

مدیریت شهری

فصلنامه پژوهش تحلیلی، آموزشی
مدیریت و برنامه ریزی شهری
سال دوم، پاییز ۱۳۸۰، صفحه ۱۱۴، ۱۳۸۰ ریال

نقش شهرها در بهره‌وری و رشد اقتصاد ملی

شهر و کارایی در نظریه‌های اقتصادی

اندازه، بزرگش، سرعت و کارایی در شهرها

سرمایه اجتماعی و مدیریت شهری

شهرهای مجازی و شهرسازی مشارکتی

موضوع ویژه: بهره‌وری شهری



مدیریت شهری Modiriyat Shāhri

فصلنامه مدیریت شهری به منظور آگاهی صاحب نظران و دانش پژوهان رشته‌های شهرسازی، علوم اجتماعی، علوم سیاسی، اقتصاد، مدیریت و جغرافیا که مایل به درج مقالات خود در فصلنامه هستند؛ محورهای آن فصلنامه را به اطلاع می‌رساند. مقالات می‌توانند به صورت تألیف، ترجمه و پژوهش

حول محورهای ذیل و یا دیگر مباحث مرتبط تهیه گردند.

فرهنگ شهری

طراحی شهری

مدیریت مالی شهر

حمل و نقل شهری

مهاجرت و توسعه شهری

دعوت به همکاری فصلنامه پژوهشی، تحلیلی، آموزشی

مدیریت شهری

دکتور و برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور و با هدف جلب مشارکت کادران جامعه علمی، از صاحب نظران و دانش پژوهان رشته‌های شهرسازی و علوم اجتماعی و سایر رشته‌های مرتبط و همچنین کارشناسان مسائل برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و مدیران شهر و کشور دعوت می‌گردد تا با ارسال مقاله‌های علمی در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، به غنی 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 یا فاصله یک خط / ترجیحاً تایپ شده یا خوانا
- ۲- درج نام و نام خانوادگی پدید آورنده (مؤلف و مترجم) میزان تحصیلات / رشته تحصیلی / سمت سازمانی
- ۳- ارسال تصویر بر متن اصلی لاتین (برای مطالب ترجمه شده)
- ۴- ارسال چکیده مقاله یا مطالب، حداقل بر (اسطر فارسی و ترجیحاً لاتین)
- ۵- رعایت معیارها و اصول مأخذ در داخل متن به صورت:
۵/۱ ذکر منابع و مأخذ در داخل متن به صورت:
الف برای مأخذ فارسی (نام خانوادگی پدید آورنده، سال انتشار، صفحه)
ب برای مأخذ لاتین (Author, Year, Page)
۵/۲ درج برنوشتها (با توجه به شماره ترتیب مندرج در متن) در پایین مقاله
۵/۳ تنظیم فهرست منابع و مأخذ به ترتیب الفبایی (فارسی و لاتین) و با شماره گذاری ترتیب بعد از پانویس‌ها به صورت زیر:
الف برای فارسی: نام خانوادگی و نام پدیدآورنده، عنوان اثر، نام ناشر، نام خانوادگی مترجم، محل انتشار، سال انتشار

ب برای مأخذ لاتین (Author, Title, Publication Year)

۵/۴ استفاده از الگوی زیر هنگام نگارش منابع در متن:

الف برای مأخذ فارسی (همان صفحه) (پیشین، صفحه)

ب برای مأخذ لاتین (Opp.cit, Page) (Ibid, Page)

۶- ارائه تعادلهای 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، (منتشک از اساتید دانشگاه و صاحب نظران ذی‌ربط) 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 کورنا سازمان و پیدایش مقاله‌ها و مطالب آزاد است.

اولویت چاپ با مطالب پژوهشی و تألیفی خواهد بود.

مهلت ارسال مقاله برای مباحث فرهنگ شهری و طراحی شهری به ترتیب

۸۰/۹/۲۰ و ۸۰/۱۰/۳۰ است.

فصلنامه پژوهشی تحلیلی، آموزشی
مدیریت و برنامه ریزی شهری
سال دوم، پاییز ۱۳۸۰، صفحه ۱۱۶، ۳۰۰ ریال

مدیریت شهری

برنامه ریزی شهری

- ۴ یادداشت سردبیر
- ۶ بخش ویژه بهره‌وری شهری
- ۶ تعادل بهره‌وری و بهینه‌یابی
- ۱۰ سعید عابدین درگوش
- ۱۰ نقش شهرها در بهره‌وری و رشد اقتصادی
- ۱۸ علی عسگری
- ۱۸ شهر و کارایی در نظریه‌های اقتصادی
- ۲۳ فردین یزدانی
- ۲۳ اندازه پراکنش، سرعت و کارایی شهرها
- ۳۳ رحی پرویغم، چانگ وون لی
- ۳۳ سرمایه اجتماعی و مدیریت شهری
- ۴۴ حسین ایمانی جاجرمی
- ۴۴ بهره‌وری و تخریب در ساختمانهای مسکونی
- ۵۴ حیدره امکچی
- ۵۴ استفسار مدیریت کیفیت جامع؛ راهکار تحول نظام
- ۵۴ اداری شهرداری‌ها
- محمد بهرید
- ۶۰ برنامه‌ریزی و طراحی
- ۶۰ رویکرد سیستمی در فرایند برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
- پیش‌هان
- ۷۲ حوزه‌مندی؛ الما ریا مانع
- نویسندگی رضوانی
- ۸۰ اقتصاد و مدیریت مالی
- یونان‌ریزی مالی خدمات و زیرساختهای عمومی؛ با نگاهی به
- تجارب آمریکا
- جی. ام. اسقون
- ۹۰ فن آوری
- شهرهای مجازی و شهرسازی مشارکتی
- مهران قدوسی
- ۹۸ گزیده پژوهش
- روش‌های ارتقاء بهره‌وری خدمات شهری
- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری
- ۱۰۸ پروسی کتایب
- اقتصاد، محیط زیست، توسعه، دانش
- ۱۱۲ چکیده انگلیسی
- ۱۱۲ فهرست انگلیسی

سأبأ امتیاز وزارت كشور - سازمان شهرداریهای كشور
سردبیر: علی توش‌پور
هیئت تحریریه: اصغر ارجمندی، حسین ایمانی جاجرمی، جهان‌شاه پاکزاد، پرویز پیران، احمد سعیدنیا، نوید سعیدی رضوانی، محسن شهبندی، سعید عابدین درگوش، مظفر جلالی، غلامرضا کاظمیان، فرشاد نوریان، داوود عالمی، ابن شامه کمال اظهاری، پرویز پیران، احمد سعیدنیا، نوید سعیدی رضوانی، محمد حسن شهبندی، سعید عابدین درگوش، مظفر جلالی، غلامرضا کاظمیان، فرشاد نوریان، مدیر ویژه: غلامرضا کاظمیان، وزیر استوار: حمید خامسی، طراح و منیر هنری: جمشید یاری شیرود، هماهنگی امور علمی: سعید بوردانه، جزو فنی: فریدون وازستانی، فرانت نمونه‌خوانی: لویلا شاه‌مضی، همکاران این شماره: عباس جلالی، منصور و سوزان علی حسینی، فرشاد نوپشت، نشر: انتشارات سازمان شهرداریهای كشور
تلفن: ۰۵۰-۸۷۷۲۶۳۴
E-Mail: urbmang @ not mail, com

یادداشت سردبیر

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

در زمان حاضر، بیش از هر زمان دیگری در تاریخ مدیریت شهری کشور، سازمانهای غیردولتی می‌توانند پیشرو و سفید باشند. شکل‌گیری شوراهای و آکادمی اداره شهرها برای برگزیدگان مردم این فرصت تاریخی را فراهم آورده است تا مردم شهرها با ایجاد تشکلهای سازمانهای مردمی در عرصه‌های مختلف همراه با شوراهای در اداره شهرها مدرسان باشند و خود نیز با تبدیل شدن به نهادهای اجتماعی، زمینه و بستر شکل‌گیری واقعی احزاب شوند. این باور جدی وجود دارد که اگر احزاب سیاسی بر تکیه‌گاهی چون سازمانهای غیردولتی شهرها قرار گیرند، می‌توان به دوام و استمرار آن احزاب باور داشت. به عبارت بهتر و گویاتر، در این کشور احزاب یا نخواهند گرفت مگر اینکه در ابتدا سازمانهای غیردولتی (N.G.O ها) به شکل گسترده ایجاد گردند و نهادینه شوند.

در این مسیر می‌توان گفت: مهم‌ترین بستر و عرصه برای شکل‌گیری تشکلهای مردمی عرصه شهر و شهرداری است، چرا که شهرداریها خود مهمترین سازمان غیردولتی به شمار می‌آیند و به دست مردم و منتخبان آنها اداره می‌شوند. و به عنوان محور اصلی شکل‌گیری تشکلهای غیردولتی می‌توانند عمل کنند. دوم اینکه نهاد شوراهای در قانون اساسی به عنوان رکنی از ارکان اداره کشور محسوب شده است، و در واقع جایگاه و منزلت شوراهای شهری و روستایی با منزلت و شأن ارکانی چون مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری

برابری می‌کند. این نهاد مسئول اداره شهرها و روستاهای کشور است و نیز مسئولیت بستر سازی فرهنگی و اجتماعی لازم برای شکل گیری این تشکلهای را بر عهده دارد. سوم اینکه جهت گیری نظام در قانون اساسی و نیز قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه کشور بر واگذاری تصدیهای دولتی به مدیران محلی (شهری و روستایی) است و مدیریت واحد شهری و استقرار شهردار بها در جایگاه شایسته خود وجهه همت دولت است. بنابراین وظایف کنونی شهردار بها و شوراها و نیز گسترش این وظایف بر اساس ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور مهم ترین امکان برای شکل گیری و توسعه تشکلهای مردمی در عرصه های مختلف مدیریت شهری است که در این نگاهشبه به اختصار به برخی از آنها اشاره می‌شود: تشکلهای مردمی - به عنوان یکی از مهم ترین این تشکلهای - می‌توانند در ایجاد، حفظ و گسترش فضاهای سبز شهری و توسعه این گونه فضاهای مؤثر باشند. این تشکلهای در گروههای اجتماعی مختلف دانش آموزی، دانشجویی و بانوان می‌توانند سازماندهی شوند. زمینه فرهنگی این تشکلهای در آداب و سنن مردم ما وجود دارد. همچنین شکل گیری تشکلهای در ایجاد بهداشت و تفریح شهری، به ویژه در جنبه گیری از کیفیت سدن و الوده شدن شهر به انواع ضایعات و زبالهات، بسیار مؤثر است.

شکل گیری گروههای داوطلب آتش نشانی و نیز

تشکلهای دفاعی شهر برای مقابله با حوادث و بلایای طبیعی، هم پاسخگوی کمبود نیروهای مورد نیاز در این عرصه هاست و هم موجب کاهش هزینه شهرداریها و توانمندی بنیه دفاعی شهر در مقابل حوادث و بلایای طبیعی و غیر مترقبه می‌شود. در سایه عرصه های خدمات شهری و عمران شهرها شکل گیری تشکلهای مردمی یاریگر مدیریت شهری، می‌تواند در کاهش هزینه شهرداریها مؤثر باشد و برخی از تشکلهای مردمی توانمند از نظر مالی نیز قطعاً می‌توانند در افزایش درآمد شهرداریها تأثیر گذار باشند. نمونه این مشارکتهای حالی را هم اکنون می‌توان در انجام برخی از پروژه های عمران شهری مشاهده کرد.

به بیان دیگر، استفاده از کلیه ظرفیتهای پتانسیلهای شهر، منوط به شکل گیری انواع مشارکتهای مردمی در قالبهای مختلف است. این مسئله ای است که در صورت تحقق، بهره‌وری‌ها را به معنای واقعی افزایش خواهد داد. هر چند بهره‌وری‌ها در انجام کارها و مأموریت‌های مدیریت شهری دارای زمینه‌ها و بسترهای مختلفی است. که در این شماره از فصلنامه به بخشهایی از آن توجه شده است. لیکن مهم ترین جلوه‌گاه بهره‌وری شکل گیری مدیریت شهری مبتنی بر مشارکت مردم است. تحقق کامل این امر نیاز به برنامه‌ریزی و اهتمام به اجرای آن به دست مدیرانی معتقد به اصل مشارکت دارد.

بخش ویژه
بهره‌وری شهری

تعال، بهره‌وری و بهینه‌یابی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

سعید عابدین درکوشن
دکتر در اقتصاد
دانشیار دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

سه واژه تعادل، بهره‌وری و بهینه‌یابی که گاه به جای یکدیگر و یا مترادف هم به کار می‌روند، دارای تعریف و مفهوم ویژه و جداگانه‌ای هستند. سیستمی در حال تعادل است که نیروهای کارکردی درون آن انگیزه‌ای برای تغییر نداشته باشد.

بهینه‌یابی یعنی داشتن تابع هدف در یک سیستم که با محدودیت‌های موجود می‌تواند به بالاترین یا پایین‌ترین اندازه خود برسد. بالاترین مرز استفاده مؤثر از هر عامل تولید را بهره‌وری می‌نامند که به دو درجه متوسط و نهایی بخش می‌شود.

سازمانی که هدف خود را به حداکثر رساندن بهره‌وری تعیین کند، با مسئله بهینه‌یابی روبرو خواهد شد.

هنگامی که بهره‌وری به عنوان وضعیت مطلوب تعریف شود، لزوم آمیختن شاخص‌های بهینه‌یابی و بهره‌وری مطرح می‌گردد.

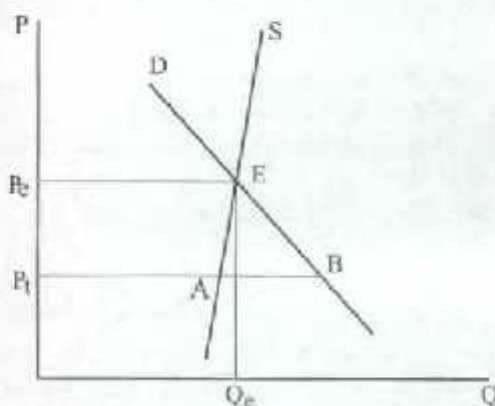
مقدمه

گرچه سه واژه تعادل (۱)، بهره‌وری (۲) و بهینه‌یابی (۳) دارای تعاریف و مفاهیم خاصی هستند، ولی در بعضی از مواقع این واژه‌ها به جای یکدیگر و یا به صورت مترادف استفاده می‌شوند. به عنوان مثال شیخ‌نام ظاهری بهره‌وری فردی را به صورت استفاده بهینه از مجموعه اسنادها و توان‌های بالقوه؛ و یا بهبود بهره‌وری در سازمان را به صورت استفاده بهینه مؤثر کارآمد از منابع، تقلیل ضایعات، کاهش قیمت تمام شده، بهبود کیفیت و ارتقاء رضایت مشتریان... تعریف کرده است (۳). در این تعاریف بهره‌وری، از واژه بهینه استفاده شده است، در صورتی که واژه بهینه تعاریف و مفاهیم خاص خود را دارد که با بهره‌وری متفاوت است. از نظر اقتصادی یک وضعیت می‌تواند بهره‌ور باشد ولی لزوماً بهینه نباشد؛ و یا اینکه وضعیتی می‌تواند در شرایط عدم تعادل، بهینه باشد.

در مقاله حاضر مفاهیم تعادل، بهره‌وری، و بهینه‌یابی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تعادل

واژه تعادل در علم فیزیک، تعریف شده و به سایر علوم سرایت کرده است. سیستمی در حال تعادل است که نیروهای درون سیستم به گونه‌ای عمل کنند که انگیزه‌ای برای تغییر وجود نداشته باشد. شکل ۱، وضعیت تعادل



شکل ۱: بازار مسکن شهری

در بازار مسکن شهری را در نقطه E نشان می‌دهد. به عبارت دیگر، تمام متقاضیان مسکن که قادر به پرداخت قیمت تعادلی P_e برای مسکن باشند، می‌توانند مسکن خود را خریداری کنند. در نقطه E هیچ گونه انگیزه‌ای برای تغییر وجود ندارد. مقدار مسکنی که متقاضیان حاضرند خریداری کنند، به همان اندازه‌ای است که تولیدکنندگان حاضرند عرضه کنند. وجود خانوارهای شهری بدون مسکن، بیان‌کننده این واقعیت است که آنها قادر به پرداخت قیمت تعادلی (P_e) مسکن نیستند. در قیمت P_1 (قیمتی که پرداخت آن در توان خانوارهای شهری است) مقدار تقاضا برای مسکن به اندازه AB بیش از تعداد عرضه مسکن است (شرایط عدم تعادل). بدیهی است که نقطه تعادلی E از نظر خانوارهای شهری لزوماً وضعیت بهینه نیست. زیرا بسیاری از خانوارهای شهری قادر به تأمین مسکن خود نیستند.

بهینه‌یابی

بهینه‌یابی به معنای داشتن یک تابع هدف (توابع اهداف) است که با توجه به محدودیت‌های موجود در

سیستم، آن تابع (توابع) به حداکثر و یا حداقل می‌رسد. در موضوعاتی که می‌توان هدف و محدودیت‌های سیستم را به صورت مقداری (کمی) بیان کرد، دستیابی به وضعیت بهینه کار چندان مشکلی نیست. به چند مثال زیر در این زمینه توجه کنید.

مثال ۱: شهرداری چه تریخی را می‌بایست برای عوارض توسعه‌ی و احدهای مسکونی شهر تهران تعیین کند که با توجه به متوسط درآمد خانوارها بیشترین درآمد را برای شهرداری به وجود آورد؟

مثال ۲: در یک پروژه انبوه‌سازی برای اقشار کم درآمد، چه ترکیبی از عوامل تولید می‌بایست انتخاب شود، که (با رعایت استانداردهای سازه) هزینه تولید هر مترمربع زیربنا به حداقل برسد؟

مثال ۳: برای احداث یک خیابان جدید در سطح شهر، عرض خیابان چقدر باید باشد، که با سرعت مجاز، حداکثر تعداد سفر انجام شود؟

در کلیه مثال‌های مذکور، یک متغیر مجهول وجود دارد که مقدار آن با به حداکثر یا به حداقل رساندن یک تابع هدف (یا در نظر گرفتن محدودیت‌های موجود) به دست می‌آید.

در موضوعاتی که دارای چندین تابع هدف با توجه به محدودیت‌های مختلف است، مسئله بهینه‌یابی کار پیچیده‌ای است و در نهایت وضعیت بهینه از طریق کارشناسی ارائه می‌گردد.

برای بهره‌ور بودن هم اشر بخشی و هم کارایی لازم است

در موضوعاتی که دارای چندین تابع هدف با توجه به محدودیت‌های مختلف است، مسئله بهینه‌یابی کار پیچیده‌ای است و در نهایت وضعیت بهینه از طریق کارشناسی ارائه می‌گردد. در طرح‌های شهری (الگوی توسعه شهری، طرح جامع شهر، طرح آماده‌سازی و جز اینها) برای به دست آوردن الگوی بهینه چندین هدف (همانند استقرار بیشترین جمعیت؛ بهترین ترافیک شهری؛ مناسبترین تراکم ساختمانی؛ بهترین ابزار قطعات تفکیکی و مانند اینها) تلاش می‌شود. بدیهی است تمام این اهداف در یک جهت نیستند و از طرف دیگر بعضی از اهداف هم قابلیت کفی شدن ندارند، لذا تصمیمات کارشناسی به کمک مسئله بهینه‌یابی می‌آید.

بهره‌وری

واژه بهره‌وری را نخستین بار فرانسوا کنه (۵) ریاضیدان و اقتصاددان فرانسوی به عنوان درجه و شدت استفاده مؤثر از هر یک از عوامل تولید ارائه کرد. این تعریف، امروزه مورد قبول اقتصاددانان است و اینان، آن را به دو صورت بهره‌وری متوسط (۶) و بهره‌وری نهایی (۷) تعریف کرده‌اند. بهره‌وری متوسط که از حاصل تقسیم ستاده به عامل تولید تعریف می‌شود، نشان‌دهنده این مسئله است که به طور متوسط یک عامل تولید (به عنوان مثال نیروی کار) چند واحد کالا تولید می‌کند. این نسبت به عنوان کارایی (۸) عامل تولید هم نامیده می‌شود. بهره‌وری نهایی که از نسبت تغییرات میزان تولید به تغییر عامل تولید تعریف می‌شود، نشان‌دهنده این مسئله است که اضافه کردن (کم کردن) عامل تولید به طور متوسط تولید را چه میزان افزایش (کاهش) می‌دهد در حالی که بهره‌وری متوسط بیان‌کننده کارایی عامل تولید است. بهره‌وری نهایی به عنوان یک متغیر تصمیم‌گیری در استخدام (خراج) عامل تولید مورد استفاده قرار می‌گیرد.

اقتصاددانان وقتی بهره‌وری متوسط را از طریق نسبت فیزیکی تولید به عامل تولید اندازه‌گیری می‌کنند به آن بهره‌وری متوسط فیزیکی، و هنگامی که آن را از حاصل تقسیم ارزش ریالی ستاده به ارزش ریالی عامل تولید به دست می‌آورند به آن بهره‌وری اقتصادی (کارایی اقتصادی) می‌گویند.

وقتی یک سازمان تولیدی بحث از افزایش بهره‌وری می‌کند، این از نظر اقتصادی یعنی افزایش کارایی (فیزیکی و یا اقتصادی). حال اگر سازمان هدف خود را به حداکثر رساندن بهره‌وری تعیین کند، مواجه با یک

مسئله بهینه‌یابی شده است. به عبارتی دیگر، چه میزان از تولید کالا و با چه ترکیبی از عوامل تولید، بهره‌وری سازمان (تابع هدف) را به حداکثر می‌رساند. سازمانهای تولیدی به ندرت هدف خود را به حداکثر رساندن بهره‌وری متوسط (کارایی) تعیین می‌کنند، بلکه هدف سازمان‌های خصوصی به حداکثر رساندن سود و هدف سازمانهای دولتی به حداکثر رساندن سود و یا به حداکثر رساندن تولید و یا به حداقل رساندن هزینه است. در ترکیباتی از عوامل تولید که سود به حداکثر می‌رسد، بهره‌وری در حداکثر نیست.

در مباحث مربوط به مدیریت صنعتی و بازرگانی و مهندسی صنایع، بهره‌وری را معادل کارایی به علاوه اثربخشی تعریف کرده‌اند. اثربخشی را درجه تحقق اهداف در سازمان می‌نامند. کارایی شرط لازم بهره‌وری است ولی شرط کافی نیست. در واقع برای بهره‌ور بودن هم اثربخشی و هم کارایی لازم است.

ترکیب کارایی و اثربخشی به معنای بهینه‌یابی است. زیرا در اثربخشی، اهدافی برای سازمان در نظر گرفته می‌شود که به منظور بهره‌ور شدن سازمان علاوه بر کارایی می‌بایستی به این اهداف هم دست یافت. بنابراین سازمان برای دستیابی به اهداف خود ممکن است در وضعیتی قرار گیرد که لزوماً کارایی در حداکثر نباشد.

درحالی که بهره‌وری متوسط بیان‌کننده کارایی عامل تولید است، بهره‌وری نهایی به عنوان یک متغیر تصمیم‌گیری در استخدام (اخراج) عامل تولید مورد استفاده قرار می‌گیرد.

ترکیب کارایی و اثربخشی به معنای بهینه‌یابی است

سازمانی که تعریف بهره‌وری (کارایی + اثربخشی) در کتاب‌ها و مقالات ارائه شود مشکلی نیست، ولی اگر قرار باشد این بهره‌وری اندازه‌گیری شود، آن‌گاه شاخص‌هایی نیز مطرح می‌شود که همان کارایی (فیزیکی و یا اقتصادی) است. به این شاخص‌های زیر توجه کنید:

- بهره‌وری جزیی، از حاصل تقسیم تولید کل به یک عامل تولید (نیروی کار یا سرمایه) تعیین می‌شود.
- بهره‌وری کل از تقسیم ارزش کل محصولات تولیدی به مجموع ارزش کلیه نهادهای مصرفی به دست می‌آید.
- بهره‌وری جامع کل از حاصل ضرب شاخص بهره‌وری کل در شاخص عوامل ناملموس به دست می‌آید. (۹)

شاخص‌های عوامل ناملموس چیستند و چگونه اندازه‌گیری می‌شوند؟ آیا می‌توان تمام شاخص‌های ناملموس را تبدیل به یک شاخص کلی کرد؟ مرکز بهره‌وری زاین اهداف ناشی از بهبود بهره‌وری را چنین بیان کرده است: «حداکثر استفاده از منابع فیزیکی، نیروی انسانی و سایر عوامل به روش‌های علمی، به طوری که بهبود بهره‌وری به کاهش هزینه‌های تولید، گسترش بازارها، افزایش اشتغال، و بالا رفتن سطح زندگی همه آحاد ملت، منجر شود» (۱۰). بهره‌وری به این صورت بیان‌کننده یک وضعیت بهینه‌یابی با چندین هدف است که چگونگی دستیابی به تمام آنها جای سؤال دارد.

نتیجه‌گیری

از آنجا که واژه‌های تعادل، بهره‌وری و بهینه‌یابی دارای تعاریف خاصی هستند، لذا در به کارگیری آنها در مسائل شهری و ساختن شاخص‌های گوناگون می‌بایستی دقت لازم صورت پذیرد. در بعضی موارد، وضعیت بهینه در تعادل است، ولی لزوماً هر موقعیت تعادلی بهینه نیست. اگر بهره‌وری به عنوان وضعیت مطلوب تعریف گردد، آن‌گاه باید از ترکیب شاخص‌های بهینه‌یابی و بهره‌وری (کارایی) استفاده شود.

1-Equilibrium

2-Productivity

3-Optimization

۴- شهنام ماهری، بهره‌وری شهری، تحلیل از سازمانها

و نشر هستان، تهران، ۱۳۷۵، ص ۳۹

5-Francois Quesnay

6-Average Productivity

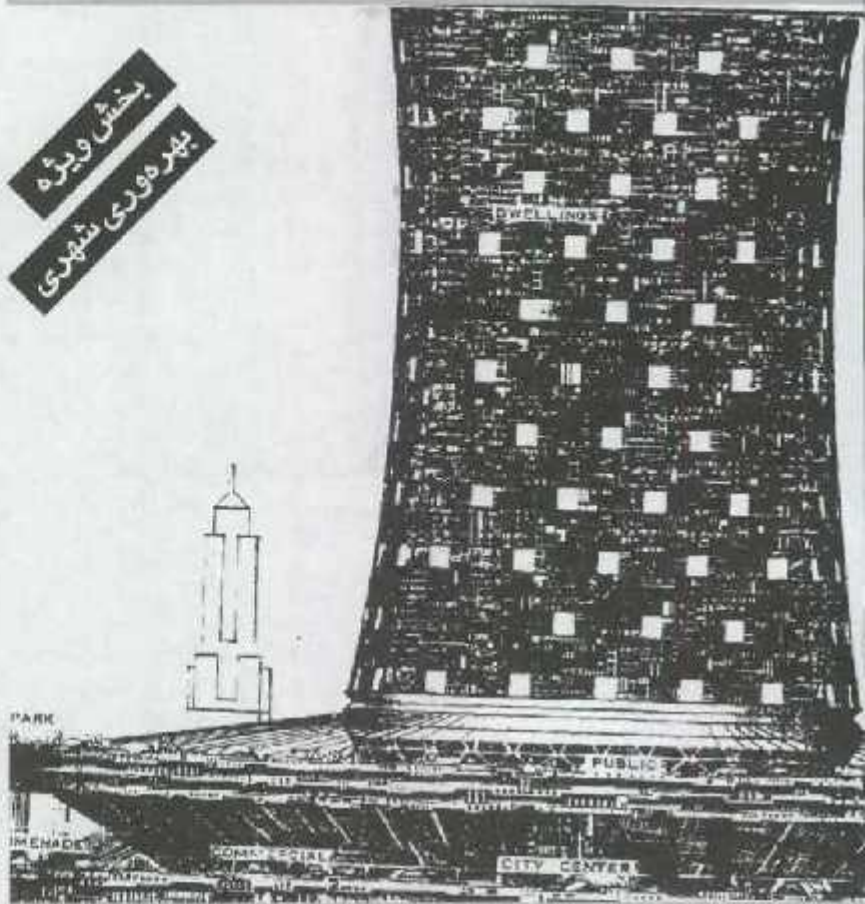
7-Marginal Productivity

8-Efficiency

۹- شهنام ماهری، همان مابعد، ص ۱۱۸

۱۰- همان جا، ص ۱۱۸

**بخش ویژه
بهره‌وری شهری**



۱- مقدمه

سهیم عمده‌ای از ثروت و درآمد کشورهای در شهرها ایجاد می‌شوند. شهرها از نظر اقتصادی شرایطی را فراهم می‌آورند که بهره‌وری کلی و جزئی عوامل تولید می‌تواند بالقوه افزایش یابد. این شرایط تحت تأثیر عوامل متعددی هستند ولی مدیریت و برنامه‌ریزی شهری نقش بسزایی در ایجاد و شکل‌گیری آنها، از طریق تهیه سیاست‌ها و برنامه‌های مناسب، دارند. اقتصاد پست مدرن بر پایه‌های جدیدی در حال شکل‌گیری است، و این عمدتاً مبتنی بر اطلاعات و تولید کالاها و خدمات غنی از نظر اطلاعاتی است، و تناسبا برای مدیریت و برنامه‌ریزی شهری را حتی نسبت به گذشته به شدت افزایش می‌دهد. این مقاله رابطه بین شهرها و بهره‌وری و رشد اقتصادی ملی را، با تأکید خاص بر روی نقش جدید شهرها، در عصر تکنولوژی اطلاعات و با اقتصاد اطلاعات مورد بررسی قرار می‌دهد. هدف اصلی مقاله نشان دادن این موضوع است که نقش شهرها - و به تبع آن مدیریت و برنامه‌ریزی آنها - همراه با حرکت کشورهای به سمت جهانی شدن و اتکاء روزافزون بر تکنولوژی اطلاعات در حال افزایش است. به عبارت دیگر، اقتصاد مبتنی بر اطلاعات تقاضاهای جدیدی را برای مدیریت و برنامه‌ریزی شهری به وجود می‌آورد؛ و به همین دلیل وظیفه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به ویژه در کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ایران، در این شرایط جدید کار دشوار و پیچیده‌ای است.

ادامه مقاله بدین صورت تنظیم شده است: در قسمت دوم سهیم شهرها در اقتصاد ملی به اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد. قسمت سوم به تشریح چگونگی اثرگذاری شهرها بر بهره‌وری و رشد اقتصادی اختصاص داده شده است. قسمت چهارم به اختصار به بررسی نقش مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در بهبود و تقویت نقش شهرها در اقتصاد ملی در شرایط جدید اقتصاد جهانی می‌پردازد. در قسمت پنجم نیز جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه می‌گردد.

۲- سهیم شهرها در رشد اقتصادی ملی

روش‌های مختلفی برای نشان دادن سهیم شهرها در اقتصاد ملی وجود دارند. در کشورهای که آمار و اطلاعات

**نقش شهرها در
بهره‌وری و رشد
اقتصاد ملی**

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

علی عسگری

دکتر در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

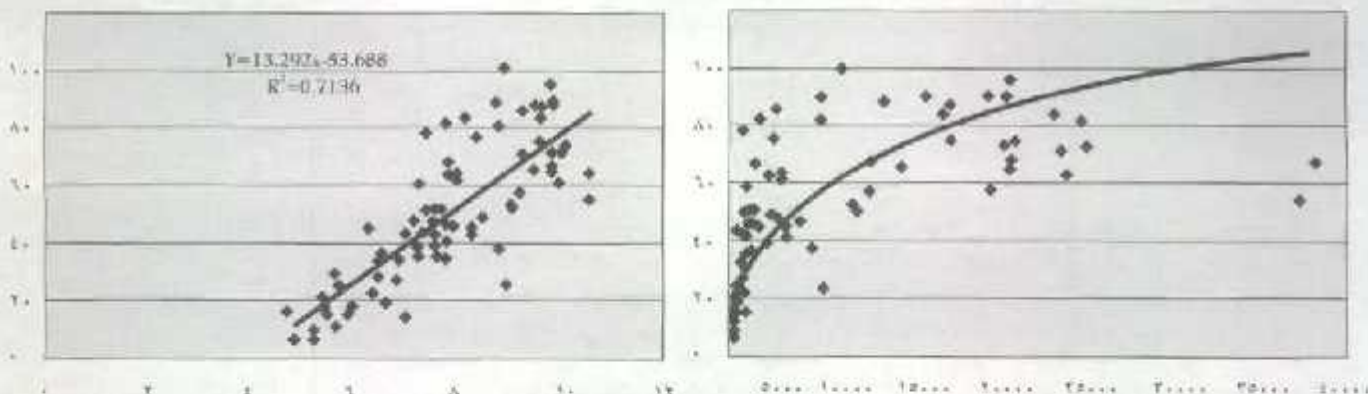
عضو هیأت علمی گروه شهرسازی دانشگاه

تربیت مدرس

در مورد فعالیت‌های اقتصادی شهرها به طور کامل و دقیق موجود است، این مسئله احتیاج به تحقیق و بررسی ندارد. در آمریکا، به عنوان نمونه، مقدار تولید و درآمد شهرها و مادرشهرها همانند تولید ناخالص ملی محاسبه و برآورد می‌شود. وجود این داده‌ها به خوبی نشان می‌دهند که سهم و نقش شهرها در اقتصاد ملی چقدر است. این داده‌ها در اغلب کشورهای جهان به دلایل مختلف تولید و برآورد نمی‌شوند و از این رو لازم است که از روش‌های غیر مستقیم برای تعیین سهم شهرها و تأثیرات آنها بر اقتصاد ملی استفاده شود. یکی از این روش‌ها، استفاده از رابطه بین درآمد کشورهای سطح شهرنشینی آنهاست. شواهد و بررسی‌های موجود در زمینه ارتباط بین رشد و بهره‌وری اقتصاد ملی و شهرها بسیار زیاد و گسترده است. در مجموع در پژوهش‌های موجود در این زمینه، این باور به چشم می‌خورد که نواحی شهری تأثیرات مثبتی بر رشد اقتصاد ملی در کشورها دارند. به عنوان نمونه مطالعات زیادی انجام شده‌اند که در آنها رابطه مثبت بین درآمد سرانه و سطح شهرنشینی کشورها مورد تأیید قرار گرفته شده است (Jones and Kone, 1996; Lantieri and Poleso, 1995; Tolley and Tiamas, 1997). روش دیگری که برای این منظور کم و بیش از آن استفاده شده، تأثیر مثبت نواحی شهری بر روی درآمد ملی و درآمدهای مالیاتی است. این مطالعات بر اساس داده‌های مالیات جمع‌آوری شده از فعالیت‌های اقتصادی در نواحی شهری و مقایسه آنها با کل درآمدهای مالیاتی دولت‌ها، به نوعی نشان می‌دهند که سهم شهرها در ایجاد درآمد به طور کلی چقدر است (Fitzroy, 1991; World Bank, 1991).

روش دیگر، مطالعاتی را دربر می‌گیرد که به بررسی رابطه بین بهره‌وری اقتصاد ملی و تجمع فعالیت‌ها در شهرها می‌پردازند. در این نوع مطالعات بهره‌وری فعالیت‌های مختلف در سکونتگاه‌ها با درجات مختلف تراکم و تجمع فعالیت‌های اقتصادی - و حتی اندازه مورد مقایسه و رابطه بین آنها - سنجیده می‌شود. در پژوهش‌های اقتصاد شهری، مطالعاتی نیز (اگر چه کمتر) بر روی رابطه بین بهره‌وری اقتصاد ملی و تجمع مردم و فعالیت‌ها در شهرها صورت گرفته است. (Ciccone and Hall, 1996; Glaeser, 1998; Henderson, 1988; Krugman, 1991; Rauch, 1993; Quigley, 1988). اینجاست که استفاده از رابطه بین درآمد ملی (سرانه) و شهرنشینی جزئیاتی از این رابطه در مورد نمونه‌هایی از کشورهای مختلف جهان و ایران ارائه می‌شود. نمودارهای شماره ۱ تا ۵ و جداول شماره ۱ تا ۳ خلاصه یافته‌های این بررسی را منعکس می‌سازند. همان گونه که در جدول شماره ۱ ملاحظه می‌شود، مکزیکوسی با دارا بودن ۱۵ درصد از جمعیت کشور مکزیک، نزدیک به ۳۴ درصد از تولید ناخالص ملی این کشور را ایجاد می‌کند. کلان شهر بوئنوس آیرس در آرژانتین در حالی که ۳۵ درصد جمعیت این کشور را در خود جای داده است، ۵۳ درصد از تولید ناخالص ملی این کشور را به وجود می‌آورد. تقریباً سهم کلیه شهرهای بزرگ دنیا از تولید ناخالص ملی کشورهایشان، بیشتر از سهم آنها از جمعیت است. در برخی از شهرها سهم آنها از تولید ناخالص داخلی کشور نسبت به سهم آنها از جمعیت کشور حتی به ۲/۵ هم می‌رسد. در مجموع شهرها هم درآمد سرانه بالاتر و هم بهره‌وری بالاتر را دارند.

نمودار شماره ۱: سرانه تولید ناخالص داخلی و سطح شهرنشینی بر اساس داده‌های ۸۳ کشور جهان (هر نقطه یک کشور را نشان می‌دهد).

