

# مدیریت شهری

فصلنامه پژوهشی تحلیلی-آموزشی  
 مدیریت شهری  
 سال اول، پاییز ۱۳۷۹، شماره ۱، تهران

فوشعه پایدار و مدیریت شهری

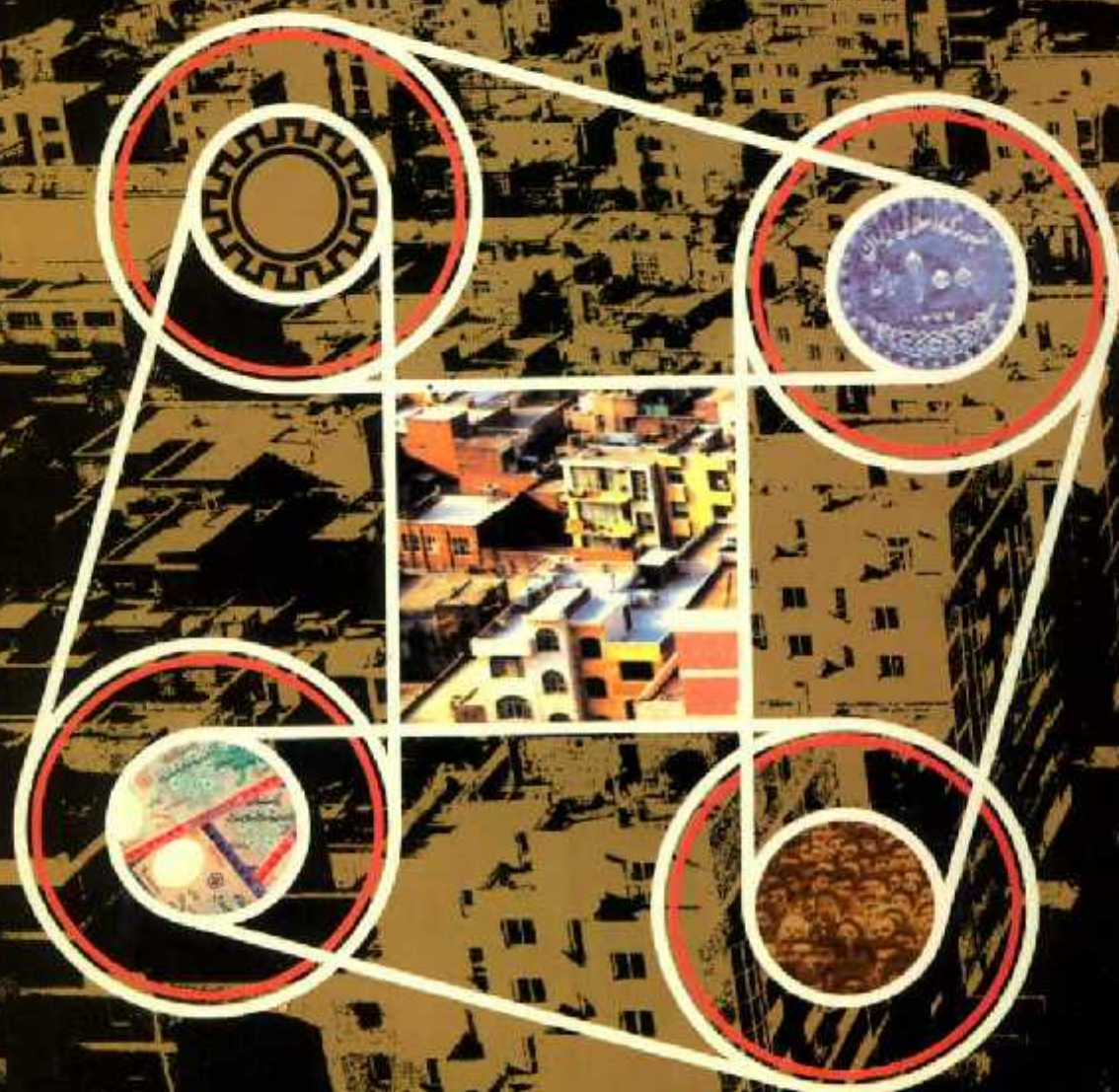
نظریه های مداخله بخش عمومی در بازار کالاها و خدمات شهری

خصوصی سازی خدمات و زیرساختهای شهری در کشورهای در حال توسعه

منابع تامین اعتبار فصل عمران شهری

ترم افزار What IP سیستم پشتیبانی برنامه ریزی کاربری زمین

ویژه اقتصاد شهری



# دعوت به همکاری فصلنامه پژوهشی، تحلیلی، آموزشی

## مدیریت شهری

دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور با هدف جلب مشارکت فکری جامعه علمی، از صاحب‌نظران و دانش‌پژوهان رشته‌های شهرسازی و علوم اجتماعی و سایر رشته‌های ذریع و همچنین کارشناسان مسائل برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و مدیران شهری کشور دعوت می‌کند تا با ارسال مقاله‌های علمی در زمینه «برنامه‌ریزی و مدیریت شهری» به غنی‌تر کردن محتوای فصلنامه تحلیلی، پژوهشی، آموزشی «مدیریت شهری» کمک نمایند.

«رعایت نکات زیر در تهیه مقاله‌ها و مطالب موردنظر فصلنامه تحلیلی، پژوهشی، آموزشی «مدیریت شهری» ضروری است»

۱- استفاده از کاغذ A4 / با فاصله یک خط / ترجیحاً تایپ شده یا خوانا

۲- درج نام و نام خانوادگی پدیدآورنده (مؤلف و مترجم) / میزان تحصیلات / رشته تحصیلی / است سازمانی

۳- ارسال تصویر متن اصلی لاتین (برای مطالب ترجمه شده)

۴- ارسال چکیده مقاله با مطالب، حداقل در ۱۰ سطر (فارسی و ترجیحاً لاتین)

در رعایت معیارها و اصول مآخذ در داخل متن به صورت:

الف) ذکر منابع و مآخذ در داخل متن به صورت:

الف- برای مآخذ فارسی (نام خانوادگی پدیدآورنده، سال انتشار، صفحه)

ب- برای مآخذ لاتین (Author, Year, Page)

ب) درج پی‌نوشت‌ها (با توجه به شماره ترتیبی مندرج در متن) در پایان مقاله

۳/ الف- تنظیم فهرست منابع و مآخذ به ترتیب الفبایی (فارسی و لاتین) و با شماره گذاری ترتیبی بعد از پی‌نوشت‌ها به صورت زیر:

الف- برای فارسی «نام خانوادگی و نام پدیدآورنده، عنوان اثر، نام، نام خانوادگی، مترجم، محل انتشار، ناشر، سال انتشار»

ب- برای مآخذ لاتین (Author, Title, Publication, Year)

۴/ الف- استفاده از الگوی زیر هنگام تکرار منابع در متن:

الف- برای مآخذ فارسی (همان، صفحه) (پیشین، صفحه)

ب- برای مآخذ لاتین (Ibid, Page) (Opp.cit, Page)

عبارت‌ها معادل‌های مهم و برجسته لاتین در متن، با استفاده از پرانتز

«مقاله‌ها و مطالب دریافتی پس از تأیید هیأت داوران علمی فصلنامه علمی، پژوهشی «مدیریت شهری» (استشکل از اساتید دانشگاه و صاحب‌نظران ذریع) با رعایت اولویت و ترتیب زمانی دریافت درج خواهد گردید.

«به پدید آورندگان مقاله‌ها و مطالب درج شده در فصلنامه تحلیلی، پژوهشی، آموزشی «مدیریت شهری» حق‌التحریر مناسب با رعایت ضوابط معمول پرداخت خواهد شد.

«مطالب و مقاله‌های دریافتی مسترد نخواهد شد.

«فصلنامه تحلیلی، پژوهشی، آموزشی «مدیریت شهری» در ویرایش، کپی‌سازی و پیرایش مقاله‌ها و مطالب آزاد است.

فصلنامه پژوهشی تحلیلی-آموزشی  
مدیریت و برنامه‌ریزی شهری  
سال اول، پیاپی ۱۳۷۹، شماره ۲۰، زمستان ۱۳۸۰

# مدیریت شهری

مدیریت شهری

- ۴ یادداشت سردبیر
- ۶ مدیریت و سازماندهی
- توسعه پایدار و مدیریت شهری
- مهیار اردشیری
- ۱۶ میزگرد تخصصی: فصل عمران شهری
- در برنامه‌های توسعه کشور
- برنامه‌ریزی و طراحی
- ۲۰ طراحی شهری در نظام توسعه شهری
- جهانشاه پاکزاد
- اقتصاد و مدیریت مالی
- نظریه‌های مداخله بخش عمومی
- ۴۲ در بازار کالا و خدمات شهری
- قریدین یزدانی
- ۵۰ خصوصی سازی خدمات و زیرساختهای شهری
- در کشورهای در حال توسعه: ارزیابی تجارب
- دنيس رانديکلی و جان کاساردا
- در اعدی بر خصوصی سازی خدمات شهری
- ۷۰ شهرداریها در ایران
- حسین ایمانی جاجرمی
- منابع تامین اعتبار فصل عمران شهری:
- ۸۶ بررسی برنامه‌های دوم و سوم توسعه کشور
- شهرام سعادت آملی
- محیط زیست
- ۹۶ پکن: چشم اندازی بر محیط، حفاظت و توسعه
- سن-نوجانگ
- فن آوری
- نرم افزار؟ WHAT IF
- ۱۱۰ سیستم پشتیبانی برنامه‌ریزی کاربری زمین
- ریچارد کلاسترمن
- ۱۲ بررسی کتاب

صاحب امتیاز: وزارت کشور - سازمان شهرداریهای کشور

مدیر مسئول: احمد خرم  
سردبیر: علی نودر پور

هیئت تحریریه: اصغر ارجمندینیا، حسین ایمانی جاجرمی، جهانشاه پاکزاد، احمد سعید نیا، نوید سعیدی رضوانی، محمد حسن شهیدی، سعید هایدین ترکوش،

مظفر صراقی، احمد نقیب زاده، فرشاد نوریان

داوران علمی این شماره: کمال اطهاری، احمد سعید نیا، نوید سعیدی رضوانی، محمدحسن شهیدی، مظفر صراقی، غلامرضا کانهیان، حمیده محمدزاده تیکانلو،

احمد نقیب زاده، فرشاد نوریان

مدیر پروژه: غلامرضا کاظمیان  
ویراستار: حمید خادمی

طراح و مدیر هنری: جمشید یاری شیرمد  
حروفچینی: فریده بازستانی نراهانی

شعونه خوانی: لیلا شاه بختی

همکاران این شماره: مهناز بوالعینی، طی صقوی، منصور رسولی، سعید مردانه، ابلی عقیق، فرحناز نوبخت، مجری چاپ: موسسه مطبوعاتی نویسندگان

ناشر: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور

# یادداشت سرمدبیر

## نکته اول:

در وضعیت کنونی، قانون موجود وضع عوارض را از طریق ذیل پیش‌بینی کرده است:

۱- ماده ۳۰ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۷۳/۱۲/۲۸ بیان می‌دارد: در صورتی که درآمدهای وصولی ناشی از عوارض تکافوی هزینه‌های شهرداری را نماند، وضع عوارض جدید و افزایش عوارض موجود صرفاً با پیشنهاد وزیر کشور و تصویب رئیس جمهور خواهد بود.

۲- بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران که تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن یا در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود به عهده شورای اسلامی شهر گذاشته شده است.

۳- ماده ۷۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران که وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی را به عهده شورای اسلامی شهر و بخش قرار داده است.

## نکته دوم:

تنگناهای مدیریت مالی شهرداری‌ها در برنامه پنج ساله سوم به شرح ذیل آمده است:

- ۱- نارسایی در بازگشت افزایش ارزش ناشی از فعالیت‌های عمرانی (به ویژه زمین‌های شهری) به بخش عمران شهری
- ۲- نبود جایگاه عملی مشارکت مؤثر مردم، که منجر به افزایش هزینه‌های خدمات شهری و عدم پرداخت به موقع عوارض می‌گردد.
- ۳- ناکافی بودن و ابهام در قوانین و مقررات مربوط به تأمین درآمد برای شهرداری‌ها.

## نکته سوم:

برای غلبه بر تنگناهای مذکور، توصیه برنامه سوم، اتخاذ سیاست‌های استراتژیک ذیل است:

- ۱- تأکید بر حذف انحصارات، مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی
- ۲- ارتقاء بهره‌وری تأسیسات و تسهیلات شهری.

## نکته چهارم:

کمسود منابع مالی مورد نیاز انجام خدمات و عمران شهری از یک

سود و اجرای سیاست خود کفایی شهرداری‌ها از سوی دیگر، تناقضی جدی را برای مدیریت شهری فراهم کرده است. در بند تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۶۲ با شهرداری‌های کشور مقرر گردید که طی یک برنامه ۳ ساله به خود کفایی برسند.

**نکته پنجم:**

مدیریت مالی قبل از هر چیز نیازمند به حرکت انداختن و منظم کردن ابزارهای پولی لازم برای مقاصد توسعه شهرهاست. این منابع مالی محدود به بودجه شهرداری‌ها نیست، بلکه تمامی منابع مالی را که در فعال راکه تحت تسلط همه عوامل مؤثر در شهر قرار دارد، در برمی گیرد. تولید، تنظیم و مدیریت منابع شهری برای انجام وظایف مختلف بر عهده شهرداری‌هاست. به علاوه حمایت از سرمایه گذاری خصوصی نه فقط از جهت پشتیبانی عملیاتی اجرایی بلکه همچنین از جهت به وجود آوردن اعتبار برای جذب حمایت مالی بیرونی بر عهده شهرداری‌هاست.

**نکته ششم:**

مقاصد اصلی مدیریت مالی شهرداری‌ها در کشورهای توسعه یافته عبارتند از:

- ۱- نگهداری توانایی مالی برای شهرداری برای پرداخت دیون
- ۲- تضمین درآمد کافی برای انجام مسئولیت اصلی شهرداری در قبال جامعه
- ۳- توجه به این که منابع تأمین مالی شهرداری شامل مالیات، عوارض و... به خوبی جمع آوری شده است.
- ۴- تضمین این که منابع شهرداری مطابق با اولویت‌ها مصرف شود
- ۵- حمایت از کسانی که اطلاعات صحیحی را در مورد نهمدهات مالی خود به شهرداری ارائه می کنند.

**نکته هفتم:**

نارسایی‌ها و تنگناهای مالی عبارتند از:

- ۱- عدم استمرار منابع درآمدی شهرداری‌ها
- ۲- تقلیل کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها و تأکید بر خود کفایی آنها
- ۳- مالکیت خصوصی اراضی و تفکیک ثبتي اراضی حاشیه شهرها در گذشته و لزوم پرداخت غرامت در اجرای طرح‌ها
- ۴- نبود مکانیسم لازم جهت برگشت منافع ناشی از اجرای

طرح‌های جامع به شهرداری

- ۵- متناسب نبودن تعرفه‌های عوارض موجود با تورم
- ۶- نبود فرهنگ پرداخت عوارض به وسیله شهروندان و دولتی تلقی کردن شهرداری‌ها
- ۷- نبود نیروهای متخصص و کارآمد در واحدهای درآمدی شهرداری

- ۸- فقدان توان جلب اعتماد مردم به وسیله برخی از شهرداری‌ها
- ۹- عدم تدوین و تصویب بعضی از آیین‌نامه‌های مقرر در قانون شهرداری‌ها، همچون آیین‌نامه گریز از پرداخت عوارض و تبصره ۴ بند ۲۶ ماده ۵۵ قانون شهرداری

- ۱۰- عدم اجرای آیین‌نامه اجرایی نحوه وصول عوارض موضوع ماده ۷۲ قانون شهرداری

- ۱۱- مهاجرت بی‌رویه روستاییان به شهرها و به دنبال آن شکل گیری و توسعه ناموزون حاشیه شهرها و عدم امکان درآمد برای تأمین نیازهای شهری مناطق مذکور.

**نکته هشتم:**

تحقق مدیریت شهری مستقل از دولت مستلزم استقلال مالی نهاد مدیریت شهری (شهرداری و شوراه) از دولت است لیکن کمک شهرداری‌ها به دولت در جهت بسترسازی برای اجرای سیاست‌های عمومی دولت ایجاب می کند که دولت در برخی از زمینه‌ها چون حمل و نقل عمومی به شهرداری‌ها کمک کند. این امر منافاتی با استقلال شهرداری‌ها ندارد.

**نکته نهم:**

توجه به اصل خود کفایی در شهرداری‌ها به منزله قطع کمک‌های دولت تلقی شده است. لذا به مرور نسبت کمک‌های دولتی در بودجه شهرداری‌ها از نسبت ۶۰ درصد به کمتر از ۵ درصد کاهش یافته است. این امر منجر به ناتوانی شهرداری‌ها به ویژه در شهرهای کوچک در انجام حداقل پروژه‌های عمرانی و خدمات شهری شده است. امری که می‌تواند مسائل و مشکلات اجتماعی و فرهنگی در شهرها پدید آورد.

مدیریت و سازماندهی

# توسعه پایدار و مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۳ / پاییز ۱۳۷۹

مهییار اردشیری

عضو هیات مدیره نشریه علمی و پژوهشی مدیریت شهری و توسعه پایدار

دانشگاه تهران

#### خلاصه

طی نیم قرن گذشته، محققان و نظریه پردازان، دیدگاه‌های متفاوتی را در مورد مفهوم توسعه و نحوه تسریع آن در کشورهای جهان سوم ارائه داده و رهنمودهایی را نیز برای تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی اجتماعی پیشنهاد کرده‌اند. نتایج به دست آمده از اجرای سیاست‌های پیشنهادی نهایتاً منجر به طرح نظریه جدید رشد اقتصادی از یک سو و ضرورت بهبود مدیریت شهری از سوی دیگر گردیده است. در این مقاله کوشش می‌شود تا ابتدا دیدگاه نگارنده از مفهوم توسعه پایدار در قالب مدلی نظری به تصویر کشیده شود و از این مدل تصویری در تحلیل نظریه‌های توسعه استفاده به عمل آید. سپس به کمک مدل مذکور که به نظر می‌رسد زیربنای نظریه جدید رشد اقتصادی و دیدگاه جدید مدیریت شهری است، ضمن پرداختن به بیان روشن تری از مفهوم مدیریت شهری، ارتباط میان توسعه پایدار و مدیریت شهری مورد بررسی قرار می‌گیرد و زمینه‌های مداخله و سیاست‌های پیشنهادی در هر زمینه به اجمال اشاره می‌شود.

**مفهوم توسعه:** اکثر نظریه‌های توسعه به صورت روشن و یا ضمنی «توسعه» را تغییرات اساسی در ساختار جامعه می‌دانند. تغییراتی که موجب افزایش ظرفیت‌های تولیدی، بهبود شرایط زندگی و توزیع ثمره‌های آن در جامعه می‌گردد. اختلاف اساسی دیدگاه‌های نظری بیشتر در شکل ساختار مناسب مکانیسم مؤثر برای ایجاد تغییرات و شاخص‌های تعیین کننده این تغییرات است. هر چند در ابتدا مکتب توسعه‌سازي از الگوی ساختار ایجاد شده در کشورهای صنعتی برای بیان مفهوم توسعه استفاده کرد و نظریه پردازان این مکتب هر یک به بخشی از این ساختار که از نظر آنها نقش مؤثرتری را در تسریع فرایند توسعه داشت، پرداختند و شاخص‌هایی را هم ارائه کردند، اما سایر مکاتب به تدریج الگوهای جدیدی را به تصویر کشیدند و مکانیسم‌ها و شاخص‌های مناسبی را مطرح ساختند. در مجموع می‌توان چنین نتیجه گرفت که روند تکامل نظریات توسعه ضرورت تعریف جامع‌تری را از این تغییرات ساختاری مورد توجه قرار دادند به گونه‌ای که «تودارو» در یک جمع‌بندی، چند وجهی بودن فرایند توسعه را مورد تأکید قرار داد و آن را تغییرات اساسی در ساختار جامعه که دربرگیرنده نهادهای ملی، نحوه نگرش عمومی، سرعت رشد اقتصادی، کاهش نابرابری‌ها و فقر زدایی است، تعریف می‌کند.

طرح مدل ساختاری: در یک تقسیم‌بندی کلی با توجه به تأکید نظر به‌های توسعه، ساختار جامعه را می‌توان مرکب از سه نظام شامل «نظام تولید»، «نظام مصرف» و «نظام توزیع» تعریف کرد. به عبارت دیگر با مروری بر دیدگاه‌های ارائه شده می‌توان چنین نتیجه گرفت که در هر دوره نظریات غالب به صورت روشن و یا ضمنی، هدفی توسعه را تغییرات در یکی از این سه نظام مذکور دانسته‌اند. به عنوان مثال در حالی که مکتب نوسازی (Modernization) توجه خود را به اصلاحات در نظام تولید معطوف ساخت، مکتب وابستگی (Dependency) کلید حل مشکلات توسعه کشورها را در چگونگی نظام مصرف، و مکتبی نظیر اقتصاد سیاسی (Political Economy) و یا شکل‌بندی اجتماعی (Social Formation) آن را در ایجاد تغییرات در نظام توزیع و به ویژه توزیع قدرت و منابع دانستند. بنابراین چنانچه هدف برنامه‌ریزی توسعه ایجاد تغییرات اساسی در تمامی ابعاد ساختار جامعه باشد، چنین تغییری باید تنها به بهبود نظام تولیدی کشور محدود نشود و تحولات متناسب و متناسب با اصلاحات در نظام تولید را در دو نظام دیگر نیز در بر گیرد. این تقسیم‌بندی کمک می‌کند تا از برخورد‌های انتزاعی در سیاست‌گذاری‌ها پرهیز گردد و جامع‌نگری در تبیین مفهوم توسعه مد نظر قرار گیرد.

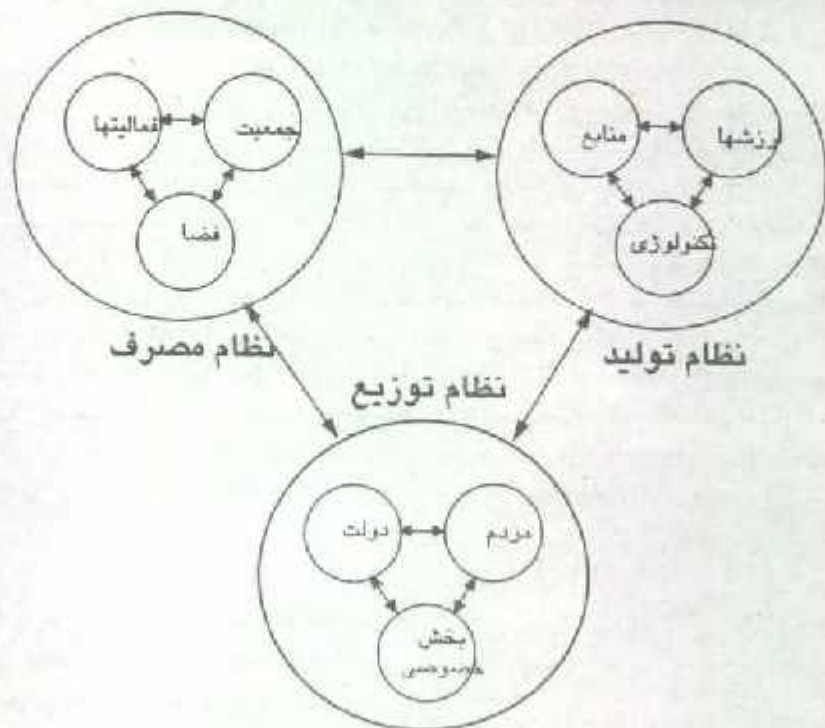
هر یک از نظام‌های پیش گفته در برگیرنده متغیرهایی اساسی‌اند که بیان‌کننده شکل و ساختار آن نظام هستند. در این زمینه، متغیرهای عمده نظام تولیدی جامعه به وسیله سه متغیر اساسی که عبارتند از «منابع»، «ارزش‌ها» و «تکنولوژی» تعریف می‌شود. در حالی که «منابع» - شامل تمامی منابع طبیعی، انسانی، نهادی، سرمایه‌ای... - تعیین‌کننده امکانات و ظرفیت‌های نظام تولیدند، ارزش‌هاییان‌کننده نحوه نگرش و ارزیابی این منابع‌اند که حتی شامل سیستم قیمت‌گذاری منابع نیز می‌شود و سطح تکنولوژی (فن‌آوری) تعیین‌کننده سطح کارایی نظام در بهره‌برداری از منابع تحت دیدگاه ارزشی جامعه خواهد بود.

متغیرهای عمده در نظام مصرف یا تقاضا نیز عبارتند از «جمعیت»، «فعالیت» و «فضا». به عبارت دیگر، میزان و نوع مصرف یا تقاضا در جامعه تابع ابعاد کمی و کیفی جمعیت، نوع فعالیت‌هایی که این جمعیت به آن اشتغال دارند و نحوه توزیع این دو متغیر در قضا‌های زیستی کشور است. ویژگی‌های کمی و کیفی جمعیت تعیین‌کننده ظرفیت بالقوه نظام مصرف در جامعه است. میزان رشد جمعیت و تغییرات در تعابلات آنها، بر تقاضا برای انواع کالاها و خدمات تأثیر می‌گذارد. این تقاضا همچنین تابع نوع فعالیتی است که جمعیت به آن اشتغال دارد و از آن کسب درآمد می‌کند. محل سکونت و نحوه توزیع جمعیت و فعالیت‌ها نیز پشتوانه شکل‌گیری خدمات و عرضه کالا است و بدین ترتیب میزان دسترسی جمعیت به انواع کالاها و خدمات را تعیین خواهد کرد.

نظام توزیع در جامعه متأثر از نظام قدرت است. جایگاه قانونی و حقوقی «مردم»، «دولت» و «بخش خصوصی» و سهم آنها در نظام قدرت و تصمیم‌گیری، زیربنای مکانیسم توزیع را در جامعه تعیین می‌کند. در حالی که در کشورهای سرمایه‌داری سهم بالای بخش خصوصی در نظام قدرت و تصمیم‌گیری، امر توزیع را به عهده مکانیسم بازار قرار می‌دهد تا منافع این بخش را تأمین کند، در کشورهای بلوک شرق نقش مقتدرانه دولت‌ها در کنترل کامل نظام توزیع تجلی می‌یابد.

با توجه به توضیحات فشرده مذکور، می‌توان تا حدودی منظور از تغییرات ساختاری را در وجوه مختلف روشن ساخت. این تغییرات بایستی به صورت موزون و متناسب در تمامی متغیرهای عمده صورت گیرد. به عنوان مثال، منابع بایستی به درستی ارزش‌گذاری شوند تا متناسب با این ارزش‌گذاری سطح فن‌آوری جامعه ارتقا یابد. در چنین شرایطی می‌توان انتظار داشت که ظرفیت‌های تولیدی بهبود یابند. مشکل مصرف یا تقاضا از طریق توزیع موزون جمعیت که خود متأثر از نحوه توزیع فعالیت‌ها در سازمان فضایی کشور است، قابل پیگیری و اصلاح است. بدون تردید تعادل میان دو نظام تولید و مصرف نیازمند عملکرد صحیح نظام توزیع در جامعه است. لذا همراه با تغییرات ساختاری در دو نظام پیش گفته، بایستی تحولاتی در نظام توزیع - که خود متأثر از نظام قدرت در جامعه است - صورت گیرد. چنانچه هر یک از متغیرهای مذکور تغییر کنند و سایر تغییرات به‌هر دلیلی صورت نگیرد، این تغییرات پایدار نخواهند بود و موجب برهم خوردن تعادل در جامعه می‌گردد. به عبارت دیگر، در توسعه پایدار شایسته است تا ارتباط این سه نظام به گونه‌ای برقرار شود که امکان انعکاس تغییرات در هر یک از نظام‌ها بر روی سایر نظام‌ها فراهم شود. این امر خود مستلزم برقراری ارتباط میان متغیرهای عمده است. شکل زیر مفهوم توسعه پایدار را نشان می‌دهد.





شکل (۱): عناصر و روابط لازم برای توسعه پایدار

ساختار هر یک از نظام‌های سه‌گانه مذکور نمایانگر سطح توسعه در یکی از ارکان اصلی جامعه است. وضعیت نظام تولید نشانگر توسعه اقتصادی است و معمولاً بر اساس شاخص تولید ناخالص ملی ارزیابی می‌شود. نظام مصرف یا تقاضا بیان‌کننده توسعه فضایی کشور و وجود نظم در سازمان فضایی است و ساختار نظام توزیع نیز نشان‌دهنده نحوه توزیع قدرت و سطح توسعه سیاسی است. بدین ترتیب می‌توان چنین نتیجه گرفت که توسعه اقتصادی، فضایی و سیاسی جامعه، لازم و ملزوم یکدیگرند و اصلاحات در یکی بدون اصلاحات متناسب در سایر ارکان جامعه، چیزی بجز توسعه ناپایدار به دنبال نخواهد داشت.

بررسی دیدگاه‌های نظری توسعه: اینک به کمک مدل مذکور می‌توان به ارزیابی نظریه‌های توسعه پرداخت. این بررسی همچنین به روشن‌تر شدن این الگو کمک می‌نماید. در مکتب نوسازی توجه نظریه پردازان عمدتاً معطوف به رشد اقتصادی از طریق اصلاح نظام تولید بود. این مکتب با تأکید بر ضرورت برقراری ارتباط میان منابع و سطح فن‌آوری جامعه، بهره‌گیری از این ارتباط را عامل افزایش تولید ناخالص ملی می‌دانست. تأکید اصلی نظریه‌های ارائه شده در مکتب نوسازی بر ضرورت تسهیل و تسریع انتقال منابع و عوامل تولید در بخش‌های مختلف تولیدی، به گونه‌ای که زمینه استفاده از فن‌آوری کارآتر در بهره‌برداری از این منابع را فراهم سازد، تأکید داشت. لذا حتمی شدن که به مفهوم انتقال منابع و عوامل تولید از بخش کشاورزی به بخش صنعت است، محور برنامه‌ریزی توسعه قرار گرفت. در این زمینه، برخی از نظریه‌ها همچون نظریه بخشی کلارک و فیشر تر پایه‌نقش عوامل عرضه در افزایش تولید ناخالص داخلی توجه کردند در حالی که دیگر نظریه‌ها همانند نظریه هارود و دومار ضمن تأکید بر اهمیت عوامل عرضه، نقش تقاضا از طرف مولدترین بخش‌ها را در انتقال منابع مدنظر قرار دادند. یکی از سیاست‌های اصلی برای تسهیل و تسریع این انتقال، مداخله دولت از طریق سرمایه‌گذاری و اعمال سیستم‌های پولی و مالی بود که به واسطه شرایط حاکم بر ساختار فضایی و سیاسی کشورها کارایی لازم را نیافت. این امر موجب گردید تا در نیمه دوم دهه ۱۹۶۰ تغییرات ساختاری در ابعاد

وسیع‌تری مورد توجه قرار گیرد و ضرورت توجه به شرایط حاکم بر کشورهای جهان سوم به‌وسیله نظریه پردازی هم‌چون لویس و همپس تأکید گردید. این نظریه پردازان با بهره‌گیری از تحلیل‌های آماری، فرایندی را برای اصلاح ساختار کشورهای جهان سوم که لازمه رشد اقتصادی پایدار تلقی می‌شدارانه کردند.

پس از دو دهه تجربه اجرای سیاست‌های پیشنهادی مکتب نوسازی، مشخص گردید به‌رغم دستیابی به اهداف رشد اقتصادی، شرایط زندگی برای اکثر جامعه نه تنها بهبود نیافت بلکه اغلب کشورها ساختاری دوگانه یافتند و فقر و بیکاری در بخش‌های وسیعی از کشور گسترش پیدا کرد. این امر موجب گردید تا تأکید از بهبود نظام تولید معطوف عدالت اجتماعی، کاهش فقر و نابرابری‌ها و تأمین حداقل نیازهای اساسی به‌وسیله دولت گردد. لذا در دهه ۱۹۷۰، مکتب وابستگی به‌نقد مکتب نوسازی پرداخت و سیاست‌های پیشنهادی نظریه‌پردازان این مکتب را عامل برهم خوردن تعادل فضایی کشورهای جهان سوم برشمرد. از نظر مکتب وابستگی سازمان نامتعادل فضایی کشورها مانع اصلی در قطع وابستگی به کشورهای صنعتی بود. در این دهه شکاف میان شهر و روستا و بروز اختلاف میان مناطق مختلف کشور از نظر شرایط زندگی، توجه برنامه‌ریزان را به برنامه‌ریزی منطقه‌ای معطوف کرد و توزیع جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه‌سرزمین به‌منظور ساماندهی ساختار فضایی کشورهای جهان سوم مورد تأکید قرار گرفت. به عبارت دیگر، در این دهه دیدگاه غالب به‌وجود آرتباط میان توسعه اقتصادی و فضایی کشورهایی برد و هماهنگی میان اصلاحات در هر دو نظام را ضروری دانست.

ساختار جامعه را می‌توان مرکب از سه نظام شامل «نظام تولید»، «نظام مصرف» و «نظام توزیع» تعریف کرد. در حالی که مکتب نوسازی توجه خود را به اصلاحات در نظام تولید معطوف ساخت، مکتب وابستگی کلید حل مشکلات توسعه کشورها را در چگونگی نظام مصرف، و مکاتبی نظیر اقتصاد سیاسی و یا شکل‌بندی اجتماعی آن را در ایجاد تغییرات در نظام توزیع و به‌ویژه توزیع قدرت و منابع دانستند

نظام توزیع در جامعه متأثر از نظام قدرت است. جایگاه قانونی و حقوقی «مردم»، «دولت» و «بخش خصوصی» و سهم آنها در نظام قدرت و تصمیم‌گیری، زیربنای مکانیسم توزیع را در جامعه تعیین می‌کند

بهبود سازمان فضایی کشورهای جهان سوم مستلزم سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی بود. این سرمایه‌گذاری‌ها مؤثرترین سیاست برای ایجاد جاذبه‌های لازم در مناطق توسعه نیافته به‌منظور توزیع موزون جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین محسوب می‌گردید. لیکن از آنجا که این امر به‌حجم بالایی سرمایه نیازمند بود و بازده آن در بلند مدت ظاهر می‌گردید، بخش خصوصی فاقد توانایی و انگیزه لازم برای مشارکت بود. لذا دولت‌ها موظف به مداخله گسترده در اجرای برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای شدند و نقش آنها در کنترل مکانیسم توزیع که لازمه توزیع جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی بود افزایش یافت. افزایش نقش دولت‌ها از یک سو موجب سرمایه‌گذاری

## سطح تقاضا و الگوی مصرف در جامعه باید متناسب با ظرفیت‌های تولیدی باشد. توزیع صحیح جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، شرط لازم برای تحقق این امر است

بخش وسیعی از منابع در مناطق دیر بازده شدو از سوی دیگر توزیع قدرت در جامعه را به نفع بخش دولتی فزونی بخشید.

در دهه ۱۹۸۰ پیروان مکتب اقتصاد آزاد (نئو کلاسیک‌های راست‌گرا) و رادیکال‌ها (نئومارکسیست‌ها) دو دیدگاه متضاد را مطرح ساختند. در این دهه نئو کلاسیک‌ها با تکیه بر نتایج به دست آمده در کاهش شدید تولیدات ناخالص کشورهای جهان سوم در دهه ۱۹۷۰، این کاهش را ناشی از مقررات دست و پاگیر و مداخله دولت در سرمایه‌گذاری‌های پراکنده و ائتلاف منابع می‌دانستند و خواستار کاهش نقش دولت در امور اقتصادی شدند و خصوصی‌سازی را لازمه توسعه این کشورها برشمردند. نظر نئو کلاسیک‌ها قیمت‌گذاری غیر اصولی منابع به دست دولت، عامل بهره‌برداری نادرست از منابع و سکون در سطح فن‌آوری جامعه بود. در مقابل، نئومارکسیست‌ها با متهم ساختن نظام سرمایه‌داری جهانی و انحصار قدرت در دست سرمایه‌داران وابسته به نظام جهانی، بر توزیع عادلانه‌تر منابع و فرصت‌ها به وسیله دولت تأکید کردند. پیروان این مکتب بر این عقیده بودند که مکانیسم بازار آزاد و عدم نظارت دولت بر نظام قیمت‌گذاری، موجب کاهش دسترسی اقشار ضعیف جامعه به منابع می‌شود و فقر و بی‌کاری را در جامعه شدت می‌بخشد. به عبارت دیگر در این دهه رابطه نامناسب دو نظام تولید محور و توزیع محور در زمره علل توسعه نیافتگی کشورهای جهان سوم قرار گرفت و سیاست‌های توسعه عمدتاً متوجه اصلاحاتی در نظام قدرت گردید.

شکست هر دو دیدگاه در حل مشکلات توسعه نیافتگی کشورهای جهان سوم، ضرورت ارائه تعریف جامع‌تری از تغییرات ساختاری را موجب گردید. تغییراتی که نه تنها موجب افزایش درآمد سرانه گردد بلکه توزیع بهتر آن، دسترسی اقشار مختلف جامعه به خدمات، منابع و فرصت‌های شغلی، گسترش آزادی‌های فردی و ایجاد محیطی بهداشتی و به دور از آلودگی و برخوردار از استانداردهای پذیرفته شده را به همراه داشته باشد. به عبارت دیگر، توسعه پایدار نیازمند اصلاحات ساختاری مناسب در هر سه نظام تولید، توزیع و مصرف است. چنین اصلاحاتی چنانچه منجر به برقراری ارتباط میان هر سه نظام گردد، می‌تواند زمینه تحقق مکانیسمی درون‌زا را که لازمه پایداری و استمرار در تحولات موزون ساختاری جامعه است فراهم آورد.

نظریه جدید رشد اقتصادی، در حقیقت حاصل تجربه چهار دهه کشورهای مختلف و نظریه پردازان توسعه است. این تجارب پایه گذار اصولی گردیدند که ارکان اصلی این نظریه را تشکیل می‌دهند:

۱. توسعه، فرایندی چند وجهی است و بایستی از طریق اصلاحات ساختاری موزون و متناسب در وجوه مختلف جامعه تسریع شود.

۲. ارکان اصلی یا وجوه اساسی ساختار جامعه به وضعیت متغیرهای پایه در سه نظام تولید، توزیع و مصرف در جامعه مربوط می‌شود. لذا به منظور حفظ تعادل در تحولات ساختاری که لازمه پایداری در فرایند توسعه است، لازم است که اصلاحات در هر سه نظام همزمان مورد توجه قرار گیرند.

۳. توسعه پایدار مستلزم مکانیسمی درون‌زا است که لازمه آن وجود ارتباط متقابل میان سه نظام یاد شده است.

۴. دسترسی به منابع و سطح فن‌آوری جامعه، تعیین‌کننده ظرفیت نظام تولیدی است. ارتباط صحیح میان این دو متغیر را نظام ارزشی جامعه - به طور کلی - و نظام قیمت‌گذاری - به طور خاص - ایجاد می‌کند.

۵. سطح تقاضا و الگوی مصرف در جامعه باید متناسب با ظرفیت‌های تولیدی باشد. توزیع صحیح جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، شرط لازم برای تحقق این امر است.

۶. توسعه پایدار مستلزم مشارکت تنگاتنگ میان مردم، بخش خصوصی و دولت است. این مشارکت تنها از طریق توزیع قدرت در جامعه و تعریف روشنی از وظایف و جایگاه حقوقی و قانونی سه رکن یاد شده حاصل می‌شود.

توسعه پایدار مستلزم مشارکت تنگاتنگ میان مردم، بخش خصوصی و دولت است. این مشارکت تنها از طریق توزیع قدرت در جامعه و تعریف روشنی از وظایف و جایگاه حقوقی و قانونی سه رکن یاد شده حاصل می‌شود

۷. هر چند مکانیسم طبیعی بازار نقش تعیین کننده‌ای در تولید، توزیع و مصرف دارد، و بایستی از این مکانیسم به درستی بهره‌برداری شود، لیکن مکانیسم مذکور دارای عوارضی است که امر مداخلات دولت را اجتناب ناپذیر می‌سازد. این مداخلات بایستی از طریق سیاستگذاری‌های صحیح در محورهای راهبردی و برپایه شناخت کامل صورت گیرد. محور این مداخلات بایستی اصلاح عملکرد طبیعی بازار باشد.

مدیریت شهری: سیر تکاملی نظریه‌های توسعه و رویاندهای دهه ۱۹۸۰ به نتیجه کلی راه‌همراه داشت. نخست آنکه اصلاحات ساختاری نیازمند توجه بیشتر به اقتصاد شهری با هدف برقراری ارتباط میان سیاست‌های اقتصاد کلان و توسعه شهرهاست که بایستی با برخوردی جامع‌تر (در وجوه مختلف) صورت گیرد. تحقیقات نشان می‌دهد که هر چند شهرها تنها ۲ درصد از سطح کره زمین را اشغال کرده‌اند لیکن متجاوز از ۷۵ درصد منابع را مصرف می‌کنند (Meimosh, ۱۹۹۷). دوم آنکه رعایت اصول یاد شده در توسعه پایدار، نیازمند ابزارهای فزاینده تهیه برنامه‌های توسعه و اجرای آن به وسیله نظام برنامه ریزی کشور است. این امر مستلزم شناخت و درک صحیح از مکانیسم‌های طبیعی، استفاده کارا و مؤثر از تمامی منابع محلی و در عین حال ظرفیت‌سازی برای آینده، اعطاف‌پذیری و حل مشکلات اجرایی در عمل از طریق اتخاذ سیاست‌های مناسب و هماهنگ همراه با مذاکره با گروه‌های ذی‌نفع و جلب مشارکت آنهاست؛ که بیشتر جنبه مدیریتی دارد تا صرفاً برنامه ریزی. به عبارت دیگر، جوهره مدیریت شهری احساس مسؤلیت در پاسخگویی به نیازهای حال و آینده جامعه و تحقق اهداف تعیین شده است که تنها در پرتو توازن و هماهنگی در تحولات ساختاری جامعه محقق می‌گردد.

در واقع آینده مدیریت شهری متأثر از سه عامل است: نخست، ضرورت نزدیک کردن سیاست‌ها و اصلاحات اقتصاد کلان ملی و اقتصاد شهری؛ دوم، بهره‌گیری از برتری‌های نسبی شهرها و نقش آنها در فرایند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ و سوم، آگاهی از وجود همبستگی میان دو بخش دولتی و خصوصی به عنوان دو رکن مکمل در هدایت تغییرات ساختاری که بایستی با مشارکت سایر نهادها و غیردولتی (NGO) و نهادهای اجتماعی صورت گیرد. در دیدگاه جدید مدیریت شهری، تغییر نگرش روشن نسبت به نقش دو بخش دولتی و خصوصی در فرایند توسعه جامعه مورد تأکید است. این نگرش که بر پایه نظریه جدید رشد اقتصادی قرار دارد، نقش اصلی دولت را در افزایش توان بخش خصوصی و نهادهای مردمی و نیز ایجاد تسهیلات برای فعالیت گسترده آنها در بخش‌های مختلف جامعه می‌داند. در این زمینه دولت از طریق وضع قوانین و مقررات و ایجاد چارچوب نهادی و مالی لازم برای توانمند ساختن بخش خصوصی و نهادهای مردمی زمینه‌تولاری و خلاقیت را که لازمه توسعه اقتصاد شهری است فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر، تأکید اصلی مدیریت شهری بر اتخاذ سیاست‌های مناسب در بخش‌های راهبردی برای ظرفیت‌سازی و توانبخشی در سطوح محلی به جای اجرای پروژه‌های عظیم عمران شهری است.

به منظور ایجاد ظرفیت‌های جدید و توانمند ساختن جامعه، چهار محور برای سیاستگذاری و مداخله مدیریت شهری برگزیده شده است. این محورها عبارتند از: ۱. بهبود اقتصاد شهری؛ ۲. تأمین خدمات زیربنایی؛ ۳. مدیریت زمین؛ و ۴. فقر زدایی. در کنار این چهار محور، توجه به محیط‌زیست که یکی از ارکان اصلی توسعه پایدار است نیز به مداخله صحیح مدیریت شهری نیاز دارد و خود به عنوان محور پنجم انتخاب شده است. ذیلاً دیدگاه مدیریت شهری در هر یک از محورهای مذکور به اجمال ارائه می‌گردد.

۱. بهبود اقتصاد شهری: شهرها تنها مصرف کننده بخش عمده‌ای از منابع نیستند. سهم بالایی از تولیدات ناخالص داخلی نیز در شهرها تولید می‌شود. شهرها به لحاظ بهره‌مندی از برتری‌های نسبی نظیر نیروی انسانی متخصص، وجود خدمات زیربنایی و ساختارهای مناسب اقتصادی، اجتماعی، دسترسی به اطلاعات و ارتباطات

سویع، و نظایر اینها، می‌توانند نقش مؤثرتری را در افزایش تولیدات داخلی کشورهای جهان سوم بر عهده بگیرند. در دیدگاه جدید مدیریت شهری، شهرها به‌مشابه موتورهای رشد اقتصادی که نیازمند تقویت‌اند مطرح می‌گردند. همچنین با توجه به درصد بالای جمعیت شهرنشین در این کشورها که روند افزایشی نیز دارد، بهبود اقتصاد شهری می‌تواند بخش وسیعی از جمعیت این کشورها را متأثر سازد و شرایط لازم را برای توانمند ساختن این جمعیت فراهم آورد.

محور سیاست‌گذاری در تقویت اقتصاد شهری، ایجاد ظرفیت‌های جدید و افزایش کارایی در بهره‌برداری از ظرفیت‌های تولیدی است. در میان سیاست‌های پیشنهادی مدیریت شهری برای دستیابی به اهداف مذکور، بر اجرای سه سیاست تأکید می‌شود. نخست آزادسازی قیمت‌ها که به‌مفهوم کاهش سهم دولت در دادن یارانه به اقتصاد شهری است. کارشناسان معتقدند که آزادسازی قیمت‌ها - به‌ویژه در شهرهای بزرگ - مهم‌ترین گام در جهت افزایش عرضه در بخش تولیدی شهرها به‌شمار می‌آید. دومین محور ایجاد شرایط و بستر لازم برای تحرک منابع و عوامل تولید در میان بخش‌های مختلف اقتصادی است. اجرای سیاست‌های مناسب در این دو محور، زمینه تحولات فن‌آوری را در تمامی بخش‌های اقتصادی فراهم می‌آورد. سوم، توجه بیشتر دولت به بخش غیر رسمی است که سهم بالایی از تولیدات شهرها را بر عهده دارد. اصلاح ضوابط و مقررات و کاهش موانع قانونی که عملاً تحرک عوامل تولید را کاهش می‌دهد و باعث می‌شود تا به‌طور روز افزونی از مشارکت مؤثر بخش غیر رسمی در تولیدات شهری جلوگیری گردد، می‌تواند کمک بسیار مؤثری در رونق اقتصادی و سرمایه‌گذاری در شهرها به‌شمار آید. اجرای این سیاست، به‌ویژه در شهرهای متوسط، موجب تقویت این شهرها و توزیع بهتر جمعیت در سطح کشور خواهد شد.

۲. تأمین خدمات زیربنایی: خدمات زیربنایی یکی از عوامل اصلی در فرایند توسعه شهرهاست و در صورت استفاده از آن به‌عنوان نوعی ابزار مدیریتی، می‌تواند کنترل و هدایت توسعه شهرها را در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و کالبدی متأثر سازد. هر چند در گذشته برنامه‌ریزان تنها به‌جنبه‌های کالبدی خدمات زیربنایی توجه داشتند، به‌سرور سایر زمینه‌های تأثیرگذاری این خدمات در ابعاد اجتماعی و اقتصادی نیز مورد توجه قرار گرفته است. دسترسی افشار مختلف مردم به خدمات زیربنایی در سطح کشور فرصت لازم را برای مشارکت‌های اقتصادی آنها ایجاد می‌کند و لذا یکی از راه‌های ظرفیت‌سازی در توانمند کردن جامعه محسوب می‌شود. در گذشته ماهیت اجتماعی - سیاسی خدمات زیربنایی و حجم بالای سرمایه‌گذاری در این بخش که متأثر از

ساختار هر یک از نظام‌های سه‌گانه مذکور نمایانگر سطح توسعه در یکی از ارکان اصلی جامعه است. وضعیت نظام تولید نشانگر توسعه اقتصادی است. نظام مصرف یا تقاضا بیان‌کننده توسعه فضایی کشور و وجود نظم در سازمان فضایی است و ساختار نظام توزیع نیز نشان‌دهنده نحوه توزیع قدرت و سطح توسعه سیاسی است. بدین ترتیب می‌توان چنین نتیجه گرفت که توسعه اقتصادی، فضایی و سیاسی، لازم و ملزوم یکدیگرند و اصلاحات در یکی بدون اصلاحات متناسب در سایر ارکان جامعه، چیزی بجز توسعه ناپایدار به دنبال نخواهد داشت.

## خدمات زیربنایی یکی از عوامل اصلی در فرایند توسعه شهرهاست و در صورت استفاده از آن به عنوان نوعی ابزار مدیریتی، می تواند کنترل و هدایت توسعه شهرها را در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و کالبدی متاثر سازد

بلند مدت نگری در سرمایه گذاری ها است. موجب گردید تا دولت ها نقش غالب را در تأمین خدمات زیربنایی بر عهده گیرند. این امر حداقل دو مشکل را ایجاد کرد. نخست آنکه محدودیت منابع مالی دولت ها مانع از سرمایه گذاری های لازم در این زمینه گردید که حاصل این امر، ایجاد شکاف میان مناطق مختلف کشور و برهم خوردن تعادل لازم در ساختار قضایی کشورها شد. به تبع این شکاف توزیع جمعیت و فعالیت ها نیز به صورت ناموزونی صورت گرفت. دوم آنکه معمولاً عدم هماهنگی میان عرضه و تقاضا برای این خدمات موجب برخورد انفعالی دولت در تأمین خدمات مورد نیاز گردید به طوری که عرضه این خدمات معمولاً در نتیجه فشار تقاضا صورت می گرفت که ضمن بروز نارضایتی ها، خدمات مذکور کیفیت و حتی کیفیت مناسب را نداشتند. به عبارت دیگر هیچ گاه از سرمایه گذاری در این بخش به عنوان ابزار مدیریتی مؤثری برای هدایت فرایند توسعه استفاده نشد.

نقش مؤثر و حساس خدمات زیربنایی در تقویت اقتصاد شهرها، ایجاد اشتغال، تحقق اهداف عدالت اجتماعی، ساخت مسکن، فعالیت بخش غیر رسمی و مانند اینها موجب گردید که مدیریت شهری توجه خاصی را به سیاست گذاری در این بخش معطوف کند. در این زمینه بهره گیری از مشارکت بخش خصوصی و تعاونی های مردم با همکاری نهادهای غیر دولتی محور توجه مدیریت شهری در سیاست گذاری ها است.

۳. مدیریت زمین: اساساً توانمندی هر جامعه، به میزان دسترسی افراد آن جامعه به منابع بستگی دارد. از این رو سیاست گذاری در جهت بهبود منابع عمده شهرها یکی از ضروری ترین زمینه مداخله در امر توانمندی جوامع شهری محسوب می شود. از آنجا که زمین حساس ترین منابع شهری است، مدیریت زمین تنها بایستی به تعیین نحوه استفاده از اراضی شهری محدود شود. دسترسی به زمین مناسب مهم ترین عامل در تقویت اقتصاد شهرها، فعالیت بخش خصوصی و بخش غیر رسمی، حل مشکل مسکن، هدایت سرمایه ها و تقدیرگی ها در امر تولید، جلوگیری از بیروسی بازی زمین، افزایش ظرفیت های اشتغال در بخش های مولد و نظایر اینها خواهد بود.

نقش مؤثر بازار زمین در کشورهای جهان سوم و قابلیت آن در تأثیر گذاری بر روی سایر محورهای راهبردی، موجب گردیده است که مدیریت زمین به عنوان مؤثرترین ابزار مدیریت شهری در نظر گرفته شود. بهبود عملکرد بازار زمین و افزایش میزان دسترسی به این بازار متناسب با نرخ شهرنشینی محور سیاست گذاری در این زمینه است. به منظور اصلاح عملکرد بازار زمین نه تنها لازم است تا سیاست هایی در جهت افزایش عرضه زمین مناسب اتخاذ شود بلکه شایسته است تا کنترل تقاضا و بهبود دسترسی دولت و اقشار مختلف جامعه به بازار زمین نیز مورد توجه مدیریت شهری قرار گیرد. شایان ذکر است که اصلاح عملکرد بازار زمین تأثیر بسزایی در افزایش تولید، استفاده صحیح از این منبع با ارزش شهری و توزیع قدرت خواهد داشت و بنابراین می تواند به برقراری ارتباط میان سه نظام تولید، مصرف و توزیع - و به عبارتی تحول موزون این سه نظام - کمک کند.

۴. فقر زدایی: تحقق عدالت اجتماعی و بهره مندی اقشار مختلف جامعه از ثمره های رشد اقتصادی همواره یکی از اهداف برنامه ریزی های توسعه بوده است. در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ مکتب توسازی دستاوردی به این هدف را از پیامدهای رشد اقتصادی می پنداشت و معتقد بود که در صورت افزایش تولیدات ناخالص ملی تمامی اجزای مردم از آن سود می برند و زمینه تحقق عدالت اجتماعی نیز فراهم می گردد. در دهه ۱۹۷۰ نظریه پردازان توسعه ضرورت توجه همزمان به رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی را مورد تأکید قرار دادند. ولی محدودیت منابع مانع از آن گردید که دولت ها بتوانند یک نظام جامع تأمین و رفاه اجتماعی را به وجود آورند. این امر موجب گردید تا

1- Ardabili, M. *Urban Management and Urban Development in Iran*. Unpublished Ph.D. Thesis, University of South Australia, Australia, 1996.

۲- موبارزادشیری، ۱۳۲۹، توسعه شهرنشینی و سیاست های سرزمین شهری و منطقه شهرنشانی، ۱، ۱۰، ۱۱، تهران، صص ۲۱-۲۷. فرستادگان برای مطالعه بیشتر.

1- Bairoch, P., *Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present*, translated by Christopher Braider, The University of Chicago Press, Chicago, 1988.

2- Blair, T. L., *Strengthening Urban Management: International Perspectives and Issues*, Plenum Press, New York, 1985.

3- Bouin, B. O. and Michalot, Ch-A, **Rebalancing the Public and Private Sectors: Developing Country Experiences** OECD, Paris, 1991.

4- Chazma, S. (ed), **Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries**, Praeger, USA, 1993.

5- Clarke, G., **New Approaches to Urban Planning and Management in the 1990s: The Role of UNCHS (Habitat) urban Management Group**, UNCHS (Habitat), Nairobi, 1989.

6- Clarke, G., "Urban Management in Developing Countries: A Critical Role" *Giles*, 8 (2) May: 93-107, 1991.

7- Davay, K.A., **Elements of Urban Management**, Urban Management Program Paper, No 11: World Bank, UNDP & UNCHS, Washington, DC, 1993.

8- Devasa, N. and Rakodi, C. (eds), **Managing Fast Growing Cities: New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World**, Longman, Singapore, 1993.

9- Drakakis-Smith, D. (ed), **Economic Growth and Urbanisation in Developing Areas**, Routledge, London, 1990.

10- Drakakis-Smith, D., "Third World Cities: Sustainable Urban Development", *Urban Studies*, Vol. 32(4), 1995, pp. 656-677.

11- ESCAP, **State of Urbanisation in Asia and the Pacific**, United Nations, New York, 1993.

12- Frost, L., "Cities and Economic Development: Some Lessons From the Economy History of the Pacific Rim" Working Paper, Department of Economic History, La Trobe University, Australian National University, Canberra, 1991.

13- Harris, N. (ed), **Cities in the 1990s: the Challenge for Developing Countries**, University College London, England, 1992.

14- Pugh, G., "Urbanization in Developing Countries: An Overview of the Economic and Policy Issues in the 1990s", 12(6), 1995, pp. 381-398.

15- Todaro, M.P., **Economic Development**, 5th ed. Longman New York & London, 1994.

## با گسترش فقر در جامعه، از توان بالقوه برای انواع مشارکتهای مردمی کاسته خواهد شد و پایداری فرایند توسعه مورد تردید قرار خواهد گرفت. از این روی یکی از محورهای بهبود مدیریت شهری، اتخاذ سیاستهای مؤثر برای کاهش فقر و توانمندسازی گروههای هدف است

اجرای سیاست تأمین «حداقل نیازها» در دستور کار برنامه ریزی توسعه قرار گیرد. در دهه ۱۹۸۰ دیدگاههای نظری رادیکال، شکست نظریه های رشد اقتصادی در کاهش فقر را ناشی از عملکرد نظام سرمایه داری دانستند و بر ضرورت دخالت بیشتر دولت در توزیع منابع تأکید ورزیدند. در مقابل، برنامه ریزان میانه و ضرورت توجه بیشتر به برنامه ریزی در جهت تحقق این هدف را مطرح ساختند و برنامه ریزی روستایی را مورد تأکید قرار دادند تا از این طریق اقلتار ضعیف کشورهای جهان سوم که عمدتاً ساکن در روستاها بودند از نمره های توسعه بهره مند شوند. لیکن افزایش نرخ شهرنشینی و مهاجرت روستاییان به نقاط شهری از یک طرف، و کاهش روزافزون دسترسی اقشار مختلف ساکنان شهرها به منابع از طرف دیگر، موجب گردید تا فقر در شهرها گسترش یابد. شرایط حاکم بر شهرهای کشورهای جهان سوم که عملاً باعث گردیده است تا در بسیاری از موارد عملکرد آزاد مکانیسم بازار به ضرر اقشار کم درآید گردد، و جهت گیری کلی مدیریت شهری که مبتنی بر اصلاح و حمایت از این مکانیسم قرار دارد، می تواند به گسترش بیشتر فقر در شهرها بیانجامد.

بدیهی است با گسترش فقر در جامعه، از توان بالقوه برای انواع مشارکتهای مردمی کاسته خواهد شد و پایداری فرایند توسعه مورد تردید قرار خواهد گرفت. از این روی یکی از محورهای توجه در بهبود مدیریت شهری، اتخاذ سیاستهای مؤثر برای کاهش فقر و توانمندسازی گروههای هدف است در این زمینه اجرای سیاست «خود یابوری» (Self-help) برای کاهش فقر در کشورهای جهان سوم پیشنهاد گردید. در ابتدا تصور می شد که اجزای این سیاست نیازمند اقداماتی در سطح ملی و یا حتی بین المللی است (کنفرانس Habitat، کانادا ۱۹۷۶). لیکن در اواخر دهه ۱۹۸۰ کارایی اجرای سیاستهای از بالا به پایین (top-down) زیر سؤال رفت و ضرورت مشارکت در سطوح محلی از طرف خود اجتماعات شهری و با حمایت مدیریت شهری مورد تأکید قرار گرفت. این تغییر نگرش مبتنی بر این واقعیت بود که اجرای سیاست «توانمندسازی» (enabling) فرایندی محلی است. زیرا هیچ کس بجز خود اجتماعات محلی و حتی اشخاص، قادر به تشخیص نیازها و اهداف و راههای مناسب برای مقابله با فقر نیستند. اصلاحات سیاسی در جهت سازماندهی اجتماعات محلی زمینه لازم را برای مشارکت اجتماعات محلی به وجود خواهد آورد.

۵. محیطزیست دیدگاه مدیریت شهری، بر پایه توانمندسازی، حذف ضوابط دست و پا گیر و ظرفیت سازی برای مشارکت گسترده بخش خصوصی و نهادهای مردمی در فعالیتهای اقتصادی قرار دارد. بدیهی است چنین نگرشی در سیاست گذاریها از یک طرف مستلزم ایجاد بستر مناسب و روان سازی مکانیسمهای بازار، و از سوی دیگر کنترل پیامدهای نامناسب این مکانیسم بر روی محیطزیست است. از این روی مدیریت شهری بایستی در کنار سایر سیاستهای پیش گفته، به امر مدیریت محیطزیست نیز بپردازد. برنامه مدیریت محیطزیست بایستی به سه محور اصلی توجه کند. این محورها عبارتند از مدیریت مواد زاید (زباله های خانگی و صنعتی)، کنترل آلودگی های زیست محیطی و حفاظت از فضاها و ارزشمند طبیعی و عمومی. اقدامات مؤثر در هر یک از زمینه های مذکور نیازمند وضع استانداردها و اتخاذ روش های مناسب است. سیاست محوری مدیریت شهری در این زمینه بر کارا بودن و قابل اجرا بودن ضوابط و مقررات وضع شده تأکید دارد. وضع استانداردهای بالا و مقررات پیچیده نه تنها انگیزه و اعتماد به نفس را در جامعه از بین می برد، بلکه امکان تحقق اهداف حفاظت از محیط زیست را نیز به شدت کاهش می دهد. به عبارت دیگر، اجرای سیاستهای بازدارنده حتماً بایستی با اجرای سیاستهای تقویت کننده و هدایت کننده همراه باشد.

فصل عمران  
شهری  
در  
برنامه های  
توسعه  
کشور

معاونت: غلامرضا کاظمیان  
تنظیم: زهرا تشکر



موضوع ویژه سومین شماره فصلنامه، یعنی اقتصاد و مدیریت مالی شهری، انگیزه‌های شد برای تشکیل میزگردی تخصصی که با توجه به آثار مستقیم و غیر مستقیم برنامه‌های توسعه پنج ساله در فرایند توسعه شهری، به نقد و بررسی فصل عمران شهری برنامه‌های توسعه پنج ساله جمهوری اسلامی ایران از نظر گاه اقتصاد پردازد. بررسی و نقد پشتوانه‌های تنور یک فصل، جایگاه آن در کل برنامه و استراتژی کلان حاکم بر آن و همچنین نحوه عملکرد فصل، محورهای اصلی میزگرد را تشکیل دادند. حاضران در این میزگرد عبارت بودند از:

- کمال اظهاری، کارشناس ارشد مرکز مطالعات شهرسازی و معماری ایران در حوزه اقتصاد شهری و مسکن

- بهروز ز نوز، عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی

- شهرام سعادت آملی، مسئول گروه بودجه و اعتبارات شهرداری‌ها در دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور

- اسماعیل صالحی، مسئول گروه طرح و برنامه دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور

- غلامرضا کاظمیان، فصلنامه مدیریت شهری

گفتنی است از مسئولان محترم دفتر امور مسکن، عمران شهری و روستایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن وزارت مسکن و شهرسازی نیز دعوت به عمل آمده بود که متأسفانه حضور نیافتند.

غلامرضا کاظمیان: بحث میزگرد این شماره فصلنامه مدیریت شهری، به بررسی فصل عمران شهری اختصاص یافته است. در واقع سؤال این است که فصل عمران شهری در برنامه‌های اول، دوم و سوم بر مبنای کدام تئوری‌ها تدوین شده و چه دیدگاه‌های اقتصادی وجود داشته که بر اساس آنها اهداف، استراتژی‌ها و سیاست‌های اجرایی فصل عمران شهری در این سه برنامه تنظیم شده است.

محور دیگر بحث میزگرد، جایگاه فصل عمران شهری در برنامه‌های توسعه بر اساس استراتژی‌های کلان توسعه اقتصادی در هر برنامه است. در اینجا این پرسش مطرح می‌گردد که فصل عمران شهری چه ارتباطی با استراتژی‌های کلان توسعه اقتصادی کشور دارد؛ آیا با آنها همخوان است یا نه؟ چه نقدهایی را در این باره می‌توان مطرح کرد؟ عملکرد برنامه‌های توسعه در فصل عمران شهری چه بوده است؟ به عنوان مؤلفه‌های بحث هم می‌توان به محورهایی مانند زمین شهری، تأمین مالی شهر و خصوصی‌سازی خدمات شهری و مانند آنها اشاره کرد.

به عنوان شروع بحث، می‌توان گفت که دولت از لحاظ منابع مالی که در اختیار دارد، روز به روز ضعیف‌تر می‌شود و شاهد این امر هم سهم فصل عمران شهری و منابعی است که دولت برای این سهم در اختیار قرار می‌دهد. به گفته صاحب نظران حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد از کل بودجه‌ای که قرار است برای فصل عمران شهری خرج شود، به دست دولت تأمین می‌شود و بقیه آن باید به دست شهرداری‌ها تأمین شود. این در حالی است که در حول و حوش سال‌های انقلاب، سهم دولت در بودجه شهرداری‌ها و پرداخت‌های دولتی به شهرداری‌ها، بیش از ۵۰ درصد بوده است، اما اکنون تنها ۱/۵ درصد بودجه شهرداری‌ها از منابع دولتی تأمین می‌شود. از سوی دیگر مردم نیز توان پرداخت یالایی ندارند. بررسی تحولات مقدار کل درآمدها و هزینه شهرداری‌ها در فاصله سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۶ نشان می‌دهد که گرچه میزان درآمد کل شهرداری‌ها به قیمت جاری ۱۶۶ برابر و به قیمت ثابت سال ۱۳۶۹ حدود ۲/۴ برابر افزایش یافته و درآمد سرانه نیز به قیمت جاری بیش از ۶۹ برابر فزونی گرفته است، اما درآمد سرانه شهرداری‌ها به قیمت ثابت فقط ۲ درصد افزایش داشته و تقریباً ثابت مانده است. ضمن آنکه این رقم در مقطع سال ۱۳۶۵ حدود ۳۰ درصد نسبت به سال ۱۳۵۵ کاهش نشان می‌دهد. با توجه به این ارقام به نظر

می‌رسد ثروت عظیم تولید شده در شهرها به طبقات خاصی اختصاص یافته و در بخش‌هایی متمرکز شده است چرا که این ثروت نه به دولت انتقال پیدا کرده و نه به شهرداری‌ها. با همه اینها دولت بحث خودکفایی



شهرداری‌ها و تغییر سیستم مدیریتی به سیستم مدیریت شهری محلی را مطرح می‌کند و این در حالی است که برای انتقال منابع درآمد محلی به نهادهای محلی اقدام خاصی به عمل نیامده است. یعنی در واقع دولت مرکزی همه منابع مالی را در اختیار خود قرار داده است و بدین ترتیب سهم چندانی به شهرداری‌ها تعلق نمی‌گیرد. انتظار این است که با این اقتصاد ضعیف و منابع مالی اندک و شهروندان کم بضاعت، شهرداری‌ها نتوانند خود را اداره کنند و تحکم مقتدرانه دولت را هم که از طریق فصل عمران شهری اعمال می‌شود بپذیرند.

در چنین شرایطی، تئوری‌هایی که پایه تدوین این فصل قرار گرفته است چیست، چه نقدهایی را می‌توان مطرح کرد، و راهکارها و راه‌حل‌های اصلی در این زمینه چه می‌تواند باشد؟

**پهروز هادی زسوز:** همان گونه که در بخش‌های عمرانی بر نامه‌های اول و دوم مشخص شده، اجزاء و سرفصل‌های برنامه‌های عمران شهری شامل موارد متعددی است: برنامه‌ریزی توسعه شهری، ایجاد و توسعه تأسیسات آب آشامیدنی و فاضلاب شهرها و تأسیسات حفاظتی آنها، بهبود عبور و مرور، تحقیق و بررسی و بهبود امور شهری و مدیریت شهرناری‌ها و جز اینها. بنابراین به خوبی روشن است که محور این میزگرد موضوع بسیار گسترده‌ای را در برمی‌گیرد. با عنایت به این تنوع، بحث تئوری‌های حمایت‌کننده برنامه‌های توسعه را که مورد نظر این میزگرد است، من به ترتیب ذیل مطرح می‌کنم: تعدیل اقتصادی مبتنی بر مکتب اقتصادی نئوکلاسیک است. مکتب فکری نئوکلاسیک به دولت حداقل و قدرت بازار و تقدس مالکیت خصوصی اعتقاد دارد. این مکتب معتقد است اگر دولت دخالت نکند، بازار کارایی لازم را خود به خرج خواهد داد. طبیعی است که این لیبرالیسم اقتصادی بنا بر نوعی لیبرالیسم سیاسی که با دموکراسی غربی پیوند دارد، از درون مرتباً است. یعنی پیوند آزادی مالکیت، آزادی بیرونی بازار، دولت حداقل و دموکراسی طبق‌الگوی غربی. در اینجا بین سیاست تعدیل اقتصادی و واگذاری اختیار به مقامات محلی تعارض چندانی وجود ندارد. اعتقاد نئوکلاسیک‌ها این است که حتی در سطح محلی باید انحصار را زدود و در صورت امکان کارها را به بخش خصوصی وا نهاد. ضمناً باید رقابت ایجاد کرد چرا که رقابت ضامن کارایی است. بر اساس این دیدگاه، دولت محلی هم باید حداقل باشد. سپردن کارها به دولت‌های محلی، به معنی تبدیل کردن آنها به امپراتوری‌های کوچک نیست.

