و تصویب طرح جامع حمل و نقل

حمل و نقل و شهرسازی در فرآیند تهیه و تصویب طرح های جامع نیاز است تا راهکارهای موجود برای افزایش این هماهنگی بررسی شود و چالش های مربوط به آنها تبیین گردد.

شاید راهکار تلفیق دو طرح در قالب یک طرح واحد، واضح و طبیعی به نظر برسد. مصاحبه با کارشناسان نشان می دهد این راهکار با وجود این که مستقیم مسئله عدم هماهنگی را مورد هدف قرار داده است، به دلیل چالش های سازمانی و منافع شرکت های تخصصی هر حوزه، به سادگی و در کوتاه مدت قابل پیاده سازی نیست و از نظر سلسله اقدامات اولویت بالایی ندارد. با این حال کاهش بار تهیه طرح های جامع به خصوص در حوزه حمل و نقل با جداسازی فاز برداشت اطلاعات و مدل سازی می تواند زمینه را برای تلفیق بخش تهیه طرح در دو حوزه شهرسازی و حمل و نقل در بلندمدت فراهم نماید.

انجام همزمان دو طرح نیز به عنوان یک میانبر و راهکاری برای کاهش عدم هماهنگی و مغایرت دو طرح به نظر می رسد. این راهکار هر چند از نظر عملیاتی بر راهکار تلفیق دو طرح برتری دارد و با چالش های کمتری روبه روست، با این حال بر اساس تجارب به دلیل مسائل بوروکراتیک و فنی و از همه مهمتر تفاوت کارفرماهای دو طرح به سادگی قابل اجرا نیست. با این حال بازخوانی تجربیات گذشته در این حوزه می تواند راهگشا باشد. ممکن است این راهکار با رفع چالش های قبلی در میان مدت و قبل از پیاده سازی سیاست تلفیق دو طرح، قابل اجرا باشد.

در فاز کوتاه مدت و به عنوان اقدام اولیه، پیشنهاداتی در خصوص اصلاح روندهای موجود ارائه شد. در این پیشنهادات بر لزوم مشارکت کارشناسان هر حوزه در تهیه طرح های جامع حوزه دیگر تأکید شده است. همچنین بررسی طرح های جامع شهرسازی توسط کارشناسان حوزه حمل و نقل و کنترل طرح های جامع حمل و نقل توسط خبرگان

اضافه شدن فعالیت های جدید به روند موجود از طرفی می تواند به تطویل فرآیند تصویب منجر شود و از طرف دیگر می تواند کنترل با طرح های تخصصی و تضمین جلوگیری از مغایرت اساسی به خصوص برای طرح های جامع حمل و نقل را باعث شود.

توسعه آموزش های حرفه ای در دو حوزه شهرسازی و حمل و نقل با هدف تکمیل آموزش های آکادمیک و آگاهی افزایی بین متخصصان در حوزه یکپارچگی و هماهنگی کاربری زمین و حمل و نقل نیز یکی از گزاره های مورد اشاره توسط متخصصان بوده است: «یکی از مشکلات موجود، عدم آموزش مبانی ترافیکی و تلفیق کاربری زمین و ترافیک به کسانی است که در حوزه شهرسازی فعالیت می کنند». آموزش صحیح و هدفمند می تواند در میان مدت به تغییر نگرش در میان جامعه حرفه ای بینجامد: «تغییر رویکرد برنامه ریزی جداگانه امری منطقی است که نیازمند درک متقابل متخصصان حمل و نقل و شهرسازی است». آموزش و تغییر نگرش از این نظر که آگاهی و خواست را در سطح کارشناسان ایجاد می کند، می تواند تسهیلگر اصلاحات فرآیندی یاد شده نیز باشد. در کنار افزایش دانش تخصصی، توسعه ابزارهای تسهیل کننده کار ارزیابی نیز مورد توجه کارشناسان و خبرگان بوده است.