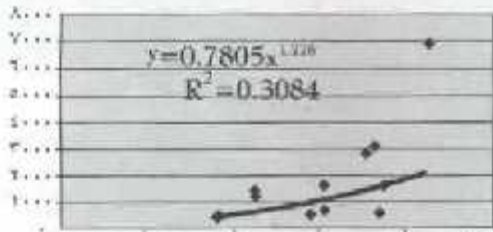


نمودار شماره ۲: سرانه تولید ناخالص ملی (مقیاس لگاریتمی) و سطح شهرنشینی بر اساس داده‌های ۸۳ کشور جهان

جدول شماره ۲ و نمودارهای شماره ۳ و ۴ درصد شهرنشینی و درآمد ناخالص ملی سرانه را برای برخی از کشورهای خاورمیانه و آسیای مرکزی اطراف ایران (اردن، مصر، آذربایجان، پاکستان، گرجستان، ایران، ترکیه و ارمنستان) نشان می‌دهند همان گونه که ملاحظه می‌شود، در اینجا نیز رابطه بین درآمد ملی سرانه و درصد شهرنشینی، رابطه‌ای مستقیم است. کشورهایی که دارای درصد بالای جمعیت شهرنشین هستند، در عین حال

جدول شماره یک: نسبت تولید ناخالص داخلی به جمعیت در شهرهای منتخب جهان

ناحیه شهری	کشور	جمعیت (میلیون)	تولید ناخالص داخلی (میلیون دلار)	نسبت تولید ناخالص داخلی به جمعیت
سائوپائولو	برزیل	۸.۶	۲۴.۱	۲.۷۴
پوئبلا، مکزیک	مکزیک	۲.۵	۳۳.۰	۱۳.۲
سائوپائولو	برزیل	۳.۵	۳۷.۹	۱۰.۸۳
سائو پائولو	برزیل	۱۰.۲	۳۳.۱	۳.۲۴
مکزیکو	مکزیک	۱۳.۱	۳۰.۱	۲.۲۹
مکزیکو	مکزیک	۱۹.۲	۳۳.۶	۱.۷۵
سائو پائولو	برزیل	۶.۰	۳۷.۹	۶.۳۳
سائو پائولو	برزیل	۲۵.۸	۳۳.۱	۱.۲۸
پورت مورلس	مکزیک	۱.۵	۳۸.۷	۲۵.۸
سائو پائولو	برزیل	۲۲.۲	۳۷.۹	۱.۷۰
کاراکاس	ونزوئلا	۱۲.۱	۲۵.۱	۲.۰۷
سائو پائولو	برزیل	۱۸.۱	۳۳.۱	۱.۸۳
سائو پائولو	برزیل	۲.۳	۲۰.۱	۸.۶۷
سائو پائولو	برزیل	۱۱.۹	۳۰.۲	۲.۵۳
کوالالمپور	مالزی	۲.۱	۱۶.۱	۷.۶۷
سائو پائولو	برزیل	۱۹.۹	۳۸.۹	۱.۹۵
سائو پائولو	برزیل	۱.۲	۱۲.۵	۱۰.۴۲
سائو پائولو	برزیل	۱۲.۱	۲۵.۱	۲.۰۷
سائو پائولو	برزیل	۱۰.۹	۳۷.۱	۳.۳۹
سائو پائولو	برزیل	۲.۵	۲۰.۱	۸.۰۰
سائو پائولو	برزیل	۲۰.۱	۳۰.۱	۱.۵۰



جدول شماره ۲: رابطه بین درآمد ناخالص ملی سرانه و درصد شهرنشینی در کشورهای منتخب خاورمیانه و آسیا برای سال های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۰

درآمد سرانه بالاتری نیز دارند. البته در این مورد رابطه از نظر آماری چندان قوی به نظر نمی‌رسد. این رابطه برای ایران با استفاده از داده‌های درآمد ملی و درصد شهرنشینی طی سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۷۹ مورد بررسی قرار گرفته است. اگر چه درآمد سرانه به قیمت‌های جاری است، و این تا حدودی موجب صعوبت شدن زیاد این رابطه به ویژه در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی به جهت تورم بالا شده است، ولی به راحتی نشان می‌دهد که در ایران نیز همراه با گسترش شهرنشینی درآمد سرانه افزایش پیدا کرده است. تبدیل درآمد سرانه در قیمت‌های ثابت صرفاً باعث کاهش شیب منحنی نمودار شماره پنج خواهد شد.

بدین ترتیب به نظر می‌رسد راز مهمی در تجمعات شهری وجود دارد که به طور مثبتی بر رشد اقتصادی اثر می‌گذارد. البته این لزوماً به معنای آن نیست که توسعه و رشد اقتصادی از طریق شهرنشینی شدن افزایش می‌یابد، به عبارت دیگر، سطوح بالای شهرنشینی و وجود شهرهای بزرگ در کشورهای لزوماً حاکی از سطوح بالایی توسعه

اقتصادی در کشورها نیست. این مسئله به خصوص در کشورهای در حال توسعه مصداق می‌یابد. در برخی از این کشورها نرخ شهرنشینی حتی بالاتر از ۸۰ درصد است، در حالی که درآمد سرانه آنها بسیار پایین است. آنچه مسلم می‌نماید این است که این کشورها بهره‌لازم را از شهرنشینی نبرده‌اند، زیرا با توجه به وجود رابطه مثبت بین شهرنشینی و توسعه اقتصادی، انتظار می‌رود این کشورها رفاه و توسعه اقتصادی بالاتری نیز داشته باشند، در حالی که چنین نبوده است. این بدان معناست که اندازه شهری لزوماً تضمین‌کننده رشد و ترقی اقتصادی نیست. به بیانی دیگر، وجود ابرشهرهایی مانند سائوپائولو، لاگوس، کلکته و یا تهران، اگر چه شرط لازم برای توسعه و رشد اقتصادی کشورند ولی شرط کافی نیستند.

۳- نقش شهرها در توسعه و رشد اقتصادی ملی

در اوایل دهه ۹۰ میلادی برخی از مطالعات انجام شده در بانک جهانی، واژه بهره‌وری شهری (۳) را مطرح کردند (World Bank, 1991). تلاش این مطالعات شناسایی کلیه عواملی بود که بهره‌وری شهرها را افزایش می‌دادند. البته با وجود این مطالعات هنوز برقراری ارتباط بین بهره‌وری بالاتر و شهرها کمی مشکل به نظر می‌رسد. همه این مطالعات به دنبال یافتن پاسخ این سؤال هستند که سازوکار و نحوه اثرگذاری شهرها بر رشد و توسعه اقتصادی ملی چگونه است و چه چیز عامل اصلی ایجاد درآمد‌های بیشتر به وسیله شهرها می‌شود؟ اقتصاددانان شهری در پاسخ به این سؤال مباحث و نظریه‌های مختلفی را مطرح کرده‌اند. برخی از آنان، تمایل به استفاده از مفهوم تجمع اقتصادی (۳) دارند. بر اساس این دیدگاه پنگاه‌های تولیدی و خدماتی در شرایط تجمع اقتصادی که عمدتاً در شهرها محقق می‌شود دارای بهره‌وری بالاتری هستند. بهره‌وری بالاتر به نوبه خود به معنای تولید بیشتر و سهم بیشتر در اقتصاد است (Kokkorens, 1988). بهره‌وری بالا در این شرایط دلایل متعددی دارد. مقیاس اقتصادی، پایین‌تر بودن هزینه‌های حمل و نقل، جریان اطلاعات، ارتباطات رو در رو، روابط داده - ستانده‌های هزینه‌های ثابت کمتر و بازارهای یکپارچه‌تر نیروی انسانی و کار، از جمله این دلایل برشمرده شده‌اند. مقیاس اقتصادی با تجمع پنگاه‌ها و مردم در فضا به وجود می‌آید و صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس را پدید می‌آورد. زمانی که

بنگاه‌های اقتصادی دور هم جمع می‌شوند، با توجه به روابط موجود بین آنها هزینه‌های حمل و نقل و مبادله به میزان زیادی کاهش می‌یابد. از طرف دیگر، هنگامی که بنگاه‌ها و مردم در خوشه‌های متراکم در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند جریان اطلاعات بین آنها بیشتر می‌شود و نوعی فرایند یادگیری از همدیگر در این میان به وجود می‌آید. ایجاد شرایط مناسب برای ارتباطات رو در رو با مشتریان و دیگران عامل مهم دیگری در افزایش بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی است. برخی از اقتصاددانان شهری به نقش تاریخی شهرها در این زمینه تأکید دارند. به عنوان نمونه جیکایز (Jacobs, 1984) اعتقاد دارد که شهرها در طول تاریخ محرک و بنیان رشد اقتصادهای

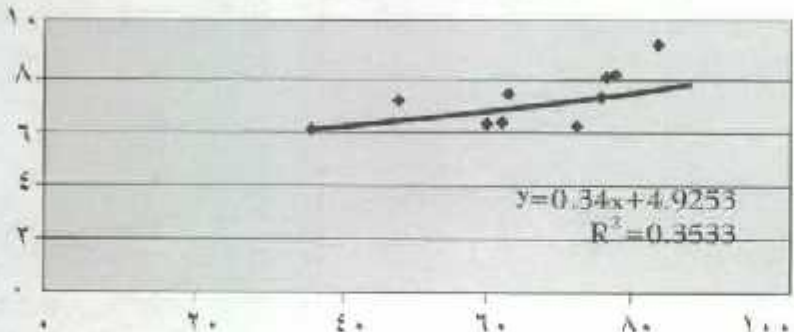
ملی بوده‌اند. شهرها همواره واسطه و ابزاری برای خلق ایده‌ها و گردش آنها در بین ملل و انجام مبادلات و عامل اصلی ابتاعات، تحولات و توسعه بوده‌اند. نواحی روستایی غالباً حکم اولین نفع برندگان از موجودیت شهرها را داشته‌اند. کشاورزان فقط زمانی می‌توانستند محصولات خود را به بازار بیاورند که مکانی برای چنین بازاری وجود داشته باشد. اگر این مکان‌ها وظیفه خود را به خوبی انجام ندهند کل اقتصاد دچار مشکل خواهد شد. برای اینکه منافع حاصل از تجارت و مبادله حاصل آیند، باید بازارهای کشور و اقتصاد ملی یکپارچه باشند. این نیازمند دارا بودن مراکز بازار برای مبادله کالاها و خدمات و اطلاعات است. مراکز بازار کارآمد به نوبه خود موجب هزینه‌های پایین‌تر و بهره‌وری بالاتر می‌گردد. شهرها برای این وجود دارند که امکان دور هم جمع شدن کالاها، فکرها و مردم برای تولید و مبادله فراهم گردد و منافع و رفاه لازم برای جامعه و کشور به وجود آید. (Glaser 1999, October). به‌الآخره باید گفت که کالاها و خدمات بدون شهرها جایی برای مبادله ندارند. بنابراین شهرها در طول تاریخ به عنوان مراکز توزیع و نقاط اتصال با سایر نقاط جهان، و حتی به صورت انبار کالاها و مواد اولیه، نقش ایفا کرده‌اند. بدون شک انجام این وظایف به نوبه خود نه تنها به سیستم‌های مناسب حمل و نقل و راه‌ها بلکه به خدمات متعددی مانند جمع‌آوری و دفن زباله و فاضلاب، ایمنی عمومی، ساختارهای قانونی و مقرراتی و مانند آنها نیاز دارد. از این رو هر سکونتگاه و تجزیه نمی‌تواند به صرف داشتن عنوان شهر باعث رشد و توسعه اقتصاد ملی شود. شهرهایی در این زمینه موفق هستند که خدمات شهری مناسب و قوی به مردم و بنگاه‌های اقتصادی ارائه دهند.

تجارت بین متعلقای و بین‌المللی نیازمند خدمات پشتیبانی زیادی هستند که اجباراً در شهرها مستقر می‌شوند. بیمه، بانکداری، گمرک، تبلیغات و نظایر اینها از این نوع خدمات است. کارایی این نوع خدمات و انجام درست وظایف شهری تعیین کننده کارایی شهر برای ایفای نقش خود در اقتصاد ملی است. خدمات و زیرساخت‌های شهری، همان گونه که می‌دانیم، با مکان گره خورده‌اند. بنگاه‌هایی که در شهر فعالیت می‌کنند نمی‌توانند اقدام به واردات نوع بهتر راه‌ها، خدمات ایمنی، و سیستم‌های جمع‌آوری و دفع فاضلاب از کشورهای دیگر کنند. مسلماً هزینه‌های ناشی از ناسامی در ارائه مطلوب این خدمات ابتدا به

راز مهمی در تجمعات شهری وجود دارد که به طور مثبتی بر رشد اقتصادی اثر می‌گذارد. البته این لزوماً به معنای آن نیست که توسعه و رشد اقتصادی از طریق شهرنشین شدن افزایش می‌یابد. این مسئله به خصوص در کشورهای در حال توسعه مصداق می‌یابد. آنچه مسلم می‌نماید، این است که این کشورها بهره‌لازم راز شهرنشینی نبرده‌اند

جدول شماره ۲: درآمد سرانه ناخالص ملی و درصد شهرنشینی در کشورهای منتخب آسیا برای سالهای ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰

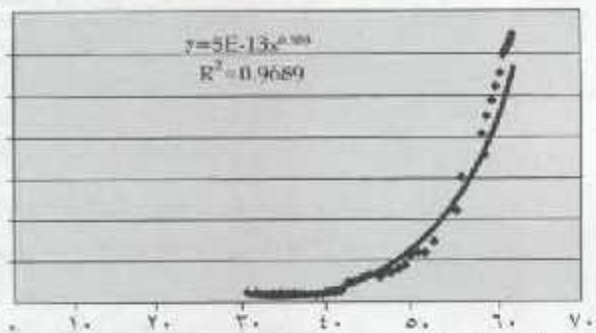
کشور	درصد شهرنشینی	دلار آمریکا
ژاپن	۷۳.۶	۱۶۳۰
ژرمن	۷۲.۳	۱۶۸۰
سنگاپور	۶۵	۱۳۸۰
سویس	۶۵.۲	۱۶۹۰
آذربایجان	۵۲	۵۶۰
اندونزی	۵۷.۳	۶۱۰
پاکستان	۳۶.۵	۴۶۰
پاکستان	۳۲	۲۷۰
کره جنوبی	۶۰.۲	۶۲۰
کره جنوبی	۶۰.۷	۵۹۰
ایران	۶۱.۱	۱۶۰۰
ایران	۶۱.۶	۱۶۲۰
ترکیه	۷۶.۶	۲۸۸۰
ترکیه	۷۵.۳	۲۰۹۰
لائوس	۶۱.۷	۲۱۰
لائوس	۷۰	۵۶۰



نمودار شماره ۲: رابطه بین درآمد ناخالص ملی سرانه و درصد شهرنشینی در کشورهای منتخب خاورمیانه و آسیا برای سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۰ (نگارنده: درآمد سرانه)

۱۴۰۰ توانایی سازمان‌ها و ادارات شهری برای ارائه خدمات مناسب
 ۱۲۰۰ مستقیماً بر تولید ناخالص ملی کشورها اثر می‌گذارد. شهرهایی که
 ۱۰۰۰ دارای مدیریت کارآمد هستند، در حقیقت کالاها را عمومی‌اند که
 همه مردم از آن منتفع می‌شوند

درک این نکته که شهرهای رقابت‌پذیر در شرایط کنونی باید
 محیطی را فراهم آورند که مردم خلاق و متفکر و مخترع را دور هم
 جمع کند، چالش جدیدی را برای مدیران و برنامه‌ریزان شهری به
 وجود آورده است



تعداد شماره ۲۵ رابطه بین درآمد سرانه و درصد شهرنشینی

در ایران (۱۳۳۸-۱۳۷۹)

بنگاه‌های اقتصادی تحمیل می‌گردد و در نهایت از طریق آنها به مصرف کنندگان منتقل می‌شود. حال اگر مصرف کنندگان و یا مشتریان کالاها و خدمات تولیدی بنگاه‌های مستقر در شهرها به طور بالقوه از مشتریان بین‌المللی باشند، در این صورت هزینه‌های بالاتر به معنای از دست دادن بازارهای بین‌المللی، اشتغال کمتر و دستمزدهای پایین‌تر برای کل اقتصاد ملی خواهد بود. افزایش هزینه‌های تولید قیمت تمام شده، محصولات تولیدی در شهر را افزایش می‌دهد و از میزان رقابت‌پذیری محصولات تولیدی می‌کاهد. این مسئله به نوبه خود باعث کاهش تقاضا برای تولید کالاها و خدمات تولیدی شهر و در نتیجه اشتغال می‌گردد. کاهش تقاضا برای نیروی انسانی، دستمزدها را در بازار کار کاهش می‌دهد. همه اینها به نوعی تأثیرات نامطلوب ناشی از فقدان زیرساخت‌های مناسب شهری بر اقتصاد ملی به شمار می‌آیند. بنابراین توانایی سازمان‌ها و ادارات شهری برای ارائه خدمات مناسب از جمله در زمینه ایجاد، حفظ و نگهداری معابر و راه‌ها، ایمنی، آب و فاضلاب، جمع‌آوری زباله و مانند اینها - مستقیماً بر تولید ناخالص ملی کشورها اثر می‌گذارد. شهرهایی که دارای مدیریت کارآمد هستند، در حقیقت کالاها را عمومی‌اند که همه مردم از آن منتفع می‌شوند. این بدان معناست که شهرها دارای منفعتی برای کل جامعه هستند و لذا سرمایه‌گذاری بخش عمومی بر روی آنها دارای توجیه اقتصادی و اجتماعی است.

از ابتدای انقلاب صنعتی به این سو، شهرها نقش بسیار اساسی در بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی داشته‌اند. البته شهرها قبل از انقلاب صنعتی نیز وجود داشته و همواره مظهر ابداعات، اندیشه‌ها و خلاقیت‌های هنری بوده‌اند. بسیاری معتقدند که پایه و اساس شهرها و خمیرمایه آنها در حقیقت همین است (Hall, 1996). بسیاری نیز بر این باورند که شهرها در حال بازگشت به نقش‌های اولیه و بنیادین خود به عنوان مراکز تمدن و ابداعات و هنر هستند. شهرهای کشورهای پیشرفته به تدریج نقش صنعتی خود را رها می‌کنند (Gugonec, 1992). در کشورهای دیگر نیز روندهای مشابهی در حال وقوع است.

هزینه‌های جابجایی و حمل و نقل مردم و اندیشه‌ها، همانند سابق، اهمیت زیادی دارند. برخلاف تصور رایج که فن‌آوری‌های جدید اطلاعاتی تقاضا برای تعامل رو در رو را کاهش می‌دهند، تجربیات و شواهد موجود نشان از آن دارند که این فن‌آوری‌ها در حقیقت موجب افزایش تماس‌های فردی و رو در رو می‌شوند. اغلب شواهد نشان می‌دهند که تعاملات الکترونیک و تماس‌های رو در رو به جای آنکه جانشین یکدیگر باشند، در حقیقت مکمل هم هستند (Gasper and Gleser, 1998; Hall, 1999: 62-63). فن‌آوری‌های جدید اطلاعات، آن گونه که به نظر می‌رسد، تقاضای برای تماس‌های فردی را افزایش داده‌اند. بر همین اساس ماهیت تماس‌های رو در رو نیز دچار تغییر و تحول شده است. در این تماس‌ها و ملاقات‌ها، برخلاف گذشته که بیشتر اطلاعات رد و بدل می‌شدند، دیگر اطلاعات کمتر رد و بدل می‌گردد و عمدتاً به اعتمادسازی، ایجاد شبکه‌ها و رد و بدل کردن اطلاعات حرفه‌ای و تخصصی صورت می‌پذیرد. در مجموع می‌توان گفت که در حرکت به سمت اقتصاد اطلاعاتی جدید نه تنها از نقش و اهمیت شهرها کاسته نمی‌شود بلکه بر نقش و اهمیت آنها افزوده می‌گردد (Stamatiou, 2008). در اغلب کشورهای صنعتی بخش‌های خدمات رسانه‌ای و تفریحی با سرعت فوق‌العاده‌ای در حال رشد هستند. این وضعیت ناهمگونی در مورد کشورهای آمریکای لاتین، شرق آسیا و برخی از کشورهای خاورمیانه مانند امارات متحده عربی نیز صادق است. به دنبال این فعالیت‌ها، ارائه خدمات پشتیبانی و واسطه‌های مانند مشاوره فنی، خدمات کامپیوتری، مدیریت حسابداری، طراحی، بازاریابی، خدمات مالی و مانند اینها نیز در این میان رونق فراوان یافته‌اند. اغلب فعالیت‌هایی که در ادارات مرکزی و منطقتهای بنگاه‌ها صورت می‌گیرند، از این نوع هستند. این فعالیت‌های متنوع در حقیقت مصرف اقتصاد اطلاعاتی جدید به شمار می‌آیند. این اقتصاد بر مبنای تولید،

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

اگر به جای توجه به جنبه‌های منفی شهرها بر جنبه‌های مثبت نگریسته شود، این نکته به خوبی روشن می‌گردد که شهرها نقشی بسیار حیاتی را در اقتصاد کشور بر عهده دارند. سیاست‌های ملی که به این جنبه‌های مثبت توجه کرده و به دنبال سرمایه‌گذاری بر روی آنها باشد، نه تنها به شهرها بلکه به کل اقتصاد کشور کمک کرده است.

سال	تعداد شهروندان (هزار نفر)	درصد شهرنشین
1374	27.7	48.1
1375	28.5	47.9
1376	29.3	47.7
1377	30.1	47.5
1378	30.9	47.3
1379	31.7	47.1
1380	32.5	46.9
1381	33.3	46.7
1382	34.1	46.5
1383	34.9	46.3
1384	35.7	46.1
1385	36.5	45.9
1386	37.3	45.7
1387	38.1	45.5
1388	38.9	45.3
1389	39.7	45.1
1390	40.5	44.9
1391	41.3	44.7
1392	42.1	44.5
1393	42.9	44.3
1394	43.7	44.1
1395	44.5	43.9
1396	45.3	43.7
1397	46.1	43.5
1398	46.9	43.3
1399	47.7	43.1
1400	48.5	42.9
1401	49.3	42.7
1402	50.1	42.5
1403	50.9	42.3
1404	51.7	42.1
1405	52.5	41.9
1406	53.3	41.7
1407	54.1	41.5
1408	54.9	41.3
1409	55.7	41.1
1410	56.5	40.9
1411	57.3	40.7
1412	58.1	40.5
1413	58.9	40.3
1414	59.7	40.1
1415	60.5	39.9
1416	61.3	39.7
1417	62.1	39.5
1418	62.9	39.3
1419	63.7	39.1
1420	64.5	38.9
1421	65.3	38.7
1422	66.1	38.5
1423	66.9	38.3
1424	67.7	38.1
1425	68.5	37.9
1426	69.3	37.7
1427	70.1	37.5
1428	70.9	37.3
1429	71.7	37.1
1430	72.5	36.9
1431	73.3	36.7
1432	74.1	36.5
1433	74.9	36.3
1434	75.7	36.1
1435	76.5	35.9
1436	77.3	35.7
1437	78.1	35.5
1438	78.9	35.3
1439	79.7	35.1
1440	80.5	34.9
1441	81.3	34.7
1442	82.1	34.5
1443	82.9	34.3
1444	83.7	34.1
1445	84.5	33.9
1446	85.3	33.7
1447	86.1	33.5
1448	86.9	33.3
1449	87.7	33.1
1450	88.5	32.9
1451	89.3	32.7
1452	90.1	32.5
1453	90.9	32.3
1454	91.7	32.1
1455	92.5	31.9
1456	93.3	31.7
1457	94.1	31.5
1458	94.9	31.3
1459	95.7	31.1
1460	96.5	30.9
1461	97.3	30.7
1462	98.1	30.5
1463	98.9	30.3
1464	99.7	30.1
1465	100.5	29.9
1466	101.3	29.7
1467	102.1	29.5
1468	102.9	29.3
1469	103.7	29.1
1470	104.5	28.9
1471	105.3	28.7
1472	106.1	28.5
1473	106.9	28.3
1474	107.7	28.1
1475	108.5	27.9
1476	109.3	27.7
1477	110.1	27.5
1478	110.9	27.3
1479	111.7	27.1
1480	112.5	26.9
1481	113.3	26.7
1482	114.1	26.5
1483	114.9	26.3
1484	115.7	26.1
1485	116.5	25.9
1486	117.3	25.7
1487	118.1	25.5
1488	118.9	25.3
1489	119.7	25.1
1490	120.5	24.9
1491	121.3	24.7
1492	122.1	24.5
1493	122.9	24.3
1494	123.7	24.1
1495	124.5	23.9
1496	125.3	23.7
1497	126.1	23.5
1498	126.9	23.3
1499	127.7	23.1
1500	128.5	22.9

انتقال و مبادله اطلاعات است. نکته‌ای که از نظر مدیریت و برنامه‌ریزی شهری اهمیت می‌یابد، این است که فعالیت‌های این اقتصاد جدید در حال شکل‌گیری، نسبت به اندازه و ساختار شهرها بسیار حساس است. این فعالیت‌ها اصولاً دارای ویژگی‌هایی هستند که این وابستگی را به وجود می‌آورد یا تشدید می‌کند. از جمله این ویژگی‌ها اینک: (۱) این فعالیت‌ها میل به تمرکز در تعداد معدودی از شهرها را دارند؛ (۲) این فعالیت‌ها تعامیل به خوشه‌ای عمل کردن دارند؛ (۳) این فعالیت‌ها تمایل دارند در مراکز شهرها، مناطق و کشورهای استقرار یابند (Hall, 1997; Poles and Champagne, 1999; Anas et al., 1998). مردم برای انجام این فعالیت‌ها در ادارات، استودیوها، رستوران‌ها، هتل‌ها، کلاس‌ها و نظایر اینها به دور یکدیگر جمع می‌شوند. نگاه‌ها و مردم خوشه‌هایی را در اطراف این مراکز تشکیل می‌دهند تا بخت خود را برای دستیابی به جدیدترین اطلاعات به حداکثر برسانند. بدیهی است هر کجا این خوشه‌های جدید به اندازه کافی بزرگ و مترکم باشند، خوشه‌های رقیب و مکمل نیز شکل می‌گیرند. به هر ترتیب نقش شهرها و به خصوص شهرهای بزرگ، در رشد و توسعه اقتصادی کشورها در حال افزایش است.

۴- نقش مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در تقویت نقش شهرها در اقتصاد ملی

سوالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که چرا برخی از شهرها در کسب منافع و عواید شهرنشینی موفق‌تر از کشورهای دیگر عمل کرده‌اند. بدیهی است عوامل متعددی در این زمینه می‌توانند تأثیر گذار باشند؛ ولی سیاست‌های اقتصادی ملی، تاریخ و رویدادها، فرهنگ و ارزش‌های ملی نقش مهمی در افزایش ثروت ملل ایفا کرده‌اند. پتانسیل اقتصادی شهرها تا حدود زیادی تحت تأثیر شرایط ملی و منطقه‌ای آنهاست. در اغلب کشورها ارتباط زیادی بین سطح توسعه اقتصادی و عواملی مانند سیاست‌های اقتصادی و پولی، چارچوب‌های قانونی و مقرراتی و سیستم آموزشی عمومی وجود دارد. اینها همان عواملی هستند که اولسن (Olson, 2000) آنها را کالاهای عمومی و یا اقدامات جمعی می‌نامد و پایه و اساس توسعه ملل را تشکیل می‌دهند. بدون داشتن ترکیب مناسبی از این عوامل، منافع بالقوه حاصل از شهرنشینی بسیار محدود خواهد بود. اما سؤال دیگری که در اینجا مطرح می‌گردد، میزان تأثیرگذاری سیاست‌های ملی و منطقه‌ای و شهری در این زمینه است. پاسخ این سؤال البته مشکل است؛ اگر چه این به معنای کم اثر بودن این سیاست‌ها نیست. مشکل اصلی نیز مربوط به تمایز و تفکیک این سیاست‌ها از یکدیگر در کشورهای مختلف است. معنای این واژه‌ها در هر کشور فرق می‌کند؛ در حالی که مثلاً در برخی از کشورها خدمات آب و فاضلاب، دارای تشکیلات ملی است (مانند ایران)، در برخی از کشورهای دیگر این خدمات را شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی وابسته به آنها ارائه می‌کنند. به هر ترتیب کلیه سیاست‌هایی که به نوعی به نحوه اداره شهرها و خدماتی که ارائه می‌دهند مربوط می‌شوند، می‌توانند تأثیرات زیادی بر رابطه بین شهرنشینی و توسعه اقتصادی داشته باشند. آنچه در اینجا باید بدان تأکید کرده این نکته است که نحوه مدیریت و برنامه‌ریزی شهرها تأثیرات عمده‌ای بر عملکرد اقتصادی آنها - و به تبع اقتصاد ملی - خواهد داشت.

سیاست‌هایی که بر توان اقتصادی شهرها اثر می‌گذارند بسیار متنوع و در کشورهای مختلف، متفاوت‌اند. ویژگی‌های مکانی شهرها بدون تردید از شروط لازم برای پیشرفت اقتصادی آنها محسوب می‌شوند؛ هر چند در اینجا تمرکز بر روی آن دسته از سیاست‌های شهری است که به طور مستقیم بر مسائل شهری اثر می‌گذارند. این سیاست‌ها شامل مواردی از قبیل کدهای شهری در زمینه‌های مختلف و قدرت و اختیار سازمان‌ها و ادارات محلی می‌شوند.

چالش عمده‌ای که در اینجا در مقابل سیاست‌گذاران وجود دارد، فهم روابط متقابل بین سیاست‌های انتخاب و توسعه اقتصادی ملی است.

- 1- Polèse, Mario, (2000). "How Cities Create wealth in the Information Economy: Challenges for Urban and City Management in Developing Nations", Paper Prepared for the World Bank Institute Core Course on Urban and City Management, May 8-19, 2000, Buenos Aires, Argentina.
- 2- Ingram, Gregory K. (1998) "Patterns of Metropolitan Development: What have we learned?", *Urban Studies*, XXXV, 7: 1019-1053

- Castells, Manuel (1996) *The Rise of the network Society*, Blackwell, London, 1996.
- Ciccolini, Pablo (1999) "Globalización y dualización en la región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración Socioterritorial en los noventa" *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, XXV, 76: 5-28.
- Clecone, A. and R.E. Hall (1966) "Productivity and the Density of Economic Activity", *American Economic Review*, 86, 1: 54-70.
- CUI (1999) *Reinvesting in Toronto: What the Competition is Doing*, Study Prepared by Urban Strategies Inc., Canadian Urban Institute, Toronto.

مدیریت و برنامه‌ریزی شهری چگونه می‌تواند بر تقویت نقش شهرها در اقتصاد ملی تأثیر بگذارد؟ با استفاده از آنچه تا کنون ارائه شد می‌توان به این نتیجه رسید که شهرها برای آنکه در شرایط کنونی اقتصاد جهانی همچنان بتوانند نقش و وظیفه خود را در اقتصاد ملی ایفا کنند، باید محیطی مناسب برای تجمع افکار و اندیشه‌های خلاق و متفکر و کارآفرینان اقتصادی فراهم آورند. از این رو درک این نکته که شهرهای رقابت‌پذیر در شرایط کنونی باید محیطی را فراهم آورند که مردم خلاق و متفکر را دور هم جمع کند، چالش جدیدی را برای مدیران و برنامه‌ریزان شهری به وجود آورده است. این موارد تا حدودی یادآور اهداف و آرمان‌های اصیل و سنتی برنامه‌ریزی شهری است. بدون تردید اقتصاد جدید نیاز به مراکز شهری زنده و پویا، با سیستم حمل‌ونقل عمومی کارا و کاربری اراضی معقول و حساب شده دارد. افکار خلاق که در حقیقت راهبران اقتصاد جدید هستند و به دنبال محیط‌های خلاق و با نشاط از نظر اجتماعی‌اند. از همین رو احیای مراکز شهرها و حفظ میراث فرهنگی آنها، در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری مورد توجه جدی قرار گرفته‌اند.

از نظر اقتصادی، وجود یک مرکز تجاری جذاب در شهر که در آن مردم با یکدیگر در محیطی آرام و صمیمی به صورت پیاده ملاقات کنند و ارتباط برقرار سازند به عنوان نوعی کالای عمومی تلقی می‌شود و پایه و اساس مادر شهری غنی از نظر اطلاعاتی را شکل می‌دهد. تحقق این امر مستلزم تهیه و طراحی محیط‌های آسین، و طراحی فضاهای عمومی دوست‌داشتنی است. به همین دلیل بهبود زیبایی شهرها و طراحی فضاهای عمومی مانند پارک‌ها، فضاهای سبز و میدان‌ها، در سال‌های اخیر اهمیت زیادی در امر مدیریت و برنامه‌ریزی شهری یافته است (CUI, 1999). جایابی و حمل‌ونقل کارایی مردم همچنین نیاز به توجه بیشتر به حمل‌ونقل عمومی شهرها دارد. مرکز تجاری شهرها برای آنکه فعال باشند و بتوانند جاذبه‌های خود را حفظ کنند، به حرکت روزانه

فقط در سطوح معینی از تراکم و الگوهای خاصی از کاربری اراضی، ارائه خدمات حمل‌ونقل عمومی سودآور است

تعداد بیشماری از مردم به سمت آن - و یا از سوی آن به پیرامون - تیار دارند. شهرهایی که دارای مراکز تجاری فعال هستند عمدتاً شهرهایی‌اند که به طور کلی در نگهداری سیستم حمل‌ونقل عمومی و جایگزین کردن آن با وسایل نقلیه شخصی موفق عمل کرده‌اند. البته توانایی ایجاد و نگهداری سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی به نوبه خود متأثر از سیستم کاربری اراضی و تراکم جمعیتی شهرهاست. فقط در سطوح معینی از تراکم و الگوهای خاصی از کاربری اراضی، ارائه خدمات حمل‌ونقل عمومی سودآور است. سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی همچنین نیازمند نوعی از روش‌های قیمت‌گذاری هستند که موجب اعطای یارانه به حمل‌ونقل شخصی نشود. اگر حمل‌ونقل شخصی یا صرفه‌تر از حمل‌ونقل عمومی باشد، انتظار تقویت و توسعه حمل‌ونقل عمومی بعید به نظر می‌رسد. اینها در حقیقت همان موضوعاتی هستند که برنامه‌ریزی شهری به طور سنتی از قدیم با آنها مواجه بوده و سروکار داشته است. اقتصاد جدید به این مسائل به گونه‌ای دیگر توجه کرده است.

الگوهای برنامه‌ریزی شهری کیم تراکم و ناپیوسته سکونتگاه‌های شهری، هزینه‌های حفظ و نگهداری زیرساخت‌های شهری و ارائه خدمات شهری را به شدت افزایش داده‌اند. البته تاگفته نماند که وجود زیرساخت‌های کیم و ناقص خود نیز در مولدیی موجبات گسترش افقی شهرها را فراهم آورده است. به هر صورت الگوهای گذشته و فعلی برنامه‌ریزی و توسعه شهری به شدت مورد تردید قرار گرفته‌اند. مهم‌ترین مسئله‌ای که در این زمینه مطرح می‌گردد، این است که این الگوها حتی اگر در گذشته مؤثر و مفید بوده‌اند حداقل پاسخگوی نیازهای آتی جوامع نخواهند بود. گسترش افقی شهرها موجب افزایش هزینه‌های مبادله و تولید شده و کارایی نیروی کار را به شدت پایین آورده است. ازدحام و شلوغی و آلودگی هوا و مسائلی از این دست بر کارایی نیروی انسانی و بهره‌وری آن در شهرهایی که فاقد استانداردها و کیفیت لازم در این زمینه هستند تأثیرات منفی زیادی بر جای می‌گذارد.

از آنجا که بسیاری معتقدند این فقط ساز و کار بازار نبوده است که موجب گسترش افقی شهرها گردیده، و سیاست‌های اقتصادی و برنامه‌ریزی نیز در این زمینه سهم عمده‌ای داشته‌اند، اکثر شهرهای بزرگ دنیا در صدد اصلاح سیاست‌های پیشین و بهبود سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی، شبکه معابر و بزرگراه‌های خود برآمده‌اند.

Gaspar, J. and E. Glaeser (1998) "Information Technology and the Future of Cities", *Journal of Urban Economics*, 43: 136-156.

Glaeser, Edward L. (1998) "Are Cities Dying?" *Journal of Economic Perspectives*, 12, 2: 139-160.

Hall, Peter (1999) *Cities in Civilization. Culture, Innovation, and Urban Order*. Phoenix Giant, London.

Henderson, Vernon (1988) *Urban Development: Theory, Fact and Illusion*, Oxford University Press, New York.

Jacobs, Jane (1984) *Cities and the Wealth of Nations*, Vintage, New York.

Krugman, Paul (1991) "Increasing Returns and Economic Geography" *Journal of Political Economy*, 99, 3: 483-499.

Krugman, Paul (1996) "Making Sense of the Competitiveness Debate" *Oxford Review of Economic Policy*, 12: 17-25.

Landis, David S. (1998) *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are Rich and Some are Poor*. W. W. Norton & Co, New York and London.

Lever, W. F. and I. Turok (1999) "Competitive Cities: Introduction to the Review" *Urban Studies*, 36, 5-6: 791-793.

Lungo, Mario (2000) "Downtown San Salvador: Housing, Public Spaces, and Economic Transformation" in M. Polese and R. Stren (eds) *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*, University of Toronto Press, Toronto: 228-249, Montreal.

Newman P. et J. Kenworthy (1989) *Cities and Automobile Dependence. An International Sourcebook*, Gower Technical, Boston.

Newman P. et J. Kenworthy (1998) *Sustainability and Cities. Overcoming Automobile Dependence*, Island Press, Washington D.C.

Olson, Mancur (2000) *Power and Prosperity*, Basic Books, New York.

Petersen, George et al (1991) *Urban Economics and National Development*, Office of Housing and Urban Programs, USAID, Washington D.C.

نکته مهمی که وجود دارد این است که وقتی شهر شکل گرفت نمی توان آن را از بین برد. وقتی حمل و نقل عمومی در شهری با استقبال چندانی مواجه نشد، به سختی می توان آن را گسترش داد. بنابراین برنامه ریزان شهری به ویژه در کشورهای در حال رشد باید زمانی برای حفظ سیستم حمل و نقل عمومی وارد عمل شوند که تقاضا برای این خدمات زیاد است؛ زیرا همراه با افزایش درآمد ها مالکیت وسیله نقلیه افزایش می یابد و شیوه حمل و نقل شخصی به رقابت با حمل و نقل عمومی می پردازد. با آنکه در زمان حاضر در اغلب کشورهای در حال توسعه تقاضا برای حمل و نقل عمومی نسبتاً بالاست ولی این وضعیت ممکن است چندان دوام نیاورد. در این صورت تقاضا برای حمل و نقل عمومی پایین تر از حدی قرار خواهد گرفت که بتواند سودآور باشد و لذا به تدریج فرایندی نزولی را آغاز خواهد کرد. تداوم استفاده از حمل و نقل عمومی، بدون توجه برنامه ریزان و مدیران شهری در کلیه سطوح به برنامه ریزی الگوی مناسب سکونتگاه ها، کاربری اراضی و سیستم های حمل و نقل شهری، تقریباً ناممکن است.

نتیجه گیری

در اقتصاد اطلاعاتی جدید، شهرها نقش مهم تر و حیاتی تری در اقتصاد ملی و رقابت پذیری آن ایفا می کنند. البته در این شرایط جدید کار برای مدیران شهری در کشورهای در حال توسعه مانند ایران بسی پیچیده تر است. رقابت پذیری شهرها، بسیار بیشتر از گذشته، بستگی به ظرفیت بخش عمومی آنها در ارائه دامنه وسیع تر و پیچیده تر خدمات دارد.