با همه این اوصاف، به اعتقاد بنده در مقابل این دیدگاه باید گفت بازار در حلاء عمل نمی‌کند. بازار در چارچوب‌های نهادی، قانونی و بستری که دولت برایش فراهم می‌سازد، عمل می‌کند. به همین دلیل در

وظیفه عمران شهری این است که در قالب برنامه‌ریزی فضایی بتواند فضا و امکانات زیربنایی لازم را برای رونق و پویایی اقتصادی در سطح شهر و منطقه ایجاد کند. فصل عمران شهری این ارتباط را با برنامه‌ریزی فضایی ندارد و نمی‌تواند فضای لازم را برای ایجاد پویایی اقتصادی فراهم کند

ما از یک سو با شهرهای بی‌بضاعت مواجهیم و از طرف دیگر با دولتی که توان تصدی بسیاری از امور را ندارد. ولی صرف این مسأله به معنی ساقط کردن وظیفه حاکمیتی دولت نیست؛ یعنی نمی‌توان انتظار داشت که بدون حضور دولت مقتدر به عنوان نظم‌دهنده و جهت‌دهنده و فراهم‌کننده بستر حقوقی بازار و تهیه‌کننده نرم‌افزار و اطلاعات، بازار کار خود را بکند

کشورهای در حال توسعه که نهاد بازار چندان قوی نیست، دولتی لازم است که تا حدودی به حضانت و نظارت بر عملکرد بازار بپردازد، ضمن آنکه قواعد بازار را نیز در قانونگذاری رعایت کند، به نحوی که قانون جنبه ضد انگیزشی و بازدارنده نداشته باشد، به انگیزه سود طلبی آدم‌ها توجه کند و فقط حرکات آنها را به گونه‌ای مسیر دهد که در سود شخصی، منافع جمعی هم به نحوی تأمین گردد، بدین ترتیب ضابطه منطقی ورود بخش عمومی اعم از دولت مرکزی و دولت محلی به این مباحث به لحاظ تئوریک، این است که شهر محیطی است که در آن بازار مستغلات شهری اساساً با کارایی عمل نمی‌کند. اگر بازار مستغلات شهری بخواهد به طور مستقل عمل کند از جمله آثار بیرونی منفی آن تداخل کاربری‌های اراضی، آلودگی محیط زیست، ازدحام ترافیک و مانند اینهاست. در اینجا بحث بر سر این است که چون ما با نواقص بازار مواجهیم باید مقام عمومی در نقش برنامه‌ریز ایفای نقش کند، و این گونه است که برنامه‌ریزی توسعه شهری ضرورت می‌یابد.

توجیه دیگر این است که همه دولت‌های توسعه‌گرا یا دولت‌هایی که به رفاه عمومی توجه دارند، سعی می‌کنند کالاهای عمومی را عرضه کنند. از جمله کالاهای عمومی، تأسیسات حفاظتی شهرهاست که نه می‌شود هزینه آن را از بخش خصوصی دریافت کرد و نه می‌توان از بازار و بخش خصوصی انتظار داشت وارد این مقولات شوند و در آنها سرمایه‌گذاری کنند. پس کالای عمومی به هر حال وجود دارد و بخش عمومی خود را موظف می‌داند که آن را در اختیار شهروندان قرار دهد. در این خصوص نقش دولت رفاه مطرح می‌شود. که ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی در شهرها در چارچوب همین نقش می‌گنجد.

نتیجه اینکه برای دخالت بخش عمومی در عمران شهرها ضابطه‌ای منطقی وجود دارد، خواه این دخالت به شکل برنامه‌ریزی و تدوین مقررات و ضوابط - یعنی از بُعد نرم‌افزاری - باشد، یا به صورت سرمایه‌گذاری مستقیم و کمک بلاعوض دولت به مقامات محلی.

به هر حال واقعیت این است که جمعیت شهرنشین در کشور ما به سرعت رو به تحول و افزایش است. شهرروشدان تمکن لازم را برای پرداخت هزینه‌های کامل عمران شهری ندارند. دولت در گذشته در مقام توزیع‌کننده درآمدهای نفتی، برای ایجاد تأسیسات، تجهیزات و زیرساخت‌های شهری به شهرداری‌ها کمک می‌کرده است اما به نظر می‌رسد که از این پس تداوم این نقش بسیار دشوار باشد.

کمال اظهاری: ضمن تأیید کلیات مطالبی که مطرح شد برای نقد و بررسی فصل عمران شهری برنامه‌های توسعه از بعد اقتصادی آن، از تعریف «اقتصاد شهری» شروع می‌کنم؛ در اقتصاد شهری، شهر به عنوان یک کل همبسته و دارای تعامل با دیگر پهنه‌های جغرافیایی مورد مطالعه قرار می‌گیرد، تا برای آن رونق اقتصادی، خود بستگی نسبی (به معنای تراز درجه - بستانهای شهر با بیرون از آن نه خودگفایی در تأمین همه کالاها و خدمات) و به تعبیری که اخیراً رایج شده، توسعه پایدار تأمین شود. تنها یک وجه یا یکی از رشته‌های اقتصاد شهری.

### دولت در ایران می‌خواهد با کاهش هزینه‌های عمومی، دخالت خود را در اقتصاد شهری کاهش دهد. در حالی که سپردن اختیارات بیشتر به دست دولت‌های محلی به هیچ وجه به معنی کاهش هزینه‌های عمومی نیست

موضوع مالیه شهری است که به تراز مالی یا هزینه و درآمدهای شهرداری‌ها می‌پردازد. اما در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ما در نتیجه در فصل عمران شهری، مالیه شهری جای اقتصاد شهری را گرفته است، در نتیجه به بودجه می‌پردازد نه برنامه، به معنای واقعی برنامه یعنی پرداختن به روابط اقتصادی - اجتماعی و ساماندهی آنها.

نگاهی به آن چه به نام «برنامه‌ها» در فصل عمران شهری چیده شده‌اند، نشان می‌دهد که شامل پروژه‌هایی با خصلت «مهندسی» هستند و هزینه اقدامات یک دولت دیوان سالار که وظیفه عمران شهر را پذیرفته، منعکس می‌سازند. در واقع پس از انقلاب مشروطه دولت پهلوی اول وظیفه عمران شهرها را پذیرفت و در دوران پهلوی دوم این وظیفه به صورت اقداماتی تعریف شد و چارچوب فصل عمران شهری را تشکیل داد. از آنجا که هزینه این اقدامات با پول نفت پرداخت می‌شد، حتی به استفاده از مالیه شهری نیز نیاز نبود چه رسد به اقتصاد شهری. اما به تدریج - به ویژه پس از انقلاب - در تحقق هدف دولت مبتنی بر انجام وظایف عمرانی در شهر به صورت دیوان سالارانه و از بالا به دو دلیل اشکال ایجاد شد؛ یکی به دلیل کمبود منابع مالی و دیگری به دلیل عکس العمل و خواست مردم برای مشارکت در سر نوشت شهر خود.

مسئله مالی از کاهش درآمد نفت در عین افزایش جمعیت و هزینه‌های شهرها ناشی می‌شود که به همین مطرح شدن «مالیه شهری» می‌انجامد که هنوز با اقتصاد شهری فاصله دارد. خواست مردم برای مشارکت در سر نوشت خود ناشی از آن است که برنامه‌های دیوان سالارانه پاسخگوی خواسته و نیازهای آنها نیست. اما از آنجا که برنامه‌ریزی در ایران خصلت دیوان سالارانه داشته است، در دیگر گونی‌هایی که در برنامه اول و دوم در اداره شهر رخ داد، مالیه شهری در دستور کار قرار گرفت، یعنی تأمین هزینه‌های عمران شهر از خود شهر. این دگرگونی یک مدیریت «دیوان سالار» است به «فن سالار» و هنوز با مدیریت مشارکتی تفاوت بسیار دارد.

بدین ترتیب در موقعیت کنونی که «اصلاحات» در دستور کار قرار گرفته‌است، حتی برای تأمین تراز مالی در یک شهر، باید از یکسو تأمین اقتصاد پویا و پررونق که امکان اخذ درآمد لازم برای شهرداری یا دولت محلی را فراهم می‌آورد (آن هم در تعامل با رابطه با کل اقتصاد) مدنظر قرار گیرد و از سوی دیگر مشارکت مردم و ایجاد نهادهای لازم برای آن، که خود شرط موجودیت چنین اقتصادی است بدون رفع این کاستی‌ها در رویکرد اقتصادی به فصل عمران شهری به نظر نمی‌رسد موفقیتی در توسعه پایدار شهری داشته باشیم.

نکته دیگری که لازم می‌بینم عنوان کنم و شاید تکمیل کننده گفته‌های آقای زونز باشد در باره روند هزینه‌های بخش عمومی (شامل دولت، شهرداری‌ها و سازمان‌های اجتماعی و جز اینها) است. این روند در همه کشورهای جهان است که دارای اقتصاد مبتنی بر بازارند، روندی فزاینده دارد، اما دخالت دولت در اقتصاد دارای روندی کاهنده است. از جنگ جهانی دوم به بعد، یا از ابتدای قرن بیستم، دخالت دولت‌های غربی در اقتصاد زیاد شد و تا حدود سال ۱۹۷۰ ادامه پیدا کرد اما پس از این، گرچه هزینه‌های آنها کاهش نیافت، اما دخالت دولت‌ها رو به کاهش گذاشت.



به نظر می‌رسد این دیدگاه در مورد کشور ما دچار اشکال شده است. دولت در ایران می‌خواهد با کاهش هزینه‌های عمومی، دخالت خود را در اقتصاد شهری کاهش دهد. در حالی که سپردن اختیارات بیشتر به دست دولت‌های محلی به هیچ وجه به معنی کاهش هزینه‌های عمومی نیست - به خصوص در اموری مانند عمران شهری که در زمره کالاهای عمومی است - و ویژگی‌های خود را دارد.

بنابراین به طور کلی باید گفت در هر کشوری - چه توسعه یافته و چه جهان سومی - بر اساس نظام مدیریت و گذشته کشور و عوامل دیگر، دخالت دولت در اقتصاد متفاوت است. اما ما باید این حکم کلی را در نظر داشته باشیم که در کشوری با شرایط و ویژگی‌های ما، نه تنها نباید هزینه‌های بخش عمومی کاهش پیدا کند بلکه دخالت دولت هم نمی‌تواند مانند کشورهای پیشرفته به سرعت کاهش یابد. در کشورهای با اقتصاد باز مانند کره جنوبی بخش مهمی از عیول سرمایه لازم برای توسعه و به خصوص عمران شهری، از سرمایه‌ها و پس‌اندازهای جهانی تأمین می‌شود در حالی که در ایران رابطه‌ها به این ترتیب گشوده نیست. بنابراین قاعدتاً باید دولت دخالت مستقیم‌تری داشته باشد.

اسماعیل صالحی: تئوری‌ها و دیدگاه‌های برنامه‌ریزی به چند دسته مشخص تقسیم می‌شود که هر کدام از آنها را می‌توان با توجه به دسته دیگر مطرح کرد. برنامه‌ریزی هنجاری در مقابل برنامه‌ریزی عملگرایی؛ برنامه‌ریزی توسعه‌ای در مقابل برنامه‌ریزی انطباقی؛ برنامه‌ریزی خلافت‌ده در مقابل برنامه‌ریزی تخصیصی یا بخشی؛ برنامه‌ریزی موضعی، موردی و همراه با قطعیت در مقابل برنامه‌ریزی فرآیندی؛ و جز اینها، با بررسی سایر تحول تاریخی برنامه‌ریزی در کشور می‌توان دریافت که متأسفانه عمدتاً در برنامه‌ریزی‌های ما از رویکردها یا تئوری‌هایی استفاده شده، که با برنامه‌ریزی تخصیصی، بخشی و یا برنامه‌ریزی درهائی بیشتر منطبق بوده‌است.

به این صورت که مقدار مشخصی پول را که منبع اصلی اش نفت بوده، در طی فرآیندی پنج ساله، به تعداد مشخصی نیاز یا بخش تخصیص دادیم. لکن بحران‌های ممکن در طول این دوره را در نظر نگرفته‌ایم و هیچ مکانیسم یا سازوکاری را که در دیدگاه فرآیندی برنامه‌ریزی وجود دارد در نظر نگرفته‌ایم. مهم‌ترین نقض نظام برنامه‌ریزی از دیدگاه تئوریک، رویکردهای برنامه‌ریزی تخصیصی است. با وجود عنوانی که به برنامه دادیم، برنامه‌ریزی ما کمتر توپسمه‌ای و خلاق بوده است و در واقع خود را به نیازهای وضع موجود محدود کرده‌ایم. اگر راه‌حل‌هایی ارائه گردیده همین راجل‌ها به مسائل فردا تبدیل شده‌است. من فکر می‌کنم تنها در برنامه چهارم بود که با مینا قرار دادن تئوری قطب‌رشد فرانسوایر و تا حدودی تئوریک عمل کردیم اساسی توان گفت که بقیه برنامه‌ها خالی از تئوری بوده‌اند.

یکی از علل این امر هم این بوده است که دانشگاه‌ها در برنامه‌ریزی‌های کلان، متعلاطه بر خورد کرده‌اند. البته شاید بهتر بود که سازمان‌مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای تهیه برنامه به صورت مستقیم با دانشگاه‌ها وارد مذاکره می‌شد - و نه به صورت بخشی با دستگاه‌های مختلف - ما شاهد بودیم که تهیه هر بخشی از برنامه به دستگاه مجری آن مجول گردید و بدین ترتیب نتیجه این شد که بر خورد آداری بر برخورد تئوریک غلبه کرد.

غلامرضا کاظمیان: حال که بحث ما مسیر مشخصی را طی می‌کند، اجازه می‌خواهم مسائلی از برنامه‌های اول تا سوم را بازخوانی کنیم. در فصل عمران شهری برنامه اول اهداف کیفی عبارتند از تمرکززدایی از تهران و جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ، بهبود اداره امور شهرها، بالا بردن توان فنی، مالی و اجرایی شهرها، سوق دادن آنها به سمت خودکفایی نسبی، ارتقای کیفیت عمران محیط شهری و روستایی و مانند اینها. استراتژی‌های برنامه اول نیز عبارتند از ایجاد نظام سلسله مراتبی شهرها، محدود کردن مراجع تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، تقویت ماهیت مردمی شهرداری‌ها، جلب مشارکت مردم در امور مشارکت پذیر، کاهش بار مالی از طریق انتقال پارهای از وظایف به بخش غیر دولتی و همچنین تأکید بر تقویت بخش غیر دولتی برای سرمایه‌گذاری و مدیریت تولید در بخش مسکن.

اهداف کیفی در برنامه دوم هم عبارتند از نوسازی بافت‌های فرسوده موجود مسکونی، دستیابی به توسعه منظم و از پیش اندیشیده شده در شهرها، بالا بردن توان مدیریتی، برنامه‌ریزی فنی و اجرایی شهرداری‌ها و سوق دادن آنها به سمت خودکفایی و جز اینها. این موضوعات عیناً در دو برنامه تکرار شده است. بحث‌های دیگری نیز مانند بهسازی بافت‌های مسئله‌دار شهری، ارتقای تولد مراکز آموزشی و پژوهشی در امور شهری و گسترش

در فاصله سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۶ درآمد سرانه شهرداری‌ها به قیمت ثابت فقط ۲ درصد افزایش داشته و تقریباً ثابت مانده است. با توجه به این ارقام به نظر می‌رسد ثروت عظیم تولید شده در شهرها به طبقات خاصی اختصاص یافته و در بخش‌هایی متمرکز شده است چرا که این ثروت نه به دولت انتقال پیدا کرده و نه به شهرداری‌ها

برای دخالت بخش عمومی در عمران شهرها ضابطه‌ای منطقی وجود دارد، خواه این دخالت به شکل برنامه‌ریزی و تدوین مقررات و ضوابط - یعنی از بغداد نرم افزاری - باشد، یا به صورت سرمایه‌گذاری مستقیم و کمک بلاعوض دولت به مقامات محلی

تحقیقات شهری، بهره‌مندی متناسب شهرها از تأسیسات و تسهیلات شهری، افزایش بهره‌وری فنی و اقتصادی در امور خدمات و عمران شهری و استفاده بهینه از اراضی شهری و نظایر اینها که به نوعی در هر دو برنامه تکرار شده است. سیاست‌های اصلی این برنامه عبارتند از اصلاح و نوسازی محله‌های قدیمی به دست شهرداری‌ها، مشارکت شهرداری‌ها و وارگان‌های غیر دولتی در ساخت و ساز و اجاره مسکن، برقراری نظام جدید مدیریت شهری (که این بحث در هر دو برنامه تکرار شده)، تقویت شهرداری‌ها در جهت خوداتکایی و خودکفایی نسبی، اجرای پروژه‌های پیشنهادی طرح‌های کالبدی از محل منابع درآمدی پیش‌بینی شده در قالب تراز مالی - فیزیکی طرح‌ها به وسیله دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط استفاده از امکانات و ارزش افزوده ناشی از توسعه و عمران و اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و چیزهایی از این دست. اینها مواردی است که در برنامه وجود دارد؛ یعنی در واقع در برنامه دوم به روند خودکفایی نسبی شهرها بیشتر توجه شده است.

در برنامه سوم، بحث‌ها شکلی نسبتاً شفاف‌تر یافته‌اند. سیاست‌هایی که در برنامه سوم ارائه شدند عبارتند از: ایجاد انسجام و هماهنگی در نظام مدیریت شهری و محلی به منظور نظارت و هدایت فرایند توسعه شهری با تأکید بر حذف انحصارات، مشارکت مردم، سازمان‌های غیر دولتی، تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، ارتقای آگاهی‌های عمومی، آموزش شهروندان و تقویت نظام اطلاع‌رسانی، هدایت و کنترل توسعه شهرها و حمایت از شهرهای کوچک و متوسط با تأکید بر جلوگیری از توسعه کلان شهرها خصوصاً تهران - و استفاده بهینه از اراضی شهری.



برخی از سیاست‌های استراتژیک نیز که در برنامه سوم ارائه شده، باز به نوعی تکرار است؛ از جمله تأکید بر حذف انحصارات، مشارکت مردم و چیزهای دیگر. در بحث سیاست‌های اجرایی چند نکته مهم وجود دارد. از جمله اینکه به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی را که ضروری تشخیص می‌دهد، همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها واگذار کند. مورد دیگر تجدید نظر در تعریف محدوده‌ها و حریم شهرهاست به گونه‌ای که حریم استحفاظی شهرها تحت مدیریت شهرداری‌ها قرار بگیرد، همچنین اعطای اختیارات لازم به شوراهای اسلامی شهرها، واگذاری مسئولیت ایجاد نظم و انضباط در فعالیت‌های شهری به مدیریت شهری، تقویت سازمان‌های همیاری شهرداری‌ها، یا بحث‌های دیگری که به دنبال اهداف نهاد گرایانه مطرح شده است.

در این میان دو برداشت می‌تواند وجود داشته باشد: یکی اینکه در برنامه اول تا سوم به سمت محلی‌گرایی پیش رفته ایم و برنامه سعی کرده است که این بحث را شفاف‌تر کند و برداشت دوم اینکه دولت به ناچار به سمت محلی‌گرایی هدایت شده است. یعنی همچنان قدرت مالی دولت طی این سه برنامه کم شده و لذا دولت سعی کرده است اختیار بیشتری به شهرداری‌ها بدهد و با حرکت به سمت خودکفا شدن شهرداری‌ها، از ارزش افزوده توسعه شهری برای مدیریت شهرها استفاده کند.

شهرام سعادت‌آملی: من از جهت ارتباطی که با امور اجرایی تأمین منابع مالی شهرداری‌ها دارم، لازم می‌بینم نکاتی را در مورد تدوین برنامه سوم توسعه عنوان کنم. به نظر من در تأمین منابع مالی فصل عمران شهری برنامه سوم زیاد کار نشده است. در واقع در این فصل خطوطی ترسیم شده که بیشتر از جنبه فیزیکی می‌تواند مطرح شود. در حالی که تأمین منابع مسیر جدایی از بررسی‌ها را حلی کرده است. این در صورتی است که

در محتوای برنامه ریزی نیز رابطه فضا و جامعه، فضا و توسعه اقتصادی، جایگاه قطب‌های توسعه و مثل اینها روشن نیست

در دوره جدیدی که قرار داریم و دولت دیگر نمی‌تواند در تأمین مالی شهرداری‌ها نقشی داشته باشد، باید متناسب با این نتیجه جدید در وظایف ستاد برنامه ریزی نیز تجدید نظر اساسی به عمل آید



بختین موضوع مطرح در اقتصاد کلان، همانا منابع است. در هر برنامه‌ریزی و حتی در مستندات همین برنامه‌ها همان گونه که اصول بودجه‌نویسی حکم می‌کند، اول باید به منابع پرداخته شود و بعد از مجل این منابع، اختیار هزینه‌ها تأمین شود.

اعداد و ارقام فصل عمران شهری برنامه دوم و سوم نشان می‌دهد که غیر از برنامه تأسیسات آب آشامیدنی و تأسیسات فاضلاب شهری، دولت تعهد تأمین ۱۰ درصد از کل اعتباراتی را که برای آنها هدف‌گذاری کرد، به عهده گرفت و ۹۰ درصد را به عهده شهرداری‌ها - یعنی در حقیقت با انکار بر پرداخت مردم - گذاشت. البته باید متذکر شوم که سهم دولت در برنامه دوم ۱۰ درصد بوده ولی در برنامه سوم در صدها کمی متعادل تر شده و دولت سهم بیشتری را یعنی حدود ۱۵ تا ۲۰ درصد تقبل کرده است. من فکر می‌کنم مدیریت مالی شهر که متکی بر شانه‌های کم بضاعت مردم باشد، با برنامه‌ریزی ناپاسمانی مواجه خواهد بود و از این منظر است که جا دارد بحث اقتصاد شهری و اقتصاد عمران شهری و تأمین منابع عمران شهری به طور جدی مورد بررسی قرار گیرد.

کمال اظهاری: از آنجا که مقوله عمران شهری به صورت دیوان سالارانه و از بالا مطرح می‌شود، برای یویایی، تحرک و رونق اقتصادی که شهر لازم دارد تا بتواند این عمران شهری را در بطن خود جای دهد، کفایت نمی‌کند. در واقع وظیفه عمران شهری این است که در قالب برنامه‌ریزی فضایی بتواند فضا و امکانات زیربنایی لازم را برای رونق و یویایی اقتصادی در سطح شهر و منطقه ایجاد کند. فصل عمران شهری این ارتباط را با برنامه‌ریزی فضایی ندارد و نمی‌تواند فضای لازم را برای ایجاد یویایی اقتصادی فراهم کند زیرا که برای ایجاد یویایی اقتصادی توجه به توزیع مالی کافی نیست. این مشکل در فصل عمران شهری به صورت عام وجود دارد یعنی فصلی را به عنوان فصل عمران شهری در نظر می‌گیریم اما سازماندهی لازم در جهت محتوا بخشی به فعالیت‌ها را نمی‌بینیم. به عبارت دیگر باید فصل عمران شهری چنان ارتقاء پیدا کند که شامل برنامه‌ریزی فضایی نیز بشود، یا در چارچوب نظام برنامه‌ریزی فضایی (به عنوان یک بخش از نظام برنامه‌ریزی کشور) جای گیرد. اکنون هیچ‌یک از این دو فراهم نیست. در نتیجه فصل عمران شهری از لحاظ نظری و عملی «اوترا» یا نیمه کاره است.

بهروز هادی زنونو: در ادامه بحث‌های قبلی باید گفت اگر اعتبارات عمران شهرها را با توجه به شاخص قیمت سرمایه‌گذاری تبدیل به قیمت ثابت کنیم، مشخص می‌شود که این اعتبارات افزایش در خور توجهی نداشته و حتی کاهش هم داشته است. این امر نشان می‌دهد که دیگر منابع مالی دولت تکافوی تأمین مالی نیازهای روز افزون شهرداری‌ها را نمی‌کند.

طبق پیش‌بینی‌های برنامه سوم، جمعیت شهری تا سال ۱۳۸۶ به ۴۸/۵ میلیون نفر خواهد رسید، یعنی در فاصله ۶ تا ۷ سال بیش از ۱۰ میلیون نفر به جمعیت شهری ما افزوده خواهد شد. نکته در خور توجه این است که ما در دو دهه اخیر نتوانستیم ساز و کاری ایجاد کنیم که توسعه اقتصادی را سرعت ببخشد. در دهه اول به دلیل انقلاب و جنگ، و در دهه دوم نیز به دلایل دیگر در پیشرفت اقتصادی موفق نبودیم. از سوی دیگر، جمعیت اضافی‌های هم بر اثر تولد و تناسل بی‌رویه دهه اول انقلاب به جمعیت کنونی کشور افزوده شده است. به دنبال سیاست‌های تعدیل اقتصادی، رفق حقوق بگیران گرفته شده و توزیع درآمدها نیز بسیار نابرابر است. این خود فقر گسترده، بیکاری و وسیع و بنیان اقتصادی ضعیف شهرها را به دنبال داشته است. بنابراین با شهرهایی مواجهیم که





در برنامه سوم، پیش بینی شده است که برای هر استان شورای برنامه ریزی و توسعه تشکیل شود. با تشکیل این شورا، برنامه ریزی فصل عمران شهری می تواند از سطح کلان به سطح مناطق پایین بیاید. به این ترتیب سطح مشارکت در برنامه ریزی افزایش یافته و بطور حتم مکانیزم مشارکت موجب تسهیل اداره محیط های پیچیده خواهد شد

از نظر اقتصادی بیمارند و حاشیه نشینی در آنها رو به گسترش است. این شهرها در آینده، دیر یا زود اگر چاره های اندیشیده نشود، می توانند مرکز آشوب های اجتماعی - سیاسی و بنابراین منبع نگرانی در سطح ملی باشند. مسأله یک سویا شهرهای بی بضاعت مواجهیم و از طرف دیگر با دولتی که پس از دهه اول دولت گرایی را پیشه خود کرد و با دخالت در همه امور کسری های عظیمی را از نظر مالی پشت سر گذاشت و به این واقع گرایی رسید که دولت تونل تصدیی بسیاری از امور را ندارد. در دهه اخیر این بیش مطرح بوده که وظایف و بار مالی دولت کاهش پیدا کند، پارانه از طریق اصلاح نظام مالیاتی، تفهیل یابد، از کمک های بلاعوضی کاسته شود و مردم از نظر مالی در مورد خدماتی که می گیرند مشارکت داشته باشند. ولی نکته اینجاست که ماهمیشه از افراط به تفریط می گزاییم. اکنون مدت مدیدی است که دیدگاه های دیگری در غرب مطرح است. حتی بانک جهانی و صندوق بین المللی پول هم به این نتیجه رسیده اند که در دولت زدایی راه افراط را پیموده اند. اساساً بحث بر سر اندازه دولت نیست، بلکه مسأله اصلی این است که دولت با چه کیفیتی وظایف خود را به دوش بگیرد.

در کشور ما بعد از کودتای ۲۸ مرداد، ابتدا به کمک آمریکا و بعد هم به کمک درآمدهای نفتی، سازمان برنامه و بودجه با بودجه های عمرانی - چه در عمران شهری و چه در جاهای دیگر - ظرفیت هایی را ایجاد کرد. اما امروزه دیگر دولت نمی تواند این نقش را بر عهده بگیرد ولی صرف این مسأله به معنی ساقط کردن وظیفه حاکمیتی دولت نیست؛ یعنی نمی توان انتظار داشت که بدون حضور دولت مقتدر به عنوان نظم دهنده و جهت دهنده و فراهم کننده سبتر حقوقی بازار و تهیه کننده نرم افزار و اطلاعات، بازار کار خود را بکند.

در هر حال باید اظهار داشت که سازمان برنامه و بودجه نقش خود را به عنوان توزیع کننده پول بلاعوض از دست داده است. بنابراین وقت آن است که تعریف جدیدی از وظایف این سازمان به دست داده شود. در عمران شهری، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، شهرداری ها، وزارت نیرو، وزارت نفت و نماز های متعدد دیگری درگیر هستند که هیچ ارتباطی بین آنها وجود ندارد. بدین ترتیب اکنون که سازمان برنامه و بودجه فقط ۱۰ درصد از بودجه عمران شهری را در شهرداری ها تأمین می کند نمی تواند همان اقتدار پیشین را داشته باشد و بدین ترتیب باید نقش خود را عوض کند. در واقع نیاز است که نقش برنامه های این سازمان هر چه برنگ تر شود.

در برنامه های توسعه کشور ما، آنچه به چشم می خورد این است که اهداف کلی به شکلی بسیار زیبا عنوان می شود ولی وقتی از سیاست ها به راهکارهای اجرایی و اهداف کمی می رسیم، اهداف و راهکارهای اجرایی، سیاست های کلان را توجیه نمی کنند و اساساً راه و مسیر دیگری در این میان پیموده می شود.

به عنوان مثال، بحث خود کفایی شهرداری ها قبل از برنامه اول، یعنی در خلال تبصره های در قانون بودجه سال ۱۳۴۳، مطرح گردید که بر طبق آن دولت مکلف بود ظرف ۶ ماه طرحی را ارائه دهد که شهرداری ها در مدت ۳ سال خود کفا شوند اما این خود کفایی شهرداری در هیچ سازمان و مرجعی تعریف نشد. در واقع هنوز هم این بحث، تعریف نشده باقی مانده است.

شهرام سعادت اصلی: به طور کلی به نظر من هم مشکل اساسی بحث اقتصاد شهری، این موضوع بنیادی است که ما به هنگام بحث مدیریت شهری بیشتر بحث مالیه شهری را مطرح می کنیم، و نه اقتصاد شهری را. برای بحث مدیریت شهری باید حناقل اقتصاد شهر در ابعاد محلی در دست مدیریت شهری باشد. حال چون این ابزار در اختیار مدیریت شهری نیست، تبعیت از اقتصاد شهری بیماری که وجود دارد گریز ناپذیر است و تا وقتی که

این وضعیت حضور دارد، مشکلات هم وجود دارد.

نمونه دیگر اینکه اگر چه استراتژی‌ها و اهداف در برنامه اول و دوم و سوم متغیر است و از نظر تعریف نیز سیر تکاملی دارد اما همان طور که گفته شد، در سطوح بعدی از تئوری دیوان سالارانه تبعیت می‌کند چرا که مشخصاً از برنامه اول تا سوم، عناوین برنامه‌های فصل عمران شهری همواره عناوین یکسانی بوده‌اند. اگر قرار بود استراتژی‌ها و اهداف تکامل پیدا کنند، برنامه‌ها باید متناسب با آن تغییر یابند.

**کمال اطهری:** پس می‌توانیم بگوییم که چه به صورت عام در سطح کل نظام برنامه‌ریزی و چه به صورت خاص در برنامه‌ریزی فصل عمران شهری، دچار کاستی‌هایی اساسی هستیم. از لحاظ نظریه و شکل برنامه‌ریزی، در نظام ما برنامه‌ریزی قضایی تعریف نشده است، نظام برنامه‌ریزی دیوان سالارانه و بدون مشارکت، نه فرایندی است و نه مشارکتی و در واقع برنامه‌ریزی قضایی جایگاه تعیینی ندارد. در فصل عمران شهری برنامه سوم توسعه، چارچوب قوانین به ۵ ماده و بخش مسکن نیز فقط به ۵ ماده محدود می‌شود و نوع مشارکت اجتماعی در آنها معلوم نیست. بعلاوه همان طور که اشاره شد در طول برنامه‌های توسعه، برنامه‌های فصل عمران شهری تقریباً ثابت مانده و انعکاس دهنده همان وظایف یک دولت دیوان سالار برای عمران شهری هستند. در حالی که دامنه فعالیت‌های عمران شهری - بطور مثال فعالیت‌های عمرانی شهرداری تهران - گسترش یافته و باید هم گسترش یابد. به این ترتیب آنچه در استاد برنامه‌های توسعه می‌آید به هیچ وجه نشانه تشکیل سرمایه در فصل عمران شهری نیست و بر خلاف دیگر فصول نهاده - ستانده‌ها، سرمایه‌گذاری خصوصی و عمومی، نظام بانکی و مثل اینها در این جا قابل بیگیری و سیاست‌گذاری نیستند. بطور مثال در بخش مسکن در برنامه‌های توسعه، نهاده - ستانده‌های بخش از لحاظ ماشین‌آلات، نیروی انسانی، مصالح ساختمانی، سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز به وسیله بخش عمومی - خصوصی، تعاونی و بانکها، سیاست‌های پولی و مالی مشوق آنها و مثل اینها بررسی و سرآورد می‌شوند. اما در فصل عمران شهری چنین مطالعاتی پایه برنامه‌ریزی نیستند و جایگاه فعالان در این بخش از شهرداری‌ها گرفته تا آماده‌سازی‌های سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان عمران و بهسازی، و شرکت عمران شهرهای جدید و تقسیم کار و هماهنگی‌های لازم بین آنها چه از لحاظ بخشی و چه از لحاظ قضایی مشخص نیست یا تبدیل به برنامه نشده است. در نتیجه بطور مثال نمی‌توان مشخص کرد که سیاست‌های مالی چه اثری شبیه‌نده یا بازدارنده بر عمران شهری دارند، چگونه باید سرمایه و فن‌شناسی خارجی را در عمران شهری وارد نمود و غیره.

در محتوای برنامه‌ریزی نیز رابطه فضا و جامعه، فضا و توسعه اقتصادی، جایگاه قطب‌های توسعه و مثل اینها روشن نیست. بطور مثال می‌توان به مقوله سلسله مراتب شهری اشاره کرد. آیا سلسله مراتب شهری داریم؟ اصولاً چنین سلسله مراتبی چگونه باید شکل بگیرد؟ آیا بودجه شهرداری‌ها هم سلسله مراتبی است - یعنی شهر کوچک از لحاظ بودجه - باید به نوعی از شهر بزرگ کمک بگیرد؟ و سوالاتی از این دست. سلسله مراتب حتی در رابطه شهرداری‌ها با دولت، در بودجه و در مقوله اخذ ارزش افزوده نیز مؤثر است. باید روشن شود که چه میزان از ارزش افزوده باید به مصرف محلی برسد و چه میزان برای کل جامعه در نظر گرفته شود. مسائلی از این قبیل که اکنون روشن نیست باید پیش از جلور و گذاشتن جدول تراز مالی یک شهر روشن شود. در جایی قانونی وجود دارد که ما شوراهای مانند دولت - شهر برخورد شده یعنی اختیارات یک دولت فدرال به آن داده شده، و در جای دیگر وظایف ناروشن، دست و پستی شورا را می‌بندد. این افراط و تفریط نبود نهادهای لازم (مانند شوراهای استان از یک سو و شوراهای محله‌ای از سوی دیگر) امکان مشارکت مردم در سرنوشت اقتصادی شهر را سلب کرده است. در برنامه‌ریزی ما تعریف و نظریه روشنی از اقتصاد شهری وجود ندارد. در دوره اول پس از انقلاب، نظریه‌ها شدیداً عداالتخواهانه بود و زمین شهری به بهایی بسیار ارزان توزیع شد که نتیجه آن هم گسترش شدید افسی شهرها بود. در دوره دوم همه چیز به بازار محول گردید و تراکم آروشی در شهرداری‌ها رواج یافت. طبیعی است که این آشفتگی نظری همواره خود را در اداره امور نشان می‌دهد. بنابراین به خوبی مشخص است که در برنامه‌ریزی، چه از لحاظ فرم و چه از لحاظ محتوا، اگر نتوان تعاریف و اهداف را با سامان و همگون کرد و نوعی انسجام و سنجیدگی در برنامه‌ریزی شهری (و به طور کلی برنامه‌ریزی قضایی) به وجود آورد نمی‌توان انتظار داشت که تراز مالی در یک شهر برقرار شود.

**اسماعیل صالحی:** تعریف برنامه‌ریزی از دیدگاه دیویسوف عبارت است از فرایند تعیین اقدامات مناسب آینده و انتخاب راه‌حل‌های مناسب؛ یعنی برنامه‌ریزان باید در تهیه هر برنامه، گزینه‌های مختلفی را پیش‌بینی کنند و با بیگیری هر کدام، نتایج هر گزینه را محسوس سازند. بنابراین تصمیم‌گیران با اتخاذ هر گزینه، چشم‌اندازی خواهند.

داشت که از قبل مطالعه و ارزیابی شده است.

متأسفانه برنامه‌ریزی ما بیشتر حالت اقتضایی و درمانی دارد یعنی مسائل جلوتر از ما حرکت می‌کند. ما براساس شرایط سیاست‌هایی را در پیش می‌گیریم. گاه در زمان کوتاهی این اجبار وجود دارد که باید یک مرحله از برنامه یا احیاناً سیاستی تهیه شود و گاه بدون هیچ تحلیلی، صرفاً براساس اقتضای شرایط به رویکرد یا سیاستی استناد می‌شود. به همین دلیل است که نباید تلاش کرد که اهداف برنامه‌های توسعه به پشتوانه تئوریک و ارتباطی داده شود. تعاریف و اهداف به قبری ایهام آمیز است که گاه به نظر می‌رسد خود تهیه کنندگان برنامه نیز تعریف روشنی از اهداف ندارند. به عنوان مثال در طول برنامه ۵ ساله دوم پیش‌بینی شد که ۱۵۴ واحد کشتار گاهی بهسازی شود. در اینجا روشن نیست بهسازی یعنی چه و چند درصد از عملیات را در بر می‌گیرد. این مفهوم می‌توانست از یک تا ۹۰ درصد عملیات ترمیمی را نیز شامل شود. مثال دیگر اینکه برخی از اهداف در نظر گرفته شده کاملاً محلی بود اما در زمره اهداف کلان ملی جای گرفته است مانند نصب شیر آتش نشانی یا احداث هزار کیلومتر تأسیسات حفاظتی در شهرها - که اساساً روشن نیست چرا باید در اینجا مقیاس به کیلومتر باشد، و مسواری از این دست. به همین دلیل است که به نظر من این مصادیق گواهی است برای اینکه ما اگر به دنبال تئوری در تدوین برنامه بگردیم، به نتیجه‌ای نخواهیم رسید.

**بهر روز هادی زنونز:** همان‌طور که قبلاً گفتیم، کار عمده در سازمان برنامه و بودجه، تخصیص اعتبارات عمرانی است و اصولاً ترمیمی در زمینه برنامه‌ریزی صورت نگرفته است. به همین دلیل مباحثی که تحت عنوان اهداف جای می‌گیرد انسجام لازم را ندارد. در دوره جدیدی که قرار داریم و دولت دیگر نمی‌تواند در تأمین مالی شهرداری‌ها نقشی داشته باشد، باید متناسب با این نتیجه جدید در وظایف ستاد برنامه‌ریزی نیز تجدید نظر اساسی به عمل آید.

وظیفه دولت مرکزی در شرایطی که شهرداری‌ها خود کفا می‌شوند چیست؟ به نظر می‌رسد وظیفه دولت در چنین شرایطی این باشد که قانون جامعی را در مورد درآمد شهرداری‌ها، و به عبارت بهتر مالیات‌های محلی، تصویب کند. در این قانون توالی پرداخت مردم باید براساس رتبه‌بندی شهرها و منابع درآمدی جدید تعریف شود. اکنون به دلیل بنیه ضعیف اقتصادی، شهرداری‌ها هر بودجه‌ای که به دست می‌آورند بلافاصله خرج عملیات عمرانی در شهرها می‌کنند. هیچ‌کس به پیامدهای این اقدامات و بار مالی جاری آنها برای حفاظت و نگهداری تأسیسات عمرانی در طول دوران بهره‌برداری توجه نمی‌کند. این وظیفه ستاد برنامه‌ریزی است که با همفکری سازمان‌های دیگر، نقش هماهنگ کننده نهادهای مختلف را به عهده بگیرد و به تعریف چارچوبی قانونی برای درآمدهای جدید بپردازد. این ستاد باید بسترسازی‌ها، منابع درآمدی و نظام ارزشیابی را تعریف کند و برنامه اطلاع‌رسانی و آموزش داشته باشد. به عنوان مثال، وقتی می‌گوییم خصوصی‌سازی، باید بستر قانونی و نهادی آن و رابطه شهرداری با بخش خصوصی تعریف و تنظیم شود.

برنامه سوم در ظاهر نهاد گراست اما در صدد تعریف و تدوین نهادها و ضوابط برنیامده، و نهادهای مناسب را نیز ایجاد نکرده است. اگر می‌گوییم سیاست عدم تمرکز، شناسایی طرح‌ها و ارزیابی و اولویت‌بندی آنها باید به نهادهای محلی واگذار شود. نمی‌توان در مرکز تصمیم گرفت که مثلاً ۵۰۰ کشتار گاه بهسازی شود. کسی که پول می‌دهد، باید تصمیم بگیرد که کجا خرج کند. این شهروندان هر شهر هستند که باید بگویند پارک می‌خواهند یا میدان یا راه، یا هر چیز دیگر. بنابراین ما باید تعریف جدیدی از وظایف حاکمیتی و وظایف ستاد برنامه‌ریزی داشته باشیم. باید ارتباطات افقی بین سازمان‌ها مشخص شود و بسترسازی‌های لازم نیز صورت بگیرد.

**شهرام سعادت آملی:** در ارزیابی عملکرد برنامه دوم و بررسی چالش‌های تأمین منابع مالی فصل عمران شهری و ارائه پیشنهادها و راهکارها، نظریه تازه‌ای که مطرح شد این بود که باید مالیات محلی در اقتصاد کلان کشور تعریف شود. اکنون جایگاه مالیات محلی (عوارض) در هیچ قانون یا برنامه‌ای در کشور، مشخص نیست. در این ارزیابی ما به این نتیجه رسیدیم که باید همه عرصه‌هایی که شهرداری‌ها در آن فعالیت می‌کنند و خدمات ارائه می‌دهند، اما مالیات آن را دولت می‌گیرد، عوایدشان پس از نظام‌مند شدن به مدیریت شهری برگردد. نکته دیگر اینکه سهم دولت و سهم شهرداری‌ها در اعتبارات فصل عمران شهری، به صورت یکجا توزیع شده بود. یعنی دولت برای منابع شهرداری‌ها هم برنامه‌ریزی کرد. اهداف کمی کلان تعیین کرد و اعتبارات مورد نیاز هر برنامه را نیز برآورد نمود اما در عمل وقتی لازم شد سهم هر شهرداری یا حداقل شهرداری‌های هر استان برای تحقق آن اهداف برآورد شود و مشخص شود چه منابعی را باید بکار گیرند، عملاً امکان‌پذیر نبود. نتیجه این شده که در طی برنامه دوم شهرداری‌های کشور فقط ۳۰ درصد اعتبارات‌شان را در جهت تحقق اهداف هزینه کرده‌اند.

و ۷۰ درصد عواید شهرداری‌ها در خارج از برنامه‌های مصوب برنامه دوم به مصرف رسیده است.

باید به گونه‌ای عمل شود که شهرداری‌ها به سمت برنامه‌ریزی محلی بر اساس نیازها و اولویت‌های محلی خود حرکت کنند. این امر مستلزم آن است که جهت برنامه‌ریزی معکوس شود؛ یعنی نتایج برنامه از پایین به بالا و به مدیریت کلان کشور منعکس گردد و قبل از هر چیز لازم است منابع و سهم شهرها از منابع محلی مشخص شود و گرنه نمی‌توان ادعا کرد که برنامه وجه توسعه‌ای داشته باشد.

**اسماعیل صالحی:** نکته‌ای که باید ذکر شود، این است که در تدوین برنامه، اطلاعات از شرایط متنوع شهرها یا ناچیز است یا اصلاً وجود ندارد. به جهت کمبود اطلاعات، گزینه‌های هر برنامه ممکن است سیاست‌ها را نقض کند. راه حل این مشکل شاید در تدوین برنامه پنج‌ساله شهرداری‌ها باشد چرا که با این برنامه، ما قبل از هر چیز نوعی بانک اطلاعاتی از ۷۵۰ شهر خواهیم داشت که نیازهای محلی آنها را در طی برنامه‌های مدون مشخص می‌سازد. در این صورت حداکثر کاری که می‌کنیم، این است که پس از جمع جبری برنامه‌ها، به تدوین سیاست‌های هدایتی بپردازیم. خوشبختانه در فصل هشتم برنامه سوم، پیش‌بینی شده است که برای هر استان شورای برنامه‌ریزی و توسعه تشکیل شود. با تشکیل این شورا، برنامه‌ریزی فصل عمران شهری می‌تواند از سطح کلان به سطح مناطق پایین بیاید. به این ترتیب سطح مشارکت در برنامه‌ریزی افزایش یافته و بطور حتم مکانیزم مشارکت موجب تسهیل اداره محیط‌های پیچیده خواهد شد.

**کمال اطهری:** برای ترسیم راه حل‌ها و برخورد‌های آینده، هم می‌توان مواردی را در شکل نظام برنامه‌ریزی و هم در محتوای آن و همچنین رابطه متقابل این دو با یکدیگر ارائه داد. در پاسخ به بحث مطرح شده مبنی بر اینکه ما جمع جبری برنامه‌های شهرها را برای برنامه‌ریزی در نظر بگیریم، باید بگویم که نظام برنامه‌ریزی از پایین به بالا کاملاً درست است و این رویه باید به نظام برنامه‌ریزی ما وارد شود ولی تعویض یکسره نظام از بالا به پایین به نظام از پایین به بالا نیز کارآمدی لازم را ندارد و کفایت نمی‌کند. دلیل این امر هم مطلبی بود که اشاره شد، یعنی گفته شد که ما شوراهای استانی لازم داریم.

اگر می‌خواهیم تصحیحی در کار داشته باشیم، باید حلقه‌های مفقود سلسله مراتب شوراها را از بین ببریم. این کار به چند دلیل لازم است: اول اینکه تصمیمات یک شهر از لحاظ اقتصادی فقط به خود شهر بر نمی‌گردد. بسیاری از تأسیسات متعلق به شهر، همچون فرودگاه بین‌المللی یا بندر یا اسکانهایی که در قطب‌های توسعه وجود دارد، امکانات ملی است اما مجموعه اقتصاد شهر را تشکیل می‌دهد. همین مطلب را در مورد مسائل زیست محیطی و مسائلی از این قبیل نیز می‌توان مطرح کرد. اگر از لحاظ فرم برنامه‌ریزی بتوان زنجیره شوراها را داشت، بخشی از شکل فرآیندی و مشارکتی برنامه مربوط به رابطه دولت ملی و حکومت‌های محلی فراهم خواهد بود. در این صورت هزینه‌های مختلف سطح بندی خواهد گردید و بدین ترتیب مشخص می‌شود که چه هزینه‌ای ملی است، کدام یک منطقه‌ای است و کدام محلی.

ضرورت برنامه‌ریزی فضایی نیز تأکیدی است بر همین بحث‌ها. درست است که ناکارآمد بودن تعیین تکلیف از بالا به الیات رسیده است اما در زمان حاضر راه حل توسعه پایدار و حفظ محیط زیست و توجه به توسعه‌های منطقه‌ای، برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. در این میان می‌توان بحث کلان شهرها را نیز علاوه بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای مطرح کرد. کلان شهرها حکم مجموعه میانی را دارند که هم می‌توانند رونق اقتصادی را سامان بدهند و هم حافظ محیط زیست باشند. باید قبول کنیم که اگر تسهیلات محلی نداشته باشیم در اداره امور شهر موفق نخواهیم بود و در این مسیر است که باید تصحیحات لازم صورت بگیرد. این اشکال فرم برنامه‌ریزی است که حلقه‌های مفقود محلی و منطقه‌ای دارد. برای تصحیح فرم برنامه‌ریزی باید سطوح میانی مانند قطب‌های توسعه در کشور و نیز سطوح پایین یعنی شهرداری‌ها و شوراهای شهر را تشکیل دهیم.

ما باید در عرصه جهانی شدن اقتصاد، دست به ایجاد شهرهای جهانی بزنیم. اگر برنامه‌ریزی فضایی یا عمران شهری ما نتواند زیربنای لازم را در اقتصاد جهانی عصر اطلاعات تولید کند و برای آن برنامه داشته باشد، محتوای برنامه ما نخواهد توانست اقتصاد شهری خود بسته به معنی تراز مالی حداقل داشته باشد. فضاهای عمران شهری باید با سطح بندی مناسب و باروشن شدن رابطه آنها با سطح ملی، به سمت اهداف کلان استراتژی‌های جدید توسعه برود. ما اکنون مناطق آزاد را داریم که از لحاظ قضایی مفاهیمی جدید تولید کرده است و شیوه جدیدی را هم طلب می‌کند. برنامه شهر نمی‌تواند پاسخگویی این فضای ملی باشد. سطح بندی در فرم و محتوای نظام برنامه‌ریزی باید به گونه‌ای باشد که سطوح هم‌دیگر را تکمیل کنند تا بتوان برنامه عمران

شهری را با موفقیت اجرا کرد.

اسماعیل صالحی: من در توضیح بحث قبلی باید بگویم که ما در دو سطح می‌توانیم بحث کنیم: در سطح مقررات (و باید‌ها) که ایده‌آل ما برنامه‌ریزی از پایین به بالاست و اینکه ماهیت برنامه‌های ملی، جمع‌گیری برنامه‌های محلی ما باشد و ماهیت برنامه ملی برنامه‌های محلی را هدایت کند. اما در سطح مقدرات، نمی‌توان دست کم در کوتاه مدت به یکباره رویکرد را تغییر داد. اشاره من به شورای برنامه‌ریزی استان، با توجه به این مطلب بود که چون در زمان حاضر مقدرات اجازه نمی‌دهد که جهت برنامه‌ریزی به‌طور کامل تغییر کند، با یک درجه تخفیف، سطح منطقه‌ای تقویت گردد. این در قانون برنامه سوم پیش‌بینی شده است، که همانا اجتناب از سیاست‌گذاری در سطح کلان و در نظر گرفتن تنوع مناطق و شهرهاست.

شهرام سعادت اصلی: ممکن است ما در تجویز برنامه‌ریزی از پایین به بالا دچار همان خلأیی شویم که در برنامه‌ریزی از بالا به پایین داریم. ولی نظام برنامه‌ریزی می‌تواند این خلأ را مرتفع کند. چون در برنامه‌ریزی از پایین به بالا منظور این نیست که ما اقدام بعد برنامه‌ریزی محلی کنیم و نهایتاً جمع‌گیری این برنامه‌ها ما را به سیاست‌های کلان برساند. باید این سؤال مطرح شود که چگونه می‌توان سیاست‌های کلان را در برنامه‌های محلی گنجاند. یعنی در نظام برنامه‌ریزی به جای اینکه تعیین کنیم منابع فلان، برنامه خاص چه مقدار است، برنامه مشخص کند که کاربرد مناطق و محل‌ها در سیاست کلان چیست تا مدیریت محلی بتواند با پیدا کردن موقعیت و نقش خود و انطباق با سیاست‌های کلان، برنامه‌هایی را مورد توجه قرار دهد که نیازهای محلی و منطقه‌ای را در چارچوب آن موقعیت رفع کند.

بهروز هادی زسوز: واقعیت این است که من تمسک دارم چندان وارد بحث‌های برنامه‌ریزی نشوم چرا که معتقدم کار سازمان برنامه و بودجه در زمان حاضر برنامه‌ریزی عمران شهری نیست بلکه فهرست کردن تعدادی پروژه است که می‌خواهد تأمین مالی کند، نه چیزی فراتر از آن. ما در سطوح مختلف دارای برنامه‌ریزی هستیم: برنامه‌ریزی ملی، منطقه‌ای، بخشی، آمایشی، برنامه‌ریزی کلانشهرها، طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها و نظایر اینها. اما واقعیتی که هست این است که ظاهراً فقط جایگاه قانونی برنامه‌ریزی ملی تعریف شده است. برنامه‌ریزی آمایشی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای اساساً چارچوب سازمانی و قانونی معینی ندارند.

ما پس از انقلاب درگیر طرح‌های متعدد منطقه‌ای بوده‌ایم و سازمان‌های برنامه و بودجه استانی را نیز به قصد اینکه امور محلی را سامان بدهند تأسیس کرده‌ایم. اما آنها هم هرگز از حد پروژه‌ها فراتر نمی‌روند و فقط جمع‌گیری برنامه‌بخش‌ها را از ادارات می‌گیرند و جمع می‌زنند و باز هم وظیفه اصلی خود را تخصیص اعتبار می‌توانند.

برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایشی ما با هیچ مکانیسمی به برنامه‌ریزی ملی اتصال نیافته و تبدیل به مجموعه‌ای نشده است که الزام اجرایی و قانونی داشته باشد. چنین خلأهایی حتی در بخش‌های سازمان‌ها و نهادها وجود دارد که باید یکدیگر هماهنگ نیستند. به هر حال ما هم اکنون در حال گذار از یک دولت متمرکز به اداره امور محلی به صورت غیر متمرکز هستیم و شوراها نیز نمادی از این دموکراسی محلی‌اند. وظیفه دولت مرکزی این است که بستر قانونی بسازد، نهادسازی کند، و همچنین وظیفه شوراها و رابطه آنها با شهرداری‌ها و به‌طور کلی همه روابط را تعریف کند.

شهرام سعادت اصلی: من فکر می‌کنم اکنون که معایب و کاستی‌های برنامه دوم بر شمرده شد، بد نیست به ویژگی‌های مثبت برنامه سوم نیز اشاره شود. خوشبختانه در برنامه سوم فقط سهم منابع دولتی بین برنامه‌های فصل عمران شهری توزیع شده و برنامه دیگر اعتبار شهرداری‌ها را توزیع نکرده است. این در حالی است که در برنامه‌های قبلی این دو بخش با هم جمع می‌شد و سپس توزیع می‌گردید ولی همان گونه که گفته، این بار چنین نشده است. یعنی ۵۰ هزار میلیارد اعتباری که از محل درآمد شهرداری‌ها و سایر منابع برآورد گردیده، سرجمع آن با آنکه در چنان‌اول توزیع آمده اما توزیع نشده است. به نظر می‌رسد که این حرکت اقدام مثبتی به سمت برنامه‌ریزی غیر متمرکز است.

در پاسخ به این سؤال هم که آیا منابع دست دولت مرکزی باشد و بعد بین شهرداری‌ها توزیع شود، و با شهرداری‌ها خودکفا باشند و انگاه به سمت محلی‌گرایی منابع مالی برویم، باید گفت فکر می‌کنم نظر دکتر زسوز هم این نبود که دولت منابع مالی محلی را دریافت کند و سپس تخصیص بدهد بلکه باید مالیات محلی را تعریف کند و آنها را مشخص و تفکیک سازد.

برنامه ریزی و طراحی

# طراحی شهری در نظام توسعه

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۳ / پاییز ۱۳۷۸

جهانشاه یاکزار

دکتر طراحی شهری - صورت‌های طراحی شهری  
شهرستان / استان / کشور

### مفاهیم پایه

سالهاست که کیفیت محیط شهری به دلایل مختلف به بوته فراموشی سپرده شده است. پیامدهای این فراموشی که خود را در شکل شهر امروزی نشان می‌دهد، باعث گردیده است که دیگر نتوان این موضوع را انکار کرد. شأن دانش طراحی نیز در همین است. از آنجا که در طرح‌ها و تصمیمات اتخاذ شده راجع به شهر موضوعی به نام «کیفیت محیط شهری» بدون متولی یا قی مانده بود، رشته‌ای به نام طراحی شهری شکل گرفت تا بتواند از این دیدگاه به نظاره شهری بنشیند و تجربیات خود را به تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران ارائه دهد.

با آنکه طراحی شهری، به عنوان دانشی تخصصی در دنیا، سابقه‌ای حداقل سی ساله دارد و حتی در سال ۱۳۵۷ در ایران سندی برای طراحی شهری تهران تهیه شد، ولی به تازگی مورد استقبال مسئولان و مهندسان مشاور قرار گرفته است. از آنجا که هنوز پروژه‌های طراحی شهری در ایران با اکثریتی نزدیک به همه از طریق حرفه‌های هم‌جوار مانند معماری و برنامه‌ریزی شهری تهیه می‌گردد، در نتیجه دانش طراحی شهری - چه در عمل و چه در نظر - با نظریاتی غیر تخصصی مخدوش شده است.

برخی از برنامه‌ریزان شهری این دانش را به تصویر کشاندن تصمیمات برنامه‌ریزی شهری می‌بنشارند. شماری از معماران نیز با دیدگاه معمارانه خود، طراحی شهری را معماری کلان مقیاس و محوطه‌سازی معرفی می‌کنند. لذا ضروری است در ابتدا این سوء تفاهم بزرگ رایج در محافل حرفه‌ای رقع گردد و تداخل سه مفهوم زیر، که باعث اغتشاش فکری شده است، سامان داده شود:

الف: دانش طراحی شهری

ب: پروژه طراحی شهری

ج: طراحی فضای شهری

الف: دانش طراحی شهری

۱- تخصصی است دانشگاهی که می‌باید دانش آن را در دوره تحصیلات تکمیلی آموخت و بدان اشراف یافت. این رشته را نباید با معماری و برنامه‌ریزی شهری اشتباه گرفت؛ و حتی نباید آن را با رشته سابق شهرسازی یکسان دانست. سارشد و توسعه علوم، دانش شهرسازی تبدیل به دو گرایش عمده به نام طراحی شهری و

برخی از برنامه‌ریزان شهری این دانش را به تصویر کشاندن تصمیمات برنامه‌ریزی شهری می‌پردازند. شماری از معماران نیز با دیدگاه معمارانه خود، طراحی شهری را معماری کلان مقیاس و محوطه‌سازی معرفی می‌کنند.

دانش طراحی شهری فقط به نیازهای زیبایی شناختی شهروندان نمی‌پردازد بلکه در ارتقاء کیفیت محیطی، کلیه نیازهایی را که می‌توانند با تمهیداتی شهرسازانه ارضاء گردند، مورد توجه قرار می‌دهد.

برنامه‌ریزی شهری شده است (ر، که به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی)، اگر دانش برنامه‌ریزی به کیفیت‌های محیطی توجه دارد، دانش طراحی شهری موظف به تجسس و برنامه‌ریزی کیفیت محیط شهری است.

۲- کیفیت محیط شهری در ظاهر یا فرم محیط خلاصه نمی‌شود، بلکه کیفیت‌های ناشی از عملکرد و معنای محیط را نیز در برمی‌گیرد.

۳- طراحی شهری نه فقط به جنبه‌های بصری، بلکه به کلیه جوانب حسی / ادراکی (بو، صدا، جهت، دما و جز اینها) توجه دارد. از طرفی دیگر نه فقط تأثیر محیط بر انسان (ادراک) را مدنظر قرار می‌دهد، بلکه به عکس العمل انسان در مقابل محیط (رفتارها) نیز می‌پردازد.

۴- طراحی شهری نمی‌تواند مانند برنامه‌ریزی یا مهندسی توافقی و مانند اینها، با دیدگاهی صرفاً خودگرایانه (Rational) یا مسائل شهری برخورد کند و با محاسبه و همچنین کمک‌گیری از استانداردهای بین‌المللی مسئله را حل کند، بلکه می‌بایست شرایط تعامل انسان و محیط را در قالب زمان و مکان نیز در نظر گیرد. تجربه فضایی فردی ایرانی با تجربه فضایی فردی اروپایی یا آمریکایی تفاوت‌های فراوانی دارد؛ به همین خاطر به‌عنوان مثال، تفاوت‌های عمده‌ای در رفتار توافقی با اجرای مراسم آنان دیده می‌شود. واضح است که هر گونه رفتار، مشخصات فضایی خاص خود را می‌طلبد.

۵- دانش طراحی شهری فقط به نیازهای زیبایی شناختی شهروندان نمی‌پردازد بلکه در ارتقاء کیفیت محیطی، کلیه نیازهایی را که می‌توانند با تمهیداتی شهرسازانه ارضاء گردند، مورد توجه قرار می‌دهد. لازم به ذکر است که هدف طراحی شهری حل کلی مسائل عملکردی یا توافقی نیست و نمی‌خواهد از این لحاظ کار دیگر تخصص‌ها دخالت کند. بلکه منظور توجه دادن به پیامدهای روحی و روانی است که راه حل عملکردی یا توافقی به همراه می‌آورد.

۶- از آنجا که کیفیت و کمیت پدیده‌ها را نمی‌توان در واقعیت از یکدیگر جدا کرد، دانش طراحی شهری نیز خود را موظف به همکاری و همفکری با دانش‌های دیگر شهری برای حل معضل می‌داند. این فعالیت مشترک بر اساس حفظ شخصیت و تخصص هر رشته در تعاملی برنامه‌ریزی انجام می‌پذیرد (نمودار شماره یک).

۷- توجه به نیازهای شهروندان، طراح شهری را به شخصیتی چالشگر و پاسخگو به ارزش‌های استفاده‌کنندگان تبدیل می‌کند.

۸- نیاز به مشارکت جمعی در فرایند حل مسائل شهری (شهروندان، متخصصان و مسئولان)، به‌عنوان راه‌حلی در جوابگویی به نیازها و ارزش‌های شهروندان تلقی می‌گردد. مشارکت فکری و عملی شهروندان در تهیه طرح نه فقط به واقعیت‌ها بیشتر شناسایی و حل می‌کند بلکه باعث تحقق پذیری آن نیز می‌گردد.

۹- دانش طراحی شهری در هر سطح از برنامه‌ریزی شهری نقش و وظیفه خاصی را به عهده دارد.





کیفیت منطقی و زیبایی شناختی، نکاتی اساسی در کنار طراحی شهری هستند که باید به عنوان دستهای از فرضیات اصلی و نهایی که از ابتدا در طرح‌ها دخیل اند، در نظر گرفته شوند و در واقع اینها به هیچ وجه جنبه آرایشی و ظرافت‌کاری‌های نهایی را ندارند (لینچ، سیمای شهر).

#### ب: پروژه طراحی شهری

آنچه امروزه به «پروژه طراحی شهری» معروف است، به پروژه‌هایی اطلاق می‌شود که به علت غفلت از مسائل کیفی در گذشته، برای جبران معضلات موجود، تهیه می‌گردند.

۱- باید توجه داشت که این طرح‌ها جبرانی است - جبران کیفیت‌های از دست رفته در اثر غفلت ذکر شده و احیای آنها - تا زمانی که دانش طراحی شهری مشخصاً به عنوان دانش در فرایند برنامه‌ریزی‌های شهری ما شروع به دخالت کامل کند، این رفتار انفعالی گریز ناپذیر است. با حضور فعال دانش طراحی شهری در کلیه سطوح برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، این نوع پروژه‌ها به تدریج کمتر می‌شوند تا جایی که اصولاً نیازی به آنها نباشد.

۲- از آنجا که مطالعه و برنامه‌ریزی در هر محدوده، ضرورت توجه به همه ابعاد را ایجاد می‌کند، در شرح خدمات طرح‌های توسعه شهری، مطالعه بخش‌های متعددی مانند بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، ترافیکی، کالبدی و جز اینها گنجانده شده است. مهندسان مشاور نیز مکلف به حل این امور هستند. شناخت و مهارت بیشتر مشاوران در بررسی مسائل کمی، باعث می‌گردد که در اکثر اوقات مطالعات طراحی شهری مورد غفلت قرار گرفته و شکافی میان مطالعات و طرح به وجود آید.

۳- ضرورت توجه به جمیع جوانب (اقتصادی، اجتماعی، ترافیکی، کاربری اراضی و زیست محیطی و جز آن) موجب این شیوه نیز شده است که دانش طراحی شهری، در قلمی چند انطباقی یا میان حرقای است. درست است که پروژه طراحی شهری نوعی فعالیت چندانضباطی است، ولی دانش طراحی شهری رشته‌ای است مستقل و مکمل رشته‌های دیگر؛ در واقع دانش طراحی شهری، نه رها بر دیگر رشته‌هاست و نه رهرو آنها بلکه فقط همسنگی با بقیه رشته‌ها، در چالشی تاملی، سعی در حل معضلات شهری می‌کند.

#### ج: طراحی فضای شهری

همان‌طور که از اسم آن معلوم است، این پروژه نیز نوعی از انواع پروژه‌های طراحی شهری است که به طراحی فضاهای شهری می‌پردازد. مشخص بودن نسبی شرح خدمات آن و علاقه و اشراف نسبی معماران به این نوع طرح‌ها باعث گردیده است که بسیاری از افراد، طراحی فضای شهری را با دو مفهوم ذکر شده پیشین (الف و ب) یکی بنانند.

#### قلمرو طراحی شهری

با وجود تعاریف متعددی که از قلمرو دانش طراحی شهری موجود است، برای روشن‌تر کردن منظور خود به تعریفی ساده و خلاصه بسنده می‌کنیم: طراحی شهری عبارت است از تعیین آگاهانه کیفیت محیط شهری از دید شهروندان.

فرم شهر نه فقط منتج از کاربری‌ها، فعالیت‌ها و معانی و مفاهیم مکانی (عناصر پنهان محیط) است بلکه در بردارنده عناصر آشکار محیط - مانند تظاهر حسی عملکردها و فعالیت‌های منتج از آن - نیز هست. این عناصر آشکار و پنهان، توانان کیفیت محیط شهر را رقم می‌زنند.

فعالیت طراحی شهری بخشی از برنامه ریزی شهری است که موضوعات مورد مطالعه خاص خود را داراست. ولی باید توجه داشت که این موضوعات تحت تأثیر شرایط جانی دیگری که در فرایند برنامه ریزی موجود است نیز قرار دارند. طراحی شهری به کشف طراحی، تثبیت حقوقی و نظارت فیزیکی بر محیط براساس انتظارات، نیازهای روانی و رفتارهای مردم می‌پردازد. طراحی شهری مضافاً تأثیر تکنولوژی، اقتصاد، و ترافیک را بر کیفیت محیط می‌سجد و دیدگاه‌های خود را در این موارد به برنامه ریز توسعه شهری توصیه می‌کند. امروزه دانش طراحی شهری به سطحی از تکامل رسیده است که می‌تواند برای بهسازی آینده شهر وظایفی را بعهده گیرد.

### وظایف طراحی شهری

جایگاه امروزی طراحی شهری کجاست؟ دانش طراحی شهری امروزه فعالیت خود را در فرایندی قرارشده‌ای تثبیت کرده، و نه فقط وظایف هنری خود را به رسمیت شناسانده بلکه به عنوان ضرورتی سیاسی در شعور عموم نیز مطرح است.

هر چند تأثیر طراحی شهری بر واقعیت‌های روزمره هنوز ناچیز مانده و از طرف برخی معماران و برنامه ریزان شهری، عمدتاً و سهواً مخدوش گردیده است، ولی توانسته این پرسش مهم را در عرصه جامعه مطرح سازد که: «چگونه می‌توان به‌سازی کیفی محیط روزمره پرداخت؟»

از دیدگاه طراحی شهری، وظایف متعددی وجود دارند که می‌بایست از طریق این حرفه مطرح گردند و چاره‌جویی شوند.

یکی از مهم‌ترین آنها، ضرورت درک این نکته مهم است که در تفکرات برنامه ریزانه نه فقط تأثیرات مستقیم و درجه اول هر اقدام بلکه نتایج و پیامدهای غیر مستقیم و درجه دوم و سوم نیز باید مورد توجه قرار گیرند. به عنوان مثال، ارزیابی طرح کاربری اراضی یا طرح تفصیلی نه فقط براساس محتوا و هدف آن بلکه باید براساس تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم آن بر کیفیت شهر نیز انجام پذیرد، چرا که غالب تمهیدات کمی برنامه ریزی، جلوه‌های کیفی خود را در محیط نشان می‌دهند. به عنوان مثال، با نگاهی به فرایند پیچیده تصمیم گیری در یک طرح تفصیلی، متوجه می‌شویم که چه میزان از صدها تصمیمی که در طرح گرفته شده است برای تغییر کیفی محیط در نظر گرفته شده‌اند و چه میزان برای تغییر یا تأمین کمی آن.