۵. نتیجه گیری

ضرورت هماهنگی در طرح های جامع شهرسازی و حمل و نقل شهری مورد وفاق غالب کارشناسان مدیریت شهری بوده و در مصوبه هیئت دولت تصریح شده است. با وجود گذشت هفت سال از ابلاغ مصوبه کماکان این هماهنگی حاصل نشده است. با توجه به انتقادات وارد شده از سوی کارشناسان در خصوص مستقل بودن فرآیند موجود تهیه و تصویب طرح های یاد شده و عدم ارتباط مشاوران و متخصصان

References:

- Azadi, M., Kermanshahi, S., Momeni, M. (2017). Assessment of Urban Districts in Terms of their Compliance with Public Transport Based Development Principles; The Case of Tehran Kooy-e Nasr District. *Soffeh*, 27(78), 61-74. <https://dorl.net/dor/20.1001.1.1683870.1396.27.3.4.8> [in Persian]
 - Chang, Z., Murakami, J. (2019). Transferring land use rights with transportation infrastructure extensions: Evidence on spatiotemporal price formation in Shanghai. *Journal of transportation and land use*, 12(1), 1-19. <https://doi.org/10.5198/jtlu.2019.1357>
 - Curtis, C., Renne, J. L., Bertolini, L. (2009). *Transit Oriented Development: Making It Happen*. Farnham: ASHGATE press.
 - Delavar, A. (2010). *Qualitative Methodology*. The Scientific Journal of Strategy, 19(54), 307-329. <https://dorl.net/dor/20.1001.1.10283102.1389.18.1.11.6> [in Persian]
 - Department of Technical and Execution Affairs. (2016). *Comprehensive Urban & Suburb Transportation Studies (Scope of Services) – No. 314*. [in Persian]
 - Ebrahimi, M., Zamani, A. (2021). An Analysis of the Feasibility of Land use Planning in the Malayer Master Plan. *Journal of Urban Ecology Researches*, 12(24), 119-137. <https://doi.org/10.30473/grup.2021.8659> [in Persian]
 - Elder, S. (2009). *Sampling methodology*. ILO school-to-work transition survey: A methodological guide, Module 3, International Labour Organization.
 - Elo, S., Kyngas, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), 107-115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
 - Houman, H. A. (2011). *Qualitative Research Handbook*. Tehran: Samt. [in Persian]
 - Harirchian, M., Azadi, M., Kermanshahi, S., Bashirinia, M., Ghasri, M. (2021). Revisiting Transit-Oriented Development Evaluation for Urban Master Plans in the Context of Developing Countries. *Transportation Research Record*, 2675(10), 1069-1082. <https://doi.org/10.1177/03611981211014526>
 - Holz-Rau, C., Scheiner, J. (2019). Land-use and transport planning—A field of complex cause-impact relationships. Thoughts on transport growth, greenhouse gas emissions and the built environment. *Transport Policy*, 74, 127-137. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2018.12.004>
- حوزه شهرسازی از دیگر پیشنهادات فاز کوتاه مدت است. این اقدامات می تواند تأثیرات مثبتی بر افزایش هماهنگی طرح های توسعه حمل و نقل و کاربری زمین داشته باشد. در نهایت توسعه آموزش ها و مهارت های تخصصی در کنار ابزارهای کاربردی و نسبتاً ساده برای برنامه ریزی یکپارچه کاربری زمین و حمل و نقل، به عنوان اقدامی زیربنایی با هدف توسعه منابع انسانی و تسهیلگر اصلاحات فرآیندی آتی قابل بیان است. گفتنی است همان طور که در بند ۳-۱ اشاره شد، در حال حاضر، روندهای متفاوتی به منظور تهیه و تصویب طرح های جامع شهرسازی برای شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر و شهرهای با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر وجود دارد. امروزه ویژگی های شهرها دیگر تنها تابع جمعیت موجود در محدوده قانونی آنها نیست، بلکه می تواند متأثر از ویژگی ها و تبادلات در سطح مجموعه های شهری باشد. بنابراین، پیشنهاد می شود موضوع لزوم تهیه طرح های جامع در مقیاس منطقه ای در مطالعات آتی نیز مورد بحث و بررسی بیشتر قرار گیرد. همچنین موضوع ایجاد یک ساختار سازمانی جدید برای جمع آوری و تحلیل داده های مورد نیاز برای انجام طرح های توسعه شهری، موضوع دیگری است که لازم است در مطالعات آتی به آن پرداخته شود.