فعالیت های مبتنی بر اطلاعات وابستگی شدیدی به ارتباطات رودر رو تجمع بنگاه ها در یک مکان دارد. فن آوری های ارتباطی جدید به این روند شتاب بیشتری بخشیده اند و تقاضا برای مکان هایی را که دارای این

ترکیب عواملی که شهر را به بستر مناسبی برای رشد بهره وری اقتصادی بدل می سازند تا حدود زیادی نتیجه سیاست ها و اقداماتی است که مدیران شهری در زمینه های مختلف انجام می دهند. انتخاب ترکیب مناسب

سیاست ها و اقدامات کار ساده ای نیست

خصایص هستند به شدت افزایش داده اند. در گذشته مهم ترین مزیت شهرهای بزرگ ظرفیت آنها در جایجایی کالاها بود. در آینده مزیت رقابتی شهرها بستگی به ظرفیت آنها در جایجایی مردم، گردهم جمع کردن آنها و ایجاد مکان هایی که در آن تبادل افکار و اندیشه ها صورت می گیرند خواهد داشت.

ترکیب عواملی که شهر را به بستر مناسبی برای رشد بهره وری اقتصادی بدل می سازند تا حدود زیادی نتیجه سیاست ها و اقداماتی است که مدیران شهری در زمینه های مختلف انجام می دهند. انتخاب ترکیب مناسب سیاست ها و اقدامات کار ساده ای نیست؛ خصوصاً با توجه به اینکه رقابت شهرها برای جذب نیروهای خلاق و کارآمد در عصر اقتصاد اطلاعاتی گسترش خواهد یافت.

واقعیت این است که بسیاری از سیاست های اقتصادی کشور طی سال های اخیر کاملاً در جهت مخالف این جایگاه و نقش عظیم شهرها در تحولات اقتصادی و اجتماعی بوده است.

اقتصاد شهرها فرصت های فوق العاده ای را برای رشد و توسعه اقتصاد منطقه ای و محلی فراهم می آورند. دارای های شهرها بسیار وسیع و متنوع برای اقتصاد ملی اند. مطالعات زیادی باید در کشور صورت پذیرد تا جایگاه و نقش شهرها در اقتصاد به خوبی روشن شود. اگر به جای توجه به جنبه های منفی شهرها بر جنبه های مثبت نگریسته شود، این نکته به خوبی روشن می گردد که شهرها نقشی بسیار حیاتی را در اقتصاد کشور بر عهده دارند. سیاست های ملی که به این جنبه های مثبت توجه کرده و به دنبال سرمایه گذاری بر روی آنها باشند، نه تنها به شهرها بلکه به کل اقتصاد کشور کمک کرده است.

ایران کشوری است که به هر حال به سوی شهری شدن سریع حرکت می کند. سهم شهرها از اقتصاد ملی در حال افزایش است. شهرهای بزرگ و پراصعیت مانند تهران، مشهد، اصفهان، تبریز، شیراز و اهواز سهم عمده ای در اقتصاد ملی دارند. نقش و کار شهرهای بزرگ در حال تغییر و تحول است. شهرها نقاط اتصال نواحی شهری تند برای آنکه این شهرها بتوانند در اقتصاد جدید جهانی همچنان سهم خود را در اقتصاد ملی حفظ کنند، لازم است توجهات خاصی از این دیدگاه به آنها صورت پذیرد.

- 1- Information Economy
- 2- Urban Productivity
- 3- Agglomeration Economies

بخش ویژه
بهره‌وری شهری



شهر و کارایی در نظریه‌های اقتصادی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

هدف هر سیستم اقتصادی تخصیص منابع کمیاب به تولید کالاها و خدمات مورد نیاز است. این فرایند تولیدی می‌بایست به گونه‌ای انجام شود که رفاه مصرف کنندگان را به حداکثر برساند. در مبنای این بیان، کارایی سیستم به معنی حداکثر کردن میزان رفاه اجتماعی حاصل از سیستم اقتصادی است. رسیدن به این کارایی، بنابه نظریه‌های اقتصادی، می‌تواند از طریق سازوکار بازار و یا بر مبنای مداخله دولت در این سازوکار و هدایت آن به دست آید. از این دیدگاه می‌توان نظریه‌های اقتصادی را به دو گروه عمده تقسیم کرد: نظریه‌های بازار و نظریه‌های شکست بازار.

نظریه‌های بازار که جوهره اصلی آنها را نظریه‌های شوک‌کلاسیک تشکیل می‌دهد، بر کارکرد آزادانه اقتصاد بر اساس تحرک و آزادی اقتصادی و انگیزه‌های خصوصی تکیه دارند. با توجه به این نظریه‌ها فرایند مذکور موجب کاربرد کارایی منابع و در نتیجه افزایش رفاه اجتماعی خواهد شد.

نظریه‌های گروه ۳ - یعنی شکست بازار - بر پایه این ایده به وجود آمدند که کارکرد کاملاً آزاد بازار یا ناکارایی در سطح خرد و ناپایداری در مقیاس کلان همراه است. علاوه بر آن به دلیل فقدان شرایط اولیه برای رضایت کامل، کارکرد آزادانه بازار هیچ‌گاه منحصر به دستیابی به حداکثر رفاه

غردین یزدانی

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی سیستم‌های اقتصادی



اجتماعی نخواهد شد. بنا به چنین دلایلی، یک دولت کارا می‌تواند ناتوانی‌ها و شکست‌های بازار را تشخیص دهد و بر مبنای ساز و کار بازار این ناکارایی‌ها را رفع کند.

در عرصه شهری این تمایزات کم‌رنگ‌تر می‌شود ولی جوهره و اساس آن باقی می‌ماند. اگر شهر را نوعی سیستم اقتصادی متشکل از ذخیره‌های از دارایی‌های فیزیکی و غیرمنقول انباشته شده ناشی از تولیدات قبلی، و همچنین نهادها و فرایندهای تولید و بازتولید اقتصادی بدانیم، آنگاه چگونگی رسیدن به کارایی این سیستم به عنوان یکی از مباحث مورد جنل مطرح می‌گردد. عرصه شهری یکی از مواردی است که بسیاری از معتقدان به بازار نیز مسئله شکست بازار را در مورد آن مطرح می‌کنند؛ منتهی تأکید اصلی‌شان را همچنان بر مبنای رسیدن به بهینه‌یارتو قرار می‌دهند.

در مقابل منتقدان بازار یا بیان رابطه بین کارایی و چگونگی توزیع منافع ناشی از رشد شهر معتقدند که یک نظام شهری بدون دخالت مؤثر و قوی دولت نمی‌تواند به انجام وظیفه خود، که همانا روند انباشت سرمایه و بازتولید اجتماعی است، بپردازد.

۱- کارایی شهر از دیدگاه نئو کلاسیک

اقتصاددانان نئو کلاسیک شهر را به عنوان مکانی برای استفاده بنگاه‌های اقتصادی از صرفه‌های مقیاس تعریف می‌کنند. در کنار آن جمعیت مصرف‌کننده نیز به دلیل استفاده از کالاها و خدمات و همچنین کسب درآمد و حداکثر کردن رفاه خود به اسکان در شهر اقدام می‌کنند. بر این اساس جمعیت تولیدکننده و مصرف‌کننده به منظور بهره‌مندی از این مزیت‌ها به مکان‌گزینی در نقاط مختلف شهری می‌پردازند. فرایند این مکان‌گزینی نیز بر مبنای ساز و کار بازار و قیمت زمین صورت می‌گیرد. اقتصاددانان نئو کلاسیک با به تصویر کشیدن فرایند مذکور به ارائه الگوهای اقتصادی و نشان دادن چگونگی رسیدن به تعادل و در نتیجه کارایی در فضای شهری پرداخته‌اند. بر مبنای چنین الگوهایی (الگوی آونسو، هلینگ و جزاینها) تقاضا کنندگان مختلف تحت شرایط رقابتی به پیشنهاد قیمت زمین‌های شهری می‌پردازند. این پیشنهاد و فرایند آن متحرک به این امر می‌شود که فضاهای مختلف شهر به فعالیت‌هایی تخصیص یابد که بیشترین قیمت، و با به عبارت دیگر بالاترین بهره‌وری از فضا، برای آن پرداخته می‌شود و یا به دست می‌آید و در نهایت فضاهای شهری در حالت تعادلی قرار می‌گیرد.



چنین سازوکاری حاصل شرایط و یا فروشی همچون حاکم بودن شرایط رقابتی و همگن بودن فرایندهای تولیدی است. به این ترتیب براساس نظریه نئو کلاسیک اقتصاد شهری فضاهای شهری به فعالیت‌هایی تخصیص می‌یابد که بالاترین بهره‌وری را در واحد سطح دارند. همچنین مبادلات در بازارهای مصرفی (مثل مسکن) به گونه‌ای صورت می‌گیرد که در حالت تعادل همه افراد به سطح متعادل از مطلوبیت دست پیدا می‌کنند.

در نقطه تعادل میزان یا نرخ جانشینی بین درآمد و فضا برای کلیه افراد مساوی خواهد شد. به این ترتیب بر اثر تعاملات مکان‌گزینی پنگ‌هاها و خانوارها مجموعه نظام شهری به نقطه پهنه پارتویی - یعنی حداکثر رفاه

در مقابل منتقدان بازار با بیان رابطه بین کارایی و چگونگی توزیع منافع ناشی از رشد شهر معتقدند که یک نظام شهری بدون دخالت مؤثر و قوی دولت نمی‌تواند به انجام وظیفه خود، که همانا روند انباشت سرمایه و بازتولید اجتماعی است، بپردازد.

یکی از اصلی‌ترین این انتقادهای نظریات نئو کلاسیک، در نظر نگرفتن مسئله توزیع درآمد و یا به عبارتی توزیع منافع ناشی از رشد شهر است.

اجتماعی - دست‌خواهد یافت. این نقطه حاصل کارایی در تولید و مصرف به طور همزمان است. کارایی در مصرف همان گونه که گفته شد، زمانی حاصل می‌گردد که نسبت مطلوبیت نهایی حاصل از تصاحب یک مکان به مطلوبیت درآمد از دست رفته، مساوی با هزینه‌ای باشد که فرد باید برای تصاحب آن مکان بپردازد. همچنین تعادل در تولید نیز زمانی به دست می‌آید که هزینه نهایی مساوی قیمت پرداختی باشد. به این ترتیب الگوهای نئو کلاسیک معتقدند با حرکت بازار تعادل‌های مذکور یا اندک مداخله دولت حاصل می‌گردد. مداخله انجام شده دولت و بخش عمومی نیز ناشی از آثار چند عامل محتمل کننده است که مهم‌ترین آنها پدیده سواری رایگان و آثار ناشی‌اند.

آثار بیرونی و جانبی منفی قی نفسه موجب کاهش بهره‌وری اقتصادی در فضاهای شهری می‌شود. در یک مکان خاص استقرار یک فعالیت اقتصادی آثار ناشی مثبت و منفی را برای فعالیت‌های دیگر به همراه خواهد داشت. این پدیده موجب تأثیر بر روند مطلوبیت خانوارها و یا ساختار هزینه‌های پنگ‌ها می‌شود و آنها را در تعادلی خود یا مانع روبرو می‌کند. همچنین در مورد کالاهای عمومی، پدیده سواری رایگان سازوکار بازار را با مشکل مواجه می‌کند و رسیدن به پهنه پارتو را ناممکن می‌سازد.

در این حالت دولت و بخش عمومی دارای چند وظیفه اصلی است: اول اینکه می‌بایست با گرفتن مالیات و عوارض از فعالیت‌های مختلف نسبت به درونی‌سازی هزینه آثار ناشی فعالیت‌ها اقدام کند. این کار موجب خواهد شد که آرایش فضایی فعالیت‌ها براساس هزینه‌های واقعی انجام شود و شهر به سمت نقطه پهنه حرکت کند. دوم آنکه می‌بایست کالاهای عمومی را که ماهیتاً به وسیله بخش خصوصی عرضه نمی‌شود و پدیده سواری رایگان در مورد آن صدق می‌کند، تولید و به بازار شهری عرضه کند.

با انجام این وظایف از طرف دولت، شکست‌های بازار جبران می‌گردد و در نتیجه ساختار شهری به تعادل و کارایی دست می‌یابد. به این ترتیب مشاهده می‌گردد که طرفداران این دیدگاه معتقد به دخالت دولت در حالت حداقل ممکن هستند. از نظر گاه طرفداران بازار، دخالت دولت منحصر به جبران شکست‌های بازار است و دولت



وظیفه خاصی را برای فراهم ساختن بسترهای رشد اقتصادی بیشتر و بسترسازی برای انباشت و بازتولید سرمایه برعهده ندارد. همچنین این نظریه‌ها اصولاً در مورد مسائلی همچون مسئله توزیع درآمد و منابع ناشی از رشد شهر، سکونت‌آبندی می‌کنند و تمام آنها را بدیهی می‌انگارند. از این نظر کارایی و بهره‌وری در شهر به معنی رسیدن به ساختاری تعادلی است، و در این میان مسائلی مانند عدالت اجتماعی محلی از اعراب ندارند.

۲- کارایی از دیدگاه معتقدان به شکست بازار

معتقدان به این دیدگاه را طیف وسیعی از اقتصاددانان نهادگرا تا چپ رادیکال تشکیل می‌دهند. تعامی این نظریات اعتقاد به درجاتی از شکست بازار را - از شکست در ساختار تا شکست در سازوکار - در برمی‌گیرد. از

براساس نظریه نئوکلاسیک اقتصاد شهری، نفعهای شهری به فعالیت‌هایی تخصیص می‌یابد که بالاترین

بهره‌وری را در واحد سطح دارند. همچنین مبادلات در بازارهای مصرفی (مثل مسکن) به گونه‌ای صورت

می‌گیرد که در حالت تعادل همه افراد به سطح متعادل از مطلوبیت دست پیدا می‌کنند،

در صورتی که تغییرات ساختار فضایی شهر می‌تواند نحوه توزیع منافع را دچار تغییرات اساسی کند و میزان

بهره‌وری و یا همان بازتولید شهر را با موانع اساسی روبرو سازد

دیدگاه این گروه از نظریه‌ها، شهر مکانی برای انباشت و بازتولید سرمایه است و بدون دخالت مؤثر و قوی بخش عمومی در ساختار شهری نمی‌توان به هدف اولیه، و یا به عبارت بهتر کارکرد اصلی آن، دست یافت. دیدگاه‌های مذکور انتقادات متعددی را به الگوهای مرسوم در اقتصاد شهری مطرح ساخته‌اند.

یکی از اصلی‌ترین این انتقادات به نظریات نئوکلاسیک، در نظر نگرفتن مسئله توزیع درآمد و یا به عبارتی توزیع منافع ناشی از رشد شهر است.

در همین زمینه، گفته می‌شود که اغلب تحلیل‌های نئوکلاسیک به دنبال یافتن مطلوب‌ترین ترکیب و تخصیص منابع مانند زمین هستند، آن هم در شرایطی که توزیع درآمد مفروض است. در واقع این گونه تحلیل‌ها معمولاً توجهی به چگونگی توزیع درآمد و یا توزیع منافع ناشی از رشد شهر بین ساکنان ندارند؛ در صورتی که تغییرات ساختار فضایی شهر می‌تواند نحوه توزیع منافع را دچار تغییرات اساسی کند و میزان بهره‌وری و یا همان بازتولید شهر را با موانع اساسی روبرو سازد.

به عنوان یکی از مصادیق اساسی، می‌توان به چگونگی فرایند تعادل‌یابی شهر اشاره کرد. سؤال اساسی این است که قسمت‌های مختلف یک سیستم شهری با چه سرعتی خود را با تغییرات در حال وقوع سازوکار و منطبق می‌سازند.

پاسخ تقریبی مانند هاروی، این است که «نوعی افتراق در واکنش عناصر مختلف یک نظام شهری برای رسیدن به تعادل وجود دارد». این افتراق وضعیت توزیع درآمد و ثروت را بدتر می‌کند. به عنوان مثال، با رشد شهری و تراکم فعالیت در مرکز شهر به تدریج افراد ثروتمند به خارج از مرکز شهر نقل مکان می‌کنند و افراد کم درآمد همچنان در مرکز باقی می‌مانند. در این حالت افراد ثروتمند به عنوان اولین افراد وارد شده به مناطق حاشیه‌ای‌تر می‌توانند از زان‌های اقتصادی استفاده زیادی ببرند. همچنین تهی شدن مرکز شهر از افراد با درآمد بالا به تدریج زمینه زوال بافت مرکزی شهر را به وجود می‌آورد و در حالت حاکم بودن سازوکار بازار راهی برای نجات بافت‌های مرکزی شهرها از زوال و فرسودگی وجود نخواهد داشت. به این ترتیب افتراق در فرایند

تبادل یابی از یک طرف زمینه را برای کسب رانت به وسیله افراد ثروتمند فراهم می‌کند و از طرف دیگر موجبات فرسودگی بافت‌های شهری را مهیا می‌سازد. در کنار این مسئله به نوع دیگری از افتراق نیز می‌توان اشاره کرد. در یک فضای شهری به طور معمول آن چیزی که متضمن تعادل در تولید است، الیام تعادل مصرف کننده را به همراه ندارد.

به عنوان مثال، استقرار یک سوپرمارکت از نظر تولید کننده باید در مکانی باشد که صرف حداقل هزینه را در بر داشته باشد. این استقرار به محض انجام تأثیر بسزایی بر الگوهای ارجحیت مصرف کنندگان خواهد گذاشت و گروه مصرف کننده را در یک حالت عدم تعادل وارد خواهد کرد. حال در مسیر تعادل یابی مصرف کنندگان به تسریع ساختار هزینه‌های بنگاه‌ها دگرگون می‌شود و در نتیجه این گروه تولید کننده است که به حالت عدم تعادل می‌افتد. به این ترتیب اصولاً افتراق بین تولید و مصرف و تأثیرات فضایی آن موجب ناممکن شدن دستیابی شهر به نقطه بهینه پارتویی می‌گردد.

در مجموع می‌توان گفت که افتراق در فرایند تعادل یابی متضمن چند نتیجه است:

- ساختار شهری همیشه در عدم تعادل به سر خواهد برد.
- میزان و نحوه توزیع درآمد و منافع حاصل از رشد شهری (در صورت عدم مداخله دولت) بدتر خواهد شد.
- سازوکار بازار موجبات تخریب نواحی مرکزی و قدیمی شهر را فراهم خواهد کرد.
- مسئله دیگر، که تا حد زیادی با مسائل پیش گفته مرتبط است، خصوصیت انحصاری بودن فضای شهر و در نتیجه رانت‌زایی آن است. وجود رانت در بازار زمین از یک سو موجبات رواج فعالیت‌های سودآورانه را فراهم می‌کند و از سوی دیگر کارایی اقتصادی در بخش‌های اقتصادی - مانند ساختمان و مسکن - را کاهش می‌دهد. پدیده فعالیت‌های رانتی در بازار شهری موجب می‌شود سرمایه‌هایی که قابلیت بازتولید را دارند، جذب این فعالیت‌ها شوند و در نتیجه روند بازتولید با اختلال‌های جدی مواجه گردد (باید توجه داشت که نظریات نئوکلاسیک توجه چندانی به پدیده سوداگری نداشته‌اند). همچنین این پدیده در بسیاری از شهرها - که تهران بهترین نمونه آن است - موجب می‌شود که سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان تنها به منظور کسب رانت صورت گیرد و توجه چندانی به کسب منافع از افزایش بهره‌وری در فرایند ساخت نگردد. به این ترتیب از نظر نگاه اقتصاددانان رادیکال خصلت رانتی بودن فضاهای شهری عامل مهمی در کاهش بهره‌وری اقتصادی شهر به شمار می‌آید.

این پدیده را می‌توان از منظر اقتصاد رفاه نیز مدنظر قرار داد. اصولاً وجود رانت و سازوکار پیشنهادی در بازار

از نظرگاه اقتصاددانان رادیکال خصلت

رانتی بودن فضاهای شهری

عامل مهمی در کاهش بهره‌وری

اقتصادی شهر به شمار می‌آید.

زمین و ساخت، موجب می شود که مازاد رفاہ مصرف کننده به صورتی کاملاً نابرابر بین طبقات مختلف درآمدی توزیع شود. در این بازار پر درآمدترین گروه تنها اندکی بیشتر از گروه بندی مجبور به پیشنهاد قیمت های بالاتر می شود و به این ترتیب قادر به کسب مازاد مصرف کننده زیادتری است. به دلیل نابرابر بودن توزیع درآمد در سطح شهرها مازاد مصرف کننده اقتضای کم درآمد به صفر نزدیک می شود.

نتیجه چنین ساز و کاری تصاحب رانت های شهری به وسیله اقتضای پر درآمد خواهد بود. چنین فرایندهایی رانت جویی و فعالیت های رانت جوینان را به خصیصه ساختاری اقتصاد شهر مبدل خواهد کرد و همان جلور که قبلاً گفته شد، حاکم شدن روحیه رانت جویی در یک سیستم اقتصادی به معنای عدم روی آوری عاملان اقتصادی به فعالیت های تولیدی - و در نتیجه توقف فرایند اثبات است.

به این ترتیب ملاحظه می گردد که از این نظر گاه بین کارایی شهر به عنوان نوعی سیستم اقتصادی و توزیع عادلانه درآمد و منافع ناشی از رشد شهر، همبستگی مثبت وجود دارد و هر گونه دخالت در امر توزیع، موجب کند شدن وجوه تولیدی فضاهای شهری می گردد. در نهایت می بایست به نبود جریان شفاف و سیال اطلاعات به عنوان یکی از موانع ساختاری رسیدن شهر به کارایی مناسب اشاره کرد. همان گونه که ذکر شد، یکی از شروط اصلی کارایی وجود جریان اطلاعات کامل و متقارن است.

در تنبای واقعی و در بسیاری از بازارهای شهری (مانند مسکن) به دشواری می توان تحقق چنین شرایطی را تصور شد.

نسبت متقارن اطلاعات در بین عاملان اقتصادی و خانوارها در فضاهای شهری از یک طرف هزینه های مبادله را افزایش می دهد، از طرف دیگر خود بستری برای افزایش رانت جویی و در نتیجه رسیدن به ناکارایی اقتصادی است.

همچنین این مسئله ناکارایی های نهادی را در نظام مدیریت شهری به وجود می آورد و موجبات شکست پروژه های توسعه شهری را فراهم می سازد. در مجموع از نظر گاه منتقدان بازار، میان بهره وری و کارایی یک نظام شهری یا عدالت شهری و توزیع درآمد خانوارها و منافع ناشی از رشد شهر، رابطه ای مثبت وجود دارد. از این نظر می توان گفت که کارایی نظام شهری (که می توان اثبات مستمر سرمایه و باز تولید آن را به عنوان مشخصه اصلی بیان کرد)، وابستگی متعین به عدالت اجتماعی دارد. بر این اساس بجز آثار ناشی و تولید کالاهای عمومی، نهادهای بخش عمومی و مدیریت شهری می بایست دخالت های لازم را در جهت توزیع عادلانه منافع ناشی از رشد فضای شهر اعمال کنند.

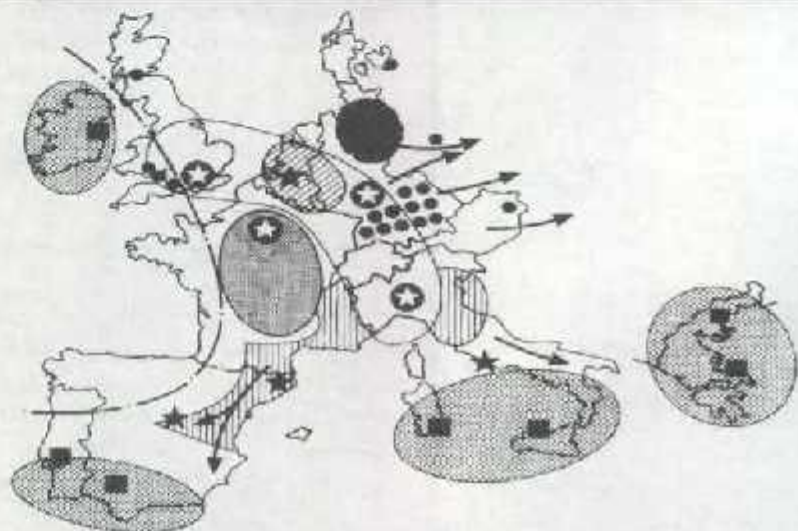
۳- جمع بندی

به طور کلی دو دیدگاه نظری را می توان در مورد کارایی نظام شهری بیان کرد. دیدگاه نئو کلاسیک اقتصادی معتقد است که کارایی اقتصادی چیزی جز رسیدن به تعادل های اقتصادی بینگامها و خانوارها نیست. بر اساس این دیدگاه، هر چند نظام شهری تمایل به تعادل دارد ولی وجود آثار ناشی و پدیده کالاهای عمومی ضرورت دخالت بخش عمومی و مدیریت شهری را فراهم می کند. بر این مبنا مدیریت شهری با این گونه دخالت ها، نظام شهری را به سمت تعادل رهنمون می گردد. در این فرایند کارایی نظام شهری، چندان با عدالت مرتبط نیست و بنابراین مدیریت شهری وظیفه چندان از این بابت ندارد. در مقابل، معتقدان به شکست بازار بر این نظرند که از جمله عوامل مهم در کارایی نظام شهری، چگونگی توزیع درآمد و همچنین توزیع منافع ناشی از رشد شهر است. بنابر نظر این گروه عواملی همچون وجود افتراق در تعادل های گروه های مختلف شهری، نبود اطلاعات شفاف و همچنین رانتی بودن فضاهای شهری، ساز و کار و ساختار بازار را با عوامل اساسی روبرو می کند و همین امر عواید اختلال در کارکرد شهر و بهره وری آن را فراهم می سازد. بر این اساس توجه به عدالت اجتماعی در فرایند برنامه ریزی توسعه شهری را می توان به عنوان یکی از وظایف اصلی مدیریت شهری بر شمرد. به بیان دیگر، نه تنها بین عدالت و کارایی در عرصه شهری تساقط وجود ندارد بلکه این دو در واقع لازمه همدیگرند. بدون برنامه ریزی عدالت گرایانه نظام شهری بهره وری کافی نخواهد داشت.



منابع

- ۱- آردن، مارتینا، اقتصاد بیست و ششمی و تحولات بازتوزیع درآمد، تهران، ۱۳۸۰.
 - ۲- پورماهری، سیدمهدی، اقتصاد عدالت بخش عمومی، تهران، ۱۳۷۹.
 - ۳- وایزبان، علی، اقتصاد عدالت بخش عمومی، تهران، ۱۳۸۰.
 - ۴- هارنیک، تئودور، عدالت اجتماعی و شهر، ترجمه سیدمهدی حسینیان، مصحفی، انتشارات خنجر، تهران، ۱۳۸۰.
 - ۵- پورماهری، سیدمهدی، شهری و عدالت، تهران، ۱۳۷۶.
- S-Paugh, Cebric, "Poverty and Progress", Urban Studies, 1998, PP: 42-94.



اندازه، پراکنش، سرعت و کارایی شهرها *

چکیده
فرضیه مورد بررسی در این مقاله، این است که کارایی شهرها که در اینجا مقصود از آن همان بهره‌وری کار است، تابعی است از اندازه واقعی بازار کار آن؛ که مقصود از بازار کار نیز میانگین تعداد شغل‌هایی است که در کمتر از دقیقه در دسترس کارگران قرار می‌گیرد. این فرضیه در ۲۲ شهر فراتسه مورد بررسی و تحقیق قرار گرفت. اندازه واقعی بازار کار بیشتر یا این سه عامل تبیین می‌شود: اندازه شهر، میانگین فاصله بالقوه بین محل کار و سکونت (پراکندگی)، و در نهایت میانگین سرعت مسافرت‌ها به مقصد کار. همین مقدار نمونه، ۲۲ شهر فراتسه، برای تعیین میزان کشش اندازه واقعی بازار کار در برابر سه عامل مذکور استفاده شد.

نویسندگان: رمی پرو دهم-چانک و ون لی
ترجمه: ایرج اسدی و قادر احمدی

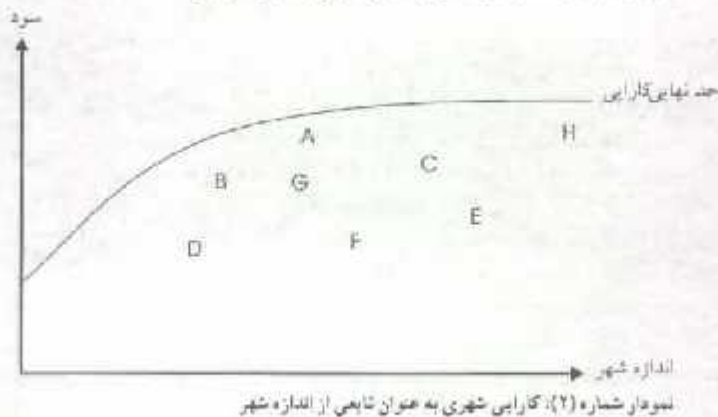
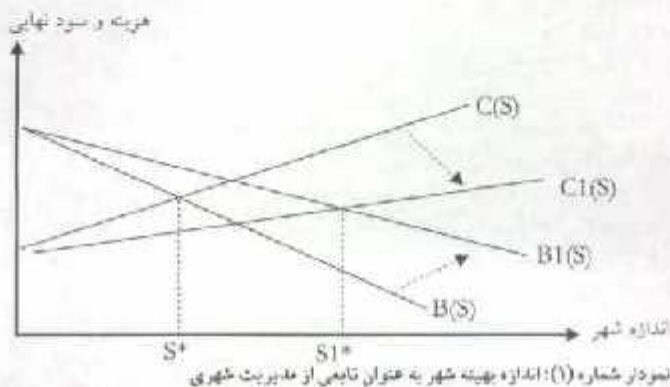
فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

مقدمه

برخی شهرها کارایی بیشتری نسبت به دیگر شهرها دارند. چرا؟ در عصری که بیشتر مردم در شهرها زندگی می کنند، و اکثر فعالیت ها نیز در آنها صورت می گیرد، شناخت عوامل تعیین کننده کارایی شهرها نه تنها برای برنامه ریزان شهری مهم است، بلکه برای متخصصان اقتصاد کلان نیز اهمیت بسیاری دارد. در این مقاله سه عامل تعیین کننده بالقوه در کارایی شهر مورد بررسی قرار می گیرد: اندازه شهر، سرعت حرکت مردم و کالاها در شهر، و پراکنندگی (۱) یا موقعیت نسبی محل سکونت و محل اشتغال نسبت به یکدیگر. در این مقاله سعی می شود میزان اهمیت و وزن هر یک از این عوامل نشان داده شود. مقصود از کارایی در این مقاله، به طور کلی، همان بهره‌وری کار (۲) یا به عبارت دیگر، میزان تولید یا بازده به ازای هر کارگر است.

بهره‌وری کل (۳) شاخص بهتری برای سنجش کارایی است، اما جمع‌آوری داده‌ها برای محاسبه آن در شهر مشکل است؛ البته دستیابی به آن غیرممکن نیست. علاوه بر این، بررسی‌ای در باره مازاد بهره‌وری (۴) پاریس نسبت به بقیه شهرهای فرانسه (نسبت بهره‌وری پاریس به بهره‌وری بقیه شهرهای فرانسه) که در آن بهره‌وری کل برآورد شد، نشان می‌دهد که مازاد بهره‌وری کار می‌تواند شاخص بسیار خوبی برای محاسبه و برآورد مازاد بهره‌وری کل باشد.

رابطه بین بهره‌وری شهری و اندازه آن از مدت‌ها پیش شناخته شده بوده است. در مقاله ارزشمندی که آلتسو در سال ۱۹۲۱ نوشته شد، ادعا شده است که فرض اساسی در آن افزایش سود و هزینه به موازات رشد اندازه شهر است. در این مدل با افزایش اندازه شهر از آستانه‌ای خاص، سیر افزایشی منحنی سود کمتر و کمتر می‌شود. در حالی که منحنی هزینه سیر صعودی خود را حفظ می‌کند. در ادامه وی به این نتیجه می‌رسد که اندازه‌ای از شهر وجود دارد که در آن نقطه اختلاف بین سودها و هزینه‌ها، و یا به عبارت دیگر سود خالص، به بیشترین حد خود می‌رسد. این نقطه حد اندازه بهره‌ور شهرهاست. در نهایت می‌توان گفت که دو منحنی خواهیم داشت: منحنی سود نهایی که شیبی رو به پایین دارد (نزولی است) $B(S)$ و دیگری منحنی هزینه نهایی که شیب آن رو به بالاست (صعودی است) $C(S)$. نقطه‌ای که این دو منحنی همدیگر را قطع می‌کنند نقطه اندازه بهره‌ور (۵) شهر است. نمودار شماره (۱) این رابطه را به روشنی نشان می‌دهد.



اما آلتویک بعد بسیار مهم یعنی مدیریت شهری را - که می‌تواند منحنی سود و هزینه را تعدیل کند - نادیده می‌گیرد. همه شهرها به یک اندازه خوب مدیریت نمی‌شوند. توکیو، بزرگ‌ترین شهر جهان، احتمالاً آفت‌زد بزرگ به نظر نمی‌رسد که هست، زیرا به طرز معقول و مناسبی مدیریت می‌شود. در برخی قسمت‌های جهان شهرهایی با جمعیت ۲۰۰ هزار نفر وجود دارند که قطعاً بسیار بزرگ می‌نمایند زیرا مدیریت بسیار ضعیفی بر آنها حاکم است.

مدیریت خوب می‌تواند و باید منحنی هزینه نهایی را کاهش دهد و آن را به حالت CIS برساند. همچنین باید با افزایش منحنی سود نهایی، آن را به حالت BIS - همچنان که در نمودار (۱) دیده می‌شود - تغییر دهد. نقطه‌ای که این دو منحنی همدیگر را قطع می‌کنند (S^*) نقطه اندازه بهینه جدیدی است که در قسمت راست نقطه قبلی (S^*) قرار می‌گیرد. بنابراین مدیریت خوب می‌تواند به طور نامحدودی اندازه «بهینه شهر» را افزایش دهد.

اگر بخواهیم این نکته را به نوعی دیگر توضیح دهیم، باید بگوییم که منافع مرتبط با اندازه شهر صرفاً بالقوه‌اند و وجودشان مشروط به کیفیت مدیریت است. بنابراین اندازه شهر حدی از کارایی را می‌تواند مشخص کند که البته کارایی واقعی یا بالفعل (۵) - همان گونه که در نمودار شماره (۲) نشان داده شده است - اغلب به میزان زیادی پایین‌تر از آن قرار می‌گیرد. فاصله بین هر نقطه خاصی (شهر) با این حد از کارایی می‌تواند معیاری برای سنجش کیفیت مدیریت در آن شهر باشد.

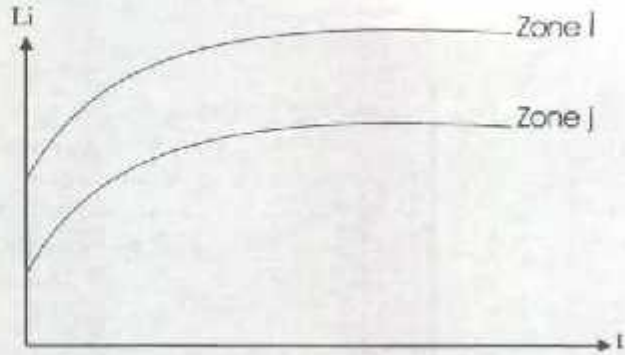
راه دیگر برای تشریح و بسط این رابطه انتزاعی شاید تعریف سازوکارهایی باشد که از طریق آن مدیریت شهری می‌تواند بهره‌وری را تحت تأثیر قرار دهد. فرض‌هایی که در اینجا ارائه و آزمون می‌شود، این است که کارایی سیستم حمل و نقل (به عبارت ساده: سرعت) و موقعیت نسبی محل اشتغال و محل سکونت نسبت به یکدیگر (به عبارت ساده: پراکندگی) که به ترتیب محصول سیاست‌های حمل و نقل و سیاست‌گذاری‌های شهری هستند، با مؤلفه‌ای به نام اندازه شهر ترکیب می‌گردند تا اندازه واقعی بازار کار را تعیین کنند. اندازه واقعی بازار کار یعنی تعداد شغل‌هایی که می‌تواند به طور میانگین در کمتر از (t) مقدار دقیقه در دسترس قرار گیرد، به نوبه خود عامل اصلی در تعیین بهره‌وری کار به شمار می‌آید.

وجود اولین رابطه تقریباً بدیهی است. هر چه افراد به محل اشتغال خود نزدیک‌تر باشند، به شرطی که همه چیزهای دیگر ثابت باشد، بازار واقعی کار بزرگ‌تر خواهد بود؛ به عبارت ساده‌تر، هر چه سرعت حرکت مردم به محل کار بیشتر باشد، بازار واقعی کار، بزرگ‌تر خواهد بود. از طرف دیگر، هر چه اندازه شهر بزرگ‌تر باشد، به شرطی که همه شرایط دیگر ثابت باشد، بازار کار بزرگ‌تری شکل می‌گیرد.

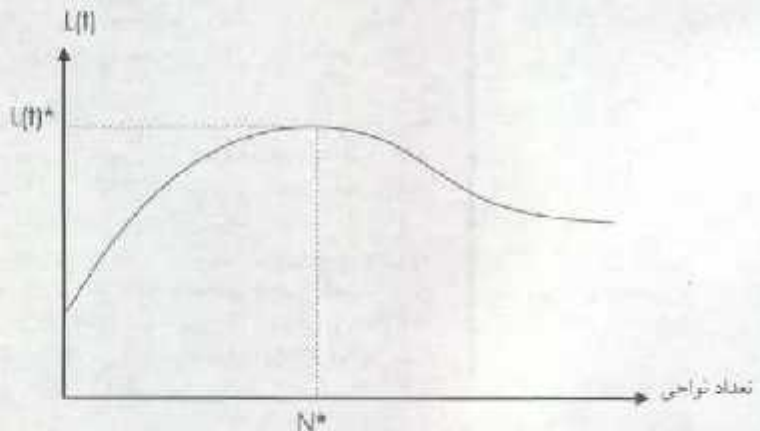
در کم و فهم دومین رابطه نیز راحت است. بازار کار بزرگ‌تر برای ارضای نیازهای سرمایه‌گذاری که در پی «بهارت‌های فنی (کارگر ماهر) است و نیز برای کارگری که در جست‌وجوی شغل است، بسیار مناسب‌تر است. بنابراین آن چیزی که مهم است، تنها اندازه شهر نیست بلکه اندازه واقعی بازار کار است. در شهرهای کوچک، اندازه واقعی بازار کار در ۴۰ دقیقه تقریباً برابر تعداد کل شغل‌ها یا کارگران است. هر کارگری می‌تواند به تمامی شغل‌های شهر در کمتر از ۴۰ دقیقه دسترسی داشته باشد. این چنین شرایطی در شهرهای بزرگ صادق نیست. بیشتر کارگران نمی‌توانند به بیشتر شغل‌های شهر در کمتر از ۶۰ دقیقه دسترسی داشته باشند و به تبع، اندازه واقعی بازار کار تنها کسری از تعداد کل شغل‌ها یا کارگران خواهد بود؛ این اندازه‌ای است که بسته به الگوهای کاربری زمین و سیستم حمل و نقل - یعنی مدیریت شهری - تغییر می‌کند.