این مسئله برای طراحی شهری نتایج صریح و روشنی در بر دارد: کافی نیست که بتوانیم برخی از برنامه ریزان را به طراح شهری تبدیل کنیم، بلکه لازم است این تفکر را انتقال دهیم که هر تصمیم بر کیفیت محیط زندگی ما تأثیر می‌گذارد و در نتیجه می‌بایست سنجیده و همه جانبه باشد.

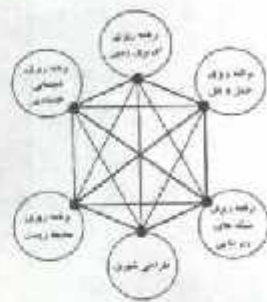
### طراحی شهری در عمل

نه فقط برنامه ریزان، بلکه حقوق دانان، مهندسان، مسئولان اداری و متخصصان اقتصادی و بالخصوص مدیران شهر، می‌بایست به نقش و میزان تأثیر گذاری حرفه خود بر کیفیت محیط شهری آگاهی یابند. کوشش این نوشتار در وهله اول نشان دادن تأثیر مستقیم تصمیماتی که در سطوح مختلف برنامه ریزی گرفته می‌شوند، بر «شکل شهر» است. علاوه بر آن سعی خواهد شد که دیدگاه‌های طراحی شهری به صورتی قابل پیگیری در هر سطح به نمایش گذاشته شود و با کمک مصادیق مختلف و تجربیات دیگران، میزان حضور دانش طراحی شهری در هر برنامه نشان داده شود.

این نوشتار داعیه تدوین متنی تئوریک را ندارد و حتی نمی‌تواند به عنوان جزوهای آموزشی عمل کند. زیرا بحث‌های خاص نظری راجع به موضوعات مطرح در طراحی شهری مانند سیمای (یا تصویر ذهنی) و یا حتی روش‌های برخورد با نما و خط آسمان، خارج از حوصله این نوشتار است. تداخل موضوعات نظری و عملی نیز برای خواننده ایجاد مزاحمت می‌کند. ولی این نوشتار می‌تواند مباحث علمی طراحی شهری را منتقل سازد و روزنه‌هایی را برای مطالعات و چارچاندیشی جدی باز کند.

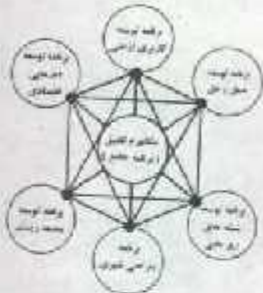
### طراحی شهری در طرح توسعه و عمران (طرح جامع)

در طرح‌های توسعه و عمران و حوزه نفوذ، تصمیماتی اتخاذ می‌گردند که در دراز مدت سرلوحه شهر را تعیین می‌کنند و تأثیر مهمی بر طرح‌های تفصیلی می‌گذارند. از اولین تصمیمات، انتخاب یکی از گزینه‌های



نمودار رابطه میان طراحی شهری و مفاهیم مرتبط  
رابطه میان طراحی شهری و مفاهیم مرتبط  
مفاهیم

## طراحی شهری عبارت است از تعیین آگاهانه کیفیت محیط شهری از دید شهروندان



شهر را می‌توان به عنوان مجموعه‌ای از عناصر مختلف در نظر گرفت که در کنار هم به شکل یک سیستم واحد در می‌آیند.

متفاوت توسعه برای آینده یک شهر است. این انتخاب در عمل، تصمیمی سیاسی است که بخش‌های مختلف کارشناسی را در نیل به اهداف مورد نظر، هدایت می‌کند.

دانش طراحی شهری می‌بایست به عنوان متولی نیازهای غیر مادی شهروندان، در کنار حوزه‌های اقتصادی حقوقی، اجتماعی، تفریحی و سیاستگذاری‌ها عمل کند. به همین خاطر حتی در بالاترین سطح برنامه‌ریزی شهری نیز باید اهداف تخصصی آن مطرح گردد و در طرح توسعه و عمران دخالت داده شود. بدین ترتیب به ناگزیر باید از طریق این دانش تصویری مطلوب و مورد پسند عموم برای شهر ارائه گردد و نسخه‌ای نیز برای کیفیت محیطی آینده شهر تجویز شود. روشن است که هر شهر در کنار جنبه‌های مورد مطالعه متعارف در برنامه‌ریزی‌ها باید به نیازهای روانی انسان‌ها در محیط شهری نیز بپردازد، و با راه‌حل‌های طراحی‌شده، این نیازها را پاسخگو باشد. شهرچه در اجزای خود و چه در کل، دارای مشخصه‌های فراوانی است که می‌بایست در طراحی و برنامه‌ریزی مدنظر قرار گیرد. به همین دلیل نمی‌توان تصویری از آینده کل شهر ارائه کرد بدون آنکه، نقش و کیفیت آینده اجزای آن (محل‌ها، فضاها، شهر، احجام و جز اینها) مورد توجه قرار نگیرد.

محتوای طراحی شهری در طرح‌های توسعه و عمران، غالباً با فرمول‌بندی و تدوین اهداف کیفی و سیمای شهر (تصویر ذهنی انسان‌ها از شهر و اجزای آن) شروع می‌شود. اهداف طراحی شهری شامل مهم‌ترین عناصر تأثیرگذار روانی در فرمول‌بندی آمال طرح‌های توسعه و عمران است. تهیه تصویر ذهنی موجود شهروندان و نقشه ذهنی آنها از محدوده مورد مطالعه و تعیین سیمای آینده شهر و اجزای آن، اصلی‌ترین وظیفه طراحی شهری در این سطح از مطالعات و برنامه‌ریزی به‌شمار می‌آید.

وظیفه دانش طراحی شهری در این سطح تبیین و تأمین نیازهای روانی جمعی شهروندان و خصوصیات فضایی شهر است؛ نیازها و خصوصیات که نه فقط تصویر ذهنی (سیمای) آینده شهر را معین می‌کند، بلکه گزینه‌های متفاوت تصمیمات و اقدامات عملی برای نیل به اهداف را نیز به بوته آزمایش می‌کشد. به عنوان مثال اگر نقش آینده یک شهر نقش تفریحی و توریستی شناخته شده است، ایجاد امکانات مناسب این امر مانند هتل‌ها و مسافرخانه‌ها، تقویت و احیای مراکز دیدنی، ایجاد جوی آرام و جذاب برای گردشگران و نظایر اینها در اولویت قرار می‌گیرد. حتی اگر محصول از شهر، به عنوان مرغوب و معروف تشخیص داده می‌شود، توسعه و ارتقاء کیفیت آن در دستور کار اولیای شهر قرار می‌گیرد. هر اقدامی که در تحدید و لطمه زدن به تولید و توزیع این فرآورده انجام پذیرد، مغایر با اهداف توسعه و عمران شهر قلمداد می‌گردد.

بدون تعیین و تبیین قاطعانه اهداف طراحی، یعنی نقش و وجهه آینده شهر و بالطبع فرم کالبدی، منظر و تأثیر و اهمیت آن، هر گونه کار طراحی شهری عبث خواهد بود و سوء تأثیر خود را بر شهر و طرح تفصیلی نیز خواهد نهاد. در این صورت هر گونه کوشش در جهت تغییر یا بهسازی از سطح طرح توسعه و عمران گرفته تا طرح‌های تفصیلی غیر هدامند خواهد بود و بر اساس سعی و خطا پیش خواهد رفت. چه هزینه‌ها، انرژی و منابع بیکرانی که تا به حال تاوان این سردرگمی نبوده است.

عدم تعیین تصویر ذهنی آینده از شهر مورد مطالعه نه فقط امکان سیاستگذاری هدفمند را از بین خواهد برد، بلکه کلیه تصمیمات و اقدامات اتخاذ شده را به بازتابی انفعالی برای «جلوگیری از خرابی بیشتر» تبدیل خواهد کرد.

### اهداف بخش طراحی شهری در طرح‌های توسعه و عمران

برای هر شهر، دو گروه از اهداف طراحی‌شده مطرح‌اند:

- ۱- اهدافی که به‌طور عام برای همه شهرها اعتبار دارند و می‌بایست پیگیری گردند (اهداف عام).
- ۲- اهدافی که از شرایط خاص شهر مورد مطالعه و برنامه‌ریزی استخراج می‌گردند (اهداف خاص).

اگر اهدافی مانند هویت، خوانایی، سوزندگی و زیبایی و نظایر اینها از جمله اهداف عام و حتی جهانشمول هر

شهر باشند اهدافی مانند نقش و وجهه آینده شهر به عنوان عنصری زیارتی یا تفریحی، فرهنگی یا تاریخی، صنعتی یا دفاعی (بر اساس شرایط و قابلیت‌های موجود) جزء گروه دوم طبقه‌بندی می‌شوند. (Trieb/Markelin 1976) - تقلید و الگوسازی نه فقط هویت شهر مورد مطالعه را از بین خواهد برد، بلکه می‌تواند مصائب اجتماعی، اقتصادی و بالخصوص روانی فراوانی را به همراه آورد که برای هر شهری مریبار است. بابل، شیراز و حتی تهران می‌بایست استعدادهای و قابلیت‌های خود را کشف کند و نه فقط خود را با دیگری اشتباه نگردد، بلکه نقشی را نیز در «تقسیم کار ملی» بر عهده گیرد؛ نقشی که متأسفانه طرح آمایش نیز به آن نپرداخته و با از این منظر بدان نگاهی نینداخته است.

#### ۱- خوانایی

توقعات، خواسته‌ها و رفتارهای انسان‌ها در محیط شهری، خود نیازهایی را به همراه می‌آورد که در فعالیت‌ها و همکاری‌های فرارشته‌ای، به صورت اهدافی تبیین می‌گردند که بتوان با اقداماتی شهرسازانه آنها را برآورده ساخت. حرکت راحت در شهر، بدون گم‌گشتگی، از خواست‌های اولیه هر شهروند است. او می‌خواهد در هر لحظه بداند کجاست و چگونه به مقصد خود خواهد رسید، در طول مسیر چه نقاط شاخصی وجود دارند و چگونه جهت‌یابی کند تا سردرگم نشود.

شهری که چنان کلافی سردرگم باشد نه فقط دافع گردشگران و غریبه‌ها است، بلکه بر اعصاب و انرژی همشهریان نیز تأثیری مخرب دارد. معمولاً سردرگمی بیش از معطلی زجرآور است.

جوابگویی به این توقع، تبدیل مسیرها به خطوطی راست و مستقیم نیست؛ و تجربه نشان داده است که شبکه‌های شطرنجی و یکنواخت کمترین خوانایی را دارند. هر شهر دارای حوزه‌ها، ساختمان‌ها و فضاها متعددی مشخص است که می‌توانند به عنوان نشانه‌عینی و ذهنی، شهروند و گردشگر را در جهت‌یابی کمک‌رسان باشند. در این باب موفق‌ترین شهر، شهری است که با کمترین تابلوی راهنمایی، امکان تردد مردم را تأمین کند.

تکیه بر اصالت هر محل و «حسن مکان» آن موقعیت، امکان ایجاد شبکه‌ای را در شهر مهیا می‌سازد که وسعت و پیچیدگی هر شهر را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. هر شهروند خوانمتر آن است که بتواند شهر خود و اجزای آن را در ذهن خویش تجسم کند و به اصطلاح آن را مانند کف دست خود بشناسد. اطمینان خاطر و آرامشی که شهروند از خوانایی شهر خود به دست می‌آورد نه فقط ثمرات مثبت روانی، بلکه حتی اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نیز دارد.

طرح‌های توسعه و عمران مجبورند در راستای ایجاد فضاهایی حرکت کنند که با یکدیگر اشتباه گرفته نشوند. متخصصان می‌بایست شبکه‌ای از مسیرها را طراحی کنند که نه فقط از مضل ترافیک جلوگیری کند بلکه مهم‌تر از آن، واضح و به یاد ماندنی نیز باشند. تعریف و مستقیم کردن خیابان‌ها نه فقط کمکی به حل مشکل ترافیک نمی‌کند بلکه مضاف بر صرف هزینه و انرژی زیاد، در تضعیف خوانایی شهر نیز مؤثر است.

ارزیابی طرح کاربری اراضی یا طرح تفصیلی نه فقط بر اساس محتوا و هدف آن بلکه باید بر اساس تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم آن بر کیفیت شهر نیز انجام پذیرد؛ چراکه غالب تمهیدات کمی برنامه‌ریزی، جلوه‌های کیفی خود را در محیط‌انشان می‌دهند

#### ۲- سوزندگی

اساس و شرایط هر فرایند عمیق، مستمر و توسعه‌یابنده برای فرد در محیط شهری، پیچیدگی و تنوع لازم شهر و فضاها می‌باشد. از طرفی دیگر رشد و بالندگی شهر در طول زمان نیز می‌بایست همسوس و قابل ادراک باشد. البته نباید توسعه سرطانی شهرهای ایران را با سوزندگی اشتباه گرفت. تغییر و تحولات در ظاهر و عملکرد و معنای اجزای شهری ما چنان سریع و کور است که باعث ایجاد نوعی اضطراب در شهروندان شده است.

هر شهر خوب و فضای مطلوب باید از تنوع لازم برخوردار باشد، و یکتاختم و یا - برعکس - مفشوش نباشد. هر عابریه طور خود آگاه و ناخود آگاه به ارزیابی خیابانی که در آن حرکت می کند و با شهری که در آن زندگی می کند می پردازد، و میزان تنوع و بار اطلاعاتی آن را می ستجد؛ و این به ویژه برای مسیری که او به کرات مورد استفاده قرار می دهد حلق می کند. برای جلوگیری از یکتاختمی گسل کننده، شهر باید دارای تفاوت ها، عدم یقین ها، حتی تضادها و عناصر غیر مترقبه و جدید نیز باشد. باید تفاوت بین محله های مسکونی یا یکدیگر و نیز با مراکز تجاری مشخص باشد. نه محله ها دچار یکتاختمی شوند و نه مراکز تجاری از وفور بار اطلاعاتی سرسام آور باشند.

### ۳- هویت

رشد و توسعه تعامل بین فرد و محیط پیرامون وی می بایست مد نظر قرار گیرد. شرایط ایجاد ارتباط بین انسان و محیط امکان تشخیص و این همانی با فضا است. باید امکان ایجاد تعلق خاطر و ایجاد خاطره از محیط برای شهروندان موجود باشد تا بی تفاوتی ها محو و مشارکت ها عملی گردند. چگونگی منظر شهری و عملکردهای اصلی آن مانند سکونت، کار، آموزش، بهداشت، فراغت و جزاینها نقش مهمی را در این زمینه برعهده دارند. تازمانی که شهرهای ما مانند کارگاه های بزرگ ساختمانی به نظر می آیند که هر گوشه شان در حال تعریض خیابان، تخریب و نوسازی است و مصالح ساختمانی در حاشیه خیابان ها پراکنده است، و تازمانی که عناصر خاطره انگیز شهر به دلایل سودجویانه و یا به اتکای هدفی انتزاعی (اگر نگوییم واهی) به نام پیشرفت به زیر تیغ بولدوزرها برده می شوند، نمی توان هویت شهرمان و این همانی شهروندانمان را با آن تأمین کرد.

### ۴- زیبایی

منظور از زیبایی فرم شهر، فقط تأثیر زیبایی شناسانه کالبد شهر و فضاهایش نیست، بلکه کیفیت روانی رنگ ها، کیفیت حرارتی مصالح و ویژگی های اکوستیکی خیابان ها و میدان ها را نیز دربر می گیرد. محیطی که بر روان انسان تأثیری مطلوب بگذارد، تجربه فضایی را تسهیل کند و در تقویت روابط عاطفی متقابل مؤثر باشد زیباست. وجود تنوع و یا تسهیل ارتباط اجتماعی بین شخص و گروه نیز جزء ارزش های زیباشناختی هستند. به همین خاطر یکی از اهداف کلان طراحی و برنامه ریزی شهری می بایست حفظ و گسترش



زیبایی محیط شهری باشد.

اهداف مذکور بخشی از اهداف کلان و جهانشمول هر شهر است که می‌بایست در کنار اهداف خاص در هر طرح توسعه مدنظر قرار گیرد این هدف‌ها می‌توانند و باید به اهداف میانی و خورد تبدیل شوند و به وسیله سیاست‌ها و اقدامات لازم، ملموس و قابل درک گردند.

در ذیل تعماً به معرفی اجمالی چند نمونه قدیمی از برنامه‌ریزی توسعه خواهیم پرداخت، تا نه فقط مصادیق کافی برای این نحوه برخورد ارائه گردد، بلکه قدمت این رویکرد نیز در کشورهای مختلف معلوم گردد.

طرح توسعه شهر برمن (آلمان - ۱۹۷۱): برمن شهری است بندری در شمال آلمان و شهری که از قرون وسطا عضو هانزا اتحادیه شهرهای بندری دریای شمال و بالتیک بوده است. اساس شکل‌گیری طرح توسعه شهر برمن بر این اصل قرار گرفته است که: «آینده یک شهر حتی فرم ظاهری و منظره آن وابسته به تصمیمات و سیاست‌هایی است که در راستای اهداف شهری شکل گرفته‌اند.

اهداف تعیین شده، پس از بحث‌های مفصل در سه عبارت خلاصه شده‌اند:

- شخصیت برمن می‌بایست حفظ گردد.

- کارایی برمن، به‌ویژه عملکردهای هانزائی (بندری) آن تقویت گردد.

- تعاق خاطر شهروندان و افرادی که در این شهر زندگی و کار می‌کنند تقویت شود.

همان‌طور که از این سه هدف کلی معلوم است، ارزش‌های طراحی شهری به صورتی واضح مطرح شده‌اند: شخصیت، هویت و این‌همانی با قضا. با آنکه طرح توسعه شهر برمن فصل مستقلی را به طراحی شهری اختصاص نداده است، ولی رسیدن به اهداف پیش‌گفته اساس برنامه‌ریزی بخش‌های مختلف توسعه اجتماعی، اقتصادی و اشتغال، حمل و نقل، زیرساخت‌ها، سکونت، فراغت، تشکیلات و امنیت جمعی و مطالعات مالی قرار گرفته است.

طرح توسعه شهر مونیخ (آلمان - ۱۹۷۴): این طرح به‌مراتب مفصل‌تر از طرح توسعه شهر برمن است. در این طرح بخش مجزایی به اهداف مورد نظر طراحی شهری اختصاص یافته که نه فقط مبنای طرح توسعه، بلکه طرح کاربری زمین و طرح تفصیلی نیز قرار گرفته است. از طرفی دیگر اهداف طراحی شهری را مبنایی برای برنامه‌ریزی بخش‌های دیگر قرار داده است.

فصل اهداف طراحی شهری به‌گونه‌ای تدوین گردیده است که اهداف و اقدامات عملی به‌صورتی منطقی و پشت سرهم قرار گرفته‌اند. با حرکت از تجزیه و تحلیل تصویر ذهنی موجود، به تصویر ذهنی مطلوب رسیده، و حفظ نگهداری و بهسازی شهرم و اصالت مونیخ را وظیفه خود دانسته است. در این طرح نیز مشخصاً تمام بخش‌های مضافه و طرح (اقتصاد، حمل و نقل و جز اینها) می‌بایست در جهت تقویت این دو هدف حرکت می‌کردند حفاظت اصالت و برنامه‌ریزی فرم شهر از طریق دو مسیر تعیین گردیدند:

- عناصر طبیعی و مصنوعی که به شهر تشخیص می‌دهند، حفظ و گسترش یابند.

- کیفیت محیط سکونت و فضاهای مورد ادراک روزمره شهروندان حفظ و بهسازی گردد.

هدف از این کوشش‌ها، ایجاد رابطه بهتر بین شهروند و محیط و تشدید تعلق خاطر آنان بود. این امر می‌بایست از طریق جوایگویی به‌نیازهای جسمانی و روانی به کمک طراحی محیط انجام می‌پذیرفت.

سیاست‌های تبعیض از این اهداف به شرح ذیل است:

- حفظ اصالت در بناها و فضاهای معرف تاریخ شهر مونیخ.

- ایجاد تشخیص با کمک تمهیدات طراحی متنوعی که بناها و فضاهای خاص را بهتر معرفی کند.

- عرضه فرم‌ها و نشانه‌های صریح و اشتباه‌نشدنی با یکدیگر.

- اولویت به‌ویژگی خیابان‌ها و میدان‌ها، به‌مثابه فضاهای زندگی شهروندان، در مقابل اولویت به‌خودروی شخصی.

بر اساس طرح توسعه مونیخ اقدامات وسیعی در جهت ارتقاء کیفیت فضاهای عمومی صورت پذیرفت تا بتوان از مهاجرت جمعیت فعال و متمکن شهر به مناطق بیلاقی اطراف جلوگیری کرد.

برای تشخیص اهمیت طراحی شهری در مونیخ، باید اعلام داشت که علت اینکه ساکنان مرکز شهر را ترک گفتند، تا ۲۵٪ به‌واسطه کیفیت نازل محیطی بافت قدیم در زمان مطالعه بوده است.

طرح توسعه لندن (انگستان - ۱۹۷۱)

در طرح توسعه لندن، اظهار نظرها و انگاره (concept) های طراحان زیادی، راجع به کاربری اراضی، تأثیر ادراکی فضاهای شهری و بنده‌های آن، کیفیت و طرح روشنایی و نور طبیعی وجود دارد که در ذیل به‌برخی از آنان اشاره می‌شود:

- طراحی شبکه خیابان ها و مسیرها
  - توسعه و بهسازی محله ها بر اساس معیارهای عملکردی و طراحی شهری
  - کیفیت فضایی گمر بند سبز و طراحی فضایی باز
  - طراحی پروفیل خیابان ها و سلسله مراتب فضایی آنها
  - پستی و بلندی ساختمان های شهری
  - آفتابگیری و نور طبیعی
  - روشنایی و نورپردازی محله ها و محدوده ها بر اساس تضاد شب و روز فضا و نوع خیابان ها
  - محدودیت ارتفاع برای ساختمان ها
- برای جلوگیری از توسعه بی رویه ساختمان های بلندمرتبه، همزمان با تهیه نقشه های کاربری اراضی، نوعی راهنما نیز برای احداث ساختمان های بلندمرتبه تهیه گردید. انگارهای که بر اساس این راهنما ارتفاع و حجم

### نه فقط بر نامه ریزان، بلکه حقوق دانان، مهندسان، مسئولان اداری و متخصصان اقتصادی و بالآخر مدیران شهر، می بایست به نقش و میزان تأثیر گذاری حرفه خود بر کیفیت محیط شهری آگاهی یابند

ساختمان ها را کنترل می کرد، این بود که هر تقاضای می بایست بر اساس ضوابط جدید بازبینی گردد. معیارهای بازبینی و صدور مجوز ساختمان به شرح ذیل است:

- آیا ساختمان درخواستی، به گونه ای برای ساختمان ها و اراضی همجوار مشکل آفرین خواهد بود؟  
- آیا وسعت زمین، اجازه ترکیب مناسب ساختمان در خواستی را با ساختمان های کوتاه مرتبه و محوطه سازی مناسب خواهد داد؟

- آیا در طراحی ساختمان بلندمرتبه، شرایط محیط پیرامون نیز در نظر گرفته شده است؟ نحوه ترکیب و فاصله بین ساختمان های بلند مرتبه شهر چگونه است؟

- آیا ساختمان درخواستی، ویژگی یا شخصیت قلمرو اطراف خود را تغییر می دهد؟  
- آیا ساختمان بلندمرتبه تأثیر مخربی بر سواد شهر (سیلوئت) می گذارد و از نقاط مختلف، جلوی دید به ساختمان های معروف و هویت بخش شهر را می گیرد؟

- آیا ساختمان بلندمرتبه در خواستی، به عنوان نشانه شهری به فضا یا قلمرو خاصی اشاره می کند و محدوده پیرامون خود را از دور نمایندگی می کند؟

- با توجه به عظمت حجم و جثه ساختمان مورد درخواست، بنا دارای کیفیت معماری بالاتر از معمول است؟ نمونه لندن نشان می دهد که هدایت هدفمند سیلوئت شهر، به وسیله انگاره حجم و توده ساختمان ها، وسیله ای است که با آن می توان تأثیرات منفی و مثبت ساختمان های بلندمرتبه را از لحاظ بصری و بالطبع تصویر ذهنی شهروندان کنترل کرد و به این ترتیب حتی بورس بازی زمین را کنترل کرد.

**تصویر ذهنی یا سیمای شهر، ابزاری برای هدایت توسعه شهر**  
تأثیر وجهه (سیمای) شهر و تصویر ذهنی مردم از شهر امری انکار ناپذیر است. تصمیم هایی را چه به مکانیابی صنایع و یا جلوگیری از مهاجرت بی رویه (چه رسد به مواردی مانند تعلق خاطر و هویت) نیازمند مطالعه و برنامه ریزی تصویر ذهنی مردم است. در نظر نگرفتن این نکته مهم در طرح های توسعه، باعث انحراف اساسی طرح ها خواهد بود. عواقب وخیم این انکار نه فقط تأثیرات سوء روانی بر جای خواهد نهاد، بلکه بر رفیع نیازهای مادی شهر و شهروندان و سیاست سرمایه گذاری نیز تأثیر خواهد گذاشت.

نیاید فراموش کرد که تغییر مستمر رفتارهای خرید و مصرف شهروندان، رابطه ای نزدیک با جابجایی سرمایه و نیروی کار دارد. زیرا وجود یا فقدان جذابیت یک شهر می تواند سرمایه های فراوانی را به شهری سرازیر کند و یا از آن فراری دهد. نیاز شهروندان به قراحت و مصرف نیز انتظاراتی از شهر به همراه می آورد که عدم پاسخگویی به آن می تواند باعث مهاجرت نیروهای فعال و کار آمد از یک شهر به شهری دیگر شود.

اهمیت وجهه شهر به عنوان یکی از ابزارهای هدایت توسعه شهر، ضرورت مطالعه و برنامه ریزی واقع بینانه و دقیقی را در هر شهر طلب می کند. محتوای طراحی شهری یک طرح توسعه و عمران، اهداف و وجهه یا سیمای شهر، نصیابست منتزع از شرایط واقعی اجتماعی و اقتصادی تبیین گردد. به همین خاطر باید وضع مطلوب (آینده شهر) بر مبنای مطالعه وضع موجود بازنگری شود. اهداف طراحی شهری نیز باید تابعی از تصاویر ذهنی مذکور باشند.

اولیای شهر نه فقط به دلایل مسیریابی سرمایه گذاری باید سیاستی درباره وجهه و سیمای آتی شهر خود داشته باشند، بلکه باید آن را معیاری جدی برای توجه به نیازهای شهروندان و انتخاب کنندگان خود بدانند. تعیین و برنامه ریزی سیمای شهر، دارای مسیری کاملاً مشخص است. در وهله اول می بایست تصور غیر شهروندان یک شهر تهیه گردد (سیمای بیرونی)، اولیای شهر می بایست از وجهه شهر خود در اذهان دیگران (ساکنان شهرهای دیگر، گردشگران و تصمیم گیران فراشهری) و درجه اهمیت آن آگاه شوند. از طرفی دیگر ضروری است سیمای درونی یا تصور ساکنان خود شهر مطالعه گردد، در هر دو مورد باید با توجه به جنبه های فضای، ساختاری و زمانی، از سیمای گذشته شهر شروع شود و یا تکیه بر سیمای کنونی، سیمای آینده (انتظارات شهروندان) پرسش، مطالعه و برنامه ریزی گردد.

در مطالعه تصویر ذهنی می بایست دو جنبه مهم مدنظر قرار گیرد:

- پاسخگویی به نیازهای غیر مادی ساکنان.

- جوارنگویی به نیازهای غیر مادی ساکنان و گردشگران.

این توقعات می بایست به صورت فهرستی از اهداف مستند شوند و متعاقباً اهداف و ارزش های مذکور به صورت فهرستی از سوالات دسته بندی گردد و برای تعامل با اطلاعات بخش حمل و نقل، اقتصادی، اجتماعی و سایر بخش ها آماده شود.

بدین طریق اهداف مطرح شده نه فقط اهمیت فرامتلقه ای شهر و حوزه نفوذ آن را تعیین می کنند بلکه هدایت سرمایه گذاری خصوصی را نیز برعهده دارند. اینها مواردی است که باعث «خشوندی» و تعلق خاطر ساکنان شهر نیز می گردد. مقایسه مستمر سیمای آینده و موجود شهر (گذشته و حال) ابزاری مناسب برای کنترل مسیر خواهد بود.

اشاره شد که سیمای یک شهر با توجه به جنبه های فضای ساختاری زمانی، پرسش و برنامه ریزی می گذرد. منظور از جنبه فضای ناگهانی از سیمای کل شهر تا فضاهای خرد آن شهر است. این سلسله مراتب سیمایی باید در تجزیه و تحلیل سیمای موجود و سیمای آینده لحاظ گردد.

سیمای کلی شهر نه فقط از کلیت شهر بلکه از خرد سیماهای مناطق، محله ها و فضاها و روابط بین آنها نیز تأثیر می پذیرد.

اگر سیمای کلی یک شهر تفریحی - توریستی است، اجزای آن نیز می بایست بسته به امکانات، در عین حفظ هویت خود، در این زمینه وظیفه ای را برعهده گیرند.

#### طراحی شهری و کاربری اراضی

تأثیر مستقیم و غیر مستقیم تعیین و مکانیابی کاربری های مختلف بر شکل شهر، انکار ناپذیر است. وضعیت کاربری اراضی، تصویر ذهنی (سیما) خاصی را از شهر در اذهان به وجود می آورد. بدین خاطر لحاظ کردن اهداف طراحی شهری در حوزه کاربری اراضی وظیفه هر تصمیم ساز و برنامه ریزی است.

فقدان تصویری روشن از کیفیت آینده شهر، هرگونه چاره جویی، سیاست گذاری و برنامه ریزی را بی فایده ای کتی و بی ارزش تبدیل خواهد کرد. لذا وظیفه به عهده طراحی شهری خواهد بود که انکار آن مشکلات را دو چندان خواهد ساخت:

- با تعیین نوع، مقدار و مکان هر کاربری در نقشه کاربری اراضی، در عمل عناصری از تصویر ذهنی شهروندان مانند حوزه، گرمایی، نشانه و مسیرهایی ایجاد می گردند. این عناصر نه فقط فضای روانی هر شهروند را تحت تأثیر قرار می دهند، بلکه بر وجهه شهر در سطح ملی و فراملی تأثیر می گذارد. هر نقطه از شهر در ذهن شهروند دارای اهمیت خاصی است. در واقع شهروند تعاضلی مشخص با آن داشته، و رابطه عاطفی خاصی با آن برقرار کرده است. نمی توان این واقعیت را در برنامه ریزی لحاظ نکرد.

- نقشه کاربری اراضی در عمل خود را محدود به جانمایی سطوح و تعیین تراکم هایی می کند که ناخواسته سواد شهر (سیلوئت) و خط آسمان بناها را تعیین می کند. تصمیم گیری و اظهار نظر در مقیاس ۱:۲۵۰۰ نقشه و آن



هم به صورت دوبعدی، تأثیرات کیفی آنها را بر فضا غیر قابل محاسبه و کنترل می گرداند. در مقیاس یک بیست هزارم تا یک دوهزارم راجع به محیطی تصمیم گیری می شود (رنگ، قرارداد تهیه طرح های توسعه و عمران و...) (ص ۴۲) که شهروندان در طول شبانه روز، همواره آن را با مقیاس یک به یک تجربه می کنند.

- در اکثر مواقع جانمایی و تعیین کاربری یک زمین، به صورتی کاملاً خردگرایانه و انتزاعی تعیین می گردد بدون آنکه توجه شود این کاربری در کنار کمیّت خود، دارای حجم، شکل، صدا، بو و آلودگی هایی است که می تواند نه فقط برای همسایگان بلکه برای منطقی های از شهر مشکل آفرین گردد.

- کاربری مذکور می تواند صحنای ناهماهنگ با محیط ایجاد کند و چشم انداز با ارزش یا زیبایی را کور سازد.

- پیش بینی یک مسیر جدید و یا تعریض یک خیابان موجود برای حل مشکل تردد با دیدی صرفاً فنی و عملگردی انجام می گیرد. بسیاری از مهندسان ترافیک به پیامدهای این تصمیم بر هویت محل و فضای زندگی شهروندان نمی اندیشند. در اینجا است که شهروند به حدّ عدد آماری تنزل می یابد.

موارد پیش گفته فقط بخشی از مسائل مطرح در برنامه ریزی کاربری اراضی - که کیفیت امروزی شهرهای ما را رقم زده اند - به شمار می آیند. لذا به نظر می رسد که دیدگاههای طراحی شهری در این سطح از تصمیم گیری نیز می بایست مدنظر قرار گیرند و برنامه های لازم (ولی نه کافی) فنی و عملگردی را تکمیل کنند.

نقش دانش طراحی شهری در این مرحله از کار با تهیه نقشه ذهنی امروز و فردای شهروندان از محیط زندگی خود شروع می شود. در این مرحله می بایست معلوم گردد که شهر از چه حوزه ها، گره ها، لپه ها، نشانه ها و مسیرهایی تشکیل شده است. میزان اهمیت، تداخل یا استقلال آنها چقدر است. رابطه بین آنها چگونه ادراک شده است و آیا لازم به همسازی هست یا خیر؟

نهایتاً کنکاش های مذکور پیش طرحی را میسر می سازد که می تواند به عنوان مثال در جزئیات دارای نکات زیر باشد:

- تشخیص خیابان های جالب و با هویت برای شهروندان به دلیل خصیصه های کالبدی، یا معنایی آنها.

- تشخیص سکانس هایی که چشم انداز زیبا یا پراهمیت دارند.

- تشخیص ساختارها، حوزه ها و عناصر با اهمیت و با ارزش از لحاظ تاریخی، کالبدی و خاطر جمعی.

- تشخیص فعالیت ها و جاذبه های شهری از مقیاس کلان تا خرد.

در این مورد مجدداً متذکر می شود که هدف از این فعالیت ها در طراحی شهری، هماهنگی بهینه محیط مصنوع و طبیعی به منظور ارتقاء کیفی، حفظ و نگهداری و یا تقویت و تضعیف عناصر برای پاسخگویی به نیازهای روانی شهروندان است.

تهیه طرح اولیه ای از حجم و ارتفاع ساختمان ها در این مرحله ضروری است. متغیرهای طراحی شهری اجازه اظهار نظر راجع به فرم و حجم بناها را می دهند. بدین وسیله می توان رهنمودهایی را برای اقدامات بعدی تعیین و تدوین کرد و به صورت خط مشی هایی سه بعدی ارائه داد. از طریق تعیین خطوطی که وضعیت فضاهای پر و خالی و تناسبات آنها را نیز مشخص می کنند، حتی می توان نحوه ترکیب بناهای بلند و کوتاه را بر اساس مقیاس انسانی و شخصیت هر فضا تعیین کرد (جانمایی ساختمان های بلندمرتبه).

یکی دیگر از اظهار نظرهای طراحی شهری در سطح کاربری اراضی، ارائه طریق در جهت حفظ یا ارتقاء کیفی شبکه خیابان ها است. طراحی شهری همزمان با تعیین سلسله مراتب شبکه معابر به وسیله برنامه ریزان حمل و نقل شهری، به منظور تفاوت گذاری و حفظ شخصیت فضا، نه فقط در تهیه پروقیل عرضی خیابان به همکاری می پردازد بلکه نوع پوشش گیاهی و روشنائی، میلان شهری و پوشش کف پیاده و سواره را نیز پیشنهاد و تعیین می کند.

طراحی شهری فقط در بیان تصویری نقشه های کاربری اراضی سهیم نیست، بلکه می بایست در گزارش توجیهی این موضوع نیز فصل خاصی خود را داشته باشد. در این فصل نه فقط اهداف و سیاست های خود را مطرح می سازد، بلکه باید تهیه نقشه ذهنی و تصور شهروندان و توصیه های کالبدی، خود را نیز تشریح و توجیه کند.

گزارش مورد بحث دارای نقشه ها و بیان تصویری خاصی است که از نقشه ذهنی امروز و فردای شهروندان، تا پیش طرح های حجمی و ارتفاعی ساختمان ها را شامل می گردد. این نقشه ها نیز می بایست از طریق قانونگذار ضمانت اجرایی یابد و همانند نقشه کاربری اراضی لازم الاجرا گردد.

شهری باشد  
- لیج کرین، مسیای شهر، ترجمه مرتضی میر، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۱  
- تصاویر، نانا، سیلور، مسئولیت های طراحی شهری در ظهور مکان مسئولین، مجله مقالات علمی شهری، شماره ۱، سازمان برنامه و بودجه، تهران، زمستان ۱۳۷۷  
- تری، ژانر شهر، مجله چشم پندار، ترجمه فرزانه نوری، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران، بهار ۱۳۷۴  
- سازمان برنامه و بودجه وزارت معادن و صنایع معدنی، فرایند تهیه طرح های توسعه و عمران، جزوه تئوری و عملی شهرها، تهران، ۱۳۴۴

نظریه های مداخله  
بخش عمومی  
در  
بازار کالا  
و  
خدمات شهری

فریدین یزدانی

سرمد بنظر باغچه‌دار، پژوهشگر و استادیار، جهاد دانشگاهی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۳ / پاییز ۱۳۷۹

الگوهای مدیریت شهری و میزان و نحوه دخالت دولت، نهادهای بخش عمومی و خصوصی، متناسب با شرایط محلی حاکم بر جوامع، تحولات زیادی را پیموده است. الگوی این تحولات همگی تابعی از حاکمیت دیدگاه‌های کلان بر مدیریت اقتصادی جوامع بوده است. هدف از این مقاله ارائه تصویری از تحولات نگرش نظری به نقش بخش عمومی و سازوکار بازار در عرصه کالاها و خدمات شهری است. بدین منظور دوره‌های مختلفی که نگرش خاصی بر الگوی مدیریت اقتصادی حاکم بوده است مورد بحث قرار می‌گیرد. در تقسیم بندی کلی می‌توان دوران مورد بررسی را به پنج دوره تقسیم کرد. روند زمانی و تحولات حاکم بر الگوی مدیریت اقتصادی بازتابی از تحولات اقتصادی و روند رشد نظام سرمایه‌داری بوده است.

در سیر زمانی الگوی حاکم از حداقل سازی دولت شروع شده و پس از درک لزوم دخالت دولت به سمت الگوی دولت مدار حرکت کرده است. با مشخص شدن الگوی دولت مدار، شعار حرکت به سمت دولت حداقل در دستور کار قرار می‌گیرد و پس از مشخص شدن ناکارایی‌های این الگو، سیاست کار آمد کردن دولت و مدیریت متکی بر نهادهای مدنی، به عنوان خط مشی اساسی حاکم بر مدیریت کلان مطرح می‌گردد.

الگوهای مدیریت شهری نیز به تبع نوسانات در الگوی کلان مدیریت اقتصادی متحول شده است. هدف از این مقاله شناخت این رابطه است. شناخت این ارتباط راهنمایی برای سیاست گذاران شهری است که بتوانند با اتخاذ سیاست‌های هماهنگ با مدیریت اقتصاد کلان بر کارایی برنامه‌های خود بیفزایند.

با این مقدمه، همان گونه که اشاره شد، دوران مطالعاتی به ۵ دوره تقسیم می‌شود:

۱- دوران قبل از بحران اقتصادی ۱۹۳۰ که دوران حاکمیت تفکر کلاسیک و بازار آزاد بوده است؛ ۲- دوران کینزگرایی که وجه مشخصه آن دخالت دولت به منظور تنظیم نوسانات اقتصادی است؛ ۳- دوران دولت رفاه که وجه مشخصه آن دخالت دولت در تمامی عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی است؛ ۴- دوران دولت حداقل که در این دوره به دلیل مشکلات به وجود آمده در دوران دولت رفاه، نگرش عمومی به سمت کوتاه کردن دخالت دولت و بخش عمومی از کلیه عرصه‌ها بود؛ ۵- دولت کار آمد که در این دوران با پذیرش همزیستی دولت و بازار، تمامی تلاش‌ها معطوف به کار آمد کردن دخالت دولت و بخش عمومی در عرصه‌های مختلف شد. در این دوران دخالت بخش عمومی تمایز جدیدی پیدا می‌کند و به اشکال مختلفی همچون دخالت سازمان‌های غیردولتی (NGOs) و نهادهای مدنی نمود می‌یابد.



### اسدوره قبل از بحران اقتصادی ۱۹۳۰ (عصر کلاسیکها)

از اوایل شکل گیری جوامع سرمایه داری نازمان وقوع بزرگترین بحران در این جوامع، تقریباً تمامی اقتصاددانان براساس تئوری آدام اسمیت، به دولت حداقل اعتقاد داشتند. دولت حداقل، دولتی بود که تنها آن دسته از وظایفی را که بخش خصوصی تمایلی به انجام آن نداشت، عهده دار می گردید. براساس تئوری آدام اسمیت، مناسبترین و خالیف برای دولت عبارتند از: ارائه کالاهای عمومی نظیر دفاع، امنیت و تأمین نظافت عمومی (۱).

در اقتصاد اسمیتی، همه امور اقتصادی همچون تخصیص منابع و میزان و کیفیت تولید کالاها را دست های نامرئی بازار تعیین می کردند. در چنین نظامی قیمتی ها به مثابه چراغ راهنمایی است که جریان تولید و مصرف کالاها و خدمات را تنظیم می کنند. براین اساس ساز و کار بازار، جامعه را به سمت نقطه حداکثر رفاه اجتماعی رهنمون خواهد شد. تنها مورد استثنایی در اندیشه اقتصاددانان کلاسیک، کالاهای عمومی است که ساز و کار بازار راهنماهای لازم را برای تولید این کالاها ایجاد نمی کند. کالاهای عمومی به کالایی اطلاق می شود که مصرف آن به دست یک فرد، مانع از مصرف همان کالا به دست فرد دیگری نمی شود؛ از جمله این کالاها می توان به پارک های عمومی و یا برنامه های تلویزیونی اشاره کرد. این ویژگی کالاهای عمومی «رقابت ناپذیری» نام دارد. ویژگی دیگر کالاهای عمومی، به ماهیت استثناسازی و یا عدم استثناسازی مصرف کننده در استفاده از آنها مربوط می شود. یک فروشنده کالاهای خصوصی دارای توان استثناسازی یک مصرف کننده نسبت به مصرف کننده دیگر از کاربرد آن کالا هست اما در کالای عمومی امکان محروم سازی دیگران وجود ندارد.

با استفاده از تعاریف گفته شده، یکی از ویژگیهای درخور توجه و اساسی زمینه ساز شکست بازار در عرصه کالاهای عمومی پدیده سوار کاری مجانی (Free Rider) است. مفهوم کلی این واژه آن است که افراد به دلیل خصوصیات کالای عمومی، بدون پرداخت هزینه از آن کالاها استفاده کنند.

با توجه به وجود چنین خصوصیاتی، اقتصاددانان از دیرباز معتقد بودند که برقراری ساز و کار مبتنی بر نظام قیمت در مورد این کالاها امکان پذیر نیست چرا که قیمت های بازار در بهترین حالت راهنمای بسیار ناقصی برای تخصیص اجتماعی منابع به شمار می آید.



الگوهای مدیریت شهری به تبع نوسانات در الگوی کلان مدیریت اقتصادی متحول شده است. شناخت این ارتباط راهنمایی برای سیاست گذاران شهری است که بتوانند با اتخاذ سیاست‌های هماهنگ با مدیریت اقتصاد کلان بر کارایی برنامه‌های خود بیفزایند

بر اساس ایده دولت حداقل، نهادهای مدیریت شهری سعی در دخالت هر چه کمتر در امور شهری داشتند. همچنین به دلیل عدم اعتقاد به برنامه ریزی، شهرها نیز اکثراً فاقد رشد و توسعه برنامه ریزی شده بودند

مسئله دیگری که اقتصاددانان بدان علت از دیوباز معتقد به شکست سازوکار بازار بودند، وجود اثر خارجی (Externality) است. این حالت به وضعی اطلاق می‌شود که عملیات یک کارگزار اقتصادی موجب وارد آمدن ضرر و یا ایجاد نفع برای شخص و یا بنگاه دیگری می‌شود، بدون اینکه آن شخص یا بنگاه چیزی را به عنوان جبران ضرر مذکور دریافت دارد و یا در قبال نفع به دست آمده چیزی را پرداخت کند.

در چنین دورانی دخالت نهادهای غیر خصوصی و دولتی در امور شهری بیشتر به سمت انجام وظایفی همچون حفظ امنیت شهرها، و نظافت محیط‌های زندگی معطوف بوده است. در این زمینه بر اساس ایده دولت حداقل، نهادهای مدیریت شهری سعی در دخالت هر چه کمتر در امور شهری داشتند. همچنین به دلیل عدم اعتقاد به برنامه ریزی، شهرها نیز اکثراً فاقد رشد و توسعه برنامه ریزی شده بودند.

#### ۲- عصر کینزگرایی (پس از بحران)

بعد از وقوع بحران اقتصادی سال ۱۹۲۰، تفکر کینزی بر دانش اقتصادی حاکم شد. بر اساس تئوری‌های کینز، سازوکار بازار به خودی خود در تنظیم چرخه‌های اقتصادی با کمترین هزینه ناتوان است. بنا به نظر وی، علت عمده رکودهای اقتصادی کمبود تقاضای مؤثر است و دولت می‌تواند به عنوان تقاضا کننده بزرگ، با مطرح ساختن تقاضای خود وظیفه تنظیم چرخه‌های اقتصادی را بر عهده گیرد. به این ترتیب وظیفه تنظیم‌گری نیز پس از وقوع بحران بزرگ بر عهده دولت گذاشته شد. اما این تنظیم‌گری دو پیامد را برای الگوهای مدیریت شهری در برداشت:

نخست اینکه هزینه‌های دولت حکم ابزار اصلی اعمال وظیفه تنظیم‌گری دولت را داشت. در میان این هزینه‌ها، هزینه‌های عمرانی سهم بسیار مهمی دارند. در این میان هزینه‌های عمران شهری یکی از ابزارهای مالی دولت بودمانند که هم تأثیراتی منسجم در اقتصاد دارند و هم اینکه صرف این هزینه‌ها، دارای تأثیرات انگیزشی بر میزان فعالیت‌های بخش خصوصی است. این تأثیرات انگیزشی - که از طریق تنظیم قیمت زمین صورت می‌گرفته است - به ویژه بر بخش مسکن بسیار قوی است. دوم اینکه با بر عهده گرفتن نقش تنظیم‌گری، به تدریج حیطه دخالت دولت گسترش یافت و به انجام اموری همچون ساخت مسکن برای اقشار کم درآمد پرداخته شد.

در جمع‌بندی از نقش دولت پس از بحران بزرگ، می‌توان گفت که دخالت دولت، بر سه محور اصلی متمرکز

دولت‌های رفاه در کشورهای اروپایی و دولت‌های توسعه در کشورهای جهان سوم، دستاورد و یا در واقع صفت متمایز دوره ۸۰-۱۹۶۰ بوده است. در این دوره، به تبع سیاست کلان اقتصادی، در عرصه‌های خدمات شهری هم دخالت دولت به تدریج از سمت تولید کالاهای عمومی به سمت ساخت کالاهای خصوصی، نظیر مسکن برای اقشار کم‌درآمد، گسترش یافت. در این دوره ارائه کلیه خدمات شهری در فهرست وظایف سازمان‌های دست‌اندر کار امور شهرها قرار گرفت

بود که تقریباً تمامی این سه محور ریشه در عقاید کینز داشت. این سه محور عبارت بودند از:

- لزوم ارائه خدمات رفاهی به اقشار پایین.

- اتخاذ سیاست‌های مالی و دخالت دولت از طریق تغییر مخارج.

- تصدی دولت در پارای از فعالیتها (۲).

نیلور این نوع نگرش در مسائل شهری، عبارت بود از حرکت بخش‌های عمومی و دولتی به سمت تصدی‌گری هر چه بیشتر امور شهری. با وجود این به دلیل عدم شکل‌گیری دولت رفاه در جوامع غربی، حوزه دخالتی نهاد‌های دولتی و شهرداری‌ها عمدتاً به ارائه کالاهای و خدمات عمومی محدود گردید.

۳- دوره دولت رفاه (پس از جنگ دوم جهانی)

پس از جنگ دوم جهانی مسئله شکاف توسعه و فاصله فزاینده بین کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته، به عنوان یکی از مسائل مهم ساختار اقتصادی در همه کشورهای در حال توسعه تبدیل شد. بر این اساس وظایف زیادی بر عهده دولت گذاشته شد. در این دوران بسیاری از کشورهای دوره استعمارزدایی خود را با اعتماد عمیق به توسعه اقتصادی دولت محور به سر آوردند. استدلال اساسی این بود که سازو کار بازار دارای نواقص زیادی است و اصول اقتصاد کلاسیک در کشورهای در حال توسعه نیز کارکرد مناسبی ندارد.

در کشورهای در حال توسعه بسیاری از فعالیت‌ها وجود دارند که دارای آثار بیرونی مثبتی‌اند. به وسیله این گونه آثار بیرونی، اقتصادهای توسعه نیافته می‌توانند برای جهش به سمت توسعه آماده شوند. اصولاً به دلیل وجود چنین پدیده‌های سازو کار بازار و کارکرد عوامل خصوصی قادر به رفع شکاف موجود بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نخواهد بود. بر این اساس دخالت دولت برای برکردن این شکاف ضروری است.

در طی این سالها، گذشته از نابرابری جهانی، نابرابری توزیع ثروت و درآمد نیز در بسیاری از کشورهای مسئله‌ای حاد تبدیل شد. به عبارت دیگر، گذشته از ایجاد روند کلی رشد اقتصادی، مسئله بهره‌مندی همه اقشار از میوه‌های رشد نیز در دستور کار سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان قرار گرفت.

در طی دهه‌های بعد از جنگ، عموم اقتصاددانان توسعه حرکت جوامع از شیوه سنتی تولید به شیوه‌های مدرن را وجه مشخصه اصلی مرحله گذار از توسعه نیافتگی تلقی می‌کردند. بنابراین تلاش در جهت تقویت هر چه بیشتر بخش‌های مدرن اقتصادی و به تبع آن تضعیف بخش‌های سنتی اقتصاد، سیر عمومی حرکت توسعه تلقی می‌شد؛ و در این میان دولت با اجرای پروژه‌های متنوع زیربنایی و تولیدی توانست زمینه را برای رشد بخش مدرن فراهم سازد. بر اساس چنین دیدگاهی بود که ایده دولت توسعه مطرح گردید و در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در دستور کار همه نهاد‌های اقتصادی دست‌اندر کار توسعه قرار گرفت (۳). بر این مبنای وظایف بسیاری، از جمله ایجاد صنایع و ارائه خدمات رفاهی و اجتماعی بر دوش دولت گذاشته شد و در نهایت ایده دولت حائقل کلاسیکی به «دولت حاکم» تبدیل گردید و دولت به دخالت در همه عرصه‌های زندگی کشورهای در حال توسعه پرداخت. امتزاج تئوری‌های کینز و تئوری‌های اقتصاد توسعه، فرایند مذکور را تشدید کرد. حاصل آنکه دولت‌های رفاه در کشورهای اروپایی و دولت‌های توسعه در کشورهای جهان سوم، دستاورد و یا در واقع صفت متمایز دوره ۸۰-۱۹۶۰ بوده است.

در این دوره، به تبع سیاست کلان اقتصادی، در عرصه‌های خدمات شهری هم دخالت دولت به تدریج از

سمت تولید کالاهاى عمومى به سمت ساخت کالاهاى خصوصى، نظير مسكن براى اقبال كم درآمد، گسترش یافت. در اين دوره ارائه كليۀ خدمات شهرى در فهرست وظائف سازمانهاى دست‌اندر کار امور شهرها قرار گرفت. در اين دوران مسئله نارسائى بازار و لزوم دخالت بخش عمومى براى رفع آن اهميت زيادى يافت. براساس تعريف، نارسائى بازار به مجموعه شرايطى اطلاق مى‌شود كه در آن اقتصاد مبتنى بر ساز و كار بازار نمى‌تواند منابع را به نحو بهينه به بخش‌ها اختصاص دهد. در صحنه اقتصاد شهرى، نارسائى و عدم كارايى ساز و كار بازار زمين شهرى ماصلى‌ترين نمود اين مسئله است.

در بازار زمين شهرى، رشد كل شهر، مناقى را به شكل رانت نصيب صاحبان زمين مى‌كند. اين مسئله به معنى وجود شكاف بين عملکرد بازار و نقطه بهينه اجتماعى است. در واقع وجود رانت نشانماى از توزيع نابرابر منافع ناشى از رشد شهر است. رشد شهر حاصل فعاليت مجموعه شهر است و موجب تغيير ساختار قيمت زمين در بسيارى از نقاط مى‌شود. اين تغيير ساختار به معنى افزايش قيمت زمين در برخى نقاط خاص و کاهش آن در ساير نقاط است. نتيجۀ كلي آنكه، اين افزايش ارزش ناشى از رشد اجتماع شهرى است و بنا بر اين منافع آن نيز مى‌بايست نصيب كل شهر شود. در صورتى كه در حالت عدم مداخله دولت، اين منافع به درصد ناچيزى از ساكنان شهر مى‌رسد. بنا بر اين دخالت دولت در توزيع نابرابر منافع حاصل از رشد شهر و رفع نواقص بازار، از زمينه‌هاى اصلى مداخله بخش عمومى در بازار كالاها و خدمات شهرى است.

در هر حال، همان گونه كه گفته شد، نوسازى اقتصادى در واقع راهبرد اصلى ارائه شده از طرف اقتصاددانان توسعه در اين دوران به شمار مى‌آيد. لازمه اين نوسازى از نظر اقتصاددانان، ايجاد قطب‌هاى رشد و مكش عوامل توليد (كار و سرمايه) از مناطق حاشيه به سمت اين قطب‌هاى رشد است. چنين راهبردى به معنای ايجاد جريان وسيع مهاجرت از روستا (به عنوان نماينده مكاني بخش‌هاى سنتى) به نقاط شهرى (به عنوان نماينده مكاني بخش‌هاى تازه) است. در چنين قرائندى بسيارى از كار گزاران بخش‌هاى سنتى قادر به جذب در قرائندهاى تازه توليد نيستند. در چنين شرايطى طبيعى است كه ساختار اقتصاد دو گانه، مبتنى بر بخش‌هاى رسمى و غير رسمى، شكل مى‌گيرد. در دهه ۷۰-۱۹۶۰ كه تشويق و تاكيد بر رشد اقتصادى محور بوده، سياست حاكم در تضعيف هر چه بيشتر بخش‌هاى غير رسمى نمود يافته است. تبلور رشد بخش مدرن را مى‌بايست در اتخاذ سياست نوسازى و رشد شهرى جست‌وجو كرد. در واقع سياست حاكم بر مديريت شهرى در اين دوران، احداث مناطق شهرى نوساز و چشم‌پوشى از محله‌هاى سنتى است. بر اين اساس، كانون توجه برنامه‌بران در اين دوران، عبارت از برنامه‌ريزى كالبدى و احداث سرپناه و همچنين اجراى پروژه‌هاى جديد شهرى بوده است. بدين منظور در عرصه شهرى بر عهده گرفتن مستقيم امر تصدى گرى، به عنوان ابزار اصلى تلقى شد و در اين زمينه ساخت و ساز سكونتگاه‌هاى غير رسمى از برنامه‌هاى عمليتى اجرا شده در اين دوران به شمار مى‌آيد (۴).

در دوره ۸۰-۱۹۷۰ كه راهبر در رشد همراه با بازتوزيع در دستور كار قرار مى‌گيرد، توجه به حفظ حيات بخش‌هاى سنتى و غير رسمى ساكنان نيافته اهميت زيادى مى‌يابد. در اين ميان بخش غير رسمى ساكنان به رسميت شناخته مى‌شود و سعى مى‌گردد با اجراى طرح‌هاى تأمين زمين و خدمات، عدالت اجتماعى در سطح شهر به اجرا درآيد.

در مجموع در هر دو دهه دخالت دولت‌ها به حد اكثر خود مى‌رسد. در زمينه سياست‌هاى جامع محبظيست شهرى نيز واكنش‌هاى موجودى زمين‌هاى شهرى و تلاش در جهت بهبود كيفيت فضاي شهرى، در دستور كار كنفرانس موسوم به هليئات، يك (Habitat 1) قرار مى‌گيرد. همۀ امور مذكور مبتنى بر اين پيش بود كه با اجراى پروژه‌هاى مدرن و مجزا در نقاط شهرى مى‌توان به اهداف مطلوب دست يافت. در واقع نگرش اين بود كه با اجراى جزيرۀوار پروژه‌هاى شهرى مى‌توان به تحولات اساسى دست يافت (۵).

در هر صورت روش مديريت توسعه شهرى در اين دوران به دليل عدم اعتقاد به بخش خصوصى و تاكيد بر نقش برنامه‌ريزى، مبتنى بر الكوى مديريت فن سالارانه بوده است. اين شيوه مديريت نه اعتقادى به مشاركت مردمى داشته و نه مى‌توانسته وظايف خود را به طرز كارايى به سرانجام برساند. شيوه حاكم در اين دوران به گونه‌اى بوده است كه اجراى پروژه‌هاى مجلل شهرى اهميت بيشترى نسبت به پروژه‌هاى كوچك و كارا يافتند. در هر صورت در دوران دولت رفاه، رفع نارسائى بازار، تسهيل رشد اقتصادى شهر و تأمين عدالت اجتماعى از ديگر وظايفى بود كه نهادهاى مديريت شهرى - در كشورهاى در حال توسعه، تحت عنوان دولت توسعه خواه و در كشورهاى توسعه يافته، تحت عنوان دولت رفاه - به سمت تحقق آنها حركت كردند. بر اين اساس بر دامنه كئى وظايف نهادهاى مديريت شهرى افزوده شد و همين امر به مرور زمان موجبات عدم كارايى را فراهم آورد.

#### ۴- دوره دولت حداقل

همان‌طور که گفته شد، دخالت وسیع دولت همراه با کاهش کارایی آن بوده است. دخالت بیش از حد دولت، اغلب همراه با افزایش هزینه‌های اجتماعی بوده است. افزایش فساد، رانت خواری، اتلاف هزینه مالی و نظایر اینها از جمله این هزینه‌ها بود. در دهه ۸۰ افزایش هزینه‌ها از یک طرف و وجود بحران‌های مختلف (همچون بحران نفتی و سدهی) از طرف دیگر، موجب شد که دولت‌ها در بسیاری از زمینه‌ها شروع به اتخاذ سیاست‌هایی برای کاهش دامنه دخالت‌های خود در اقتصاد کنند.

این روند موجب شد که الگوی دولت محور جای خود را به الگوی دولت حداقل بدهد. در این زمینه سیاست حاکم، عبارت بود از سلب اختیار هر چه بیشتر از بخش دولتی و واگذاری وظایف به بخش خصوصی. در این میان بسیاری از دولت‌ها به راه اقراط در افتادند و از میزان مداخلات خوب و بد دولت با هم کاسته شد.

در بسیاری از موارد سیاست خصوصی‌سازی به حیطه‌هایی گشوده شد که به طور سنتی اجزای آنها بر عهده دولت بود (۳)؛ و از جمله می‌توان به ارائه کالاهای عمومی اشاره کرد. همچنین در بسیاری از موارد سعی شد با اتخاذ تدابیری کالاهای عمومی به کالاهای خصوصی تبدیل شوند و سپس تولید آن بر عهده بخش خصوصی قرار گیرد. در این دوران در بسیاری از کشورها آزادسازی در بازار زمین صورت گرفت. نتیجه حاصل از این کار، و خاست هر چه بیشتر توزیع دارایی‌ها در شهرها بود. همچنین توسعه بازار گرای شهر، اختلاف و شکاف بین نقاط مختلف شهر را عمیق‌تر کرد.

نتیجه کلی آنکه کاستن از وظایف مدیریت شهری و به تبع آن کاهش مداخلات دولت و همچنین کاستن از عوارض مختلف شهری، از سیاست‌های حاکم در دوران دولت حداقل بوده است. بنابراین رشد خود به خودی شهر در این دوران غلبه بیشتری در الگوهای رشد شهرها داشته است. همچنین راهبرد توانمندسازی بازار را می‌توان تیپوری از لیبرالیسم اقتصادی حاکم در این دوران دانست.

#### ۵- دولت کار آمد، راهبردهای مدیریت توسعه

اقراط بیش از حد در اتکاب سازو کار بازار، موجب شد که جوامع با بحران‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی مواجه گردند و از اوایل دهه ۱۹۹۰ مشخص گردید که سیاست‌های مذکور با شکست روبرو شده است. بر اینداین تحولات آن بود که از سال ۱۹۹۷ به بعد شعار محوری حداقل دولت به سمت کارآوردن آن تبدیل شد. بر اساس این دیدگاه، کار کردن دولت الزاماً در همه موارد مترادف با حداقل کردن آن نیست و حتی در برخی موارد دولت با دخالت بیشتر به سمت کارآوردن شدن حرکت می‌کند.

بر اساس نظریات کارشناسان بانک جهانی بررسی تجارب کشورهای مختلف بیانگر این موضوع است که همکاری دولت و بازار، مهم‌ترین عنصر روند توسعه به شمار می‌آید چرا که اگر تغییر و تحولات نیروهای اجتماعی در نظر گرفته شود، آنگاه دلیل اینکه چرا دولت نقش خود را حفظ کرده است روشن خواهد شد. همچنین ناسازی بازار در بسیاری از موارد دلیل محکمی برای دخالت دولت را به دست می‌دهد، نکته قابل توجه آنکه نهادهای بخش عمومی ابزارهای مختلفی را در دست دارند. مهم‌ترین خصوصیات که اقتدار دولت و نهادهای عمومی را منحصر به فرد کرده است، قدرت وضع مالیات، ممنوع‌سازی و اعمال مجازات و الزام به مشارکت در هزینه‌های عمومی است.

قدرت وضع مالیات، نهادهای بخش عمومی را قادر می‌سازد که منابع مالی لازم را برای ارائه کالاهای عمومی فراهم کند. ممنوع‌سازی و اعمال مجازات، نهادهای بخش عمومی را در وضعی قرار می‌دهد که بتوانند از امنیت قدرتی و حقوق ملی دفاع کنند. قدرت دولت در زمینه الزام به مشارکت در هزینه‌ها، به این معناست که توانایی به حداقل رساندن آنچه را که به سواکاری مجانی معروف است دارد، یعنی می‌تواند تریبانی اتخاذ کند که به موجب آن کسانی که از منافع کالاهای عمومی منتفع می‌شوند، متناسب با سهم خود از این استفاده، مجبور به پرداخت هزینه‌های لازم شوند.

از طرف دیگر نهادهای دولتی با مشکلات زیادی مواجهند. این مشکلات عمدتاً مربوط به حصول اطمینان از حسن عملکرد نهادهای عمومی است. به این ترتیب می‌توان گفت که حرکت در جهت کارایی دولت مهم‌ترین مسئله است. هر راهبردی که برای کارآوردن نهادهای عمومی از جمله شهرداری‌ها اعمال می‌شود، مستی بر دو بخش است: اولاً، این نهادها باید وظایفی متناسب با توانایی‌های خود را بر عهده گیرند؛ ثانیاً، دائم بر میزان توانایی نهادهای بخش عمومی افزوده شود. به این ترتیب بارگذاری می‌بایست متناسب با پتانسیل باشد و هم‌زمان با آن برنامه‌هایی نیز در جهت حداکثر کردن پتانسیل به اجرا درآید. در اجرای این راهبرد، نهادهای



منبع: واحد  
۱- آشنایی با ادارات شهرداری - اداره امور تخصصی از  
محمد علی گلزاریان انتشارات کتابهای معاصر - تهران  
۱۳۵۶  
۲- پروگرام توسعه کسب و کار و اقتصاد توسعه در سده ۲۱  
آزاد شایسته - تهران ۱۳۷۸  
۳- دولت در جهان در قرن ۲۱، بانک جهانی توسعه  
مؤسسه مطالعات برنامه‌ریزی، خرداد ۱۳۷۸ - تهران ۱۳۷۸

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۳ پاییز ۱۳۷۹





۱- سرزمین‌های صفا بهیست‌های مسکن در اسکندریه  
عراق سوم، کمپین جهانی مسکن برای برکت عمران و  
مدنی شهری، تهران ۱۳۷۸.

5- Cohen, M. Macro-Economic Adjustment and the City, Cities, Vol. 7, 1990, PP. 69-90.  
6- Paugh, Cebric, Poverty and Progress, Urban Studies, 1998, PP. 42-94.  
7- Stiglitz, Joseph, Redefining the Role of State, Speech in MIT Research Institute, 1998.  
8- Straumann, W. Upgrading in Squatter Settlement, Journal of Economic Issues, Vol. 16, 1982, PP. 121-523.  
9- Steen, The Economics of Development, a Survey, Economic Journal, Vol. 99, 1989, PP. 597-687.

پایان

۱- امام لیس، شریعت علی، محمد طهر، کتبی، لبنان،  
انتشارگاه کلمه، خوارزمی، تهران ۱۳۶۶، ص ۲۹.  
۲- شرف در جوانی، رحمان، تهران، ص ۲۹.  
3- Poverty and Progress, P. 59.

4- Upgrading in Squatter Settlement, P. 524.

5- Poverty and Progress, P. 54.

عمر جمشید

Macro-Economic Adjustment and the City.

۷- اقتصاد جهان برحسب تحول، ص ۱۸۸.

۸- بعضی از این طبقه پررنگ از اسطوانات شماره ۱۰ در دفتر  
حکومتی چنان سخن می‌گویند که برای رفع فقر و  
شهرت‌های ما است که برای مرکز اطلاعات در تهران  
شهری وزارت کشور بوده است.

عمومی باید نکات زیر را در نظر بگیرد:

در جاهایی که توانایی نهادهای عمومی پایین است، ارجح این است که اینها تلاش عمده خود را به وظایف اصلی - یعنی فراهم کردن کالاهای عمومی - معطوف کنند. علاوه بر خدمات اصلی و اساسی، وظایف میانجیگرایانه نهادهای عمومی نیز مطرح می‌شود. از جمله این موارد می‌توان به نقش دولت و نهادهای بخش عمومی در مدیریت آثار سنتی (تظیر آلودگی‌ها) اشاره کرد. موضوع قابل طرح، چگونگی انجام این وظایف به نحو احسن است. در نهایت، نهادهایی که قابلیت بالایی دارند، می‌توانند وظایف بیشتری را بر عهده گیرند (۷).  
در آینده دولت کارآمد، سعی می‌شود با استفاده از ابزارهای مختلف به رقابتی کردن فضای فعالیت - و نه خصوصی‌سازی آن - پرداخته شود. به عبارت دیگر، تلاش بر آن است که با استفاده از سازوکارهای مدیریتی و اقتصادی، خصیصه رقابتی به عرضه کنندگان خدمات عمومی داده شود و به این ترتیب از شدت ناکارایی‌های دخالت بخش عمومی کاسته شود.

نکته شایان ذکر دیگر اینکه در فرایند مدیریت شهری اطلاعات به صورت ذاتی دارای ارزش بالایی است. جریان اطلاعات عموماً از میان شهروندان به سطح مدیران شهری و از مدیران شهری به میان شهروندان است. در مدیریت متکی بر دولت، جریان اطلاعات به راحتی به سطح مدیران نمی‌رسد و در نتیجه مدیران قادر به اتخاذ تصمیمات متناسب با نیازهای جامعه نیستند. به همین دلیل در نظریات جدید چنین عنوان شده است که برای کار کردن دولت و وجود نهادهایی با واسطه ضروری است. این نهادها در واقع حلقه رابط جریان اطلاعاتی بین مردم و مدیران هستند. پیشنهاد ایجاد نهادهای مدنی نیز می‌تواند در این میان به عنوان راهی برای افزایش کارایی دولت لحاظ گردد. در هر حال از نظر بانک جهانی یکی از ابزارهای اصلی مورد استفاده برای افزایش کارایی دولت، همانا رویکرد کثرت‌گر است.