- Hrelja, R. (2015). Integrating transport and land use planning? How steering cultures in local authorities affect implementation of integrated public transport and land use planning. *Transportation Research Part A*, 74, 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2015.01.003>
- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/947882> [in Persian]
- <https://shenasname.ir/mporg/3145-51551> [in Persian]
- <https://www.mrud.ir/>
- Karimi, S., Nasr, A. (2013). Interview data analysis methods. *Pazhuhesh*, 4(1), 71-94. [in Persian]
- Morimoto, A. (2022). *City and Transportation Planning: An Integrated Approach*. London & New York: Routledge Press.
- Motieyan, H., Mesgari, M. S. (2018). An agent-based modeling approach for sustainable urban planning from land use and public transit perspectives. *Cities*, 81, 91-100. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.03.018>
- Pojani, D., Stead, D. (2018). Policy design for sustainable urban transport in the global south. *Policy Design and Practice*, 1(2), 90-102. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1454291>
- Rahmani, M., Aminzadeh Goharrizi, B., Rastegar, S., Aminzadeh Goharrizi, B. (2021). Comparative Analysis of the Proposed Development Model in Tehran Strategic-Structural Master Plan (2007) using Transit Oriented Development (TOD) Model. *Geography and Urban Space Development*, 7(2), 187-207. <https://doi.org/10.22067/jgusd.2021.44987.0> [in Persian]
- Rahmani, M., Azizi, M. M., Nourian, F. (2019). Finding the Roots of the Contemporary Problems of Tehrān Based On the Philosophical Hermeneutic Approach. *Urban Planning Knowledge*, 3(3), 1-20. <https://doi.org/10.22124/UPK.2019.14691.1310> [in Persian]
- Salaripour, A., Alizadeh jorkouyeh, F., Taleb vali alah, T. (2022). Analysis of Non-Feasibility Factors of Master Plans for Small Cities (Case Study: Sangar Khoshkebijar City-Shaft City in Guilan Province). *Bagh-e Nazar*, 19(110), 5-20. <https://doi.org/10.22034/BAGH.2022.277088.4831> [in Persian]
- Shesterov E., Drozdova I. (2017). Elaboration of a coordinated transport system in course of territorial planning of urban areas development. *Journal of Transportation Research Procedia*, 17(20), 608-612. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2017.01.098>
- Solá, A. G., Vilhelmson, B., Larsson, A. (2018). Understanding sustainable accessibility in urban planning: Themes of consensus, themes of tension. *Journal of Transport Geography*, 70, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2018.05.010>
- Stanley, J. (2014). Land use/transport integration: starting at the right place. *Research in transportation economics*, 48, 381-388. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2014.09.067>
- Vale, D. S. (2015). Transit-Oriented development, integration of land use and transport, and pedestrian accessibility: combining node-place model with pedestrian shed ratio to evaluate and classify station areas in lisbon. *Journal of Transport Geography*, 45, 70-80. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2015.04.009>
- van Geet, M. T., Lenferink, S., Arts, J., Leendertse, W. (2019). Understanding the ongoing struggle for land use and transport integration: Institutional incongruence in the Dutch national planning process. *Transport policy*, 73, 84-100. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2018.11.001>
- Vanka, S., Handy, S., Kockelman, K. M. (2005). State-local coordination in managing land use and transportation along state highways. *Journal of urban planning and development*, 131 (1), 10-18. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9488\(2005\)131:1\(10\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9488(2005)131:1(10))
- Varankaya, M. (2019). The relationship between urban plan hierarchy and urban transportation master plan. The case of Ankara, İzmir and Bursa (Master's thesis, Middle East Technical University).
- Waddell, P. (2011). *Integrated land use and transportation planning and modeling: Addressing challenges in research and practice*. Taylor & Francis Group, Routledge press, 31(2), 209 – 229. <https://doi.org/10.1080/01441647.2010.525671>
- Ward, M., Dixon, J., Sadler, B., Wilson, J. (2007). *Integrating land use and transport planning*. Land Transport New Zealand: Research Report 333.
- Xu, W., Yang, L. (2019). Evaluating the urban land use plan with transit accessibility. *Sustainable cities and society*, 45, 474-485. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2018.11.042>



نحوه ارجاع به مقاله:

کرمانشاهی، شهاب‌الدین؛ صادقی، محسن؛ شمعانیان اصفهانی، حمید؛ مؤمنی، مریم (۱۴۰۲) راهکارهای افزایش هماهنگی طرح‌های جامع حمل‌ونقل و شهرسازی در ایران: تبیین چالش‌ها، مطالعات شهری، ۱۲ (۴۸)، ۶۹-۸۲. <https://doi.org/10.34785/J011.2022.022.112>

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Motaleate Shahri. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