سنجش اندازه واقعی بازار کار

نموده شهری را فرض کنید که به «ناحیه» یا نام‌های ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۰ تقسیم شده است. هر چه تعداد نواحی



نمودار شماره (۳): اندازه واقعی بازار کار (Li) به عنوان تابعی از زمان (t) و ناحیه (i) .



نمودار شماره (۴): اندازه واقعی بازار کار به عنوان تابعی از اندازه محدود.

بیشتر باشد، بهتر است. در این صورت خواهیم داشت: $w_i =$ تعداد کارگرانی که در ناحیه ساکن هستند، پس $w_i = \sum_{j \in N} w_{ij}$

$T_{ij} =$ تعداد شغل هایی که در ناحیه قرار دارد؛ در این صورت خواهیم داشت: $L_i = \sum_{j \in N} T_{ij}$ ؛ $T_{ij} =$ زمان مسافرت از ناحیه i به ناحیه j . اندازه واقعی بازار کار در t مقدار دقیقه هم از دیدگاه کارگر و هم از دیدگاه سرمایه گذار می تواند تعریف شود. $L_i(t) =$ اندازه واقعی بازار کار برای کارگران؛ $E_i(t) =$ اندازه واقعی بازار کار برای سرمایه گذار؛ و $L_i(t) =$ اندازه واقعی بازار کار برای کارگران ناحیه i .

در این صورت برای ناحیه فرضی i خواهیم داشت: $T_{ij} < t$ به شرطی که برای $L_i(t) = \sum_{j \in N} T_{ij}$ برای یک توده شهری فرضی $L_i(t)$ تابعی است از t و این مقدار در هر ناحیه تغییر می کند. به عنوان مثال، برای ناحیه ای که در مرکز شهر پاریس قرار دارد، مرکز در 60 دقیقه برابر است با حدود 4 میلیون شغل و 1 مرکز در 45 دقیقه در حدود $2/7$ میلیون شغل. در نواحی ای که پیرامون 30 کیلومتری مرکز قرار دارند، پیرامون در 60 دقیقه حدود $2/9$ میلیون شغل و 1 پیرامون در 45 دقیقه تنها حدود $1/2$ میلیون شغل است. نمودار شماره (3) همه این موارد را به روشنی نشان می دهد، به طوری که در آن ناحیه i یک ناحیه مرکزی محسوب می شود، در حالی که ناحیه ای است که پیرامون مرکز واقع شده است.

برای کل توده شهری فرضی مان، اندازه واقعی بازار کار مساوی میانگین وزنی اندازه بازار کار کل نواحی موجود است؛ که این اندازه (میانگین وزنی) با محاسبه تعداد نسبی کارگران هر یک از نواحی به دست آمده است. در این صورت خواهیم داشت:

$$L(t) = \sum_{i \in N} L_i(t) \cdot w_i / W$$

$$L_i(t) = \sum_{j \in N} T_{ij} \cdot w_j / W \quad \text{برای } T_{ij} < t$$

برای یک زمان مسافرت فرضی t ، اندازه واقعی بازار کار تابعی است از ناحیه مورد بررسی یا تعداد نواحی مورد بررسی، با وجود این جالب است بگوییم که این تابع یک حداکثر دارد. وقتی تعداد اندکی از نواحی مورد بررسی قرار می گیرد، اندازه بازار کار تقریباً کوچک خواهد شد. به محض اینکه تعداد نواحی مورد بررسی افزایش یابد، اندازه بازار کار نیز فزونی می گیرد. اما حالتی پیش می آید که با وجود افزایش نواحی مورد بررسی دیگر افزایش در اندازه بازار کار روی نمی دهد. دلیل آن این است که اندازه بازار کار هر یک از نواحی پیرامونی که به جمع نواحی مرکزی اضافه می گردد، عموماً کوچک هستند و این باعث کاهش میانگین اندازه می گردد. بنابراین می توان یک محدوده جغرافیایی (N^*) از توده شهری فرضی در نظر گرفت که برای آن محدوده، اندازه واقعی بازار کار و حداکثر، یا برابر یا (20%) باشد. نمودار شماره (3) گویای این رابطه است.

مفاهیم، اندازه ها و رابطه های مشابهی را می توان برای $E_i(t)$ ، یعنی اندازه واقعی بازار کار از دیدگاه سرمایه گذار، به دست آورد:

$$E_i(t) = \sum_{j \in N} E_{ij}(t) \quad \text{برای } T_{ij} < t$$

$$E_{ij}(t) = T_{ij}(t) \cdot w_j / W$$

رابطه بین بهره وری و اندازه بازار کار

این فرضیه که بهره وری یک شهر تابعی است از اندازه واقعی بازار کار آن، با تعدادی از مطالعات موردی که تحت این عنوان انجام داده ایم، تأیید می شود. در اولین مطالعه موردی سه شهر کردای - سنول، بوسان و دانگو (6) - را با هم مقایسه کرده ایم. جدول شماره 1 داده های مرتبط با آنها را نشان می دهد.

شهر	جمعیت (به هزار نفر)	انتقال (به هزار نفر)	$L_i(60)$ (به هزار نفر)	$E_i(60)$ (به هزار نفر)	بهره وری (به هزار وون)
سنول (۱۹۸۷)	۱۶۷۹۲	۵۶۹۷	۲۹۱۱	۲۱۶۵	۱۳۹۸۴
بوسان (۱۹۹۴)	۴۱۸۷	۱۷۶۲	۱۳۶۱	۱۳۵۲	۱۰۵۸۸
دانگو (۱۹۸۷)	۲۱۰۷	۸۰۷	۷۵۳	۷۵۵	۹۹۳۲

جدول شماره ۱: بهره وری و اندازه واقعی بازار کار در سه شهر کردای (۱۹۹۰)
 توجه: $L_i(60) =$ اندازه واقعی بازار کار در 60 دقیقه از دیدگاه کارگران؛ $E_i(60) =$ اندازه واقعی بازار کار در 60 دقیقه از دیدگاه سرمایه گذاران؛ w_i تعداد نسبی بهره وری برای سال ۱۹۹۲ آورده شده است؛ بهره وری یعنی میزان تولید (یارده) به ازای هر کارگر.

مقایسه دومین ستون با سومی و چهارمی، نشان می دهد که در شهرهای بزرگ اندازه واقعی بازار کار بسیار متفاوت از تعداد کل شغل های شهری است. در سنول کارگران در طول 60 دقیقه تنها به حدود 51 درصد از کل

R2	عرض از مبدأ (عدد ثابت)	مقدار T	کشش	نوع بازار کار از نظر کارگران
۰/۵۶	۹/۱۷	۵/۱	۰/۲۴	(۱/۲۰) در ۲۰ دقیقه
۰/۵۰	۹/۷۶	۴/۱	۰/۱۸	(۱/۲۵) در ۲۵ دقیقه
۰/۴۶	۱۰/۱	۴/۱	۰/۱۵	(۱/۳۰) در ۳۰ دقیقه
				از نظر سرمایه گذاران
۰/۴۶	۹/۹	۴/۲	۰/۱۸	(۱/۲۰) در ۲۰ دقیقه
۰/۴۶	۱۰/۱	۴/۱	۰/۱۵	(۱/۲۵) در ۲۵ دقیقه
۰/۴۳	۱۰/۶	۳/۹	۰/۱۳	(۱/۳۰) در ۳۰ دقیقه

جدول شماره ۳: کشش بهره‌وری یا نتیجه به اندازه بازار کار در ۲۳ شهر فرانسه
نویسنده: مقادیر در رابطه زیر میزان کشش را نشان می‌دهند: ۱/۳۰ تا ۱/۴۰ = بسیار

شغل‌های شهری دسترسی دارند و سرعابه گذاران نیز تنها ۵۶ درصد از کل کارگران را در کمتر از ۶۰ دقیقه می‌توانند در اختیار داشته باشند. در شهرهای کوچک‌تر مانند دانگو این درصدها بسیار بالاترند؛ یعنی حدود ۹۲ درصد آن چیزی که برای هدف ما مهم است، رابطه بین ستون آخر (بهره‌وری = بازده به ازای هر کارگر) یا دو ستون قبلی است. این رابطه بسیار مهم است. در این صورت رابطه زیر را برای بهره‌وری خواهیم داشت:

$$L_{10} = 7/5 + 0/24 * L_{0.5} (60) \\ (17/3) (4/1) \\ R^2 = 0/97$$

در اینجا مقادیر عددی سه عامل به اندازه‌ای نیست که بتوان رابطه‌ای رگرسیونی برقرار کرد. ضریب ۰/۲۴ کشش بهره‌وری با توجه به (۶۰) و اندازه واقعی بازار کار از دیدگاه کارگران، باید با دقت بیشتری مورد بررسی قرار گیرد. این رابطه نشان می‌دهد که ۱۰ درصد افزایش در اندازه بازار کار با ۲/۴ درصد افزایش در بهره‌وری - و به تبع میزان تولید - همراه است.

در دومین مطالعه موردی ۲۲ شهر از شهرهای فرانسه - به استثنای پاریس - مورد مطالعه قرار گرفته است. برای این شهرها، به دلیل در دسترس بودن اطلاعات مربوط به حمل و نقل امکان محاسبه اندازه واقعی بازار کار فراهم آمده است. در محاسبه شاخص بهره‌وری شهری که در این مطالعه استفاده شده است تفاوت‌های موجود در نحوه ترکیب فعالیت از طریق تحلیل تغییر - سهم (۸) مداخله داده شده است تا بدین ترتیب بتوان به برآوردی خالص از میزان تولید - و سپس بهره‌وری - دست یافت.

مدیریت خوب می‌تواند به طور نامحدودی اندازه بهره‌وری را افزایش دهد

برای دقت بیشتری می‌توان فرض کرد که:

۷۸ - میزان تولید شهر ۱۰۸۱۴۸ نیروی کار در بخش ۵ در شهر ۱ = L_{10} = نیروی کار در بخش ۵ در فرانسه = L_{10} = ۷۸
۷۸ - میزان تولید یا ستانده بخش ۵ در فرانسه = Y_{10} = P_5 = بهره‌وری بخش ۵ در فرانسه = Y_{10} = میزان تولید یا ستانده مطلق شهر ۱۰ = Y_{10} = $P_5 * L_{10}$ = ۱۰۸۱۴۸ * ۷۸ = بهره‌وری خالص یا نسبی و یا تعدیل شده شهر ۱۰ = Y_{10} / L_{10} = ۷۸
بهره‌وری خالص یا نسبی (۹) شهر ۱ برابر است با میزان تولید یا ستانده حقیقی آن (۷۸). تقسیم بر میزان تولید یا ستانده مطلق (۱۰) آن ۷۸ ستانده مطلق، میزان تولیدی است که در شهر ۱ وجود می‌داشت اگر بهره‌وری کار در هر یک از بخش‌های شهر با مقادیر مشابه در کل کشور، به طور کل، یکسان می‌بود. شهر ۱ را فرض بگیرد؛ ساختار نیروی کار در شهر معلوم است: به این معنی که میزان تولید به ازای هر کارگر در هر یک از بخش‌ها با سطح ملی یکسان است. اگر بهره‌وری شهر در هر یک از بخش‌ها با میزان موجود در سطح ملی برابر می‌بود - و این شرط وجود داشت - می‌توانستیم میزان تولید شهر را محاسبه کنیم. با فرض اینکه این مقدار ۱۰۰ باشد، یقیناً این مقدار برای شهر ۱۰ خواهد بود، چون شهر ۱ میزان بهره‌وری بیشتری نسبت به مقدار میانگین دارد. بهره‌وری نسبی کار در آن ۱/۲ است.

جدول شماره ۲: رابطه‌های موجود بین بهره‌وری و اندازه بازار کار را نشان می‌دهد. این روابط صحیح و قطعی به نظر می‌رسند. افزایش در اندازه واقعی بازار کار، بهره‌وری بیشتری به همراه خواهد داشت. کشش‌ها (میزان تغییر بهره‌وری‌ها) برای بازارهای کار در ۲۰ دقیقه (۳۰) بزرگ‌تر از میزان مورد انتظار برای بازارهای کار ۲۵-۳۰ دقیقه است. این مقادیر همچنین برای بازار کار از دیدگاه کارگران بزرگ‌تر هستند. این میزان کشش‌ها از ۰/۱۳ تا ۰/۲۴ متغیرند. میزان کشش ۰/۱۸ به نظر عدد معقولی است. زمانی که اندازه بازار کار تا ۱۰ درصد افزایش می‌یابد، بهره‌وری و به تبع میزان تولید تا آن‌دگی کمتر از ۲ درصد افزایش می‌یابد.

مدیریت شهری می تواند منحنی سود و هزینه را تعدیل کند. همه شهرها به یک اندازه خوب مدیریت نمی شوند. توکیو، بزرگترین شهر جهان، احتمالاً آنددر بزرگ به نظر نمی رسد که هست، زیرا به طرز معقول و مناسبی مدیریت می شود

سنجش تأثیرات پراکندگی (D)

فرضیه این است که اندازه واقعی بازار کار تابعی است از وضعیت جغرافیایی، یعنی موقعیت نسبی محل اشتغال و محل سکونت و یا به عبارت دیگر پراکندگی آنها و نیز کارایی سیستم حمل و نقل (سرعت حمل و نقل کالای و مسافر). این دو مفهوم باید به دقت تعریف شوند.

در اینجا منظور از پراکندگی (D) میانگین فاصله بالقوه بین محل کار و سکونت است. در این قسمت نیز w_i و t_i مشابه موارد گذشته تعریف شده است. D فاصله کار تزیبی (۱) میان ناحیه i و $(DEI_{(km)})$ فاصله بالقوه محل کار و سکونت برای سرمایه گذار ناحیه i - $DEI_{(km)}$ فاصله بالقوه محل کار و سکونت برای کارگر ناحیه i و (D) فاصله بالقوه محل کار و سکونت برای کل توده شهر (km) .

در این صورت خواهیم داشت:

$$DEI = \sum_i w_i t_i$$

که در حقیقت میانگین فاصله ای است که سرمایه گذار ناحیه i می تواند به کارگر دسترسی داشته باشد. که البته این میزان با توجه به بتاسیل نیروی کار در هر ناحیه (i) به دست می آید.

DEI بسته به ناحیه های مورد بررسی متغیر است. این مقدار تابع رو به افزایشی است که با فاصله ناحیه مورد بررسی از مرکز منطقه مستقیم دارد. در مورد پاریس این مقدار برای نواحی مرکزی $7/2$ کیلومتر و برای نواحی پیرامونی بیش از 70 کیلومتر است.

پس در این صورت خواهیم داشت:

$$D = \sum_i t_i w_i$$

$$D = \sum_i \sum_j t_i w_j + w_i t_i$$

DEI نیز به همان صورت می تواند تعریف شود؛ یعنی:

$$\sum_i DEI_i = \sum_i t_i w_i = D$$

برای نمونه های مطالعاتی شهرهای پاریس این شاخص محاسبه شد. میانگین فاصله بالقوه بین محل کار و

	پاریس	۲۳ شهر فرانسه
تمام مسافرت ها	۱۳/۹	۱۳/۲
مسافرت با اتومبیل شخصی	۱۶/۳	۱۵/۳
مسافرت با وسایل نقلیه عمومی	۱۱/۶	۸/۵
مسافرت های مرکز شهر	۶/۶	۶/۳
مسافرت به محل کار		۱۴/۴
مسافرت با اهداف دیگر		۱۲/۷
مسافرت در ساعات اوج ترافیک		۱۳/۱
مسافرت در ساعات آرام ترافیک		۱۳/۲

جدول شماره ۳: سرعت حمل و نقل در فرانسه، ۱۹۹۰ کیلومتر / ساعت.

توجه: میزان سرعت هایی که در جدول آمده است، از طریق تقسیم فاصله خط مستقیم (۱۵) - بین مبدأ و مقصد - بر کل زمان مسافرت (زمان دسترسی نیز مدخله داده شده) به دست آمده است.

میانگین سرعت از شهری به شهر دیگر متفاوت است و تابعی است از اندازه شهر. سرعت مسافرت با اندازه توده شهر افزایش می‌یابد احتمالاً به این دلیل که مسافرت‌های طولانی‌تر و سریع‌تر در شهرهای بزرگ بیشتر اتفاق می‌افتد.

کارایی شهر تابعی است از اندازه واقعی بازار کار آن؛ اندازه بازار کار تابعی است از اندازه کل شهر، پراکندگی و نیز سرعت مسافرت‌های درون شهر.

سکونت ۶/۴ کیلومتر است، که البته این میزان بزرگ‌تر از میانگین فاصله واقعی محل کار و سکونت (۳/۳ کیلومتر) است؛ زیرا اگر همه شرایط ثابت باشد، مردم محل سکونت و شغل خود را به طور تصادفی انتخاب نمی‌کنند، بلکه آن حالتی را برمی‌گزینند که به محل سکونت‌شان نزدیک‌تر باشد. البته تفاوت‌های زیادی بین شهرهایی که حتی جمعیت مشابهی دارند، به چشم می‌خورد.

میزان D از ۳/۳ کیلومتر در آمی‌ینز (۱۲) تا ۱۱ کیلومتر در لیل تغییر می‌کند. والنسی‌ینز (۱۳) و گرنوبل (۱۴) جمعیت مشابهی دارند (در حدود ۳۴۰ هزار نفر) اما میزان D در والنسی‌ینز ۹/۷ کیلومتر، و در گرنوبل تنها ۵ کیلومتر است. در مورد پاریس، میزان D برابر با ۲۳ کیلومتر و فاصله واقعی محل کار و سکونت ۹/۸ کیلومتر است. شاخص‌های دیگری نیز مانند شیب تراکم جمعیت و اشتغال می‌توانست در مطالعه پراکندگی (۱۵) تعریف شود و مورد استفاده قرار گیرد. ما به دو دلیل مفهوم فاصله بالقوه محل کار و سکونت را بیشتر ترجیح دادیم: اول اینکه این مفهوم هیچ فرضیه‌ای را درباره شکل شهر مداخله نمی‌دهد؛ دیگری اینکه این روش با سادگی تمام بیشتر تلاش خود را مصروف تجزیه و تحلیل می‌کند.

سنجش تأثیرات سرعت (۷)

مقصود از کارایی سیستم حمل‌ونقل در یک شهر، در این مقاله، میانگین سرعت حرکت کالاها و مردم از مبدأ به مقصد است. بررسی‌های مربوط به حمل‌ونقل می‌تواند زمان صرف شده برای حرکت از ناحیه به ناحیه را به دست دهد. فاصله نه (بین ناحیه، و) فاصله کارتریبی است که به صورت خط مستقیم در نظر گرفته می‌شود. اگرچه همه اطلاعات مورد استفاده در نمونه مطالعاتی ما برای همه نواحی مستند نیستند اما مقدار زیادی از آنها که کافی است این مشخصه را دارند. دلیل آن این است که تعداد خانوارهای مورد بررسی معمولاً به هزاران مورد می‌رسد و در نمونه موردی ما (پاریس) این تعداد به ۲۰ هزار نیز می‌رسد.

پس معادله سرعت را می‌توان بدین صورت نشان داد:

$$V = \frac{D}{R_2} \cdot \frac{S}{L}$$

سرعتی که در اینجا تعریف شده به دو دلیل مقدار سرعتی نیست که مردم حقیقتاً با اتومبیل‌های خود می‌رانند و با اتوبوس‌ها یا آن حرکت می‌کنند؛ بلکه در این میان میزان دسترسی وسایل نقلیه به جاده‌ها و پل‌ها و نیز میزان توپوگرافی ناحیه، در محاسبه دخیل می‌گردد. یک پل جدید بر روی رودخانه که فاصله واقعی مسافرت را کوتاه‌تر می‌کند، حتی اگر سرعت واقعی دو شهر را تغییر ندهد، بر میزان V می‌افزاید. پس زمان S که در این فرمول

شکل	R2	سرعت V	پراکندگی D	اندازه (S)	عرض از مبدأ (مقدار ثابت)	متغیر وابسته
خطی	۰/۱۸۹	۱۶/۰۴ (۳/۶۷)	-۱۶/۸۷ (-۴/۳۳)	۰/۳۰۲ (۳/۳)	-۹۱ (-۲/۱۹)	۱ (۲۵)
خطی	۰/۱۸۶	۱۲/۳۶ (۳/۴۶)	-۱۵/۰۰ (-۳/۷۳)	۰/۱۸۳ (۸/۲۳)	-۲۲/۵ (-۱/۳۱)	۲ (۲۵)
لگاریتمی	۰/۱۸۸	۱/۳۹	-۱/۱۷ (-۲/۷۳)	۱/۰۲ (۸/۲۰)	-۴/۳۹ (-۲/۳۹)	۱ (۲۵)
لگاریتمی	۰/۱۸۷	۱/۴۶ (۳/۹۰)	-۱/۱۲ (-۲/۹۳)	۰/۹۷ (۸/۲۷)	-۲/۸۶ (-۲/۳۹)	۴ (۲۵)

جدول شماره ۳: ضرایب تحلیل رگرسیونی کارایی را بر حسب اندازه و پراکندگی و سرعت در ۳۳ شهر نشان می‌دهد.

توجه: (۲۵) اندازه واقعی بازار کار در ۲۵ دقیقه از نظر کارگرین و (۲۵) همان مفهوم را از دیدگاه سرمایه‌گذار نشان می‌دهد؛ مقصود از اندازه D میزان جمعیت توده شهری است که به هزار نفر نشان داده شده است؛ مقصود از پراکندگی میانگین فاصله بالقوه بین محل کار و سکونت است؛ سرعت مترادف است با میانگین سرعت همان گونه که در متن توضیح داده شده است؛ و اعداد داخل پرانتز نیز میزان R^2 نشان می‌دهند.

کارایی سیستم حمل و نقل (به عبارت ساده: سرعت) و
 موقعیت نسبی محل اشتغال و محل سکونت نسبت به
 یکدیگر (به عبارت ساده: پراکندگی) که به ترتیب
 محصول سیاست‌های حمل و نقل و سیاست‌گذاری‌های
 شهری هستند، با مؤلفه‌ای به نام اندازه شهر ترکیب
 می‌گردند تا اندازه واقعی بازار کار را تعیین کنند.

استفاده شده است کل زمانی است که مسافر برای رسیدن از مبدأ به مقصد صرف می‌کند؛ یعنی زمان دسترسی به اتومبیل و از آن یا زمان دسترسی به ترمینال یا ایستگاه‌های اتوبوس (و از آنها) و نظایر اینها در محاسبه سرعت دخالت داده شده است.

این مؤلفه (سرعت) برای ۲۳ شهر فرانسه - به اضافه پاریس - به ازای نوع وسیله مسافرت (اتومبیل، اتوبوس)، به ازای ناحیه‌های مختلف (مرکز شهر، بقیه نواحی) و به ازای نوع و هدف مسافرت (سفرهای کاری و غیر کاری) محاسبه شد. یافته‌های اصلی تحقیق در جدول شماره ۳ نشان داده شده است.

میانگین سرعت برای کل انواع مسافرت‌ها در حدود ۱۳/۲ کیلومتر در ساعت است که برای ۲۳ شهر فرانسه محاسبه شده، و برای شهر پاریس این میزان با مقدار کمی بیشتر در حدود ۱۴/۹ کیلومتر در ساعت به دست آمده است. سرعت در این مطالعه، به ویژه در نمونه موردی پاریس، تقریباً دو گونه بود: نوع سریع برای حمل و نقل یا اتومبیل شخصی (۱۵/۳) و کمی آرام‌تر با اتوبوس (۸/۴۶). این مقدار برای حمل و نقل در مرکز شهر (۶/۳ کیلومتر) بسیار کمتر از بقیه نواحی ۱۳/۲ است. تعجب‌آور اینکه، سرعت برای مسافرت‌هایی که به محل کار صورت می‌گیرد و همچنین مسافرت‌های ساعات اوج ترافیک بسیار بیشتر از بقیه انواع مسافرت‌هاست. تبیین این به ظاهر پارادوکس از دو راه امکان‌پذیر است: اول اینکه سهم نوع مسافرت سریع‌تر (اتومبیل شخصی) در مسافرت‌هایی که به مقصد کار صورت می‌گیرد بسیار بیشتر است. دوم اینکه مسافرت‌های به مقصد کار، طولانی‌تر و در نتیجه سریع‌تر از دیگر انواع مسافرت‌هاست. همین جواب برای مقایسه بین مسافرت‌های زمان اوج ترافیک با زمان‌های آرام - که تقریباً در اندازه زمانی یکسانی انجام می‌شود - صادق است.

در این مطالعه، میانگین سرعت از شهری به شهر دیگر متفاوت است و تابعی است از اندازه شهر. به استثنای ۳ شهر بزرگ فرانسه (لیون، مارسلی و لیل) سرعت مسافرت با اندازه شهر افزایش می‌یابد - رابطه مستقیم وجود دارد - احتمالاً به این دلیل که مسافرت‌های طولانی‌تر و سریع‌تر در شهرهای بزرگ بیشتر اتفاق می‌افتد.

تشریح اندازه واقعی بازار کار

برای یک نمونه شهری با اندازه مشخص (۱)، اندازه واقعی بازار کار (۲) از مؤلفه پراکندگی (۳) به طور معکوس، و از مؤلفه سرعت (۴) به طور مستقیم، متأثر می‌شود.

در این صورت خواهیم داشت: $(2) = (1) \times (3) \times (4)$

جدول شماره ۴ ضریب‌های رگرسیونی تجزیه و تحلیل‌های انجام شده برای (۲)، (۳) و (۴) را نشان می‌دهد. میزان R^2 بالاست. تمام متغیرها در روشن شدن روابط اهمیت دارند ولی چهار نکته در این میان برجسته‌تر می‌نمایند:

کنش اندازه بازار کار به جمعیت نزدیک به ۱ است. این مقدار مطابق انتظار ماست. زمانی که اندازه شهر تا ۱۰ درصد افزایش می‌یابد، اندازه واقعی بازار کار نیز تا حدود ۱۰ درصد فزونی می‌گیرد. ضریب‌های ۰/۲۰ - یا ۰/۱۸ - رگرسیون‌های خطی (۱) و (۲) می‌تواند به عنوان نسبت فعالیت قلمداد شود. زمانی که اندازه شهر تا ۱۰۰ نفر جمعیت افزایش می‌یابد، بازار کار آن تا حدود ۲۰ شغل و ۱۸ کارگر در ۲۵ دقیقه فزونی می‌گیرد.

کنش اندازه بازار کار به پراکندگی (۳) ۰/۱۷۲ - و ۰/۱۱۷ - است. زمانی که میانگین فاصله بالقوه بین محل و کار تا ۱۰ درصد افزایش می‌یابد، از اندازه واقعی بازار کار تا حدود ۱۷/۵ درصد کاسته می‌شود. آنچه از معادله‌های (۱) و (۲) می‌توان فهمید، این است که اگر فاصله محل کار و سکونت تا ۱ کیلومتر افزایش یابد، اندازه بازار کار در ۲۵ دقیقه تا حدود ۱۶ هزار شغل کاهش خواهد یافت؛ البته به شرطی که همه شرایط دیگر ثابت باشد.

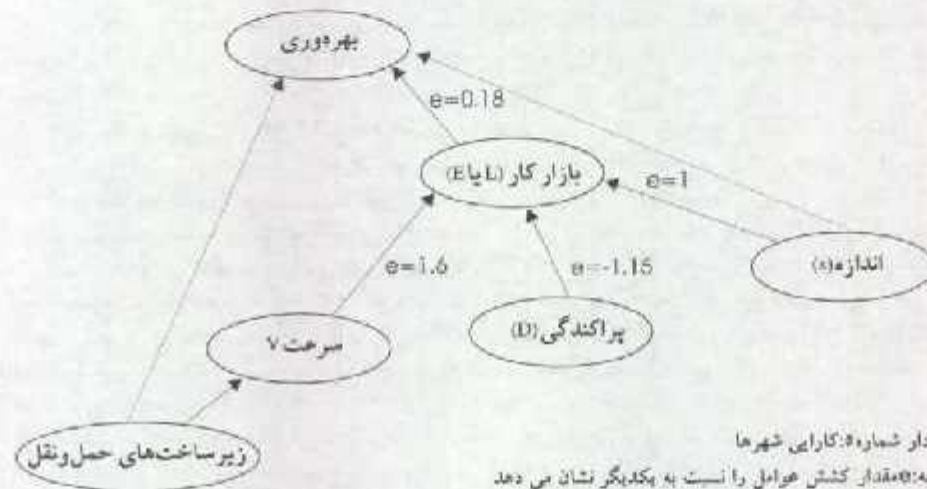
میزان کنش اندازه بازار کار در رابطه با میانگین سرعت حمل و نقل ۱/۴۶ و ۱/۷۹ است. این میزان بدین معنی است که ۱۰ درصد افزایش در میانگین سرعت، به شرطی که همه چیزهای دیگر ثابت باشد، افزایش

۱۸-۱۵ درصدی در اندازه بازار کار را در پی خواهد داشت.

به نظر می‌رسد بازار کار از دیدگاه کارگران کشش بسیار بالاتری را در برابر مؤلفه‌های اندازه، پراکندگی و سرعت نسبت به بازار کار از دیدگاه سرمایه‌گذار نشان می‌دهد. احتمالاً دلیل این امر چنین است که مسکن‌های کارگران بسیار پراکنده‌تر از محل‌های سکونت سرمایه‌گذاران است. این نیز بدان معنی است که زمانی که شهر رشد می‌کند، و زمانی که پراکندگی محدود است و یا هنگامی که بهبودی در سیستم حمل‌ونقل روی می‌دهد، کارگران بیشتر از سرمایه‌گذاران گرایش به بهره‌برداری از این فرصت‌ها دارند. رگرسیون‌هایی که در جدول شماره ۳ آورده نشده است، نشان می‌دهد که کشش‌ها زمانی که بازار کار در ۲۰ دقیقه تعریف می‌شود، بسیار مهم‌تر از زمانی است که همین مقوله در ۲۵ یا ۳۰ دقیقه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

نتیجه‌گیری

داده‌های به‌واقع محدودی که در این مطالعه استفاده شد، این نظریه را تأیید می‌کند که کارایی شهر تابعی است از اندازه واقعی بازار کار آن؛ و اینکه خود اندازه بازار کار تابعی است از اندازه کل شهر، پراکندگی و نیز سرعت



نمودار شماره ۵: کارایی شهرها

توجه: θ مقدار کشش عوامل را نسبت به یکدیگر نشان می‌دهد.

مسافرت‌های درون شهر، میزان کشش‌هایی که این روابط در آن منعکس می‌گردد، در نمودار شماره ۵ نشان داده شده است.

یافته‌های تحلیل اقتصادسنجی که از تحقیق در باره ۲۳ شهر فرانسه به دست آمد بسیار نزدیک به نتایج مطالعات غیراقتصادسنجی به دست آمده از مقایسه پاریس و لندن است. این گونه مقایسه چندان معتبر نیست زیرا برخلاف پاریس که به راحتی می‌توان محدودده آن را مشخص کرده پیدا کردن این مرکز برای لندن مشکل است. مطالعه ما نشان داد که به طور کلی بهره‌وری پاریس نسبت به لندن بیشتر است؛ یعنی نسبت بهره‌وری پاریس به بهره‌وری فرانسه بیشتر از نسبت بهره‌وری لندن به بهره‌وری بریتانیا است. این نتیجه را می‌توان با اندازه واقعی بازار کار فرانسه - که بسیار بیشتر از لندن است - تبیین کرد. تبیین دیگری که می‌توان به دست داد، گستردگی بسیار زیاد لندن است که این شهر را از لحاظ حمل‌ونقل بسیار ناکارآمدتر از پاریس می‌کند. شاخص پراکندگی برای لندن بسیار بزرگ‌تر از پاریس است، سرعت حمل‌ونقل در پاریس بیشتر از لندن است. مورد اخیر (اختلاف در سرعت حمل‌ونقل) نتیجه تفاوت معنی‌داری است که در سرمایه‌گذاری و توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل در دو دهه اخیر در این دو شهر به چشم می‌خورد. پاریس میزان سرمایه‌گذاری بیشتری در توسعه حمل‌ونقل عمومی و حتی شاید در ساخت راه و جاده - نسبت به لندن - انجام داده است.

فرض کنید که سرعت، کارایی سیستم حمل‌ونقل، حداقل تقاضای با میزان بهره‌مندی شهر از زیرساخت‌های حمل‌ونقل تبیین شدنی است. خطوط نقطه چین در نمودار شماره ۵ که میزان بهره‌مندی شهر از زیرساخت‌های حمل‌ونقل از یک طرف و نیز اندازه شهر از طرف دیگر را با بهره‌وری شهری مرتبط می‌داند، در تحلیل‌هایی که به روش سنتی انجام می‌شود، بیشتر به چشم می‌خورد. این روابط سنتی که قوی و شناخته شده‌اند به خاطر ماهیت مبهم و جعبه سیاه گونه بودنشان مورد انتقاد قرار گرفته‌اند. آنچه ما انجام داده‌ایم بازگویی سربوش این جعبه سیاه و نگاه به اندرون آن برای فهمیدن محتویات آن بوده است. ما - همچنان که به راحتی انتظار می‌رفت - در یافته‌های گسسته سیاست‌های شهری و نیز سیاست‌گذاری‌های مربوط به حمل‌ونقل نقش

بسیار مهم و درخور توجهی در تعیین کارایی توده شهری دارد. کاستن از پراکندگی و افزایش سرعت حمل و نقل، باعث افزایش میزان بهره‌وری - و به تبع آن، میزان تولید شهر - می‌شود. حتی می‌توان میزان این تأثیر را نیز برآورد کرد. افزایش سرعت حمل و نقل در شهر تا ۱۰ درصد بهره‌وری را تا ۲/۹ درصد افزایش می‌دهد. این یافته‌ها از طریق تحلیل مقطعی (۱۶) به دست آمده است و به همین دلیل تعمیم و نتیجه‌گیری از آن برای تحلیل سری‌های زمانی موجه نیست؛ اما این گونه فرض می‌شود که همه چیزها ثابت است و هر آنچه در فضا و زمان حال اتفاق می‌افتد، ایده‌هایی درباره رویدادهای آینده نیز به ما می‌دهد. اگر می‌توانستیم به‌فهمیم میزان خاصی از سرمایه‌گذاری تا چه اندازه‌ای سرعت حمل و نقل را افزایش می‌دهد، می‌توانستیم این رابطه را برای برآورد نرخ بازگشت سرمایه استفاده کنیم.

این رابطه می‌تواند در نمونه مطالعاتی پاریس به کار گرفته شود. ما در مقاله‌ای دیگر (Fradhomme, 1998) برآورد کرده‌ایم که سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در سیستم حمل و نقل در ناحیه پاریس در طول سال‌های ۹۱-۱۹۸۳، که حدود ۴۵ بیلیون فرانک بوده، سرعت حمل و نقل و حرکت را تا حدود ۵ درصد افزایش داده است. فرض کنید در

سیاست‌های شهری و نیز سیاست‌گذاری‌های مربوط به حمل و نقل نقش بسیار مهم و درخور توجهی در تعیین کارایی توده شهری دارد. کاستن از پراکندگی و افزایش سرعت حمل و نقل، باعث افزایش میزان بهره‌وری - و به تبع آن، میزان تولید شهر - می‌شود

سرعت حمل و نقل در پاریس بیشتر از لندن است. مورد اخیر (اختلاف در سرعت حمل و نقل) نتیجه تفاوت معنی‌داری است که در سرمایه‌گذاری و توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل در دو دهه اخیر در این دو شهر به چشم می‌خورد

این مقاله ترجمه‌ای است از:

Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities

Remy Frad'homme and Chang-Woon Lee

Urban Studies, Vol. 36, No. 11, 1999, PP. 1849-1858.

- 1-Sprawl
- 2-Labour Productivity
- 3-Total Productivity
- 4-Surproductivity
- 5-Effective Efficiency
- 6-Daegu

۷- تقریب شش با بهترین بهره‌وری (P)

- 8-Shift-Share Analysis
- 9-Pure or Relative Productivity
- 10- Implicit Output
- 11-Carries Distance
- 12- Amiens
- 13- Valenciennes
- 14- Grenoble
- 15- Crowflies
- 16-Cross-Sectional

صورت نبود این سرمایه‌گذاری‌ها چه چیزی می‌توانست اتفاق بیفتد، اگر کشش ۲۹- را بپذیریم، به این معنی است که بهره‌وری و میزان تولید در پاریس تا حدود ۱/۴۴ درصد در نتیجه سرمایه‌گذاری‌های حمل و نقل افزایش یافته است. این افزایش در میزان تولید و بازدهی در حدود ۲۹ بیلیون فرانک است که در حدود ۶۴ درصد میزان بازگشت فوری سرمایه است. این نرخ بسیار بالاست، اگرچه با برخی از برآوردهای به دست آمده از تحلیل هزینه فایده پروژه‌های حمل و نقل در منطقه پاریس، و نیز برخی برآوردهای دیگر که از تحلیل تابع تولید به دست آمده است، سازگاری دارد. پس میزان کششی که برای ۲۳ شهر فرانسه - به استثنای پاریس - محاسبه شده است نمی‌تواند به راحتی برای شهر پاریس - که بسیار بزرگتر از بقیه شهرهاست - تعمیم یابد.

این تحلیل با دقت و بسط بیشتری می‌تواند انجام شود. مطالعات بیشتر از این دست برای فهمیدن اینکه آیا این میزان کشش به قدر کافی دقیق و صحیح است یا نه، ضروری است. حتی فرد می‌تواند علاوه بر بازار کار، اندازه بازار فعالیت را نیز در محاسبه خود وارد کند. مقصود از بازار فعالیت تعداد شغل‌هایی است که می‌تواند در کمتر از ۱ دقیقه، از دیدگاه سرمایه‌گذار در دسترس قرار گیرد. این مفهوم بدین معنی است که سهولت ارتباط سرمایه‌گذاران با هم‌دیگر، می‌تواند به بهره‌وری کمک کند. اندازه بازار فعالیت می‌تواند با کارایی سیستم حمل و نقل (سرعت) و به وسیله فاصله بالقوه محل کار - به محل کار تبیین گردد. حتی محقق می‌تواند میان انواع شغل‌ها نیز تمایز قائل شود، و به تبع آن بازارهای کار مختلف و نیز اندازه‌های مختلف آنها را مطالعه کند. حتی می‌توان مفهوم نسبتاً خام بازار کار در ۱۰ دقیقه را با شاخص‌های پیچیده قابلیت دسترسی تعویض کرد. در نهایت محقق می‌تواند - و باید - رابطه‌ای را که بین سرعت و پراکندگی وجود دارد، کشف کند.