متمرکزسازی مداخلات عمومی و دادن اجازه به بخش خصوصی، از مضامین اصلی این رویکرد است. در حقیقت دخالت مؤثر دولت و افزایش کارایی آن در زمینه کالاها و خدمات عمومی از طریق جذب بخش خصوصی و غیردولتی به سمت عرضه کالا و خدمات عمومی عملی می‌شود. نکته در خور توجه در رویکرد دولت کارآمد، ارائه تعاریف جدید از بازیگران بخش عمومی است. در این رهیافت بسیاری از وظایف دولت به عنوان نماینده بخش عمومی به نهادهای مدنی (همچون NGOs) سپرده می‌شود. این نهادها در عین غیردولتی بودن، فاقد انگیزه‌های مبتنی بر عقلانیت بازار و سازوکار قیمت هستند. به همین دلیل بسیاری از سیاستگذاران طرفدار این رویکرد، بر این اعتقادند که واگذاری هر چه بیشتر وظایف دولت، به خصوص در عرصه مدیریت شهری، می‌تواند بر کارایی مجموعه مدیریت بیفزاید.

در مجموع در رویکرد جدید، دو نکته ملاحظه می‌شود: اول، تأکید بر محلی‌گرایی؛ دوم، تأکید بر نقش نهادهای مدنی در عرضه کالاها و خدمات عمومی. ویژگی نظام مدیریت شهری متناسب با این رویکرد، وجود اختیارات بسیار زیاد برای سازمان‌های محلی دست‌اندر کار و نقش غالب مشارکت مردمی از طریق نهادهای واسطه در آن است.

جمع بندی

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهند که سیاست‌های متناسب با توسعه در فضای شهری مستلزم اصلاح پیوسته و متناسب در روابط دولت و بازار است. در این زمینه سیاست نهادسازی و اصلاحات نهادی می‌تواند چارچوبی را برای کارآمدی اجتماعی خلق کند.

با توجه به مباحث پیش گفته، باید در نظر داشت که اصولاً محلی‌گرایی و تکیه هر چه بیشتر بر دولت‌های محلی، بسیار مورد تأکید است. آنچه در بسیاری از کشورها بر آن تأکید شده، این بود که ناکارایی بازار بیشتر از آنکه بتواند، به دست دولت مرکزی رفع و رجوع شود، به دست دولت‌های محلی، و سازمان‌های غیردولتی برطرف می‌گردد.

برای هر چه کارآمدتر شدن، می‌بایست چارچوب‌های نهادی طراحی گردد و به اجرا درآید. در مجموع نگرش جدید سعی در سازگاری بین کارایی و عدالت و تکمیل کردن نهاد بازار و دولت دارد. راهبرد توانمندسازی در چنین قضایی گام برمی‌دارد. در این راهبرد دولت به خلق چارچوب‌های نهادی که بهره‌وری را در بازار افزایش می‌دهد می‌پردازد و زمینه مشارکت بین دولت‌ها، نهادهای مدنی و بخش خصوصی را فراهم می‌کند (۸).

خصوصی سازی خدمات  
و زیرساختهای شهری  
در کشورهای در  
حال توسعه

ارزیابی تجارب

نویسندگان: دتیس ا. رائدینلی

جان. دی. کاساردا

مترجم: محمد بهزاد \*

کشورهای در حال توسعه در سراسر جهان، با افزایش تقاضا برای خدمات عمومی و زیرساخت‌ها و همچنین سربساز در مناطق شهری روبرو هستند. دولت‌های محلی و مرکزی، تحت فشار منابع متفاوت قرار دارند تا طیف وسیع‌تر و کیفیت بهتری از خدمات اجتماعی و زیرساخت‌های کلیدی را در شهرها فراهم کنند. انفجار جمعیت در مناطق شهری، رقابت برای فعالیت‌های اقتصادی بین نواحی کلانشهری، رشد سریع شهرهای میانی، فشارهای ناشی از قفل‌شدن و نسوزول تسهیلات کلیدی، و فشارهای اجتماعی برای گسترش عرضه مسکن، همه و همه در افزایش تقاضا مؤثرند. در عین حال، دولت‌ها نیز به رغم درآمد ناگفتنی (منابع محدود) و سطح بالای بدهی‌شان، ناگزیرند این نیازها را برطرف کنند. سنگین کردن بار وزارتخانه‌ها اغلب منجر به ناکارآمدی عرضه خدمات و زیرساخت‌ها می‌شود و بسیاری از شرکت‌های معظم سرمایه‌گذاری دولتی (SOEs) که در ارائه خدمات شهری شدیداً فعال‌اند، در عوض تولید درآمد برای خزانه مرکزی، تولید زیان می‌کنند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی (SOEs) توجه خود را بر مقادیر بالایی استقرائش‌های خارجی و جذب سرمایه از بازارهای مالی متمرکز کرده‌اند و این خود می‌تواند به دست سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای گسترش کسب و کارهایی که ایجاد شغل و افزایش درآمد مالیاتی می‌کنند، استفاده شود.

تصام این مشکلات، سازمان‌های کمک‌کننده بین‌المللی و دولت‌های کشورهای در حال توسعه را بر آن می‌دارد تا امکانات بالقوه بخش خصوصی را در داشتن نقشی فعال‌تر در تأمین مالی و عرضه خدمات عمومی (مانند: بهداشت، آموزش و پرورش و ترابری) و نیز زیرساخت‌های کلیدی (مانند: راه‌ها و بزرگراه‌ها، برق و تلفن، ارتباطات راه دور، آب، شبکه قاضلاب و تأسیسات دفع مواد زائد) مورد ارزیابی مجدد قرار دهند (بانک جهانی، 1988b).

اگرچه خصوصی سازی در چند سال گذشته مورد توجه بیشتری واقع شده، اما مفهوم خصوصی سازی برای کشورهای در حال توسعه، نه جدید است و نه منحصر به فرد. بخش خصوصی قرن‌هاست که در بین ملل صنعتی غربی ارائه خدمات می‌کند. به ساخت مسکن و زیرساخت‌ها یاری می‌رساند و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نقشی مهمی را در فراهم ساختن خدمات و مسکن بر عهده دارد. به عنوان مثال، در سراسر تاریخ آمریکا، سازمان‌های خصوصی به شدت درگیر ساخت و احداث جاده‌های عوارضی، شاهراه، کانال، آبراه، راه آهن و فرودگاه بوده‌اند. بر طبق اظهارات آکادمی ملی آداره عمومی (1989، viii)، «در بیشتر قرن نوزدهم، حتی وظایف

اصلاحات قانونی، به ویژه در کشورهای که قوانین و مقررات بر ضد بخش خصوصی عمل می کنند باید پیش از خصوصی سازی صورت گیرد

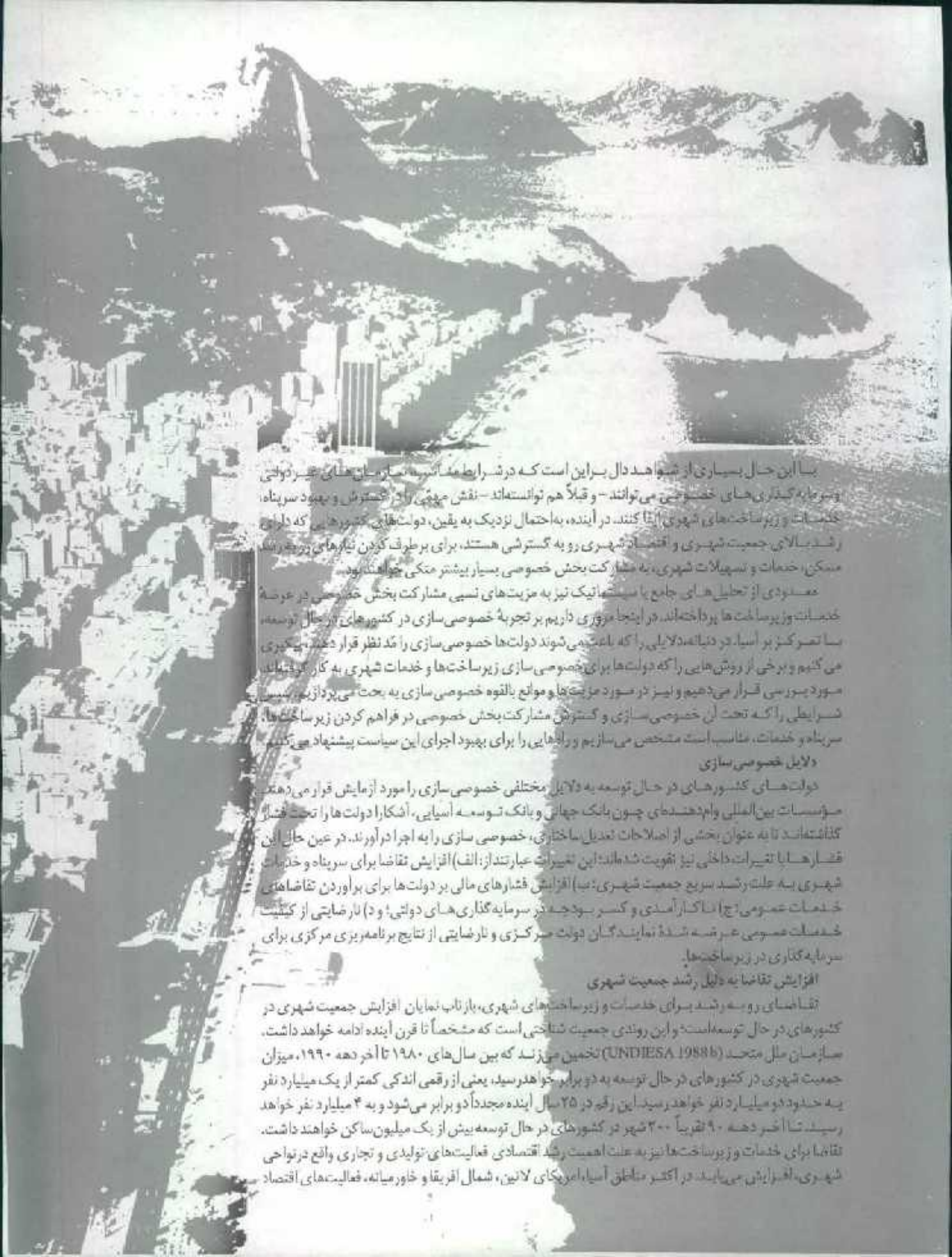
پیشرفت در تحقق سیاست های خصوصی سازی نیاز به تعریف دوباره وظایف و نقش دولت و کارکنان دولتی دارد. یک هیئت علمی از آکادمی ملی امریکا در مدیریت دولتی به این نتیجه رسید که باید بین دولت به عنوان تأمین کننده مالی، مجوز دهنده و ناظر خدمات و یا دولت تأمین کننده و تولید کننده خدمات، تفاوت های اساسی قائل شد

اصلی و بدیهی دولت همچون جمع آوری مالیات، خدمات پستی و حتی جاسوسی، به دست پیمانکاران خصوصی انجام می گرفته است.

با این حال، در دوره استعمار زدایی پس از جنگ جهانی دوم، دولت های بسیاری از کشورهای در حال توسعه، سرمایه گذاری های شرکت های خصوصی را ملی کردند، کنترل خود را روی خدمات رسانی و سرمایه گذاری زیرساخت ها متمرکز ساختند، و نقش مهمی در مدیریت اقتصاد کشور خود بر عهده گرفتند. اما مشکلات مالی که بارکود جهانی اواخر دهه ۱۹۷۰ پیش آمد، بحران بدهی ها که بسیاری از کشورهای افریقا و امریکای لاتین در اوایل دهه ۸۰ با آن مواجه شدند و چرخش به سوی اقتصاد بازار در اروپای شرقی اوایل دهه ۹۰، توجه جدیدی را به نقش بخش خصوصی در تأمین خدمات و زیرساخت ها جلب کرد.

در دهه ۱۹۸۰، دولت های اغلب کشورهای در حال توسعه، سیاست های خصوصی سازی را اعمال کردند. این تلاش ها، شامل کارهای محدودی همچون رهایی از شرکت های سرمایه گذاری دولتی که پول ها را به هند می دادند (از جمله در کشورهای همچون سنگال و ژامبیا) و نیز برنامه های دقیق برای بازنگری نقش دولت در اقتصاد برخی از کشورهای آسیایی مانند مالزی و پاکستان بوده است. در حقیقت با اعلام طرح های فراگیر مالزی برای فروش بسیاری از SOE ها و «پکپارچه کردن» دیگر نمایندگی های دولتی و سرمایه گذاری های عمومی، ماهاتیر محمد نخست وزیر این کشور اظهار کرد: «خصوصی سازی اکنون ابزاری برای مدیریت اقتصادی کشور است» (Business Asia Staff 1991: 88). وزارت دارایی پاکستان، خصوصی کردن ۱۱۵ شرکت صنعتی و بانک را تا اواخر سال ۱۹۹۲، و نیز کم کردن اساسی نقش دولت در تولید کالاها و ارائه خدمات را در دستور کار خود داشته است. سایر دولت های آسیایی با ترمیمات متفاوتی در حال تجربه جلب نظر بخش خصوصی به منظور شرکت در تهیه سرپناه شهری، خدمات اجتماعی و زیرساخت های کابردی اند. (نگاه کنید به Rondinelli and Kasarda 1991)

نیاز به خدمات و زیرساخت در نواحی شهری به سرعت در حال افزایش است. این در حالی است که بیشتر دولت ها فاقد منابع مالی کافی برای پاسخگویی به این نیاز هستند. اگرچه بخش خصوصی تاکنون در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مقدار زیادی سرپناه و سایر انواع خدمات را فراهم می کند، اما بحث سودمندی و کارایی خصوصی سازی هنوز داغ است. بحث خصوصی سازی را بعضی حامیان که ادعا می کنند امکان خصوصی شدن تمام خدمات عمومی وجود دارد، تعریف می کنند (Hauk 1987, Roth 1987). ارزیابی سیاست های خصوصی سازی، نشان می دهد که بسیاری از نوآیندها متناسب با این فرایند هنوز جامه عمل نپوشیده اند (به عنوان مثال، نگاه کنید به Vernon Wortzel and Wortzel Van de Walle, 1989). ثابت شده است که در بسیاری از کشورهای آسیایی، به خصوص آنهایی که دولت های متمرکز دارند، اجرای خصوصی سازی دشوار است. حتی در امریکا و اروپا که شرایط اقتصادی و سیاسی برای خصوصی سازی بسیار مطلوب تر است، نتایج مالی و مدیریتی متفاوت بوده است (نگاه کنید به Pack 1989).



با این حال بسیاری از شواهد دال بر این است که در شرایط مناسب، مشارکت‌های غیر دولتی و سرمایه‌گذاری‌های خصوصی می‌توانند - و قبلاً هم توانستند - نقش مهمی را در کنترل و بهبود سربانه، خدمات و زیرساخت‌های شهری ایفا کنند. در آینده، به احتمال نزدیک به یقین، دولت‌های کشورهایی که در این رشد ملایم جمعیت شهری و اقتصاد شهری رو به گسترش هستند، برای برطرف کردن نیازهای روزافزون ممکن، خدمات و تسهیلات شهری، به مشارکت بخش خصوصی بسیار بیشتر متکی خواهند بود.

معمودی از تحلیل‌های جامع یا سیستماتیک نیز به مزیت‌های نسبی مشارکت بخش خصوصی در عرضه خدمات و زیرساخت‌ها پرداخته‌اند. در اینجا مروری داریم بر تجربه خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه، با تمرکز بر آسیا. در دنباله دلایلی را که باعث می‌شوند دولت‌ها خصوصی سازی را مد نظر قرار دهند، بپذیری می‌کنیم و برخی از روش‌هایی را که دولت‌ها برای خصوصی سازی زیرساخت‌ها و خدمات شهری به کار گرفته‌اند، مورد بررسی قرار می‌دهیم و نیز در مورد مزیت‌ها و موانع بالقوه خصوصی سازی به بحث می‌پردازیم. سپس شرایطی را که تحت آن خصوصی سازی و گسترش مشارکت بخش خصوصی در فراهم کردن زیرساخت‌ها، سربانه و خدمات، مناسب است مشخص می‌سازیم و راه‌هایی را برای بهبود اجرای این سیاست پیشنهاد می‌کنیم.

#### دلایل خصوصی سازی

دولت‌های کشورهای در حال توسعه به دلایل مختلفی خصوصی سازی را مورد آزمایش قرار می‌دهند. مؤسسات بین‌المللی و ام‌دهنده‌های چون بانک جهانی و بانک توسعه آسیایی، آشکارا دولت‌ها را تحت فشار گذاشته‌اند تا به عنوان بخشی از اصلاحات تعدیل ساختاری، خصوصی سازی را به اجرا در آورند. در عین حال این فشارها با تغییرات داخلی نیز تقویت شده‌اند: این تغییرات عبارتند از: (الف) افزایش تقاضا برای سربانه و خدمات شهری به علت رشد سریع جمعیت شهری؛ (ب) افزایش فشارهای مالی بر دولت‌ها برای برآوردن تقاضاهای خدمات عمومی (ج) ناکارآمدی و کسر بودجه در سرمایه‌گذاری‌های دولتی؛ (د) نارضایتی از کیفیت خدمات عمومی عرضه شده نمایندگان دولت مرکزی و نارضایتی از نتایج برنامه‌ریزی مرکزی برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها.

#### افزایش تقاضا به دلیل رشد جمعیت شهری

تقاضای رو به رشد برای خدمات و زیرساخت‌های شهری، بازتاب نمایان افزایش جمعیت شهری در کشورهای در حال توسعه است و این روندی جمعیت شناختی است که مشخصاً تا قرن آینده ادامه خواهد داشت. سازمان ملل متحد (UNHESA 1988b) تخمین می‌زند که بین سال‌های ۱۹۸۰ تا آخر دهه ۱۹۹۰، میزان جمعیت شهری در کشورهای در حال توسعه به دو برابر خواهد رسید، یعنی از رقمی اندکی کمتر از یک میلیارد نفر به حدود دو میلیارد نفر خواهد رسید. این رقم در ۲۵ سال آینده مجدداً دو برابر می‌شود و به ۴ میلیارد نفر خواهد رسید. تا آخر دهه ۹۰ تقریباً ۳۰۰ شهر در کشورهای در حال توسعه بیش از یک میلیون ساکن خواهند داشت. تقاضا برای خدمات و زیرساخت‌ها نیز به علت اهمیت رشد اقتصادی فعالیت‌های تولیدی و تجاری واقع در نواحی شهری، افزایش می‌یابد. در اکثر مناطق آسیا، آمریکای لاتین، شمال آفریقا و خاورمیانه، فعالیت‌های اقتصاد

شهری، بیش از ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی را در برمی گیرند (بانک جهانی، ۱۹۸۹). بدون تسهیلات و خدمات کافی، اقتصاد شهری را کندی شود یا کاهش می یابد.

#### فشارهای مالی روی دولت‌ها

دلیل دوم افزایش علاقه به خصوصی سازی، در این است که دولت‌ها برای برطرف کردن احتیاجات روبه رشد خدمات شهری یا محدودیت‌های مالی شدیدتری مواجهند. این مسائل، به خصوص برای کشورهای کم جمعیت زیاد و رشد اقتصادی بالایی در شهرها دارند، مشکل است. به عنوان مثال، منطقه کلان‌شهری بانکوک آنقدر سریع در حال رشد است که تقاضا برای خدمات و زیر ساخت‌ها بسیار بیشتر از ظرفیت سرمایه‌گذاری عمومی است. به گزارش ناظران:

انتظار می رود اداره تولید برقی نایلند که به شدت با کمبود ذخیره برق مواجه شده است، هزینه‌های معادل ۲/۹ میلیارد دلار را تا هفت سال آینده برای برطرف کردن نیاز به نیروی برق صرف کند. برای تأمین و تصیف آب

انتظار می رود که تا دهه آینده ۲/۹ میلیارد دلار هزینه صرف شود. برای سیستم سریع حمل و نقل در بانکوک نیز انتظار می رود که بیش از ۱/۶ میلیارد دلار هزینه شود (Berthelsen 1989: 12).

بسیاری از مشکلات مالی که کشورهای در حال توسعه با آن مواجهند، نتیجه سیاست‌های پیشین ملی کردن است. با ملی کردن و متمرکز ساختن مسئولیت‌های تدارک خدمات عمومی، در طی دهه ۱۹۶۰ تا اوایل دهه ۱۹۸۰، تعداد کارمندان بخش عمومی و پرداخت دستمزد آنها به سرعت رشد کرد. به عنوان مثال، در اندونزی افزایش تعداد افرادی که بین سال‌های ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۶ به استخدام دولت درآمدند، به بیش از هفت درصد در سال رسید، که این نرخ دو یا سه برابر بیشتر از رشد تمام فرصت‌های شغلی را نشان می دهد (مرکز تحقیقات و اسناد نیروی انسانی و توسعه، ۱۹۸۸). بدهی خارجی تعهد شده از طرف دولت‌ها به سرعت افزایش یافت. بین سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۹ بدهی خارجی بخش عمومی در بنگلادش از ۱۵ میلیون دلار به حدود ۱۰ میلیارد دلار، در هند از حدود ۸ میلیارد دلار به حدود ۵۵ میلیارد دلار، و در اندونزی از ۲/۴ میلیارد دلار به رقمی نزدیک به ۴۱ میلیارد دلار افزایش یافت. تا سال ۱۹۸۹ مجموع بدهی‌های خارجی در فیلیپین به ۶۵ درصد در اندونزی به ۵۹ درصد، در مالزی به ۵۱ درصد، در پاکستان به ۴۷ درصد، و در کره جنوبی به ۳۹ درصد تولید ناخالص ملی (GNP) رسیده بود (گزارش بانک جهانی ۱۹۹۱). استقراض سنگین و رکود اقتصادی دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۸۰، بسیاری از کشورهای در حال توسعه را با سرمایه‌های اندک برای سرمایه‌گذاری برای زیر ساخت‌های جدید یا گسترش خدمات، به خصوص در شهرهای به سرعت روبه رشد، مواجه ساخت (بانک جهانی ۱۹۸۸).

#### ناکارآمدی و کسری بودجه شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی

از آنجا که زیانبار بودن بسیاری از سرمایه‌گذاری‌های دولتی (به جای تولید درآمد) آشکارتر شده است، خصوصی سازی نیز بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. مطالعات بانک جهانی نشان می دهد که تا شروع دهه ۸۰، شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی در کشورهای در حال توسعه، تا ۲۵ تا ۵۰ درصد وام‌های داخلی و قسمت عمده‌ای از استقراض خارجی را به خود جذب کرده‌اند (Shirley 1983). در تایلند ۶۱ شرکت سرمایه‌گذاری دولتی، در مجموع بیش از ۶۰ درصد استقراض خارجی دولت را به خود اختصاص دادند (Montagu-Pollack 1990). همچنین حدود ۴۰ درصد از پرداخت‌های بدهی خارجی مالزی در سال ۱۹۸۷ به وسیله شرکت‌های غیر مالی دولتی انجام شده است (۱۹۸۹ بخش جمعیت، UNESCAP).

تقاضای بسیار زیاد SOE ها برای سرمایه در بعضی کشورها، سرمایه‌گذاران خصوصی را تحت فشار از بازارهای سرمایه خارج کرده است و در کشورهای دیگر نیز دستیابی بخش خصوصی را به استقراض برای سرمایه‌گذاری‌هایی که می توانست تولید شغل و درآمد در نواحی شهری و نیز تولید درآمد عمومی برای دولت‌های محلی و مرکزی کند، محدود ساخته است. به دلایل مختلف، شرکت‌های دولتی بودجه را هدر می دهند. همان گونه که ورنون (۳) متذکر می شود، شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مسائلی جدی همچون سوء مدیریت، فساد اداری، قیومیت، و نیست حقوق پر خسرو زواند را به وجود آوردند که خود باعث بالا رفتن هزینه تدارک خدمات و زیر ساخت‌ها شد و نا کارآمدی در اداره امور، حفظ و نگهداری و ارائه خدمات را موجب گردید که تا حدی ناشی از رقابت ضعیف یا احیاناً موقعیتی انحصاری، و نیز ناشی از درگیر بودن در اقدامات «سرمایه-بر» یا سرمایه‌گذاری با دوره‌های طولانی برای بازپرداخت، بود.

بسیاری از شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی با محدودیت‌های قیمتی از طرف دولت روبرو هستند و دولت هم به دلایل سیاسی مایل به ارائه خدمات ارزان یا یا ارائه است که باعث جلوگیری از باز پرداخت هزینه‌های سرمایه‌گذاری و اجرایی می‌شود. نظارت‌های بیش از حد محدود کننده دولت روی بودجه و تأمین مالی SOE این مسائل را شدت می‌بخشد به همین ترتیب، عدم موفقیت دولت‌های مرکزی در فراهم آوردن یارانه‌های تعهد شده، یا دادن منابع بودجه‌ای، مشکلاتی از این دست را دامن زد که SOE ها، امور تجاری شکست خورده بخش خصوصی و یا خدماتی را که ذاتاً زیان ده هستند در پیش بگیرند.

از نمونه‌های قابل تعمیم، راه آهن دولتی تایلند (SRT) است که در سال ۱۹۵۱ به صورت شرکتی با سرمایه‌گذاری دولتی، به منظور پر کردن خلاء خدمات حمل و نقل باری و مسافری، درآمد. راه آهن دولتی تایلند به سرعت عهده‌دار گرداندن کل شبکه راه آهن کشور شد. در ابتدا SRT به خاطر کم بودن یانبودن رقابت، توانست سود خوبی کسب کند اما بعد از چند سال عملکرد درآمد آن منفی شد و تا دهه ۱۹۸۰ پس از سازمان حمل و نقل کلانشهر بانکوک، به دومین ضرر دهنده بزرگ در بین شبه دولتی‌ها در تایلند تبدیل شد (Lovyand menendez 1990). سرچشمه‌های مشکلات، مشخصاً طیف گرفتاری‌هایی را که پیش از این توصیف شدند، منعکس می‌کنند. رقابت سایر انواع حمل و نقل - به خصوص جاده‌ها و بزرگراه‌ها - از منافع SRT کاست. SRT نیروی کار بیش از حد و غیر مولدی را به کار گرفت. دولت مرکزی تعرفه‌ها را کنترل کرد و آنها را پایین‌تر از هزینه‌های واقعی حمل و نقل مسافران و بار نگه داشت. به علاوه دولت از SRT خواست که به راه‌های کم تر اکم متعددی که قادر به جبران هزینه‌ها نبودند، ارائه خدمت کند.

ناکارآمدی SOE ها، مشخصاً بازتابی است از توانایی‌های محدودشان در بر طرف کردن رشد سریع نیاز به خدمات و زیرساخت‌ها در نواحی شهری. به عنوان مثال، شرکت‌های دولتی تلفن و مخابرات راه دور به طور انگشت‌نمایی در بر آوردن تقاضای خدماتی که برای بقای اقتصاد شهرهای بزرگ به شکلی بحرانی در آمده است، بی‌کفایت شده‌اند. متوسط دوره انتظار برای نصب تلفن در آنونزی نزدیک به ۸ سال، در فیلیپین ۷ سال و پاکستان ۱۰ سال است. در تایلند، در خواست کنندگان باید به طور متوسط سه سال برای دریافت خدمات تلفنی در صف انتظار باشند؛ تا سال ۱۹۸۹، تعداد تقاضاهای لیست انتظار در شهر بانکوک به بیش از ۳۰۰/۰۰۰ درخواست

در آن دسته از کشورهای در حال توسعه که بخش خصوصی قوی دارند، شرکت‌های خصوصی سرمایه‌گذاری می‌توانند نقش مهمی را در ارائه خدمات و تسهیلاتی که در حقیقت عبارت از کالاهایی خصوصی و غیر جمعی هستند، بر عهده بگیرند. بیشترین فرصت‌ها برای خصوصی سازی در خدماتی همچون حمل و نقل، تأمین آب آشامیدنی، مراقبت‌های بهداشتی، و جمع‌آوری زباله است که می‌توان استفاده کنندگان از این خدمات را مشخص ساخت

افزایش یافته بود. به علاوه، حتی زمانی که تلفن‌ها وصل می‌شوند، خدمات مربوطه به آنها اغلب ضعیف است. نرخ مکالمه تلفن در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به علت معیوب بودن تجهیزات و عدم ظرفیت سوئیچ کردن، بسیار پایین است. نرخ انجام مکالمه تلفنی با خط اصلی در پاکستان به اندازه ۱۲ درصد و برای تلفن‌های محلی در اندونزی به اندازه ۳۱ درصد پایین است. بسیاری از شرکت‌های عمومی (دولتی) مخابرات راه دور در کشورهای در حال توسعه فاقد سرمایه و منابع مالی لازم برای توسعه و نگاهداری خطوط موجود هستند. مشکل دیگر، مسئله استخدام بیش از حد کارمندان است. بانک جهانی گزارش می‌کند که شرکت‌های دولتی تلفن در کشورهای در حال توسعه برای ارائه خدمات به هر ۱۰۰۰ خط تلفن، ۵۰ تا ۱۰۰ کارکن در اختیار دارند، در حالی که در آمریکا و اروپا تعداد کارکنان حدود ۰/۳ این تعداد است (Ambrose, Heneemeyer and chapon, 1990).

نارضایتی از برنامه‌ریزی مرکزی و مدیریت دولت بر سرمایه‌گذاری برای خدمات و زیر ساخت‌ها بالاخره، خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به خاطر افزایش نارضایتی از کیفیت و پوشش خدماتی که مؤسسات دولت مرکزی و محلی ارائه می‌کنند، و نیز به دلیل بی‌نتیجه بودن برنامه‌ریزی دولت مرکزی در سرمایه‌گذاری برای خدمات و زیرساخت‌های شهری، دنبال می‌شود. به عنوان مثال، این نارضایتی در ارزیابی نتایج برنامه‌های توسعه ملی اندونزی در طول دهه ۱۹۸۰ انعکاس یافت، که اولویت سرمایه‌گذاری‌های استاندارد شهری را برای تمام شهرهایش مقرر کرد. مأموران دولتی اکنون می‌پذیرند که این رهیافت متمرکز و بخشی، نیازهای محلی را به طریقی متعادل بر آورده نمی‌سازد. در جایی که به عنوان مثال مدیریت مسواد زائد و زهکشی به توجه قوری تر نیاز دارد، به تهیه آب اهمیت داده می‌شود. عدم تعادل ناشی از این امر در توسعه بعدها منجر به ایجاد مشکلاتی در تأمین مالی اداره و نگهداری خدمات غیر ضروری و ناخواسته و نیز مشکلاتی در تأمین مالی برای توسعه‌های بسیار مهم‌تر می‌شود (Padmo Pranoto 1987, 445).

در کشور جنوبی سرمایه‌گذاری‌های دولت مرکزی در زیر ساخت‌ها، الگوی شهرسازی را به شدت تحت تأثیر قرار داد. با این حال، تحلیل گران چنین استدلال می‌کنند که شرکت‌های عمومی «تأزماتی که روش‌های تنظیم شده استاندارد را برای تمام کشور به کار می‌گیرند، حساسیتی به پیش نیازها و اولویت‌های محلی ندارند» (Choi 1987, 512). قوانین خاص، و معیارها و رویه‌های برنامه‌ریزی ملی، تصمیمات سرمایه‌گذاری را محدود می‌سازد و به ندرت نیازهای ویژه هر شهر را در نظر می‌گیرد.

## مدیران دولتی باید توانایی مدیریت روابط پیمانکاری را در خود ایجاد کنند

مأموران دولتی و کارکنان باید جهت مدیریت سازش‌پذیر و اهل گفت‌وگو، و تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متقابل، وضع مقررات مؤثر و درک بهتر چگونگی عملکرد شرکت‌های خصوصی، آموزش ببینند

مؤسسات دولت محلی در تدارک خدمات پایه و زیرساخت‌های شهری چندان مؤثرتر از وزارتخانه‌های مرکزی نبودند. به عنوان مثال، مطالعات انجام شده در مورد مناطق حاشیهای شهر دلی نو، نشان می‌دهد که پوشش شبکه آب، فاضلاب و سایر خدمات پایه شهری بسیار کم است. بررسی‌ها نشان می‌دهند که نمایندگان دولتی کمتر از یک چهارم هزینه تهیه و توزیع آب در بسیاری از مراکز شهر را می‌توانند مسترد کنند (۳۰ تا ۴۰ درصد درآمد‌ها به علت مفزها، سرقه و ائتلاف از بین می‌رود). نرخ‌های بازگشت هزینه برای خدمات حمل و نقل عمومی در بسیاری از شهرهای هند، رقم ناچیز ۴۰ درصد را نشان می‌دهد (Mathur 1989). ماثور (۴) از مرور مطالعات انجام گرفته در مورد خدمات مربوط به شهرداری‌ها در هند، نتیجه می‌گیرد که مؤسسات عمومی محلی عمدتاً در انجام وظایف خدماتی‌شان شکست خوردند: «خدماتی که آنها فراهم می‌کنند، هم ناکافی است و هم ناعادلانه؛ بارانه زیادی در ارائه خدمات شهری به چشم می‌خورد؛ نرخ‌های باز یافتی هزینه پایین‌اند؛ و متساقنه ظرفیت اجرایی و میل به بالا بردن منابع وجود ندارد».

بدین ترتیب نارضایتی از تمایل بعضی دولت‌ها به دادن تقدم بیشتر به ساخت و سازهای جدید، به جای نگهداری از تسهیلات موجود، پدید می‌آید. سایر مشکلات تیز از طرز فکر شهروندان راجع به خدمات و زیر ساخت‌هایی که دولت مرکزی ارائه می‌کند، نشأت می‌گیرد. طرز فکر شهروندان این است که خدمات مورد بحث کالاهایی مجانی هستند و نه منابع محلی که در واقع شهروندان باید برای داشتن آنها پولی بپردازند. بدین ترتیب، منابع کمیاب در اختیار دولت مرکزی برای پشتیبانی از خدماتی که می‌توانستند در سطح محلی تهیه و پرداخت شوند، به مصرف می‌رسند.





#### ابزارهای خصوصی سازی خدمات عمومی

به دلایل پیش گفته، نقش دولت محلی و مرکزی در تهیه خدمات و زیر ساخت‌ها، مورد رسیدگی دقیق‌تری قرار گرفته است. شکل‌های مختلف خصوصی سازی به طور جدی به عنوان گزینه‌هایی به منظور گسترش مسئولیت‌های دولت برای ارائه خدمات در نظر گرفته شده‌اند.

#### تعریف خصوصی سازی

مفهوم خصوصی سازی، طیف وسیعی از سیاست‌ها را در بر می‌گیرد. تعریف محدود آن این است که خصوصی سازی فروش شرکت‌ها یا دارایی‌های عمومی به سرمایه‌گذاران خصوصی است. این شکل از خصوصی سازی را کشورهای مختلفی چون الجزایر، مالزی، تایلند، کره جنوبی و مالایا و تانزانیا دنبال می‌کنند. (نگاه کنید به Nellis and Kizer, 1989). اما فروش یکجای شرکت‌های دولتی یا دارایی‌های مؤسسات عمومی تنها یک شکل - و گاه شکل بسیار دشواری - از خصوصی سازی است. مفهوم گسترده‌تر خصوصی سازی شامل طیف وسیعی از سیاست‌های تشویق بخش خصوصی به مشارکت در تأمین و تدارک خدمات عمومی و حذف یا تعدیل وضعیت انحصاری سرمایه‌گذاری‌های عمومی است (Cheema, Nellis, Rondinelli, 1983، شکل ۷-۱ را ببینید).

با به کارگیری مفاهیم وسیع‌تر خصوصی سازی، دولت‌ها بخش‌های زیادی را مقررات زدایی می‌کنند تا امکان رقابت بخش خصوصی را با سرمایه‌گذاری‌ها و مؤسسات عمومی به وجود آورند. دولت‌ها، هنگامی عمومی را «شرکتی» و «بازاری» می‌کنند تا آنها قادر باشند هزینه‌های شان را بپوشانند و عملیات شان را به نحو مطلوبی اداره و مدیریت کنند. آنها به مشاغل تجاری، گروه‌های اجتماعی محلی، شرکت‌های تعاونی، انجمن‌های داوطلب خصوصی، سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی کوچک و دیگر سازمان‌های غیردولتی اجازه می‌دهند، یا تشویق شان می‌کنند، که به عرضه خدمات اجتماعی بپردازند. آنها برای سرمایه‌گذاری خصوصی در زیرساخت‌ها و تسهیلات، ضمانت و کمک مالی فراهم می‌کنند؛ مشارکت‌های عمومی - خصوصی به وجود می‌آورند و با سازمان‌های خصوصی نیز قرارداد می‌بندند. در این سیاست‌ها فرض می‌شود که با سرمایه‌گذاری‌های خصوصی به طور مستقیم، یا با بستن قرارداد به صورت معامله با دولت‌های محلی یا مرکزی، می‌توان به نحوی بسیار با کفایت‌تر و مؤثرتر، بسیاری از کالاها و خدماتی را که مردم توان پرداخت هزینه آن را دارند - مانند آب لوله‌کشی یا مسکن - تحویل و ارائه داد (Roth 1987).

#### انواع خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه

هفت نوع خصوصی سازی به صورت گسترده‌ای در کشورهای در حال توسعه به کار می‌رود که هر یک از اینها دارای مشخصاتی متفاوت و ترکیب‌های مختلفی از مشارکت بخش‌های خصوصی و عمومی در تأمین خدمات شهری و زیر ساخت‌ها هستند.

### ۱. سلب مالکیت از دارایی‌های دولتی:

بیشترین شکل خصوصی سازی، سلب مالکیت دولت از دارایی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی است. در بسیاری از کشورهای، دولت به سادگی تمام یا قسمتی از مالکیتش را در شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی می‌فروشد یا مؤسسات عمومی غیر مؤثر و بدون سود را منتحل می‌کند. برای سلب مالکیت دولت از شرکت‌ها، از ابزارهای مختلفی استفاده می‌شود که عبارتند از: الف) عرضه عمومی سهام در بازار بورس اوراق بهادار؛ ب) فروش خصوصی سهام به سرمایه‌گذاران داخلی یا خارجی؛ ج) باز خرید مدیریت یا کارمندان؛ د) توزیع اسناد یا سهام بین همه شهروندان یا گروه‌هایی ویژه همچون کارمندان شرکت یا خانواده‌های کم درآمد (برای ارزیابی دقیق‌تر این گزینه‌ها، نگاه کنید به Vuylsteke 1988).

فروش SOE ها و دارایی‌های بعضی مؤسسات عمومی، ابزار مهمی برای خصوصی سازی است که در بنگلادش، پاکستان، سری لانکا و مالزی به کار می‌رود. تا اوایل دهه ۸۰، دولت بنگلادش بیش از ۷۰٪ نگاه از نوع SOE را برای سلب مالکیت از آنها انتخاب کرده بود (Berg and Shirley 1987). در تایلد تمداد نه SOE به طور کامل (بسیاری از آن) تا آخر دهه ۸۰ به فروش رسید. در سری لانکا هفت شرکت دولتی در سال ۱۹۹۰ فروخته شد و ۲۲ شرکت دیگر در سال ۱۹۹۱ به معرض فروش گذاشته شد. در مالزی، دولت از سرمایه‌گذاری‌های تجاری خود در بندر کلانگ (Klang) و در خطوط کشتیرانی و در شرکت ملی مخابرات خود سلب مالکیت کرد. دولت مالزی همچنین در حال برنامه‌ریزی برای خصوصی کردن چهار بزرگراه اصلی و دومین گذرگاه مالزی - سنگاپور است. در کره جنوبی، دولت تا ۷۵ درصد از سهام یازده سرمایه‌گذاری دولتی سودآور را زیر قیمت بازار به گروه‌های کم درآمد عرضه می‌کند. در تمام خصوصی سازی‌های آینده، به فروختن درصدی از سهام به کارمندان شرکت از طریق طرح‌های مالکیت سهام کارمندی، نیاز است (Montagu-Pollack 1990).

### ۲. «بازاری کردن» (Marketization) یا خارج کردن SOE ها از انحصار:

در بعضی کشورهای، SOE هایی را که فراهم سازی خدمات شهری را بر عهده دارند بازسازی می‌کنند تا آنها را کارآمدتر و مؤثرتر سازند و وادارشان کنند که یا با شرکت‌های خصوصی به رقابت بپردازند و یا مانند آنها عمل کنند. یک رشته از گزینه‌هایی که مورد بررسی قرار می‌گیرند عبارتند از: الف) حذف یارانه و وا داشتن SOE ها به اصلاح هزینه‌ها یا تولید سود؛ ب) ایجاد شرکت‌های تضامنی که در آنها سرمایه‌گذاران خصوصی و عمومی سهام دارند و به سرمایه‌گذاری جهت می‌دهند؛ ج) اجازه دادن به شرکت‌های خصوصی که در تهیه و عرضه کالا و خدمات با SOE ها رقابت کنند و بدین وسیله موقعیت انحصاری آنها حذف شود؛ د) تفکیک SOE ها به چند قسمت، که دولت مالکیت خود را از بعضی از آنها سلب می‌کند، در عین حال که بقیه به عنوان سرمایه‌گذاری‌های عمومی باقی می‌مانند (Vuylsteke 1988).

دولت مالزی تاکنون چندین بندر گاه، برق ملی (۵) و صنایع گاز صباح (۶) را با یکدیگر ادغام و یکپارچه کرده است. چند طرح برای تغییر ساختار شرکت تأمین آب سلانگور (۷)، چند فرودگاه، خدمات پستی و نظام راه آهن در این میان وجود دارد. تعمیر ساختار، علاوه بر موارد مذکور، در کشورهای تایلد، پاکستان، سنگاپور و اندونزی نیز در حال اجراست. در جمهوری خلق چین، دولت مرکزی اقداماتی را به منظور کارآمدتر کردن SOE ها آغاز کرده است: «نظام مسئولیت تولید» در بیش از ۹۰ درصد از SOE ها تعریف شده است تا آگاهی بیشتری را برای مدیران در سطح شرکت، به منظور برنامه ریزی تولید، قیمت گذاری و استفاده از سودهای باقیمانده، به وجود آورد. برای بسیاری از SOE ها اهداف عملیاتی، مقرر گردیده و طرح‌هایی نیز در نظر گرفته شده است تا رقابت میان شرکت‌های سرمایه‌گذاری عمومی را که به وسیله دولت‌های مرکزی، استانی و شهری کنترل می‌شوند، با التزام به توزیع مالکیت میان نمایندگی‌های عمومی و سطوح مختلف دولت شدت دهد (نگاه کنید به Lee and 1990).

Nellis جمهوری کره در سال ۱۹۸۲ برنامه اصلاحی جامع و موفقیت آمیز سرمایه‌گذاری عمومی را با هدف قرار دادن ۲۶ شرکت - که تحت عنوان «شرکت‌های سرمایه‌گذاری شده دولت» (Government Invested Enterprises) شناخته می‌شدند - که ۶۰ درصد ارزش افزوده بخش عمومی را ایجاد می‌کردند، آغاز کرد (بانک جهانی اداره اقتصادی کشور ۱۹۹۱). این اصلاحات شامل کم کردن کنترل دولت بر مدیریت این سرمایه‌گذاری‌ها و دادن اجازه صلاحیت بیشتری به مدیران برای تصمیم‌گیری روی موضوعات کارکنان، بودجه و خریدها بود. انتصاب‌هایی که دارای پشتیبانی سیاسی بودند به شدت کاهش یافت. تمام سرمایه‌گذاری‌ها در

معرض بازنگری کارکردی قرار گرفتند تا برای تصمیم‌گیری در مورد ارتقاء کارکنان و توزیع پاداش و امتیازات سالیانه، مینا قرار گیرند. متخصصان و مدیران سرمایه‌گذاری، اهداف و شاخص‌های اجرایی را تعیین می‌کنند و شرکت‌های سرمایه‌گذاری با استفاده از آنها، هر سال رده‌بندی می‌شوند. رده‌بندی‌های اجرایی که در روزنامه‌ها منتشر می‌گردند، به مدیران انگیزه محکمی می‌دهند که اقدام‌های مدیریتی مؤثری را اتخاذ کنند. اصلاحات، پیشرفت‌های چشمگیری را در عملیات شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی (SOEs) ایجاد می‌کنند. از زمانی که اصلاحات آغاز می‌شود، نسبت هزینه‌های فروش به کل درآمدها به طور یکتواختی کاهش می‌یابد و سودمندی بسیاری از شرکت‌های سرمایه‌گذاری فزونی می‌گیرد و هیچ یک از شرکت‌های سرمایه‌گذاری بعد از آن زیان به بار نمی‌آورند.

### ۳- بستن قرارداد با شرکت‌های خصوصی برای ارائه خدمات عمومی:

تقریباً در تمام کشورهای در حال توسعه نمایندگی‌های مرکزی یا دولت‌های محلی با سازمان‌های خصوصی قرارداد می‌بندند، تا در ارائه خدماتی که نمایندگی‌های عمومی قادر به عرضه مؤثر و کارآمد آنها نیستند، کمک کنند. بستن قرارداد برای خدمات، به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا ترتیب ارائه خدمات، تسهیلات یا زیر ساخت‌ها را با مشخصات مورد نظر دولت، به وسیله سازمان‌های خصوصی بدهند (Ferris and Graddy 1986). به عنوان مثال در نیال، بسیاری از شهرهای کوچک، از پیمانکاران خصوصی برای جمع‌آوری مالیات استفاده می‌کنند (McCullough and Steubner 1985) در سری لانکا بازارهای شهرداری را از طریق مناقصه به تاجران خصوصی اجازه می‌دهند (نگاه کنید به McCullough 1982, 85 Minis & Johnson 1982).

در بسیاری از شهرهای بزرگ، گردانندگان شرکت‌های خصوصی کوچک اتوبوس و مینی‌بوس رانی اغلب حمل‌ونقل بهتر و ارزان‌تری نسبت به شبکه بزرگ اتوبوس رانی شهرداری ارائه می‌کنند. سیستم‌های حمل‌ونقل همگانی معمولاً خدمت مناسب و انعطاف‌پذیرتری را در محله‌های حاشیه‌ای یا حومه‌ای ارائه نمی‌دهند.

مخالفت یا خصوصی‌سازی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به قوت خود باقی است و جلوی اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی را می‌گیرد. حتی در کشورهایی که پشتیبانی لفظی برای خصوصی‌سازی نیز وجود دارد، جریان کار کندتر از حد انتظار پیش می‌رود.

بستن قرارداد برای خدمات شهری در مالزی نیز در حال بررسی و آزمایش است. انجمن شهرداری پتالینگ جایا، (۸) که شهری است با ۳۰۰۰۰۰ نفر جمعیت، هنگامی که کاهش درآمد، سوء مدیریت، و بالا رفتن هزینه‌ها در جمع‌آوری پول پارکینگ‌ها را مشاهده کرد، به خصوصی‌سازی روی آورد. در سال ۱۹۸۴، انجمن شهر فضاهای پارکینگ را در عوض اجاره ماهیانه، به مؤسسات مدیریتی خصوصی واگذار کرد و به این ترتیب با حفظ کنترل روی خدمات پارکینگ، بار مدیریت و مسئولیت مالی را از دوش خود برداشت (Tan 1987).

سؤسه راه‌آهن دولتی تایلند (SRT) (۹)، ارائه خدمات برای مسیرهای سه خط راه‌آهن درون شهری را که زیان‌های زیادی می‌دادند، با بستن قرارداد با مؤسسات خصوصی، به طور موفقیت‌آمیزی تجربه کرد. شرکت‌های خصوصی، قطارهای مسافری و خطوط راه‌آهن SRT را اجاره می‌کردند و هر پانزده روز یکبار اجازه پهای آن را می‌پرداختند. پیمانکاران هزینه نگهداری و تعمیر، تمیز کردن و خدمات با امتیاز انحصاری برای واگن‌ها را پوشش می‌دادند. SRT امکان استفاده از ایستگاه‌های راه‌آهن را برای آنها فراهم می‌کند و کارکنانی را نیز برای کادر مدیریت و نیز لکوموتورانان و نگهبانان قطار در اختیار آنها قرار می‌دهد.

هر چند خصوصی سازی علاج همه دردها نیست، لکن تحت شرایط مناسب، بخش خصوصی می تواند نقش ارزشمند و مؤثری در پاسخگویی به نیازهای رو به رشد خدمات شهری و زیرساخت ها داشته باشد

#### ۲- شراکت های خصوصی - عمومی:

در موقعیت هایی که فروش یکجای SOE ها یا بستن قرارداد برای خدمات مناسب نیست، دولت ها شراکت بخش های خصوصی و عمومی را تجربه می کنند. این شراکت ها ویژگی های متفاوتی دارند که عبارتند از: الف) مشارکت خاص (۱۰) که در آنها سازمان های عمومی و خصوصی به طور رسمی یا غیر رسمی برای اجرای فعالیت های توسعه شهری با یکدیگر کار می کنند؛ ب) پروژه های ساخت، اجراء، تحویل یا آماده کار (Turnkey) که در آنها دولت با خرید یا اجاره تسهیلات ساخته شده کامل به دست سرمایه گذاران خصوصی یا برعکس موافق است؛ ج) سرمایه گذاری مشترک (۱۱) که در آن هر دوی سازمان های عمومی و خصوصی نقش فعالی در تأمین مالی تسهیلات، زیرساخت ها، خانه سازی لرزان قیمت یا پروژه های توسعه شهری دارند.

سیاست های خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به دولت این امکان را می دهد - یا آن را مستلزم می کند - که مقداری از سهام سودآور یا شرکت های راهبردی سیاسی را حفظ کند و در نتیجه، آنها را به مشارکت خاص بکشد.

به علت ضعف اخیر بازارهای سرمایه، دولت تا یونان به تدریج سهام SOE ها را فروخته است، اما قسمت اعظم مالکیتش را تا زمانی که تقاضا برای سهام افزایش یابد، حفظ می کند. در مالتی، دولت به نگهداری سهام در تقریباً تمام شرکت های خصوصی شده ملانده می دهد (Montagu - Pollack 1990).

انواع دیگری از شراکت خصوصی - عمومی نیز مورد آزمایش قرار گرفته است. وزارت پست و مخابرات اندونزی (۱۲) توافق نامه های ساخت - اجراء - تحویل را با پنج شرکت خصوصی برای اتصال ۱۰۰/۰۰۰ خط تلفن در کلانشهر جاکارتا، تنظیم کرده است. شرکت ها به مدت نه سال خطوط را ایجاد و مدیریت می کنند، در حالی که ۷۰ درصد از سود را برای جبران سرمایه گذاری شان در اختیار می گیرند. آنها ۳۰ درصد از سود را در پایان دوره با دولت تقسیم می کنند و سیستم را به وزارت تخته تحویل می دهند (Henemeyer & Chapon Ambrose, 1990).

هنگ کنگ در سال ۱۹۸۸ مشارکت خصوصی - عمومی یا مؤسسات خصوصی را اتخاذ کرد تا نواحی آونگ نشین و قسمت های ظاهراً رو به زوال شهر را مجدداً توسعه دهد. اتحادیه توسعه زمین (LDC) (۱۳) نواحی مناسبی را برای توسعه مجدد بررسی می کند، استراتژی های توسعه مجدد را تهیه می کند، و به تنظیم طرح هایی برای تصویب در هیئت برنامه ریزی شهری (۱۴) می پردازد. بعد از اینکه طرحی به تصویب رسید، LDC زمین را (با قیمتی منفالته) در آن ناحیه به دست می آورد و از طریق مزایده، شرکت خصوصی برنده را برای توسعه مجدد زمین با ترکیب مناسبی از ساختمان های مسکونی و تجاری، انتخاب می کند. جریان فرایند منقسمت های برنامه ریزی عمومی و تملک زمین شهری را به طریق با هم ترکیب می کند که تهیه مسکن مناسب برای شهروندان جایگزین را تضمین کند و استانداردهای محیطی را نیز از طریق توانایی بالای بخش خصوصی حفظ می کند تا تجهیزات منابع برای سرمایه گذاری صورت گیرد و زیرساخت ها و ساختمان های تجاری و مسکونی به گونه ای کارآمد ساخته شوند (Yeh 1990).

#### ۳- همکاری بخش های عمومی - خصوصی در توسعه تسهیلات یا زیرساخت ها:

تربییات همکاری نه چندان رسمی نیز بین دولت ها و بخش خصوصی فراهم می شود تا نیازهای در حال افزایش برای خدمات، زیرساخت ها و سربانه شهری را برآورده کنند. مثلاً بسیاری از شهرهای بزرگ از «برنامه های زمین و خدمات» (۱۵) برای تأمین خانه و تسهیلات اولیه برای اقشار مستمند استفاده می کنند. با شروع دهه ۷۰ میلادی، بسیاری از دولت ها در جست و جوی گزینه های دیگری برای خانه سازی عمومی برآمدند تا نیازهای رو به افزایش برای سربانه ارزان را برطرف سازند. در نتیجه «برنامه های زمینی و خدمات»، مؤسسات خانه سازی گرد هم آمدند و خدمات و زیرساخت ها را برای زمینی که به قطعات قابل خانه سازی تقسیم شده بود، فراهم ساختند و آن را به اقشار مستمند فروختند. خانواده های مستمند یا بیمانکاران ساختمانی خصوصی قرارداد بستند که خانه های آنها را بسازند یا آنکه خودشان خانه را با مصالحی پارانده دار یا دارای اعتبار با بهره پایین ساختند (Rondinelli, 1990a).

در هند مؤسسات دولت فدرال و ایالتی، شرکت‌های خصوصی را تشویق می‌کنند تا بیش از پیش به توسعه زمین و خانه‌سازی ارزان قیمت بپردازند. در احمد آباد، گروه پرشوانات (۱۶)، که از جمله شرکت‌های خصوصی ساختمانی و تأمین کننده مالی خانه‌سازی است، نقش فعالی را در تدارک مسکن ارزان قیمت، با حمایت مسئولان اجرایی محلی بر عهده دارد. این شرکت خصوصی برای پروژه‌های مسکن، زمین‌هایی را تجمیع می‌کند. از مقامات توسعه شهری احمدآباد موافقت می‌گیرد، به سازماندهی انجمن‌های تعاونی که مالکیت زمین را دارند و عهده‌دار نگهداری و تعمیرات بعد از اتمام پروژه‌هاست کمک می‌کند و تأمین مالی شرایط رهن و وام را برای بهره‌برداران از اتحادیه توسعه شهری و خانه‌سازی عمومی به دست می‌آورد. این شرکت با کمک و تشویق دولت قادر به ساخت بیش از ۱۷۰۰۰ واحدخانه ارزان قیمت در داخل و اطراف شهر احمدآباد شده است (PADCO 1991).

دولت هنگ کنگ از انگیزه‌هایی چون آسان کردن مقررات ساختمان‌سازی، تغییر مقررات تجدید اجاره زمین، و تعدیل مقررات تفکیک و ناحیه‌بندی زمین، برای برانگیختن بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در آپارتمان‌های بلندمرتبه استفاده می‌کند تا بدین ترتیب از کمبود مسکن بکاهد و ساکنان مناطق پرجمعیت و محروم را دوباره اسکان دهد. این تغییرات در پی افزایش سودمندی توسعه شهری برای شرکت‌های خصوصی است (Yeh 1990).

#### حرکت انتقال یا واگذاری تأمین خدمات به سازمان‌های غیر دولتی:

برخی از دولت‌ها وظیفه ارائه خدمات را در اختیار سازمان‌های غیر دولتی قرار می‌دهند، یا مشخصاً تدارک بعضی از انواع توسعه شهری را به سرمایه‌گذاران خصوصی واگذار می‌کنند. در آسیا، سازمان‌های تعاونی، اتحادیه‌های تجاری، باشگاه‌های زنان و جوانان، و گروه‌های مذهبی، همه در بعضی جنبه‌های تدارک خدمات شهری دخیل‌اند (Ralston, Anderson, and Colson 1981). سازمان‌های مذهبی و غیر دولتی، برنامه‌های بهداشتی، تربیتی و آموزشی تدارک می‌بینند که اینها خودمکمل خدماتی‌اند که دولت عرضه می‌کند (Rondinelli, Middleton and Verspoor 1990). به عنوان مثال، در فیلیپین کلیسای کاتولیک با اداره مدارس ابتدایی و راهنمایی و نیز مقاطع پیش‌دانشگاهی و دانشگاهی نقش مهمی در تکمیل نظام آموزش دولتی، برعهده دارد. گروه‌های مذهبی دیگری در مانگاه‌ها و بیمارستان‌ها را می‌گردانند و خدمات اجتماعی دیگری را که از طرف دولت فراهم نمی‌شوند و یا خدمات آنها نامناسب و ناکافی‌اند ارائه می‌کنند. در ویتنام به پزشکان شخصی یا گروه‌های کادر پزشکی اجازه داده شده است که درمانگاه‌های خصوصی گوناگون، به ویژه در مجاورت محله‌های پرجمعیت شهری، دایر کنند تا به این ترتیب هم امکان دسترسی به خدمات بهداشتی را بیشتر سازند و هم از فشارروی بیمارستان‌های دولتی که فاقد تجهیزات، دارو و تخت کافی هستند بکاهند و در نتیجه مراقبت‌های بهداشتی کاشی فراهم‌آید (Hiebert 1991).

در هند، دولت شرکت‌های تعاونی را به ثبت می‌رساند و به آنها کمک می‌کند تا زمین بخرند و برای ساخت خانه‌های ارزان قیمت تأمین مالی شوند. شرکت‌های تعاونی خانه‌سازی ممکن است تا یک چهارم کل تولید رسمی و خصوصی مسکن در نواحی شهری را جوابگو باشند (PADCO 1991, 14-16).

در فیلیپین، توسعه یکی از جدیدترین و کارآترین بخش‌های کلانشهر مانیل، به نام ناحیه ماکاتی (۱۷)، تا حد زیادی به یک شرکت خصوصی واگذار شد (Santiago 1989). شرکت تعاونی آی‌ا (۱۸)، صاحب زمینی که مرکز تجاری ماکاتی بر روی آن برپا شده است، طرح بلندمدت خود را برای تقسیم قطعه‌های بزرگ زمین جهت کاربری‌های مسکونی، تجاری، اداری و تفریحی تنظیم کرد. این قسمت از مانیل شامل نواحی مسکونی یادآمد متوسط و بالا است. شرکت مذکور دست به ایجاد تسهیلات اداری، تجاری و تولیدی زد و زمین‌هایی را هم به ساخت مدارس، پارک‌ها، زمین‌های بازی و ساختمان‌های شهرداری اختصاص داده است. این شرکت نقش فعالی در ترقی اجتماع محلی به عهده دارد و سهندسان خود را برای کمک و همکاری در حفظ و نگهداری زیرساخت‌های عمومی ناحیه ماکاتی در اختیار انجمن شهرداری قرار می‌دهد.

#### ۷- تضمین یا انگیزه برای تأمین خدمات و سرپناه به وسیله بخش خصوصی:

همچنین بتگاه‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه با دادن تضمین و انگیزه‌های مالیاتی به سازمان‌های خصوصی، آنها را ترغیب به ارائه خدماتی می‌کنند که به توسعه شهری یاری رساند. این تضمین و انگیزه‌ها معمولاً با دادن وام یا بازانه به افراد خاص یا گروهی از افراد برای خرید خدمات یا خانه‌سازی از بخش خصوصی ایجاد می‌شوند. در هند بانک ملی مسکن کل سرمایه‌سازان را در اختیار تعدادی از شرکت‌های مالی خانه‌سازی

خصوصی قرار داده است تا این شرکت‌ها با دادن وثیقه به افرادی که فاقد مسکن هستند آنها را قادر سازند تا خانهای را که به وسیله شرکت خصوصی ساخته شده است ابداع کنند. اتحادیه مسکن و توسعه شهری هند، منابع مالی دولتی را برای دادن وام مجدد به سازمان‌های خصوصی که سرپناه ارزان قیمت تهیه کنند، مورد استفاده قرار می‌دهد (PADCO 1991, 16-18).

با وجودی که بسیاری از کشورهای این انواع و سایر انواع خصوصی سازی را فعالانه تجربه می‌کنند، هنوز بحث بر سر نقش مناسب بخش خصوصی در کنار آنچه که به طور سنتی به آن خدمات عمومی اطلاق می‌شود داغ است. برای تکمیل و تعیین خط مشی خصوصی سازی به ارزیابی‌های نظام‌مند (سیستماژیک) از تجربه انواع مختلف خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه، احتیاج است تا تصمیم‌سازی و اجرا را رهنمون باشند.

#### مزایای خصوصی سازی

تا اینجا تجربه خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری‌های اتحادیه‌های خصوصی، سازمان‌های غیر دولتی و حتی بخش غیر رسمی، مزایای بالقوه فزاینده‌تری از نمایندگی‌های دولت در تهیه خدمات مشخص دارند. این مزایا شامل موارد زیر می‌شود: توانایی شرکت‌های خصوصی در بازارهای رقابتی جهت تولید و عرضه با هزینه‌های کمتر، کارایی بیشتر در ارائه خدمات؛ دسترسی بهتر به فن‌آوری رایج؛ ظرفیت بالاتر در کسب و نگهداری تجهیزات سرمایه‌ای؛ قدرت انتخاب وسیع‌تر و انعطاف بیشتر در ارائه خدمات؛ تصمیم‌گیری سریع و مؤثرتر؛ کم کردن بار مالی دولت برای پرداخت دستمزدها، هزینه‌های اجرایی پرداخت وام‌ها و سرمایه‌گذاری؛ محدودیت کمتر در استخدام و کار؛ و انعطاف بیشتر در انطباق انواع و سطوح خدمات برای نیازهای متغیر (Hainsworth 1994, 124).

مطالعات در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که شرکت‌های خصوصی، اغلب خدمات و زیرساخت‌های کارآفرینانه و با هزینه کمتری در نواحی شهری ارائه می‌کنند. در نتیجه خصوصی سازی خدمات مربوط به پارکینگ در بتالینگ جایای مالزی، درآمد بسیار بیشتری از آنچه شهرداری کسب می‌کرد حاصل شد. خدمات پارکینگ به مجموعه بیشتری از ماشین‌ها ارائه شد و مدیریت نیز در مجموع کارآتر بود. علاوه بر این، انحصار شهرداری از یک سطح درآمد قابل پیش بینی حاصل از اجاره دادن، بدون درگیری در مخاطرات مالی ناشی از مدیریت آن، مطمئن بود. در عین حال، پیمانکاران کارآمد سود مطلوب و مناسبی به دست آوردند که این خود از تعداد زیاد پیشنهادهای مزایده‌ای که به انجمن شهر در زمان واگذاری این مکان‌ها صورت می‌گرفت، آشکار می‌شود.

مطالعات بانک جهانی (۱۹۸۶) نشان می‌دهد که در بسیاری از شهرهای بزرگ، گردانندگان شرکت‌های خصوصی کوچک اتوبوس و مینی‌بوس‌های اغلب حمل و نقل بهتر و ارزان‌تری نسبت به شبکه بزرگ اتوبوس‌های شهری ارائه می‌کنند. سیستم‌های حمل و نقل همگانی معمولاً خدمت مناسب و انعطاف‌پذیرتری را در محله‌های حاشیهای یا حومه‌ای ارائه نمی‌دهند یا مسیرهایشان را به نحوی در نظر نمی‌گیرند که فاصله زیادی مختصری از محله‌های کم درآمد نشین داشته باشد. در کلکته و بانکوک، مینی‌بوس‌های خصوصی، خدمت مناسب‌تر و انعطاف‌پذیرتری را در داخل و اطراف محله‌های فقیرنشین عرضه می‌کنند و بدین وسیله مسافران کم درآمد را حتی زمانی که کرایه این مینی‌بوس‌ها کمی بالاتر از حمل و نقل عمومی است، جذب می‌کنند. مینی‌بوس‌های بانکوک سودآور هستند ولی اتوبوس‌های سازمان حمل و نقل کلانشهر بانکوک ضرر می‌کنند. سوددهی مینی‌بوس‌های بخش خصوصی به انعطاف‌پذیری بیشتر آنها در تعیین مسیرهای حرکت و جدول زمان بندی و برنامه حرکت، فعالیت بیشتر نیروی کار و توانایی در عرضه خدمات راحت‌تر، نسبت داده می‌شود (UNFSCAP 1989). در کلکته، گردانندگان خصوصی، اتوبوس‌هایی را که از نظر اندازه و کرایه مشابه اتوبوس‌های شرکت حمل و نقل دولتی کلکته (CSTC) است ارائه می‌کنند و سود به دست می‌آورند. در حالی که شرکت حمل و نقل دولتی کلکته به پارانته دولتی احتیاج دارد؛ شرکت‌های خصوصی با نصف هزینه تولیدی CSTC اتوبوس‌ها را می‌گردانند. به علاوه، شرکت‌های خصوصی سطوح بالاتری از بهره‌وری نیروی کار دارند و در صدی از درآمد‌ها را به رانندگان‌شان می‌دهند تا آنها مواظب دریافت دقیق کرایه از مسافران باشند.

تجربه SRT که با سه شرکت خصوصی برای گرداندن سه خط آهن درون شهری در ناپلند قرارداد بست، نشان داد که بخش خصوصی روی همان خطوطی که SRT ضرر می‌داد می‌تواند سود ببرد. پیمانکاران می‌توانستند با وجودی‌لا بردن کرایه، مشتریان جدیدی پیدا کنند، زیرا آنها خدمات سریع‌تر و مداوم بدون توقف‌های زیاد و با ساختار قیمتی یکنواخت برای جذب مسافران مسیرهای طولانی و با واگن‌های مجهز به

دستگاه تهیه مطبوع و حق انتخاب غذا، ارائه می کردند. بستن قرارداد نه تنها برای SRT تولید درآمد کرد، بلکه این نمایندگی از شرکت‌های خصوصی آموخت که چگونه بعضی عملیاتی را که در اختیار دارد بهبود بخشد (Levy and Menendez 1990).

فعالیت دیگری که ظاهراً بخش خصوصی - به ویژه سرمایه‌گذاری‌های کوچک مقیاس و سازمان‌های داوطلب خصوصی - به طور مؤثرتر و کارآمدتری از نمایندگی‌های عمومی به اجرا در می‌آورد، ساخت مسکن است. با وجود برنامه‌های عظیم دولتی مسکن، اکثر سرپناه‌ها در کشورهای در حال توسعه به وسیله سرمایه‌گذاری‌های بخش غیر رسمی و سازنده‌های انفرادی ساخته شده‌اند (Rondinelli 1986).

عملاً تمام مسکن‌های سودم بی‌بضاعت تپال را بخش غیر رسمی می‌سازد، و درصد بالایی از خانه‌های مناطق شهری اندونزی نیز از همین دست است (Hardoy and Satterthwaite 1981). در هند، شرکت خصوصی‌ای که برای اقرارد کم درآمد در احمد آباد خانه می‌سازد با یکبار چه کردن درست نظام‌های عرضه، پروژه‌ها را به سرعت می‌سازد تا تأثیرات زیانبار افزایش صعودی قیمت مصالح ساختمانی را به حداقل برساند، و به

**مخالفت با خصوصی سازی همچنین از جانب رهبران سیاسی و آن گروه از مصرف‌کنندگانی که از افزایش قدرت سازمان‌های خصوصی هراس دارند، برمی‌خیزد. منتقدان چنین بحث می‌کنند که وقتی دولت انحصارهای طبیعی را خصوصی می‌کند، باعث می‌شود که امور انحصاری، از بخش دولتی به بخش خصوصی انتقال یابد. این کار فقط به شرکت‌های بزرگ اجازه می‌دهد تا نفوذ سیاسی و اقتصادی بیشتری را که شهروندان یا مقامات دولتی به سادگی قادر به کنترل آنها نیستند، به دست آورند**

شکلی کارآمد در قطعه‌های بزرگ زمین‌های حومه شهر سرمایه‌گذاری کند (PADCO 1991).