بخش ویژه
بهره‌وری شهری



مقدمه

گزارش «جهان در حال شهری شدن» از «مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل متحد» موسوم به زیستگاه یا HABITAT، نشان می‌دهد که حکومت‌ها در بهبود شرایط سکونت و زیست شهری - مانند تأسیسات آبرسانی سالم، تأسیسات بهداشتی و فاضلاب - چندان موفق نبوده‌اند و در همین حال فقر شهری در دهه ۸۰ و سال‌های نخست دهه ۹۰ میلادی بیشتر شده است (An Urbanizing World, 1996). طرفداران توسعه پایدار شهری نیز این بحث را پیش می‌کشند که در گذشته توجه تنها به صنعتی شدن و افزایش رشد ناخالص ملی بود و آنچه در این میان به فراموشی سپرده شده مردم و نقش آنها در توسعه شهری بوده است (Bardach, 1996). تلاطم مشکلاتی مانند افزایش فقر شهری، کاهش کیفیت محیط زیست، مصرف‌گرایی، خدمات شهری ناکارآمد و نابرابری‌های جنسی، نژادی، اجتماعی و اقتصادی سبب شده تا موضوع عملکرد حکومت و نهادهای مدیریت شهری و ضرورت تحول در آنها در کانون توجه پژوهشگران و مسئولان اجرایی قرار گیرد (استوریان، ۱۳۷۹). به زعم گزارش مذکور ایده حاکمیت خوب (۱) و کناربردن اهمیت زیادی برای بهبود شرایط سکونت و زیست داشته است. در جاهایی که حاکمیت خوب متشکل از دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی با شراکت یکدیگر به مدیریت امور عمومی پرداخته و نهادهای اداره کننده امور دموکراتیک، منجس پذیر و پاسخگو به نیازها و اولویت‌های شهروندان بوده‌اند، توانسته‌اند با بهبود شرایط زیست، امید به زندگی را ده تا پانزده سال افزایش دهند. از سوی دیگر حاکمیت شهری خوب و منجس پذیر می‌تواند مشارکت شهروندان و نهادهای مدنی را به توسعه اقتصادی و اجتماعی شهری جلب کند. این گزارش نشان می‌دهد دیدگاه رایج نسبت به توسعه شهری که برای رفع فقر و بهبود شرایط زندگی شهرنشینان بر برنامه‌های دولتی تکیه دارد، باید تغییر یابد و دولت‌ها علاوه بر توجه به الگوی

سرمایه اجتماعی و مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

حسین ایمانی جاجرمی
دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی

حاکمیت خوب - که هدفش اصلاح سازو کارهای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی دولتی و تلاش در جهت شفافیت‌پذیر ساختن نهادهای حکومتی و پاسخگو کردن آنهاست - به پارادایم حاکمیت خوب وارد شوتند. پرسشی که در این میان به وجود می‌آید، این است که چه عواملی بر عملکرد کارآمد نهادهای حکومتی مؤثرند (پاتنام، ۱۳۸۰). آیا تلاش در جهت اصلاح سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، آموزش کارکنان و تدارک بودجه‌ها و اعتبارات کافی، موفقیت نهادهای مدیریتی شهرها را در جهت توسعه شهری تضمین می‌کند؟ یا آنچه که در این زمینه تعیین کننده و مؤثر است، وجود سرمایه‌های اجتماعی و فرهنگی مانند روحیه مدنیّت و سازوکارهای مشارکت و همکاری در میان شهروندان - اعم از شهروند عادی و نخبگان حکومتی - است؟ یا اینکه هر دو دسته از عوامل اشاره شده، یعنی عوامل ساختاری و عوامل فرهنگی - اجتماعی، در این زمینه مؤثرند (Coomb, 1999).

تعدادی از پژوهشگران و صاحب نظران علوم اجتماعی و سیاسی کوشیده‌اند تا با به کارگیری مفهوم «سرمایه اجتماعی» (۳) پاسخ‌هایی نظری و تجربی به پرسش‌های مذکور فراهم آورند. این مقاله در تلاش است تا ضمن معرفی مفهوم سرمایه اجتماعی از دیدگاه‌های صاحب نظرانی چون بوردیو، کلمن و پاتنام، مروری بر برخی پژوهش‌های تجربی انجام شده در این حوزه به عمل آورد. در پایان نیز در مورد مسائل مربوط به کاربرد این مفهوم، و سودمندی‌ها و ناسودمندی‌های آن در خصوص ایران با توجه به تأسیس شوراهای اسلامی شهرها و «پیدایش سطحی از حکومت محلی از سال ۱۳۷۷» به این سو، بحث می‌شود.

مفهوم سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی مفهومی است که پیشینه طولانی ندارد. کاربرد این مفهوم به تدریج از دهه ۱۹۹۰ به این سو در تئورها و مقالات دانشگاهی - به ویژه در رشته‌های جامعه‌شناسی، اقتصاد، سیاست و آموزش - با کارهای افرادی چون جیمز کلمن، پیر-بوردیو، رابرت پاتنام و فرانسیس فوکویاما افزایش یافته است (Wallerstein, 1998). همچنین استفاده از مفهوم سرمایه اجتماعی با توجه به روند جهانی شدن و تضعیف نقش دولت‌های ملی، به عنوان راه‌حلی اجرا شدنی در سطح اجتماعات محلی برای مشکلات توسعه، مورد توجه سیاست‌گذاران و مسئولان سیاست اجتماعی قرار گرفته است (Wallerstein, 1999).

در نخستین کاربردهای سرمایه اجتماعی از سوی اقتصاددانان، این مفهوم به عنوان دارایی‌های مالی یا زیرساخت‌های مادی تعریف شد. در یکی از فرهنگ‌های اقتصادی در تعریف سرمایه اجتماعی چنین آمده است: «کل سرمایه‌های موجود در یک اقتصاد که نه فقط شامل ساختمان‌ها و ماشین‌های تولیدی است بلکه تجهیزات و مانند بیمارستان، آموزشگاه و صنایع دفاعی را نیز در برمی‌گیرد» (فرهنگ، ۱۳۷۱، ۲۰۲۸). این تعریف بعدها با محدودتر شدن به برخی هزینه‌های دولتی اطلاق گردید.

مفهوم دیگر نزدیک به سرمایه اجتماعی، سرمایه انسانی است که به معنی سرمایه‌گذاری برای پرورش انسانی فرهیخته و سالم و مطلع است. سرمایه انسانی شامل مراقبت‌های خانوادگی سال‌های قبل از آغاز آموزش پیش دبستانی برای دستیابی به بهداشت بهتر، سرمایه‌گذاری در آموزش رسمی دانشگاهی و کارآموزی، پس از پایان تحصیلات مدرسه‌ای و سرمایه‌گذاری در اطلاعات بازار کار از طریق جستجوی شغل است (ایشین، ۱۹۳۹).

تعریف رایج سرمایه اجتماعی در جریان اصلی جامعه‌شناسی امریکایی - به ویژه در روایت کارکردگرایانه آن

- عبارات است از روابط دو جانبه، تعاملات و شبکه‌هایی که در میان گروه‌های انسانی پدیدار می‌گردند و سطح اقتصادی که در میان گروه و جماعت خاصی، به عنوان پیامد تعهدات و رفتارهایی پیوسته با ساختار اجتماعی، یافت می‌شود. در مقابل جامعه‌شناسی اروپایی این مفهوم را در بررسی این موضوع به کار می‌گیرد که چگونه تحرک پیوندهای مربوط به شبکه‌های اجتماعی، سلسله مراتب اجتماعی و قدرت تمایز یافته را تقویت می‌کند. با وجود این، نکات مشترک این دو دیدگاه در مورد سودمندی سرمایه اجتماعی در افزایش برخی ویژگی‌ها مانند آموزش، تحرک اجتماعی، رشد اقتصادی، برتری سیاسی و نیروی زیست اجتماع است (Wahlstrom). به این ترتیب کاربرد کنونی مفهوم سرمایه اجتماعی می‌تواند در سه رهیافت متعلق به بورديو که بر راهبردهای نگهداری یا تغییر موفقیت فرد در سلسله مراتب ساختار اجتماعی تأکید دارد، کلمن که با این مفهوم پیوند آشکاری میان عقلانیت اقتصادی و سرمایه انسانی می‌یابد، و پاتنام که بر رابطه میان عملکرد نهادی و سرمایه اجتماعی تأکید می‌ورزد، طبقه‌بندی گردد.

دیدگاه پیورديو

بورديو سرمایه اجتماعی را یکی از اشکال «سرمایه» می‌داند. سرمایه از نظر او سه شکل بنیادی دارد: «سرمایه اقتصادی» که قابلیت تبدیل شدن به پول را دارد و می‌تواند به شکل حقوق مالکیت نهادینه شوند؛ «سرمایه فرهنگی» که در برخی شرایط به سرمایه اقتصادی بدل می‌شود و به شکل کیفیات آموزشی نهادینه می‌گردد؛ و «سرمایه اجتماعی» که از الزامات اجتماعی (پیوندها) ساخته شده است و تحت برخی شرایط به سرمایه اقتصادی تبدیل می‌شود و ممکن است در شکل عنوان اشرافی نهادینه شود (Habermas, 1984: 243, Civilis Wall). او به این نکته توجه می‌کند که ایجاد و اثر بخشی سرمایه اجتماعی بستگی به عضویت در یک گروه اجتماعی دارد که اعضای آن مرزهای گروه را از طریق مبادله اشیا و نماها بنیان نهادند. فرد یا عضویت در گروه در مالکیت شبکه با دوام از روابط نهادی شده بین افراد - که در خود منابع بالقوه بالفعلی (سرمایه اجتماعی) برای او دارد - شریک می‌شود. او با این شیوه استفاده از سرمایه اجتماعی، نوعی توپولوژی اجتماعی را فراهم می‌کند که در آن موفقیت افراد با توجه به داشته‌های آنها از سرمایه موجود اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مشخص می‌شود.

او با توصیف زندگی اجتماعی به عنوان رقابت دائمی برای کسب موفقیت در درون زمینه‌های از محدودیت‌های شدید ناشی از ساختار اجتماعی، در واقع اصطلاحات مارکسیستی را باز می‌تاباند. این تفسیر از زندگی اجتماعی فعالیت انسان را عموماً به قصد کنترل و تراکم انواع مختلف سرمایه می‌داند که سرمایه اقتصادی شکل نخست آن است. البته موضوع بورديو از مارکس متفاوت می‌شود زیرا توجه او به تضاد میان طبقه حاکم و محکوم نیست بلکه به تضاد میان بخش‌های مختلف هر طبقه توجه دارد. افراد برای حفظ یا بهبود موفقیت‌های اجتماعی‌شان در محدوده فعالیت‌های نهادینه شده متعدد، مبارزه می‌کنند. بورديو بدین منظور مفهوم «خلق» (۴) را که اشاره به گرایش‌ها، چشم‌اندازها و تمایلات مشترک افراد متعلق به طبقه یا موفقیت جنسی یکسان دارد، به کار می‌برد. شبکه‌های اجتماعی که خلق آنها را به فعالیت و می‌دارد، می‌توانند بعداً به شکل نام مشترک، یا عضویت در سازمانی رسمی یا شهروندی نهادینه شوند. بورديو این موقعیت‌های منزلتی شناخته شده اجتماعی و ادراکات آنها را که فرد به طور مشروع با آنان مرتبط است و شیوه مناسبی که تعامل در آنها روی می‌دهد، همگی را تظاهرات سرمایه اجتماعی می‌داند. به این ترتیب دسترسی به سرمایه اجتماعی، یعنی ارتباط افراد با آنها را که به سبب دارا بودن مقادیر بیشتری از سرمایه اقتصادی و فرهنگی می‌توانند از طریق راه‌های، روابط بعدی، وام و مانند آنها به ایشان کمک کنند. مفهوم بورديو سرمایه اجتماعی به سبب آنکه تنها راه دانستن وجود آن و سودمندی‌اش برای افزایش سرمایه اقتصادی پس از وقوع موضوع است، سنجش ناپذیر و مبهم دانسته شده است (Wahlstrom). بحث‌های بورديو درباره سرمایه اجتماعی و معاهیم مرتبط با آن، مطالعات مردم‌شناختی را درباره نقش برخی گروه‌های اجتماعی در توسعه هدایت کرده‌اند.

دیدگاه جیمز کلمن

کلمن نیز مفهوم سرمایه اجتماعی را از اقتصاد به جامعه‌شناسی آورد. اولین شکل از سرمایه را - مانند دیگر اشکال آن - مولد می‌داند و امکان دستیابی به هدف‌های معینی را که در نبود آن دست نیافتنی است، فراهم می‌سازد. کلمن، ۱۳۷۷، ۴۴۲. کلمن سازعان اجتماعی را پدیدآورنده سرمایه اجتماعی می‌داند. به زعم او سرمایه اجتماعی چیزی واحد نیست بلکه انواع گوناگونی است که دو ویژگی مشترک دارند: نخست، شامل جنبه‌ای از یک ساخت اجتماعی هستند؛ دوم، کنش‌های معین افرادی را که در درون ساختار هستند تسهیل می‌کنند. سرمایه اجتماعی سبب می‌شود تا هزینه‌های دستیابی به هدف‌های معین کاهش یابد؛ هدف‌هایی که در نبود سرمایه اجتماعی دستیابی به آنها تنها با صرف هزینه‌های زیاد امکان پذیر می‌شود. بدین گونه کلمن بر سودمندی سرمایه اجتماعی به عنوان منبعی برای همکاری، روابط دوجانبه و توسعه اجتماعی تأکید می‌ورزد. از نظر او عواملی که سبب ایجاد و گسترش سرمایه اجتماعی می‌گردند عبارتند از:

کمک، درخواست کمک افراد از یکدیگر مقدار سرمایه اجتماعی را بیشتر خواهد کرد. هرگاه عواملی مانند

رفاه و فراوانی و کمک دولت سبب شود تا افراد نیازشان به یکدیگر کمتر گردد، سرمایه اجتماعی کمتری به وجود خواهد آمد.

ایدئولوژی، اعتقاداتی مانند لزوم کمک به دیگری، یا عمل به سود او، سبب پدید آمدن سرمایه اجتماعی است. از این رو آن دسته از اعتقادات مذهبی که بر ضرورت کمک و عمل به سود دیگران تأکید دارند، عامل مهمی در شکل گیری سرمایه اجتماعی محسوب می شوند.

اطلاعات، از دیدگاه کلمن ظرفیت بالقوه اطلاعات یک شکل مهم سرمایه اجتماعی است که جزو ذاتی و جدایی ناپذیر روابط اجتماعی به شمار رود.

هنجارها، اگر در درون گروه اجتماعی هنجارهای مؤثر و نیرومندی مبنی بر اینکه فرد باید منافع شخصی را رها سازد و به سود جمع عمل کند وجود داشته باشد، سرمایه اجتماعی شکل خواهد گرفت (پیشین، ۱۹۷۶).

کلمن در پژوهشی تجربی مفهوم سرمایه اجتماعی را برای تبیین تفاوت بخت افراد در بهبود سرمایه انسانی خودشان با حضور در مدرسه و بنابر همین در فرجست‌های آنان برای بهبود خود و جامعه‌شان به طور کلی، به کار می‌گیرد و به این ترتیب میان سرمایه اجتماعی و سرمایه انسانی ارتباط برقرار می‌کند.

کلمن سرمایه اجتماعی را «کالای عمومی» در حال تولید می‌داند؛ منبعی جمعی که برای تمامی افراد عضو در شبکه‌های بسته و دارای تعامل با یکدیگر، سودمند است؛ منبعی که محصول فرعی

در جاهایی که حاکمیت خوب متشکل از دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی به مدیریت امور عمومی پرداخته و نهادهای اداره کننده امور دموکراتیک، سنجش پذیر و پاسخگو به نیازها و اولویت‌های شهروندان بوده‌اند، توانسته‌اند با بهبود شرایط زیست، امید به زندگی را ده تا پانزده سال افزایش دهند

سرمایه اجتماعی سبب می‌شود تا هزینه‌های دستیابی به هدف‌های معین کاهش یابد؛ هدف‌هایی که در نبود سرمایه اجتماعی دستیابی به آنها تنها با صرف هزینه‌های زیاد امکان پذیر می‌شود. بدین گونه کلمن بر سودمندی سرمایه اجتماعی به عنوان منبعی برای همکاری، روابط دو جانبه و توسعه اجتماعی تأکید می‌ورزد

اگر در درون گروه اجتماعی هنجارهای مؤثر و نیرومندی مبنی بر اینکه فرد باید منافع شخصی را رها سازد و به سود جمع عمل کند وجود داشته باشد، سرمایه اجتماعی شکل خواهد گرفت

فعالیت‌هایی است که اختصاصاً برای ایجاد سرمایه اجتماعی انجام نشده‌اند. او از جامعه می‌خواهد که با توجه به کاهش سازمان‌های نخستین و فرض وجود سرمایه اجتماعی غنی در آنها، به تقویت سرمایه اجتماعی اقدام کند. دیدگاه کلمن درباره سرمایه اجتماعی به این نتیجه می‌انجامد که جوامع دارای سرمایه اجتماعی زیاد، می‌توانند به رفاه و سعادت دست یابند. با جوامعی که سرمایه اجتماعی در آنها ناکافی است گرفتار مسائل متعدد خواهند شد. این بحثی است که فرانسس فوکوئاما آن را دنبال کرده است. او سرمایه اجتماعی را به عنوان «تولایی افراد برای کار یا یکدیگر در جهت اهداف عمومی در گروه‌ها و سازمان‌ها» تعریف می‌کند.

دیدگاه رابرت پاتنام

تعریف پاتنام از سرمایه اجتماعی شباهت زیادی به تعریف کلمن دارد. از نظر او سرمایه اجتماعی آن دسته از ویژگی‌های سازمان اجتماعی است که هماهنگی و همکاری را برای منفعت متقابل تسهیل می‌کند. این ویژگی‌ها عبارتند از:

شبکه‌ها، شبکه‌های رسمی و غیررسمی ارتباطات و میادلات در هر جامعه‌ای - اعم از مدرن و سنتی، اقتدارگرا و دموکراتیک، فئودالی یا سرمایه‌داری - وجود دارند. شبکه‌ها دو نوع‌اند: «افقی» و «عمودی». در شبکه‌های افقی شهروندانی عضویت دارند که دارای قدرت و وضعیت برابری هستند. در شبکه‌های عمودی شهروندان نابرابر از طریق روابط نابرابر مبتنی بر سلسله مراتب و وابستگی به هم پیوند دارند. کنش‌های افقی قوی در شبکه‌های مشارکت مدنی مانند انجمن‌های همسایگی، کانون‌های سرودخوانی، تعاونی‌ها، باشگاه‌های ورزشی و احزاب مردمی روی می‌دهند. از نظر پاتنام شبکه‌های مشارکت مدنی از اشکال ضروری سرمایه اجتماعی‌اند. «هرچه این شبکه‌ها در جامعه‌ای متراکم‌تر باشند احتفال بیشتری وجود دارد که شهروندان بتوانند در جهت منافع متقابل همکاری کنند» (پاتنام، ۱۹۹۶). از نظر پاتنام هرچه ساختار سازمانی افقی‌تر باشد، موفقیت نهادی آن در احصای بیشتر است. او شبکه عمودی یا سلسله مراتبی را فاقد توان برقراری اعتماد و همکاری اجتماعی می‌داند. دو عامل اساسی این قضیه، یکی غیر موفق بودن جریان اطلاعات در شبکه عمودی نسبت به شبکه افقی است (به سبب اینکه اطلاعات صحیح اجازه بهره‌گشی و استثمار را نمی‌دهد)؛ و دوم اینکه

از نظر پائنام شبکه‌های مشارکت مدنی از اشکال ضروری سرمایه اجتماعی اند. هر چه این شبکه‌ها در جامعه‌ای متراکم‌تر باشند احتمال بیشتری وجود دارد که شهروندان بتوانند در جهت منافع متقابل همکاری کنند.

هنجارهای معامله متقابل و مجازات‌هایی مربوط به تخلف از آن که مانع فرصت‌طلبی می‌شوند، در شبکه‌های عمودی برای مقامات عالی کمتر وضع می‌گردند و کمتر هم اجرا می‌شوند. او این سودمندی‌ها را برای شبکه‌های مشارکت مدنی بر می‌شمارد: افزایش هزینه‌های بالقوه عهدشکنی در معاملات، تقویت هنجارهای قوی معامله متقابل، تسهیل ارتباطات و بهبود جریان اطلاعات در مورد قابل اعتماد بودن افراد و ارائه چارچوبی فرهنگی برای همکاری.

هنجارهای معامله متقابل در گروه اجتماعی هنجارهایی هستند که مهم‌ترین سودمندی آنها تقویت اعتماد، کاهش هزینه معاملات و تسهیل همکاری است. او هنجارهای معامله را از مولدترین اجزای سرمایه اجتماعی می‌داند. گروه‌ها و جوامعی که بر آنها این هنجار حاکم است و از آن پیروی می‌کنند، به شکل مؤثرتری بر فرصت‌طلبی و مشکلات عمل جمعی فائق می‌آیند.

اعتماد اجتماعی. پائنام اعتماد اجتماعی را ناشی از دو منبع هنجارهای معامله متقابل و شبکه‌های مشارکت مدنی می‌داند. اعتماد همکاری را تسهیل می‌کند و هر چه سطح اعتماد در جامعه‌ای بالاتر باشد، احتمال همکاری هم بیشتر خواهد بود. همکاری نیز اعتماد را ایجاد می‌کند. به این ترتیب هر چه سرمایه اجتماعی بیشتر استفاده شود، به جای استهلاک و کاهش، بر خلاف سرمایه فیزیکی، بیشتر افزایش خواهد یافت. از نظر پائنام هر چه تعامل میان افراد بیشتر باشد، آنها اطلاعات بیشتری دوباره یکدیگر به دست می‌آورند و انگیزه‌های بیشتری برای اعتماد پیدا می‌کنند.

در مجموع پائنام منابع سرمایه اجتماعی را اعتماد، هنجارهای معامله متقابل و شبکه‌های افقی تعامل می‌داند که خود تقویت‌کننده و خودافزون هستند. از نظر او ویژگی بازتولیدی سرمایه اجتماعی منجر به تعامل اجتماعی همراه با سطح بالایی از همکاری، اعتماد، معامله متقابل، مشارکت مدنی و رفاه اجتماعی می‌گردد. پائنام حضور این ویژگی‌ها را در هر جامعه‌ای نشانه مدنیت آن می‌داند. این خصیصه است که به نظر او موجب عملکرد خوب نهادهای دموکراتیک می‌گردد.

جمع‌بندی نظریات بورديو، کلمن و پائنام

با بهره‌گیری از کار وال و همکاران (۱۹۹۸)، مباحث اساسی نظریات سه جامعه‌شناس مورد بررسی - بورديو، کلمن و پائنام - درباره سرمایه اجتماعی، در این جدول خلاصه شده‌اند:

همان گونه که جدول نشان می‌دهد، میان این سه نظریه‌پرداز مشابهت‌ها و اختلافاتی وجود دارد. هر سه آنها بر اینکه سرمایه اجتماعی به عنوان نوعی منبع جمعی برای فرد و گروه اجتماعی اهمیت و ارزش دارد، اتفاق نظر دارند. اما بورديو این ارزش را در سطح حوزه‌های اجتماعی خاص هر طبقه جست‌وجو می‌کند و کلمن به دنبال آن در میان خانواده و سازمان‌های رسمی مانند آموزش و پرورش است. اما پائنام واحد تحلیل خود را در سطحی وسیع یعنی مشاطق سیاسی بنا می‌کند. بورديو به سودمندی‌های سرمایه اجتماعی برای بهبود موقعیت فرد در حوزه اجتماعی نظر دارد، در حالی که کلمن و پائنام در کنار توجه به سودمندی‌های سرمایه اجتماعی برای فرد (به ویژه در نزد کلمن) بیشتر به سودمندی‌های آن برای جامعه نظر دارند. در خصوص نتایج یا دستاوردهای سرمایه اجتماعی، پائنام و کلمن دید تقریباً مشابهی دارند: به این معنی که هر دوی آنها به اثر مثبت سرمایه اجتماعی بر اجتماع - یعنی کلمن به افزایش سرمایه انسانی و بهبود شرایط اقتصادی، و پائنام بر تأسیس و کارآمدی نهادهای دموکراتیک - تکیه می‌ورزند. اما بورديو نتیجه سرمایه اجتماعی را در نبرد قدرت میان افراد و گروه‌ها در تلاش برای کسب موقعیت مطلوب‌تر در فضای اجتماعی پیچیده و سلسله مراتبی جست‌وجو می‌کند. برای بورديو نقش سرمایه اجتماعی در کنترل اجتماعی مهم است اما او به این مسئله از نگاهی دیگر نگریسته است. بورديو

نظریه پردازان	منبع جمعی با ارزش	نتیجه و دستاورد	کنترل اجتماعی
بورديو	دوره‌های اجتماعی خاص یا بخش‌های مشخصه	قدرت گروه قریبی یا فردی پردیگران	زور فیزیکی نهادی - طرد نسبی شماره آزار ساختن فرهنگی با تفصیلی
کلمن	در خانواده و سازمان‌های رسمی	توانش سرمایه انسانی فرد و رفاه اجتماعی - اقتصادی	تقوید محافظه کارانه، ناگدید بر ساختارهای اجتماعی با نیات
پائنام	در مناطق بزرگ	تأسیس نهادهای دموکراتیک گراوند	تقوید محافظه کارانه، شمار اجتماعی منفی و مثبت

بورديو نتیجه سرمایه اجتماعی را در نبرد قدرت میان افراد و گروه‌ها در تلاش برای کسب موقعیت مطلوب‌تر در فضای اجتماعی پیچیده و سلسله مراتبی جست‌وجو می‌کند.

نمی‌پذیرد که افزایش در میزان سرمایه اجتماعی و کنترلی که اعمال می‌کند، رفاہ اجتماعی اقتصادی یک ملت و پویایی‌های دموکراتیک آن را تأمین خواهد کرد. سرمایه اجتماعی هر گاه شکل سرمایه نمادی در قالب آبرو یا عناوین اشرافی به خود گیرد، به یکی از بنیادهای «زورورزی نمادی» (۵) بدل می‌شود. از این رو شاید کلمن و پاتنام به سبب توجه بسیار به سودمندی سرمایه اجتماعی در تسهیل کش‌ها و موفقیت نهادی، به تأثیرات منفی آن برای ساختار و روابط اجتماعی مانند تمیض میان افراد و گروه‌ها توجه نکرده‌اند. نیز یکی دیگر از نقدهایی که به این روایت از سرمایه اجتماعی وارد است، مسئله سطوح مختلفی است که سرمایه اجتماعی در آنها وجود دارد؛ و این الزاماً به معنای وجود پیامدهای مثبت برای جامعه نیست. به عبارت دیگر، اگر سرمایه اجتماعی درون گروه‌های مختلف به میزان زیادی وجود داشته باشد اما این گروه‌ها با یکدیگر پیوند و همکاری نداشته باشند، سرمایه اجتماعی در جامعه پایین خواهد بود. این وضعیتی است که برای سطح کل اجتماع مثبت نیست. از این رو پیوند میان گروه‌های مختلف تشکیل دهنده جامعه شرط ضروری نتایج سودمند سرمایه اجتماعی برای جامعه است.

مسئله در خور توجه دیگر، فرهنگ سیاسی جامعه است. پاتنام سرمایه اجتماعی را امری ضروری برای کارآمدی نهادهای دموکراتیک می‌داند، اما اگر فرهنگ سیاسی حاکم بر جامعه به تعبیر آلموند و ورباز انواع «فرهنگ ده کوره» به معنی بی‌تفاوتی و جهل نسبت به دولت ملی و سرفرو برده در واحدهای محلی مانند قبیله یا روستا باشد یا از گونه «انقادی» به معنای نگرش احترام‌آمیز توأم با ترس به نظام سیاسی و باور بر این که توانایی مشارکت در امور وجود ندارد باشد (بدیع، ۱۳۷۹، ۵۹). به نظر می‌رسد که سرمایه اجتماعی در این وضعیت توان ارائه سودمندی‌های خود را نخواهد داشت. نکته دیگر بحث کلاوس اوقه درباره گونه سازمانی است که سرمایه اجتماعی می‌تواند در آن تولید شود. اوقه در مقاله «کاهش سرمایه اجتماعی: مورد آلمان»، این بحث را مطرح می‌کند که از میان سه گونه سازمانی که او از آنها نام می‌برد، تنها گونه دومین برای شکل‌گیری سرمایه اجتماعی مناسب است. او بر پایه دو معیار «اهداف» و «وضعیت عضویت» سازمان‌ها را از یکدیگر مجزا می‌کند. در گونه سازمان نخستین، مانند خانواده، قومیت و مذهب عضویت داوطلبانه نیست و بستگی به خون، سنت‌ها و تبار خانوادگی دارد. این کار مخالف مدنیت و حقوق شهروندی است. در گونه سومین که بتگاه‌ها، سازمان‌های اتفافی و احزاب سیاسی را جای می‌دهد، برعکس گونه نخستین، اهداف ثابت اما عضویت متغیر است. اما سازمان‌های دومین یا سازمان‌های مدنی که مابین دو گونه قبلی قرار می‌گیرند، به سبب تعیین اهداف به وسیله تعامل میان افراد در ساختاری نسبتاً مسطح و جلب عضویت بر اساس اصول مساوات‌طلبانه و مبتنی بر حقوق شهروندی، مولد سرمایه اجتماعی‌اند.

پژوهش‌های تجربی

آنچه این نوشتار به دنبال آن است، بررسی سودمندی سرمایه اجتماعی برای برطرف ساختن مشکلات توسعه شهری است. از آنجا که در این زمینه توجه به نهادهای اداره کننده شهر محدود شده است، در این بخش از نوشتار سه پژوهش تجربی که از مفهوم سرمایه اجتماعی یا مفهوم نزدیک به آن یعنی فرهنگ مدنی برای مطالعه چگونگی ارتباط و پیوند آن با عملکرد حکومتی و نهادی استفاده کرده‌اند، بررسی می‌شود.

۱- مطالعه رابرت پاتنام درباره نقش سرمایه اجتماعی در عملکرد شوراهای منطقه‌ای ایتالیا

نتایج این مطالعه در کتابی با عنوان «دموکراسی و سنت‌های مدنی» به چاپ رسیده است (پاتنام، ۱۳۸۰). پاتنام در مطالعه حکومت‌های منطقه‌ای تازه تأسیس ایتالیا در دهه ۱۹۷۰، در می‌یابد که از نظر کارآمدی اداری و پاسخگویی آنها به نیازهای شهروندان، تفاوت‌های بسیاری میان دو بخش شمال و جنوب ایتالیا وجود دارد. پرسش اساسی پاتنام علل این تفاوت‌ها با وجود مشابهت‌های بسیار از نظر ساختار اداری و بودجه حکومت‌های منطقه‌ای این دو بخش است. بررسی‌های وی به این نتیجه می‌رسد که شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی متفاوت این دو بخش به ویژه به لحاظ وجود سنت‌های مدنی پایدار و همه‌گیر در شمال ایتالیا، افراد را در شبکه‌های روابط اجتماعی در قالب انجمن‌ها، باشگاه‌ها، احزاب و مانند آنها قرار می‌دهد و همکاری میان آنها را آسان می‌کند.

این سنت‌ها عامل اساسی موفقیت حکومت‌های منطقه‌ای شمال ایتالیا است. عمده پرسش‌های پاتنام اینها هستند:

- ۱- چرا بعضی از حکومت‌های دموکراتیک موفق‌اند و برخی ناموفق؟
 - ۲- برای ایجاد نهادی نمایندگی قوی و مسئول و کارآمد، چه شرایطی لازم است؟
 - ۳- شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی نهادها چه تأثیری بر عملکرد آنها دارد؟
 - ۴- هنجارها و شبکه‌های مشارکت مدنی چه تأثیری بر کارآمدی و پاسخگویی حکومت‌ها دارند؟
- پاتنام از روش‌های تحقیق متوعی مانند مشاهده میدانی منظم، مطالعه موردی و روش‌های تاریخ برای پژوهش خود بهره‌برد. او در کتاب خود به جریان شکل‌گیری نهادهای جدید دموکراتیک یعنی شوراهای

منطقه‌های و بیاضدهای مثبت حاصل از شکل‌گیری آنها مانند ترویج عملکردی، تساهل‌آمیز و همکاری‌جویانه میان اعضا و افزایش استقلال و هویت نهادی و پیامدهای منفی مانند تحقق نیافتن کارآمدی اداری در بسیاری مناطق و افزایش شکاف میان شمال و جنوب می‌پردازد. پاتنام دو معیار کلان کارآمدی اداری و پاسخگویی به شهروندان را برای ارزیابی نهادها مناسب می‌شمارد. او سه موضوع فرایند سیاستگذاری، اظهارات و داورهای سیاسی، و اجرای سیاست را با دوازده شاخص برای هر حکومت منطقه‌ای ارزیابی می‌کند. شاخص‌ها عبارتند از: ثبات کابینه، دقت بودجه، خدمات آماری و اطلاع‌رسانی، قانونگذاری اصلاح‌گرایانه، نوآوری تقنینی، تأسیس مراکز مهد کودک، کلینیک‌های خانواده، ابزارهای سیاست صنعتی، ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، ظرفیت سرمایه‌گذاری در واحد بهداشت محلی، مسکن و توسعه شهری و پاسخگویی بوروکراتیک. این شاخصها برای پاتنام به عنوان شاخص‌های عینی ارزیابی عملکرد نهادی است که آنها را با ارزیابی‌های شهروندان از این نهادها مقایسه می‌کند. نتایج تحقیق نشانگر هماهنگی این دو ارزیابی با یکدیگر است. نتیجه دیگر این است که بر سرخی مناطق (شمال ایتالیا) بهتر از بقیه مناطق (جنوب ایتالیا) حکومت و مدیریت می‌شود و آنها در عملکردشان چه به لحاظ عینی و چه به لحاظ ارزیابی شهروندان موفق‌ترند. پاتنام برای وجود این اختلاف دو احتمال را بررسی می‌کند: احتمال اول مدرنیته اجتماعی و اقتصادی؛ یعنی اینکه نهادهای دموکراتیک در جوامعی که به لحاظ اقتصادی توسعه یافته هستند عملکرد بهتری دارند. نتیجه بررسی پاتنام او را به این نتیجه می‌رساند که توضیح تفاوتها بر حسب توسعه اقتصادی به علت وجود شواهد نقض‌کننده این احتمال کافی نیست. پرسشی که برای او مطرح می‌شود این است که آیا توسعه اقتصادی و عملکرد نهادی خود تحت تأثیر عامل سومی نیستند؟ احتمال دوم، وجود جامعه مدنی است. بررسی این است که موفقیت نهادی دموکراتیک تا چه حد به وجود جامعه مدنی بستگی دارد؟ ویژگی‌های جامعه مدنی از دیدگاه وی عبارتند از:

الف) مشارکت مدنی با شاخص‌هایی مانند تعداد انجمن‌های مدنی، تعداد روزنامه‌خوان‌ها و شرکت‌کنندگان در انتخابات.

ب) برابری سیاسی که سنجش آن بر اساس شاخص‌هایی مانند نظر نخبگان سیاسی و شهروندان صورت می‌گیرد.

پ) همبستگی، اعتماد و تساهل، که شاخص‌های سنجش آن عبارت بودند از نظر شهروندان درباره ناتوانی یا توانایی سیاسی و نظر سنجی آن نخبگان سیاسی در مورد سلامت سیاسی منطقه‌شان.

ت) وجود انجمن‌ها یا ساختارهای همکاری اجتماعی.

نتایج بررسی پاتنام نشان می‌دهد که در ایتالیا می‌توان مناطق مدنی و غیرمدنی را از یکدیگر تشخیص داد. مناطق مدنی جاهایی هستند که زندگی در آنها به طور افقی سامان یافته است و در آنها شهروندان احساس قدرت و اختیار برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های عمومی می‌کنند. آنها مشتاقانه مسائل عمومی را در مطبوعات پی می‌گیرند، و به یکدیگر اعتماد و از قوانین تبعیت می‌کنند.

مناطق غیرمدنی ویژگی‌هایی بسیار متفاوت از مناطق مدنی دارند و در آنها مفهوم شهروند عجیب می‌نماید. مشارکت افراد در مسائل عمومی و سیاسی به سبب وابستگی شخصی و طمع فردی است. در انجمن‌های اجتماعی و فرهنگی مردم مشارکت چندانی ندارند. فساد هنجار تلقی می‌گردد و قانون برای نقض کردن وضع شده است. تقریباً تمام افراد احساس ضعف، استثمار شکنج و ناراضی می‌کنند. بررسی پاتنام این است که چرا زندگی جمعی، اعتماد و همکاری در جنوب ایتالیا یا نگرفت و به جای آن روابط سلطه‌آمیز، فساد سیاسی و بدبینی و عدم اعتماد در روابط اجتماعی ایجاد شد. پاسخ همانا سرمایه اجتماعی است. همکاری داوطلبانه در جامعه‌ای که سرمایه اجتماعی عظیمی را در شکل هنجارهای عمل متقابل و شبکه‌های مشارکت مدنی به ارث برده است، بهتر صورت می‌گیرد. سرمایه اجتماعی و جوه گوناگون سازمان اجتماعی مانند اعتماد، هنجارها و شبکه‌هاست که می‌تواند با تسهیل اقدامات هماهنگ کارایی جامعه را بهبود بخشد. به نظر پاتنام منابع سرمایه اجتماعی معمولاً خودتقویت‌کننده و خودفزاينده‌اند، چرخه باز تولید کننده فضایی، منجر به تعادل اجتماعی همراهِ با سطح بالایی از همکاری، اعتماد، معامله متقابل، مشارکت مدنی و رفاه جمعی می‌شود. این ویژگی‌ها معرف جامعه مدنی‌اند. در مقابل نبود این ویژگی‌ها در جوامع غیرمدنی نیز خصیصه خودتقویت‌کننده دارد. عهدشکنی، بی‌اعتمادی، فریب و حيله، بهره‌کشی، انزوا، بی‌نظمی و رکود یکدیگر را در جَوّ خفقان‌آور دورهای ماطل تشدید می‌کنند.

۲- مطالعه توماس کوساک

توماس کوساک در کتاب خود با عنوان «سرمایه اجتماعی، ساختارهای نهادی و عملکرد دموکراتیک: مطالعه تطبیقی حکومت‌های محلی آلمان» (Cusack, 1998) به بررسی موضوع سرمایه اجتماعی پرداخته است. داده‌های تجربی مطالعه از دو پیمایشی بود که در سال ۱۹۹۵ انجام شد. پیمایش اول روی نخبگان حکومت محلی (اعضای شورای شهر، شهردار، مدیران شهرداری و رؤسای احزاب محلی) ۷۷ شهرداری متوسط از شرق و غرب آلمان که به طور تصادفی انتخاب شده بودند انجام گرفت. توجه اصلی پیمایش به ارزش‌های سیاسی،



مسائل، منابع و سیاست‌های حکومت‌های شهرداری نخبگان محلی، بود. پیمایش دوم، به شهروندان ۳۰ نمونه فرعی از ۷۷ شهرداری پیمایش اول پرداخت. توجه اصلی این پیمایش به ارزش‌های سیاسی شهروندان، مشارکت آنها در زندگی مدنی اجتماع‌شان و ارزیابی آنها از عملکرد مؤسسات متعدد شهرداری بود.

هدف مطالعه از کشف منابع رضایت شهروندان از عملکرد حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها) است. پرسش راهبردی کوساک این است که چرا برخی از حکومت‌های شهرداری در ارزیابی موکلانشان، عملکرد خوبی دارند و بقیه عملکردی ضعیف؟ او با بهره‌گیری از دو رهیافت تحقیقاتی «فرهنگ سیاسی» و «نهاد سیاسی» به این پرسش پاسخ می‌دهد. کوساک برای مطالعه عوامل فرهنگی چارچوب نظری پاتنام را به کار می‌گیرد و به دنبال ارزشیابی سودمندی کارکرد مفهوم سرمایه اجتماعی در تعیین نوع عملکرد حکومت‌های محلی آلمان است. در چارچوب رهیافت نهادی یا نظریه‌های درون‌گرا، او می‌خواهد تأثیرات احتمالی تفاوت‌های نهادی را - با توجه به وجود چهار ساختار حکومت محلی شهرداری در آلمان - بر عملکرد حکومت‌های محلی بر حسب رضایت ابراز شده شهروندان روشن کند. در چهار نظام اداره شهر در آلمان موقعیت رئیس اجرایی یا شهردار با توجه به اختیارات و جایگاهی که در ساختار اداری و در رابطه با شورای شهر دارد فرق می‌کند و در ساختارهای موقعیت او قوی و قدرتمند و در دیگر موقعیت‌ها ضعیف‌تر است. او از دو نیروی عمده یعنی فشارها و خواسته‌های پور و کراتیک و فشارها و خواسته‌های حزبی در تصمیم‌گیری‌های شهرداری صحبت می‌کند که بر آید اهداف منطقی آنها، سیاست‌های غیرمنطقی و ناکارآمد خواهد بود. پس لازم است که عاملی بر تصمیمات و خواسته‌ها نظارت و کنترل داشته باشد. این عامل از نظر کوساک شهردار یا رئیس اجرایی است. هر چه قدرت او بیشتر باشد توانایی‌اش در انجام این گونه وظایف بیشتر خواهد بود. اما در نظامی که سیاستگذاری شورایی (۶) است و در نزد فرد خاصی متمرکز نیست، منافع خاص نیرو می‌گیرد و هماهنگی مشکل می‌شود. این مسئله بستگی به رابطه رئیس اجرایی و شهردار دارد. در جایی که مجری به شهردار وابسته است، یعنی به طور غیرمستقیم انتخاب می‌شود، قدرت رئیس اجرایی ضعیف است. به عبارت دیگر، او در تلاش است تا اهمیت عامل ساختار اداری را نیز به عنوان یکی از عوامل مؤثر در عملکرد حکومت و رضایت شهروندان از آن، در کنار عامل فرهنگی - یعنی سرمایه اجتماعی - نشان دهد. در این رهیافت مفهوم بازیگران صاحب حق و تو (V) در سیاستگذاری مرکزیت دارند. عامل مهم در ثبات سیاست‌ها در هر نظام حکومتی تعداد بازیگران صاحب حق و تو و همبستگی و خواسته‌های آنان است. کوساک در این قسمت از تحقیق خود به نقش و قدرت رئیس اجرایی شهرداری توجه می‌کند. او این فرض را می‌سازد که در موقعیتی که نقش و قدرت این فرد پایین است، سایر عناصر نهادی به ویژه شورای شهر و نمایندگان احزاب و دیگر گروه‌ها اهمیت اصلی را پیدا می‌کنند. در شرایطی که انضباط حزبی عموماً توسعه چندانی نیافته و دست‌بندی‌ها نیز زیاد باشد و سیاستگذاری شغلی نیمه وقت به شمار می‌رود، آنگاه ویژگی حکومت محلی داشتن شمار زیادی بازیگر دارای حق و تو است که در نتیجه آن تفاوت‌های سیاسی میان این بازیگران برجسته‌تر خواهد شد. همچنین در شهرداری‌هایی که نقش و قدرت رئیس اجرایی محدود است، سازمان اداری - یا مشخصاً عنصری از سازمان اداری شهرداری - موقعیت بازیگر دارای حق و تو را پیدا می‌کند. نتایج مطالعه کوساک نشان می‌دهد که سرمایه اجتماعی یا به طور مشخص اعتماد (موجود در فرهنگ سیاسی

نخبگان محلی) بر عملکرد بهتر حکومت محلی مؤثر است. این یافته مؤید نظر پاتنام است که در مناطقی که مشخصه فرهنگ همبستگی است، عملکرد حکومتها کارآمدتر است و موجب رضایت شهروندان می‌گردد. همچنین بدون در نظر گرفتن میزان سرمایه اجتماعی، عملکرد سازمانی در آن دسته از ساختارهای شهرداری که شمار صاحبان حق و تو در تصمیم‌گیری‌ها را کاهش داده‌اند و قدرت اداری و اجرایی در دستان شهردار متمرکز است، افزایش یافته است. این یافته نیز نظر نهادگرایان را در این باره که «قدرت متمرکز منجر به تصمیم‌گیری حکومتی مؤثرتر شده است» را تأیید می‌کند. بخش نتیجه‌گیری تحقیق کوساک این نقد را بر پاتنام وارد می‌کند که وی عملکرد دموکراتیک را تنها در پیوند با سرمایه اجتماعی دیده است. در حالی که ترتیبات سازمانی نیز در این زمینه اهمیت دارند.

۳ - مطالعه تام رایس و الکساندر سامبرگ

این مطالعه (Blue & Samberg, 1997)، روش‌شناسی پاتنام و تکنیک‌های مشابه مطالعه او را به کار گرفته است. در این مطالعه شاخص‌های فرهنگ مدنی و عملکرد حکومتی با هدف کاربرد روش پاتنام در مورد ایالات متحده ساخته شده است. محققان به دنبال این پرسش بوده‌اند که آیا رابطه‌ای میان فرهنگ مدنی و عملکرد حکومتی وجود دارد؟ آنها عناصر فرهنگ مدنی را بر اساس نظر پاتنام به چهار دسته تقسیم می‌کنند:

مناطق مدنی جاهایی هستند که زندگی در آنها به طور افقی سامان یافته است و در آنها شهروندان احساس قدرت و اختیار برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های عمومی می‌کنند. آنها مشتاقانه مسائل عمومی را در مطبوعات پی می‌گیرند و به یکدیگر اعتماد و از قوانین تبعیت می‌کنند

- ۱- مشارکت مدنی که سنجیه‌های آن عبارتند از:
 - الف- شمارگان روزنامه در ایالات مختلف به عنوان شاخص توجه شهروند به موضوعات عمومی.
 - ب- سرانه کتاب‌های کتابخانه‌های عمومی.
 - ب- سرانه تعداد گروه‌های محلی و انسان دوستانه در هر ایالت.
- ۲- برابری سیاسی که چهار سنجیه آن عبارتند از:
 - الف- تعداد مردان آموزگار مدارس عمومی (که شغل سنتی زنانه است).
 - ب- تعداد زنان عضو هیئت قانونگذاری هر ایالت (که شغلی مردانه به شمار می‌رود).
 - ب- تعداد گروه‌های حقوق مدنی بر حسب هر نفر در میان جمعیت غیر سفیدپوست.
 - ت- توزیع درآمد.
- ۳- همبستگی، اعتماد و تساهل که سنجیه‌های آن مشتمل اند بر:
 - الف- میزان ارتکاب جرم در هر ایالت.
 - ب- تعداد و کلا بر حسب هر نفر.
 - پ- میزان عدم پرداخت وام‌های دانشجویی.
- ۴- ساختارهای اجتماعی همکاری که سنجیه آن سرانه شاخص ترکیبی ۲۶ گونه مختلف سازمان‌های غیرانتفاعی است.

تمامی سنجیه‌های تحقیق در نهایت در شاخصی با عنوان شاخص فرهنگ مدنی ترکیب شده‌اند. برای سنجش عملکرد حکومتی، سه شاخص ایمرالیسم در سیاستگذاری (۸)، نوآوری در سیاستگذاری (۹) و اثربخشی اداری (۱۰) به کار گرفته شده است. رایس و سامبرگ بر این اساس چنین نتیجه می‌گیرند که رابطه قوی میان مدنیت و عملکرد حکومتی که پاتنام در مناطق ایتالیا پیدا کرد در ایالات امریکا نیز وجود دارد. در بررسی رابطه فرهنگ مدنی با اجزای عملکرد حکومتی این دو در یافته‌اند که ضریب همبستگی شاخص فرهنگ مدنی با

لیبرالیسم در سیاستگذاری ۱۵۹۰ با نوآوری در سیاستگذاری ۴۵/۰ و با اثربخشی اداری ۳۹/۰ بوده است. نتیجه اینکده مدنیت سروکار بیشتری با تشویق سیاست‌های لیبرالی، نسبت به تشویق نوآوری در سیاستگذاری و کارآمدی اداری، دارد.

در نتیجه گیری، رایس و سامبرگ شهرداری‌ها را به عنوان مکانی مناسب برای مطالعه فرهنگ مدنی و عملکرد حکومتی برمی‌شمارند و از محققینی نام می‌برند که رابطه میان فرهنگ سیاسی و کیفیت زندگی را در نواحی کلان شهری ایالات متحده بیان کرده‌اند. آنها این موضوع را که فرهنگ مدنی نواحی شهری می‌تواند بر عملکرد حکومتی مؤثر باشد منطقی می‌دانند.

جمع بندی: سرمایه اجتماعی و کارآمدی مدیریت شهری در ایران

تنها شش سال دیگر نخستین قانون مدیریت شهری ایران با عنوان قانون بلده، یکصد سالگی را پشت سر خواهد گذاشت. در این فاصله مدیریت شهری کشور فراز و نشیب‌های بسیاری را پشت سر گذاشته است. آمال مشروطه خواهان در استقرار مردم‌سالاری در اداره امور شهرها با تشکیل انجمن بلدی و سپردن اداره امور هر محل به مردم آنجا به سبب عواملی مانند تمرکزگرایی شدید دولت در ایام حکومت رضاشاه و نبود آگاهی و تجربه و شناخت لازم در میان شهرنشینان با ناکامی مواجه گشت و شهرداری که سازمانی محلی است عملاً وابستگی

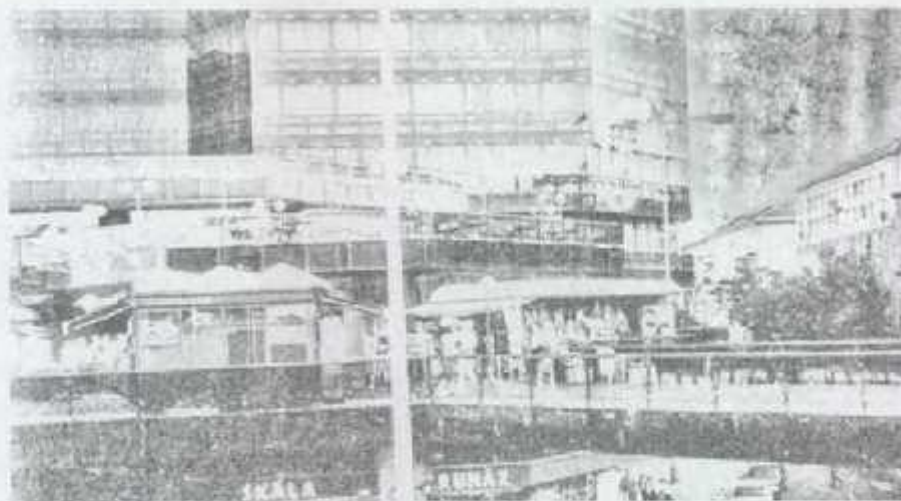
کوساک این نقد را بر پانتم وارد می‌کند که وی عملکرد دموکراتیک را تنها در پیوند با سرمایه اجتماعی

دیده است، در حالی که ترتیبات سازمانی نیز در این زمینه اهمیت دارند

شدیدی به دولت مرکزی در اواخر عمر نظام پهلوی پیدا کرد (ایمانی جاجرمی، ۱۳۷۹، ۳۳). پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در برخی از اصول و به ویژه اصل هفتم، بر ضرورت بهره گیری از مشارکت مردم در اداره امور تأکید شد و شوراها به عنوان ارکان تصمیم گیری و اداره امور بیان شدند. اساساً تا سال ۱۳۷۷ یعنی زمان تشکیل شوراهای اسلامی شهری و روستایی، گام اساسی برای تحقق مردم‌سالاری محلی و تمرکززدایی برداشته نشد (Wahneema Lubiano, 2004). ضرورت‌هایی که فستولان برای تشکیل شوراها بیان کردند، مواردی چون تحقق اصول فراموش شده قانون اساسی، ضرورت سپردن گردش امور به دست مردم، ضرورت مشارکت مردم در اداره امور به سبب مشکلات اقتصادی دولت، تعدیل خواسته‌های مردم از دولت و کاهش نارضایتی و تأمین رضایت سیاسی مردم را در بر می‌گیرد (تشنکر، ۱۳۷۸، ۱). اکنون بیش از سه سال از زمان شروع به کار شوراها می‌گذرد. تشکیل شوراها تجربه جدیدی در اداره امور شهرهاست زیرا تا پیش از آن شهردار به عنوان بالاترین مقام اجرایی شهرداری از سوی استاندار که مقامی حکومتی است انتخاب می‌شد و شهرداری زیر نظر استانداری به فعالیت مشغول بود. در نظام پیشین اداره شهر تصمیم گیری و اجرای امور سازوکار سبدهای داشت و محدود به شهردار و مدیران استانداری می‌شد. اما با تشکیل شوراها وظیفه تعیین شهردار و اداره امور شهرداری بر عهده آنان قرار گرفت. نظام شورایی اداره کردن شهرها نیازمند اعتماد و تفاهم و همکاری میان شهردار و شورا، و اعضای شورا یا یکدیگر، و شهروندان با شهردار و شورا است. اگر در گذشته استاندار بگانه مرجعی بود که عملکرد شهرداری را ارزیابی می‌کرد، در زمان حاضر این وظیفه بردوش شهروندان قرار گرفته است که با رای خود در انتخابات شوراها، رضایات یا نارضایتی خود را از آنها و شهرداری‌ها بیان کنند. در شرایط کنونی، مروری بر متون و پژوهش‌های مربوط به شوراها و شهرداری‌ها نشان می‌دهد که این نهادها را انبوهی از مسائل و مشکلات احاطه کرده است؛ مشکلاتی که مهم‌ترین آنها را می‌توان به شرح زیر فهرست کرد:

۱- بی‌تجربگی اعضای شوراها برای اداره شهرها. آنها عموماً افرادی هستند که مشاغل و تجربیات اصلی شان ارتباط چندانی با وظیفه اداره امور شهری ندارد (تشنکر، ۱۳۷۸، ۱).

- اسفندی، جعفری، حسین؛ «تشریحات تاریخی قانون شوراهای محلی»، شهرها، شماره ۹، شماره ۹.
- باج، یزدان شوشه، سیدان؛ ترجمه احمد نقیبه زاده، تهران، توس، ۱۳۷۹.
- پاینده، روبرت؛ «دموکراسی و سببهای مدنی»، ترجمه سیدعلی تقیپور، تهران، ملاحظ، ۱۳۸۶.
- شاکر، زهرا؛ «شوراهای اسلامی شهرها و جانشینان»، ماهنامه شهرها، شماره ۱۳۷۸، شماره ۱.
- لشکر، زهرا؛ «شوراهای از ایده تا واقعیت»، نگار، فصلنامه علمی-تحقیقی شهرداری شهرها، شماره ۱۳۷۸، شماره ۱.
- حسینی، عباس؛ «انگیزه‌ها و سببهای رضوانی»، فصلنامه خدمات شهری، شاخصه، گستره، راهکارها، ماهنامه شهرها، شماره ۱۳۷۹، شماره ۱۷.
- خوش، سیدکامربخت؛ «وضعیت منابع درآمدی شهرهای کشور»، ماهنامه شهرها، شماره ۱۳۷۹، شماره ۱۹.
- شارع، پورحسین؛ «فرهنگ سرمایه‌داری و پدیده‌های آن»، فصلنامه تخصصی، ادبی، شماره ۱۳۸۰، شماره ۳.
- عبدالقوی، محمد؛ «فهرست جمعیت و درآمدی و مکانیسم تحول ایران»، ماهنامه انجمن جامعه‌شناسی ایران، شماره ۱۳۷۹، شماره ۱.
- خرابه، ناصرالدین؛ «تحلیل روند توسعه میان شهرها و شهرهای شهرستان»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۳۸۰، شماره ۳.
- فرهنگ، میرجهاد؛ «مکان‌گرایی و اقتصاد»، شرکت نشر حوزه تهران، ۱۳۷۱.
- کاسانی، مازیار؛ «تصور اعلامیه اقتصاد جامعه و فرهنگ»، سومین ترجمه حسن چاووشیان، طرح نو، تهران، ۱۳۸۰.
- کاظمیان، کاظم؛ «شورای شهرها»، شهرها، شماره ۱۳۷۹، شماره ۱۳.
- گلین، حسن؛ «مبانی نظریه اجتماعی»، ترجمه منصور حسینی، نشر نو، تهران، ۱۳۷۷.
- گوزن، فریبا؛ «اندکی و اندیشه»، فصلنامه تخصصی، ترجمه سیدان، انتشارات پلین، تهران، ۱۳۷۸.
- مویزداد، عباس؛ «ادارت خوب»، حکومتی، خوب، مدیریت دولتی، انتشارات پلین، ۱۳۷۹، شماره ۴۹-۴۸.



۲- نارسایی‌ها و ابهامات قانونی موجود در قانون شوراهای این قانون برای چندین بار در طی سال‌های مختلف دستخوش تغییرات شده و قانون سال ۱۳۷۵ نتیجه این تغییرات است؛ تغییراتی که نه از چشم‌اندازی روشن بلکه بنیادهای مقتضیات روز انجام شده‌اند؛ پیشین.

۳- عدم همکاری سازمان‌های دولتی یا شوراهای بی‌توجهی به تصمیمات و خواسته‌های آنها؛ پیشین.

۴- محدود بودن حوزه اختیارات شوراهای در برنامه‌ریزی و مدیریت امور شهرها. گستره اقتدار شوراهای تنها محدود به شهرداری‌ها است. شهرداری در ایران، برخلاف بسیاری کشورهای توسعه یافته، تنها یکی از سازمان‌های مؤثر در اداره امور شهرها در عرضه خدمات شهری محسوب می‌شود و جایگاه برتر را ندارد؛ کاظمیان، ۱۳۷۹.

۵- تقابل و درگیری میان شهرداران و شوراهای از برخی از شهرها، تشکیل شوراهای منابع قدرت و اعمال آن در شهرداری‌ها به خطر انداخته است؛ خراب، ۱۳۸۰. و بسبب پدید آمدن درگیری‌هایی شده که به توقف کارهای شهرداری و نارضایتی شهروندان انجامیده و غالباً استعفای شهرداران را در پی داشته است.

۶- کمبود منابع مالی پایدار برای اداره امور شهرها و بنه مالی ضعیف بیشتر شهرداری‌ها برای انجام خدمات شهری موظف مسئله مهم دیگری است که شوراهای را از ارائه عملکرد مطلوب باز داشته است؛ خوش، نمک، ۱۳۷۹.

۷- سطح پایین کارایی کارکنان شهرداری‌ها به سبب نداشتن آموزش کافی و مناسب؛ از دیگر مشکلاتی است که شوراهای با آن مواجه هستند؛ حاجی‌خانی و سعیدی رضوانی، ۱۳۷۹.

برای بررسی مشکلات نهادهای دموکراتیک مدیریت شهری یعنی شوراهای و شهرداری‌ها، می‌توان آنها را با بهره‌گیری از مدل کوساک در دو چارچوب ساختاری و فرهنگی صورت‌بندی کرد. در چارچوب ساختاری باید به مسائلی مانند قوانین و مقررات کهنه و ناکارآمد و ساختارهای اداری نامناسب اشاره کرد. در چارچوب فرهنگی، ضعف فرهنگ مدنی یا سرمایه اجتماعی در جامعه ایران و سطح پایین اعتماد اجتماعی مسئله‌ای جدی است که کارکرد نهاد شوراهای را به عنوان نهادی مدنی مبتنی بر اعتماد و سرمایه اجتماعی با مشکل مواجه می‌سازد. یا پذیرش سببی نتایج پژوهش‌های پاتنام و کوساک می‌تواند این فرض را مطرح کرد که عملکرد موفقیت‌آمیز و کارآمد نهادهای دموکراتیک مانند شورا و شهرداری، وجود میزان مناسبی از عناصر مدنی در ساختار اجتماعی است که در آن فعالیت می‌کند. اگر در جامعه‌ای بی‌اعتمادی و تردید نسبت به همکاری و مشارکت وجود داشته باشد، هزینه انجام امور عمومی افزایش می‌یابد و افراد به واسطه ترس از سرزنش و زیان، کمتر حاضر به همکاری و مشارکت می‌شوند. در چنین وضعیتی نهادهای دموکراتیک نخواهند توانست چندان عملکرد موفقیت‌آمیزی داشته باشند؛ پاتنام. به عنوان نمونه، یکی از موانعی که مانع کارآمدی شهرداری‌ها و عملکرد رضایت‌بخش آنهاست، اخلاقیات و درگیری‌های میان شهردار منتخب شورا با اعضای آن بر سر موضوعات مختلفی مانند برنامه‌های شهرداری، انتصابات اداری و مسائل مالی است. گزارش‌ها و اخبار متعددی تقریباً همه روزه در مطبوعات کشور در این باره به چاپ می‌رسد. روابط سازمانی مناسب میان شهردار و اعضای شورای شهر از عوامل مهمی است که کارآمدی شهرداری و شورای شهر را افزایش می‌دهد. هرچه میزان اعتماد اعضای شورای

- میچل، توماس: «حیثیت در مکان‌ها» مقدمه‌ای بر رفتار کارکنان
 در سازمان، توسعه محمد حسین باقری، ژانویه - تابستان ۱۳۷۶.
 انتشارات آستان قدس رضوی، مشهد، ۱۳۷۶.
 - هادینگون، ساموئل: «سازمان‌های سیاسی در جوامع دستخوش
 مائوگونی»، ترجمه محمد گلشن، علم، تهران، ۱۳۷۵.
 منابع انگلیسی

- An Urbanizing World: Global Report
 on Human Settlements", HABITAT,
 Oxford University Press, 1996.

- Badshah, Akhtar A.: Our Urban
 Future, New Paradigms for Equity and
 Sustainability, Zed Books Ltd, 1996.

- Grusack, Thomas R.: Social Capital,
 Institutional Structures, and Democratic
 Performance: A Comparative Study of
 German Local Governments, Berlin,
 1997.

- Offe, Claus, and Susanne Pfoch: A
 Decline of Social Capital? The German
 Case, Institute for
 Socialwissenschaften, Humboldt
 Universität zu Berlin, 1998.

- Rice, Tom W, and Alexander F.
 Sumberg: Civic Culture and
 Governmental Performance in the
 American States, Public: The Journal
 of Federalism, 27(1), Winter 1997.

- Salehi-Isfahani, Djavad: "Demographic
 Factors in Iran's
 Economic Development", Social
 Research 67(2), Summer 2000.

- Tajbakhsh, Kiar: Political
 Decentralization and the Creation of
 Local Government in Iran:
 Consolidation or Transformation of the
 Theocratic State?, Social Research,
 67(2), Summer 2000.

- Wall, Ellen, Gabriele Ferrazzi, and
 Frans Schryer: Getting the Good on
 Social Capital, Rural Sociology, 63(2),
 1998.

- Warner, Mildred: Social Capital
 Construction and the Role of the Local
 State, Rural Sociology 63(3), 1999.

زیرنویسها

- 1- Good Governance
- 2- Social Capital
- 3- Human Capital
- 4- Habitus
- 5- Symbolic Violence
- 6- Collegial
- 7- Veto Players
- 8- Policy Liberalism
- 9- Policy Innovation
- 10- Administrative Effectiveness

رایس و سامبرگ شهرداری‌ها را به عنوان مکانی مناسب برای مطالعه فرهنگ
 مدنی و عملکرد حکومتی برمی‌شمارند. آنها این موضوع را که فرهنگ مدنی
 نواحی شهری می‌تواند بر عملکرد حکومتی مؤثر باشد منطقی می‌دانند.

ضعف فرهنگ مدنی یا سرمایه اجتماعی در جامعه ایران و سطح پایین اعتماد
 اجتماعی مسئله‌ای جدی است که کارکرد نهادشورا را به عنوان نهادی مدنی
 مبتنی بر اعتماد و سرمایه اجتماعی با مشکل مواجه می‌سازد.

شهر و شهردار نسبت به یکدیگر بالاتر باشد آنها در انجام وظایف خود موفق‌تر خواهند بود. نمونه این مسئله در
 شهرداری‌هایی به چشم می‌خورد که شهردار و اعضای شورا روابطی خصمانه (در معنای جامعه‌شناختی) با
 یکدیگر دارند. اعتماد متقابل میان آنها سبب شده است که بر نامه‌های شهرداری با مشکلات کمتری انجام گیرد.
 شهرداران این شهرها توانسته‌اند با بهره‌گیری از نفوذ اجتماعی اعضای شورای شهر، در جلب اعتماد و اطمینان
 مردم موفق شوند و با مشارکت آنها کارها را به پیش برند. اما در شهرهایی که اعتماد و پیوند متقابل میان شورا و
 شهرداری ایجاد نمی‌گردد پیامد موضوع بروز اختلافات و تنش‌ها و در نتیجه کاهش عملکرد و کارایی شهرداری
 و نارسایی شهروندان است. بنابراین در وضعیت کنونی کشور که ایجادشوراها حرکتی در جهت تمرکززدایی و
 بنیان نهادهای دموکراتیک اداره امور برای دستیابی به توسعه شهری تلقی می‌گردد، یک پرسش اساسی وجود
 دارد که پاسخ به آن تا اندازه زیادی تعیین کننده موفقیت یا عدم موفقیتشوراها خواهد بود. پرسش این است که
 سرمایه اجتماعی به معنای شبکه‌های همکاری و مشارکت، اعتماد اجتماعی و هنجارهای مربوط به همکاری و
 تعاون تا چه میزان در جامعه شهری ایران وجود دارد؟ این سرمایه‌ای است که وجود آن یکی از پیش شرط‌های
 تحقق ایده حکومتداری خوب به شمار می‌آید و مورد تأکید گزارش جهانی Habitat برای از میان برداشتن
 موفقیت‌آمیز مشکلات و دستیابی به توسعه شهری نیز هست. به عبارت دیگر، با وجود قانون و مقررات و
 ساختارهای اداری یکسان شهرداری‌ها، آنها عملکردهای متفاوتی با یکدیگر داشته‌اند. عامل این تفاوت را ظاهراً
 باید در عوامل اجتماعی جست و جو کرد و این مسئله‌ای است که در تحلیل‌ها به آن توجهی نشده است. برخی از
 آمارهای محدود درباره ویژگی‌هایی مانند روابط اجتماعی و رضایت از زندگی که تا اندازه‌ای می‌توانند معرف
 سرمایه اجتماعی باشند حکایت از میزان پایین این عناصر در میان ایرانیان دارند (شارح‌پور، مسئله مهم دیگری
 که تشکیل سرمایه اجتماعی را در ایران و در نتیجه عملکرد مطلوب نهاد‌های دموکراتیک شهری را با مانع مواجه
 می‌سازد، ضعف سازمان‌های مدنی - به معنای مورد نظر اوفه - است. مانوئل کاستلز می‌نویسد: «مردم در برابر
 فرآیند فردی شدن و تجزیه اجتماعی مقاومت می‌کنند و مایل به گرد هم آمدن در سازمان‌های اجتماع گونمانی
 هستند که در طول زمان، احساس تعلق به وجود آورد و در نهایت نیز در موارد بسیار، هویتی فرهنگی و همگانی
 ایجاد کند» کاستلز، ۱۳۸۰). لو سارو کار هویت‌یابی جدید را نهضت‌های اجتماعی شهری می‌داند. این نهضت‌ها
 فرآیندهای بسیج اجتماعی هدف‌داری هستند که در منطقه معینی سازمان می‌یابند و در پی نیل به اهداف
 شهری‌اند. اهداف اصلی این نهضت‌ها به زعم کاستلز عبارتند از: تقاضاهای شهری در باره شرایط زندگی و
 مصرف جمعی، تحکیم هویت محلی و فرهنگی، و کسب خودمختاری محلی و سیاسی و مشارکت شهروندی.
 این هویت‌های جدید بنا سازمان‌های مدنی شهری بنیان‌های مولد سرمایه اجتماعی هستند که می‌توانند در
 خدمت توسعه شهری قرار گیرند. نتایج پژوهشی در باره هویت در ایران، نشان می‌دهد که آنچه که در شهرهای
 ایران غالب دارد هویت‌های جمعی سنتی است که تنها به منافع خود فکر می‌کنند؛ هویت‌هایی که بر اساس خانواده،
 خویشان و سنت‌ها شکل گرفته‌اند (عبداللهی، بیتا، ۱۳۲).

بخش ویژه
بهره‌وری شهری

بهره‌وری و تخریب در ساختمان‌های مسکونی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

حمیده امکچی
پژوهشگر برنامه‌ریزی شهری

مقدمه

زمانی که به موضوعی همچون «بهره‌وری در شهر» می‌پردازیم، شاید بهتر باشد نخست معنای دقیق مورد نظرمان را از مفاهیمی همچون «بهره‌وری» تعریف کنیم، سپس در جست‌وجوی مصداق آن در شهر بگردیم. باید دید اصولاً چنین مقوله‌های معنادار است یا نه. آیا می‌توان به چیزی به عنوان «بهره‌وری شهری» به طور عام، قائل بود؟ و اصولاً کدام زیر مجموعه از حیات شهری مورد نظر ماست که «بهره‌وری شهری» را می‌خواهیم از آن وجه ارزیابی کنیم؟

شهر اساساً پدیده پیچیده‌ای است و از زیر مجموعه‌های متنوعی شکل می‌گیرد. تعداد موضوعات و مقولاتی که شهر بر سر آن جان می‌گیرد، حکایت از پیچیدگی‌های آن دارد. بدین معنا، شاید «بهره‌وری شهری» را نتوان در مفهومی کلی معنی کرد و به یافتن پاسخی جامع امیدوار بود؛ بلکه این مفهوم را باید در معنی‌داری تک‌تک اجزای تشکیل‌دهنده‌اش جست‌وجو کرد و صادر یکی از گزارگدهایش - همچون کارکرد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی - به لحاظ گزارایی و بهره‌وری‌اش سنجید. در این صورت شاید بتوان با نزدیک شدن به تعاریفی از بهره‌وری در هر یک از این لایه‌ها، به طور اجمالی از دستیابی به سطوحی از «بهره‌وری شهری» صحبت کرد.



ساختارهای شهری و مفهوم بهره‌موری

سرعت تبدیل بیشتر سکونتگاه‌های انسانی به انواع شهری آن، و اصولاً روند پرشتاب شهرنشینی، این امر را در دستور کار قرار می‌دهد که بنابه اهمیت موضوع و نقش آن در مطلوبیت‌های زندگی اجتماعی و فردی، این حوزه‌ها را به درستی بشناسیم و با تأمین این شناخت عمیق، رهیافت‌های بهبود و ارتقاء کیفی آن را فراهم سازیم. در چند دهه گذشته تحول گسترده‌ای در امر مدیریت شهری و جست‌وجوی راه‌هایی برای بهبود آن رخ داده است. تغییر عمده و اساسی در واقع در زمینه‌هایی پدید آمده است که اعتقاد داشتند به جای ابداع و ایجاد تسهیلات و امکانات و تأسیسات جدید برای تأمین نیازهای فرد در زندگی اجتماعی اش، باید تلاش شود تا از امکانات و تأسیسات موجود در هر سکونتگاه (شهر) در بیشترین و بهترین سطح کارایی بهره گرفته شود، نه اینکه به محض احساس نیاز اقدام به ساخت و برپایی یک بنا یا تسهیلات جدید برای تأمین آن گردد. این نگرش در پی پرورش مهمی پیش آمد که فراروی مدیران و متخصصان شهری قرار داشت: «آیا از کلیه امکانات و فرصت‌های موجود در شهر به‌طور بهینه استفاده می‌شود که به فکر ایجاد موارد جدید باشیم؟» این پرسش به تعبیری این مفهوم را مطرح می‌سازد که آیا از کلیه سازندهای شهری به بهترین وجه و در سطح «بهره‌موری کامل» استفاده شده است که پاسخگویی به نیازهای بیشتر را موقوف به ساخت و برپایی فیزیکی برخی موارد دیگر کنیم. بدین ترتیب این دیدگاه دستبندی به بهره‌موری را در نوعی تغییرات نرم‌افزاری می‌بیند و نه تحولات سخت‌افزاری، زیرا معتقد است تا هنگامی که از امکانات موجود در حد امکان و دست یافتن به مفهوم «بهره‌موری شهری» استفاده نشده است، نباید به ایجاد و برپایی موارد جدید دست زد. مثلاً آیا از همه فضاهای ساخته شده در شهر به عنوان فضاهای فرهنگی (به طور خاص سینما) در سطح بهره‌موری مطلوب استفاده شده است که اندیشه ایجاد سینمایی دیگری مطرح می‌گردد؟ البته دستبندی به توزیع فضایی مناسب و منطقی از موارد موجود مفروض است، زیرا تنها وضعیتی که ساخت موارد جدید را در عین عدم دستبندی به بهره‌موری مناسب از موارد موجود توجیه می‌کند، این است که حوزه‌های از شهر فاقد پوشش فیزیکی از کاربری مورد نظر ارزیابی گردد. در غیر این صورت با بهبود مدیریت بهره‌برداری از فضاهای فرهنگی - مثال مشخص در اینجا سینما - سعی می‌شود در کلیه ساعات یا زمان‌های دیگری که امکان پذیر باشد در همین کاربری (سینما) - و در غیر این صورت در کاربری دیگری که در این فضا امکان برپایی داشته باشد - از آن بهره جست. هر این صورت است که «بهره‌موری شهری» دست یافتنی تلقی می‌گردد. در مثالی دیگر، کلیه مسیرهای سرپوشیده بازارچه‌های محلی، که صحیح‌ها تا قبل از گشایش مغازه‌ها و ساعت آغاز به کار آنها بدون استفاده می‌مانند، به عنوان فضای مناسب به منظور برپایی ورزش‌های همگانی - همچون راهپیمایی، بیاده‌روی و نوبی سبک - تلقی می‌گردد و اعتقاد بر این است که مدیریت شهری مطلوب دستبندی به «بهره‌موری شهری» را در صورت سازماندهی فضاهای شهری در چنین سطحی از بهره‌برداری، عطفی می‌داند و آن را موفق ارزیابی می‌کند.

سازمان ملل در برنامه بهبود مدیریت شهری خود، بهره‌موری شهری را جست‌وجوی راه‌هایی برای توسعه همه‌جانبه ناحیه شهری به عنوان نوعی هویت فیزیکی، به همراه رشد و رونق فعالیت‌های اقتصادی آن دانسته است. به گونه‌ای که رفاه و بهبود وضعیت همه ساکنان شهر را تأمین کند (۱). رفاه و بهبود همه ساکنان نیز قطعاً در گرو افزایش بهره‌موری خواهد بود. شهرها با اینکه کلیتی فراتر از اجزای تشکیل دهنده‌شان تلقی می‌شوند، اما



موضوع بهره‌وری در شهر لزوماً نباید در این کلیت جست‌وجو شود. به تعبیری، موضوع بهره‌وری در هر یک از اجزای شکل دهنده شهر که مستقلاً و خارج از این هویت کلی شهر نیز معنی دارند، باید دنبال شود. یعنی بهره‌وری می‌تواند در کیفیت کار کرد هر یک از این اجزا جست‌وجو شود و اصولاً بهره‌وری کامل صرفاً در شرایطی دست‌یافتنی تلقی می‌گردد که همه اجزای شکل دهنده شهر در سطح مطلوبی از بهره‌وری شناخته شوند. بنابراین شاید بهتر باشد برای درک این مقوله، موضوع بهره‌وری را در یکی از زیرمجموعه‌های شهری باز شناسیم. برنامه مدیریت شهری سازمان ملل متحد، شهر و مدیریت آن را در پنج حوزه تعیین کننده و عمده تقسیم می‌کند که اهداف اساسی مدیریت شهری - یعنی بهبود شرایط کار و زندگی، تشویق توسعه پایدار اقتصادی - اجتماعی و حفاظت از فضای کالبدی و محیط شهری که در «بهره‌وری شهری» چهره می‌نماید - عملاً در این پنج حوزه اصلی متجلی می‌شود (۲):

- ۱- موضوع زمین شهری
- ۲- زیرساخت‌ها و خدمات شهری
- ۳- حمل و نقل و شبکه دسترسی
- ۴- منابع مالی
- ۵- ساختار سازمانی (تشکیلات)

در این بررسی، تلاش می‌شود صرفاً به موضوع نخست، یعنی زمین شهری و نقش آن در دستیابی به تعریفی از «بهره‌وری شهری» به عنوان یکی از مباحث پراهمیت شهری، که همانا بخش ساختمان و ساخت و سازهای شهری است، پرداخته شود.