حتی مقامات بخش دولتی هم قبول دارند که بخش خصوصی قادر به اتخاذ تصمیمات سرمایه‌گذاری کارآمدتری از دیوانسالاری‌های بخش عمومی است. یکی از مقامات ذیلین خاطر نشان کرد که بخش خصوصی از مزیت مشخصی نسبت به بخش عمومی در قبال تعهد انجام فعالیت‌های توسعه شهری برخوردار است که بر خلاف دولت، به وسیله مقررات و شروط سخت‌اداری، به ویژه از نظر الزامات بودجه‌ریزی، هزینه‌کردن و حسابرسی، محدود نمی‌شود (Ramos 1987, 711). کنترل‌های دیوانسالاری و آنچه در بخش عمومی برای مراجعات و مصوبات میان بخشی لازم می‌نماید، برای تصمیمات بخش خصوصی کمتر ایجاد مزاحمت می‌کنند؛ بنابراین پروژه‌های بخش خصوصی به آسانی در قالب اهداف و برنامه‌ها به اجرا در می‌آیند.

همچنین تجربه نشان می‌دهد که سازمان‌های غیردولتی و حرفه‌مندان بخش خصوصی قادر به ایفای نقشی حیاتی در فراهم کردن خدمات بهداشت عمومی در نواحی شهری هستند. در ویتنام مجوز بخش خصوصی برای گرداندن درمانگاه‌ها، امکان دسترسی به خدمات اولیه بهداشتی را بسیار بیشتر از آنچه بیمارستان‌های دولتی می‌توانستند عرضه کنند، فراهم کرده است. در نتیجه افزایش مشارکت بخش خصوصی در مراقبت‌های بهداشتی و ارائه قیمت‌های بالاتری در بیمارستان‌های دولتی، نرخ اشغال تخت‌های بیمارستانی، طی دو سال از ۱۰۰ درصد به ۶۰ تا ۸۰ درصد رسید و به این ترتیب مقداری از بار فشارهای بی‌امان و بار مالی نمایندگی‌های بهداشتی دولتی کاسته شد (نگاه کنید به Hiebert 1991, 16-17).

فشارهای مالی روی دولت‌های نیز در نتیجه خصوصی‌سازی و شرکتی کردن کاهش یافت. دولت با فروش سهام SOE‌ها توانست نزدیک ۲۰ درصد از بدهی‌های معوق خود را تا سال ۱۹۸۷ به بخش خصوصی منتقل سازد و بیش از ۲/۹ میلیارد دلار مالزی را با خصوصی‌سازی پروژه‌های عمومی پس‌انداز کند (Tsuruoka 1990).

تجربه نشان می‌دهد که موفقیت در خصوصی سازی به شدت به مهارت‌های مدیریتی شرکت‌های خصوصی که در بسیاری از کشورها به شکلی ضعیف وجود دارد، وابسته است

### موانع خصوصی سازی

با وجود این شواهد که دخالت بخش خصوصی در تهیه خدمات شهری، هزینه‌ها را کاهش می‌دهد، پشتیبانی و کارایی را بالا می‌برد، و از بار مسئولیت مالی و مدیریت دولت‌ها می‌کاهد، مخالفت با خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به قوت خود باقی است و جلوی اجرای سیاست‌های خصوصی سازی را می‌گیرد. حتی در کشورهایی که پشتیبانی لفظی برای خصوصی سازی نیز وجود دارد، جریان کار کندتر از حد انتظار پیش می‌رود. بعضی کشورها رویه‌ها و تشکیلات سازمانی پیچیده و مبهمی را ایجاد کرده‌اند. نتیجه اینکه در سازشی و قیلمین اقدامات اولیه برای ارزیابی ارزش سرمایه‌گذاری‌های دولتی، زمان بسیار زیادی را به خود اختصاص می‌دهد. در مالزی نیز با محدودیت‌های قانونی و اجرایی، از خصوصی سازی جلوگیری شده است. بعضی ادارات و مؤسسات تحت قانون خاص خودشان اداره می‌شوند که این قانون می‌بایست از مسیری پیچیده و طولانی اصلاح گردد تا به آنان اختیار دهد که تمام یا قسمتی از دارایی‌های‌شان را بفروشند. مشکلاتی نیز هست که ریشه آن را باید در کارمندان بخش دولتی که دارای حقوق بازنشستگی مطابق تعهد قانون اساسی هستند، جست و جو کرد. زمانی که شرکت‌ها خصوصی می‌شوند، می‌بایست راه‌های دیگری برای تضمین حقوق بازنشستگی آنان پیدا می‌شد (al-Hajj and Yusof 1985). به علاوه، دولت مالزی کنترل خود را روی سرمایه‌گذاری‌های عمومی اعمال کرده است تا سعی کند فقر را ریشه کن سازد و موقعیت‌های اقتصادی را برای بومیان مالایی بهبود بخشد و این اهداف سیاسی می‌بایست در کنار سایر اهداف در تعیین راهکار برای فروش SOE ها در نظر گرفته شوند.

در مالزی، اندونزی و تایوان بازارهای ضعیف بورس و نقاضای پایین برای سهام، جریان فروش شرکت‌های دولتی را در سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ کند کرد. داد و ستد ضعیف در بازار بورس جا کارتا و سیاست‌های پولی انقباضی دولت اندونزی، خصوصی سازی چند شرکت با نهاد سرمایه‌گذاری دولتی را در سال ۱۹۹۱ موقتاً متوقف ساخت (Bolderson 1991).

مسئله بسیار جدی‌تری که وجود دارد، این است که سیاست‌های خصوصی سازی و توسعه مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات شهری، اغلب در کشورهای در حال توسعه مورد مخالفت جدی واقع می‌شوند. مخالفت اغلب از جانب رهبران سیاسی که کنترل قیمت‌ها بر موقعیت‌های اقتصادی دارند، و نیز از جانب سازمان‌های خدمات اجتماعی و اتحادیه‌های کارگری که بیم از دست دادن مشاغل دولتی را دارند، و همچنین از جانب گروه‌های مصرف‌کننده سازمان یافته‌ای که از افزایش زیاد هزینه‌های خدمات دارای یارانه بیم دارند، اعمال می‌شود. در بعضی کشورها، افرادی که منافع تجاری قوی و دراز مدت‌بزه صورت قرار داده‌ها با دولت دارند، از اینکه می‌بینند این روابط با دوام در اثر رقابت آزادتری در ارائه خدمات عمومی مورد تهدید قرار می‌گیرد، به مخالفت با خصوصی سازی می‌پردازند (Van de Walle 1989).

مخالفت جا افتاده سیاسی با خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به قوت خود باقی است. به عنوان مثال، در تایلند اعضای سازمان‌های خدمات اجتماعی و اتحادیه‌های کارگری در مخالفت‌شان با خصوصی سازی صریح بوده‌اند و می‌ترسند از اینکه انتقال خدمات به بخش خصوصی نه تنها منجر به از دست دادن شغل بلکه کاهش قدرت آنها در بخش خدمات نیز بشود. رهبران اتحادیه‌ها مدعی بودند که شرکت‌های خصوصی به سادگی مشاغل را با دستمزدهای پایین و شرایط کاری نامناسبی به منظور کاهش هزینه‌ها یا افزایش سود خودشان، جایگزین می‌کنند. از آنجا که بخش خصوصی می‌تواند از تشکیل اتحادیه جلوگیری نماید، کارگران از این نگران هستند که شکایت آنها فریادرسی نداشته باشد و قدرتی هم برای تأثیر گذاشتن بر شرایط کاری وجود نداشته باشد. «به اتحادیه‌ها از ده اتحادیه بزرگ کارگری تایلند در بخش دولتی هستند. نیروی کار



مفهوم خصوصی سازی نه جدید است و نه منحصر به فرد. بخش خصوصی قرن هاست که در بین ملل صنعتی غربی ارائه خدمات می کند، به ساخت مسکن و زیرساخت های یاری می رساند و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نقش مهمی را در فراهم ساختن خدمات و مسکن بر عهده دارد

سازمان یافته در شرکت های کوچکی که در دهه گذشته خصوصی شده اند، تا حد زیادی بیرون رانده شده اند. این مسئله به مخالفت با خصوصی سازی در رأس دستور کار کارگری، دامن زده است (Berthelsen, 1989, 12). جدی ترین مخالفت ها با خصوصی سازی در تایلند نه از جانب اتحادیه های کارگری، بلکه از جانب ارتش مطرح شده است که از نظارت خود بر شرکت های عمومی استفاده می کند تا از استخدام افسران بلند پایه خود بعد از بازنشستگی اطمینان حاصل کند؛ و مخالفت هایی نیز از جانب صاحب منصبان وزارتخانه های دولت مرکزی مطرح گردیده است. به رغم حمایت قاطع رهبران رده بالای سیاسی از خصوصی سازی در تایلند، وزارتخانه ها و نمایندگی های مختلف از بیم آنکه نمایندگی های شان قدرت، جایگاه یا کنترل خود را بر منابع بودجه ای از دست بدهند، با برنامه خصوصی سازی مخالفت ورزیدند و در انجام آن تأخیر روا داشته یا آن را تضعیف کردند. در سال ۱۹۹۰ در اوج بحث و جدل ها بر سر خصوصی سازی بنادر و فرودگاه ها و تأسیسات عمومی، وزیر حمل و نقل و مخابرات، اعلام کرد که در برابر خصوصی سازی هر یک از شرکت های سرمایه گذاری تحت نظارت وزارتخانه اش، شامل مهم ترین SOE های کشور مانند تشکیلات فرودگاه ها، راه آهن دولتی (SRT) و تلفن، به مبارزه بر خواهد خاست (Stier 1990).

گروه های اجتماعی، قومی، مذهبی که از کنترل دولت روی فعالیت های اقتصادی سود می برند نیز به مخالفت با خصوصی سازی می پردازند. خصوصی سازی در اندونزی نیز قویاً مورد مخالفت ملی گرایان اقتصادی و بنیادگرایان مسلمان است که از نظام سرمایه داری و مصرف گرایی غربی در هراسند، آنها انتظار دارند دولت برای اهداف توزیع مجدد سرمایه (چه به شکل دادن یارانه برای غذا، کنترل قیمت ها، ایجاد شغل، برنامه های اجتماعی و چه برای پروژه های توسعه منطقه ای) دخالت کند (Hainsworth, 1990, 124). در اندونزی و مالزی، از اینکه خصوصی سازی کنترل بیشتری را بر صنایع خلماتی در اختیار صنعتگران و سرمایه داران متحول چینی یا شرکت های چندملیتی قرار دهد، هراسی همگانی وجود دارد.

مخالفت با خصوصی سازی همچنین ناشی از بیم آن است که شرکت های خصوصی خدمات بدون سود ملی ضروری را برای به حداقل رساندن سود خود حذف کنند و خدمات پست تری ارائه دهند، و در نتیجه به قسمت های فقیرنشین شهرها با تعداد زیادی از خانوارهای فقیر، خدمات رسانی نشود. مستفان خاطر نشان می کنند که گرچه مینی بوس های خصوصی در بانکوک سود می دهند، اما آنها با پوشش ندادن خط سیرهای کم تراکم و واگنلاری راه های نامطلوب و بدون منفعت به سازمان حمل و نقل کلانشهر بانکوک، این سود را ایجاد می کنند. همچنین شرکت های خصوصی که سه خط آهن ناخال شهری را از راه آهن دولتی تایلند اجاره کردند، با حذف خدمات محلی بدون فایده و روی آوردن به مشتریان پردرآمدتر، سود بردند. به علاوه، مخالفان ادعا می کنند که خصوصی سازی می تواند کنترل عمومی (منظور کنترل دولتی است) را روی کیفیت و انواع خدمات در دسترس، کاهش دهد. آنها معتقدند که مینی بوس های بانکوک، سوددهی بیشتری دارند زیرا بسیاری از قوانین عبور و مرور را نادیده گرفتند و مسافر بیش از حد سوار کردند و در نگهداری و تعمیر لوازم با استانداردهای مطمئن کوتاهی کردند (Dehoog 1984, Hatry 1983).

با وجود اینکه ساخت مسکن از جمله مقوله هایی است که بانک جهانی و تقریباً تمام سازمان های بین المللی، دولت ها را مجبور کرده اند که آن را بیشتر به بخش خصوصی واگذار کنند، لکن مستفان خصوصی سازی بر این نکته تأکید دارند که شرکت های ساختمانی خصوصی در بیشتر کشورهای در حال توسعه تنها قادر به ساختن بخش کوچکی از کل تعداد واحدهای مسکن مورد نیاز هستند. به علاوه آنها چنین استدلال می کنند که خانه داران فقیر استطاعت خرید مسکن ساخته شده به وسیله شرکت های بخش خصوصی را ندارند.

تجربه نشان می‌دهد که موفقیت در خصوصی‌سازی به شدت به مهارت‌های مدیریتی شرکت‌های خصوصی (Vemon-Wortzel and Wortzel, 1989) که در بسیاری از کشورها به شکلی ضعیف وجود دارد، وابسته است. در سنگاپور که شرکت‌های سرمایه‌گذاری متعلق به دولت برای مدتی طولانی بر تهیه و تدارک خدمات تسلط داشتند، دولت بهترین مدیران را برای سرمایه‌گذاری‌های عمومی به طرف خود کشید و انگیزه چندانی برای کارآفرینان باقی نگذاشت تا در زمینه تهیه و تدارک خدمات شبه دولتی وارد شوند (Tan 1988). حتی کشورهایی که بخش خصوصی قدرتمندی دارند هم با مشکلاتی در راه خصوصی‌سازی مواجه شده‌اند. بیمانگاران بخش خصوصی که تسهیلات پارکینگ در شهر پتالینگ جایای مالزی را اداره می‌کردند همه به یکسان موفق نبودند. بعضی از آنها به اندازه انجمن شهر در وصول ورودیه پارکینگ مشکل داشتند. بعضی بیمانگاران کوچک به قدر کافی قادر به نظارت بر کارمندان خود نبودند تا بدان ترتیب از بازگشت همه وصولات به شرکت مطمئن شوند. بعضی شرکت‌ها نیز در پرداخت به‌موقع اجاره ماهانه به انجمن شهر داری مشکل داشتند (Tan 1987).

همچنین خصوصی‌سازی، به علت استمرار بدگمانی عمومی به انگیزه‌ها و اعمال شرکت‌های خصوصی درگیر در فعالیت‌های توسعه شهری، آهسته‌تر از آنچه انتظار می‌رفت پیشرفت کرد. در هند، ناظران خاطر نشان می‌کنند که «میزان درگیری و حضور بخش خصوصی در توسعه شهری، به دلیل این برداشت که بخش عمومی نیاز به کنترل بورس‌سازی و توزیع عادلانه فرصت‌های اقتصادی دارد، محدود است» (Sukthankar and Sundaram 1987, 410).

دیگران ادعا می‌کنند در گذشته، شرکت‌های خصوصی در پروژه‌های ساخت مسکن که به طور غیرقانونی بر روی زمینی که برای کمربند سبز یا تسهیلات عمومی ذخیره شده بود، به شکلی غیرمستولانه عمل کرده‌اند. مخالفت با خصوصی‌سازی همچنین از جانب رهبران سیاسی و آن گروه از مصرف‌کنندگانی که از افزایش قدرت سازمان‌های خصوصی هراس دارند، برمی‌خیزد. منتقدان چنین بحث می‌کنند که وقتی دولت انحصارهای

## مینی‌بوس‌های بانکوک، سوددهی بیشتری دارند زیرا بسیاری از قوانین عبور و مرور را نادیده گرفتند و مسافر بیش از حد سوار کردند و در نگهداری و تعمیر لوازم با استانداردهای مطمئن کوتاهی کردند

طبیعی (Natural Monopolies) همچون گاز، برق، یا سایر تأسیسات را خصوصی می‌کند، تنها باعث می‌شود که اسور انحصاری، از بخش دولتی به بخش خصوصی انتقال یابد. این کار فقط به شرکت‌های بزرگ اجازه می‌دهد تا نفوذ سیاسی و اقتصادی بیشتری را که شهروندان یا مقامات دولتی به سادگی قادر به کنترل آنها نیستند، به دست آورند. منتقدان خصوصی‌سازی متذکر می‌شوند برای انحصارهای خصوصی انگیزه چندانی وجود ندارد که به شکلی کارآمد به فعالیت بپردازند. هزینه‌ها را پایین آورند، یا به نفع عموم مردم عمل کنند؛ اینکه آنها می‌توانند به مانند شرکت‌های متعلق به دولت نسبت به احتیاجات مصرف‌کنندگان و احکام سیاسی پاسخگو نباشند.

بالاخره اینکه صدمت یا خصوصی‌سازی، از میان گروه‌هایی برمی‌خیزد که می‌ترسند خصوصی‌سازی به دولت‌ها اجازه دهد تسئولیت خدمات اجتماعی را به دوش بخش خصوصی بیندازد. آنها بیم دارند که خصوصی‌سازی مشخصاً وسیله‌ای شود که از طریق آن دولت‌ها از انجام تعهدات مهم خود در امور هزینه‌دار اجتماعی یا در عملکردهای اجتماعی نامطلوب به لحاظ سیاسی، دست بردارند. آنها می‌توانند از طریق خصوصی‌سازی، فشارهای سیاسی را بپراکنند. کنند تا به نیازهای اجتماعی بحرانی بپردازند، به عنوان نمونه، در سنگاپور که شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی تقریباً تمام خدمات وزیر ساخت‌های شهری را تأمین کرده است، رویکرد حزب حاکم این گونه است که تسئولیت برنامه‌های اجتماعی همچون خانه‌سازی و مراقبت‌های بهداشتی را به کارمندان و کارگران خصوصی واگذار کند. در یک چنین موقعیتی، منتقدان این گونه استدلال می‌کنند که خصوصی‌سازی باعث می‌شود دولت - دست کم به طور موقت - برای تهیه خدمات و تسهیلات یا حل مسائل شهری که در درازمدت فراتر از ظرفیت سازمان‌های خصوصی است، مخاطب قرار نگیرد.

### شرایطی که خصوصی سازی تحت آنها می تواند کارآمد باشد

با وجود موانع عظیم بر سر راه خصوصی سازی در بعضی کشورها، تجربیاتی که در اینجا ذکر گردیدند نشان می دهند که شرکت های سرمایه گذاری خصوصی و سازمان های غیردولتی به طور فزاینده ای نقش های مهمی را در ارائه خدمات و سرپناه شهری بر عهده می گیرند.

در عین حال، این نیز باید روشن شود که گرچه بخش خصوصی در تأمین مالی، اجرا و مدیریت تسهیلات و خدمات شهری مزیت هایی دارد، نه به آسانی می تواند دولت را از جایش به عقب براند و نه می تواند تمام خدماتی را که اکنون به وسیله شرکت های دولتی عرضه می شوند به شکلی سودمندانه و کارآمد ارائه کند. خصوصی سازی، در جایی که بازارها قبلاً به طور مؤثری عمل می کرده اند یا می توانستند با اصلاحات سیاست گذاری ها چنین باشند، امکان توفیق بیشتری دارد. احتمال موفقیت خیلی بیشتر در جایی است که شرکت های سرمایه گذاری دولتی با شرکت های خصوصی جفتاده و در حال کار رقابت کنند (Biishop & Kay 1989). البته این احتمال هست که در کشورهایی که بازارهای سرمایه قوی ندارند و بخش خصوصی دسترسی راحت به اعتبارات ندارد و در جایی که مخالفت سیاسی قوی از طرف مقامات دولتی و اتحادیه های خدمات عمومی به چشم می خورد و همچنین در جایی که دولت انتخاب خریداران واجد شرایط برای شرکت های سرمایه گذاری دولتی را محدود می کند، روند کار خصوصی سازی کند باشد (Cowan 1987).

نمایندگی های دولتی و شرکت های خصوصی به خاطر این پیچیدگی ها نیاز به راهکارهایی برای ارزیابی فرصت ها و مزیت های نسبی در ارائه خدمات شهری دارند. ما چارچوبی را بر اساس ماهیت و ویژگی های خدمات شهری پیشنهاد می کنیم، تا فرصت های خصوصی سازی مشخص گردد (جدول شماره ۱).

### محدودیت خصوصی سازی و مشارکت بخش خصوصی

در مورد آن دسته از خدمات و زیرساخت ها که جامعه آنها را کالاهای جمعی می داند، بخش خصوصی احتمالاً نقش محدودتری را بازی می کند و بیشتر محتمل است که دولت ها مسئولیت خود را در قبال آنها حفظ کنند. چنین خدماتی شامل آنهایی است که نیازهای اجتماعی پایه را برآورده کنند؛ و آنهایی که رهبران سیاسی نسبت به نگهداری یا توسعه آنها - بدون توجه به هزینه های اقتصادی - احساس تعهد دارند؛ و آن خدماتی که عموم مردم آنها را به طور کلی برای سلامتی و ایمنی و رفاه جامعه ضروری می دانند؛ و نیز آن خدماتی که به سرمایه گذاری های سنگین و عظیم نیاز دارند (مانند بزرگراه ها یا نظام های حمل و نقل سریع همگانی) و سرمایه آنها باید از طریق اوراق قرضه یا وام دولتی فراهم شود.

نهادهای دولتی نیز بسیار محتمل است که کنترل خود را بر خدماتی نگاه دارند که مطالبه هزینه برای آنها از مصرف کنندگان، از لحاظ سیاسی و اقتصادی برای دولت یا بخش خصوصی دشوار است (و بدین ترتیب سوددهی شان برای شرکت های خصوصی محتمل نیست) و تحویل آنها نیز بالقوه ممکن است از یک حوزه محلی به حوزه دیگر سرایت کند - مانند کنترل های مربوط به آلودگی ها و بیماری ها.

همان گونه که قبلاً تذکر دادیم، به رغم بی کفایتی و ناکارآمدی نمایندگی های دولتی، محتمل نیست که خصوصی سازی در کشورهای دارای بخش خصوصی ضعیف، به سرعت رخ دهد.

### فرصت ها برای مشارکت بخش خصوصی

در آن دسته از کشورهای در حال توسعه که بخش خصوصی قوی دارند، شرکت های خصوصی سرمایه گذاری می توانند نقش مهمی را در ارائه خدمات و تسهیلاتی که در حقیقت عبارت از کالاهایی خصوصی و غیر جمعی هستند، بر عهده بگیرند. بیشترین فرصت ها برای خصوصی سازی در خدماتی همچون حمل و نقل، تأمین آب آشامیدنی، مراقبت های بهداشتی، و جمع آوری زباله است که می توان استفاده کنندگان از این خدمات را مشخص ساخت و بعضی گروه ها را هم می توان در صورت عدم پرداخت هزینه خدمات، از دریافت این گونه خدمات محروم کرد. احتمال دارد که بخش خصوصی در ارائه خدماتی که تأثیرات سرریز (انتشار یابنده) ضعیف منطقه ای دارند و مشتریان قادر و مایل به پرداخت پول برای آنها هستند، یا خدماتی که در سطح بالاتری از کیفیت قرار دارند، نقش عمده تری بر عهده بگیرد. البته کمیّت و کیفیت خدمات ارائه شده باید قابل سنجش و اندازه گیری باشد.

بخش خصوصی می تواند در ارائه خدماتی هم که در آن سطح بالایی از پیچیدگی های فنی و تکنولوژی احاطه شده است، و تهیه و تدارک آنها (مانند تولید نیرو و مخابرات و گاز) در نمایندگی های دولتی به آسانی عیسر نیست نقش مهمی داشته باشد.

سازمان‌های خصوصی می‌توانند فرصت‌هایی بیابند که حتی کالاهای جمعی را با کیفیتی بالاتر از آنچه که شرکتهای دولتی قادر به عرضه آنها هستند، ارائه کنند. به عنوان مثال در بعضی از کشورهای در حال توسعه، بخش خصوصی مراقبت‌های بهداشتی ویژه را بسیار مؤثرتر از سازمان‌های دولتی در نواحی شهری ارائه می‌کند. بالاخره، سرمایه‌گذاری‌های خصوصی، به خصوص آنهایی که در بخش غیررسمی‌اند، می‌توانند نقش پرکننده شکاف بزرگ و بازاری کنند. آنها می‌توانند برای خانوارهای فقیر که دولت‌های محلی به آنها خدمات نرسانده‌اند، خدمات فراهم کنند. بخش غیررسمی معمولاً خدمات یا کالاهایی را به وجود می‌آورد که دولت نتوانسته است آنها را به طور وسیع در دسترس قرار دهد. در واقع می‌توان این خدمات یا کالاهای را به زمین‌های کوچکی که جواب دهنده نیاز فقرا باشد رساند، یا در نواحی جدیدی از سکونت مردم که این کالاهای و خدمات به آنجا نرسیده، عرضه کرد. به عنوان مثال، وجود فروشندگان آب، در شهرهای بزرگی که سیستم‌های آب لوله‌کشی شهری به اجتماعات آلودگ‌نشین نمی‌رسد، امری متداول است. اضافه بر این، در مناطقی که برنامه‌ریزی‌های بهداشت همگانی وجود ندارد، شفا دهندگان سنتی، فروشندگان گیاهان طبی، و ماهاها به ارائه خدمات بهداشتی می‌پردازند.

سازمان‌های غیردولتی نیز می‌توانند از طریق خودیاری یا برنامه‌های شراکت خصوصی - دولتی، به توسعه خدمات همگانی کمک کنند. شهرهای بزرگ فرصت‌زیبایی را برای سازمان‌های خصوصی و دولتی به وجود می‌آورند تا با یکدیگر کار کنند، و از طریق بستن قرارداد و تحویل پروژه‌های آماده بهره‌برداری، به طور مؤثرتری سرپناه کم هزینه ارائه دهند.

#### جمع‌بندی:

دولت‌ها می‌توانند در حمایت و ترغیب بخش خصوصی در مشارکت برای تأمین خدمات شهری آن هم نه تنها برای شرکت‌های بزرگ بلکه برای شرکت‌های کوچک و بخش غیررسمی و سازمان‌های غیردولتی نیز، نقش مؤثرتری داشته باشند.

تجربهای که کشورهای توسعه یافته در امر خصوصی سازی، بیمانکاری و شراکت بخش خصوصی و بخش عمومی دارند، نشان می‌دهد که برای بهبود فرایند خصوصی سازی، باید بعضی (یا همه) اقدامات زیر انجام گیرد:

- ۱- دولت‌ها باید موانع و مقررات غیر ضروری را که مانع از عملکرد مؤثر شرکت‌های خصوصی و بخش غیررسمی در نواحی شهری می‌شوند، از سر راه بردارند و برنامه‌های اعتباری کم هزینه‌ای را که اجازه می‌دهد شرکت‌های کوچک گسترش یابند (Desoto 1989) را تشویق کنند.

- ۲- دولت‌ها باید برای بخش خصوصی فرصت‌هایی ایجاد کنند تا آنها بتوانند توانایی‌های مدیریتی خود را از طریق به بیمان دادن تأمین خدماتی که مؤسسات دولتی نمی‌توانند آن خدمات را به طور مؤثر تأمین کنند، توسعه دهند. در شرایطی که کارایی در تأمین خدمات ناشی از مقیاس اقتصادی است و در جایی که از استخدام کارگر ماهر یا متخصصان بهره‌وری بیشتری به دست می‌آید و نیز در جایی که بیمانکاران می‌توانند از کارگر یا موقت یا روش‌های کمتر «کاربر» در عملیات‌شان استفاده کنند بیمانکاری می‌تواند بسیار مؤثر باشد. بیمانکاری می‌تواند در شهرهایی مؤثر باشد که شرکت‌های خصوصی در قید و بند موانع شدید یا محدودیت‌های شدید کار و دستمزد قرار ندارند. این موارد مشخصه بسیاری از سیستم‌های خدمات شهری‌اند که از انعطاف پذیری لازم برای ارائه خدمات با کمترین هزینه برخوردارند.

- ۳- دولت‌ها باید به منظور اشاعه خصوصی سازی، حداقل در ابتدا، برای حمایت از کارکنان خدمات شهری فعلی انگیزه‌ها و تضمین‌هایی را به وجود آورند. گزینه‌های موجود عبارت است از امکان دادن به کارکنان مؤسسات یا شرکت‌های دولتی برای تشکیل شرکت‌های خصوصی و قرارداد بستن با آنها برای تأمین خدمات، یا کسب سرمایه عمومی، وضع برنامه‌های خاص برای مالکیت سهام کارکنان، ملزم ساختن شرکت‌های خصوصی خریدار مؤسسات دولتی به اولویت استخدام کارگران اخراج شده، خصوصی سازی گام به گام از طریق منطقه جغرافیایی یا مراحل مختلف، می‌تواند مخالفت‌ها را کاهش دهد. کینه‌ورزی کارکنان دولتی، می‌تواند با دادن این اطمینان خاطر به آنها که بخش خصوصی حقوق عادلانه و موقعیت کار را برای‌شان مهیا می‌کند، مهار شود.

- ۴- دولت‌ها همچنین می‌توانند با پیشنهاد پرداخت یارانه و کمک به شرکت‌ها جهت تأمین خدمات غیرانتفاعی برای فقرا، از شدت نگرانی خانواده‌های فقیر بکاهند. به عنوان مثال شرکت‌های تحت نظارت دولت یا شرکت‌های حمل و نقل باید بتوانند با قرار دادن نرخ خدمات بالا، برای مشتریان فقیر خود یارانه مضاعف تأمین کنند. این یارانه‌های جزئی ممکن است برای دولت‌ها بسیار اقتصادی‌تر از آن باشد که بخواهند هزینه‌های

ردیف	زیرساخت‌های خدمات		تولید	مشارکت عمومی - خصوصی	فراوانی خصوصی
	خدمات	تولید			
۱	تولید برق	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۲	تولید آب آشامیدنی	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۳	تولید گاز	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۴	تولید خدمات حمل و نقل	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۵	تولید خدمات درمانی	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۶	تولید خدمات آموزشی	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۷	تولید خدمات فرهنگی	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۸	تولید خدمات ورزشی	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۹	تولید خدمات تفریحی	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۱۰	تولید خدمات رفاهی	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۱۱	تولید خدمات اجتماعی	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪
۱۲	تولید خدمات دولتی	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪	۱۰۰٪

با کافی در اختیار مؤسسات و دستگاه‌های ناکارآمد دولتی قرار دهند. این گونه طرح‌های تضمین دهنده، به گروه‌های کبدرآمد توانایی می‌دهد که بتوانند مستقیماً از خدمات بخش خصوصی بهره‌مند گردند. این طرح یکی دیگر از راه‌های غلبه بر مشکل محرومیت و همچنین تقویت کردن بازار به‌منظور خدمات اجتماعی است.

شهر برخی کشورها دولت‌مجبور است قبل از هر چیز برای اصلاح شرکت‌های دولتی اقدامات جدی انجام دهد تا سرمایه‌داران خصوصی حاضر به خرید سهام یا به عهده گرفتن عملیات این مؤسسات شوند. به عنوان مثال در اندونزی وزیر امور دارایی آمار می‌دهد که در سال ۱۹۹۰ به دست آورد که نشان می‌داد دوسوم از ۱۸۹ مؤسسه دولتی آن کشور «ناسالم» اند - حال خواه از پرداخت دیون عاجز باشند یا سود نکنند و یا دارای سرمایه کافی نباشند. در کشورهای دیگر ضروری است SOE ها بازسازی شوند تا به عنوان مؤسسه دولتی کارایی بهتری داشته باشند و بتوانند توجه بخش خصوصی را برای ایجاد شرکت مشترک یا شرکت دولتی - خصوصی یا پیمانکاری، به خود جلب کنند.

اصلاحات قانونی، به ویژه در کشورهای که قوانین و مقررات بر ضد بخش خصوصی عمل می‌کنند باید پیش از خصوصی‌سازی صورت گیرد. تغییرات و اصلاحات اغلب باید در سیاست‌های اقتصاد کلان، قوانین کار، سیاست‌های حمایت از تجارت، موانع دسترسی به اعتبارات، کنترل دستمزدها و قیمت و سیستم حق مالکیت انجام گیرد. پیش از آنکه مؤسسه خصوصی بخواهد یا توانایی آن را داشته باشد که خدمات کارآمدی را فراهم آورد.

۷- پیشرفت در تحقق سیاست‌های خصوصی‌سازی نیاز به تعریف دوباره وظایف و نقش دولت و کارکنان دولتی دارد. یک هیئت علمی از آکادمی ملی امریکا در مدیریت دولتی (۱۹۸۹/۸) به این نتیجه رسید که باید بین دولت به عنوان تأمین کننده مالی، مجوز دهنده و ناظر خدمات و با دولت تأمین کننده و تولید کننده خدمات، تفاوت‌های اساسی قائل شد. این هیئت تأکید کرد که تعریف کلی، از واژه خصوصی‌سازی فراتر می‌رود و حیطه وسیعی از توافق‌هایی را در بر می‌گیرد که تحت آن دولت، به عنوان تأمین کننده سرمایه و مجوز دهنده خدمات باقی می‌ماند ولی برای تأمین عملی و تحویل خدمات، به بخش خصوصی یا بازار متکی است.

تعریف دوباره نقش و مسئولیت‌های دولت، بر جهت‌گیری مجدد فعالیت‌ها و روال کاری آن دلالت دارد. هنگامی که دولت، به عنوان تسهیل کننده تأمین خدمات به جای تأمین کننده اصلی آن عمل می‌کند، باید به جای رویکرد کنترل کننده، رویکرد سازش‌پذیر و انعطاف‌پذیری نسبت به مدیریت امور داشته باشد. در نظام تأمین خدمات بازارگرا، دولت نمی‌تواند با استفاده از نظام مدیریت سلسله‌مراتبی و دستوری به نحو مؤثری عمل کند. مؤثر بودن در اینجا بیشتر بر مذاکرات و متقاعدسازی، تصمیم‌گیری مشارکتی و نیز هماهنگی بستگی دارد. مدیران دولتی باید توانایی مدیریت روابط پیمانکاری را در خود ایجاد کنند. دولت باید مسئولیت بیشتری در جهت اجرای مقرراتی، به عهده گیرد که از رفاه همگانی محافظت به عمل آورد. رقابت آزاد و سالم را تضمین کند، و مزایای نظم بخشیدن به بازار را - بدون آنکه آن را با کنترل‌های غیرواقعی و غیر ضروری خفه سازد - ترویج کند. مأموران دولتی و کارکنان باید جهت مدیریت سازش‌پذیر و اهل گفت‌وگو، و تأثیر گذاری و تأثیرپذیری متقابل، وضع مقررات مؤثر و درک بهتر چگونگی عملکرد شرکت‌های خصوصی، آموزش ببینند.

تجربه نشان داده است که هر چند خصوصی‌سازی علاج همه دردها نیست، لکن تحت شرایط مناسب، بخش خصوصی می‌تواند نقش ارزشمند و مؤثری در پاسخگویی به نیازهای رو به رشد خدمات شهری و زیرساخت‌ها داشته باشد. چالشی که در دهه آینده پیش روی دولت و رهبران تجاری کشورها می‌باشد، این است که تعادل مناسبی را بین زیرساخت‌های مورد نیاز مسئولیت‌های بخش خصوصی و دولتی برای تأمین خدمات، مسکن و زیرساخت‌های مورد نیاز جهت پیشبرد رشد اقتصادی و کیفیت بهتر زندگی در نواحی شهری برقرار سازند.

بازارگرا

در این مقاله از تجربیات کشورهای

Privatization of Urban Services and Infrastructure in Developing Countries: An Assessment of Experience

نویسندگان:

Kasarda, John and Ponnell, Allan, *Third world cities*, SAGE Pub. Inc, U. S. A. 1993.

مؤلفان ایرانی از جمله: مراد سعید، سیدان و سعیدان

تعدادی

- 3- Varnon & Mather
- 4- National Electricity Board
- 5- Sabah Gas Industries
- 6- Selangor Water Supply Company
- 7- Petaling Jaya
- 8- State Railway Authority of Thailand (SRT)
- 9- Joint Venture
- 10- Joint Investment
- 11- Postal & Telecommunications Ministry
- 12- Land Development Corporation (LDC)
- 13- Town Planning Board
- 14- Sites and Services Programs
- 15- Parishwath
- 16- Makati district
- 17- Ayal

# درآمدی بر خصوصی سازی خدمات شهری شهرداریها در ایران

حسین ایمانی جاجرمی  
دانشیار و مدیر گروه مدیریت مالی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۳ / پاییز ۱۳۷۹

شهرداری‌ها در سطح جهانی از جمله سازمان‌هایی هستند که نقش مهمی در توسعه کشورها و گسترش عرصه‌های مدنی دارند. این سازمان‌ها در ایران، از جایگاه اصلی خود که برنامه‌ریزی و مدیریت امور شهری است دور مانده‌اند و تبدیل به سازمان‌هایی با نیروی انسانی ناکارآمد و خدمات نه چندان با کیفیت به ویژه در شهرهای متوسط و کوچک شده‌اند. جدایی عرصه‌های علمی و عملی در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، سبب شده است که جستارهای آکادمیک چندان در بند مسائل و مشکلات داخلی - به ویژه امور مربوط به شهرداری‌ها نباشند و از این مسائل فاصله بگیرند. حال آنکه علم باید در خدمت توسعه جامعه باشد و اندیشمندان و پژوهشگران باید بتوانند گره‌های مشکلات باز کنند و پاسخی برای معضلات و مسائل جامعه فراهم آورند. به همین منظور در این نوشتار تلاش شده است تا با استفاده از یافته‌های علمی و تحقیقات انجام شده، موضوع خصوصی‌سازی خدمات شهری شهرداری‌ها مورد بررسی قرار گیرد و برخی از نکات که باید سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان امور اقتصادی شهرداری‌ها به آنها توجه داشته باشند مشخص گردد.

#### ۱- تعریف خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی در معنای کلی، به حاکمیت انگیزه‌ها، روش‌ها و رویه‌های رایج در شرکت‌های خصوصی بر بنگاه‌ها یا شرکت‌های دولتی و عمومی اشاره دارد. این حاکمیت به شیوه‌های گوناگون، مانند واکناری کامل بنگاه دولتی و عمومی به بخش خصوصی، واکناری مدیریت شرکت عمومی به بخش خصوصی یا شراکت بخش خصوصی در بنگاه یا شرکت دولتی یا عمومی، اِعمال می‌شود.

از خصوصی‌سازی تعریف‌های زیادی ارائه شده است که در دنباله به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود:

۱- خصوصی‌سازی وسیله‌ای برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی (منابع) از طریق افزایش نقش نیروهای بازار است. در صورتی که حداقل ۵۰ درصد از سهام دولتی به بخش خصوصی واگذار گردد.

۲- خصوصی‌سازی به معنای انجام فعالیت‌های اقتصادی به وسیله بخش خصوصی، یا انتقال مالکیت دارایی‌ها به بخش خصوصی است.

۳- اصطلاح «خصوصی‌سازی» روش‌های متعدد و مختلفی را برای تغییر رابطه بین دولت و بخش خصوصی شامل می‌شود، از جمله «صد ملی کردن» و یا فروش دارایی‌های متعلق به دولت، «مقررات‌زدایی» یا

حذف ضوابط محدود کننده و معرفی رقابت در انحصارهای مطلق دولتی، و «پیمانکاری» یا واگذاری تولید کالاها و خدماتی که به دست دولت اداره و تأمین مالی می‌شوند به بخش خصوصی.

۴- خصوصی سازی به معنای به وجود آوردن نظام اقتصادی جدید بر اساس بازار، و در نتیجه دگرگونی و تحول در ابعاد مختلف اقتصادی است (متوسلی، ۱۳۷۳، ۱۹۷).

۵- «فروش واحدهای اقتصادی دولتی به بخش خصوصی و نیز لغو تسمیعات ملی شدن در باره برخی از صنایع یا انتقال حداقل ۵۰ درصد سهام آنها به آبادی خصوصی» (فرهنگ، ۱۳۷۳، ۱۷۰۵).

در مجموع می‌توان خصوصی سازی را شامل فرآیندهایی دانست که طی آنها برخی از فعالیت‌های اقتصادی یا خدماتی بخش‌های دولتی و عمومی به بخش خصوصی، به طور کامل یا به تناسب، واگذار می‌گردد.

## ۲- اهداف خصوصی سازی

تا کارایی شرکت‌های دولتی و بزرگ شدن بدنه دولت‌ها و باز داشته شدن آنها از انجام وظایف اصلی خود برای اداره جامعه و ضرورت گسترش مالکیت در سطح جامعه در کنار عواملی دیگر همچون منطقی کردن ساختار دولت، کاستن از سرمایه‌های عمومی اتلاف شده در شرکت‌های دولتی، تجهیز منابع مالی و ایجاد انگیزه برای فعالیت‌های اقتصادی، بسیاری از کشورها را واداشت که در سال‌های اخیر به خصوصی سازی روی آورند. هر چند نظام‌های متفاوت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی اهداف متفاوتی را نیز در زمینه خصوصی سازی برای کشورهای مختلف پدید می‌آورند، اما می‌توان هدف‌های کلان زیر را برای خصوصی سازی ذکر کرد:

۱- کاهش ابتکار عمل‌های مستقیم دولت در فعالیت‌های اقتصادی و متقابلاً وزنه مدیریت اجرایی آن.

۲- کاهش هزینه‌های بودجه‌ای دولت که ناشی از یارانه‌ها و هزینه‌های سرمایه‌های است.

۳- توسعه رقابت و بهبود کارایی عملیات مؤسسه اقتصادی.

در کنار این اهداف کلان، هدف‌های خرد زیر نیز وجود دارند:

۱- تسویق مالکیت گسترده سهام (هدف بسیار مهمی که باید در بسیاری از کشورها به عنوان منظور اصلی خصوصی سازی تلقی شود)؛

۲- توسعه و رشد بازارهای سرمایه؛

۳- به حداقل رساندن دخالت دیوان سالاری دولت در عملیات مؤسسه اقتصادی از طریق مشارکت مدیریتی یا نظارت؛

۴- تحصیل درآمدهای ناشی از سرمایه برای خزانه داری (پاکدامن، ۱۳۷۳، ۲۰).

از این رو یکی از هدف‌های اصلی خصوصی سازی کوچک کردن اندازه دولت است. دولت بزرگ هزینه بر و مزاحم خواهد بود. ضمن اینکه اداره کردن آن نیز - اگر اندازه‌های معقول نداشته باشد - پراشتباه و مشکل می‌گردد. این هدفی است که در مورد شهرداری‌ها نیز که سازمان عمومی ارائه دهنده خدمات در سطح شهرها و به تعبیری نوعی از دولت محلی به شمار می‌روند، صادق است. هدف مهم دیگر در خصوصی سازی افزایش کارایی است. در شرکت‌های خصوصی آنچه تا اندازه زیادی موجب فعالیت می‌شود، تلاش برای کسب سود و درآمد بیشتر است. سار و کارهای منطقی تصمیم‌گیری در بخش خصوصی، این اجازه را به مدیران این بخش می‌دهد تا به نیروهای متخصص و ماهر دستمزدهای متناسب بپردازند و همچنین با آزادی عمل اقدام به سرمایه گذاری و هزینه کنند. همچنین ضرورت صرفه جویی و کاستن از هزینه‌ها، بخش خصوصی را وامی‌دارد تا به دنبال روش‌های بهتر و بهر موری در انجام کارها باشد. برخی یافته‌ها نشان می‌دهند که در تعدادی از خدماتی که شهرداری‌ها ارائه می‌دهند واگذاری آنها به بخش خصوصی سبب افزایش کارایی شده است. به ویژه در مطالعاتی که در انگلستان، کانادا و ژاپن صورت گرفته است، ارائه خدمات مربوط به جمع‌آوری زباله و فصولات به وسیله بخش خصوصی، در مقایسه با موارد مشابه در بخش دولتی، همگی صرفه‌جویی در هزینه‌ها را نشان می‌دهند. یکی از نتایج مهم این مطالعات این بود که در نواحی مختلف انگلستان مسئولان محلی شهرداری‌ها، بسیاری از امور مربوط به نظافت شهر و خدمات دیگر شهری را به بخش خصوصی واگذار کنند (متوسلی، ۱۳۷۳، ۲۰۲).

از این رو با توجه به نقش شهرداری‌ها در مدیریت امور شهری و وظیفه آنها در زمینه برنامه‌ریزی شهرها، لازم است تا آن دسته از امور اجرایی که قابلیت واگذاری به بخش خصوصی را دارند و در زمان حاضر وظیفه انجام آنها بر عهده این سازمان مدیریتی است، با هدف افزایش کارایی و کاستن از تشکیلات حجیم اجرایی شهرداری‌ها به بخش خصوصی واگذار گردد.



### ۳- روش‌های خصوصی سازی

به طور معمول روش‌های زیر برای خصوصی سازی به کار گرفته می‌شود:

۱- عرضه سهام واحدهای دولتی به عموم مردم ۲- عرضه سهام واحدهای دولتی به صورت خصوصی ۳- فروش دارایی‌های واحدهای دولتی به بخش خصوصی ۴- تجدید سازمان و تفکیک واحدهای دولتی، به منظور خصوصی کردن ۵- سرمایه‌گذاری‌های جدید بخش خصوصی در واحدهای دولتی ۶- فروش واحدهای دولتی به مدیریت و کارکنان آن واحدها ۷- واگذاری واحدهای دولتی در چارچوب قرار دادهای مدیریتی و اجاره آنها به وسیله بخش خصوصی.

اینها روش‌هایی است که بیشتر در جهت خصوصی کردن واحدهای دولتی به آنها عمل می‌گردد. اما در خصوصی کردن خدمات شهرداری‌ها باید متوجه این نکته بود که برخی از خدمات شهرداری‌ها، مانند بهداشت و نظافت شهری یا تأمین خدمات ایمنی و آتش نشانی، آستانه بحران‌پذیری بالایی دارند و واگذاری آنها به بخش خصوصی مستلزم دقت و ظرافت خاصی است.

### ۴- تعریف کالاهای عمومی

از آنجا که شهرداری‌ها ارائه دهنده خدمات یا کالاهایی در سطح شهرها هستند که تمامی شهروندان می‌توانند از آنها استفاده کنند، دامنه خدمات رسانی آنها به افراد خاصی محدود نمی‌گردد. پس لازم است تا به شکلی مختصر به بیان برخی از ویژگی‌های چنین کالاهای و خدماتی از منظر علم اقتصاد پرداخت. در مفهوم اقتصادی، «کالای عمومی» به کالا یا خدمتی گفته می‌شود که از طرف دولت (مرکزی یا محلی) به رایگان یا با هزینه اندک در اختیار مردم قرار می‌گیرد. کالاهای یا خدماتی مانند پارک‌ها، موزه‌های عمومی، آموزش و پرورش، پلیس، آتش نشانی، بزرگراه‌ها، دفاع ملی، هوای تازه و جمع‌آوری زباله و مانند اینها - که در عین بی‌رقیب بودن، محروم کردن عموم از آنها امکان‌پذیر نیست - در زمره کالاهای عمومی قرار می‌گیرند. کالای خصوصی کالایی است که برای یک شخص تهیه می‌شود و ممکن است تهیه آن برای اشخاص دیگر هزینه زیادی داشته باشد یا مصرف یک فرد، مقدار در دسترس مصرف‌کننده دیگر را کاهش دهد.

نکته مهم در تدارک کالا یا خدمت عمومی، طرح این پرسش است که چه کسانی و از چه طریق باید هزینه تأمین کالاهای عمومی را بپردازند. «ذخیره یک کالای عمومی موضوع گزینش جمعی است. به طور کلی، ما انتظار داریم که کالاهای عمومی را که دولت فراهم آورده است، پیدا کنیم و قیمت آنها را از طریق مالیات بندی بپردازیم. راه حل گزینه دیگر برای همه اعضای جامعه، این است که توافق داوطلبانه برای تهیه و پرداخت این کالا به عمل آید. اشکال این راه حل آن است که امکان دارد آفراد ارزش کالا را به منظور رهایی از پرداخت زیر پا بگذارند، یعنی ممکن است در صدد برآیند که کالا را بدون کوشش و هزینه به دست آورند. تهیه و تدارک کالاهای عمومی بیشتر بر پایه توافق استوار است تا مالیات بندی اجباری» (فرهنگ، ۱۳۷۱، ۱۷۶۲). تأمین کالاهای

تأمین کالاهای یا تسهیلات عمومی در شهرها از وظایف اصلی شهرداری‌هاست و برخی معتقدند که فلسفه تشکیل شهرداری‌ها، توافق و پیمان شهروندان برای تأمین خدمات شهری انجام می‌دهند - مانند تأمین حمل و نقل عمومی یا جمع‌آوری زباله - منطبق با ویژگی‌هایی هستند که برای کالاهای عمومی بر شمرده شد. پس در بحث خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری‌ها همان گونه که گفته شد، باید متوجه این مسئله بود که این گونه خدمات در زمره اموری هستند که آستانه حساسیت‌پذیری بالایی دارند و واگذاری انجام آنها به دست بخش خصوصی باید با دقت و مراقبت کامل انجام گیرد.

## برخی از خدمات شهرداری‌ها، مانند بهداشت و نظافت شهری یا تأمین خدمات ایمنی و آتش نشانی، آستانه بحران پذیری بالایی دارند و واگذاری آنها به بخش خصوصی مستلزم دقت و ظرافت خاصی است

### ۵- تعریف خدمات شهری

تعریف خدمات شهری به سادگی امکان پذیر نیست. در تعریف این مفهوم باید به تعدادی از عواملی که بر آن مؤثرند توجه داشت. این عوامل عبارتند از:

#### - محیط زیست شهری

یکی از ضرورت‌های شهرنشینی، اهمیت دادن به مقابله با عواملی است که شهر را آلوده می‌سازند. این عوامل طیف گسترده‌ای از آلوده کننده‌های هوا و آب تا آلودگی‌های دیداری و شنیداری را در بر می‌گیرند. ضرورت مقابله با این عوامل، مدیران شهری را وامی‌دارد که خدمات معینی را تدارک ببینند و ارائه دهند.

#### - عوامل سیاسی - اداری

تمرکز جمعیت در شهرها، حضور نخبگان سیاسی، و لزوم حاکمیت قوانین و مقررات بر عرصه‌های زندگی شهری، سبب شده است که شهرها ارائه دهنده خدماتی مانند انتخاب نمایندگان سیاسی و داوری در مورد آنها برای حضور در مراکز اجرایی یا قانون گذاری باشند.

#### - مقیاس و اندازه

ارائه برخی کالاها و خدمات عمومی مستلزم مقیاس و اندازه معینی است. اگر این تناسب رعایت نشود چنین کالاها و خدماتی دارای عملکرد مناسب و کارا نخواهند بود. به عنوان نمونه، ایجاد دانشگاه یا بیمارستان مجهز و بزرگ در مراکز سکونتگاهی، زمانی به صرفه خواهد بود که اندازه و امکانات مورد نیاز این تسهیلات فراهم آید.

#### - عوامل فن شناختی

شهرها مکان پدید آمدن دستاوردهای فنی و محل استقرار و کاربرد بیشتر آنها هستند. به این سبب، سطحی از خدمات در شهرها ضرورت می‌یابد که در مراکز کوچکتر سکونتگاهی مانند روستا نیازی به آنها نیست. از جمله اینها می‌توان به خدماتی همچون شبکه‌های ترمو، مراکز تولید و انتقال انرژی آب، برق، گاز و جز اینها اشاره کرد.

#### - عوامل اجتماعی

روابط اجتماعی در شهرها غیر شخصی و ناپایدار است. شهروندان تنها تعداد معدودی از افراد را می‌شناسند و «شهر از چنان جمعیت انبوه و ناهمگونی ترکیب شده است که شخص در آن به آسانی می‌تواند ناشناخته باقی بماند و تقریباً به میل و سلیقه خودش زندگی کند، در چنین محیطی، آدم‌ها می‌توانند به گروه‌های منحرف بپیوندند و با پذیرش ارزش‌های انحرافی این گروه‌ها بر ضد ارزش‌های مسلط بر کل جامعه عمل و فعالیت کنند، بی آنکه دچار عذاب وجدان شوند. بزرگی حجم جمعیت ناهمگون شهری و گمنامی نسبی آدم‌ها در این جمعیت، در مقایسه با جوامع روستایی، زمینه‌های بیشتری را برای تبهکاری و بزهداری فراهم می‌آورد» (کوئن، ۱۳۷۲، ۲۳۲). این وضعیت ایجاب می‌کند که نهاد مدیریت شهری خدماتی مانند پلیس راه، که توانایی پیشگیری و مقابله با عوامل بحران آفرین و برهم زننده نظم را داشته باشد، ارائه کند.

#### - تمرکز فعالیت‌ها

شمار انبوهی از افراد، در مناطق محدود شهری و در فاصله‌های نزدیک به یکدیگر زندگی می‌کنند. این وضعیت پدید آورنده فشارهای روانی است که آرامش افراد را بر هم می‌زند. از سوی دیگر تمرکز و تراکم آدمیان در شهر پدید آورنده مسائلی مانند ایجاد حجم انبوهی از زباله‌های صنعتی تا زباله‌های خطرناک بیمارستانی، گسترش و رواج مواد و کالاها، خطرناک، آتش سوزی و نظایر اینهاست. این عوامل نیز نهاد مدیریت شهری را ملزم به فراهم آوردن خدماتی مانند ایجاد فضاهای گردشگری یا فضاهای سبز برای تسکین روانی شهروندان و خدمات گردآوری و دفع زباله و آتش نشانی و ایمنی می‌کند.

بادر نظر گرفتن این عوامل، می‌توان خدمات شهری را به طور خلاصه چنین تعریف کرد:

«خدمات شهری بخش و سطحی از خدمات عمومی، اجتماعی و شخصی است که در چارچوب نظام سلسله مراتبی مراکز شهری - روستایی، نیازهای عمومی و اجتماعی را برآورده می‌سازد که مقیاس آن متضمن حد معینی از پیچیدگی و تنوع است و در یک واحد نسبتاً مستقل و واحد سیاسی تصمیم گیرنده، به منظور توسعه و رفاه زندگی شهرنشینان و نیز حل مسائل زندگی شهرنشینان ارائه می‌شود» (تدوین ...، ۱۳۷۹، ۳۲).

۶- اهمیت خدمات شهری

خدمات شهری بر اساس ماهیت خود اموری از زندگی شهری اند که شهروندان به تنهایی از عهده تأمین آنها برنمی‌آیند و از این رو نیاز به سازماندهی دارند. از سوی دیگر با توجه به اینکه خدمات شهری در زمره کالاهای

### عرصه‌های عمل شهرداری‌های ایران در ارائه خدمات شهری محدود به چند محور خاص مانند بهداشت و نظافت شهری یا تأمین خدماتی مانند ساخت گورستان و خدمات ایمنی و آتش نشانی می‌گردد. این واقعیت سبب می‌گردد تا دامنه خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری‌ها در ایران محدود به محورهای پیش گفته گردد

عمومی قرار می‌گیرند، لازم است تا سازو کارهایی در اختیار سازمان مدیریت شهری باشد تا بتواند با تکیه بر آنها هزینه‌های تأمین خدمات شهری را از شهروندان دریافت کند. زیرا با توجه به وجود پدیده «سوار کاری مجانی» (Free-Rider)، بخش خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری و فعالیت در برخی از عرصه‌های خدمات شهری که سودی در پی نداشته باشند، نخواهد داشت. این مسئله هنگامی اهمیت می‌یابد که بدانیم برخی از خدمات شهری مانند جمع‌آوری و دفع زباله‌ها - به ویژه زباله‌های خطرناک - و یا تأمین خدمات ایمنی و آتش نشانی برای کارگردهای یک اجتماع اهمیت زیادی دارند و عدم تأمین آنها به ویژه در مراکز سکونتگاهی بزرگ و متراکم، بحران آفرین است. از اینجا به اهمیت اساسی دیگر خدمات شهری می‌رسیم و آن، اهمیت تأمین آنها از منظر سیاسی است.

خدمات شهری اگر چه در ظاهر بیوند مستقیمی با امور سیاسی نمی‌یابند اما اهمیت تأمین آنها در سطحی است که در صورت بروز کاستی در این زمینه می‌تواند به آسانی منجر به مسائلی شود که مشروعیت و قدرت معظم سیاسی را به مخاطره افکند. شاید از همین رو باشد که وظیفه نظارت بر کار شهرداری‌ها که سازمان اصلی مسئول تأمین خدمات شهری هستند، در بسیاری از کشورها و از جمله ایران به وزارت کشور سپرده شده است. در کنار این مسائل، اهمیت بتیلا این دیگری قرار دارد و آن نقش و جایگاه شهرها در زمینه توسعه هر کشوری است. این ادعا چندان گزاف نیست که شهر موتور توسعه است. نخبگان هر کشوری، به ویژه متخصصان و دانشمندان و کارآفرینان، در شهرها سکونت دارند و نهادها و سازمان‌های با اهمیتی مانند دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی نیز در شهرها مستقرند. از این رو تأمین فضای مناسب برای زندگی شهروندان مستلزم تدارک خدمات شهری مناسب و کاراست. خدمات شهری بهیچ وجه از جمله عواملی هستند که می‌توانند به تحقق اهداف توسعه کشور یاری رسانند.

اهمیت خدمات شهری در تحقق اهدافی که دنبال می‌کنند نهفته است. این اهداف عبارتند از:

الف - تأمین بهداشت شهر.

ب - تأمین امکانات و تسهیلات اجتماعی، رفاهی و فرهنگی.

پ - کمک به توسعه اقتصادی.

این سه هدف را می‌توان در پوشش هدفی کلان با عنوان «تأمین نیازهای شهروندان و ایجاد شهر سالم» گنجانند. اشارات کوتاه به مسائلی که این هدف‌های سه گانه دربر می‌گیرد، دیگر بار اهمیت خدمات شهری را به اثبات می‌رسانند. در ذیل هدف تأمین بهداشت شهر می‌توان به این موضوعات اشاره داشت: «حیات و ندایم زندگی شهروندان در گرو نظافت و بهداشتی بودن محیط طبیعی و کالبدی شهر است. اموری همچون گسترش

بهداشت عمومی، جلوگیری از شیوع امراض، کنترل کیفی کالاهای مصرفی غذایی در سطح شهر، و کاهش آلودگی، اگرچه به نبود بیماری در شهر کمک می‌کنند، اما بهداشت شهر فراتر از اینهاست. گسترش فضای سبز، زیبایی شهر و مانند اینها نیز اهداف بهداشتی روانی اند که خدمات شهری می‌تواند با جهت گیری نسبت به آن مورد برنامه‌ریزی، طراحی و اجرا قرار گیرد. اجرای پروژه‌ها و برنامه‌های نفاذ شهر و جمع آوری و دفع بهداشتی زباله‌های شهری و سیستم دفع فاضلاب شهری، ایجاد و گسترش فضای سبز و مانند اینها، از جمله خدمات شهری هستند که با اهداف بهداشتی تر کردن شهر از حیث جسمانی و روانی به اجرا در می‌آیند (تدوین ۱۳۷۹، ۲۳). فراهم بودن خدمات شهری مناسب و آرزان عاملی است که سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی را امکان پذیر می‌سازد. امروزه برخی از اقتصاد دانان شهری از رقابت شهرها با یکدیگر بر سر جذب سرمایه‌ها (به جای کشورها) سخن می‌گویند. از سوی دیگر فعالیت‌های خدمات شهری خود فرصت و امکان اشتغال را برای تعداد زیادی از داوطلبان کنار فراهم می‌آورد. اینها و موضوعاتی دیگر مانند درآمدزایی برخی از خدمات شهری مانند کسب درآمد از بازیافت زباله که «طالای کیفی» لقب گرفته است، از اهداف اقتصادی خدمات شهری اند. از منظر اهداف اجتماعی، شهر باید بتواند نیازهای گسترده ساکنان متنوع خود را فراهم سازد. در این میان توجه به گروه‌هایی مانند کودکان، جوانان، زنان و کهنسالان اهمیت بسیار دارد. ساخت مراکز تفریحی - ورزشی، فراهم آوردن فضاهای فراغت و مانند اینها در زمره آن دسته از خدمات شهری محسوب می‌شود که می‌تواند نقش مهمی در تأمین شرایط مطلوب برای زیست اجتماعی شهروندان داشته باشد.

#### ۷- محورها و انواع خدمات شهری

برای تعیین محورها و انواع خدمات شهری دو شیوه وجود دارد. شیوه نخست بحث نظری در این باره بدون لحاظ کردن مسائل قانونی و تشکیلاتی است. از این رو این بحث از وضعیت خدمات شهری در ایران فراتر می‌رود و با توجه به وظایفی که مدیریت شهری در سطحی جهانی بر عهده دارد، این وظایف بیان می‌شوند. در شیوه دوم براساس وظایف قانونی شهرداری‌های ایران که در قانون شهرداری آمده است، محورها و انواع خدمات شهری بیان خواهند شد.

#### الف - عرصه‌ها و محورهای خدمات شهری به لحاظ نظری

با نگاهی به عواملی که تعیین کننده نوع و سطح خدمات شهری هستند - و به آنها در قسمت مربوط به تعریف خدمات شهری اشاره شد - و مروری بر وظایف شهرداری‌ها در سطح جهان، عرصه‌های مختلفی برای خدمات شهری متصور می‌گردد. در گزارش پروژۀ تدوین شیوه‌های ارتقاء بهره‌وری خدمات شهری شهرداری‌ها که بخشی از آن به بیان عرصه‌ها و محورهای خدمات شهری اختصاص دارد، در این باره چنین آمده است:

«خدمات شهری به عنوان ابزار مدیریت توسعه شهری و نیاز شهروندان و عامل اصلی تداوم حیات شهری، که بدون آن حیات شهری از فعالیت باز می‌ماند، آثاری چند جانبه دارد و در عرصه‌های مختلفی عمل می‌کند که عبارتند از:

الف: عرصه‌های کالبدی و بصری

ب: عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و روان‌شناختی

ج: عرصه‌های بهداشتی» (تدوین ۱۳۷۹، ۲۵)

هر یک از این عرصه‌ها نظامی سلسله‌مراتبی دارد و با توجه به تقسیمات کالبدی شهر تفاوت می‌کند. براساس این تقسیمات خدمات شهری به خدمات محله‌ای، خدمات ناحیه‌ای، خدمات منطقه‌ای، خدمات مربوط به مرکز شهر و خدمات مربوط به حومه شهر تقسیم می‌گردد.

اما در مجموع با توجه به عرصه‌های پیش گفته می‌توان محورهایی را که در دنباله ذکر می‌شود، در ذیل هر عرصه خدمات شهری تعریف کرد:

#### ۱- محورها و خدمات شهری در عرصه کالبدی:

الف - در حوزه زیرساختی و زیربنایی

۱- پروژه‌های آبرسانی (آب سرد و گرم)

۲- پروژه‌های هدایت پساب‌های شهری و فاضلاب و عملیات بازیافت آنها

۳- پروژه‌های انتقال انرژی (برق، گاز، نفت، گازویل، ...)

۴- پروژه‌های اداره بنادر و تسهیلات بندری

نظام‌های متفاوت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی  
اهداف متفاوتی را نیز در زمینه خصوصی سازی برای  
کشورهای مختلف پدید می‌آورند

- ۵- پروژه مدیریت سوانح (آتش نشانی، کنترل سیل و زلزله، ...)
  - ۶- پروژه کنترل توسعه شهری
  - ۷- پروژه مدیریت سیستم‌های انهدام زباله (زباله‌های بیمارستانی و صنعتی) و عملیات بازیافت
  - ۸- ایجاد کشتارگاه‌ها و کنترل زیست محیطی آنها
  - ۹- گورستان‌ها
  - ۱۰- ترمینال‌های بار و مسافر
- ب- در حوزه مدیریت زمین و کاربری آن
- ۱- برنامه‌ریزی کاربری زمین و کنترل زمین و مستغلات
  - ۲- مدیریت ارشادی بر زمین‌های عمومی و خصوصی
  - ۳- ایجاد مسکن، تأمین کنترل کیفیت آن و امور املاک
  - ۴- حمل و نقل عمومی (اتوبوس، تراموا، مترو، مینی‌بوس، تاکسی و عوامل پارا ترانزیت و اداره راهنمایی و ترافیک)
- ۵- نظافت شهر و جمع‌آوری زباله‌ها
  - ۶- مراکز پذیرایی و جهانگردی (رستوران‌ها، هتل‌ها، مسافرخانه‌ها و ...)
  - ۷- حفاظت محیط زیست (جلوگیری از آلودگی سر و صدای اتومبیل‌ها، آلودگی رودخانه‌ها، آلودگی هوا، گسترش فضای سبز، بازدید فنی اتومبیل‌ها، ...)
  - ۸- امکانات ورزشی
  - ۹- ایجاد مراکز فرهنگی و تفریحی (نمایشگاه‌ها، موزه‌ها، تئاتر و کنسرت، ...)
  - ۱۰- مراکز مذهبی
  - ۱۱- امور تجاری
- پ- در حوزه فرم و فضای شهری
- ۱- ایجاد فضاهای شهری و تأمین فضاهای مناسب برای تقویت زندگی عمومی اجتماعی
  - ۲- هویت بخشی و ممانعت از اغتشاش فضایی
  - ۳- زیباسازی شهری
  - ۲- محورهای خدمات شهری در عرصه‌های اجتماعی- اقتصادی و فرهنگی
  - ۱- فعالیت‌های عام المنفعه و نواختانه‌ها
  - ۲- نظارت بر امور حنفی و رفاه اجتماعی
  - ۳- امور جوانان و تشویق آنها به فعالیت‌های فرهنگی و مشارکت اجتماعی و حضور در مراکز جوانان
  - ۴- بیمه همگانی
  - ۵- ایجاد باغ وحش
  - ۶- نظارت بر انجمن‌ها
  - ۷- جمع‌آوری و نگهداری و متکدیان
  - ۸- دارالتأدیب‌ها
  - ۹- امور سالمندان
  - ۱۰- امور املاک، زمین، مستغلات و اجاره

### ۳- محورهاى خدمات شهري در عرصه بهداشتى

- ۱- کنترل كيفيت كالاهاى مصرفى در سطح شهر
- ۲- جلوگیری از شیوع امراض شهري
- ۳- کنترل مواد غذایى

#### ب- عرصه‌ها و محورهاى خدمات شهري براساس قانون شهردارى مصوب ۱۳۳۴

براساس ماده ۵ قانون محاسبات عمومى کشور، شهردارى سازمانى عمومى و غير دولتى است که استقلال و شخصيت حقوقى دارد و زیر نظر شورای شهر که منتخب مردم است و با نظارت وزارت کشور، برای انجام وظايف خود در شهرهاى واجد شرايط تاسيس مى گردد. در هر جا که تعداد و تمرکز جمعيت به حدى برسد که تأمين نيازهاى مشترک به شکل انفرادى ممکن نباشد، نهادى برای مديريت تأمين نيازهاى مشترک شکل مى گيرد؛ که در ايران به اين نهاد شهردارى گفته مى شود. از نظر تاريخى کلاتر، محاسب، داروغه و نسچى باشى عناصرى بوده‌اند که انجام امور خدماتى شهرها را بر عهده داشته‌اند. اما نخستين نهاد رسمى برای برآورده ساختن نيازهاى مشترک خدماتى شهروندان در زمان قاجار تشکيل گرديد. در آن دوران سازمانى با عنوان احتسابيه که دو شعبه تنظيم و احتسابى داشت تشکيل شد که از جمله وظايف اصلى آن مى توان به نظافت و تأمين روشنایى معابر شهري اشاره کرد. در پى تحولاتى که پس از انقلاب مشروطه به وقوع پيوست، قانونى با عنوان بلديه در مجلس شوراى ملى در سال ۱۲۸۶ به تصويب رسيد که براساس آن شهروندان افرايى را با عنوان اعضاى انجمن بلدى برای اداره امور شهرها انتخاب مى کردند. رئيس انجمن بلدى با عنوان کلاتر در واقع مدير شهر محسوب مى گرديد و براساس قانون بلديه موظف به ايفائى مسئوليت‌هاى بود که هدف اصلى آنها به تعبير قانون مذکور، «حفظ منابع شهرها و ايفائى خواجه‌الهاى شهرنشين» بود. آخرين قانون مربوط به شهردارى در ۱۱ تيرماه ۱۳۳۴ به تصويب مجلس رسيد که در ماده ۵۵ آن وظايف شهردارى آمده است. اين ماده بيانگر خدماتى است که شهردارى مسئول تأمين آن برای شهروندان است. در اینجا - بر طبق ماده ۵۵ - به برخى از اين وظايف اشاره مى شود:

- ۱- ايجاد خيابان‌ها و كوچه‌ها و ميدان‌ها و باغ‌هاى عمومى و مجارى آب، و توسعه معابر
  - ۲- تكييف و نگاهدارى و تسطیح معابر و انهار عمومى و مجارى آب‌ها و قاضلاب و تنقيه قنوات مربوط به شهر و تأمين آب و روشنایى با وسايل ممکن، و جلوگیری از سد معابر
  - ۳- مراقبت و اهتمام در نصب برگه قيمت روى اجناس، جلوگیری از فروش اجناس فاسد و معلوم کردن آنها
  - ۴- مراقبت در امور بهداشت ساکنان شهر
  - ۵- جلوگیری از گدايى و واداشتن گدايان به کار و توسعه آموزش عمومى
  - ۶- تاسيس مؤسسات بهداشتى و تعاونى و فرهنگى مانند نوانخانه و پرورشگاه يتيمان و درمانگاه، بيمارستان امراض ساريه و شيرخوارگاه و تيمارستان و کتابخانه و کلاس‌هاى اکابر و کودکان و امثال آن ...
  - ۱۳- ايجاد غسلخانه و گورستان و تجهيز وسايل حمل اموات و مراقبت و انتظام امور آنها.
  - ۱۴- اتخاذ تدابير مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سيل و حريق و ... (نوح قانون، ۱۳۷۷)
- وظايف گسترده‌اى که قانون برای شهردارى‌ها بر شمرده است، در طى زمان کاهش يافت و درآمدهاى نفتى و تمرکز قدرت از سوى، و نالامادگى شهروندان ايرانى برای اداره امور خود از سوى ديگر، موجب گرديد که به تدريج سازمان‌هاى تازه تشکيل شده دولتى وظيفى را که منطقاً سازمان‌هاى محلى عهده‌دار انجام آنها هستند، خود بر عهده بگيرند. براساس تحليلى آمارى از وظايف شهردارى‌ها، اينها در زمان حاضر از ۵۲ وظيفه قانونى شان تنها ۳۹/۶ درصد را به شکل مستقل و ۱۳ درصد را به طور مشترک با بخش خصوصى انجام مى دهند (جدول شماره ۱). اين در حالى است که با توجه به افزايش جمعيت و تغيير كيفى تركيب آن به سوى گروه‌هاى آموزش ديده و بروز تحولاتى مانند جوانى بسيار جمعيت، وظايف شهردارى از ۴۵ سال پيش به اين سو تغييرى نيافته و بررسى کلان وضعيت آنها نشانگر تضعيف و محدود شدن حيطه عمل و قدرت آنها در سطح شهرهاست. در هر حال فعاليت‌هاى خدمات شهري شهردارى‌ها براساس قانون به چهار عرصه زير تقسيم مى شود که هر يك در بردارنده فعاليت‌هاى است:
- الف - خدمات بهداشتى: شامل نظافت معابر و فضاهای شهري، جمع‌آوری زباله، اداره کشتارگاه‌ها، اداره گورستان و غسلخانه، و مبارزه با آلودگى‌هاى زيست محيطى.