بهره‌وری در بخش ساختمان، و نقش زمین شهری در آن

هر سکونتگاهی بر بستر پای می‌گیرد و زمین شهری نیز بستر اصلی رشد و برپایی سکونتگاه‌های شهری است. زمین بنایه و ویژگی‌های یکتای خود که آن را به صورت کالای منحصر به فردی در آورده است، نقش تعیین کننده‌ای در مدیریت و توسعه شهری دارد و به سبب همین ویژگی نقش عمده و بارزی را در دستیابی به مفهوم بهره‌وری شهری - از طریق نقشی که در اقتصاد بخش ساختمان دارد - ایفا می‌کند. شهر و کلیه کارکردهایش بر روی زمین و کاربری‌های متنوعی که در آن شکل می‌گیرد، مفهوم می‌یابد. از سوی دیگر، سهم زمین به عنوان یکی از مولفه‌های مهم تولید ساختمان را می‌توان از سهمی که در هزینه متوسط تولید هر متر مربع ساخت و ساز دارد دریافت. این امر بنایه ساختار اقتصادی کشورمان در مقایسه با بسیاری از کشورهای، بالاست و در سال‌های اخیر هم به میزان زیادی افزون‌تر از قبل شده است؛ و این نکته‌ای است که بر آنچه پیش‌تر ذکر شد تأکید می‌کند (جدول شماره ۱).

جدول شماره ۱: سهم هزینه زمین در تولید ساختمان (مسکن) در تهران (درصد)

سال	هزینه زیر بنا	هزینه زمین
۱۳۶۰	۶۸	۳۲
۱۳۶۲	۵۰	۵۰
۱۳۶۴	۴۹	۵۱
۱۳۶۶	۴۹	۵۱
۱۳۶۸	۴۸	۵۲
۱۳۷۰	۲۷	۷۳
۱۳۷۲	۳۳	۶۷
۱۳۷۴	۲۲	۷۸
۱۳۷۶	۲۵	۷۵
۱۳۷۸	۳۱	۶۹

باید از امکانات و تأسیسات موجود در هر سکونتگاه (شهر) در بیشترین و بهترین سطح کارایی بهره گرفته شود، نه اینکه به محض احساس نیاز اقدام به ساخت و برپایی یک بنا یا تشکیلات جدید گردد

جدول شماره ۲: سهم بخش مسکن از تشکیل سرمایه ناخالص داخلی (میلیارد ریال)

سال	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی (به قیمت ثابت سال ۱۳۵۳)	تشکیل سرمایه در بخش مسکن	در صد سهم بخش مسکن
۱۳۴۵	۱۶۸	۵۸/۴	۳۴/۵۳
۱۳۵۰	۳۳۴/۹	۸۴/۰	۲۵/۰۸
۱۳۵۵	۱۱۸۱/۲	۳۷۹/۷	۳۳/۶۸
۱۳۶۰	۵۶۲/۸	۱۷۸/۴	۳۱/۷۷
۱۳۶۵	۴۶۵/۴	۱۹۱/۳	۳۹/۱۲
۱۳۷۰	۴۷۲/۵	۱۳۳/۹	۲۸/۳۲

مأخذ: سالنامه‌های آماری - مرکز آمار ایران

عمر مفید ساختمان‌های مسکونی کشور بسیار کوتاه است. این روند برخلاف افزایش فراوانی است که در مصرف مصالح پر دوام در ساخت و سازهای شهری جریان دارد و به طور طبیعی افزایش دوام و عمر طولانی‌تری را مورد انتظار می‌سازد

فضاهایی که ساخت و سازهای شهری در آنها صورت می‌گیرد معمولاً بیش از نیمی از سطح شهرها را می‌پوشانند (۳). این گونه اراضی با ساختمان‌های متنوع و کاربری‌های گونه‌گون اشغال شده و حیات و رونق اقتصادی - اجتماعی شهر به وجود آنها پیوند خورده است. از سوی دیگر سهم بسیار عمده بخش ساختمان در تشکیل سرمایه ملی نیز بر این امر اشاره و بر آن تأکید دارد بنابراین یکی از وجوه بسیار پراهمیت در دستیابی به سطح مطلوبی از بهره‌وری شهری، عملاً رسیدن به بهره‌وری مطلوب در بخش تولید ساختمان‌های شهری است. این امر هم به سبب سهمی است که از سرمایه‌های ملی در اختیار دارد و هم نقش که در کالبد و بیکره شهر در مفهوم کلی خود دارد.

کشور ما دارای رشد جمعیت بسیار بالایی است و به همین سبب نیز همیشه تقاضا برای ساختمان و مسکن در آن در سطح بالایی قرار دارد. این تقاضا هم برای مسکن به عنوان سرپناه و محلی برای زندگی و هم برای سایر ساختمان‌های شهری - همچون مدارس، ادارات، بناهای ورزشی و فرهنگی و نظایر اینها - وجود دارد و برای تأمین این نیاز فزاینده باید موجودی ساختمان برای دوره‌های طولانی‌تر قادر به پاسخگویی و برآوردن آن نیاز باشد. از سوی دیگر چنین سهمی از سرمایه‌های ملی که در بخش ساختمان تعریف می‌شوند باید متناسب با سهم‌شان از اقتصاد ملی کارایی داشته باشند؛ چرا که مؤلفه‌های تولید - مثل نیروی انسانی، سرمایه، ماشین‌آلات، مصالح، تکنولوژی و زمین - به قیمت کاهش سهم سایر بخش‌های اقتصادی به بخش ساختمان و مسکن انتقال می‌یابند و به همین خاطر لازم است که حداقل به اندازه سهم‌شان از این منابع، در بهره‌وری اقتصادی ملی نیز شریک باشند.

در فعالیت‌های ساختمانی مربوط به اکتیه شهری، ساختمان‌های مسکونی اصولاً سهم عمده‌ای دارند، و حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد از ساختمان‌های شهری را بناهای مسکونی تشکیل می‌دهند. آمار پروانه‌های صادر شده ساختمانی نیز حدود ۹۰ تا ۹۵ درصد را برای بنای مسکونی، و سهم اندکی را برای سایر انواع بناهای شهری مثل بناهای اداری، تجاری، آموزشی، فرهنگی و بهداشتی و مانند اینها نشان می‌دهد (۴). اما به رغم چنین سهم عمده‌ای از سرمایه‌گذاری‌های بخش ساختمان که نصیب بخش مسکن می‌گردد (جدول شماره ۲)، شاخص‌های مربوط به این زمینه هنوز به سطح ارضا کننده‌ای نرسیده است. به عنوان نمونه شاخص خانوار هر واحد مسکونی در کشور ما، هنوز بسیار بالاتر از شاخص هدف گذاری شده ۱/۱ خانوار بر واحد مسکونی است (۵). چنانکه طبق اطلاعات موجود در طی ۴ دهه گذشته این شاخص در نواحی شهری کشور از ۱/۴ تا ۱/۲ در نوسان بوده است. بدین تعبیر همیشه عرضه واحدهای مسکونی نسبت به تقاضای موجود در بازار دارای نوعی تأخیر بوده و هیچ‌گاه امکان ارضای کامل این تقاضا فراهم نیامده است. یعنی موجودی مسکن کفاف تقاضای موجود برای تأمین سرپناه را نمی‌کند. از سوی دیگر رشد شدید جمعیت در کشورهایی نظیر ایران، همیشه این تقاضا را در حال

**تصمیم به تخریب ساختمان در کشورمان نه به سبب پایان
«عمر فیزیکی» بنا، بلکه به سبب پایان «عمر اقتصادی» بنا و
می‌دهد، که سازوکار فعال کننده آن اقتصاد زمین شهری است**

افزایش نگاه می‌دارد و سرمایه‌ها تقابل تقاضا و فراهم آوردن فرصت پاسخگویی به آن را مهیا نمی‌سازد. در این شرایط حفظ و نگهداشت موجودی مسکن برای دوره‌های طولانی‌تر به منظور پاسخگویی به نیاز مردم به سرپناه راه‌حلی طبیعی به نظر می‌رسد. این الزامی است که در صورت تأمین شرایط دستیابی به سطح بهره‌وری لازم در بخش مسکن، دست‌یافتنی می‌نماید. این امر با توجه به سهم عمده‌ای که بخش مسکن از سرمایه‌های ملی - و در کنار آن انتقال سایر مؤلفه‌های تولید به این بخش - در اختیار دارد، از حیث اقتصادی نیز توجیه شدنی است. متأسفانه به رغم چنین شرایط روشن و انکارناپذیری که در مورد لزوم حفظ تولیدات بخش مسکن و ساختمان برای دستیابی به سطحی متناسب از بهره‌وری شهری وجود دارد، بررسی‌های انجام شده در زمینه روند تخریب در ساختمان‌های مسکونی نشان می‌دهد (۶) که عمر مفید ساختمان‌های مسکونی کشور بسیار کوتاه است. این

جدول شماره ۳: سهم مصالح بر حسب دوام در ساخت وسازه‌های شهری (درصد)

سال	مصالح کم دوام	نیمه بادوام	بادوام
۱۳۲۵	۴۱/۳	۲۵/۷	۳۳/۰
۱۳۵۵	۲۸/۲	۱۹/۹	۵۱/۹
۱۳۶۵	۱۱/۰	۱۴/۹	۷۴/۱
۱۳۷۵	۳/۴	۲/۴	۹۴/۱

مأخذ: آمارگیری نفوس و مسکن، مرکز آمار ایران، ۱۳۷۵

• تعریف دوام در این بررسی، بر اساس انواع مصالح قابل طبقه‌بندی در مقوله تخریب به دست داده شده است.

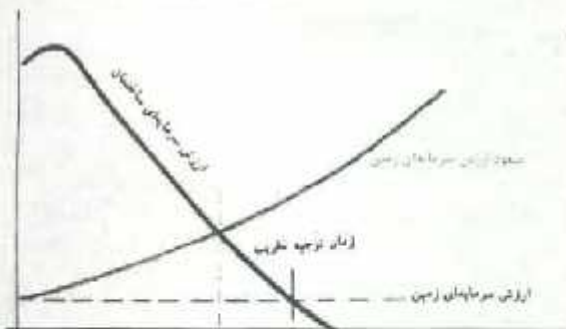
روند برخلاف افزایش فراوانی است که در مصرف مصالح بر دوام در ساخت و سازهای شهری جریان دارد (جدول شماره ۳) و به طور طبیعی افزایش دوام و عصر طولانی‌تری را مورد انتظار می‌سازد. اما متأسفانه آنچه در عرصه‌های شهری ملاحظه می‌شود تخریب‌های سنگین در بخش ساختمان، به ویژه در انواع بناهای مسکونی است که حتی از نگاه افراد غیر متخصص نیز پنهان نمی‌ماند و فرورختن ساختمان‌ها در عین استحکام و دوام نگرانی‌هایی را در بیننده بر می‌انگیزد.

در کشورمان هر روزه در نقاط مختلف شهر، شمار زیادی از ساختمان‌ها، به رغم دوام و استحکام خود، اصاح فعالیت‌های تخریبی برای آنها در پی می‌گردند. به کار گرفتن انواع وسایل و ابزارهای سنگین برای درهم شکستن مقاومت بنا در پروسه تخریب، نشان دهنده میزان دوام بنا و به تعبیری عمر باقی مانده در این ساختمان‌هاست، که اصاح تخریب‌های رودرس می‌گردند و از چرخه فعالیت و حیات شهری خارج می‌شوند. بناهایی که با توجه به مصالح بادوام به کار رفته در آنها و تکنولوژی مدرن مورد بهره‌گیری در ساخت و برپایی شان، عمر و بقای بیشتری در موجودی ساختمان کشور از آنها انتظار می‌رود، که برآورده نمی‌شود. این امر هنگامی نگرانی بیشتری ایجاد می‌کند که عمر مفید بنا در کشور ما در عقیسه با کشورهای دیگر که شرایط مشابه دارند نیز کمتر است.

نکته‌ای که می‌تواند در مورد عمر نسبتاً کوتاه ساختمان در کشورمان و خروج زود هنگام ساختمان‌ها از موجودی مسکن افزود، این است که در چنین شرایطی سهم عمده‌ای از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده باید برای تولید ساختمان‌هایی اختصاصی یابد که فقط صرف جایگزین شدن موارد تخریب شده می‌گردند، در حالی که در صورت باقی ماندن این بناها در سبد موجودی برای دوره مورد انتظار (به نسبت دوام مصالح به کار رفته در آنها)، سرمایه‌گذاری‌های جدید می‌تواند، صرف پاسخگویی به نیازهایی گردد که در نتیجه رشد جمعیت، یا سایر سازوکارهایی که منجر به تقاضای جدید برای مسکن یا سرپناه می‌شود، به وجود می‌آید (۷). در چنین صورتی با فراهم آمدن فرصت افزایش عرصه، به تقاضاهای بیشتری پاسخ گفته می‌شود و فرصت بهبود شاخص‌های مربوط نیز فراهم می‌آید و دستیابی به سطحی که به طور مثال برای شاخص خالص بر واحد مسکونی تعیین گردیده است بیشتر می‌گردد. در واقع این نقطه‌ای است که مفهوم «بهره‌وری شهری» در مقوله پراهمیتی چون ساختمان و مسکن معنی‌دار می‌گردد و «بهره‌وری شهری» در این قالب دست‌یافتنی می‌نماید.

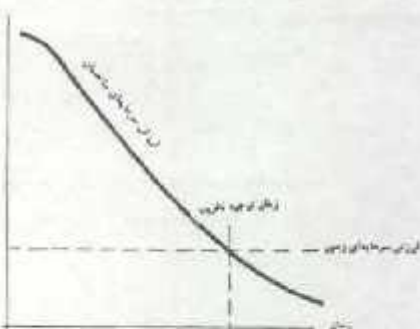
آنچه در این بررسی اهمیت می‌یابد، لحاظ کردن ویژگی‌های هر کشور با توجه به ساختارهای خاص آن است که در بحث «بهره‌وری شهری» نباید از آن غافل بود. به طور مثال در مورد همین مسئله خاص، یعنی عمر مفید ساختمان و طول دوره‌ای که ساختمانهای مسکونی در موجودی (Stock) کشور به تأمین سرانه مردم می‌پردازند، در کشور ما در قالب و چارچوب خاصی طرح می‌گردد که محتملاً می‌تواند با کشورهای دیگر کاملاً متفاوت باشد. در همین زمینه می‌توان به شواهدی که در کشور آمریکا پیش آمده اشاره کرد. در این کشور در دوره‌هایی دستور به تخریب و پاکسازی بخشی از محله‌های شهری داده می‌شود و بناها بشون در نظر گرفتن سال‌های باقی مانده از عمر مفیدشان اسماج تخریب‌های پیش‌رس قرار می‌گیرند و مجدداً با ساخت و سازهای جدید، محله نوسازی می‌گردد. در پی این حرکت، اهداف گونه‌گونی بیان گردیده، که از این قرار است: از میان برداشتن ساختمان‌هایی که استانداردهای امروزی زندگی شهری را برآورده نمی‌کنند، حذف واحدهای مسکونی فاقد تاسیسات و تجهیزات لازم برای تأمین زندگی یک خانوار مدرن، افزایش کارایی محله‌های شهری با رعایت ضوابط جدید شهری، و مواردی مشابه که در بسیاری از برنامه‌نویساری و بهسازی بافت‌ها می‌توان مشاهده کرد. اما یکی از مواردی که در این گونه تخریب‌ها به آن اشاره می‌شود، موضوع فعال نگه داشتن و رونق دادن به بخش ساختمان و ایجاد تحرک سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به منظور ایجاد اشتغال است. بدین تعبیر، در یک کشور تخلیه زودرس موجودی - هنگامی که بازار عرضه اشباع شده است - راه حلی برای دستیابی به «بهره‌وری

شکل ۱



شکل شماره ۱: زمان توجیه اقتصادی تخریب با توجه به موقعیت نوع ارزش زمین و ساختمان

شکل ۲



شکل شماره ۲: توجیه پذیری در زمان A به سبب عمود تابع ارزش سرمایه‌های زمین و وقوع زودرس تخریب به میزان A

شهری» از طریق ایجاد اشتغال به حساب می‌آید، در حالی که در کشور دیگری چنین شرایطی (یعنی دست زدن به تخریب زودرس) برخلاف شرایط لازم برای دستیابی به سطح مطلوب بهره‌وری تلقی می‌شود. البته در مورد کشورهای مانند آمریکا نباید از یاد برد که رشد جمعیت در آنها تثبیت گردیده است و بنابراین سطح تقاضا چندان بالا نیست که عرضه مسکن تبدیل به دغدغه‌ای نگران کننده گردد. از سوی دیگر سهم بخش مسکن از تشکیل سرمایه ملی چندان بالا نیست که خارج شدن سریع از چرخه بهره‌وری غیراقتصادی جلوه کند.

به هر حال رفتارهایی مشابه آنچه که بعضاً در آمریکا به صورت پاکسازی و تخریب پیش‌رس نمود می‌یابند، با هر هدفی که توجیه گردد، از آنجا که بر مجموعه‌ای از اهداف کلان توسعه شهری همان کشور انطباق دارد، باید در چارچوب آرمان‌های اقتصادی - اجتماعی همان کشور عین «بهره‌وری» ارزیابی شود؛ لکن همین امر طبیعتاً با شرایط کشور ما تفاوت‌های ماهوی دارد.

بررسی‌های انجام شده در مطالعاتی که تحت عنوان «روند استهلاک و تخریب در ساختمان‌های مسکونی کشور» در سال ۱۳۷۲ صورت پذیرفت، نشان داد که تخریب در ساختمان‌ها به طور کلی به چهار علت اصلی رخ می‌دهد که عبارتند از:

- ۱- روند تدریجی استهلاک در ساختمان
- ۲- سوانح طبیعی و حوادث محیط مصنوع
- ۳- تغییر در مسائل اجتماعی - فرهنگی
- ۴- مسائل اقتصادی و اقتصاد زمین شهری

در کشور ما از میان این چهار گروه یاد شده، مسائل اقتصادی زمین بسیار مؤثرتر و تعیین کننده‌تر از موارد دیگر دخیل اند؛ و در واقع روند تخریب در ساختمان‌های مسکونی کشور «با اعمدات» همین مؤلفه رقم می‌زند. بدین تعبیر، تصمیم به تخریب ساختمان در کشورمان نه به سبب پایان «عمر فیزیکی» بنا، بلکه به سبب پایان «عمر اقتصادی» بنا رخ می‌دهد، که سازو کار فعال کننده آن اقتصاد زمین شهری است. در چنین شرایطی بنا در عین استحکام و دوام و حفظ شرایط مطلوب فیزیکی خود، به سبب پایان عمر اقتصادی‌اش فرو ریخته می‌شود. اما پایان عمر اقتصادی بنا در چه شرایطی فرا می‌رسد؟ یافته‌های تحقیق پیش گفته نشان می‌دهد که پایان عمر

هر نوع مداخله در بازار عرضه و تقاضای زمین شهری باید با مدیریتی خردمندانه هدایت گردد. در همین زمینه مشخصاً می‌توان به بخش عرضه زمین شهری که در حوزه مسئولیت مدیریت‌های شهری است،

اشاره کرد

اقتصادی بنیاد علی که در دو موضوع زیر خلاصه شده است رخ می‌دهد، به تعبیر بهتر، مؤلفه‌های زیر که موقعیت توابع ارزش زمین و ساختمان را نسبت به یکدیگر تعیین می‌کنند، روند تخریب در ساختمان را رقم می‌زنند. در واقع هر گاه تابع ارزش ساختمان نسبت به تابع ارزش زمین فروافتد، تخریب به لحاظ اقتصادی توجیه‌پذیر می‌گردد (شکل شماره ۱). این دو مؤلفه عبارتند از: (الف) کاهش ارزش ساختمان؛ (ب) افزایش ارزش زمین. کاهش ارزش ساختمان را به طور کلی باید حرکت نزولی تابع ارزش بنا دانست که به طور طبیعی در روندی از استهلاک بروز می‌کند. اما سرعت یافتن این حرکت نزولی در واقع تسریع غیرطبیعی در کاهش ارزش ساختمان ارزیابی می‌شود و این سرعت گرفتن نیز به علل مختلف رخ می‌دهد. موارد مربوط به کاهش ارزش ساختمان را می‌توان در نمونه‌های زیر خلاصه کرد:

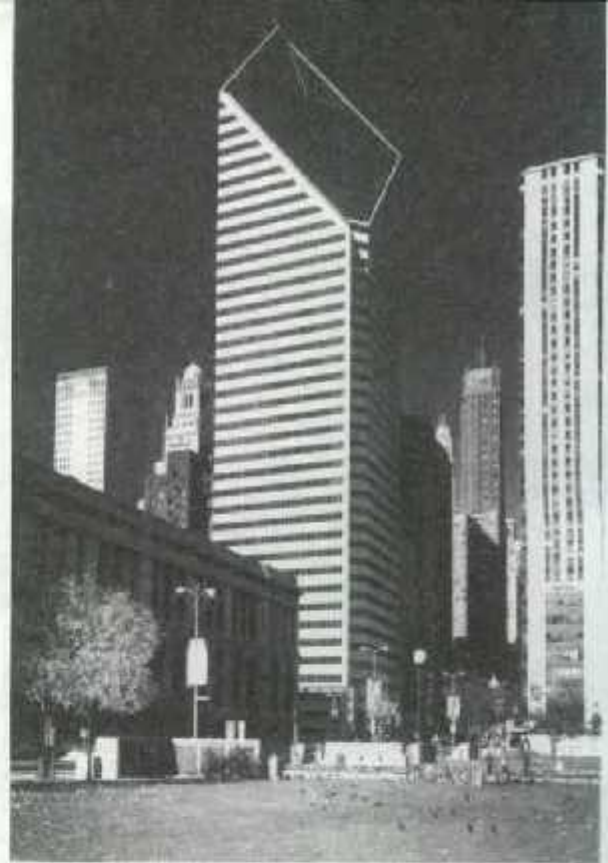
- رخنه سریع‌تر عوامل استهلاک به سبب عوامل غیرطبیعی.
 - منسوخ شدن اقتصادی (illuminis - obsolescence) به سبب تغییر کاربری‌های شهری.
 - از شدافتادگی به سبب تغییر الگوهای رایج زندگی، مانند تبدیل خانوار گسترده به هسته‌ای.
 - تغییر در سیستم‌های تأسیسات ساختمان و نیاز به تغییر کلی آنها.
 - تغییر در الگوهای رایج معماری و منسوخ شدن بنا به سبب تغییر الگوهای رایج معماری.
- حوادث مؤثر در افزایش ارزش زمین را نیز که در واقع موجب صعود تابع ارزش زمین می‌شوند، باید مؤلفه‌هایی دانست که با دخالت در این روند، معادلات موجود بین تابع ارزش زمین و تابع ارزش ساختمان را دچار تحوّل می‌سازند. این مؤلفه‌ها عبارتند از:
- تغییر در کاربری اراضی که موجب ارزش یافتن اراضی در کاربری جدید می‌شوند.
 - افزایش تراکم ساختمانی که بهره‌گیری از زمین در ساخت با تراکم بیشتر را توجیه می‌کند.
 - ارائه تأسیسات و تسهیلات شهری به حوزه‌هایی که قبلاً فاقد آن بودند.
 - اجرای طرح‌های بهسازی و بازسازی در بافت‌های قدیمی و یا فرسوده که مرغوبیت بافت را افزایش می‌دهد.
 - مجاز شدن امر تفکیک و واگذاری در اراضی‌ای که قبلاً این اجازه را نداشتند.
 - گسترش محدوده قانونی و ورود بخشی از اراضی به داخل محدوده که آنها را واجد دریافت امتیازات داخل محدوده می‌گرداند.

هر گاه تابع ارزش ساختمان نسبت به تابع ارزش زمین فروافتد، تخریب به لحاظ اقتصادی توجیه‌پذیر می‌گردد

موارد مؤثر در افزایش ارزش زمین که معادلات موجود بین تابع ارزش زمین و تابع ارزش ساختمان را دچار تحوّل می‌سازند عبارتند از:

- تغییر در کاربری اراضی
- افزایش تراکم ساختمانی
- ارائه تأسیسات و تسهیلات شهری
- اجرای طرح‌های بهسازی و بازسازی
- مجاز شدن امر تفکیک و واگذاری
- گسترش محدوده قانونی

کلیه مواردی که بر شمرده شد، عملاً ساز و کاری را فراهم می‌سازند که به موجب آن زمین نسبت به قبل افزایش می‌یابد و در قالب آن تابع ارزش زمین روندی صعودی را طی می‌کند و با سرعت یافتن صعود این تابع موقعیتی فراهم می‌آید که تابع ارزش زمین در زمانی زودتر از شرایطی که به طور طبیعی می‌توانست رخ دهد، تابع ارزش ساختمان را قطع می‌کند و از آن در می‌گذرد. در این شرایط تخریب چندین سال زودتر از قبل، از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر می‌گردد (شکل شماره ۲). یعنی پس از رسیدن به این نقطه دیگر نگره داشتن ساختمان



توجیه اقتصادی ندارد، مگر اینکه به خاطر سایر ملاحظات از جمله ارزش های فرهنگی - اجتماعی (یادمانی) برای حفظ آن و جلوگیری از تخریبش تلاش شود بناهای ارزشمند تاریخی که فارغ از اثربخشی این گونه معادلات و توجیهات اقتصادی حفظ می شوند و باقی می ماند، از آن جمله اند. از آنجا که این موارد اساساً شرایط متفاوتی دارند، به سبب همین شرایط استثنایی نیز تعمیم پذیر نیستند و الگوی عمومی همان است که ذکر گردید. بنابراین موقعیت تابع ارزش زمین و ساختمان نسبت به یکدیگر، ساز و کار و کاری است که عملاً طول عمر مفید و دوره بهره‌وری ساختمان‌ها و بناهای مسکونی را در موجودی کشور رقم می زند و بدین تعبیر می توان وجه مهمی از «بهره‌وری شهری» در ساخت و سازهای شهری را در آن فرایند جست‌وجو کرد. در این چارچوب «بهره‌وری شهری» در بخش ساختمان و به ویژه بناهای مسکونی، مشروط به برقراری موازنه‌های منطقی بین ارزش سرمایه‌های زمین و ارزش سرمایه‌های ساختمان موجود در آن زمین خواهد بود. بدین ترتیب هرگونه تصمیم‌گیری در حوزه مدیریت شهری که این موازنه را برهم ریزد موجب فعال شدن سیستمی می گردد که تخریب‌های پیش‌رسی را توجیه‌پذیر می‌سازد در نتیجه موجب مخدوش شدن الگویی می‌گردد که «بهره‌وری شهری» در آن قالب تعریف می‌شود.

در شرایطی همچون ایران، از یک سو سهم عمده سرمایه‌گذاری‌ها در بخش ساختمان، و از سوی دیگر رشد بالای جمعیت که تقاضا را همیشه در سطحی بالا نگاه می‌دارد، باعث می‌شود بهره‌وری مطلوب شهری هنگامی دست‌یافتنی گردد که موجودی مسکن متناسب با دوام مصالح به کار رفته در آن دوره‌های مناسب امکان تأمین سرپناه شهروندان را فراهم سازد و دستیابی به شاخص‌های موردنظر برنامه را در این زمینه ممکن گرداند. این امر طبیعتاً با مدیریت صحیح مؤلفه‌های مؤثر در این روند به دست می‌آید. موضوع زمین شهری و مدیریت این عرصه عملاً امکان مداخله‌های مؤثر برای افزایش «بهره‌وری شهری» در این بخش را فراهم می‌سازد.

با توجه به اهمیت و نقش اقتصاد زمین شهری در این فرایند، هر نوع مداخله در بازار عرضه و تقاضای زمین شهری باید با مدیریتی خردمندانه هدایت گردد تا تأثیرات نامطلوب مداخلات اندیشیده نشده تحت کنترل درآید. در همین زمینه مشخصاً می‌توان به بخش عرضه زمین شهری که در حوزه مسئولیت مدیریت‌های شهری است، اشاره کرد. با توجه به مؤلفه‌های پیش‌گفته افزایش ارزش زمین، هر نوع تصمیم‌گیری در حوزه‌های شهری که یا تغییر کاربری موجب افزایش ارزش نسبت به قبل شود، یا زمین با اجازه افزایش تراکم دارای مرغوبیت بیشتری گردد، طبیعتاً این ساز و کار فعال می‌شود. همچنین ارائه تأسیسات و تسهیلات شهری به حوزه‌ای که قبلاً فاقد آن بوده است، یا اجرای طرح بهسازی در بافت‌های قدیمی و فرسوده که مرغوبیت بافت را افزایش می‌دهد، و یا اجازه تفکیک و واگذاری، و همچنین گسترش محدوده قانونی شهر که اراضی جدیدی را دارای شرایط دریافت خدمات و امکانات شهری می‌گرداند، همگی امتیازاتی هستند که شرایط اراضی شهری را نسبت به قبل متحول می‌سازند و در آنها توان‌های نهفته جدیدی را فعال می‌گردانند، که افزایش ارزش اقتصادی شان نسبت به قبل طبیعی‌ترین و بیش‌بینی‌شدنی‌ترین تعبیر در آنها به حساب می‌آید. در این شرایط برنامه‌ریزان و مدیران شهری نباید نسبت به تبعات تصمیم خود ناآگاه باشند یا با بی‌تفاوتی از آن درگذرند.

واقعیت این است که تصمیماتی از نوع یاد شده در عرصه مدیریت توسعه شهری، امری اجتناب‌ناپذیر است و در واقع گریزی از آن نیست. اما اشاره این بررسی و تأکید آن بر این نکته است که مدیران شهری با توجه به پیامدها و تبعات تصمیمات‌شان، که اساساً همگی از ابزارهای هدایت توسعه شهر نیز هستند، عمل کنند و یا آگاهی از تأثیرات و پیامدهای هر یک از تصمیمات و توجه به راهکارهای کنترل‌کننده تأثیرات مخرب هر یک دست‌به‌تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در این عرصه‌ها بزنند. اینان در این صورت از آسیب‌های متعاقب درامان خواهند بود و بدین ترتیب دستیابی به بیشترین «بهره‌وری شهری» در این بخش - یعنی ساخت و سازهای مسکونی شهر - دست‌یافتنی خواهد شد.

زیربنی‌ها

1- Improvement of Municipal Management, UNCHS, Nairobi, 1993, P.1
2- Ibid, P. 10

۴- طبق اطلاعات موجود سطح ساخت شده شهرها در آنها ساختمان‌هایی برپا می‌گردند از حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد نسبت به فضاهای باز ساخته شده در نوسان است.
۵- رجوع شود به آمار و داده‌های سازمانی صادره از سوی شهرداری‌ها - مرکز آمار ایران
۶- در کشورهایی توسعه یافته ضریب اختلاط بر هر واحد مسکونی رده عنوان مشخص معلومه از قبیل این کشورها در برخی از کشورها به سبب افزایش تولید مسکن این ضریب به قدری بالا نقل یافته و به ازای هر خانوار بیش از ۱۰ واحد مسکونی موجود است. مثال کشورهایی سوئد، نروژ و دانمارک.

۷- حسد امکنی - روند استهلاک و تخریب در ساختمان‌های مسکونی کشور - سازمان ملی زمین و مسکن ۱۳۷۷
۸- برای توضیح بیشتر، کد حسد، امکنی به چگونگی تبدیل هر نوع تخریب ساختمان‌های مسکونی، حاد، متوسط، سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۳۷۹

مقدمه

با تشکیل شوراهای اسلامی شهرها به عنوان ابزاری در جهت مشارکت مردم در مدیریت شهری، وظایف شهرداری‌ها به عنوان متولی ارائه خدمات شهری به شهروندان، به ارائه حداقل خدمات محدود نمی‌گردد و شهرداری‌ها می‌بایست در جهت ارائه خدمات هر چه متنوع‌تر و همچنین بهبود مستمر در کیفیت ارائه خدمات شهری گام بردارند.

این رویکرد ضرورت تحول در نظام مدیریتی شهرداری‌ها و استقرار سیستم‌های مدیریت کیفیت را بیان می‌دارد. مقاله حاضر به تشریح مدیریت کیفیت جامع (TQM) مشکلات ساختاری موجود در سازماندهی اداری شهرداری‌ها، مدل تحول و سازوکارهای تحول در شهرداری‌ها می‌پردازد.

الف- مدیریت کیفیت جامع چیست

مدیریت کیفیت جامع (TQM) یکی از کامل‌ترین و گسترده‌ترین فلسفه‌های مدیریتی است که به نحو شایسته‌ای مباحث کیفیت و رضایت مشتری را در بردارد. در دنیای امروز که از یک سو رقابت‌های ملی و منطقه‌ای و بین‌المللی بسیار شدید و تنگاتنگ است، و از سوی دیگر تغییرات و تحولات در فن آوری، نیاز بازار، نیاز مشتریان، نیاز مردم و مانند اینها، شکلی بسیار سریع و پرشتاب به خود گرفته است، مسلماً تجزیه و تحلیل، شناخت صحیح و به کارگیری مناسب مباحثی از قبیل مدیریت کیفیت جامع می‌تواند بسیار راهگشا و مؤثر باشد. از نکات برجسته و ممتاز بحث مدیریت کیفیت جامع این است که بسیاری از فنون و روش‌های مرتبط با مسائل مدیریتی و کیفیتی را به طور جامع و با تلفیقی مناسب و به صورت یکپارچه در خود جای داده است. از جمله این فنون و روش‌ها می‌توان به کار گروهی، مشارکت کارکنان، بهبود مستمر، آموزش و نظایر اینها اشاره کرد. در واقع TQM به مدیریتی اطلاق می‌شود که به طور کامل متعهد به کیفیت بالای نتایج کار و بهبود مستمر در تمامی ابعاد کار، سازمان و با عظیبات است.

یکی از کامل‌ترین و جامع‌ترین تعاریفی که تاکنون برای TQM ارائه گردیده است، و تقریباً کلیه اجزاء مهم و مشترکی را که سایر تعاریف TQM در بردارند پوشش می‌دهد، عبارت است از: «فلسفه‌ای مدیریتی که در برگیرنده کلیه فعالیت‌هایی است که براساس آن نیازها و

استقرار مدیریت کیفیت جامع

راهکار تحول نظام اداری شهرداری‌ها

محمد پورید

کارشناس ارشد جهندی صنایع - گرایش
سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی

انتظارهای مشتریان، جامعه و اهداف سازمان در بالاترین کارایی و اثربخش‌ترین و کارآمدترین شکل و به گونه‌ای مقرون به صرفه، به وسیله پیشینه کردن توان کارکنان در جهت بهبود مستمر، برآورده می‌گردد.

در ادامه، براساس این تعریف، جوانب مختلف T.Q.M. به اختصار بررسی می‌گردد:

۱- فلسفه مدیریتی: این بدان معنی است که T.Q.M. نوعی فلسفه - آن هم از نوع کلان و مدیریتی - است و جنبه راهبردی برای سایر ابزارها (۲)، روش‌ها و فنون مرتبط با مباحث کیفیت دارد.

۲- در برگیرنده کلیه فعالیت‌های سازمان: این مفهوم در تعامی از کارکنان سازمان جاری است و تنها به یک بخش یا بخش‌هایی خاصی از سازمان محدود نمی‌گردد.

۳- نیازها و انتظارهای مشتری: همان گونه که در تعریف کیفیت - مورد نظر مؤسسه بین‌المللی استاندارد (ISO) (O) - به نیازهای صریح و تلویحی مشتری اشاره می‌شود، در تعریف T.Q.M. نیز نیازها و انتظارهای مشتری مورد توجه قرار می‌گیرد.

۴- اجتماع: در T.Q.M. تنها به نیازهای مشتریان بلکه به نیازها و انتظارهای اجتماع نیز توجه شده است. در اینجا است که مسائل قرا سازمانی - نظیر مسائل زیست محیطی، فرهنگی و سایر مسائل مشابه - نیز در بحث T.Q.M. مورد توجه قرار می‌گیرد.

۵- اهداف سازمان: اگر چه رضایت مشتری اصلی‌ترین هدف T.Q.M. است ولی تنها هدف نیست بلکه علاوه بر آن، اجتماع و اهداف خود سازمان نیز مد نظر قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، این سه محور یا یکدیگر در تعامل اند و بنا به مأموریت سازمان و شرایط حاکم بر جامعه و بازار ممکن است یکی از آنها اهمیت بیشتری بیابد.

۶- کارایی و اثربخشی: در این قسمت از تعریف T.Q.M. به دو اصل و محور بسیار مهم که بدون در نظر گرفتن آنها نه تنها T.Q.M. به عنوان ابزار بسیار کارآمد مدیریتی و کیفیتی، بلکه اصولاً هیچ برنامه و روشی از روش‌های مدیریتی و غیر مدیریتی موفق نخواهد بود، اشاره شده است.

تعریف کلی کارایی (۳) عبارت است از به دست آوردن حداکثر خروجی به ازای حداقل ورودی. مفهوم اثربخشی (۴) به توانایی در جذب و نگهداری مشتریان و یا انجام صحیح کارها اشاره دارد. در واقع منظور از کارایی انجام صحیح کارها، و منظور از اثر بخشی انجام کارهای صحیح است.

۷- پیشینه کردن توان کارکنان: این بدان معنی است که اصلی‌ترین روش دستیابی به کارایی و اثربخشی و مقرون به صرفه بودن کار، عبارت است از حداکثر کردن توان بالقوه کارکنان و نیز استفاده از حداکثر توانایی‌های آنها.

از جمله فنون و روش‌هایی که در جهت این امر مورد استفاده قرار می‌گیرند، عبارتند از کار گروهی (۵)، مشارکت کارکنان (۶)، قدرت بخشی به کارکنان (۷)، ایجاد انگیزش (۸) و آموزش.

۸- بهبود مستمر: این بدان معنی است که در T.Q.M. به مفهوم بهبود مستمر و درس گرفتن مداوم از تجربیات گذشته به طور سیستماتیک نگریسته شده است، البته در T.Q.M. به نظر می‌رسد که موضوع بهبود مستمر بیشتر ناظر بر بهبودهای کوچک و مستمر است، و نه بهبودهای جهشی و یا گام‌های بلند.