جدول شماره ۲: برخی از وظایف شهرهای بزرگ ایران

ردیف	نام شهر و نام	وظایف و خدمات شهری
۱	تهران - شهرداری	۱. نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی و خدمات شهری ۲. نظارت بر اجرای طرح‌های فرهنگی و اجتماعی ۳. نظارت بر اجرای طرح‌های آموزشی و پژوهشی ۴. نظارت بر اجرای طرح‌های ورزشی و تفریحی ۵. نظارت بر اجرای طرح‌های بهداشتی و درمانی ۶. نظارت بر اجرای طرح‌های ترافیکی و حمل و نقل ۷. نظارت بر اجرای طرح‌های امنیتی و انتظامی ۸. نظارت بر اجرای طرح‌های زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۹. نظارت بر اجرای طرح‌های معماری و هنری ۱۰. نظارت بر اجرای طرح‌های گردشگری و تفریحی ۱۱. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات اجتماعی و رفاهی ۱۲. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات بهداشتی و درمانی ۱۳. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات فرهنگی و آموزشی ۱۴. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ورزشی و تفریحی ۱۵. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ترافیکی و حمل و نقل ۱۶. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات امنیتی و انتظامی ۱۷. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۱۸. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات معماری و هنری ۱۹. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات گردشگری و تفریحی ۲۰. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات اجتماعی و رفاهی ۲۱. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات بهداشتی و درمانی ۲۲. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات فرهنگی و آموزشی ۲۳. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ورزشی و تفریحی ۲۴. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ترافیکی و حمل و نقل ۲۵. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات امنیتی و انتظامی ۲۶. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۲۷. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات معماری و هنری ۲۸. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات گردشگری و تفریحی ۲۹. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات اجتماعی و رفاهی ۳۰. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات بهداشتی و درمانی ۳۱. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات فرهنگی و آموزشی ۳۲. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ورزشی و تفریحی ۳۳. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ترافیکی و حمل و نقل ۳۴. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات امنیتی و انتظامی ۳۵. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۳۶. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات معماری و هنری ۳۷. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات گردشگری و تفریحی ۳۸. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات اجتماعی و رفاهی ۳۹. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات بهداشتی و درمانی ۴۰. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات فرهنگی و آموزشی ۴۱. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ورزشی و تفریحی ۴۲. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ترافیکی و حمل و نقل ۴۳. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات امنیتی و انتظامی ۴۴. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۴۵. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات معماری و هنری ۴۶. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات گردشگری و تفریحی ۴۷. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات اجتماعی و رفاهی ۴۸. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات بهداشتی و درمانی ۴۹. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات فرهنگی و آموزشی ۵۰. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ورزشی و تفریحی ۵۱. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ترافیکی و حمل و نقل ۵۲. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات امنیتی و انتظامی ۵۳. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۵۴. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات معماری و هنری ۵۵. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات گردشگری و تفریحی ۵۶. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات اجتماعی و رفاهی ۵۷. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات بهداشتی و درمانی ۵۸. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات فرهنگی و آموزشی ۵۹. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ورزشی و تفریحی ۶۰. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ترافیکی و حمل و نقل ۶۱. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات امنیتی و انتظامی ۶۲. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۶۳. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات معماری و هنری ۶۴. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات گردشگری و تفریحی ۶۵. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات اجتماعی و رفاهی ۶۶. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات بهداشتی و درمانی ۶۷. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات فرهنگی و آموزشی ۶۸. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ورزشی و تفریحی ۶۹. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ترافیکی و حمل و نقل ۷۰. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات امنیتی و انتظامی ۷۱. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۷۲. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات معماری و هنری ۷۳. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات گردشگری و تفریحی ۷۴. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات اجتماعی و رفاهی ۷۵. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات بهداشتی و درمانی ۷۶. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات فرهنگی و آموزشی ۷۷. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ورزشی و تفریحی ۷۸. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ترافیکی و حمل و نقل ۷۹. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات امنیتی و انتظامی ۸۰. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۸۱. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات معماری و هنری ۸۲. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات گردشگری و تفریحی ۸۳. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات اجتماعی و رفاهی ۸۴. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات بهداشتی و درمانی ۸۵. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات فرهنگی و آموزشی ۸۶. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ورزشی و تفریحی ۸۷. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ترافیکی و حمل و نقل ۸۸. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات امنیتی و انتظامی ۸۹. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۹۰. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات معماری و هنری ۹۱. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات گردشگری و تفریحی ۹۲. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات اجتماعی و رفاهی ۹۳. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات بهداشتی و درمانی ۹۴. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات فرهنگی و آموزشی ۹۵. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ورزشی و تفریحی ۹۶. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات ترافیکی و حمل و نقل ۹۷. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات امنیتی و انتظامی ۹۸. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات زیست‌محیطی و حفاظت از منابع طبیعی ۹۹. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات معماری و هنری ۱۰۰. نظارت بر اجرای طرح‌های خدمات گردشگری و تفریحی

مستند به: سازمان شهرداریها و دهیانه‌های کشور، تهران، ۱۳۷۹، ص ۱۰۰. (مستند به: سازمان شهرداریها و دهیانه‌های کشور، تهران، ۱۳۷۹، ص ۱۰۰)

تنها شهرداری‌های شهرهای بزرگ و متوسط، با بررسی قبلی و برنامه‌ریزی شده اقدام به جلب مشارکت بخش خصوصی و واگذاری انجام برخی از امور خدماتی شهرداری کرده‌اند، و در دیگر شهرداری‌ها مطالعه چندانی در این خصوص انجام نشده است

### ۹- اهمیت خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری‌ها

«در طی دو دهه گذشته خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی از عملی نوآورانه به سنتی جهانی بدل گشته است. بیشتر از ۱۰۰ دولت سهام خود را در شرکت‌ها به سرمایه گذاران خصوصی فروخته‌اند.» (Megginson, 2000). این سنت جهانی دامنگیر خدماتی هم که شهرداری‌ها ارائه می‌کردند، بوده است. (اغلب از این موضوع بحث می‌شود که تحت شرایط معینی خصوصی سازی از طریق عقد بیمان می‌تواند هزینه‌ها را کاهش دهد و شواهد تجربی معناداری این ادعا را تقویت می‌کنند.) (Hirsch, 2000). تقریباً تمامی «بوم‌مندی‌هایی را که برای خصوصی سازی شرکت‌های دولتی بر شمرده می‌شود - مانند منطقی کردن ساختار اداری، کاهش فشار بر بودجه، تجهیز منابع مالی، استفاده کارآمد از تخصص‌های موجود، ایجاد انگیزه برای فعالیت‌ها و از همه مهم‌تر افزایش کارایی - برای خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری‌ها نیز می‌توان بر شمرده. در زمان حاضر شهرداری‌های کشورهای توسعه یافته با تورم شدید نیروی انسانی به ویژه در بخش‌های خدماتی مواجه‌اند. بسیاری از این نیروهای خدماتی حتی فاقد تحصیلات ابتدایی‌اند. این عامل سبب شده است که تأمین هزینه‌های خدمات شهری در شهرداری‌ها بسیار گران باشد و از سوی دیگر تلاطم این وضعیت سبب گردیده که شهرداری‌ها رفته رفته از وظایف برنامه‌ریزی و مدیریت خود فاصله بگیرند و عرق در امور جاری و روزمره گردند. این وضعیت اتخاذ سیاست خصوصی سازی را در شهرداری‌ها گریز ناپذیر می‌سازد. سیاست عمومی دولت نیز در همین راستاست. برای نمونه، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹) بر کاستن از بار تصدی گری دولت تکیه دارد. در فصل اول قانون برنامه سوم با عنوان اصلاح ساختار اداری و مدیریت، در بند ۵ ماده ۱ که به بیان وظایف و اختیارات شورای عالی اداری می‌پردازد چنین آمده است:

«۵- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف راه‌سازی دولت از تصدی‌های غیر ضروری و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر» (قانون ...، ۱۳۷۹، ص ۱۰).

در فصل دوم این قانون نیز با عنوان ساماندهی شرکت‌های دولتی، آمده است:

«به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیر ضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه ... اقدام کند.» (قانون ...، ۱۳۷۹، ص ۱۵).

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۳ پاییز ۱۳۷۹



در مجموع دو فصل از ۲۶ فصل قانون برنامه سوم - یعنی فصل دوم و فصل سوم، با عنوان واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی - به بحث واگذاری و خصوصی سازی می پردازد. به عبارت دیگر سیاست دولت در برنامه سوم، کاستن از بار تصدی گری خود و واگذاری امور به بخش خصوصی و شهرداری هاست. در ماده ۱۳۶ این قانون آمده است:

«ماده ۱۳۶ - به دولت اجازه داده می شود با توجه به توانایی های شهرداری ها، آن گروه از تصدی های مربوط به دستگاه های اجرایی مرتبط با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی ربط به شهرداری ها واگذار کند» (قانون ... ۱۳۷۹، ۱۰۱).

در حالی که دولت خواهان کاستن بار تصدی گری خود است، در نظر دارد امور مربوط به مدیریت شهری را که در سال های گذشته از شهرداری ها گرفته بود، به آنها واگذار کند. در صورت تحقق این هدف، وظیفه شهرداری ها بیش از گذشته سنگین می شود و با توجه به این مسئله و برای پاسخگویی شایسته به نیازهای شهروندان، باید به ناگزیر در پی روش هایی برای انجام خدمات بهینه و کارا برآید، که از مهم ترین این روش ها خصوصی سازی است.

از این رو با لحاظ حرکت جهانی به سوی خصوصی سازی خدمات شهرداری و سیاست های برنامه سوم کشور، توجه شهرداری ها به موضوع خصوصی سازی اهمیتی دوچندان می یابد.

جدول شماره ۱ - وضعیت استان های کشور در زمینه تجارب خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها

ردیف	استان	خدمات شهرداری های فزاری تجربه	سخت شهرداری های فزاری تجربه (به درصد)	کلاس تجربه
۱	تهران	۳	۳۷	۱
۲	خراسان	۲	۲۲	۲
۳	چهارمحال و بختیاری	۲	۱۲	۳
۴	ارمنستان	۲	۲۷	۴
۵	آذربایجان	۱	۱۹	۵
۶	کوبان	۱	۱۲	۶
۷	مرکزی	۱	۱۹	۷
۸	اردبیلان شرقی	۱	۱۱	۸
۹	گسلی	۱	۱۸	۹
۱۰	مرکزی	۵	۹۲	۱۰
۱۱	همدان	۴	۱۱	۱۱
۱۲	کنکوت	۳	۹۲	۱۲
۱۳	همدان	۳	۵۵	۱۳
۱۴	خراسان شمالی	۱	۱۹	۱۴
۱۵	کرمانشاه	۳	۵۵	۱۵
۱۶	بوشهر	۱	۱۹	۱۶
۱۷	زنجان	۱	۱۹	۱۷
۱۸	آذربایجان غربی	-	-	-
۱۹	کردکویه و بویراحمد	-	-	-
۲۰	سیستان و بلوچستان	-	-	-
-	مجموعاً	۵۳	۱۰۰	-

۱ - در این جدول در پاسخگویی شهرداری متوجه به میزان پررنگ شده، تجارب این شهرداری و ارزش تصدی قابل استفاده بوده است.

۲ - تجربه این شهرداری به اندازه تصدی های فزاری خاص نیست و این به اندازه تجارب و تجربی اعتبار است.

۳ - در استان پررنگ شده تجارب را خودت انجام داد.

#### ۱- برخی تجارب های خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها

شهرداری های کشورهای از سال های گذشته تجربه همکاری با بخش خصوصی را نداشته اند و به طور معمول انجام تعدادی از فعالیت های عمرانی مانند آسفالت خیابان ها را در قالب قرار داد یا پیمانکاری به بخش خصوصی می سپردند. اما در طی چند سال اخیر «برخی از فعالیت های خدماتی شهرداری ها نظیر حفاظت و نگهداری فضای سبز، نظافت و بهداشت شهری، ترافیک و حمل و نقل عمومی شهری و حتی واگذاری مدیریت برخی از سازمان ها به صورت پیمانی به بخش خصوصی» (بررسی ... ۱۳۷۸، ۲) واگذار گردیده است. در سال ۱۳۷۷ مرکز

مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور برای شناخت تجربه های خصوصی سازی شهرداری های کشور مطالعه ای مقدماتی را با عنوان «بررسی تجربه های خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها» انجام داد. با توجه به اینکه این مطالعه نخستین بررسی موضوع در نوع خود درباره خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها به شمار می رود، در زیر نتایج اصلی آن به اختصار بیان می شود:

برسنتنامه این تحقیق از طریق معاونت های امور عمرانی استانداری ها برای تمامی شهرداری های کشور ارسال شد. از میان تعداد ۶۷۶ شهرداری آن سال، ۵۴ شهرداری (۱۲/۵ درصد از تعداد کل شهرداری ها) پرسشنامه های ارسالی را تکمیل کردند و به مرکز مطالعات عودت دادند. جدول شماره ۴ وضعیت شهرداری های کشور را بر حسب استان، که دارای تجربه در زمینه خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها بوده اند، نشان می دهد. با مروری بر این تجربه ها، می توان اذعان داشت: «بعضی از فعالیت های واگذار شده به بخش خصوصی از قبیل نظافت و نگهداری ادارات شهرداری، سرویس نهار خوری، امور مختبراتی، پشتیبانی سامانه های رایانه ای شهرداری ها، خدمات چاپ و تکثیر، و نظایر اینها به شهرداری ها و کارکنان آن مربوط می گردد؛ و بخش عمده ای نیز همچون ایجاد و نگهداری فضای سبز شهری، نظافت معابر، جمع آوری زباله، تعمیر ماشین آلات شهرداری، خدمات حمل و نقل عمومی درون شهری با حیات شهروندان و محیط زیست ارتباط پیدا می کند. مروری بر تجارب و سوابق همکاری و مشارکت بخش خصوصی در انجام امور خدماتی شهرداری ها، نشان می دهد که در بین فعالیت های واگذار شده اموری از قبیل نگهداری، ایجاد و توسعه فضای سبز، نظافت معابر و کشتار گاه، جمع آوری زباله شهری و... در نزد شهرداری ها رواج و عمومیت بیشتری داشته است.» (بررسی، ۱۳۷۸، ۱۴).

از دیگر نتایج این تحقیق باید به این نکته اشاره داشت که تنها شهرداری های شهرهای بزرگ و متوسط، با بررسی قبلی و برنامه ریزی شده اقدام به جلب مشارکت بخش خصوصی و واگذاری انجام برخی از امور خدماتی شهرداری کرده اند، و در دیگر شهرداری ها مطالعه چندانی در این خصوص انجام نشده است.

جدول شماره ۴ نشانگر شکل حقوقی خصوصی سازی خدمات شهری در نزد شهرداری های تحت مطالعه است. جدول نشان می دهد که بیشتر واگذاری ها به شکل پیمانی بوده و در مرتبه بعدی مناقصه قرار داشته است.

#### ۱۱- سودمندی ها و کاستی های خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها

بر اساس نتایج مطالعه پیش گفته، مهم ترین سودمندی های واگذاری فعالیت های خدماتی به بخش خصوصی، عبارت بوده است از:

- بهبود کیفیت خدمات رسانی
- آرازان تر تمام شدن خدمات دهی
- سهولت و سرعت در خدمات رسانی
- فراهم شدن فرصت کافی برای شهرداری ها برای نظارت، هدایت، مدیریت و کنترل عملیات خدمات رسانی
- کاهش شدن دغدغه شهرداری ها در کنترل و اداره حجم بالای نیروی انسانی شاغل در بخش های واگذار شده

- افزایش کارایی و بازدهی شرکت ها و پیمانکاران خصوصی برای دستیابی به منافع بیشتر

- فراهم شدن زمینه های رقابت نزد پیمانکاران و شرکت های خصوصی (غیر انحصاری شدن انجام خدمات) و در نتیجه بهبود و اصلاح نظام خدمات رسانی به شهروندان.

در مقابل این سودمندی ها، مطالعه نشان داده که واگذاری فعالیت های خدمات شهری به بخش خصوصی، کاستی های زیر را نیز به دنبال داشته است:

- افزایش هزینه های شهرداری
- کاهش کیفیت خدمات رسانی
- ایجاد نارضایتی بین شهروندان
- عدم رعایت همه جانبه مسائل بهداشتی در واگذاری برخی خدمات
- توجه به منافع اقتصادی بیشتر، و نه کیفیت کار
- افزایش مبلغ تعدید قرارداد پس از انقضای مهلت آن
- ایجاد مازاد نیروی انسانی (پرستل) در شهرداری ها.



جدول شماره ۵ پیغامدهای مثبت و منفی ناشی از واکنش‌های فعالیتی‌های خدماتی به بخش خصوصی (برخی استان‌های نمونه)

استان	شهرداری یا سازمان تابعه	نوع خدمت/خدمات و ادارات شه	پیامدهای مثبت					پیامدهای منفی	
			بهره‌مندی مستشاران	ارزیابی مشاوران	مدیران مدیران	اعتماد اعتماد	توانایی توانایی	توانایی توانایی	توانایی توانایی
تهران	تهران	نگهداری فضای سبز	*	*	*	*	*	*	*
		نظافت و جمع‌آوری زباله	*	*	*	*	*	*	*
		مشکلات طرحی، اجراء و نظارت	*	*	*	*	*	*	*
		مدیریت‌های شهرداری	*	*	*	*	*	*	*
		فعالیت‌های ویژه کارگروهی بررسی‌های میدانی	*	*	*	*	*	*	*
		فعالیت‌های عمومی	*	*	*	*	*	*	*
		نظارت شهری	*	*	*	*	*	*	*
		نگهداری	*	*	*	*	*	*	*
		رستوران و اقامت‌گاه	*	*	*	*	*	*	*
		تاکسی سرویس	*	*	*	*	*	*	*
اصفهان	اصفهان	نظافت	*	*	*	*	*	*	*
		سبز و فضای سبز	*	*	*	*	*	*	*
		جمع‌آوری زباله شهری	*	*	*	*	*	*	*
		خدمات عمومی	*	*	*	*	*	*	*
		نظافت فضای شهری	*	*	*	*	*	*	*
		نظافت معابر	*	*	*	*	*	*	*
		جمع‌آوری زباله	*	*	*	*	*	*	*
		خدمات نظافتی	*	*	*	*	*	*	*
		جمع‌آوری زباله	*	*	*	*	*	*	*
		نگهداری فضای سبز	*	*	*	*	*	*	*
تهران	تهران	نگهداری فضای سبز	*	*	*	*	*	*	*
		مدیریت‌های شهرداری	*	*	*	*	*	*	*
		مدیریت‌های شهرداری	*	*	*	*	*	*	*
		مدیریت‌های شهرداری	*	*	*	*	*	*	*
		مدیریت‌های شهرداری	*	*	*	*	*	*	*
		مدیریت‌های شهرداری	*	*	*	*	*	*	*
		مدیریت‌های شهرداری	*	*	*	*	*	*	*
		مدیریت‌های شهرداری	*	*	*	*	*	*	*
		مدیریت‌های شهرداری	*	*	*	*	*	*	*
		مدیریت‌های شهرداری	*	*	*	*	*	*	*

جدول شماره ۵ سودمندی‌ها و کاستی‌ها را برای شهرداری در زمینه واکنش‌های فعالیتی‌های خدمات شهری به بخش خصوصی به شکل مقایسه‌ای در چند شهرداری نشان داده است. از آنجا که این مطالعه در سطحی کلان به بررسی موضوع پرداخته است، امکان ارزیابی و تعیین دقیق موارد سودمندی‌ها و کاستی‌های خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری‌ها میسر نیست. به عنوان نمونه، نمی‌توان این برداشت را داشت که در مجموع از میان سودمندی‌ها و زیان‌های واکنش‌های خدمات شهری، باید در نهایت کدام طریق برگزیده شود. برای ادامه سیاست یا کنار گذاشتن آن، و یا انجام برخی تعدیلات در این زمینه، به نظر می‌رسد مدیریت شهری هر شهر باید با لحاظ جمیع جهات ملاحظاتی که کاهش هزینه‌ها، رضایت شهروندان و مشکلات ناشی از بیکاری کارکنان قبلی شهرداری و نظایر اینها، تصمیم مناسب را اتخاذ کند. یکی از مشکلات مورد اشاره شهرداری‌های مورد مطالعه، پدید آمدن نیروی انسانی سازا در شهرداری است. اینها کسانی هستند که به واسطه واکنش‌های انجام خدمت به بخش خصوصی کار خود را از دست داده‌اند. این مشکل، مشکلی عام است و به نظر می‌رسد تمامی شهرداری‌های جهان با آن مواجه باشند. برای نمونه در یک مقاله تحقیقی نوشته ورنر هیرش و اوان اوزبورن با عنوان «خصوصی سازی خدمات حکومتی: مقاومت گروه فشار و شفافیت خدمات» که در مجله پژوهش کار در بهار ۲۰۰۰ میلادی به چاپ رسیده، به موضوع مقاومت اتحادیه‌های کارگری در مقابل خصوصی سازی خدمات

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۳ / پاییز ۱۳۷۹

## اهداف خدمات شهری عبارتند از:

الف - تأمین بهداشت شهر.

ب - تأمین امکانات و تسهیلات اجتماعی،

رفاهی و فرهنگی.

پ - کمک به توسعه اقتصادی.

این سه هدف را می توان در پوشش هدفی کلان با عنوان «تأمین نیازهای شهروندان و ایجاد شهر سالم» گنجاند

فهرست منابع

الف - فارسی

۱- پاکدامن، رضا، جنبه های کاربردی خصوصی سازی، مجمع علمی و فرهنگی مشهد، تهران، ۱۳۷۲.

۲- حسن پور، رضا، بررسی تجربی جنبه های خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها، مرکز مطالعات و بررسی های شهری وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۸.

۳- شهرداری های ایران، سازمان و نظام و منابع درآمدی، مرکز مطالعات و بررسی های شهری وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۰.

۴- فرحنگ، سحر، شهرتاریک، مرکز مطالعات اقتصادی، نشر آریز، تهران، ۱۳۷۱.

۵- کاتوزیان، پروین، سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۸)، سازمان برنامه و بودجه، تهران، چاپ دوم، ۱۳۸۱.

۶- کاتوزیان، پروین، درآمدی بر جامعه شناسی توسعه محسن لاری، فرهنگ معاصر، تهران، ۱۳۷۱.

۷- کاتوزیان، پروین، امکان سازی و انگیزی وظیفه جدید شهرداری ها، مرکز مطالعات و توسعه شهری شهرداری وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۹، منتشر شده.

۸- کاتوزیان، پروین، تحولات شهری ایران، خدمات شهری شهرهای بزرگ، مرکز مطالعات و بررسی های شهری وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۹، منتشر شده.

۹- لغویان، قاسم، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران، انتشاره، ۱۳۷۲.

۱۰- باغی، طهمینه، محمود، خصوصی سازی با ترکیب مطلوب، دولت و بازار، مؤسسه مطالعات و پژوهش های دولتی، تهران، ۱۳۷۲.

۱۱- مجموعه کلمات تخصصی و مترادف، فرهنگ لغوی و خدمات محاسباتی، انتشارات فردوس، تهران، ۱۳۷۸.

۱۲- حبیبی، دانا، مطالعه ای بر روی خصوصی کردن شرکت های دولتی، کتاب ماه، تهران، ۱۳۸۱.

۱۳- Hirsch, Werner and Osborne, Evaz

Privatization of government Services: Pressure-group resistance and service transparency, Journal of Labour Research, Spring 2000.

14- Megginson, William: Privatization, Foreign policy, Spring 2000.

شهرداری ها پرداخته شده است. در ایران به سبب ضعف اتحادیه های کارگری و عدم گستردگی خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها و تنگی گستره آن، این مسئله چندان حاد نیست اما با توجه به لزوم رسیدگی به کارکنان شهرداری که به سبب خصوصی سازی مشاغل خود را از دست می دهند، لازم است که مدیران شهری برخی تدابیر مانند کمک به تشکیل کارکنان بیکار شده در شرکت های خدماتی را اتخاذ کنند.

### نتیجه گیری

با توجه به مباحثی که بیان شد، می توان موارد زیر را به عنوان نتیجه این بررسی بوشمرد:

۱- خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها، حرکتی جهانی است و عمده ترین اهداف آن کاستن از هزینه های دولت محلی و افزایش کارایی ارائه خدمات است.

۲- خدمات شهری شهرداری ها در زمره کالاهای و خدمات عمومی قرار دارند، و به رایگان یا با هزینه اندک در اختیار شهروندان قرار می گیرند.

۳- تأمین مناسب و بهینه خدمات شهری نقشی اساسی در توسعه کشورها دارد.

۴- تعدادی از خدمات شهری شهرداری ها مانند تأمین بهداشت و نظافت شهری و خدمات ایمنی و آتش نشانی، آستانه تحریک پذیری بالایی دارند و عدم تأمین مناسب آنها مخاطرات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در پی خواهد داشت.

۵- در زمینه خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها، مطالعات علمی و نظری کمتری نسبت به خصوصی سازی شرکت های بزرگ صورت گرفته است.

۶- خصوصی سازی خدمات شهری شهرداری ها نیاز به مطالعات و بررسی های علمی و کارشناسی در سطوح کلان و محلی دارد.

۷- به نظر می رسد شرکت های خصوصی توانمند و مجهز برای برعهده گرفتن خدمات شهری شهرداری ها در ایران وجود نداشته باشند؛ و بخش خصوصی نیز کمتر علاقه ای به وارد شدن به این بخش داشته باشد.

۸- در صورت تحقق ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم، وظایف شهرداری ها در زمینه تأمین خدمات شهری افزایش پیدا خواهد کرد. با توجه به اهمیت کارایی و هزینه خدمات شهری، خصوصی سازی از راهکارهایی خواهد بود که می تواند در این زمینه ها سودمند واقع شود.

۹- وزارت کشور با توجه به مسئولیت قانونی برای راهنمایی و نظارت بر شهرداری ها باید با تجهیز واحدهای ستادی وابستاتی خود به راهنمایی، هدایت و نظارت شهرداری ها در زمینه خصوصی سازی بپردازد.

# منابع تأمین اعتبار فصل عمران شهری

بررسی برنامه های دوم و سوم توسعه کشور

نشرام سعادت آملی

پس از تصویب برنامه سوم توسعه و تعیین منابع تأمین اعتبار فصل عمران شهری، نحوه تأمین منابع مورد نیاز اجرای برنامه‌های فصل عمران شهری و تحقق اهداف کمی فصل، یکی از اساسی‌ترین دغدغه‌های مدیریت شهری است. با توجه به این نکته مهم که فقط ۳۰ درصد از اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها به تحقق اهداف شاخص‌های پیش‌بینی شده برنامه دوم تخصیص یافته و ۷۰ درصد این اعتبارات نیز در طرح‌های خارج از برنامه هزینه شده است، این موضوع اهمیت مضاعف می‌یابد.

به نظر می‌رسد اکنون که شهرداری‌های کشور در آغاز راه تدوین برنامه پنج ساله توسعه و عمران شهرها - طبق دستورالعمل وزارت کشور - قرار دارند، دقت در برنامه‌ریزی و همچنین تخصیص منابع اعتبار پیش‌بینی شده برنامه سوم به برنامه‌ها و طرح‌های لازم‌الاجرا برای تأمین ضروری‌ترین و اولویت‌دارترین نیازهای عمرانی شهرهای کشور، اهمیت فراوان دارد.

قسمت‌های اول تا سوم مقاله حاضر، به بررسی منابع تأمین اعتبار فصل عمران شهری برنامه دوم توسعه براساس عملکرد قطعی پنج‌ساله فصل اختصاص دارد و شکل کامل و اصلاح شده گزارشی است که نگارنده مقاله در سال ۱۳۷۷ در جریان تدارک برنامه سوم کشور تهیه و به مراجع ذی‌ربط کشور ارائه کرده است. قسمت چهارم این مقاله نیز به بررسی اجمالی وضعیت تجهیز و تخصیص منابع سرمایه‌ای فصل عمران شهری در برنامه سوم (طبق سند مصوب در بخش عمران شهری) پرداخته است.

قسمت اول: پیش‌بینی منابع و عملکرد

از میان منابع مختلف اعتبار پیش‌بینی شده برای تحقق اهداف و شاخص‌های برنامه‌های فصل عمران شهری در برنامه دوم توسعه، دو منبع اعتبار به شرح زیر مورد بررسی قرار گرفته است که مورد نیاز برنامه‌ریزی این فصل در کمیته عمران شهری برنامه پنج ساله سوم توسعه بوده است:

۱- کمک دولت به طرح‌های عمران ملی به مبلغ کل ۶۹۴/۵ میلیارد ریال، تقریباً به میزان ۱۰٪

۲- سایر منابع (اعتبارات شهرداری‌ها) به مبلغ کل ۶۱۰۷/۲ میلیارد ریال، تقریباً به میزان ۹۰٪

وضعیت پیش‌بینی اعتبار سالیانه کمک دولت و اعتبار از محل بودجه شهرداری‌ها، در جدول شماره ۱ نشان داده شده است. اعتبارات دولتی به صورت اعتبارات ملی تخصیص یافته و سهم اعتبارات شهرداری‌ها نیز می‌بایست از اعتبارات عمرانی بودجه سالیانه آنها در عمران شهری، به اجرای طرح‌های مربوط تخصیص داده

شرح	۱۳۷۲		۱۳۷۳		۱۳۷۴		۱۳۷۵		۱۳۷۶	
	پیش‌بینی جاری	عمرانی جاری	پیش‌بینی جاری	عمرانی جاری	پیش‌بینی جاری	عمرانی جاری	پیش‌بینی جاری	عمرانی جاری	پیش‌بینی جاری	عمرانی جاری
در مجموع دولت	۹۷۲	۹۰۹/۱	۹۷۲	۹۰۹/۱	۱۲۰	۱۱/۱	۱۲۰	۱۰۰/۱	۱۲۰	۱۰۰/۱
سایر منابع شهرداری	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
جمع	۹۷۲	۹۰۹/۱	۹۷۲	۹۰۹/۱	۱۲۰	۱۱/۱	۱۲۰	۱۰۰/۱	۱۲۰	۱۰۰/۱

شود. لذا عملکرد اعتبارات در جهت تحقق اهداف برنامه (بدون توجه به کمیت حجم عملیات و شاخص‌های مریوطه به آن) در ۶ برنامه فصل به شرح جدول شماره ۲، مورد ارزیابی قرار گرفته است. قبل از آن شایان ذکر است که به علت عدم امکان دسترسی به اعتبارات تخصیص یافته به برنامه‌های مذکور از محل بودجه سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها، سهم اعتبارات شهرداری‌ها در واقع اعتباراتی است که در بودجه خود شهرداری‌ها در برنامه‌های فصل عمران شهری لحاظ گردیده است.

با جمع‌بندی اعتبارات تخصیص یافته به برنامه‌های مذکور در دو بخش اعتبارات دولتی و سایر منابع (شهرداری‌ها)، جمع اعتبارات تخصیصی برنامه دوم به شرح زیر استخراج می‌گردد:

هر چند در برنامه چنین پیش‌بینی شده بود که ۹۰٪ منابع مورد نیاز تحقق اهداف برنامه‌های فصل عمران شهری از درآمد شهرداری‌ها و فقط ۱۰٪ از منابع دولت تأمین گردد، ولی بر طبق جدول شماره ۳ مشخص می‌شود که در عمل با تخصیص مبلغ ۴۳۷۰/۱۶ میلیارد ریال اعتبار، جمعاً نزدیک به ۶۴٪ از اعتبارات پیش‌بینی شده تحقق یافته و در عین حال سهم منابع دولتی از ۱۰٪ به تقریباً ۱۴٪ تغییر کرده است. ارقام مذکور نشان می‌دهد که اعتبارات دولتی به میزان ۸۶٪ پیش‌بینی و اعتبارات شهرداری‌ها به میزان ۶۲٪ پیش‌بینی تحقق یافته است.

همچنین با مقایسه ارقام مذکور با کل بودجه‌های مربوطه مشخص می‌شود که کمک دولت در بودجه مصوب سالیانه ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ کل کشور بین ۰/۴ تا ۰/۵ درصد از بودجه کل کشور بوده و اعتبارات تخصیص یافته از منابع شهرداری‌ها برای تحقق اهداف برنامه‌های فصل عمران شهری در بودجه مصوب سالیانه ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ شهرداری‌ها بین ۱۴/۵ تا ۲۰ درصد بودجه کل شهرداری‌ها بوده است. با توجه به اینکه بودجه شهرداری‌ها به عنوان منبع اصلی تأمین اعتبارات تحقق اهداف برنامه‌های فصل عمران شهری پیش‌بینی شده است، ولی طبق جدول شماره ۸ میانگین درصد تخصیص منابع عمرانی شهرداری‌ها به این برنامه‌ها در طول برنامه کمتر از ۲۰٪ بوده است و در حقیقت بیش از ۷۰٪ از اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها خارج از چارچوب اهداف پیش‌بینی شده در برنامه هزینه شده است. لذا در این میان بررسی بودجه شهرداری‌های کشور برای برنامه‌ریزی منابع اعتباری تحقق اهداف برنامه سوم اهمیت می‌یابد. با توجه به مراتب پیش گفته، در قسمت دوم این گزارش با اجمال به بررسی بودجه شهرداری‌های کشور پرداخته می‌شود.

#### قسمت دوم: درآمد و هزینه شهرداری‌های کشور

در قانون شهرداری در خصوص نحوه تأمین درآمد مورد نیاز شهرداری‌ها برای اداره امور شهر و انجام وظایف محول شده به آنها حکم مشخصی وجود ندارد و در آن تصریح نشده است که شهرداری می‌بایست هزینه‌های لازم را از چه منابعی تأمین کند ولی در این زمینه مطالب پراکنده‌ای در مواد مختلف مطرح شده است که نشان می‌دهد هر شهرداری دارای بودجه‌ای است که در آن درآمدها را برای یک دوره مالی یکساله پیش‌بینی و بر آن اساس هزینه اجرای وظایف و برنامه‌های مختلف را برآورد می‌کند.

الف درآمدها و منابع تأمین اعتبار: بر طبق مفاد ماده ۳۰ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، هر شهرداری دارای تعرفه‌ای است که در آن کلیه عوارض و بهای خدمات و سایر درآمدهایی که به وسیله شهرداری و مؤسسات تابعه و وابسته به آن وصول یا تحصیل می‌شود، درج می‌گردد. در ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، درآمد شهرداری‌ها به شش طبقه تقسیم شده است، اما در دستورالعمل نحوه تهیه و تنظیم بودجه شهرداری‌های کشور (که در اجرای ماده ۲۵ آیین‌نامه مذکور به وسیله وزارت کشور ابلاغ شده است) درآمدها از نظر موضوعی به طبقات جامع‌تری تقسیم شده و بعضی از طبقات ششگانه به عناوین مشخص‌تری تفکیک گردیده و یا از تجمیع اجزای انواع درآمدهای قابل وصول در این طبقات به طبقه‌بندی جامع و مانع‌تری دست یافته است. به عنوان مثال، در ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها یکی از طبقات درآمدها، «درآمد ناشی از عوارض عمومی» است. که از نظر موضوعی







جدول شماره ۶ - اعتبارات عمرانی شهرداری‌های کشور - میلیارد ریال

شرح	۱۳۷۳		۱۳۷۴		۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷		۱۳۷۸	
	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد
اعتبارات عمرانی	۱۰۵۵	۹۱/۵	۱۳۳۲	۵۹	۱۸۲۵	۵۸/۶	۲۸۲۶	۶۱/۷۰	۲۱۵۲	۵۶/۳	۳۳۲۷	۳۷/۹
توجه نسبت به سال قبل	-	-	-	-	۳۳/۸	-	۲۹/۷۵	۵۲	۱۱/۵	-	۵/۹	-

\* درصد نسبت به کل بودجه همان سال

جدول شماره ۷ - سهم اعتبارات تخصیصی برای تحقق اهداف فصل عمران شهری از کل اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها - میلیارد ریال

شرح	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	جمع
اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها	۱۳۳۲	۱۸۲۵	۲۸۲۶	۲۱۵۲	۳۳۲۷	۱۲۵۸۲	۱۲۵۸۲
اعتبارات تخصیصی به اعتبارات تحقق اهداف برنامه‌های فصل عمران شهری	۲۸۰	۶۲۰	۶۹۷	۸۱۲	۱۱۶۵	۳۷۷۳	۳۷۷۳
نسبت درصد	۲۲/۷۵	۳۳/۶۰	۲۴/۷۰	۳۷/۷۵	۳۵/۷۵	۳۳/۸۰	۳۰

یعنی در واقع در برنامه دوم توسعه ۲۰٪ از اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها به تحقق اهداف برنامه‌های فصل عمران شهری در برنامه دوم اختصاص یافته و ۷۰٪ از آن نیز به اجرای سایر برنامه‌های عمران شهری پیش‌بینی نشده در برنامه دوم تخصیص داده شده است.

قسمت سوم - بررسی وضعیت تجهیز منابع و تخصیص اعتبارات فصل عمران شهری در برنامه سوم توسعه در بند ۷ سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در بخش عمران شهری، منابع مورد نیاز بخش عمران شهری از محل درآمد عمومی به صورت کلی درج شده است، حال با توجه به اینکه هیچ گونه محاسباتی از نحوه برآورد اعتبارات مورد نیاز در زمینه هدف‌های مهم کمی بخش در اسناد برنامه دیده نمی‌شود، لذا به نظر می‌رسد که ارقام مطرح شده بیشتر بر اساس امکانات تأمین سرمایه از منابع مختلف برآورد شده است؛ و در واقع مشخص نیست که آیا برای تحقق اهداف تکافوی می‌کند یا امکان تحقق چند درصد از اهداف مذکور را فراهم می‌سازد. بدین ترتیب با مقایسه ارقام مذکور در برنامه دوم و سوم وضعیت منابع و تخصیص آن بدین برنامه‌های مختلف مورد بررسی قرار می‌گیرد:

همان گونه که قبلاً نیز توضیح داده شد، این مقایسه بین منابع اعتبارات عمران ملی و شهرداری‌ها برای برنامه ۶ از برنامه فصل (بجز دو برنامه ایجاد تأسیسات آب آشامیدنی، و ایجاد و توسعه تأسیسات فاضلاب و برنامه بدون اعتبار توسعه تحقیقات) امکان پذیر است.

#### الف - منابع دولتی

با توجه به جداول شماره ۸ و ۹، جمع اعتبارات دولتی از محل درآمد عمومی دولت برای برنامه مذکور مبلغ

جدول شماره ۸ - تجهیز منابع سرمایه‌ای در بخش

شرح	اعتبارات سال‌های برنامه					سال پایه	تلازم منابع
	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷		
۱- درآمد عمومی	۸۰۵۶	۱۰۲۰۵	۱۱۶۶	۱۳۸۰	۱۶۸۲	۱۳۷۸	۸۰۵۶
۲- درآمد اختصاصی	-	-	-	-	-	-	-
۳- منابع داخلی شرکت‌های دولتی	۶۲	۱۶۵	۲۰۲	۲۸۰	۳۲۲	۱۳۷۸	۶۲
۴- شهرداری‌ها	۷۷۰	۹۷۷	۱۱۶۹	۱۳۶۹	۱۶۸۲	۱۳۷۸	۷۷۰
۵- شهرداری‌ها بجز خزانه	۵۷۸	۷۸۰	۹۲۰	۱۰۸۱	۱۲۸۲	۱۳۷۸	۵۷۸
۶- سایر منابع دولتی مستقیم خزانه	-	۲۰	۴۹	۱۸۸	۳۹۹	۱۳۷۸	-
۷- منابع بخش خصوصی	-	۸۲۰	۹۲۲	۱۱۲۲	۱۳۲۰	۱۳۷۸	-
۸- سایر منابع (شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی، بانک، اعتبار)	۲۰۰۰	۵۲۰۰	۶۰۰۰	۷۰۰۰	۸۲۰۰	۱۳۷۸	۲۰۰۰
جمع کل	۵۷۶۵/۵	۸۲۲۲/۵	۱۰۵۷۰	۱۲۷۲۶/۵	۱۵۲۵۵/۵	۱۳۷۸	۵۷۶۵/۵

\* دلار، بر مبنای مذکور، مبلغ ۲۲۶۲۴ میلیارد ریال در قالب برنامه بودجه‌سازی مصرف‌کننده هزینه خواهد شد.

جدول شماره ۹: تخصیص منابع سرمایه‌های در بخش

جمع استانی برنامه سوم	اعتبارات سال‌های برنامه					سال پایه ۱۳۷۸	ترکیب سرمایه گذاری
	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸		
۸۸۲۷۸	۲۲۳۷۲	۲۱۱۰۴	۸۸۲۷۸	۶۱۷۹	۱۰۰۰۰	۴۰۵۲	۱- اعتبارات عمرانی
۸۲۰۴	۲۲۷۹	۱۷۶۲	۱۵۸۰	۱۲۶۵	۸۰۸۲	۸۱۰	۲- سرمایه گذاری شرکت‌های دولتی
۵۵۷۷۸	۱۷۲۵۰	۱۷۲۵۸	۱۰۵۲۹	۸۱۰۵	۲۲۰۰	۲۳۳۷۹	۳- سرمایه گذاری بخش غیر دولتی
۵۰۲۵	۱۱۰۰	۸۵۸	۱۱۸۳	۱۲۸	۲۲۰	۲۳۷۹	- خصوصی
۸۲۰	۱۵۰	۱۵۰	۱۵۰	۱۲۰	۸۰	-	- تعاونی
۵۰۰۰	۱۶۰۰	۱۲۲۵	۹۱۵۰	۷۰۰۰	۵۳۰۰	۲۰۰۰	تهادهای عمومی غیر دولتی
۷۷۷۷۹	۲۲۴۶۰/۲	۱۷۲۲۵/۵	۱۲۷۲۶/۵	۱۰۵۷۰	۷۲۲۲/۵	۵۷۴۵/۵	جمع کل

• بخش سرمایه گذاری در بخش دولتی سال ۱۳۸۲ محل مبلغ بخش خصوصی تأمین گردیده است.  
• علاوه بر مبلغ مذکور، مبلغ ۴۶۶۱۲ میلیارد ریال در قالب برنامه بودجه‌سازی مصرف‌کننده انرژی هزینه خواهد شد.

۱۷۳۳۷/۷ میلیارد ریال است که نسبت به ۶۹۴/۵ میلیارد ریال اعتبارات پیش‌بینی شده برنامه دوم، به میزان ۱۰۴۳/۲ میلیارد ریال (معادل ۱۵۰٪) افزایش دارد و ۳۰٪ رشد میانگین سالیانه نشان می‌دهد؛ که به نظر می‌رسد نرخ‌های متغیر نیز رشد چندانی نداشته‌اند، که این نشان از ادامه همان سیاست محدودیت تخصیص منابع دولت در فصل عمران شهری دارد.

این اعتبار تأمین کننده حدود ۱۵٪ تا ۲۰٪ از کل اعتبارات مورد نیاز فصل است.

ب- سایر منابع (شهرداری‌ها)

جمع اعتبارات سایر منابع از محل درآمد شهرداری‌ها و شرکت‌های آب و فاضلاب استانی مبلغ ۵۰۰۰۰ میلیارد ریال است که با توجه به امکان تجهیز سرمایه از بودجه شهرداری‌ها به مبلغ حدود ۳۵۰۰۰ میلیارد ریال (طبق جدول شماره ۱۰) برآورد شده است.

جدول شماره ۱۰- برآورد تجهیز منابع سرمایه‌های از اعتبارات عمرانی بر وجه شهرداری‌های کشور در برنامه سوم

میلیارد ریال	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	جمع پنج ساله
	۲۲۰۰	۲۲۰۰	۵۳۰۰	۶۷۵۰	۸۶۰۰	۳۵۹۵۰

این ارقام نشان می‌دهد که برآورد منابع قابل تجهیز از درآمد شهرداری‌ها، بر اساس سهم اعتبارات عمرانی از بودجه سال پایه (۱۳۷۸) شهرداری‌ها و اعمال میانگین نرخ رشد ۲۷٪ پنج سال گذشته صورت گرفته است. بدین ترتیب می‌توان دریافت که تجهیز منابع سرمایه‌های سالیانه برای اختصاص دادن به برنامه‌های فصل عمران شهری در طول برنامه سوم (به نرخ ثابت) احتمالاً از اعتبار قابل تخصیص سال ۱۳۷۸ نیز کمتر است. با توجه به ارقام این جدول، به نظر می‌رسد که سهم عمده اعتبارات استانی متعلق به برنامه توسعه تأسیسات فاضلاب است.

با توجه به این ارقام، به نظر می‌رسد که برنامه سوم توسعه برای تحقق اهداف پیش‌بینی شده در فصل عمران شهری برای ۱۰۰٪ اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها برنامه‌ریزی کرده است (یا روی ۱۰۰٪ اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها حساب باز کرده است). وقتی به گذشته باز می‌گردیم و ملاحظه می‌کنیم که در برنامه دوم فقط ۳۰٪ از اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها به تحقق شاخص‌ها و اهداف برنامه‌های پیش‌بینی شده در فصل عمران شهری تخصیص داده شده است و ۷۰٪ بقیه به سایر برنامه‌ها، عمق مشکلات را درمی‌یابیم و متوجه می‌شویم که مدیریت شهری به‌نگیزه قوی و برنامه‌ریزی دقیقی نیاز دارد تا بتواند شهرداری‌های کشور را به سمت تحقق این اهداف سوق دهد.

ج- اعتبارات

اکنون به مقایسه اعتبارات برنامه‌های مختلف فصل در سه مرحله می‌پردازیم تا ببینیم آیا هدایت اعتبارات عمران شهری در برنامه سوم نسبت به برنامه دوم، و حرکت شهرداری‌ها در طول آن برنامه دچار دگرگونی شده است یا همان روند را طی می‌کند. نکته حائز اهمیت اینکه برخلاف برنامه دوم، منابع پیش‌بینی شده از بودجه شهرداری‌ها به برنامه‌های مختلف تخصیص نیافته و به صورت کلی دیده شده است (جدول شماره ۱۱). لذا

جدول شماره ۱۱، تخصیص اعتبار برای عمل عمران شهری در برنامه های دوم و سوم

انواع تخصیص	تخصیص اعتبار دولت در برنامه دوم		تخصیص اعتبار شهرهای		تخصیص اعتبار دولت در برنامه سوم	
	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد
برنامه توسعه شهری	۳۷۲	۶۶۰	۱۳۸۵	۴	۱۷۸۵	۱۰۰
برنامه ایجاد تأسیسات محلی	۹۲۱	۱۲۸۰	۵۰۵۲۴	۱۲۲۰	۰	۰
برنامه عبور و مرور	۳۶۱۲۱	۴۸۷۵	۱۸۱	۳۲۷۲	۳۶۵۰	۱۰۰
برنامه تأسیسات و تجهیزات شهری	۱۲۸۰	۲۰۶	۱۱۷۱۲	۱۱۶۵	۱۶۸	۱۰۰
برنامه بهبود محیط شهری	۱۹۹۱	۲۷۵	۵۸۹۲۲	۲۲۰	۱۵۶۲	۱۰۰
برنامه بهبود امور شهری و مدیریت شهری	۳۸۶۱	۸۷۰	۳۸۰۳۹	۹۰۶۰	۲۹	۱۰۰
شهرهای						
جمع	۵۹۸۸۱	۱۰۰	۳۰۳۳۳۳	۱۰۰	۱۷۳۲۷	۱۰۰

جدول شماره ۱۲، تصویر اعتبارات جاری و عمرانی بر حسب فصل و برنامه

فصل و برنامه	سال پایه	اعتبارات سال های برنامه				
		۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲
اعتبارات عمرانی ملی	۳۵۵۲	۳۷۲	۷۸۷۸	۹۰۴۹	۱۰۸۱۲	۱۲۸۲
برنامه توسعه شهری	۳۶۹	۳۷۲	۱۹۲	۱۹۲	۱۹۲	۱۹۲
برنامه ایجاد تأسیسات آب آشامیدنی	۰	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه ایجاد و توسعه تأسیسات فاضلاب	۳۶۰۹	۵۵۲۵	۳۳۲۵	۷۱۲	۵۵۰۸	۱۱۰۲
برنامه ایجاد تأسیسات حفاظتی شهرها	۷	۰	۰	۰	۰	۰
برنامه عبور و مرور شهری	۳۲۵	۷۵۱	۱۷۵۲	۲۳۵	۳۳۵	۳۳۲
برنامه تأسیسات و تجهیزات شهری	۰	۱۸	۸	۸	۰	۰
برنامه بهبود محیط شهری	۰	۱۱۷	۱۲	۲۲	۳۳	۳۳
برنامه بهبود امور شهری و مدیریت شهری	۲	۴	۵	۲	۷	۸
شهرهای						
برنامه توسعه تحقیقات	۰	۰	۰	۰	۰	۰
اعتبارات عمرانی استانی	۳۲۰۲	۳۲۸۵	۳۱۲۱	۳۰۳۳	۲۹۰۲	۲۸۱۲
۱- جمع اعتبارات عمرانی	۸۰۵۲	۱۰۲۰۵	۱۱۷۲	۱۵۷۱۲	۱۶۱۱۲	۱۶۶۳۲
۲- اعتبارات جاری	۳۲۲	۳۲۲	۳۲۲	۳۲۲	۳۲۲	۳۲۲

ملازمه بر مبلغ مذکور به میزان ۴۴۴۴ میلیارد ریال دو قالب به بندسازی مصرف انرژی مزین خواهد شد.

مقایسه مورد نظر فقط بین اعتبارات دولت در برنامه دوم و سوم و اعتبارات تخصیصی شهرداری ها در برنامه دوم میسر است (جدول شماره ۱۲).

- ۱- برنامه ریزی توسعه شهری: توجه دولت و شهرداری ها به این برنامه در برنامه دوم متعادل است ولی به نظر می رسد که دولت در برنامه سوم توجه بیشتری به این برنامه نشان داده است.
- ۲- برنامه ایجاد تأسیسات حفاظتی: توجه دولت و شهرداری ها به این برنامه در برنامه دوم متعادل است و علت حذف اعتبار در برنامه سوم، اشغال طرح های «احداث و تجهیز ایستگاه های آتش نشانی» و «تهیه و نصب شیر آتش نشانی در معابر شهری» از طرح های عمران ملی به طرح های استانی بوده است.
- ۳- برنامه بهبود عبور و مرور: این برنامه، چه در برنامه دوم و سوم دولت، و چه برای شهرداری ها در رتبه اول قرار دارد و این توجه نشان دهنده اهمیت مسائل اجتماعی و اقتصادی این برنامه است.
- ۴- برنامه تأسیسات و تجهیزات شهری: ارقام جدول مبین این است که اهداف و شاخص های پیش بینی شده در این برنامه، هم برای دولت و هم برای شهرداری ها در درجه آخر اهمیت قرار داشته است.
- ۵- برنامه بهبود محیط شهری: ارقام مندرج در بند ۴ قسمت اول این گزارش مبنی بر تخصیص بخش عمده اعتبار به فضای سبز شهری، نشان می دهد که چه سا دولت در برنامه دوم، سرمایه گذاری کلان در این برنامه را با توجه به محدودیت منابع کلی موجب کاهش اعتبارات و اهمیت برنامه بهبود عبور و مرور دانسته و اجزای آن را صلاح نمی دیده است؛ ولی در برنامه سوم با توجه به تشدید مشکلات آلودگی محیط زیست، بحران آب و ضرورت تأمین آب خام شهرها و نیز تفکیک زباله از مبدأ، توجه لازم را همانند شهرداری ها، به این برنامه نشان داده است.

۶- برنامه بهبود امور شهری و مدیریت شهری ها: ارقام جدول نشان می‌دهد که دولت توجه به این برنامه را کم کرده و ترجیح داده است که شهرداری ها خود سرمایه لازم را برای بهبود مدیریت شهری فراهم سازند.

قسمت چهارم: مسایل و مشکلات درآمد و هزینه شهرداری ها و ارائه رهنمودهای کلی

الف- مشکلات و مسائل عمده وصول درآمد در شهرداری ها

۱- عدم انجام مطالعات و پژوهش های لازم برای شناخت علمی و بنیادی مسائل و مشکلات مالی شهرداری ها.

۲- عدم بررسی جامع مالیات های محلی، مطالعه در احوال این مالیات ها، و ارتباط هر یک با خدمات و فعالیت های شهرداری ها و توجیه ضرورت واگذاری به شهرداری ها.

۳- عدم بررسی جامع استحقاق برخورداری شهرداری از عوارض بر کلیه درآمدهای بخش عمومی، که خدمات شهرداری ها به نحوی در فعالیت های مربوطه آنها مؤثرند.

۴- مشکل مدیریت و نیروی انسانی، که به عنوان یکی از مجموعه عوامل سوء در عدم شناخت از منابع بالفعل و بالقوه و ناتوانی در به کار گیری مکانیسم های مناسب در تحصیل درآمد مؤثر است.

۵- تبدیل روستاها به شهر بدون توجه به امکانات و محدودیت های موجود برای تحصیل درآمد مورد نیاز به منظور تأمین هزینه های ارائه خدمات شهری و اجرای برنامه های عمران شهری.

۶- مشکلات اجرایی در وصول درآمد شهرداری ها در سیستمی نسبتاً کهنه و ناکارآمد و غیر منطبق با سیستم های پیشرفته وصول درآمد شهرداری ها.

۷- مشکلات وصول عوارض و بهای خدمات از مؤسسات و شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی، به رغم تصویب قانون لنو ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی.

ب- مشکلات کلی مرتبط با هزینه اجرای برنامه های خدمات و عمران شهری

بخش عمده مشکلات در این زمینه، با نحوه هدف گذاری و تعیین شاخص ها برای تحقق برنامه های مختلف فصل عمران شهری مرتبط خواهد بود که این امر در چگونگی هزینه اجرای برنامه ها مؤثر است ولی چند مشکل عمده کلی نیز مستقیماً مرتبط با نحوه هزینه اجرای برنامه های عمران شهری به صورت مشترک به نظر می رسد، که می بایست مطرح شود:

۱- تهیه طرح های توسعه شهری، بدون توجه به امکانات و محدودیت های مالی شهرداری ها.

۲- عدم بر آورد دقیق حداقل هزینه های لازم برای ارائه خدمات شهری مطلوب و اجرای برنامه های ضروری بهبود محیط شهری، ایمنی و حفاظت شهری و تأسیسات و تجهیزات شهری.

۳- مشکل مدیریت و نیروی انسانی که از جمله عوامل سوء در اجرای برنامه ها و طرح های بدون اولویت و غیر ضروری، و یا اعمال مدیریت ناصحیح در اجرای پروژه ها و تحمیل بار مالی و هزینه های اضافی ناشی از آن به شهرداری است.

۴- اهداف کمی و شاخص های کلی و کلان در شیوه برنامه ریزی «از بالا به پایین» می بایست با وضعیت موجود در محدوده های منطقیای و محلی منطبق گردد و از آن، اهداف کمی و شاخص های خرد حاصل شود؛ که به علت عدم دسترسی به اطلاعات و آمار صحیح از وضعیت موجود شهرها و عدم ترسیم روش های مناسب، میسر نگردیده است.

ج- رهنمودهای کلی برای ارتقاء درآمد و منابع اعتباری شهرداری ها

همان گونه که در بند «الف» اشاره شد، متأسفانه مطالعات و پژوهش های بنیادی و علمی مناسب برای ارتقاء درآمد و منابع اعتباری شهرداری ها وجود ندارد. تنها مطالعه انجام شده بعد از انقلاب در این زمینه، طرح مطالعاتی «بررسی شیوه های افزایش درآمد و کاهش هزینه در شهرداری ها» برای مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور است که به وسیله هئندسین مشاور «هامونیا» در سال ۱۳۷۵ انجام گرفته است. مطالعه مذکور با توجه به محدودیت دامنه تحقیق و عدم دسترسی به آمار و اطلاعات کافی و کامل، تنها به بررسی کلیات موضوع پرداخته و به علت توقف در چارچوبها و دیدگاه های نظری معمول، موفق نشده است افزون بر آنچه که در مدیریت فعلی امور مالی و بودجه شهرداری های کشور به صورت پراکنده حاصل آمده، رهنمودها و راهکارهای مهمی ارائه کند.

بدین ترتیب به نظر می رسد که باید در اولین قدم به شکلی اصولی به این موضوع مهم پرداخته شود و خارج از شیوه های معمول، مانند «تفسیذات موردی وصول عوارض» و یا «صدور مجوزها و مصوبات بدون پشتوانه

مطالعاتی» و با «تشکیل ستادها و کمیته‌های بررسی درآمد خلق الساعه» و نیز «انجام مطالعات انتزاعی، بدون توجه به سیاست‌ها و ساختار اقتصادی کلان کشور، به‌وسیله مؤسسات و مراکز غیر متخصص و فاقد بضاعت علمی و تجربی» مسئله درآمدها و منابع مالی شهرداری‌های کشور با مدیریت تحقیقاتی - پژوهشی جدید به‌وسیله مجامع علمی - اقتصادی کشور به آن پرداخته شود.

به هر حال در وضعیت موجود، براساس تجربیات کارشناسی و با توجه به دیدگاه‌های فکری مدیریت امور مالی و بودجه شهرداری‌های کشور که در عیاحت و همایش‌های مرتبط، برای بهبود وضع درآمدها و منابع مالی شهرداری‌ها (و نه تحول در ساختارها و سیاست‌های کلی) به صورت پراکنده مطرح شده است، رهنمودهای ذیل می‌تواند ارائه گردد:

- ۱- بهبود مدیریت که از جنبه‌های مدرک تحصیلی، رشته تحصیلی، سابقه خدمت و برگزاری دوره‌های آموزشی برای شهردار و زیر مجموعه مدیریت شهرداری‌ها قابل تعمق و بررسی است.
  - ۲- بهبود شرایط نیروی انسانی
  - ۳- افزایش درآمد از طریق اتخاذ مکانیسم لازم، از قبیل:
    - ۱-۳- در پیش گرفتن روش‌های مناسب به منظور وصول عوارض وضع شده در زمان معین؛
    - ۲-۳- انجام تبلیغات برای جلب مشارکت شهروندان در پرداخت عوارض؛
    - ۳-۳- استفاده از اراضی و فضاهای شهری و اجرای طرح‌های ایجاد و افزایش ارزش افزوده اراضی؛
    - ۴-۳- فروش کالاها و تولیدی و خدمات مناسب؛
    - ۵-۳- تغییرات لازم در شرح خدمات طرح‌های توسعه شهری؛
    - ۶-۲- بازرگاری در قیمت‌های منطقه‌ای اراضی که مبنای محاسبه عوارض شهرداری‌هاست؛
    - ۷-۳- جهت‌گیری عوارض به خدمات و مصرف شهری (مانند وصول عوارض متناسب با بهای کالاها و خدماتی که در اختیار شهروندان است)؛
    - ۸-۳- دریافت عوارض متناسب با میزان سطح شهری در اختیار شهروندان؛
  - ۴- سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی و درآمدزا با مشارکت بخش خصوصی
  - ۵- اجرای مستقیم طرح‌های درآمدزا
- در نهایت با کاهش هزینه شهرداری‌ها به‌روشنی‌های زیر نیز می‌توان به بهبود وضع منابع اعتباری شهرداری‌ها یاری رساند:
- ارائه خدمات ماشینی و کاهش هزینه‌های پرسنلی و هزینه‌های عمومی.
  - واگذاری برخی فعالیت‌های موجود به بخش خصوصی.
  - جلب مشارکت‌های مردم و همکاری آنان با شهرداری‌ها در مراقبت از تأسیسات و اموال شهرداری‌ها، و کاهش هزینه‌های نگهداری آنها.
  - اجرای طرح‌های خودکفایی برای برخی از مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها در جهت کاهش هزینه‌های اضافی آنها.
  - بازرگاری در شرح خدمات و عدم اجرای برخی فعالیت‌ها.

حرف آخر اینکه...

شهرداری‌های کشورهای توسعه‌یافته به‌عنوان ستون اصلی مدیریت شهری و تأمین کننده عمده منابع سرمایه‌عبرنامه فصل عمران شهری و نیز به مثابه متولیان اصلی ارائه خدمات شهری به شهروندان، در آغاز راه تدوین اولین برنامه توسعه و عمران شهری (برنامه‌های میان مدت شهرداری‌ها تاکنون برنامه توسعه نبوده است بلکه برنامه‌های کلیدی بوده است) بر طبق دستور العمل وزارت کشور قرار دارند. چنانچه این مجموعه خدمتگذار بتواند با استفاده از فکر و توان و مساعدت همه شهروندان - که در شوراهای شهرهای کشور متبلور است - براساس حرکتی سنجیده و برنامه‌ریزی شده و وظیفه‌سنگین توسعه منطقی و از پیش اندیشیده شده شهرهای کشور را با توجه به رهنمودها و سیاست‌های کلان برنامه توسعه کشور به‌عهده بگیرد، و با تشخیص نیازهای اساسی خدمات و عمران شهرها از امکانات و منابع در جهت بهبود شرایط زیست محیطی شهروندان استفاده به‌عمل آورد، چه بسا که نقاد اصلی برنامه‌ریزی فصل عمران شهری در برنامه کلان توسعه شود و بتواند نظام اصولی برنامه‌ریزی «از پایین به بالا» را جایگزین نظام نه چندان مناسب برنامه‌ریزی «از بالا به پایین» در این فصل کند و با ساختن شهرهای آباد و نشاط‌انگیز دولت محترم را در تحقق اهداف توسعه یاری رساند.

۱- نقش و رساله فصل عمران شهری در برنامه‌های توسعه و تأسیسات ابن‌البنیه در شهرها و ایجاد تأسیسات و تجهیزات مختلف شهری

# پکن :

چشم اندازی بر  
محیط ،  
حفاظت  
و توسعه

نوشته: سن - دوچانگ (۲)  
ترجمه: کتایون علیزاده (۳)



گرچه رشد شهری در کشور چین در ۴۷ سال گذشته نسبتاً آرام بوده (در مقایسه با بسیاری از کشورها که در سطح توسعه یافتگی مشابه قرار داشتند) اما نقش و عملکرد شهرها و ساختار اقتصادی آنها تحت تأثیر سیاست‌گذاری‌های نظام سوسیالیستی به میزان زیادی تغییر کرده است و فعالیت‌های صنعتی وجه غالب اقتصاد شهرهای چین امروز شده است. فعالیت‌های صنعتی در شهرها بدون توجه به خصوصیات و مزایای جغرافیایی مکان، حتی در نقاطی که فاقد ساختارهای زیربنایی کافی هستند، مستقر شده‌اند. در چنین مکان‌هایی رشد تولید پایین است.

شهر یکن یکی از چهار شهر مستقل چین است. این شهر را مقامات شهری به صورت مستقل، و مستقیماً تحت نظارت حکومت مرکزی، اداره می‌کنند. یکن با جمعیتی حدود ۱۰۶۱۷۵۰۰ نفر در سال ۱۹۹۴ از نظر تقسیمات کشوری به ۱۰ ناحیه شهری و ۸ ناحیه روستایی تقسیم شده است که در همان سال جمعیت شهری آن ۶۸۲۸۴۰۰ نفر و جمعیت روستایی ۳۷۷۹۱۰۰ نفر بوده است. در حقیقت یکن از نظر جمعیتی دومین شهر بزرگ چین است (گزارش آمار شهری سالانه چین، ۱۹۹۵). از زمان ایجاد تغییرات اقتصادی در سال ۱۹۷۹ کشور چین به مدت ۱۷ سال رشد تولید ناخالص ملی دورقمی داشته که این امر مورد رشک اغلب کشورها بوده است. یکن نیز در طول این دوره شاهد رشد در صدی در سال بوده است، که در این زمینه سئوالاتی مبنی بر اینکه آیا یکن می‌تواند چنین رشد سریعی را در قرن آینده نیز حفظ کند و آیا باید این رشد را نتیجه اقتصاد برنامه‌ریزی شده و سوسیالیستی دانست یا نه، مطرح می‌شوند.

به منظور بررسی این سئوالات، و ارزیابی نقشی اصولی که یکن بایستی در قرن بیست و یکم بر اساس شرایط محیط طبیعی، منابع موجود و میزان سودنسیبی بر عهده گیرد، این مقاله ساختار اقتصادی و عملکرد شهری یکن را در نظام شهری کشور چین مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد. توجهات خاصی هم در این میان به بایناری توسعه اقتصاد سوسیالیستی یکن و نقش بالقوه‌ای که این شهر جهانی در جهت عملکرد چین و اقتصاد بین‌المللی بر عهده دارد، معذول شده است.

این مقاله چهار موضوع را برای بحث و تحلیل برگزیده است: نخست به بررسی تاریخ شهر و جلوه‌های فلسفی و اعتقادی در برنامه‌ریزی شهری سئوایی چین می‌پردازد. این سرمایه‌های فرهنگی به عنوان نکاتی مثبت در توسعه آتی یکن مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند. مبحث دوم عوامل محیطی را که در برابر توسعه آینده شهر قرار

دارند مطرح می‌سازد و پیشنهادهایی را هم برای اصلاح ساختار اقتصادی شهر به منظور دستیابی به رشد مداوم اقتصاد - توأم با حفظ منابع طبیعی - ارائه می‌کند. بخش سوم به رشد سریع جمعیت شهر می‌پردازد و پیشنهادهایی را برای توزیع منطقی جمعیت مطرح می‌کند. آخرین بحث موضوع کمبود آب را به عنوان مانی عمده در راه گسترش شهر یکن بررسی می‌کند و پیشنهادهایی را به منظور رفع مشکل کمبود آب در درازمدت به دست می‌دهد.

حفظ و نگهداری مکان‌ها و ابنیه تاریخی به منظور بهره‌برداری کامل از آنها به عنوان شهر فرهنگی شاخص یا ساختار شهری منحصر به فرد و محیط زیست زیبا

پایتخت‌های سلطنتی در جوامع ماقبل صنعتی اغلب به گونه‌ای طراحی شده‌اند که جهان و جامعه بتوانند به صورتی هماهنگ جایگاه قدرت مطلق حاکم را در یابند. این شهرها از مجموعه‌ای نمادهای سمبلیک و جهانی تشکیل شده‌اند که آنها را به عنوان مقر حکومت، مرکز جهان خاکی و مکان متبرکی که قدرت‌های ماوراءالطبیعه از آنجا ساطع می‌شود معرفی می‌کنند (ویتلی ۱۹۶۹ و اسچایرگ ۱۹۶۰). اما تعداد کمی از کشورهای جهان دارای چنین طرح‌های شهری سنی هستند که بر پایه‌های ایدئولوژیک استوار باشند. حتی از نظر تعداد، وسعت و قدمت طرح‌های شهری نیز کمتر کشوری به پای چین می‌رسد. در میان شهرهای قدیمی چین، یکن به عنوان شهری که معماری سنی و سمبلیک را از سلسله‌های «هان» و اقلیت‌های قومی به ارث برده است شناخته می‌شود (نقشه شماره ۱).

از میان شهرهای بزرگ جهان، کمتر شهری می‌تواند با یکن به خاطر نظم و هماهنگی طرح‌هایش رقابت کند. شهر یکن به کمک هنر و از طریق به کارگیری نمادهای سمبلیک، به توحیف پیوند انسان با طبیعت می‌پردازد. به یک معنا چنین به نظر می‌رسد که یکن به قله توسعه تمدن شهری در جوامع ماقبل صنعتی رسیده بوده است.

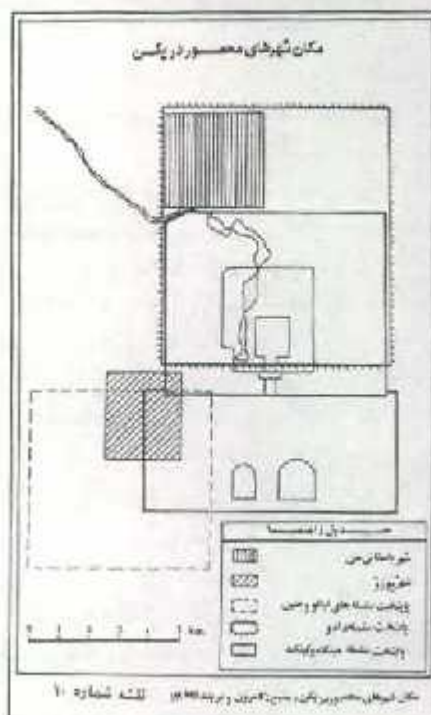
به نظر می‌رسد آثار بیشتری در غرب در ستایش از طرح با شکوه و معماری خارق‌العاده یکن به نسبت چین به چاپ رسیده باشد (سپرن ۱۹۲۴، کیس ۱۹۵۲، لین ۱۹۶۱، مهیر ۱۹۹۱، آرلینگتون و لوبسون ۱۹۸۷)؛ و همین آثار به روشنی اظهار داشته‌اند که یکن در گذشته از نظر معماری و برنامه‌ریزی شهری جایگاهی درجه یک داشته و همسایه رم و پاریس بوده است.

اینکه رهبران چین امروز این واقعیت را که یکن نه تنها سرمایه با ارزش تمدن چین بلکه گنجینه با ارزش فرهنگ و تمدن جهانی است مورد توجه قرار نمی‌دهند، خود قاجع‌ای است. بر اساس دیدگاه‌های رهبرانی نظیر مائو، شهر یانستنی یکن در سال ۱۹۵۰ به منظور تبدیل به شهری سودمند و تولیدی بازسازی شد و تغییراتی نیز در آن ایجاد گشت. گرچه گسترش میدان «تیان آن من» بدعت تازه‌ای بر اساس دیدگاه‌های نظام سوسیالیستی بود اما تخریب ابنیه تاریخی، دروازه‌ها و دیوارهای شهر و محوطه‌های مسکونی قدیمی به نام بازسازی شهر در سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ قاجع‌های برای این شهر هنری محسوب می‌گردد. به تدریج برنامه‌ریزی‌های شهری با محوریت استفاده از وسایط نقلیه موتوری گسترش یافت. چین از دیدگاه طراحان تخصص دیده در غرب در مضیقه نبود. در سال ۱۹۳۰ گروه‌های معماری و برنامه‌ریزی شهری در دانشگاه «تسینگ‌هوا» در یکن و دانشگاه «تونگ‌جی» در شانگهای تأسیس شد. این گروه‌ها از وجود نیروهای متخصص و آموزش دیده در ایالات متحده و آلمان بهره‌مند بودند.

به منظور حفظ قصرهای سلطنتی، معابد، دروازه‌ها، دیوارها، برج‌ها و مناطق مسکونی قدیمی شهر پروفوسور «لیانگ‌زی جن» از دانشگاه «تسینگ‌هوا» و همکارانش در سال ۱۹۵۰ طرحی برای ایجاد شهری جدید در قسمت غربی یکن در درون محدوده شهر قبلی ارائه دادند که رهبران جدید رادر خود جای می‌داد (سیت ۱۹۹۵). نواحی صنعتی جدید بنا در نظر گرفتن جهت مناسب ورزش باد و تعیین سیستم‌های اصلی فاضلاب، در بیرون از حصار شهر در حومه جنوب شرقی و جنوب غربی واقع شده بودند و حومه شمال غربی شهر نیز به عنوان محل آمد و شد افرادی با مراتب فرهنگی بالاتر معرفی گردید. طرح پروفوسور «لیانگ‌زی جن» تا حدودی به علت طرز فکر حاکم در آن زمان که تبدیل شهر مصرف‌کننده به تولیدکننده بود، با مخالفت رهبران چینی و مشاوران شوراهای مواجه گردید و رد شد. در عوض یکن به شهری سوسیالیستی و الگویی برای طراحی‌های شهری در سراسر کشور بدل گردید. ایده حفظ شهر محصور یکن به وسیله ساخت شهری جدید در پشت حصارهای شهر، به وسیله مهندسان طراح غیر بومی (خارج از چین) ارائه داده شد. در هنگام اشغال چین به دست نیروهای ژاپنی (۱۹۲۵ - ۱۹۲۷)، دولت ژاپن طرحی رادر مورد تصرف دائمی شهر فرهنگی یکن ارائه داد (نقشه شماره ۲). این طرح بدان

چین به‌ار تباط‌ بین توسعه فیزیکی و فضایی شهرها و شرایط محیطی آنها توجه چندانی نداشت و این عدم توجه، مشکلات شهری دیگری نظیر کمبود ساختارهای زیربنایی، تراکم ترافیک، عدم استقرار بسیاری از فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی در مکان‌های صحیح را باعث شد

برای رفع مشکل کمبود آب، تصفیه فاضلاب‌ها و ایجاد چرخه مجدد آب و انحراف مسیر آن از جنوب، ضروری است. درسی که باید از تجارب بسیاری از شهرهای غرب آمریکا آموخت، تغییر ساختار کشاورزی و بهبود سیستم آبیاری در مناطق روستایی یکن است

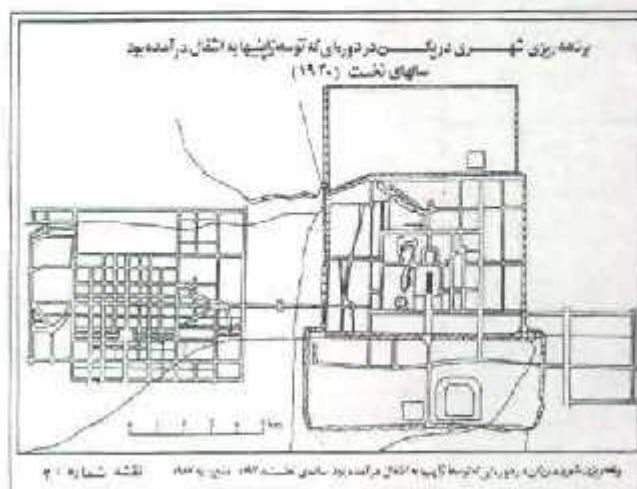


جهت مورد بررسی قرار گرفت که شهر جدید به‌عمد در ۵ کیلومتری غرب شهر دیوار کشی شده طراحی شده بود و کاملاً از مناظر قدیمی شهر ایوان، چین و یوان، دور بود.

نقشه شهر جدید دقیقاً با شهر قدیمی سوزو در جنوب جیانگ‌سو که در زمان سلسله مینگ با کاربری کاملاً مسکونی احداث شده بود مشابهت داشت.

در طرحی که ژاپنی‌ها برای یکن جدید ارائه داده بودند مراکز صنعتی وجود نداشت و محل استقرار شهر جدید در غرب شهر اصلی در نظر گرفته شده بود، در حقیقت امروزه بدون اینکه قصدی در اجرای طرح پیشنهادی ژاپنی‌ها وجود داشته باشد، عملاً شهر در همان مسیر توسعه یافته است. به‌خصوص در پانزده سال گذشته، شهر به سرعت در امتداد خط شرقی - غربی مترو که تا پای تپه‌های غربی شهر امتداد دارد گسترش یافته است.

به استثنای میدان «تیان آن من» که به منظور برپایی مراسم و جشن‌ها در ایام سوسیالیستی نیز به کار گرفته می‌شد، سایر ابنیه تاریخی و با ارزش یکن پس از سال ۱۹۴۹ تحت تأثیر تفکرات ضد فئودالی و ضد سنتی مورد بی‌مهری و بی‌توجهی واقع شدند و روبه‌ویرانی گذاشتند. تنها در اواخر دهه ۱۹۷۰ که تعداد بی‌شماری از



جهانگردان خارجی برای بازدید به این اماکن آمده بودند، مقامات دولتی به فکر آموزش کارگران، نقاشان، هنرمندان و مجسمه‌سازان برای بازسازی و تعمیر این ابنیه تاریخی افتادند (زیرا چین با کمبود کارگران و افراد متخصص در زمینه تزئینات، حفظ مجسمات، نقاشی‌ها و بازسازی معماری قدیمی مواجه بود). تورست‌ها از برداشتن حصارهای کنگره‌های شهر و دروازه‌های باشکوه آن که یادداشت‌های سفر مهندسی سوئدی به نام اسوالدسیرن (در سال ۱۹۲۴) از آنها یاد شده بود، متحیر گردیده بودند. در اولین برخورد، تأثیر پایتخت بر آنها فرسنگ‌ها با تصور آنتمان فاصله داشته شهر در اشغال آسمانخراش‌های مرتفع، بزرگراه‌ها و پل‌های هوایی قرار داشت. یکن چنان بی‌درنگ و سریع مورد بهره‌برداری قرار گرفته بود که مانند شهرهای انفجاری و نورسته کشورهای در حال توسعه - که یک شبه بنا می‌شوند و جمعیت را در خود می‌پذیرند - به نظر می‌رسید. یکن در مسیر نابودی سریع ارزش‌ها و قابلیت‌هایش به عنوان شهر سلطنتی و پایتخت تمدنی قدیمی قرار گرفته بود. گرچه بازسازی و حفظ ابنیه تاریخی و چشم‌اندازهای فرهنگی در توسعه جهانگردی مؤثر است، اما مسئله مهم این است که تا چه میزان باید به حفظ و نگهداری این آثار اقدام کرد. به‌طور کلی طراحان شورای ایالتی و مقامات شهرداری به حفظ و بازسازی آثار تاریخی علاقه‌مند هستند. طرح‌های توسعه شهری در هر دو سطح (حفظ و بازسازی) مورد توافق قرار گرفته است. اگر طرح جامع توسعه شهر یکن که برای فاصله زمانی میان سال‌های ۱۹۹۱ تا ۲۰۱۰ ارائه شده و در سال ۱۹۹۲ نیز به تأیید شورای ایالتی رسیده بود می‌توانست کاملاً مطابق نظریات پیشنهادی به اجرا درآید، این شهر قادر می‌بود که قسمت اعظم ساختار هندسی‌اش را بدون از بین رفتن سرک‌های سمبولیک مکان‌های سلطنتی و محورهای جهت‌بندی شده شمالی - جنوبی خیابان‌هایش حفظ کند. همچنین لازم است به پیشنهاد‌های طرح توسعه برای حفظ نواحی مسکونی قدیمی به شکل خیابان‌های مسدود که به وسیله فضا‌های سبز از یکدیگر جدا شده‌اند توجه شود (مطالعات ساخت و برنامه‌ریزی شهر یکن ۱۹۹۲ و گویبتر ۱۹۹۵).

با توجه به اینکه چین در تصمیم‌گیری‌های سیاسی اولین اولویت را بر حفظ اعتبارات مالی کشور قرار می‌دهد، ناخودآلودی در اجرای پیشنهاد‌های طرح جامع تردید به چشم می‌خورد. انتخاب سود حاصل از برنامه‌های کوتاه مدت اقتصادی و یا حفظ کیفیت شرایط زیست‌محیطی در دراز مدت همیشه از مسائل مشکل‌زایی بوده که در برابر کشورهای توسعه یافته وجود داشته است. محدودیت‌هایی که چنین انتخاب‌هایی با در نظر گرفتن اولویت‌های اجتماعی و سیاسی - به خصوص در برنامه‌ریزی برای توسعه شهر یکن - ایجاد کرده است، جزئی از مشکلات توسعه چین امروز به شمار می‌آید. محدودیت مهم دیگر در برنامه‌ریزی شهری چین، مالکیت اراضی شهری و اداره آنهاست: گرچه بیش از ۱۷ سال است که اصلاحات اقتصادی بنیادی در چین اجرائی شده‌اند، هنوز تصمیمات روشنی برای اداره زمین‌های شهری اتخاذ نشده است. اصولاً مالکیت تمام زمین‌ها در چین در اختیار دولت است. دولت زمین را در اختیار استفاده‌کننده (مستأجر) قرار می‌دهد و او که به‌شهر پرداخت مالیات مستغلات از حقوق بر خوردار است. حال این سؤال مطرح می‌شود که: استفاده‌کننده زمین، مالیات مستغلات را باید به چه کسی بپردازد؟

اداره املاک کشور مدعی است که چون اکثریت زمین‌های شهری به‌همراه کارخانجات، معازها، آبشارها، تجهیزات و زمین‌های بایر بخشی از املاک دولتی به‌شمار می‌آیند، بنابراین اداره املاک کشور نماینده تمام‌الاختیار مستغلات و زمین‌های شهری است. از سوی دیگر وزارت مسکن معتقد است که قسمت عمده زمین‌های شهری به‌خاطر احداث زیرساخت‌های رفاهی به‌مسکونی تبدیل شده است و به‌دلیل اینکه مسکن و خدمات زیربنایی شهر به‌وسیله وزارت مسکن ساخته و اداره می‌شود، بنابراین حقوق املاک مربوطه متعلق به وزارت مسکن است.

شرایط در یکن با ایجاد مؤسسات و مقاطعه‌کاری‌های بزرگ به‌وسیله وزارتخانه‌های مختلف، پیچیده‌تر شده است. این مؤسسات تصور می‌کنند زمین‌هایی که اشغال کرده‌اند طبیعتاً به‌عموم مردم تعلق دارد. و بر این اساس آنها نیز حقوق مشابهی بر این زمین‌ها برای خود قائلند؛ به‌عبارت دیگر آنها معتقدند که مجبور به پرداخت مالیات به کسی نیستند (آکادمی علوم اجتماعی چین، ۱۹۹۲). گرچه یکن پایتخت سلی است اما نسبت به بسیاری از شهرها که اصلاحاتی در زمینه توسعه اراضی و مدیریت زمین‌های شهری در آنها صورت پذیرفته، عقب‌تر است. شهرهایی مانند زوهای، شن‌زن، فانتونگ، شنیانگ اقدام به تأسیس ادارات زمین شهری و برنامه‌ریزی اراضی شهری کرده‌اند که مسئولیت تعیین کاربری اراضی، توسعه اراضی ساخت بافت‌های مسکونی و اداره مسکن شهری بر عهده آنهاست. با ایجاد مؤسساتی برای اداره و توسعه منسجم زمین شهری، خرید و فروش زمین

تعداد کمی از طرح‌های شهری سنتی هستند که بر پایه‌های ایدئولوژیک استوار می‌باشند. در میان شهرهای قدیمی چین، پکن به‌عنوان شهری که معماری سنتی و سمبلیک را از سلسله‌های «هان» و اقلیت‌های قومی به‌ارث برده است شناخته می‌شود.

از میان شهرهای بزرگ جهان، کمتر شهری می‌تواند با پکن به‌خاطر نظم و هماهنگی طرح‌هایش رقابت کند. شهر پکن به کمک هنر و از طریق به‌کارگیری نمادهای سمبلیک، به توصیف پیوند انسان با طبیعت می‌پردازد. به یک معنا چنین به‌نظر می‌رسد که پکن به‌قله توسعه تمدن شهری در جوامع ماقبل صنعتی رسیده بوده است.

تحت کنترل شدید مقامات شهر قرار دارد و هر گونه افزایش بهای زمین به‌سود درآمدهای شهری است. از دیگر سو، شهر پکن برای توسعه زمین‌های شهری به سرمایه‌داران متکی است و بدین ترتیب دولت امکان استفاده از مزایای حاصل از توسعه زمین‌ها و همچنین قدرت اعمال برخی نظارت‌های قانونی بر کاربری اراضی را از دست می‌دهد. مسئله مالکیت اراضی شهری و بهره‌برداری از آنها هنوز تحت مطالعه و بررسی است.

انتظار می‌رود که حقوق و امتیازات استفاده‌کنندگان غیر دولتی از زمین افزایش یابد. بنابراین از نظر انجام سیاست‌های برنامه‌ریزی مرتبط با حفظ چشم‌اندازهای تاریخی فرهنگی، بر دولت فشار وارد می‌شود. همچنین کاهش درآمدهای مالیاتی از محل مستغلات بر بخش عمومی اقتصاد پکن لطمه خواهد زد.

در چند سال گذشته مدیریت شهر پکن پیشرفت‌هایی در زمینه حفظ آثار تازه کشف شده داشته است. در این راستا ۱۹ ناحیه باستانی و زیرزمینی برای بررسی مطالعه و انجام عملیات مرمت و بازسازی در نظر گرفته شده است که می‌بایست پروژه‌های بازسازی و مرمت به‌تأیید بخش آثار باستانی شهری برسد. قبل از شروع به‌ساخت هر تأسیساتی در شهر، باید آزمایش حفاری گمانه‌ای انجام گیرد که هزینه‌های آن را واحدهای مؤسس بنا تقبل می‌کنند. در نتیجه قبل از ساخت مناطق مسکونی در جنوب شرقی شهر، حصار و دیواری که در زمان سلسله جین (۱۲۳۴-۱۱۱۵ م) به‌دور شهر کشیده شده بود کشف شد و در سال ۱۹۹۱ حفاری‌های بیشتری در منطقه صورت گرفت و از آن به‌بعد به‌شکل موزه درآمد (مطالعات پکن ۱۹۹۷). دولت علاوه بر ۱۸۰ واحد حفاظت شده در سطح شهر، ۲۸ واحد حفاظتی جدید را نیز تحت حفاظت مقامات استان و ۵۶ واحد دیگر را تحت حفاظت مقامات شهری قرار داده است. در این میان کمیود بودجه همچنان به‌صورت نوعی معضل باقی مانده است. بودجه اجرایی اداره حفاظت از میراث فرهنگی شهر تنها چهار میلیون یوان در سال است. بدین ترتیب پروژه‌های تعمیر و حفظ آثار در سطح شهر و حومه اغلب به‌واسطه کمیود بودجه به‌تعویق می‌افتد.

در ده سال گذشته جهانگردی در پکن سالانه رشدی دورقمی داشته است. بنابراین اکنون زمان حفظ و تعمیر چشم‌اندازهای فرهنگی این شهر باستانی و به‌خصوص مناطقی است که آثار تمدن شهری دوره‌های لیائو، چین و یوان و نیز سلسله‌هایی را که به‌وسیله اقلیت‌های نژادی ایجاد شده‌اند منعکس می‌کند. انجام اصلاحات اداری و کمک‌های مالی دولت مرکزی برای اجرای موفقیت‌آمیز طرح جامع شهر در زمینه حفظ و نگهداری مکان‌های فرهنگی، ضروری است.

تغییر در ساختار صنعتی به‌قیمت تخریب محیط زیست شهری

رشد سریع اقتصاد شهری چین در چند دهه گذشته تا حدود زیادی به‌قیمت نابودی کیفیت محیط انجام شد. شهرهای پکن و شانگهای از نظر آلودگی در جهان در مقام دهم قرار گرفته‌اند (زولنگ‌گوا، هوانگ جینگ و یائو (۱۹۹۶). در دهه ۱۹۳۰ در متون غربی غالباً از پکن به‌عنوان یکی از ایده‌آل‌ترین شهرها برای زندگی یاد می‌شد (کیتس ۱۹۵۲). لیکن ایده صنعتی کردن کشور و ایجاد شهرهای سودمند از نظر اقتصادی، چشم‌انداز طبیعی این شهر باستانی را به‌طور کامل تغییر داد و موجبات نابودی محیط زیست آن را فراهم ساخت. سال‌های نخست دهه

شهر باستانی یکن در سال ۱۹۵۰ به منظور تبدیل به شهری سودمند و تولیدی بازسازی شد و تغییراتی نیز در آن ایجاد گشت. تخریب ابنیه تاریخی، دروازه‌ها و دیوارهای شهر و محوطه‌های مسکونی قدیمی به نام بازسازی شهر در سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ فاجعه‌ای برای این شهر هنری محسوب می‌گردد

مالکیت تمام زمین‌ها در چین در اختیار دولت است. دولت زمین را در اختیار استفاده‌کننده (مستأجر) قرار می‌دهد و او به شرط پرداخت مالیات مستغلات از حقوقی معینی برخوردار است

۱۹۵۰ آغاز حرکت‌های صنعتی جدید در یکن بود. در این ایام برنامه پنجساله اول رشد صنایع الکترونیکی را در حومه‌های شمال شرقی شهر و صنایع نخ‌ریسی را در حومه‌های غربی ضروری دانست. ضمناً احداث تعدادی واحدهای تولیدی متوسط نظیر واحدهای ساخت ابزار و ماشین‌آلات و تراشکاری و قطعه‌سازی به عنوان زیر بناهایی برای توسعه صنعتی بیشتر شهر توصیه شد (وو، ۱۹۸۸). تا سال ۱۹۵۷ ارزش کل تولیدات صنعتی شهر به ۲/۳۱ میلیارد یوان رسید که ۱۳/۵ برابر بیشتر از سال ۱۹۴۹ بود. در طول برنامه پنجساله دوم که مصادف با ایام رشد جهشی اقتصاد یکن در سال‌های ۱۹۵۸ تا ۱۹۶۱ بود، اقتصاد شهر با تأکید بر معادن زغال سنگ، بهبود در زمینه تولید انرژی حرارتی، صنایع ذوب فلز، صنایع تولید ماشین‌آلات، مواد شیمیایی و آهن و فولاد، وارد دوره توسعه صنایع سنگین شد. در زمینه آهن و فولاد، شرکت آهن و فولاد «شی جین‌شان» (تأسیس شده در دهه ۱۹۳۰) در ساخت روکش فولاد پیشرفت چشمگیری کرد و به یکی از بزرگ‌ترین مراکز تولید فولاد در کشور بدل گردید. با افزایش جمعیت شهری، یکن در این دوران به مرکزی برای تولید و فرآوری مواد غذایی و صنایع غذایی نیز تبدیل شد.

تا سال ۱۹۶۲ ارزش تولیدات صنعتی شهر به ۴/۲ میلیارد یوان رسید که در مقایسه با سال ۱۹۴۹ به میزان ۲۶/۷ برابر افزایش نشان می‌داد. رشد سالانه صنایع سنگین ۳۲/۲ درصد بود در حالی که میزان رشد در صنایع سبک به ۲۸/۸ درصد رسید. میزان درآمد ناخالص ناشی از پیشرفت‌های صنعتی از مجموع درآمدهای شهر از ۵/۵ درصد در سال ۱۹۴۹ به رقم چشمگیر ۹۲ درصد در سال ۱۹۶۲ رسید (وو، ۱۹۸۸). وقوع انقلاب فرهنگی در اواخر دهه ۱۹۶۰ روند صنعتی شدن یکن را کند کرد. بعد از سال ۱۹۷۰ با تأسیس شرکت پتروشیمی «یان‌شان» یکن وارد مرحله تازه‌ای از صنعتی شدن گردید. در طول سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۹ دولت مرکزی مبلغی حدود ۶/۵۵ میلیارد یوان برای صنعت یکن سرمایه‌گذاری کرد که ۸۹/۵ درصد از این مقدار به صنایع سنگین - به ویژه صنایع شیمیایی، ماشین‌ابزار و صنایع فلزی - اختصاص داشت. تا سال ۱۹۷۹ ارزش کل تولیدات صنعتی به ۲۱/۳۳ میلیارد یوان رسید که تقریباً دو سوم آن از صنایع سنگین به دست آمده بود (وو، ۱۹۸۸). در این ایام، یکن در زمینه صنعت از «نیان‌جین» که بزرگ‌ترین شهر صنعتی چین شمالی بود سبقت گرفت.

اصلاحات اقتصادی که در اواخر دهه ۱۹۷۰ به اجرا درآمد، بازنگری در ساختار صنعتی کشور و به خصوص صنایع سبک را لازم دانست اما تأثیر چنانی بر ترکیب صنعتی یکن نداشته است. در سال ۱۹۹۳ ارزش کل

تولیدات شهر در بخش صنایع سبک به ۳۸/۹ میلیارد یوان رسید که ۳۶/۳ درصد از مجموع تولیدات صنعتی شهر بود اما به نسبت سال ۱۹۷۸ تنها ۱/۱ درصد داشت. به عبارت دیگر، ارزش کلی تولیدات صنایع سنگین به ۶۷۷/۷ میلیارد یوان رسید که ۶۳/۷ درصد از مجموع تولیدات صنعتی یکن بود و صرفاً ۱/۱ درصد کاهش را نشان می‌داد.

در ساختار صنعتی شهر هنوز هم مؤسسات بزرگ صنعتی نقش غالب را دارند زیرا این مؤسسات توانسته‌اند در سال ۱۹۹۳ به میزان ۴۹/۹۱ میلیارد یوان یازده اقتصادی داشته باشند که ۴۶/۹ درصد از مجموع تولیدات شهر است و در مقایسه با سال ۱۹۷۸ معادل ۸/۵ درصد رشد را نشان می‌دهد. در همین دوره موقعیت مؤسسات متوسط به میزان ۱۰ درصد سقوط کرد در حالی که مؤسسات کوچک ۱/۵ درصد رشد داشتند (شی کینگ شوس، ۱۹۹۴). صنایع سنگین یکن عمدتاً در زمینه فرآوری مواد فعالیت دارند که این نوع فعالیت انرژی بسیار زیادی مصرف می‌کند و کالای تولید شده کمتر در محل به مصرف می‌رسد. در سال ۱۹۸۰ انرژی مصرفی در صنایع آهن و فولاد، صنایع شیمیایی، کارخانجات تولید شیشه و کاغذ معادل ۷/۹۹ میلیون تن زغال سنگ بوده که ۹۰ درصد از کل انرژی مصرفی در بخش صنعتی یکن را تشکیل می‌داده، در حالی که ارزش مجموع تولیدات آنها تنها ۳۴/۱ درصد از کل ارزش تولیدات صنعتی شهر بوده است. برای تولید هر ۱۰/۰۰۰ یوان این صنایع معادل ۱۵/۶۳ تن زغال سنگ انرژی به مصرف رسانده‌اند. سایر صنایع شهر برای تولید ۱۰/۰۰۰ یوان ارزش اقتصادی، فقط معادل ۵/۴۸ تن زغال سنگ انرژی مصرف می‌کنند. در همین سال بیش از ۳/۰۳ میلیون تن تیر آهن در یکن تولید شد که فقط ۱/۹۴ میلیون تن آن در شهر به مصرف رسید و مابقی به نقاط دیگر صادر گردید. به عبارت دیگر یکن برای داشتن چنین صادراتی معادل ۰/۷۶ میلیون تن زغال سنگ انرژی به مصرف رسانده است. همچنین یکن در سال ۱۹۸۰ حدود ۳۰۰/۰۰۰ تن پلاستیک تولید کرد که صنایع محلی تنها به ۷۰/۰۰۰ تن از آن نیاز داشتند و ۲۳۰/۰۰۰ تن دیگر به مناطق دیگر صادر شد (وو، ۱۹۸۸) افزایش مصرف انرژی در صنایع یکنی از عوامل بحران‌زا در ایجاد آلودگی مستمر شهر به شمار می‌رود.

صنایع آهن و فولاد یکن به تدریج به یکی از بزرگ‌ترین تولیدکننده‌های فولاد در کشور تبدیل گردید. در طول یک دوره هفت ساله، یعنی از سال ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۴، تولید فولاد در یکن به دو برابر افزایش یافت و به هفت میلیون تن رسید. این رقم تا سال ۱۹۹۶ به هشت میلیون تن افزایش یافت (زونگو هوان جینگ بائو، ۱۹۹۶، صفحه ۱). گرچه وسعت منطقه «شی جین شان» تنها نیم درصد از شهر یکن است، با این حال ۵۵ درصد دود و ذرات معالی در هوا، ۵۱ درصد دی‌اکسید سولفور، ۶۱ درصد اکسید نیتروژن و ۷۵ درصد منواکسید کربن موجود در هوای شهر را تولید می‌کند. به عبارت دیگر، شرکت آهن و فولاد به تنهایی بیش از نصف آلودگی هوای یکن را موجب می‌شود. وجود این شرکت سبب شد تا یکن به عنوان آلوده‌ترین شهر کشور از نظر وجود دی‌اکسید کربن، منواکسید سولفور و اکسید نیتروژن در هوا باشد (چوانگو گانگی ووران یوان دیانو چاپینگ جی یویان جی یو، ۱۹۹۰، صفحه ۸۴).

ساختار غیر اصولی صنعتی در پایتخت از بُعد تاریخی، مربوط به دیدگاه‌های سوسیالیستی و تصمیمات اتخاذ شده‌های کارگری در سال‌های دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ است. اصلاحات اقتصادی ۱۷ سال گذشته که قبل از هر چیز بر افزایش سود و محوریت آن در تشکیلات شهری و منطقی‌های تأکید داشت، توانست تأثیر چندانی بر ساختار صنعتی پایتخت نداشته باشد. با در نظر گرفتن تأکیدات جاری بر حمایت از صنایع تخصصی که بر محور سود نسبی و اقتصاد بازار فعالیت دارند، زمان آن فرا رسیده است که یکن مجدداً گذشته خود را در قرن بیستم و یکم باز یابد و دوباره نقش سازنده خود را برعهده گیرد.

با توجه به سرزمین پهناور چین، گوناگونی منابع طبیعی و تنوع فرهنگی، توسعه اقتصادی و شهری این کشور در قالب برنامه‌های منطقه‌ای تنظیم شده است. در مدت ۴۷ سال استقرار نظام سوسیالیستی که دارای برنامه‌ریزی متمرکز اقتصادی - و از بالا - بود، توجه چندانی به ویژگی‌های منطقه‌ای می‌نمود نمی‌گردید. در واقع هر شهر به عنوان نوعی مرکز تولیدی در اقتصادی بسته و سولوی در نظر گرفته می‌شد و تقسیم کار ملی نقش اندکی در برنامه‌ریزی‌ها داشت. بنابراین تعجبی ندارد که شهرهای چین تا این اندازه از نظر پیشرفت‌های صنعتی یا یکدیگر شباهت دارند (دانی تورن ۱۹۶۷). در نتیجه شهرهایی مانند یکن، کیان، سوزوئو، ولویانگ (که همگی مراکز توریستی معروفی به شمار می‌آیند) از نظر تولیدات اقتصادی کاملاً خودکفا هستند.

در ۴۷ سال گذشته یکن به عنوان دومین مرکز صنعتی بزرگ (در مقایسه با شانگهای) بر حسب میزان سرمایه و تعداد مؤسسات و اعتبارات ابالتی مطرح بوده است (گزارش آمارهای شهری چین، ۱۹۹۴ - ۱۹۸۵) اما از نظر

یازده هر ۱۰۰ یوان سرمایه‌گذاری پکن در میان ۵۷۰ شهر در چین رتبه سیزده و صنعت‌توسوم را در سال ۱۹۹۳ داشته است (گزارش آمارهای شهری چین در سال‌های ۹۴-۱۹۹۳). اگر میزان یازده هر ۱۰۰ یوان سرمایه‌گذاری را در مؤسسات چند ملیتی که دارای سرمایه‌گذاری مشترک با چین هستند بسنجیم، پکن رتبه ۱۳۹ را حراز خواهد کرد.

یکی از دلایل بالا رفتن رتبه پکن در سال‌های اخیر، عدم سرمایه‌گذاری‌های خارجی در شهرهای داخلی چین تا سال ۱۹۹۴ است. در هر صورت پکن مکان کاملاً مطلوبی برای برخی از صنایع نظیر صنایع سنگین و یا صنایع ریخته‌گری نیست. در آوریل سال ۱۹۸۰ دبیر حزب مرکزی طرح بازسازی ساختارهای صنعت در پایتخت را ارائه کرد. در ژوئیه ۱۹۸۳ نیز طرح جامع شهر پکن به وسیله مجلس ایالتی ارائه گردید که براساس این طرح، توسعه آن دسته از صنایع که مصرف آب و انرژی بالایی داشته و اراضی شهری وسیعی را به اشغال در آورده‌اند محدود شد. در این میان به‌ویژه توسعه صنایع پتروشیمی و مواد باید کنترل و محدود شود زیرا این دو گروه از صنایع در ده سال گذشته به‌شکلی سریع و بی‌رویه گسترش یافته‌اند.

تا سال ۱۹۹۴ ارزش تولیدات صنایع مواد، که در واحدهای دولتی بزرگ و با واحدهای شهری تولید شده، ۱۰/۳ درصد از کل تولیدات صنعتی شهر بوده است. همچنین صنایع پتروشیمی نیز ۱۲/۴ درصد از تولیدات صنعتی را به خود اختصاص داده‌اند. این دو صنعت همراه با صنایع اتومبیل و صنایع الکترونیکی تازه گسترش یافته، چهار ستون عمده صنعت شهر به‌شمار می‌آیند (جی وانگ ۱۹۹۵).

از آنجا که تقریباً ۶۰ درصد درآمد شهر در سال‌های اخیر از این صنایع تأمین شده است، بنابراین جایگزین کردن این صنایع آلوده کننده با صنایع تخصصی که دارای تکنولوژی تولید بالایی هستند - نظیر صنایع الکترونیکی که در زونگ‌گوان سون در حومه شمال غربی شهر مستقر شده‌اند - به‌سادگی مقدور نیست و چندین سال به‌درازا خواهد کشید. محققان مؤسسه جغرافیایی آکادمی علوم چین در اواخر سال ۱۹۸۰ طرح بسیار جالبی را برای بازسازی اقتصاد شهر پکن و مکان‌یابی مجدد صنایع سنگین ارائه کردند. براساس این طرح، منطقه اقتصادی جدیدی شامل پکن - تیان جین و جیی به‌منظور تمرکز ذایی صنایع از پکن تشکیل می‌گردد. گفتمنی است این منطقه با در نظر گرفتن محدودیت‌های زیست‌محیطی و مزایای نسبی مکانی برگزیده شده بود (اطلس زیست محیطی در ناحیه پکن - تیان جین ۱۹۹۰، لو ۱۹۹۵، تانو ۱۹۹۶).

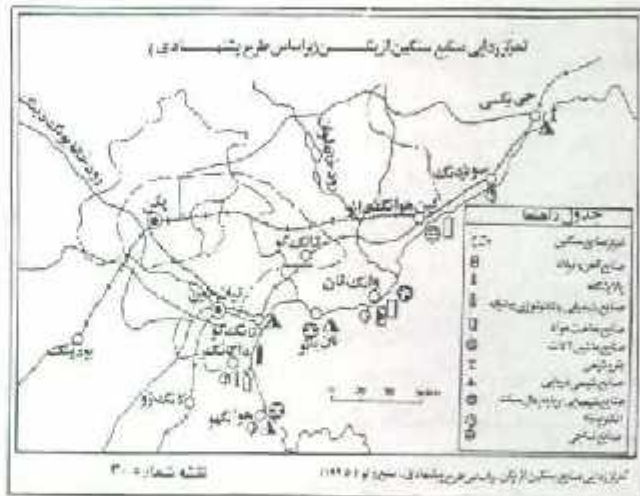
در اوایل دهه ۱۹۹۰ کشورهای شمال شرقی آسیا شامل ژاپن، کره جنوبی، کره شمالی، روسیه و چین مذاکراتی را در مورد همکاری اقتصادی منطقه‌ای آغاز کردند. طرح منطقه اقتصادی پیشنهاد شده (که در آن شهرهای پکن، تیان جین و نانگ‌شان مراکز اقتصادی عمده بودند) مورد توجه واقع شد. چون پکن از دریا فاصله

**رند سریع اقتصاد شهری چین در چند دهه گذشته تا حدود زیادی به‌قیمت نابودی کیفیت محیط انجام شد. ایده صنعتی کردن کشور و ایجاد شهرهای سودمند از نظر اقتصادی، چشم‌انداز طبیعی این شهر باستانی را به‌طور کامل تغییر داد و موجبات نابودی محیط زیست آن را فراهم ساخت**

داشت و از نظر انرژی، آب و تسهیلات بشری با کمبود روبه‌رو بود، طرحی برای توسعه صنعتی که به آب نیاز دارند در طول مناطق ساحلی «بوهای» به‌منظور کاستن از فشار صنایع سنگین بر پکن ارائه شد. پس از آنکه این صنایع در امتداد ساحل مستقر شدند، بیشتر آب مورد نیاز برای خنک کردن دستگاه‌ها را می‌توان از دریا تأمین کرد. در سال ۱۹۷۵ صنعتی که انرژی گرمایی زیادی تولید می‌کردند در ایالت متحده آمریکا در امتداد سواحل مستقر شدند، که بیش از پنجاه درصد از آب مورد نیاز برای خنک کردن دستگاه‌ها را از دریا تأمین می‌کردند. در سال ۱۹۸۹ بخش صنعت در ژاپن ۲۱/۱ درصد از آب مورد نیازش را از دریا تأمین کرد (لو، ۱۹۹۵، صفحه ۱۶۱). چون قسمت عمده کالای تولیدی پکن به‌شهرها و استان‌های دیگر ارسال می‌شود، استقرار صنایع در مناطق ساحلی از هزینه حمل و نقل و تراکم راه‌آهن شلوغ چین خواهد کاست.



پکن به منظور ایفای نقش خود به عنوان مهم ترین مرکز فرهنگی، سیاسی و یکی از مراکز عمده توریستی چین باید بتواند از جهت مالی بیشتر با دولت مرکزی سهیم شود با انجام چنین سیاستی پکن می تواند به سرعت ساختار اقتصادی و وضعیت زیست محیطی اش را بهبود بخشد



گرچه در امتداد خط ساحلی شمال چین آب عمیق (که برای کشتیرانی مناسب باشد) و بندرگاه های طبیعی بسیار محدود است و بنادر موجود نیز هنوز به تأسیسات ضروری مجهز نیستند و به خوبی به بخش های درون خشکی متصل نشده اند، بنابراین به قدرت امکان توسعه دارند. اما در این میان بندر «وانگ تان» که در نقطه مرکزی میان «کین هانگ دانو» و بندر جدید تأسیس «تیان چین» قرار دارد، دارای حناقل شرایط ضروری است و برای استقرار صنایعی نظیر صنعت آهن و فولاد، تولید و فرآوری مواد، تولید انرژی حرارتی و ساخت ماشین آلات در نظر گرفته شده است. همان طور که در نقشه شماره ۳ نشان داده شده است، این مکان در نزدیکی معادن زغال سنگ «کای لوآن» قرار دارد و می تواند هم از طریق خشکی و هم دریا به یکی از غنی ترین معادن سنگ آهن چین به نام «جی دونگ» دسترسی داشته باشد.

از آنجا که ذخایر سنگ آهن در اطراف پکن رو به اتمام است، انتقال صنایع آهن و فولاد پایتخت به «وانگ تان» کاری عاقلانه به نظر می رسد. اما یکی از مهم ترین موانعی که در جهت برنامه ریزی صنعتی گسترده در سطح ملی وجود دارد، اعتقاد به رشد محلی است که در میان مقامات ریشه دار و عمیق است.

چین ضمن قدر نهادن به مزایای حاصل از اقتصاد متمرکز و برنامه ریزی شده، باید از وجود روابط متقابل مرکزی - محلی در توزیع مراکز صنعتی نیز بهره ببرد. چین از نظر وجود طرح ها و پیشنهادها و راه حل های مناسب با مشکلی روبرو نیست اما متأسفانه فاقد تصمیم گیری و هماهنگی لازم در اجرای این طرح هاست. برای هدایت صحیح طرح منطقه ای کردن اقتصاد در پکن و تیان چین و هیئ نمایندگان این سه منطقه باید جلسات دورهای ترتیب دهند و به بحث و تصمیم گیری در زمینه موضوعات مورد نظر، بر اساس مزایای نسبی مترتب بر هر پیشنهاد، بپردازند.

توزیع فعالیت های شهری به طور افقی در شهرهای اقماری و نواحی روستایی، و به طور عمودی در فضاهای زیرزمینی

رشد جمعیت پکن با توجه به تأثیر سیاست تک فرزندی در پانزده سال گذشته به میزان زیادی کند شده است. افزایش طبیعی جمعیت پکن در سال ۱۹۸۱ معادل ۱۰۵ هزار نفر بوده که این رقم در سال ۱۹۸۹ به ۱۰۱ هزار نفر رسیده است (زوانگ، ۱۹۹۵، صفحه ۸۴). با این حال در همین دوره جمعیت پکن نرخ رشد سریعی داشته است زیرا از تصاحب نظام مملکت جمعیت کثیری به این شهر مهاجرت کرده اند (چانگ، ۱۹۹۶). بر اساس یک بررسی نمونه ای که دولت در نوامبر ۱۹۹۴ انجام داد، بیش از ۲۸۷۷۰۰۰ نفر در شهر بدون اجازه رسمی دولت برای سکونت در شهر، در پکن زندگی می کردند.

بخش عمده ای از این جمعیت شناور (۸۲٪ در صد) در نواحی حومه و اطراف شهر زندگی می کردند که این رقم ۳۸٪ درصد از کل جمعیت این مناطق را تشکیل می دهد (لیو، ۱۹۹۵). مناطق مذکور از طریق خطوط اتوبوسرانی عمومی به شهر مرتبط اند، ورود این جمعیت شناور به پکن نرخ منفی زاد و ولد طبیعی را در شهر جبران کرده است. از طرفی چون بیشتر جمعیت مهاجر در گروه سنی ۲۵ - ۳۰ سال قرار دارند، حضورشان در شهر نرخ پیری جمعیت شهری را در مجموع کاهش داده است.

در طول سرشماری موقتی که بین سال‌های ۱۹۸۲ تا ۱۹۹۰ در یکن صورت گرفت، رشد طبیعی جمعیت ۲/۴ درصد منفی بوده است اما جمعیت کلی شهر از ۹/۲۳ میلیون نفر به ۱۰/۸۲ میلیون نفر افزایش یافته است که این رقم، افزایشی به میزان ۱۷/۲ درصد را در مدت ۸ سال نشان می‌دهد (وانگ ۱۹۹۵). تراکم جمعیت در ۲۶۶۰۷ کیلومتر مربع از نواحی درون شهر در سال ۱۹۹۰ حتی از منطقه منهن در نیویورک نیز بیشتر بوده است (سیت ۱۹۹۵). شاید یکی از مهم‌ترین دلایل تخریب محیط شهری در ۶ سال گذشته، افزایش سریع تعداد اتومبیل‌ها در این فاصله بوده است. در سال ۱۹۹۰ تنها ۲۸۰/۰۰۰ دستگاه وسیله نقلیه در شهر وجود داشت که این رقم تا پایان سال ۱۹۹۴ به ۷۰۰/۰۰۰ دستگاه و تا ماه دسامبر سال ۱۹۹۵ به ۹۸۴/۰۰۰ دستگاه رسید. فقط در سال ۱۹۹۵ مردم برای دریافت ۲۸۴/۰۰۰ وسیله نقلیه جدید ثبت نام کردند که این خود بیش از ۴۰ درصد افزایش در سال را نشان می‌دهد (زونگ گیو، هوانجینگ، بائو، ۱۹۹۶ و ۱۷ مارس ۱۹۹۶). از آنجا که چین صنعت اتومبیل سازی‌اش را به‌طور بی‌رویی توسعه می‌دهد و یکن یکی از مراکز عمده ساخت آن است، پیش‌بینی شده بود که تا سال ۲۰۰۰، تعداد پانزده میلیون وسیله نقلیه در شهر موجود باشد. اما باید اذعان داشت که پارکینگ‌های موجود تا مارس ۱۹۹۶ تنها قادر بود جوابگوی ۱۰ درصد از ماشین‌های ثبت نام شده باشد (زونگ گیو هوانجینگ بائو، ۱۹۹۶).

به منظور توزیع فعالیت‌های شهر در مناطق روستایی طرح جامع یکن در سال ۱۹۵۸ چهار سکونتگاه را (بر اساس مفاهیم آماری سوسیالیستی از شهرهای اقماری) به عنوان جوامع اقماری در مناطق روستایی طراحی کرد. در دهه ۱۹۶۰ تعداد این جوامع به ۲۴ کاهش یافت. تا سال ۱۹۷۹ مساحت این ۲۴ جامعه اقماری به ۱۰۴ کیلومتر مربع و جمعیت آنها حدود یک میلیون نفر می‌رسید. بسیاری از این شهرهای اقماری به شهر یکن بسیار نزدیک‌اند و کارگرانی که در این مراکز اقماری کار می‌کنند، از انتقال خانواده‌هایشان از یکن به آنجا اجتناب می‌ورزند.

در طرح جامع سال ۱۹۹۲ تعریف دیگری از شهرهای اقماری ارائه شد که بر این اساس تنها ۱۴ شهر از ۲۴ شهر اقماری اولیه باز هم در قالب شهرهای اقماری باقی می‌مانند (نقشه شماره ۴).



در ۱۹۸۳ طرح جامع شهر یکن به وسیله مجلس ایالتی ارائه گردید که بر اساس این طرح، توسعه آن دسته از صنایع که مصرف آب و انرژی بالایی داشته و اراضی شهری وسیعی را به اشتغال درآورده‌اند محدود شد. در این میان به ویژه توسعه صنایع پتروشیمی و مواد باید کنترل و محدود شود.

بیشتر این شهرهای اقماری در مناطق روستایی و کاملاً دور از یکن قرار دارند. انتظار می‌رود که این شهرها به جوامعی خودکفا از جنبه‌های اقتصادی - اجتماعی بدل شوند تا بتوانند بخشی از وظایف شهری یکن را به‌دوش کنند. علاوه بر این ۱۴ شهر اقماری ۳۰ مرکز شهری و ۱۴۰ منطقه شهری در تمامی محدوده شهرستان تا سال ۲۰۱۰ ایجاد خواهد شد (فن ۱۹۹۳). تا آن زمان هر شهر اقماری چه‌بیتی بین یکصد تا دویست و پنجاه هزار نفر

خواهد داشت. پیش بینی می شود که جمعیت این شهرها به  $1/6$  میلیون نفر در مساحتی بالغ بر  $240$  کیلومتر مربع برسد (شی کینگ شوش، ۱۹۹۴، صفحه ۳۵). اما به استثنای چند شهری که کاملاً در نزدیکی پکن قرار دارند و به خوبی با آن مرتبط اند (مانند چانگ پینگ، هوآیرو و تونگ چیان)، بیشتر این شهرها رشد کندتری نسبت به آنچه در طرح پیش بینی شده بود داشته اند؛ به این معنا که تا سال ۱۹۹۰ جمعیت این شهرها تنها  $1/08$  میلیون نفر و مساحت آنها بالغ بر  $155$  کیلومتر مربع بوده است (شی کینگ شوش، ۱۹۹۴، صفحه ۳۴). تقریباً تمامی شهرهای اقصاری، به مراکز علمی - تکنولوژیکی مجهزند تا بتوانند سرمایه های خارجی را به خود جذب کنند. از آنجایی که پکن در سطح ملی پایین ترین نرخ بیکاری و بالاترین نرخ سرمایه گذاری در امور زیربنایی را دارد، کاملاً محتمل است که همچنان به جذب جمعیت فزاینده چین به سوی خود ادامه دهد. در این حالت منطقه شهری تراکم بیشتری خواهد یافت.

یکی از جذاب ترین راه حل ها، استفاده از فضای زیر زمینی شهر است که باید مورد بررسی بیشتری قرار گیرد. در زمان حاضر تنها فضای زیر زمینی، خط متروی است که به شکل دایره های از زیر جاده حلقوی شماره ۲ می گذرد و فضای دیگر، خطی غربی - شرقی است که حومه های غربی شهر را به ایستگاه راه آهن در بخش قدیمی شهر پکن متصل می کند.

فضای زیر زمینی پکن مزیت های زیر را برای ساخت مراکز فعال شهری در خود دارد:

۱- در زیر مناطق شهری پکن مواد رسوبی برجای مانده از رودخانه های یونگ دینگ و چائوبای نهفته است که این مواد در مقایسه با شهرهای دیگری مانند هنگ کنگ و یا سانفرانسیسکو نسبتاً به آسانی حفاری می شوند.  
 ۲- چنانچه ارتفاع ساختمان ها در مرکز شهر طبق میزان تعیین شده در طرح جامع از  $9$  متر در مرکز و  $18$  متر در اطراف بلندتر نشود، زمین با فشار حاصل از ساختمان ها سنگین نخواهد شد و فضای زیر زمینی نیز برای استفاده سالم خواهد ماند.

۳- در اواخر دهه ۱۹۶۰، مراکز مهم شهری به منظور حفظ آمادگی در مواقع بروز جنگ و آوار به حفار و ایجاد پناهگاه های زیر زمینی شدند. امروزه این پناهگاه ها موجودند و هیچ گونه کاربری شهری مشخصی ندارند.

۴- استخراج آب های زیر زمینی در شهر در ۴ دهه گذشته سطح آب زیر زمینی را از عمق  $5$  متر در سال ۱۹۵۰ به  $50$  متر در اکثر جاها کاهش داده است (اسمیل ۱۹۹۳). کمبود آب زیر زمینی می تواند در امر دستیابی به مصالح خشک مفید واقع شود (زونگ گیو زیران زی یوان کونگ شو ۱۹۹۵).

در جهان تنها چند کشور توانسته اند به اندازه ژاپن از فضاهای زیر زمینی خود در حد گسترده استفاده کنند. ژاپن سابقه ای  $60$  ساله در این زمینه دارد. از زمانی که نخستین خط مترو در اوایل دهه ۱۹۳۰ به کار گرفته شد، ژاپنی ها شروع به استفاده از فضاهای زیر زمینی کردند. تا سال ۱۹۸۳ در ژاپن بجز فضاهای زیر زمینی مربوط به خطوط مترو،  $76$  ناحیه زیر زمینی وجود داشت که بالغ بر  $820000$  متر مربع مساحت داشتند و در سراسر کشور احداث شده بودند.

در سال های اخیر پکن فضاهای زیر زمینی را که به منظور پناهگاه در مقابل حمله های هوایی در دهه ۱۹۶۰ ساخته بود مورد استفاده قرار داده و به مسکن، هتل، انبار، مراکز تفریحی و حتی مراکز خرید تبدیل کرده است. در پروژه های دقیق در ناحیه وانگ فوجینگ که یکی از شلوغ ترین مراکز خرید در پکن است، خیابانی زیر زمینی به طول  $800$  متر و عرض  $40$  متر در سه سطح طراحی شده است. همچنین طرح هایی برای ساخت خیابان های زیر زمینی و چندین بار کینگ در منطقه کیدان و توسعه خطوط مترو در امتداد جاده حلقوی سوم و چند راه دیگر در دست بررسی است.

#### ذخایر و مدیریت منابع آب در پکن

شاید بحرانی ترین مشکلی که به دلیل رشد و گسترش شهر پکن به وجود آمده است، موجودی ناکافی آب برای تأمین احتیاجات فزاینده شهر باشد. پکن که در دشت های نیمه خشک چین شمالی قرار دارد، تنها  $600$  میلی متر باران سالانه دریافت می کند. این میزان نمی تواند نیازهای آبی شهر را برآورده سازد و در نتیجه ذخایر آب شهر دائماً در نوسان است. در سالی که میزان بارندگی متوسطی داشته باشد، ذخایر آبی پکن بین  $4/2$  تا  $4/5$  میلیارد متر مکعب متغیر است اما در سالی خشک و کم باران این میزان به  $2/3$  میلیارد متر مکعب کاهش می یابد.

میزان مصرف جاری بیش از  $2/3$  میلیارد متر مکعب است و به سرعت نیز به حد اکثر میزان قابل دسترسی در یک سال متوسط نزدیک می شود (وانگ ۱۹۹۵، صفحات ۸۸-۸۴). در سال ۱۹۹۵ پکن دارای  $85$  مخزن با

ظرفیتی بالغ بر ۹/۳ میلیارد متر مکعب آب بود. مخزن «می‌بان» که بزرگ‌ترین آنهاست ظرفیتی معادل ۴/۳۸ میلیارد متر مکعب دارد. دومین مخزن «گوان تینگ» نام دارد که ظرفیت آن ۲/۱۶ میلیارد متر مکعب است. این دو مخزن بر روی هم قادرند ۸۰ درصد مصرف سالانه آب شهر را تأمین کنند. با وجود این فقدان سیاست‌های مناسب در مدیریت مصرف آب کشور ذخایر یکنواکاهش داده است. در واقع شهر کنترلی بر آب رودخانه‌هایی که به قلمرو شهر وارد می‌شوند ندارد.

تکنولوژی و تجهیزات به کار گرفته شده در اکثر صنایع مستقر در یکن مربوط به دهه ۱۹۵۰ است و به همین دلیل مقدار زیادی آب و انرژی در این میان به هدر می‌رود. میزان فاضلاب تخلیه شده از شهر یکن روزانه به رقم ۲ میلیون تن رسیده است که ۴۷ درصد از آن مربوط به صنایع است که بیش از ۶۰ درصد از ایجاد آلودگی در فاضلاب را به عهده دارند. آنجا که یکن به عنوان پایتخت باید الگویی برای سایر نقاط کشور باشد، مقامات شهری در یکن قوانینی را برای کنترل فاضلاب صنایع از اوایل سال ۱۹۸۱ به اجرا گذاشتند که ظاهراً جدی‌تر از استانداردهای ملی می‌شوند. این مقررات سخت همچنین مشکلات آلودگی در یکن، فقدان آب، کیفیت آب رودخانه‌ها و مسئله تمرکز صنایع در نواحی پر جمعیت را نیز در بر می‌گرفت. برای تأمین بخشی از هزینه‌ها مبالغی از شرکت‌ها و مؤسسات که تخلیه فاضلاب آنها از میزان استاندارد تجاوز کرده بود مطالبه شد و سه نوع مقررات نیز برای حفظ و نگهداری از منابع آب آشامیدنی حاصل از مخازن، کانال‌ها و منابع زیرزمینی تصویب گردید. مقرراتی که باید در احداث ابنیه جدید رعایت شود به قرار زیر است:

- هیچ مؤسسه صنعتی جدیدی نباید در اراضی مرغوب و درجه یک (جهت کشاورزی) احداث شود.
- هیچ طرحی که دارای فاضلاب قابل تخلیه به محیط باشد نباید در اراضی درجه دو ساخته شود.
- هیچ طرح صنعتی که دارای آلودگی‌های زیست محیطی بالا باشد نباید در اراضی درجه سه مستقر شود.

فسروری است مؤسسات موجود نیز میزان آلودگی آب را کنترل کنند و محدود سازند. از بیست و دوم فوریه سال ۱۹۸۸ شورای شهر یکن قانونی را به اجرا گذاشته است که بر اساس آن مؤسسات آلوده کننده آب و محیط زیست باید مسئولیت خسارات وارد بر محیط را بعهده بگیرند و هزینه‌های مربوط به آن را پرداخت کنند. این قانون همچنین تأکید دارد که مؤسسات صنعتی جدید باید همزمان به طراحی، ساخت و اجرای تسهیلات کنترل کننده آلودگی بپردازند (یانگ، ۱۹۹۵). گرچه مقررات مربوط به حفاظت از محیط زیست برای یکن گامی به جلو محسوب می‌شود اما هنوز با اجرای کنترلی مناسب و مؤثر بر محیط زیست فاصله زیادی دارد زیرا اولاً توانایی ما در تشخیص آلودگی محدود است و جریمه تعیین شده نیز چندان نیست و سود حاصل از دور ریختن زباله‌ها به روش‌های سنتی برای مؤسسات صنعتی چند برابر میلی است که باید به عنوان جریمه پرداخت کنند. ثانیاً مقررات به جای تأکید بر انجام اقدامات لازم در جهت پیشگیری، بر پرداخت جریمه تأکید دارد و در نتیجه این امر موجب می‌شود که شرکت‌ها در سرپیچی از مقررات و پرداخت جریمه ترجیح شود در حالی که شرکت‌ها باید در جهت رشد مراحل تولید بهداشتی با کمترین میزان آلودگی و کاهش مصرف انرژی به‌زای هر واحد کالای تولیدی تشویق شوند. در واقع به کارگیری روش‌های استفاده مجدد از آب باید پیش از گزینش روش پرداخت جریمه انجام گیرد. از دست رفتن منابع آبی، بحرانی عمده بر سر راه برقراری توسعه پایدار به‌شمار می‌آید و باید حرکت‌های سازندگی به‌منظور بازیافت آب و مواد صورت گیرد. گرچه دولت باید مقرراتی را برای کنترل عوامل اصلی و عمده آلودگی وضع و اجرا کند، اما آلودگی آب در یکن (مانند بسیاری از کشورهای توسعه یافته) بیشتر به لحاظ وجود عوامل فرعی آلوده کننده نظیر فقدان مجاری مناسب برای انتقال فاضلاب و ضعف در سیستم جمع‌آوری زباله است.

بخش مهمی از سیاست‌های جبرانی برای رفع کمبود آب در یکن، به انتقال آب رودخانه یانگ تسه به یکن و «تیان جین» مربوط می‌شود. این طرح به عنوان یکی از پروژه‌های پر اهمیت در برنامه پنجساله نهم توسعه مطرح است و جزئی از اهداف دراز مدت توسعه اقتصادی - اجتماعی چین تا سال ۲۰۱۰ به‌شمار می‌آید. انستیتوی تحقیقاتی منابع آب شهری یکن، گزارش مهندسی از انحراف آب رودخانه یانگ تسه در مسیر مرکزی به سمت مخزن «دانجیانگ کو» را تهیه کرده است. این طرح نیاز به ایجاد کانالی به طول ۱۲۶۰ کیلومتر برای انتقال ۱۵ میلیارد متر مکعب آب در سال را دارد.

سهم سالیانه یکن از اجرای این پروژه ۱/۲ میلیارد متر مکعب خواهد بود زیرا این پروژه، دو استان هبی و هنان را نیز در بر می‌گیرد. این میزان آب احتمالاً در ایام خشکسالی جوابگوی نیازها نیست و در نتیجه این پروژه در

چشم‌اندازی دراز مدت راه حل نهایی نخواهد بود. از مجموع ۳/۶۴ میلیارد متر مکعب آب مصرف شده در پکن در سال ۱۹۹۱، حدود ۲/۲۷ میلیارد متر مکعب آب در بخش کشاورزی به مصرف رسید که ۶۲/۴ درصد از کل آب مصرفی را تشکیل می‌داد. تغییر شیوه کشاورزی در روستاها احتمالاً تنها راه افزایش موجودی آب شهر است. میزان زمین‌های زیر کشت برنج در پکن از ۵۳/۰۰۰ هکتار در سال ۱۹۸۰ به ۳۲/۷۰۰ هکتار در سال ۱۹۹۰ کاهش یافته است. آینده کشاورزی پکن تا حدود زیادی به کشت برنج در زمین‌های خشک و جایگزینی شیوه‌های آبیاری قطره‌ای به جای آبیاری سنتی وابسته است.

نتیجه‌گیری:

شهرها هم مصرف‌کننده منابع طبیعی و هم مولدان رفاه اقتصادی‌اند. در جمهوری خلق چین دلایل ایدئولوژیکی سبب تبدیل شهرها به مراکز تولید در ۳۰ سال نخست گردید و سپس ضرورت توجه به اقتصاد بازار در ۱۷ سال گذشته موجب شد که از ساختارهای طبیعی و محیطی مناطق شهری غفلت شود. رهبری سوسیالیستی چین به‌ار تداوم توسعه فیزیکی و فضایی شهرها و شرایط محیطی آنها توجه چندانی نداشت و این عدم توجه، مشکلات شهری دیگر نظیر کمبود ساختارهای زیربنایی، تراکم ترافیک، عدم استقرار بسیاری از فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی در مکان‌های صحیح را باعث شد. باید توجه داشت که برقراری پایداری در توسعه شهرها و حفظ محیط زیست آنها فراتر از اداره قرار دادی یک شهر است. این امر شناخت عمیقی را در ایجاد تعادل بین احتیاجات بلندمدت و نیازهای کوتاه مدت در بهره‌برداری از منابع طبیعی و میراث فرهنگی طلب می‌کند. توسعه پایدار نیازمند همکاری معقول - و نه رقابت بین نهاد‌های سیاسی و اداری - هم به صورت افقی و هم به صورت عمودی است.

در واقع پکن به همکاری با تیان جین و هبی در ایجاد ناحیه اقتصادی واحد که هسته مرکزی توسعه اقتصادی منطقه شمال شرق آسیا را در آینده تشکیل می‌دهد، نیاز دارد. توسعه پایدار فرایندی است که در آن مسائل اقتصادی، مالی، تجاری، انرژی، کشاورزی و صنعت، به منظور رشد مطلوب زیست محیطی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مجدداً برنامه‌ریزی می‌شوند. انگوهای توسعه پایدار به دنبال این است که شهرها از نظر فیزیکی، فرهنگی یا طبیعی مجدداً بازنگری گردند (سراگدین ۱۹۹۵). این مقاله تنها با ذکر ۴ موضوع از مجموعه مباحث توسعه پایدار، مسلماً نمی‌تواند مشکلات توسعه پکن را ارزیابی کند. در این نوشتار تنها چند موضوع برگزیده که برنامه‌ریزان شهری در پکن از بُعد نظری با آن روبرو بودند بررسی شد.

پکن به عنوان پایتختی که دارای میراث فرهنگی غنی با قدمت بیش از سه هزار سال است، باید از این گنجینه‌های فرهنگی منحصر به فرد در جهت رشد ایده‌آل‌هایش به عنوان شهری جهانی، هم سطح با پاریس و ژنوا، استفاده کند. گرچه بسیاری از آثار فرهنگی و معماری پکن در چهل و هفت سال گذشته از بین رفته است اما هنوز به آن اندازه آثار تاریخی در پکن وجود دارد که به خاطر حفظ شان تلاش شود. به منظور ارتقاء کیفیت محیط زیست شهری باید معیارهایی برای تغییر ساختار صنعتی در شهر اعمال گردد. با پرداختن صنایع سنگین به سمت هبی شرقی و با افزایش سرمایه‌گذاری و توسعه صنایع باید در حفظ منابع آب و انرژی نیز دقت شود. می‌توان با توسعه شهرهای اطاری در فاصله دورتری از شهر پکن و ارائه امکانات حمل و نقل و ساختارهای زیربنایی به آنها و ایجاد فضاهای زیرزمینی (که از میزان تراکم ترافیک می‌کاهد) و احداث مسکن ارزان قیمت برای مهاجران از رشد بیش از حد و نامتقارن شهر جلوگیری کرد.

برای رفع مشکل کمبود آب، تصفیه فاضلاب‌ها و ایجاد چرخه مجدد آب و انحراف مسیر آن از جنوب، ضروری است. درسی که باید از تجارب بسیاری از شهرهای غرب آمریکا آموخت، تغییر ساختار کشاورزی و بهبود سیستم آبیاری در مناطق روستایی پکن است.

پکن در راه دستیابی به توسعه پایدار با دشواری‌های فراوان روبروست. این شهر پایتخت پر جمعیت‌ترین کشور جهان است و به علاوه باید از نظر مالی تنها بر تلاش‌های خود متکی باشد. پکن به منظور ایفای نقش خود به عنوان مهم‌ترین مرکز فرهنگی، سیاسی و یکی از مراکز عمده توریستی چین باید بتواند از جهت مالی بیشتر با دولت مرکزی سهمی شود و راه شهرهای کانبرا در استرالیا و واشنگتن در ایالات متحده را دنبال کند. با انجام چنین سیاستی پکن می‌تواند به سرعت ساختار اقتصادی و وضعیت زیست محیطی‌اش را بهبود بخشد. شهر پکن توان‌های بالقوه‌ای را برای تبدیل شدن به شهری جهانی در خود دارد. این امتیازات تنها به خاطر وجود مراکز صنعتی و تجاری و یا آسمانخراش‌ها و جاده‌ها نیست بلکه بیشتر به دلیل برخورداری از مناظر زیبای شهری، آثار غنی تاریخی و مهم‌تر از همه، رشد علمی و فرهنگی ساکنان شهر است.

فن آوری

نرم افزار

WHAT IF?

سیستم پشتیبانی

برنامه ریزی

کاربری زمین

آر.ای. کلاسنرمن

ترجمه: علی عسگری

دکتر درجه داری شهری و منطقه‌ای، وزارت کشور

گروه مطالعات و مشاوره زمین

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۳ پاییز ۱۳۷۹

رشته برنامه‌ریزی شهری و منطقی‌ای در حال تجربه دو تغییر اساسی است که تأثیرات مهمی بر کاربرد مدل‌های کامپیوتری در آموزش و فعالیت برنامه‌ریزی دارند. از یک طرف، افزایش بی‌نظیر دسترسی به ابزارهای قسوی، کم‌هزینه و آسان سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی (GIS) و داده‌های فضایی دیگر، GIS را تبدیل به ابزار مهمی برای انجام وظایف برنامه‌ریزی مانند نظارت بر کاربری زمین، اجرای مقررات برنامه‌ریزی و صدور مجوزها کرده است. هر چند که به رغم افزایش کاربدها، این دیدگاه قوت گرفته است که GIS به تنهایی نمی‌تواند کلیه نیازهای برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای را پوشش دهد (به عنوان مثال، مراجعه کنید به: Harris, 1989; Couclelis, 1991; and Betty, 1993) این برداشت علاقه برنامه‌ریزان را به مدل‌سازی کامپیوتری احیاء کرده و توسعه سیستم‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی (PSS) که داده‌های GIS (و غیر GIS)، مدل‌های کامپیوتری، و تکنیک‌های پیشرفته پردازش تصویر را در سیستم‌های یکپارچه به منظور پشتیبانی از وظایف عمده برنامه‌ریزی مانند تهیه برنامه و ارزیابی آن ترکیب می‌کند، تقویت کرده است (به عنوان نمونه، نگاه کنید به: Finaly, 1997; Harris, 1994; Holmberg, 1994; Klosterman, and Marples, 1992). از طرف دیگر، برنامه‌ریزان به سرعت «برنامه‌ریزی برای مردم» را رها کرده و به سمت تلاش‌های مشارکتی و به عبارتی «برنامه‌ریزی با مردم» پیش رفته‌اند. این تلاش‌ها شکل‌های متعددی به خود گرفته است، مانند گفتگوهای استراتژیک به منظور آینده‌نگری و سایر برنامه‌ریزی‌های مشارکتی بر پایه اجتماعات محلی و کوچک (برای مثال، نگاه کنید به: Goldschalk et al., 1997; Lowry et al., 1994). این تلاش‌ها در صدد مشارکت دادن مستقیم شهروندان و سایر گروه‌های ذی‌نفع در فرایند برنامه‌ریزی در جهت کمک به تعیین اولویت‌بندی نیازها و خواسته‌های عمومی، بررسی ستاره‌های مختلف توسعه، و ایجاد نقاط پایهای برای ارزیابی تلاش‌های در حال انجام توسعه‌ای است. این فرایندها در رسیدن به ایده‌آل‌های عقلانیت متکی بر گفتگو و محاوره و برنامه‌ریزی سنتی جامع کاربری زمین‌یاری می‌رسانند (What-If (Healey, 1992; Innes, 1992; 1996). یک سیستم پشتیبانی برنامه‌ریزی بویا بر پایه GIS است که به منظور مستقیم به این دوروند پاسخ می‌دهد. این سیستم، پایگاه‌های داده‌های GIS را که قبلاً به منظور پشتیبانی از اقدامات شهری و محله‌ای ساخته شده‌اند، به کار می‌گیرد تا تأثیر گزینه‌های مختلف در زمینه سیاست‌های عمومی را ارزیابی کند. این سیستم در مقیاس یکپارچه واحدی ارائه کرده است که وظایف برنامه‌ریزی را که نیازمند صرف هفته‌ها و یا ماه‌ها وقت است، با سرعت و سادگی بیشتر انجام می‌دهد.

نرم‌افزار را می‌توان در جهت داده‌های موجود GIS، مسائل و خواسته‌های جامعه مورد مطالعه تطبیق داد و خروجی‌هایی به صورت نقشه‌ها و گزارش‌هایی که به راحتی قابل فهم باشند و بتوان آنها را برای تلاش‌های برنامه‌ریزی مشارکتی شهر به کار بست، استخراج کرد.

این نرم‌افزار از نظر ارائه اطلاعات، تکنیک‌ها و معیارهای ارزیابی قابل استفاده برای حمایت از دیدگاه‌های خاص سیاست عمومی و نقد سایر سیاست‌ها، آشکارا شبیه مدل برنامه‌ریزی میانجی‌گرانه دیویدف ۱۹۶۵ است. نرم‌افزار مذکور با مشارکت دادن مستقیم مردم در فرایند برنامه‌ریزی کمک می‌کند تا اختلاف متخصصان و سیاستمداران محدود گردد، تفاوت دانش بین متخصصان و اشخاص عادی کاهش یابد و مردم نسبت به برنامه‌ها و پیشنهادها ارائه شده نوعی احساس تعلق پیدا کنند.

این مدل با آگاهی از محدودیت‌های دانش، اطلاعات و منابع در دسترس برنامه‌ریزان، اهداف غیرواقعی تهیه یک پیش‌بینی واحد برای آینده را کنار می‌گذارد و به جای آن به ارائه تعدادی پیش‌بینی ستاره‌یو مانند که بیانگر دامنه‌ای از آینده‌های بالقوه‌اند می‌پردازد. در این نرم‌افزار با پذیرش این مطلب که مدل‌ها فقط زمانی مفید هستند که توسط سیاست‌گذاران قابل درک باشند، زیربنا، روابط و فرضیه‌ها تألیفاً که ممکن بوده است واضح و روشن تهیه شده‌اند.

به همین ترتیب، فرضیه‌های بنیادی مدل کاملاً مشخص و به راحتی قابل اصلاح است و به استفاده کنندگان امکان تعیین اثری را که این فرضیه‌ها بر نتایج مدل دارند می‌دهد (Klosterman, 1987, P. 444-448). ادامه این مقاله به چهار بخش تقسیم می‌شود. بخش بعدی نگاهی اجمالی به فرایند مدل‌سازی و زمینه‌هایی خواهد داشت که کاربرد "What-if?" برای آنها مناسب‌تر است. قسمت بعدی آن نیز سه مرحله تحلیلی را که در مدل وارد شده، و همچنین روش‌های اجرای هر مرحله، و خروجی‌های مربوطه را شرح می‌کند. قسمت بعدی، داده‌ها و مراجع را که برای کاربرد سیستم در یک منطقه مشخص مورد نیاز است بیان می‌دارد. مقاله با ارزیابی از نقاط قوت و ضعف نرم‌افزار و مدل مربوط به نتیجه‌گیری می‌رسد.

#### نگاه کلی به سیستم

همان گونه که نام سیستم نشان می‌دهد "What-if?" در تلاش برای پیش‌بینی دقیق وضعیت آینده نیست. بر عکس، نوعی ابزار برنامه‌ریزی است برای تعیین اینکه اگر سیاست‌های خاصی به کار گرفته شوند و فرضیه‌های مربوطه وضعیت آینده صحیح باشند نگاه چه اتفاقی رخ خواهد داد. سیاست‌های انتخابی که می‌توانند در مدل در نظر گرفته شوند، شامل توسعه مرحله‌ای زیرساخت‌های عمومی و اجرای گزینه‌های مختلف کاربری زمین یا مقررات منطقه‌بندی است. فرضیه‌های مربوطه آینده که می‌توانند در مدل در نظر گرفته شوند، شامل روندهای آبی جمعیت و اشتغال، ویژگی‌های خانوار، و تراکم‌هاست.

"What-if?" یک مدل از پایین به بالاست که با واحدهای زمین یا مناطق تحلیلی همگن (UAZ) شروع می‌شود. سیاست‌های انتخابی مختلف را برای این واحدها اعمال می‌کند. تقاضاهای کاربری زمین پیش‌بینی شده رایبه آنها تخصیص می‌دهد و سپس وضعیت منطقه (مانند روندهای رشد جمعیت و اشتغال) را از طریق جمع کردن ارزش واحدهای زمین استخراج می‌کند. UAZها پلی‌گون‌های ایجاد شده به وسیله GIS هستند که از کلیه جهات همگن در نظر گرفته می‌شوند. بنابراین، به عنوان مثال، همه نقاط درون یک UAZ شیب مشابه دارند، در یک منطقه شهرداری واقع شده‌اند، دارای کد منطقه‌ای واحدند، در فاصله مشابه از یک بزرگراه پیشنهادی قرار دارند و مانند آن. UAZها برای محل مورد مطالعه از طریق انطباق لایه‌های مختلف در GIS ایجاد می‌گردند. لایه‌های نقشه‌ای می‌توانند اطلاعات وضعیت طبیعی (مانند شیب‌ها، خاک‌ها و چشم‌اندازها)، زیرساخت‌های موجود و پیشنهادی (مانند، نزدیکی به نواحی جاده‌های عمده و وجود خدمات آب و فاضلاب) و مقررات کنترل کاربری اراضی مانند بخش‌های منطقه‌بندی شده و کاربری‌های زمین برنامه‌ریزی شده را در بر گیرند. UAZها حاوی اطلاعاتی‌اند که در هر کدام از لایه‌های پایه وجود دارد؛ بدین ترتیب که هر UAZ دارای اطلاعات شیب، موجود بودن خدمات آب و فاضلاب، کاربری زمین برنامه‌ریزی شده و مانند آن برای همه نقاط موجود در داخل آنهاست.

What-if? همان گونه که جزئیات آن ارائه خواهد شد، الگوهای کاربری زمین در آینده را از طریق تعادل عرضه و تقاضای زمین مناسب برای کاربری‌های مختلف پیش‌بینی می‌کند. شکل‌های مختلف آینده یک منطقه را می‌توان از طریق تعریف سناریوهای مختلف متناسب بودن رشد و تخصیص به دست آورد. به عنوان مثال، یک سناریوی «حفظ روند فعلی» می‌تواند تأثیرات ادامه سیاست‌های توسعه فعلی را تعیین کند. یا سناریوی «حفاظت محیطی» ممکن است تأثیرات سیاست‌هایی محدود کننده رشد در نواحی خوش منظره و اراضی مناسب برای کاربری کشاورزی را در نظر بگیرد. یک سناریوی «سازندگی» آثار اجازه ادامه رشد تا رسیدن به سطح مشخصی از تراکم را برای کلیه زمین‌های قابل ساخت و ساز در منطقه مورد مطالعه نشان می‌دهد. فرضیه‌های زیربنایی این سناریوها و سایر سناریوها را به راحتی می‌توان عوض کرد تا دامنه کلافی از تصویر آینده شهر و یا منطقه به دست آید.

نتایجی که از این سناریوهای مختلف بدست می‌آید می‌تواند تصاویر مجسم و قابل فهمی را درباره آثار احتمالی سیاست‌های انتخابی و فرضیه‌های حاکم بر یک سناریو ارائه کند. به عنوان مثال، مدل می‌تواند نشان دهد که زمین کافی برای رشد سریع شهر، حفظ تراکم مسکونی پایین، و سیاست‌های سخت و سخت حفاظت از اراضی کشاورزی، همه بطور همزمان وجود ندارد.

What-if? برای نواحی که در حال تجربه یا احتمال تجربه توسعه سریع شهرنشینی و مسائل ناشی از ازدحام ترافیک، زیرساخت‌های نامناسب و فقدان فضای باز و کشاورزی هستند، بسیار مناسب است. نواحی‌ای که در زمان حاضر ساخت و ساز نشده‌اند و در آینده نیز به همین شکل باقی خواهند ماند، دارای تأثیرات اندک و سیاست‌های انتخابی محدود هستند.



نواحی حاشیه شهر نیز که با شهرنشینی و توسعه صنعتی و کنترل نشده مواجه‌اند، با مسائل مشکل و پیچیده مدیریت رشد و حفظ پایه عالی مطلوب روبرو هستند. در نتیجه Whatif? به طور مشخص برای تقویت همفکری عمومی و تصمیم‌گیری جمعی در نواحی که با تغییرات سریع و زیاد روبرو هستند مفید است.

استفاده از مدل

همان گونه که در تصویر شماره ۱ نشان داده شده است، صفحه شروع Whatif? شامل منوهای استاندارد سیستم ویندوز یعنی File و Help است. علاوه بر اینها، این منو شامل منوهای اختصاصی به نام‌های Allocation و Growth, Suitability است که در سه مرحله تعیین قابلیت اراضی، پیش‌بینی تقاضای زمین و تخصیص تقاضاهای پیش‌بینی شده به مدل وارد شده‌اند.

هر یک از این منوها در زیر به اختصار توضیح داده می‌شوند.

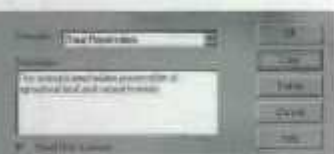
تعیین تناسب اراضی

اولین مرحله در فرایند تحلیلی Whatif?، تعیین تناسب اراضی، شامل مراحل استاندارد وزن‌دهی و ارزش‌دهی است (Hopkins 1977, Mchay: 1979) که انجام دستی آن هفته‌ها و ماه‌ها طول می‌کشد ولی به این ترتیب تبدیل به نوعی فرایند سریع و ساده کامپیوتری می‌شود. فرایند تحلیل قابلیت اراضی با اصلاح سناریوی تناسب اراضی که قبلاً در مطالعه‌های دیگر تعیین شده یا ایجاد یک سناریوی جدید شروع می‌شود. این کار با انتخاب منوی Suitability, Define Scenario از منوی اصلی Whatif? برای رسیدن به فرم انتخاب سناریوی «تناسب» که در تصویر شماره ۲ نشان داده شده است صورت می‌گیرد. این فرم می‌تواند برای ایجاد یک سناریوی تناسب اراضی جدید یا مرور، تجدیدنظر و حذف سناریوی تناسب اراضی که قبلاً تعریف شده است به کار گرفته شود.

بعد از انتخاب یک سناریو برای ایجاد، مرور یا اصلاح، کاربر در برابر یک فرم مربوط به فرضیه‌های سناریوی تناسب اراضی که در تصویر شماره ۳ نشان داده شده است قرار می‌گیرد. این فرم، همان گونه که از نام آن پیداست، برای تعیین فرضیه‌هایی که زیربنای سناریوی تناسب اراضی را می‌سازند به کار می‌رود. بر چسبی که در گوشه بالایی سمت چپ فرم مشاهده می‌شود، نشان‌دهنده سناریویی است که در سناریوی تناسب اراضی انتخاب شده است. لیستی که در سمت راست قرار دارد به استفاده‌کننده امکان می‌دهد که کاربری زمین مورد نظر را که می‌خواهد برای آن مجموعه‌ای از فرضیه‌های تناسب اراضی را متصور شود، برگزیند. صفحه فرضیه‌های تناسب اراضی شامل چهار لایه است. این چهار لایه مرتبطاً با چهار مرحله فرایند تحلیل تناسب است: ۱- تعیین عوامل تعیین‌کننده تناسب ۲- تعیین وزن‌های عوامل تناسب اراضی ۳- تعیین ارزش یا نرخ عوامل تعیین‌کننده تناسب ۴- تعیین جایگزین‌های مجاز کاربریها.



تصویر شماره ۱



تصویر شماره ۲



تصویر شماره ۳

Whatif? الگوهای کاربری زمین در آینده را از طریق تعادل عرضه و تقاضای زمین متناسب برای کاربری‌های مختلف پیش‌بینی می‌کند. شکل‌های مختلف آینده یک منطقه را می‌توان از طریق تعریف سناریوهای مختلف متناسب بودن رشد و تخصیص به دست آورد

این چهار مرحله در زیر به اختصار توضیح داده می‌شوند.

تعیین عوامل مؤثر در تناسب اراضی: اولین صفحه که با عنوان Factors Considered مشخص شده و در تصویر شماره ۳ مشاهده می‌شود، شامل چند گزینه است که برای تعیین عواملی که برنامه ریز احساس می‌کند باید در تعیین تناسب مکان‌های مختلف برای نوع خاصی از کاربری زمین مورد توجه قرار گیرند، استفاده می‌شود. به عنوان مثال، در شکل شماره ۳، کاربر کلیه عوامل مؤثر در تعیین اراضی مناسب برای توسعه مسکونی کم

تراکم را مشخص کرده است. عوامل وارد شده در این لیست به وسیله داده‌های موجود برای منطقه مورد مطالعه تعیین می‌شوند و می‌توانند شامل کلیه عوارض طبیعی (شیب‌ها، خاک‌ها و نواحی خطر) باشند. عوامل تناسب باید برای انواع کاربری‌های زمین مورد نظر برای منطقه مورد مطالعه تعیین شوند. برای کاربری‌های مختلف عوامل متفاوتی ممکن است در نظر گرفته شوند.

**تعیین وزن عوامل:** صفحه دوم که با عنوان Factor Weights مشخص شده است، شامل تعدادی جای خالی است که برای تعیین و ورود وزن عوامل تناسب اراضی مورد استفاده قرار می‌گیرند. اینها اعدادی هستند که اهمیت نسبی عوامل مختلف را به منظور تعیین تناسب زمین‌ها برای کاربری مورد نظر مشخص می‌سازند. بنابراین به عنوان مثال، به عامل شیب می‌توان وزن ۲ و به عامل خاک وزن ۱ داد به طوری که مشخص کند عامل شیب اهمیتش ۲ برابر عامل خاک در تعیین تناسب زمین برای نوع خاصی از کاربری است. وزن عامل از یک طیف ۵ تایی که از ۱ برای کم تا ۵ برای زیاد در نظر گرفته شده است، انتخاب می‌شود.

**تعیین ارزش یا نرخ‌های عوامل:** صفحه سوم، با عنوان Factor Rating شامل تعدادی جای خالی است که برای تعیین نرخ‌های عوامل مورد استفاده قرار می‌گیرد. نرخ‌های عوامل مقادیر عددی هستند که قابلیت نسبی مکان‌ها را برای کاربری مشخصی تعیین می‌کنند؛ به عنوان مثال، قابلیت مکان‌های دارای شیب‌های مختلف برای مکان‌گزینی ساخت و ساز مسکونی کم‌تراکم، ارزش عوامل در یک طیف ۶ تایی از ۵ (بالا) تا ۱ (پایین) و (خارج از شعول) نرخ‌گذاری می‌شوند. به عنوان مثال، کاربر می‌تواند مشخص کند که ساخت و ساز واحدهای مسکونی نباید در مکان‌هایی که شیب بالاتر از ۲۰ درصد دارند، صورت گیرد.

**تعیین تبدیلات کاربری زمین‌ها به یکدیگر:** چهارمین قسمت فرم تناسب اراضی که با عنوان "Conversion" ارائه شده شامل انتخاب‌های مختلف است که می‌توان کاربری‌هایی را که قابلیت تبدیل از وضع موجود (مانند کشاورزی) به کاربری‌های دیگری (مانند کاربری مسکونی کم‌تراکم) دارند، مشخص کرد. اگر در اینجا هیچ نوع کاربری به عنوان کاربری قابل تبدیل معین نگردد، فقط زمین‌هایی که در زمان حاضر ساخته شده‌اند برای پاسخ به تقاضاهای کاربری زمین مورد نظر در اختیار خواهند بود.

عوامل تعیین‌کننده تناسب، ارزش‌های عوامل، وزن‌های عوامل و تبدیلات مجاز کاربری‌ها باید برای کلیه کاربری‌های وارد شده در تحلیل مشخص گردند. بعد از اینکه این اطلاعات تهیه شدند، کاربر می‌تواند روی دکمه Compute که در صفحه فرم‌های تناسب اراضی (تصویر ۳) نشان داده شده است کلیک کند. مدل سپس امتیاز عوامل را برای هر UAZ از طریق ضرب وزن‌های تعیین شده به وسیله کاربر در ارزش و یا نرخ‌های عوامل و مجموع ارزش‌ها محاسبه می‌کند. امتیازات تناسب اراضی به دست آمده، قابلیت نسبی هر UAZ را برای هر نوع کاربری زمین یا در نظر گرفتن کلیه عوامل تعیین می‌کنند.

کاربر می‌تواند نتایج تناسب اراضی را از طریق انتخاب منوهای View Scenario Suitability از صفحه اصلی نرم‌افزار "What if?" مشاهده کند. نرم‌افزار تعدادی نقشه را که نشان‌دهنده تناسب نسبی مکان‌های مختلف برای هر نوع از کاربری زمین است، آن گونه که در تصویر ۴ آمده است، تولید می‌کند.

نقشه‌ها را می‌توان از طریق انتخاب نوع کاربری زمین مورد نظر از لیست موجود در صفحه و فشار دادن دکمه Render Map مشاهده کرد. نقشه‌ها تناسب مکان‌ها را برای هر نوع کاربری در «مقیاس‌های «ملاحظه نشد»، «نامناسب» تا «کاملاً مناسب» نشان می‌دهند. سیستم همچنین دو گزارش تهیه می‌کند. گزارش اول مباحث زمین موجود در هر طبقه متناسب را برای کلیه کاربری‌ها نشان می‌دهد. گزارش دوم قرصه‌های اساسی تعیین شده برای سناریوی تناسب ارائه می‌دهد.

#### پیش‌بینی تقاضاهای کاربری زمین

نرم‌افزار Whatif? تقاضای زمین را از طریق تبدیل ۵ گروه اصلی کاربری زمین شامل مسکونی، صنعتی، تجاری، منطقه حفاظت شده و کاربری‌های محلی به تقاضاهای مشابه در آینده مورد توجه قرار می‌دهد. تقاضاها برای ۵ دوره زمانی محاسبه می‌شوند. این به سیستم امکان می‌دهد تا فرایند مرحله‌ای ساخت و ساز را که در آن الگوهای ساخت و ساز آبی بر اساس ساخت و ساز گذشته و موجود و بهبود زیرساخت‌ها استوار می‌شوند، در نظر بگیرد.

فرایند پیش‌بینی تقاضاهای کاربری زمین با انتخاب منوی Growth در صفحه اصلی نرم‌افزار Whatif? استفاده از فرم انتخاب سناریو که برای ایجاد نمایش و تغییر سناریوی رشد به کار گرفته می‌شود، شروع می‌گردد. این فرم از نظر شکل ظاهری و عملکرد بسیار شبیه به فرم انتخاب سناریوی تناسب اراضی است که قبلاً تشریح شد. بعد از

فرضیه‌های زیربنایی این سناریوها را به راحتی می‌توان عوض کرد تا دامنه کاملی از تصویر آینده شهر و یا منطقه به دست آید

تصویر شماره ۴



Whatif? برای نواحی که در حال تجربه یا احتمال تجربه توسعه سریع شهرنشینی و مسائل ناشی از ازدحام ترافیک، زیرساخت‌های نامناسب و فقدان فضای باز و کشاورزی هستند، بسیار مناسب است

انتخاب سناریوی رشد برای دیدن آن، ویرایش سناریوهای رشد موجود یا ایجاد سناریوی جدید، کاربر با فرم فرضیه‌های سناریوی رشد که در تصویر ۵ نشان داده شده است مواجه می‌شود. این فرم ۵ قسمت دارد که برای مشخص کردن فرضیه‌هایی که انواع مختلف تقاضاهای زمین را مشخص می‌کنند مورد استفاده قرار می‌گیرند. مراحل تعیین این فرضیه‌ها، فرم‌های فرضیه‌های سناریوهای رشد، و خروجی‌های تحلیل رشد به اختصار در زیر توضیح داده می‌شوند.

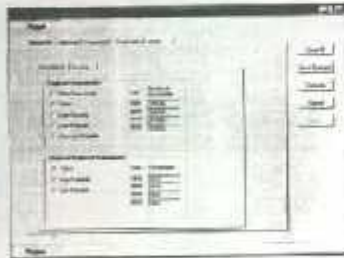
**محاسبه تقاضای مسکن:** همان گونه که در شکل ۵ نشان داده می‌شود، صحنه «مسکونی» شامل دو قسمت می‌شود. اولین صفحه به کاربر امکان می‌دهد که تا ۵ پیش‌بینی مستقل از یکدیگر برای تعداد کل خانوارهای منطقه و سهم منطقه از خانوارهای منطقه را انتخاب کند. این دو مقدار در یکدیگر ضرب می‌شوند تا تعداد خانوارهای پیش‌بینی شده در محل مورد مطالعه برای هر دوره پیش‌بینی به دست آید.

صفحه دوم برای ارائه فرضیه‌های مربوط به واحدهای مسکونی جدید شامل: ۱- نوع مسکن مورد نظر در ساخت و ساز جدید ۲- تراکم مسکونی برای هر نوع مسکن ۳- متوسط بعد خانوار برای هر نوع واحد مسکونی ۴- میزان واحدهای تخلیه شده سهم واحدهای مسکونی موجود که در طول دوره پیش‌بینی از طریق تخریب، آتش‌سوزی، و مانند آن از بین می‌روند، مورد استفاده قرار می‌گیرد. مدل از مقادیر تعیین شده در این دو صفحه استفاده می‌کند تا تقاضای زمین برای کاربری مسکونی در هر دوره را محاسبه و پیش‌بینی کند.

**محاسبه تقاضای تجاری منطقه‌ای:** دو صفحه بعدی که با عناوین «Industrial» و «Commercial» مشخص شده‌اند، برای تعیین فرضیه‌هایی که تعیین‌کننده تقاضای آبی زمین برای توسعه صنعتی و تجاری است استفاده می‌شود. همان گونه که در تصویر ۶ نشان داده شده است، قسمت «Industrial» به کاربر امکان می‌دهد که از بین پیش‌بینی‌هایی که قبلاً برای اشتغال کل در سطح منطقه‌ای در هر سال پیش‌بینی انجام شده است، استفاده کند. این قسمت همچنین به برنامه‌ریز امکان می‌دهد که موارد زیر را مشخص کند: ۱- متوسط مساحت زیربنای لازم برای هر شرکت صنعتی ۲- نسبت مساحت زیربنای صنعتی به مساحت زمین ۳- میزان خالی بودن هر نوع کاربری صنعتی. صفحه تجاری انتخاب‌های مشابهی را برای انواع مختلف ساخت و ساز تجاری در اختیار می‌گذارد (بازاری، عمده‌فروشی، اداری و کاربری مختلط). این مقادیر برای محاسبه تقاضای آبی کاربری‌های صنعتی و تجاری در هر سال پیش‌بینی به کار گرفته می‌شوند.

**محاسبه تقاضای کاربری برای مناطق حفاظت شده:** صفحه مناطق حفاظت شده به کاربر امکان می‌دهد تا مقدار زمینی را که باید برای کاربری‌های زیست‌محیطی مانند زمین‌های کشاورزی، جنگل، فضای باز یا حفاظت از محیط‌زیست مورد حفاظت قرار گیرند، مشخص کند. سیستم به کاربر اجازه می‌دهد که مقدار زمین را یا بر حسب هکتار یا در صدی از زمین در منطقه مورد مطالعه که باید به کاربری‌های حفاظت شده در هر سال پیش‌بینی اختصاص یابد، مشخص سازد. این مقادیر به عنوان تقاضاهای کاربری زمین در کنار سایر تقاضاهای مورد ملاحظه قرار می‌گیرند.

**محاسبه تقاضاهای محلی:** صفحه محلی به کاربر امکان می‌دهد که مقدار زمین مورد نیاز را به ازای هر هزار نفر برای تأمین کاربری‌های مورد نیاز محلی که مکان و اندازه آنها بستگی به جمعیت محل دارد، تعیین کند. این کاربری‌ها شامل پارک‌های محلی و مناطق تفریحی، بخورده فروشی محلی (مانند بازارهای خطی)، و کاربری‌های عمومی و نیمه عمومی می‌شوند. استانداردهای تعیین شده برای هر کاربری بر اساس جمعیت پیش‌بینی شده در هر محدوده تقسیماتی برای محاسبه مقدار زمینی که باید به هر کاربری تخصیص یابد، اعمال می‌گردند.



تصویر شماره ۵



تصویر شماره ۶

بعد از ارائه همه اطلاعات مورد نیاز در فرم سناریوی رشد، کاربر می‌تواند روی دکمه محاسبه "Compute" فشار دهد تا تقاضای آبی در هر دوره پیش‌بینی برای انواع کاربری زمین محاسبه شود. سیستم گزارشی تولید می‌کند که تقاضای پیش‌بینی شده برای هر کاربری را در هر سال پیش‌بینی ارائه می‌دهد. در گزارشی دیگر فهرست مقادیری که برای محاسبه تقاضاها مورد استفاده قرار گرفته‌اند در اختیار گذاشته می‌شود.

#### تخصیص تقاضاهای کاربری زمین پیش‌بینی شده

"Whatif?" الگوهای کاربری زمین در آینده را از طریق تخصیص تقاضاهای آبی زمین محاسبه شده در سناریوی رشد به زمین‌های مختلف، بر اساس تناسب نسبی آنها که با توجه به فرضیه‌های سناریوی تناسب اراضی تعریف شده‌اند، پیش‌بینی می‌کند. برای مثال، در تقاضا برای زمین مسکونی اول به مناسب‌ترین زمین‌ها برای این نوع کاربری و سپس به دومین مکان‌های مناسب - تا جایی که تمامی تقاضاهای مسکونی پوشش داده شود - اکتفا می‌کند. در صورت نیاز، تخصیص رشد را می‌توان از طریق کنترل‌های کاربری زمین (طرح‌های کاربری زمین و مقررات و محدودیت‌های منطقه‌بندی) و طرح‌های زیرساخت‌ها کنترل کرد. در صورتی که زمین کافی برای تأمین تقاضای پیش‌بینی شده وجود نداشته باشد نرم‌افزار این موضوع را به کاربر اعلام می‌کند. در این صورت، کاربر باید فرضیه‌های تناسب اراضی، فرضیه‌های رشد یا فرضیه‌های سناریوی تخصیص را اصلاح کند و یا تغییر دهد. برای مثال، کاربر می‌تواند پیش‌بینی‌های تناسب اراضی را ساده‌تر کند و امکان تبدیل یک کاربری به سایر کاربری‌ها را افزایش دهد، یا تراکم را بالا ببرد تا آنها را سازگار کند.

فرایند تخصیص رشد با انتخاب فرم سناریوی تخصیص که به منظور ایجاد یک سناریوی تخصیص جدید، یا مرور یا حذف سناریوی موجود طراحی شده است، آغاز می‌شود. این فرم از نظر شکل و عملکرد شبیه دو فرم قبلی است. بجز آنکه از کاربر می‌خواهد تا سناریوی تناسب و رشد مرتبط با سناریوی تخصیص را مشخص کند. انگاه کاربر با فرم فرضیه‌های سناریوی تخصیص که در تصویر ۷ نشان داده شده است مواجه می‌شود. این فرم چهار قسمت دارد که برای تعیین فرضیه‌هایی - که زیربنای سناریوی تخصیص رشد را تشکیل می‌دهند - به کار می‌روند. قسمت اول "Allocation Priority" که در شکل ۷ نشان داده می‌شود، به مشخص کردن ترتیبی که بر اساس آن انواع مختلف تقاضاهای کاربری زمین پیش‌بینی شده باید تأمین شوند، اختصاص دارد.

قسمت زیرساخت‌ها: همان گونه که در تصویر ۸ نشان داده می‌شود، شامل دو قسمت است. قسمت طرح‌های زیرساخت‌ها "Infrastructure Plans" برای انتخاب طرح‌های زیرساخت‌هایی که قبلاً تعریف شده‌اند و نیز برای هدایت فرایند تخصیص به کار گرفته می‌شوند. اگر هیچ طرح زیرساختی انتخاب نشود، همه کاربری زمین‌ها در مناسب‌ترین مکان‌ها، صرف‌نظر از موجود بودن یا نبودن خدمات آب و قاضلاب یا نزدیکی به خیابان‌های اصلی یا تقاطع‌ها، مکان‌یابی می‌شوند.

قسمت زیرساخت‌های مورد نیاز "Infrastructure Required" برای تعیین رابطه بین زیرساخت‌ها و الگوهای ساخت و ساز کاربری زمین به کار برده می‌شود. این قسمت، کاربری زمین‌هایی را که باید تخصیص داده شوند فهرست می‌کند. هر کاربری زمین یا زیرساخت‌های خاصی در قسمت طرح‌های زیرساخت‌ها مرتبط می‌شود. فضاهای قرار داده شده در صفحه برای تعیین سه نوع انتخاب زیر مورد استفاده قرار می‌گیرند.

اولین حالت، «متأثر نمی‌شود» (Not Affected) برای آن دسته از کاربری اراضی به کار می‌رود که به نظر می‌رسد مکان آنها به وسیله موجود بودن (یا نزدیکی) نوع خاصی از زیرساخت‌ها تأثیر نمی‌پذیرد. بنابراین، حالت یا انتخاب دوم، «ضرورت» (Required)، برای تعیین کاربری زمین‌هایی که فرض می‌شود لازم است نزدیک به نوع مشخصی از زیرساخت‌ها باشند، مورد استفاده قرار می‌گیرند. در این حالات، تقاضای کاربری زمین پیش‌بینی شده قطب‌به‌زمین‌هایی تخصیص داده می‌شوند که دارای زیرساخت تعیین شده هستند و یا در نزدیکی آن قرار دارند.

انتخاب بعدی، «شامل نمی‌شود» (Excluded) برای تعیین کاربری‌هایی که فرض می‌شوند خارج از محدوده خدماتی نوع خاصی از زیرساخت هستند، مورد استفاده قرار می‌گیرد. بنابراین، برای مثال، یک نفر می‌تواند فرض کند که نواحی کشاورزی از نواحی‌ای که به وسیله آب و قاضلاب خدمات‌رسانی می‌شوند، یا نزدیک تقاطع‌های اصلی هستند، حذف شوند. زیرا این مکان‌ها گران‌تر از آنند که تحت کاربری کشاورزی قرار گیرند. در این حالات، تقاضاهای آبی کاربری زمین از نواحی‌ای که به وسیله یک زیرساخت مشخص خدمات‌رسانی می‌شوند یا نزدیک آنها هستند، خارج می‌شوند.

تنها لایه GIS که برای Whatif? مطلقاً ضروری است، کاربری زمین موجود است. استفاده از انواع مختلف لایه‌های دیگر بستگی دارد به موجود بودن داده‌های GIS، نیازهای تحلیلی و سیاست‌گذاری کاربر و نیازهای هر نوع استفاده بعدی از خروجی‌های Whatif? که حسب مورد می‌توان آنها را اضافه کرد.



تصویر شماره ۷

منبع مقاله

- 1- Couclein H., "Geographically informed planning: Requirements for planning-relevant GIS," *Papers in Regional Science* 709-20, 1991.
- 2- Davidoff P., "Advocacy and Pluralism in Planning," *Journal of the American Institute of Planners* 32331-37, 1968.
- 3- Echenique M, H. A. D. Flowerdew, J D Hunt, T R Mayo, J J Skidmore, and D C Dortmund, "Transport Reviews 10309-29, 1990. "The Meplan models of Bilbao, Lees, and Dortmund," *Transport Reviews* 10309-32, 1990.
- 4- Finlay P. N. and C. Maples, "Strategic group decision support systems: A guide for the unwary," *Long Range Planning* 25 98-107, 1992.
- 5- Godschalk D. R., D. Parham, D. Porter, W R Potapchuk, and S. Schultze, *Pulling together: A land use and development consensus manual* (Program for Community Problem Solving, Washington DC), 1994.
- 6- Harris B., "Beyond geographic information systems: Complexes and the planning professional," *Journal of the American Planning Association* 5385-92, 1989.
- 7- Harris B. and M. Batty, "Locational models, geographical information, and planning support systems," *Journal of Planning Education and Research* 12 184-98, 1993.
- 8- Healey P., "Planning through debate: The communicative turn in planning theory," *Town Planning Review* 63143-62, 1992.
- 9- Holmberg S. C., "Geoinformatics for urban and regional planning," *Environment and Planning B: Planning and Design* 215-19, 1994.



تصویر شماره ۹



تصویر شماره ۸

آخرین قسمت که مربوط به کنترل UAZ هاست و با عنوان UAZ Control مشخص گردیده است، شامل تعدادی جای خالی است که برای تعیین حداقل اندازه UAZ هایی که در درون آنها تقاضاهای مختلف کاربری زمین می‌توانند تخصیص داده شوند به کار می‌رود. به عنوان مثال، توسعه صنعتی نمی‌تواند در UAZ های کوچکتر از اندازه ۵ هکتار رخ دهد.

صفحه کنترل کاربری زمین "Land Use Control Sheet":

این صفحه شبیه به طرح‌های زیرساخت هاست که در تصویر شماره ۸ نشان داده شده و به کاربر امکان می‌دهد که به انتخاب از میان طرح‌های کاربری زمین که قبلاً تعریف شده و مقررات منطقه‌بندی که مکان‌های رشد آنی را کنترل می‌کنند بپردازد. اگر یک کنترل کاربری زمین یا طرح منطقه‌بندی انتخاب شود، سیستم اجازه می‌دهد که تقاضاهای پیش‌بینی شده کاربری زمین فقط به نواحی‌ای که کاربری زمین در آنها مجاز است، تخصیص داده شود. اگر هیچ کنترل کاربری زمین انتخاب نگردد، تقاضاهای کاربری زمین به مناسب‌ترین مکان بدون هیچ محدودیتی تخصیص می‌یابند.

وقتی کاربر روی دکمه محاسبه یا "Compute" فشار می‌دهد، سیستم الگوی کاربری زمین آینده پیش‌بینی شده را از طریق تخصیص تقاضای پیش‌بینی شده کاربری زمین به مناسب‌ترین مکان‌ها با در نظر گرفتن کلیه کنترل‌های کاربری زمین یا طرح زیرساخت‌های انتخاب شده به وسیله کاربر محاسبه می‌کند. وقتی کاربری زمین پیش‌بینی شده برای هر سال پیش‌بینی تخصیص داده شد، آنگاه می‌توان نتایج را بر روی نقشه یا صفحه گزارش مشاهده کرد.

به عنوان مثال، تصویر شماره ۹ الگوی کاربری زمین پیش‌بینی شده برای سناریوی تخصیص فشرده (Compact Allocation) را نشان می‌دهد که ساخت و ساز آتی مسکونی و تجاری را عمدتاً در ناحیه شرقی منطقه مورد مطالعه متمرکز کرده است. تصویر ۱۰ الگوی کاربری زمین پیش‌بینی شده را برای یک سناریوی تخصیص پراکنده (Dispersed Allocation) نشان می‌دهد. این دو مثال قدرت ابزارهایی مانند "Whatif?" را برای نمایش نقشه‌های اجزای انتخاب‌های مختلف نشان می‌دهد. سیستم همچنین گزارش‌هایی تهیه می‌کند که در آن کلیه مقادیر کاربری زمین پیش‌بینی شده برای منطقه مورد مطالعه و فر ضمیمه‌هایی که زیربنای سناریو را

10- Hopkins L. D., "Methods of land suitability analysis," Journal of the American Institute of Planners 43:386-400, 1977.

11- Innes J. E., "Group processes and the social construction of growth management," Florida, Vermont and New Jersey," Journal of the American Planning Association 58:440-53, 1992.

12- "Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal," Journal of the American Planning Association 62:460-72, 1996.

تشکیل می‌دهد، ارائه می‌شود.

نحوه نصب برنامه Whatif?

اگر چه این نرم‌افزار بسیاری از مفاهیم مدل‌های مبتنی بر GIS نظیر CUFM (Landis, 1994-1995) را با خود به همراه دارد ولی از جهت توانایی آن در تطبیق خود با بانک‌های اطلاعاتی GIS و با ملاحظات سیاست‌گذاری برای یک یا چند منطقه مطالعاتی، منحصر به فرد است. این قابلیت‌ها از طریق فایل‌های UAZ ایجاد شده به وسیله GIS، راهنمازی (Setup) و برنامه‌های مدیریتی (Manager Programs) که در ذیل تشریح می‌شوند، ارائه می‌گردند.

ایجاد فایل‌های UAZ

قبل از آنکه Whatif? مورد استفاده قرار گیرد، UAZها برای منطقه مورد نظر باید به وسیله عملیات استاندارد ترکیب لایه‌ها در GIS تهیه گردند. UAZها از طریق ترکیب لایه‌های GIS مشتق‌اند بر اطلاعات موقعیت طبیعی، زیرساخت‌های موجود و پیشنهادی، کنترل‌های کاربری زمین، و مرزهای تقسیمات سیاسی منطقه مورد مطالعه. دستورات Union در GIS برای ترکیب این لایه‌ها به یک لایه واحد UAZها منجر می‌شود. تنها لایه GIS که برای Whatif? مطلقاً ضروری است، کاربری زمین موجود است. استفاده از انواع مختلف لایه‌های دیگر بستگی دارد به موجود بودن داده‌های GIS، نیازهای تحلیلی و سیاست‌گذاری کاربری و نیازهای هر نوع استفاده بعدی از خروجی‌های Whatif?، که حسب مورد می‌توان آنها را اضافه کرد. در اغلب حالات مطلوب است که حداقل ۳ لایه اطلاعات طبیعی برای تحلیل قابلیت زمین، ۲ تا ۳ لایه کنترل کاربری زمین و زیرساخت‌ها و تعدادی لایه نمایش مرزها وجود داشته باشند.

برنامه Setup

نرم‌افزار Whatif? دارای برنامه Setup است که فایل‌های سیستم را ایجاد می‌کند و نرم‌افزار را برای نوع خاصی از پایگاه داده‌های GIS و غیر GIS آماده می‌سازد. همان گونه که در تصویر شماره ۱۱ نشان داده شده است، فرم اصلی Setup شامل کلیه انتخاب‌هایی است که برای تعریف طبقات کاربری زمین، عوامل قابلیت زمین، و نوع عواملی که در تحلیل و عنوان و سایر اطلاعاتی که در فرم‌های تناسب‌رشد و سناریوهای تخصیص وجود دارند به کار گرفته می‌شوند.

کاربر می‌تواند اطلاعات مورد نیاز را به وسیله فشار دادن دکمه‌های نمایش داده شده در سمت چپ صفحه Setup وارد کند. به عنوان مثال، با فشار دادن دکمه مقابل Define Factors که در سمت چپ تصویر ۱۲ نشان داده شده است، این فرم عناوین مربوطه عوامل تعیین تناسب را که در یک تحلیل خاص مورد استفاده قرار می‌گیرند، تعیین می‌کند. فرم‌های مشابه انواع کاربری‌های زمین در منطقه مورد مطالعه و نیز عناوینی را که برای تناسب اراضی، رشد، و تخصیص مورد استفاده قرار می‌گیرند، تعریف می‌کنند. بعد از وارد کردن تمامی داده‌های مورد نیاز، کاربر می‌تواند دکمه مربوط به ایجاد فایل هر سیستم (Create System File) تهیه شده در انتهای صفحه (تصویر شماره ۱۱) را فشار دهد و عناوین و فرم‌های مورد نیاز خود را به وجود آورد. این فرم‌ها سپس می‌توانند برای ایجاد سناریوهای تناسب‌رشد و تخصیص، همان گونه که قبلاً تشریح شد، به کار گرفته شوند.

ارزیابی

Whatif? دارای نقاط قوت آشکاری است، که برخی از آنها را می‌توان به همان اندازه نقاط ضعف آن هم در نظر گرفت. بزرگ‌ترین مزیت آن این است که یک مدل کاملاً کاربردی و عملیاتی است که می‌تواند با داده‌ها و جنبه‌های سیاست‌گذاری مورد نظر درباره هر منطقه‌ای که پیش‌نیازهای آن وجود دارد تطبیق یافته و به کار گرفته شود. این پیش‌نیازها عبارتند از: ۱. یک لایه GIS که کاربری اراضی موجود را نشان می‌دهد؛ ۲. لایه‌های انتخابی که عوارض طبیعی، مرزهای اداری و طرح‌های کاربری اراضی و زیرساخت‌ها را نشان می‌دهند؛ ۳. پیش‌بینی جمعیت، اشتغال و تعداد خانوار در منطقه مورد مطالعه و مانند آن. مزیت دیگر این مدل ساختار ساده و آسان آن است. مفهوم کلی برقراری تعادل بین عرضه و تقاضای زمین از طریق قابلیت نسبی مکان‌های مختلف، پیش‌بینی تقاضای زمین و تخصیص زمین‌ها به تقاضاهای پیش‌بینی شده به راحتی به وسیله برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مردم درک می‌شوند. البته فهم جزئیات محاسباتی این سه مرحله برای بسیاری از افراد فوق‌العاده مشکل است. با این حال ساختار تشکیل‌دهنده این مدل قابل فهم‌تر از بسیاری مدل‌های مشابه و پیچیده‌ای است که در بالا به آنها اشاره شد.

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۳ پاییز ۱۳۷۹

13- Klosterman R. E., "Politics of computer-aided planning," *Town Planning Review* 58 441-52, 1987.

"Planning support systems: A new perspective on computer-aided planning," *Journal of Planning Education and Research* 45-54 17-1997.

14- Guest editor, Theme issue on new perspectives on planning support systems, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 1999.

15- Landis J. D., "The California urban futures model: A new generation of metropolitan simulation models," *Environment and Planning B: Planning and Design* 21 399-420, 1994.

16- "Imagining land use futures: Applying the California Urban Futures Model," *Journal of the American Planning Association* 61 438-57, 1995.

17- Landis J., and M. Zhang, "The second generation of the California urban futures model, Part I: Model logic and Theory," *Environment and Planning B: Planning and Design* 25 657-66, 1998.

18- Lowry K. F. Adler, and N. Milner, "Participating the public: Group Processes, politics, and the public," *Journal of Planning Education and Research* 16 177-87, 1997.

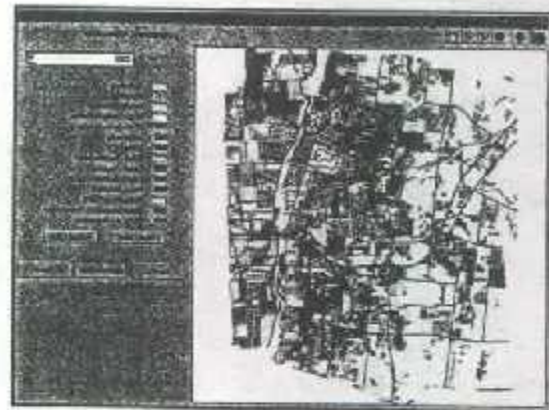
19- McHarg I., *Design with nature*: Natural History Press, Garden City, NJ, 1969. *Integrated urban models: Analysis of transportation and land use* (Pion, London) 30, 1983.

20- Putnam S. H., *Integrated urban models 2: New research and applications of optimization and dynamics* (Pion, London) San Diego Association of Governments, Technical description, Series 8 regional growth forecasts, subregional allocation (San Diego Association of Govern, San Diego, CA), 1994.

21- Waddell P., "Simulating the effects of metropolitan growth management strategies," Association of the Collegiate Schools of Planning, Pasadena, CA, November, 1998.

22- Wegener M., "Current and future land use models," In *Travel model improvement program land use modeling conference proceedings* (Washington, DC, Travel Model Improvement Program) pp 15-40, 1995.

## تصویر شماره ۱۱



تصویر شماره ۱۱

این مدل بر خلاف بسیاری از مدل های دیگر، بر پایه GIS است. این مزیت به کاربران امکان می دهد تا از داده های مختلف فضایی موجود در منطقه مورد مطالعه که تهیه آنها در حال گسترش نیز هست، استفاده کنند. استفاده از داده های GIS امکان پیش بینی کاربری اراضی در سطوح مطالعاتی خردتر را که قبلاً بر اساس محدوده های بزرگ تر مانند حوزه های سرشماری و مانند آن بود امکان پذیر می کند. همچنین این مدل همانند مدل کالیفرنیا، مدل شبیه سازی برنامه ریزی و سیاست گذاری است که قادر است الگوهای مختلف توسعه را تحت شرایط و فرضیه های خاص سیاست گذاری و برنامه ریزی پیش بینی کند. این مدل بر خلاف مدل های سنتی، از تغییرهای سیاست گذاری دست اول به جای تغییرهای دست دوم و مجرد - مانند تغییر در زمان سفر و دسترسی - استفاده می کند. What if دارای ساختاری ساده است و نیاز به حداقل داده ها دارد و این در عین حال که مزیتی بزرگ است، بدان معناست که از نظر توزی دارای چارچوب تعریف شده و محکمی نیست. این مدل شامل معیارهای تعامل فضایی مانند دسترسی به محل اشتغال، خرید و فرصت های گذران اوقات فراغت (که بسیار با اهمیت تلقی می شوند) نیست. در واقع مدل مذکور مثل بسیاری از مدل های دیگر که از روش های علمی برای تشریح و پیش بینی رفتار عاملان شهری مانند خانوارها سرمایه گذاران و بنگاه ها استفاده می کنند، این مدل همچنین بازارهای زمین، مسکن و بازارهای غیرمسکونی مانند بازار کار و خدمات شهری را در نظر نمی گیرد. What if به مدل سازی آشکار رفتار عاملان مانند خانوارها، بنگاه های تجاری، و شرکت های ساختمانی مانند مدل های Urbansim نمی پردازد. این نرم افزار به جای مبانی تئوریک و مفاهیم پیچیده، به گونه ای طراحی شده است که ساده و کاربردی باشد. رفتار بنگاه های تجاری و خانوارها به طور ضمنی در فرضیه هایی که برای تعیین تناسب و رشد و همچنین تخصیص در نظر گرفته می شوند، گنجانیده می شوند. همچنین، اثر گزینه های مختلف سیاست گذاری به عنوان فرضیه وارد مدل می شوند و ساخت و ساز بر اساس آنها فقط در مکان هایی رخ می دهد که طبق ضوابط منطقه بندی و کنترل برنامه ریزی مجاز اعلام شده است. البته این فرضیه ها ممکن است نتوانند پیچیدگی های حاکم بر فرایند توسعه شهری را در نظر بگیرند. با این همه، این فرضیه ها پایه و اساس ساده و قابل فهمی را برای مشاهده تأثیر سیاست ها فراهم می آورند. یک سیستم ایده آل پشتیبانی برنامه ریزی دارای جعبه ابزار دیجیتال هوشمند است که به کاربران کمک می کند تا بهترین نرم افزار را از میان مدل های موجود برگزینند و آنها را در مورد داده هایی که در محل وجود دارند، یا از طریق اینترنت در دسترس قرار خواهند داشت، اعمال کنند و به سرعت آثار سیاست های مختلف را به صورت نقشه، فیلم و گزارش ملاحظه کنند (Klosterman, 1997:2). What if فقط یکی از سیستم هایی است که برای رسیدن به ایده آل مورد نظر طراحی شده است (Klosterman, 1999). با این حال، این نرم افزار در ارائه یک نرم افزار قابل دسترسی، کاربری آسان، قابل تطبیق با پایگاه داده های منطقه، و وارد کردن مفاهیم تناسب اراضی، رشد و تخصیص فرایند برنامه ریزی کاربری اراضی، منحصر به فرد است. در نتیجه، نرم افزار مورد بحث می تواند جزئی از یک PSS جامع تر باشد که تعداد وسیع تری از مسائل مربوط به کاربری اراضی مانند تأثیرات مالی، زیست محیطی و حمل و نقلی گزینه های مختلف را در بر می گیرد.

### مشخصات کتاب شناختی:

نام کتاب: اقتصاد شهری Urban Economics  
نویسنده: آر تور او، سولیان Arthur O. Sullivan  
ناشر: مک گراهیل MacGrawhill  
تاریخ نخستین چاپ: ۱۹۸۹  
تاریخ آخرین چاپ: ۱۹۹۹  
تعداد صفحات: ۲۶ + ۷۴

بررسی کتاب

این کتاب تحلیل‌های اقتصادی را برای توضیح این

موارد به کار می‌گیرد: چرا شهرها به وجود می‌آیند؟ چرا

توسعه پیدا می‌کنند؟ چگونه رشد می‌کنند؟ وجود فعالیت‌های مختلف در درون آنها ترتیب داده می‌شوند؟ این کتاب در عین حال در جست‌وجوی ریشه‌های اقتصادی مسائل شهری از قبیل فقر، کمبود مسکن، تراکم، آلودگی و جرم است. در مقایسه این کتاب با سایر متون و کتب اقتصاد شهری، می‌توان گفت که کتاب حاضر عناوین بیشتر و متنوع‌تری را در زمینه اقتصاد شهری پوشش می‌دهد.

این کتاب از شش بخش و بیست و دو فصل تشکیل شده است که عناوین آنها به شرح زیر است:

ساختار کتاب:

فصل اول: مقدمه

بخش اول: نیروهای بازار در توسعه شهرها

فصل دوم: چرا شهرها به وجود می‌آیند؟

فصل سوم: شهرها در کجا توسعه می‌یابند؟

فصل چهارم: تاریخچه شهرنشینی در غرب

فصل پنجم: چه تعداد شهر؟

فصل ششم: رشد اقتصاد شهری

بخش دوم: رانت ارضی و الگوهای استفاده از زمین شهری

فصل هفتم: مقدمه‌ای بر رانت ارضی و استفاده از زمین

فصل هشتم: استفاده از زمین در شهر با مرکزیت واحد

فصل نهم: تعادل عمومی استفاده از زمین

فصل دهم: حومه‌نشینی و شهرهای مدرن

فصل یازدهم: کنترل استفاده از زمین و احاطه سازی

بخش سوم: فقر و خانه سازی

فصل دوازدهم: منفک شدن و فقر در پایتخت

فصل سیزدهم: ابعاد دیگر فقر

فصل چهاردهم: چرا در خانه سازی تفاوت وجود دارد؟

فصل پانزدهم: سیاست‌های خانه سازی

بخش چهارم: دولت محلی

فصل شانزدهم: سروری بر دولت محلی

فصل هفدهم: رای‌گیری به صورت مخفی و علنی

فصل هجدهم: مالیات‌های محلی و بخش‌های بین دولت‌های محلی

بخش پنجم: حمل و نقل شهری

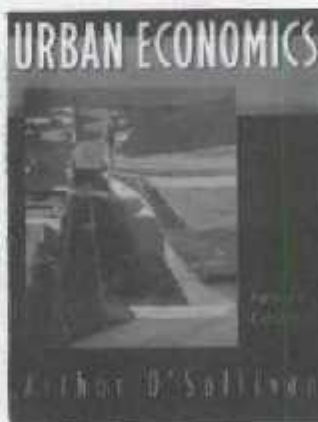
فصل نوزدهم: اتومبیل‌ها و بزرگراه‌ها

فصل بیستم: حمل و نقل آبوهوا

بخش ششم: آموزش و جرم

فصل بیست و یکم: آموزش

فصل بیست و دوم: جرم و مجازات



فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۳ پاییز ۱۳۷۹



## چکیده تحلیلی:

این کتاب در جست‌وجوی مبانی اقتصادی شهرها و مسائل شهری است. شهرها از یک طرف تولید و تجارت را تسهیل می‌کنند و بدین ترتیب استاندارد زندگی را بالا می‌برند، و از طرف دیگر مجموعه متنوعی از کالاها و خدمات را برای مصرف کنندگان فراهم می‌سازند. متأسفانه شهرها با مسائلی جدی همچون فقر، آلودگی و تراکم، آلودگی و جرم و جنایت دست‌به‌گریبان‌اند. گرچه این مسائل جزو ماهیت شهرها هستند، لیکن می‌توان این مشکلات و مسائل را بدون ره‌سازی شهرها حل کرد. یکی از اهداف این کتاب نشان دادن راه‌حل‌ها و سیاست‌هایی است که با حل مسائل شهری باعث افزایش قابلیت زندگی در شهرها و رشد و توسعه شهرها می‌گردد. از دیگر اهداف این کتاب، توضیح برخی از تغییرات گسترده در اندازه شهرها و نسبت جمعیت شهرنشین است. همچنین کتاب مورد بحث به شرح برخی تغییرات گسترده در ساختار قضایی درونی شهرها می‌پردازد. کتاب در ابتدایه بیان این امر که اقتصاد شهری چیست؟ و ناحیه شهری کدام است؟ می‌پردازد. کتاب مذکور اقتصاد شهری را به چهار بخش به هم مرتبط تقسیم می‌کند:

نیروهای بازار در توسعه شهرها

رانت ارضی و استفاده از زمین در شهرها

جنبه‌های قضایی فقر و خانه‌سازی در شهرها

مخارج و مالیات‌های دولت محلی

این کتاب در ابتدا نشان می‌دهد که چگونه تصمیمات مکان‌یابی بنگاه‌ها و ساکنان باعث توسعه شهرها می‌شوند. بر طبق اصول اقتصادی، بنگاه مکانی را در داخل یک ناحیه انتخاب می‌کند که سود خود را به حداکثر برساند. و فردی که به دنبال خانه است نیز مکانی را برمی‌گزیند که میزان مطلوبیت را به حداکثر برساند. این تصمیمات مکان‌یابی شهرهایی را به وجود می‌آورند که از نظر اندازه و ساختار اقتصادی متفاوت‌اند. کتاب مورد بحث می‌کوشد تا پرسش‌های متنوعی را در این خصوص پاسخ گوید.

در ادامه کتاب به سازماندهی فضایی فعالیت‌ها در داخل شهر مورد بحث قرار می‌گیرد. در این مبحث، بر خلاف بخش‌های اول، مکان‌یابی بنگاه و ساکنان در داخل شهر (و نه از جنبه ناحیه‌ای) مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین نشان داده می‌شود که چگونه الگوهای استفاده از زمین از طریق تعادل بین فعالیت‌های مختلف شهری، شکل می‌گیرد.

با توجه به مباحث مطرح شده در این خصوص، کتاب سوالات متعددی را به‌ویژه در زمینه قیمت‌گذاری زمین مطرح می‌سازد و پاسخ می‌دهد.

در ادامه نیز پس از مطرح شدن مباحث گذشته، جنبه‌های فضایی دو مسئله شهری مرتبط با یکدیگر، یعنی فقر و خانه‌سازی، مورد بررسی قرار می‌گیرد. فقر شهری دارای بُعد فضایی مشخصی است؛ فقرا نوعاً در مراکز شهرها و دور از گسترش فرصت‌های شغلی در حومه شهرها متمرکز می‌شوند. در این زمینه مباحثی همچون: «فقر چه کسانی هستند و کجا زندگی می‌کنند؟، چه عاملی فقر را به وجود می‌آورد؟ و اینکه چگونه دولت‌های فدرال می‌توانند با فقر مبارزه کنند؟» و نظایر اینها مطرح می‌شود و مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. به علاوه، در این مبحث مسائل مربوط به جنبه‌های فضایی خانه‌سازی شهری نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد.

موضوع خانه‌سازی با مسئله مکان‌یابی مرتبط است، زیرا امکان انتقال و حرکت مسکن وجود ندارد و زمانی که هر فرد مسکنی را انتخاب می‌کند، در واقع مکان را نیز برمی‌گزیند. در این بخش، کتاب به طرح موضوعاتی مرتبط با این مقوله می‌پردازد.

بررسی جنبه‌های فضایی سیاست‌های دولت‌های محلی نیز از دیگر موضوعات مهم مورد بحث در کتاب است. دولت محلی تنوع گسترده‌ای از کالاها - شامل سیستم‌های حمل و نقل، تحصیل و پیشگیری از جرم - را به وجود می‌آورد. سیاست‌های هزینه‌ای و مالیاتی دولت، انتخاب مکان را تحت تأثیر قرار می‌دهد و بدین ترتیب توزیع فضایی فعالیت‌ها در درون شهرها و همچنین بین شهرها تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

در مجموع کتاب «اقتصاد شهری» را می‌توان از جمله کتاب‌هایی دانست که با تلفیق نگرش علمی و کاربردی در خصوص مسائل مربوط به شهرهای امروز، این مسائل را به شیوه‌ای سازمان یافته و علمی مورد بررسی و ریشه‌یابی قرار می‌دهد و راه‌حل‌های مفیدی را ارائه می‌کند. نگرش جامع موجود در این کتاب باعث شده است که محققان و دانشجویان بتوانند نیازهای خود را در زمینه اقتصاد شهری، با مراجعه به آن به راحتی تأمین کنند.



**URBAN MANAGEMENT**  
 QUARTERLY JOURNAL OF URBAN MANAGEMENT AND PLANNING  
 Vol.1 No.3 Autumn 2000

**3**  
*Mediriyay Shahri*

**Table of Contents**

Editor's Note 4

**Management & Organization**

Sustainable Development and Urban Management 6

M. Ardeshiri

Round Table on the Urban Development Sector of the Five Year Development Plans 16

**Planning and Design**

Urban Design in the Urban Development System 30

J. Pakzad

**Economics & Financial management**

Theories of the Public sector Intervention in the urban Market of Goods and services 42

F. Yazdani

Privatisation of Urban Services and Infra - Structure in Developing Countries 50

D.A. Rondielli- J.D. Kasrda

An Introduction to the Privatization of urban Services by the Iranian Municipalities 70

H. Imani Jajarmi

The Credit Sources of the Urban Development Sector of the Second and the Third Five Year Development Plans 86

S. Saadat Amoli

**Environment**

Beiging : Perspectives on Preservation, Environment and Development 96

Sen-Dou chong

**Technology**

The Wat If ? Collaborative Planning Support System 110

R. E. Klosterman

Book Reviews 120

License Holder :The Interior Ministry  
 The Iranian municipalities organization (I.M.O)  
 Managing Editor Ahmad Khorram  
 Editor - in - chief Ali Nozarpour  
 Editor Board :H. Imani Jajarmi, A. Arjomand, J. Pakzad,  
 A. saeedina, N saeedi Rezvani M.H. Shaheedi,  
 S.A. Dorkoosh, M. Ssarafi, A. Naghibzadeh, F. Noorian  
 Scientific Arbitrators :K. Athari, A. saeednia, N. Saeedi, M.H. Shaheedi,  
 M. Sarrafi, Gh. Kazemian H. Mohammadz Titkanloo,  
 A. Naghibzadeh, F. Noorian  
 Project Manager : Gholamreza Kazemian  
 Editor : Hamid Khademi  
 Art Director and Designer : Jamshid yari shirmard  
 Type setting : F.D. Farahani  
 Sample Reading : Leila shahbakhly  
 The Contributors in this issue :M. Hothasany, A. Safavi ,  
 M. Rasouly, S. Mardanch, L. Moghaddas, F. Nobakht.  
 PRINT: NEVISANDEGAN PRESS ASSOCIATION  
 I.M.O Publication  
 Phone and fax : 8772634 - 8772635  
 E-Mail : urbmang @ hot mail . Com.

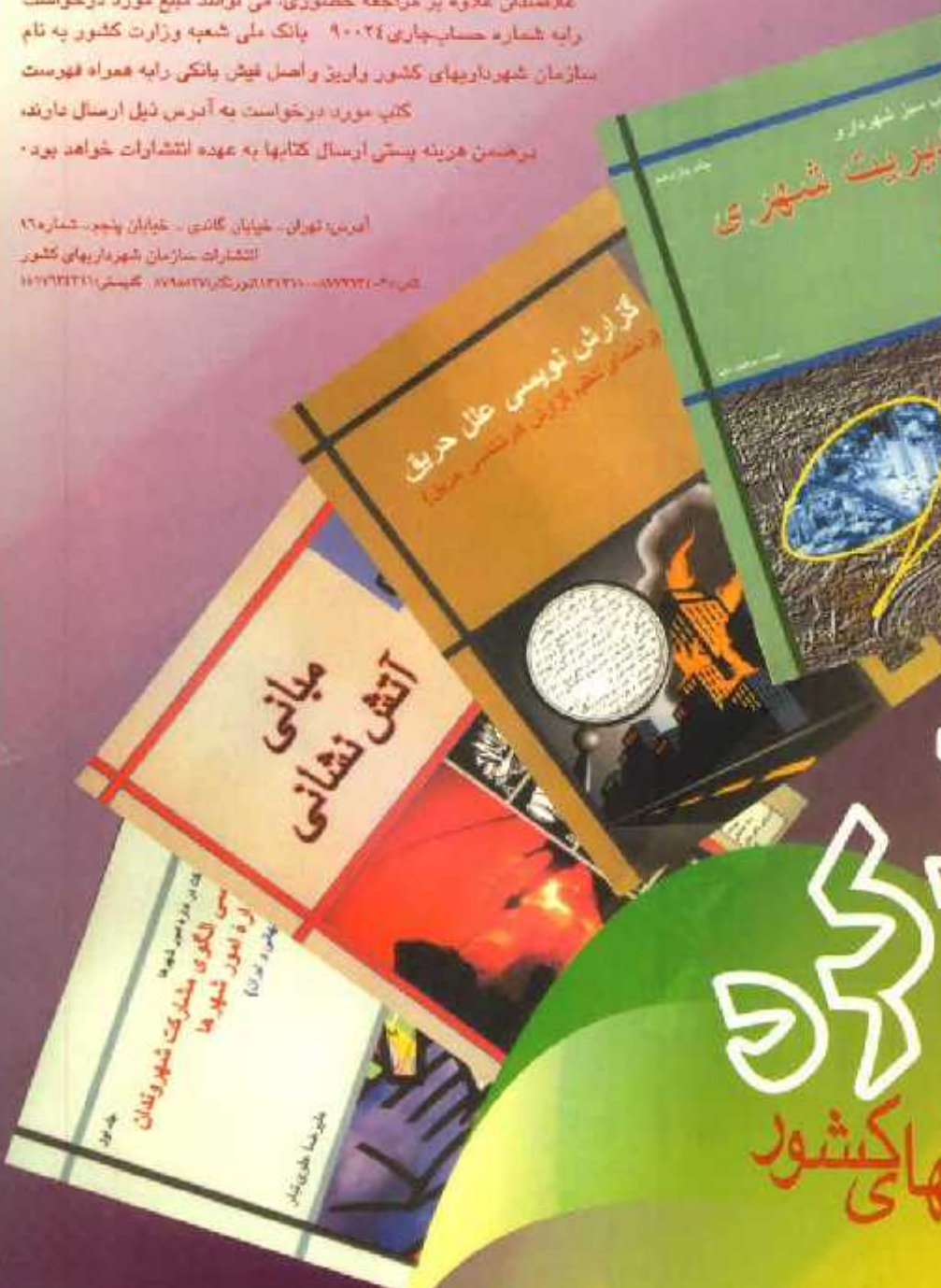
# لیست کتب موجود انتشارات

قیمت به ریال	عنوان کتاب
۷۰۰۰	۱۰- طرح جامع بازیافت و دفع مواد زائد جامد شهری کشور، جلد دوم: مدیریت دفع و بازیافت مواد زائد جامد شهری در ایران
۲۰۰۰	۱۱- بررسی و تدوین راه‌های افزایش کارایی سمانده از آلودگی‌های شهری کشور جلد اول: روش‌های تعیین هزینه‌ها و ترانزاکشن و تحلیل - اعتبار مالی سمانده آلودگی‌های شهری کشور
۳۳۰۰۰	۱۲- روش شناسی و پژوهش‌های شهری - گردآوری داده‌ها از مجموع ۴۰۰ شهر
۸۵۰۰۰	۱۳- مبانی آتش نشانی
۸۰۰۰	۱۴- مشارکت در اداره امور شهرها - جلد اول: بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها (مجازی جهانی ایران)
۱۵۰۰۰	۱۵- گزارش نویسی عمل حریق: راهنمای تنظیم گزارش کارشناسی حریق

قیمت به ریال	عنوان کتاب
۷۵۰۰	۱- شیوه‌های خلق طرح‌های توسعه شهری - جلد دوم: بررسی تعارض‌کننده و آمیزش طرح‌های توسعه شهری در ایران
۴۵۰۰	۲- کتاب سبز شهریاری - جلد اول: شهرسازی
۴۰۰۰	۳- کتاب سبز شهریاری - جلد هفتم: مواد زائد جامد شهری
۲۵۰۰	۴- کتاب سبز شهریاری - جلد هشتم: تأسیسات خدمات شهری
۴۵۰۰	۵- کتاب سبز شهریاری - جلد نهم: فضاهای سبز شهری
۸۰۰۰	۶- کتاب سبز شهریاری - جلد دهم: مدیریت شهری
۴۲۰۰	۷- مدیریت اجرایی مناطق شهر سکول
۳۰۰۰	۸- انتشارات سازمان آتش نشانی در جمهوری خلق چین
۹۰۰۰	۹- مدیریت مواد زائد جامد شهری - جلد اول: مدیریت دفع و بازیافت مواد زائد جامد شهری در جهان

علامت‌گذاری علاوه بر مراجعه حضوری، می‌توانند مبلغ مورد درخواست را به شماره حساب جاری ۹۰۰۲۴ بانک ملی شعبه وزارت کشور به نام سازمان شهرداریهای کشور واریز و اصل فیش بانکی را به همراه فهرست کتب مورد درخواست به آدرس ذیل ارسال نمایند.

برخمن هزینه پستی ارسال کتابها به عهده انتشارات خواهد بود.  
 آدرس: تهران - خیابان گاندی - خیابان پنجم - شماره ۱۶  
 انتشارات سازمان شهرداریهای کشور  
 تلفن: ۰۲۱-۸۷۷۷۷۷۱۱ - ۰۲۱-۸۷۷۷۷۷۱۲ - ۰۲۱-۸۷۷۷۷۷۱۳ - ۰۲۱-۸۷۷۷۷۷۱۴ - ۰۲۱-۸۷۷۷۷۷۱۵ - ۰۲۱-۸۷۷۷۷۷۱۶ - ۰۲۱-۸۷۷۷۷۷۱۷ - ۰۲۱-۸۷۷۷۷۷۱۸ - ۰۲۱-۸۷۷۷۷۷۱۹ - ۰۲۱-۸۷۷۷۷۷۲۰



گسترش  
**انتشارات**  
 سازمان شهرداریهای کشور

URBAN MANAGEMENT QUARTERLY JOURNAL  
URBAN MANAGEMENT AND PLANNING  
Vol. 1 No. 3 Autumn 2000

# Mediyyat Shahri

3

- Sustainable Development & urban Management
- Theories of the Public Sector Intervention in the Urban Market of Goods & Services
- Privatization of Urban Services and Infrastructures in Developing Countries
- The Credit sources of the Urban Development Sector of the Five Year Development Plans
- The What if? Collaborative Planning Support System