ب- دیدگاه حاکم بر سازماندهی اداری شهرداری‌ها و مشکلات ساختاری آنها

پایگاه فکری اصلی سازماندهی در شهرداری‌ها بر مدیریت کلاسیک به محتوای فکری مدیریت علمی تیلور (۹) استوار است که دارای محوریت و طبیعت درون‌گرا و وظیفه‌گراست. در این نحوه فکر که هدف یا اهدافی برای سازمان تعریف می‌شود، سازمان این گونه شکل می‌گیرد که معمولاً رسالت‌ها، سیاست‌ها، استراتژی و روش‌های کلی عمل و شکل سازمانی مدیریت ارشد در قالب کلیات به تصویب مراجع قانونی می‌رسد سپس فعالیت سازماندهی در قالب ساده‌بخشی تخصصی دنبال می‌شود و سلسله مراتب اداری بر حسب تعاریف عمومی از پیش تعیین شده و اعلام شده مانند معاونت، اداره کل، اداره و دایره بیکر بندی می‌گردد. هر شعبه از فعالیت‌ها

ویژگی‌های سازمان‌های سنتزی بر مدیریت فعالیت	ویژگی‌های سازمان‌های فعالیت - شهرداری
اهداف کلی سازمان در سطح کلان مطابق قانون انجام می‌دهند.	اهداف کلی سازمان در سطح کلان مطابق قانون انجام می‌دهند.
اهداف جزء سازمان در قلمرو محصولات سازمان تعریف می‌کند.	اهداف جزء و امور سازمان در قالب وظایف سازمان تعریف می‌کند.
این سازمان‌ها دارای برنامه ریزان هستند و وظایف از روی رضایت مشتری واجب‌کنند.	این سازمان‌ها دارای برنامه ریزان هستند و وظایف از روی رضایت مشتری واجب‌کنند.
افراد وقت مزمن هستند و انجام وظایف در وقت تکلیف آنهاست.	افراد وقت مزمن هستند و انجام وظایف در وقت تکلیف آنهاست.
سازمان‌ها در تعیین و تصویب نمودار تشکیلاتی و تعریف پست سازمانی از طریق دستگاه‌های بیرون سازمانی انجام می‌دهند.	سازمان‌ها در تعیین و تصویب نمودار تشکیلاتی و تعریف پست سازمانی از طریق دستگاه‌های بیرون سازمانی انجام می‌دهند.
افراد در تعریف شرح شغل، شرح وظایف و روش کار نقش ندارند.	افراد در تعریف شرح شغل، شرح وظایف و روش کار نقش ندارند.
افراد به خود با اعتماد ساختار سازمان طولانی مدت است و این را تصویب مجدد امکان تغییر وجود ندارد.	افراد به خود با اعتماد ساختار سازمان طولانی مدت است و این را تصویب مجدد امکان تغییر وجود ندارد.
ارزشی‌ها به صورت بازرسی موردی و صرفاً برای تکلیف جزء و خارج سازمان انجام می‌دهند.	ارزشی‌ها به صورت بازرسی موردی و صرفاً برای تکلیف جزء و خارج سازمان انجام می‌دهند.
رضایت مدیریت دارای حلال مشکلات و ابراف شده نیست.	رضایت مدیریت دارای حلال مشکلات و ابراف شده نیست.
تشکل نمودار بیرون و به صورت فشارهای انحصاری و سیاسی است.	تشکل نمودار بیرون و به صورت فشارهای انحصاری و سیاسی است.

شکل تخصصی دارد و مسئول اجرای فعالیت معینی تحت عنوان شرح وظیفه است و برای هر فرد در اشغال یک پست سازمانی شرح شغل یا وظیفه معینی تعریف می‌گردد. در این سازمان، آنچه برای افراد اهمیت دارد، اجرای وظایف از پیش اندیشیده شده است. در این صورت، مدیریت و کارکنان صرفاً با نگرش به وظایفی که از قبل برای آنها تهیه و ابلاغ شده است، کارهای جاری را انجام می‌دهند.

از آنجا که در این شیوه از سازماندهی بعد تخصص‌گرایی نیز غالب است، معمولاً به‌سختی شکل‌گیری و تصویب و اعلام تشکیلات در جایی خارج از شهرداری یا سازمان مجری قرار دارند و فرایند تهیه تصویب و تغییر سازمان می‌بایست از این مسیر عبور کند.

بر اساس ماده ۵۴ قانون شهرداری و مقررات مرتبط با قانون مذکور، سازمان اداری شهرداری‌ها به نسبت بودجه و درآمد و حجم کار شهرداری از طرف شهرداری به اطلاع شورای شهر می‌رسد و پس از تصویب وزارت کشور به اجرا گذاشته می‌شود. در زمان حاضر اداره کلی امور شهرداری‌های وزارت کشور، با توجه به معیار جمعیت که بیاتگر حجم کار شهرداری‌هاست، اقدام به تهیه الگوهای ثابتی از سازمان اداری مربوط به شهرداری‌ها کرده است.

طبیعی است که ساختار چنین تشکیلاتی بسیار انعطاف‌ناپذیر است و قابلیت تطبیق بسیار جزئی با تغییرات برون سازمانی دارد. فرهنگ جاری در چنین سازمان‌هایی

مانند شهرداری‌ها، هیچگاه عنصری را بعنوان مشتری شناسایی و ارزیابی نمی‌کند بلکه هر مراجع و مشتری برای آن «ارباب رجوع» است. بنابراین تکلیفی که کارکنان شهرداری احساس می‌کنند هم به نحو اولی «رضایت مشتری‌پس» نیست بلکه کسب و جلب رضایت رئیس و مدیران رده بالاتر است. بر آوردن نیازهای مشتری ملاکی برای اجرای کار نیست بلکه انجام وظیفه ملاک ارزشی است و بدین لحاظ اصطلاح عام «ماور و معذور» ایته تمام نمای چنین فرایندی است، حتی اگر در مطلوبیت نتیجه ایجاد اشکال کند.

اما همان‌طور که در قسمت قبل گفته شده در مدیریت توجیه به مشتری و درک نیازهای او، وظیفه همه کارکنان است و هدف آنان جلب رضایت مشتری است و نه صرفاً جلب نظر و رضایت رئیس. هر کس در سازمان موظف است در محدوده مسئولیت‌های خود نیازهای مشتری را درک و کارهای خود را با آن نیازها تنظیم کند. برای دستیابی به این شیوه هدفگذاری و جوابگویی به این فرهنگ سازمانی، اجباراً نحوه ارتباط کارکنان با یکدیگر و با مدیریت‌های رده بالا اهمیت بسیار پیدا می‌کند. بدین ترتیب کانال‌های ارتباطی خاصی به وجود می‌آید که از آن طریق به صورت سیستماتیک، اطلاعات و نظریات، از رده‌های پایین به رده‌های بالا یا به سمت پایین و همچنین در سطح افقی سازمانی، جریان می‌یابد. مشارکت کارکنان در سازمان فقط محدود به همکاری برای اجرای فعالیت‌های جاری نیست بلکه همکاری گروهی به صورت یک اصل اساسی در مدیریت کیفیت تعریف می‌شود و سازوکار خاصی برای آن به وجود می‌آید. در اندیشه کیفیت، به رفع ریشه‌های عیب (به جای رفع ظاهری عیب) توجه می‌شود. همچنین موضوع بهبود مستمر و بدون عیب بودن در بین کارکنان به صورت یک فرهنگ در می‌آید که از طریق مشارکت دادن کارکنان در کارها، و به خصوص در اندیشیدن برای بهتر شدن و نهادینه شدن آن به صورت فرهنگ سازمانی، انرژی افراد در یک جهت که جلب یا ایجاد رضایت مشتری است متمرکز می‌گردد. در نتیجه آن، سنوژی یا هم‌افزایی به وجود می‌آید و از طریق این هم‌افزایی، کارایی سازمان نیز به صورت تصاعدی افزایش می‌یابد.

با توجه به مسائل ذکر شده، مشکلات مدیریتی در اغلب شهرداری‌های بزرگ و کوچک کشور را می‌توان بدین شرح دسته‌بندی کرد:

۱- مشکلات ساختاری

- ۱-۱- مشکل هم‌اچی اولیه ساختار
- ۱-۲- مشکل عدم قابلیت در انعطاف ساختار

۳-۱- مشکل عدم بازنگری در ساختار به طور منظم

۴-۱- تعارض یا عدم انطباق ساختار با اصول شناخته شده مدیریت امروز
۲- مشکلات فرایند

در اینجا جدول مقایسه‌ای تفاوت‌های تشکیلات و سازمان اداری کلاسیک و مبتنی بر نظام مدیریت کیفیت ارائه می‌گردد:

۱-۲- اشکال در طراحی و تدوین فرایندها متناسب با مأموریت‌ها و وظایف

۲-۲- مشخص نبودن مسئولیت‌ها و اختیارات مدیران و کارکنان در جریان فرایندها و همچنین در مواجهه با نتیجه آن فرایندها

۳-۲- پیچیدگی غیر لازم فرایندها، به طوری که غالباً برای انجام یک کار ساده فرایند پیچیده و دست و پاگیری اجرا می‌شود

۴-۲- یکپارچه نبودن فرایندها و قطعه قطعه شدن آنها در بین بخش‌های مختلف.

۳- مشکلات راهبری

۱-۳- نبود التزام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی بلندمدت برای فعالیت‌های شهرداری

۲-۳- نبود ساز و کار مناسب برای جمع‌آوری پیشنهادهای مسئولان و مدیران رده‌های پایین‌تر به منظور استفاده از هم‌افزایی (سینرژی) فکری

سازمان

۳-۳- نبود ساز و کار کنترل برای اتمام‌گیری تحقق اهداف

۴-۳- نبود ساز و کار بازنگری و تعیین نقاط قوت و ضعف برنامه‌های قبلی

۵-۳- عمر کوتاه مدیریت شهرداری که باعث عدم اجرای کامل استراتژی‌های تعیین شده می‌گردد.

۴- مشکلات نیروی انسانی

۱-۴- مشکلات فرهنگی، از جمله گریز از نظم و برنامه‌ریزی، و نبود علاقه جدی به مشارکت در امور

۲-۴- گرایش شدید به فردگرایی

۳-۴- مشکلات موجود در نظام حقوق و دستمزد

۴-۴- نبود ساز و کارهای انگیزشی مالی و غیرمالی

۵-۴- نبود - و یا کمبود - آموزش‌های کاربردی.

۵- مشکلات سیستم مدیریت

۱-۵- نداشتن طراحی یکپارچه، به شکلی که روانی و شفافیت را در فرایندهای شهرداری ایجاد کند

۲-۵- نبود ساز و کارهای تعیین‌کننده و کنترل‌کننده در درون سیستم

۳-۵- نبود ساز و کارهای بازنگری و اصلاح در درون سیستم

۴-۵- بدون نبودن سیستم و حاکمیت فرهنگ شفاهی در اجرای فرایندها.

۶- مشکلات ارزیابی و پایش عملکرد

۱-۶- نبود ساز و کارهای اندازه‌گیری و بازخور نتایج فعالیت‌ها

۲-۶- استفاده کافی نکردن از فنون آماری در تولید و گردش اطلاعات

۳-۶- نبود ساز و کارهای تصمیم‌گیری در جهت تدوین استراتژی بهبود

ج- مدل تحول در شهرداری‌ها

به طور کلی هر یک از شهرداری‌ها دارای یک بخش مدیریت ارشد است که وظایف اجرای سیاست‌ها و هدایت سازمان را به عهده دارد. در رده پایین‌تر، واحدهای ستادی مانند امور مالی، اداری، برنامه‌ریزی و مانند اینها وجود دارند. واحدهای اجرایی شهرداری‌ها غالباً به بخش‌های مختلفی تقسیم می‌شوند که فرایندها یا مأموریت‌های خاصی را اداره می‌کنند. هر کدام از بخش‌ها نیز خود از چند واحد تشکیل شده‌اند که امور اجرایی و

مدیریت کیفیت جامع (T.Q.M) یکی از کامل‌ترین و کارآمدترین فلسفه‌های مدیریتی است که به نحو شایسته‌ای مباحث کیفیت و رضایت مشتری را در بردارد. از نکات برجسته و ممتاز بحث مدیریت کیفیت جامع این است که بسیاری از فنون و روش‌های مرتبط با مسائل مدیریتی و کیفیتی را به طور جامع و با تلفیقی مناسب و به صورت یکپارچه در خود جای داده است

اگر چه رضایت مشتری اصلی‌ترین هدف T.Q.M است ولی تنها هدف نیست بلکه علاوه بر آن، اجتماع اهداف خود سازمان نیز مد نظر قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، این سه محور با یکدیگر در تعامل اند و بنایه مأموریت سازمان و شرایط حاکم بر جامعه و بازار ممکن است یکی از آنها اهمیت بیشتری بیابد

فرهنگ جاری در سازمان‌هایی مانند شهرداری‌ها، می‌جگاه عصری را بعنوان مشتری شناسایی و ارزیابی نمی‌کند بلکه هر مراجع و مشتری برای آن «اریاب رجوع» است. بنابراین شکلی که کارکنان شهرداری احساس می‌کنند هم «رضایت مشتریان» نیست بلکه کسب و جلب رضایت رئیس و مدیران رده بالاتر است

چنانچه شهرداری‌ها - که معمولاً به صورت بخشی طراحی شده‌اند - به صورت مدولار (بخش پذیر) تعریف شوند، می‌توانند از نظر ساختاری خود را با اصول مدیریت کیفیت تطبیق دهند بدون اینکه لازم باشد تغییرات اساسی در ماهیت و یا ساختار کلان آنها داده شود؛ زیرا ساختار شهرداری‌ها عملاً به دلیل تقسیم بخش‌های اجرایی به واحدهای کوچک‌تر، به ساختار بخش پذیر بسیار شبیه است.

مدول (بخش) عبارت است از بخشی از یک سازمان که برای تولید یک محصول، فرایند مشخصی را اجرا کند و بر طبق سیاست‌های تعریف شده، مسئولیت نام در مقابل نتایج حاصل از اجرای فرایند را به عهده داشته باشد.

چنانچه شهرداری به صورت بخش پذیر تعریف شود، هرم مدیریتی آن به دایره تبدیل می‌شود و مدیریت ارشد به جای رأس هرم در مرکز سازمان قرار می‌گیرد. بخش‌های ستادی، نظام‌های مدیریتی را در سراسر سازمان گسترده می‌کنند و بخش‌های خدماتی و میانی، خدمات خود را در اختیار بخش‌های نهایی که مسئولیت تولید محصول را به عهده دارند، قرار می‌دهند.

با تقسیم‌بندی شهرداری به مجموعه‌ای از بخش‌ها، و با در نظر گرفتن این اصل که اگر بخش‌ها متحول و اصلاح شوند لاجرم شهرداری متحول و اصلاح خواهد شد، هدف از تحول را باید در استقرار نظام مدیریت کیفیت در بخش‌ها و هماهنگ کردن عملکرد آنها با یکدیگر و با توجه به سیاست‌های شهرداری جست‌وجو کرد.

با این رویکرد مزیت‌های بسیار زیادی به ترتیب زیر مشخص می‌شود:

- ۱- امکان سیاست‌گذاری بلند مدت برای سازمان
- ۲- امکان برنامه‌ریزی متناسب با سیاست‌های بلند مدت
- ۳- امکان استفاده از هم‌افزایی حاصل از فعالیت واحدهای زیر مجموعه
- ۴- قابلیت انعطاف و تطبیق با شرایط و محیط متغیر
- ۵- استفاده از امکانات بیشتر موجود در سازمان
- ۶- امکان استفاده از تجربیات و دستاوردهای زیربخش‌ها و قابلیت توزیع و گسترش آنها در سطح سازمان.

د- ساز و کارهای تحول در شهرداری

در شهرداری تحول را به دو شکل می‌توان بررسی کرد: یکی به صورت افقی از طریق بخش‌های زیرمجموعه، و دیگری به صورت عمودی در جهت هرم سلسله مراتبی شهرداری و یا واحدهای مستقل آن.

۱- تشریح ساز و کار تحول به صورت افقی (بخش پذیر)

اگر شهرداری را به صورت مجموعه‌ای از بخش‌های اجرایی در نظر بگیریم، ماهیت بخش‌ها را در فرایندهای اصلی، می‌توان به سه شکل زیر تقسیم کرد:

- ۱-۱- بخش‌های تولید کننده خدمات: این بخش‌ها در کار تولید محصول نهایی یا خدمات فعال‌اند و با مشتری ارتباط مستقیم دارند.
- ۲-۱- بخش‌های خدماتی: عملکرد این بخش‌ها به امر خدمات‌رسانی به بخش‌های دیگر، و یا تولید خدمات میانی یا محصولات برای بخش‌های نهایی است؛ مانند بخش تدارکات، انبار، حمل و نقل و جز اینها.
- ۳-۱- بخش‌های ستادی: این بخش‌ها، مدیریت فعالیت‌های ستادی و یا نظارتی را در سطح سازمان به

در اندیشه کیفیت، به رفع ریشه‌های عیب (به جای رفع ظاهری عیب) توجه می‌شود

عهده دارند. مدیریت سیستم‌هایی نظیر مالی، اناری، پرسنی، کیفیت و نظایر اینها در سازمان بر عهده این بخش‌هاست.

تأثیر تحول در هر بخش بر محیط اطراف خود با توجه به اینکه از نوع اول تا دوم و یا سوم باشد متفاوت است. بخش نوع اول: در صورت متحول شدن، بر بخش‌هایی که با او ارتباط مستقیم دارند تأثیر می‌گذارد و موجب می‌گردد که این تحول به صورت خطی در جهت زنجیره عرضه کننده خدمات، مشتری یا مصرف کننده خدمات گسترش یابد.

بخش نوع دوم: در صورت متحول شدن، در محدوده خدمات خود بر محیط تأثیر می‌گذارد ولی به دلیل اینکه معمولاً محصول آن محصول نهایی سازمان نیست، فشار چندانی به محیط خود برای تحول وارد نمی‌کند و چنانچه تحول در کل شهرداری به صورت برنامه‌ای و گسترده در جریان نباشد، بعد از مدتی تحول حتی در این بخش نیز خودبه خود محو می‌گردد و آثار آن از بین می‌رود.

بخش نوع سوم: چنانچه متحول شود با توجه به اینکه سازمان مسئولیت گسترده‌ای را بر عهده دارد بر حسب محدوده و ماهیت و جایگاه خود بر بخش‌های مختلف سازمان تأثیر می‌گذارد و می‌تواند در تسریع تحول در شهرداری مؤثر باشد.

۲- تسریع ساز و کار تحول به صورت عمودی

در ادامه، رویکردهای تحول به سوی مدیریت کیفیت تسریع می‌شود:

۲-۱- رویکرد حل مشکل

در این رویکرد مدیریت ارشد برنامه تحول را به صورت حل مشکلات از سطح اجرایی شهرداری آغاز می‌کند و با متحول کردن سطح اجرایی شرایطی را به وجود می‌آورد که مدیریت میانی خودبه خود تحت فشار مدیریت ارشد و سطح اجرایی متحول گردد و مسئولیت فرایندها را به عهده گیرد.



۲-۲- رویکرد سیستمی

در این رویکرد با حمایت مستقیم مدیریت ارشد، پس از تحلیل و اصلاح ساختار مدیریتی و با فرایندی کردن یا استفاده از مدیران میانی، سیستم کیفیت منطبق با استانداردهای ISO 9000 با تمرکز بر اثر بخشی در شهرداری استقرار می‌یابد و سپس در مرحله دوم با تکمیل سیستم کیفیت، اصلاحات یا تمرکز بر کارایی یا به کارگیری ابزارهای مختلف مدیریتی به سطح سازمان گسترش پیدا می‌کند.



۲-۳- رویکرد ترکیبی

در این روش، هر دو روش ترکیبی می‌گردند و تقریباً به صورت همزمان برای تسریع در اجرای تحول به کار می‌روند.



زیویسها

- 1- Total Quality management
- 2- Tools
- 3- Efficiency
- 4- Effectiveness
- 5- Team Working
- 6- Employee Involvement
- 7- Employee Empowerment
- 8- Motivation
- 9- Training
- 10- Fredric Taylor

منابع

- ۱- رهبر، طی العمل نظام تشریح استوار، انتشارات رهبر، مدیریت کیفیت، مجموعه مقالات اولین و دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت کیفیت، ۱۳۷۹ و ۱۳۷۸.
- ۲- پسران، ناصر، مدیریت کیفیت جامع، انتشارات میانه برای تحلیف نظام‌های ایران، مجموعه مقالات اولین و دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت کیفیت، ۱۳۷۹ و ۱۳۷۸.
- ۳- زویسها، سید محمد، به کارگیری ابزار ISO 9000 تسریع تحول اناری، مجموعه مقالات اولین و دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت کیفیت، ۱۳۷۹ و ۱۳۷۸.
- ۴- آفری، عبدالله، ریشه‌های زیاد تا ریشه‌های کم، مفهوم مدیریت کیفیت جامع، مجموعه مقالات اولین و دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت کیفیت، ۱۳۷۹ و ۱۳۷۸.
- ۵- رضایی، گلران، دو دکور، مدیریت کیفیت و استاندارد ISO 9000، در بخش خدمات، مجموعه مقالات اولین و دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت کیفیت، ۱۳۷۹ و ۱۳۷۸.
- ۶- آقابگی، زینا، روزگار اجرایی، بررسی مدیریت کیفیت و جایگاه آن در تحول نظام‌های، مجموعه مقالات اولین و دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت کیفیت، ۱۳۷۹ و ۱۳۷۸.
- ۷- حبیبی، مراد، سید، طرح‌های مدیریت کیفیت در بخش خدمات عمومی، دانش، مجموعه مقالات اولین و دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت کیفیت، ۱۳۷۹ و ۱۳۷۸.
- ۸- طحان، یونین، و لیا، تقسیم‌بندی تحول مدیریت کیفیت و طرح روش یادگاران، T.Q.M، مجموعه مقالات اولین و دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت کیفیت، ۱۳۷۹ و ۱۳۷۸.

«پیترومال» نظریه پرداز برجسته انگلیسی در زمینه برنامه ریزی شهری، مؤلف کتابی است با عنوان «برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای» که در آن تمام تجارب برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای را در غرب، با دقتی کم نظیر و بیانی شیوا و گویا مورد بررسی و ارزیابی قرار داده است. فصل نهم و آخر این کتاب به جمع بندی و ارزیابی نهایی این بررسی اختصاص داده شده است، که تحلیلی عمیق و فشرده، به ویژه از تجارب رویکرد سیستمی در برنامه ریزی شهری و مسائل کنونی آن، به دست می دهد. با توجه به غنای پشتوانه نظری و عملی این کتاب از یک طرف، و ایجاز و وضوح فصل یاد شده از طرف دیگر، به نظر می رسد که آگاهی از آن برای علاقه مندان و دست اندرکاران برنامه ریزی شهری در ایران بسیار ارزشمند و آموزنده خواهد بود. (۲)

نوشته حاضر ترجمه همین فصل از کتاب است. در این نوشته سعی شده است که در عین رعایت سادگی و روشنی مطلب، به اصل محتوای آن خدشه‌ای وارد نشود. فقط به منظور کمک به درک بهتر موضوع، برخی از عنوان‌های فرعی به مباحث مختلف متن اضافه شده و برخی موارد نیز خلاصه گردیده است.

رویکرد سیستمی در فرایند برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای (۱)

پیترومال

ترجمه: محمدتقی زاده «مطلق»

مقدمه

در آغاز این بحث باید سه مرحله کاملاً متفاوت را در تکامل نظریه برنامه‌ریزی، از یکدیگر تفکیک کرد. نخستین مرحله راه که از شروع برنامه‌ریزی شهری تا اواسط دهه ۱۹۶۰ شکل گرفت و به خوبی در طرح‌های توسعه اولیه که پس از تصویب قانون برنامه‌ریزی شهری و روستایی سال ۱۹۴۷ انگلستان تدوین شد، متبلور است. می‌توان عصر «طرح جامع» (۳) یا دوره برنامه‌ریزی کلیشه‌ای (۴) نامید. دومین مرحله که از حدود سال ۱۹۶۰ آغاز شد، از طریق ایجاد «گروه مشورتی برنامه‌ریزی» (۵) در سال ۱۹۶۵، و تصویب قانون برنامه‌ریزی شهری و روستایی در سال ۱۹۶۸، جای نگرش نخست را گرفت. این مرحله را می‌توان مرحله «نگرش سیستمی» به برنامه‌ریزی دانست. سومین مرحله که در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ شکل‌گیری و تکامل را آغاز کرد، ناهمگن‌تر و مبهم‌تر است و شاید بهتر آن باشد که به عنوان اندیشه «برنامه‌ریزی به عنوان مشارکت مستمر در هم‌سنجی» توصیف شود. در مطالب بعدی، نخست روند انتقال از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی سیستمی شرح می‌گردد و سپس به بحث درباره انتقال به برنامه‌ریزی مشارکتی - هم‌سنجی (۶) پرداخته می‌شود.

۱- فرایند برنامه‌ریزی سیستمی در مقابل برنامه‌ریزی جامع

تئوری که پس از سال ۱۹۶۰ پدیدار شد بر این اندیشه استوار بود که همه انواع برنامه‌ریزی نوع متمایزی از فعالیت انسان را که به کنترل نظام‌های ویژه‌ای گرایش دارد، تشکیل می‌دهد. از این روست که برنامه‌ریزی فضایی زیر گروهی از نوعی فعالیت عام است که برنامه‌ریزی نامیده می‌شود. این نوع برنامه‌ریزی به اداره و کنترل یک نظام ویژه، یعنی نظام شهری و منطقه‌ای، گرایش دارد از این مطلب چنین نتیجه گرفته می‌شود که همه برنامه‌ریزی‌ها در واقع فرایندهایی پیوسته‌اند که با تلاش برای تمهید شیوه‌های مناسب کنترل نظام مورد نظر، و سپس با در نظر گرفتن تأثیرات حاصل به منظور ارزیابی میزان کارآمد بودن کنترل یا میزان تغییرات مورد نیاز مبدی در آنها، مشخص می‌شود. این دیدگاه از برنامه‌ریزی کاملاً با دیدگاه نسل قدیمی‌تر برنامه‌ریزی، نظیر «گدس» یا «آیزن‌هاور» یا حتی نسلی که نظام برنامه‌ریزی را در انگلستان پس از جنگ دوم جهانی برپا کرد، تفاوت دارد. این برنامه‌ریزیان قدیمی برنامه‌ریزی را با تهیه طرح و تهیه تصویر تفصیلی از برخی از شرایط مطلوب آینده که نقره‌است طی مدت زمان معینی بدان نائل شویم، یکسان می‌دانستند. این درست است که موادی از قانون برنامه‌ریزی سال ۱۹۴۷ در انگلیس آگاهانه به بازنگری هر پنج سال یک بار طرح‌ها اختصاص یافتند، اما اندیشه‌ای که در پشت این فرایند قرار داشت، شدیداً معطوف به مفهوم طرح جامع ثابت بود.

تفاوت‌های بسیار دیگری نیز میان برنامه‌ریزی دهه ۱۹۴۰ و دهه ۱۹۶۰ وجود داشت که از همین تفاوت اساسی در رویکرد ناشی می‌شد. برنامه‌ریزی قدیمی به ارائه مشروح و جزه به جزه و وضوح نهایی مطلوب آینده بر حسب ترتیب الگوهای کاربری زمین بر روی زمین علاقه مند بود. اما رویکرد تازه، که در طرح‌های ساختاری جدید انگلیس متجلی بود و طبق قانون برنامه‌ریزی سال ۱۹۶۸ تهیه می‌شدند، در عوض توجه خود را بر اهداف طرح و گزینه‌های مختلف دستیابی به آنها - که همه‌شان به جای نقشه‌های تفصیلی به صورت تحلیل و نوشته ارائه می‌شدند - متمرکز می‌کرد. برنامه‌ریزی قدیمی دستور داشت از روالی ساده پیروی کند که به بهترین نحو در دستورالعمل‌های موجود «پاثر یک گدس» ارائه شده است: بررسی - تحلیل - طرح. وضع موجود مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ تحلیل این بررسی اقتضات اصلاحی را که باید انجام گیرند مشخص می‌کند؛ طرح ثابت در سرگیرنده این اقتضات خواهد بود. اما تأکید در برنامه‌ریزی نوع جدید بر ارزیابی پیامدهای احتمالی اجرای گزینه‌های گوناگون و سپس ارزیابی آنها بر حسب اهداف مختلف به منظور انتخاب شیوه عملی ترجیحی است. باید تأکید کرد که به مجرد اینکه فرایند نظارت و کنترل متوجه تفاوت میان نیات و اهداف برنامه‌ریزی و وضعیت واقعی سیستم مورد بحث شود، این فرایند تکرار خواهد شد.

مفهوم جدید برنامه‌ریزی از یکی از علوم جدید - یعنی سبیرتیک - نشأت گرفت. سبیرتیک به عوض بر ناخن به موضوعی کاملاً نو، اساساً شیوه تازه‌ای برای سازمان دادن دانش موجود درباره طیف بسیار گسترده‌ای از پدیده‌هاست. مفهوم اصلی این علم آن است که بسیاری از این گونه پدیده‌ها را (خواه خصیصی اجتماعی داشته باشند، خواه اقتصادی - زیست‌شناختی یا فیزیکی) می‌توان همچون سیستم‌های تعامل پیچیده در نظر گرفت. اجزای مختلف آنها را می‌توان از

یکدیگر جدا ساخت و پیوند های متقابل میان آنها را تجزیه و تحلیل کرد. نگاه با استفاده از سازو کارهای کنترل مناسب، رفتار سیستم مورد بحث را به شیوه های ویژه ای تغییر داد تا به اهداف معین دست یافت. نکته مهم در اینجا این است که باید عمل سیستم را همچون یک کل (هر چند نه لزوماً در جزئیات کامل) در نظر گرفت تا بتوان آن را به شکل مؤثری کنترل کرد. تازماتی که این کار انجام شده است اقداماتی که برای کنترل یکی از بخش های سیستم انجام می گیرد ممکن است موجب بروز پدیده های کاملاً پیش بینی نشده ای در دیگر بخش ها شود.

برخی از ناظران بر این عقیده اند که رفتار توده انسانی به قدری پیچیده و چنان بیش بینی ناپذیر است که نمی توان آن را در چارچوب قوانین سببیتکی توضیح داد. برخی دیگر این فکر را که برنامه ریزان باید در تلاش کنترل اعمال ماشین ها باشند از نظر اخلاقی نقرت انگیز می دانند. آنچه که می توان با قطعیت اظهار داشت، این است که سببیتیک در برخی عرصه ها که در آنها انسان و ماشین با یکدیگر تعامل دارند (مثلاً در سیستم های کنترل ترافیک شهری) کارایی خود را به اثبات رسانده است. اما اینکه آیا می توان این کاربرد را به طور یکسان به تمامی حوزه های رفتار انسانی بسط داد، موضوعی است قابل بحث که باید به اثبات برسد.

موضوع اساسی در مفهوم برنامه ریزی سیستمی (برنامه ریزی مبتنی بر سببیتیک و چنین می نامند) اندیشه تعامل

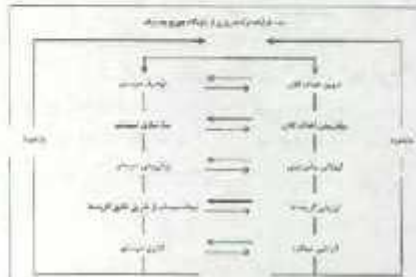
برنامه ریزی قدیمی به ارائه مشروح و جز، به جز، وضعیت نهایی مطلوب آینده بر حسب ترسیم الگوهای کاربری زمین بر روی زمین علاقه مند بود. اما رویکرد تازه، توجه خود را بر اهداف طرح و گزینه های مختلف دستیابی به آنها - که همه شان به جای نقشه های تفصیلی به صورت تحلیل و نوشته ارائه می شدند - متمرکز می کرد.

میان دو سیستم حوازی بود؛ برنامه ریزی کنترل خود سیستم، و سیستم (یا سیستم هایی) که در تلاش کنترل آنهایم. در سراسر شرحی که در ادامه در باره فرایند برنامه ریزی سیستماتیک ذکر می گردد، باید این مفهوم تعامل دائمی را در نظر داشت. به ویژه باید توجه داشت که ما به این فرایند به گونه ای که در مورد برنامه ریزی فضایی به کار می رود علاقه مند هستیم. و واژه «فضایی» را در وسیع ترین مفهوم آن به کار می بریم؛ نباید این مفهوم را به فضای سه بعدی هندسی اقلیدسی محدود کرد بلکه باید آن را بسط داد تا برای مثال مفاهیم فضای اقتصادی (هزینه های لازم برای طی کردن فواصل) و فضای روانشناختی یا ادراکی را در برگیرد.

برنامه ریزی برای کنترل این روابط در یک اقتصاد مختلط باید دو اهم اصلی در اختیار داشته باشد: یکی قدرت کنترل سرمایه گذاری عمومی، به ویژه در عناصر زیرساختی نظیر جاده، راه آهن، فرودگاه، مدرسه، بیمارستان و طرح های مسکن آرزان دولتی؛ دیگری قدرت تقویت یا تضعیف ابتکارات بخش خصوصی در زمینه توسعه کالبدی از طریق استفاده از تشویق یا تحدید در مورد توسعه صنعتی، کنترل کاربری زمین و مقررات زیست محیطی. البته هر دوی این اختیارات از لحاظ دامنه و کارایی، در کشورهای مختلف تفاوت می کنند. کشورهای گوناگون میزان متفاوتی از تولید ناخالص داخلی خود را در زیرساخت عمومی سرمایه گذاری می کنند (هر چند این تفاوت در میان کشورهای پیشرفته صنعتی محدود است). کشورهای مختلف ضوابط کنترل کننده بسیار متفاوتی نیز در مورد توسعه کالبدی دارند (هر چند ظاهراً در هیچ یک از آنها، سابقاً نبود کامل این گونه ضوابط، یا وجود نوعی کنترل مرکزی کاملاً کارآمد، روبه رو نیستیم) بنابراین می توان گفت که برنامه ریزان شهری یا منطقه ای هرگز کاملاً لاکارآمد یا کاملاً قدر قدرت نبودند. آنها در حالت تعامل مداوم با سیستمی که به برنامه ریزی آن مشغولند به سر می برند؛ سیستمی که بر اثر حمل فرایندهایی ورای کنترل، تا حدی (اما نه به طور کامل) تغییر می یابد.

بر چنین زمینهای اکنون می توان چکیده هایی را که سه نماینده اصلی رویکرد برنامه ریزی سیستمی انگلیس یعنی «بریسان مک لولین»، «جورج چدویک» و «آلان ویلسون» به صورت نمودار در باره فرایند برنامه ریزی ارائه کرده اند درک کنیم. روایت مک لولین (نمودار ۱-الف) از همه ساده تر است؛ برنامه ریزی در خطی مستقیم از «تجزیه ای» از فرایندهای عبور می کند که به طور ثابت از طریق یک حلقه بازگشت تکرار می شوند.

توصیف «چدویک» از این فرایند اساساً روایت پیچیده تری از همان روش مک لولین است (نمودار ۱-ب). در اینجا خط نمایش روشنی میان مشاهده سیستم تحت کنترل (سمت راست نمودار) و اقدامات برنامه ریزان در تمهید معیارهای کنترل و آزمایش آنها (سمت چپ نمودار) ترسیم شده است. حلقه های بازگشت در جای مناسب در هر دو سمت نمودار تعبیه شده است و بار دیگر نشان می دهد که کل فرایند، چرخهای است. به علاوه، در هر مرحله از فرایند، برنامه ریزان موظفند میان مشاهدات خود از سیستم با تدوین ضوابط کنترل کننده ای که درصددند در مورد سیستم به کار بندند رابطه برقرار سازند.



توصیف «ویلسون» (نمودار ۱-ب) از لحاظ نظری پیچیده تر است اما باز هم می توان آن را به توصیف چلوپیک مربوط ساخت. در این توصیف ها با دو سمت مختلف که با یکدیگر تعامل دارند روبرو نیستیم، بلکه شاهد سه سطح مختلف هستیم که به طور عمودی تصویر شده اند. پایه ای ترین سطح را که مشابه بخش سمت راست نمودار چلوپیک است به طور ساده «درگ» (یا دو ویژگی مورد استفاده برنامه ریز امریکایی، بریتون هریس (۱۰)، «بیش بینی» می نامند. این بخش به طور کامل به تهیه ابزارهای کار (به صورت تکنیک ها و مدل های مورد نیاز برای تجزیه و تحلیل سیستم تحت کنترل) مربوط است. سطح میانه که مشابه با دیگر بخش واقع در سمت راست نمودار چلوپیک است، به استفاده بیشتر از این تکنیک ها در تجزیه و تحلیل مسائل و تدوین گزینه های مربوط می شود که در درون دارای نوعی هماهنگی اند. سطح بالایی که تقریباً با سمت چپ نمودار چلوپیک مطابقت دارد اساساً به اقدامات قطعی برنامه ریزان برای تنظیم یا کنترل سیستم متوجه است: تدوین هدف، ارزیابی گزینه ها، اجرای عملی گزینه تر جیحی.

هر سه روش، شیوه های مفیدی برای تکرار شدن به فرایند برنامه ریزی اند. اما از آنجا که سادگی باید جوهر فصل جمع بندی را تشکیل دهد، توضیحاتی که در ادامه از مراحل گوناگون این فرایند ارائه می گردد، اساساً بر طبقه بندی بریان مک اولین استوار شده اند.

اهداف کلان، اهداف خرد و اهداف تفصیلی (۱۱)

برنامه ریز به عنوان فعالیت کلی ممکن است دارای یک هدف یا بیشتر باشد. بیشتر فعالیت های برنامه ریزی شهری و منطقی های دارای اهداف متعددی هستند. پس نخستین گام در فرایند برنامه ریزی تعیین اهداف، مرتب کردن آنها بر حسب اهمیت شان، و ارزیابی میزان سازگاری آنها با یکدیگر است. این مطلب ممکن است بدیهی به نظر رسد، اما شگفت اینکه معلوم شده است بیشتر طرح های گذشته بر خوردی بسیار سرسری با اهداف شان داشته اند. چنین به نظر می رسد که اهداف طرح چنان روشن بوده اند که هیچ کس نیازی به تعیین آنها احساس نمی کرده است. اما تا زمانی که اهداف به روشنی معین نشده اند هیچ کس نمی تواند مطمئن باشد که مردمی که برای آنها برنامه ریزی می شود نیز در اهداف با او شریک باشند.

بنابراین روش شناسی جدید طرح تأکید زیادی روی این اولین گام دارد. این اسلوب به ویژه با دقت تمام سه مرحله متفاوت برای تدوین اهداف قابل تدوین اهداف کلان، تعیین اهداف خرد، و تهیه برنامه های زمان بندی شده. «اهداف کلان» اساساً کلی و بسیار مجردند آنها را می توان در مقولات بسیار وسیعی نظیر اجتماعی، اقتصادی و زیبایی شناختی (برخی مقولات ممکن است با یکدیگر سداخل داشته باشند) قرار داد. آنها ممکن است حاوی کیفیات خود فرایند برنامه ریزی، نظیر انعطاف پذیری، باشند. برخی از مؤلفان، به ویژه ویلسون، اهداف کلان را به شیوه ای نسبتاً متفاوت تعریف می کنند و آنها را حوزه های مورد توجه می نامند. از این دیدگاه برنامه ریزان کار خود را با تعیین زیر سیستم های کار کردی وسیعی آغاز می کنند که مورد توجه آنها قرار گرفته اند حوزه های مورد توجه از جمله شامل بهداشت عمومی، آموزش، درآمد و توزیع آن، تحرک (ابزیکی و اجتماعی) و کیفیت محیط زیست می شود.

«اهداف خرد» برعکس نسبتاً خاص ترند آنها در قالب برنامه های واقعی که بتوان به عمل تبدیل کرد، تعریف می شوند؛ هر چند فاقد توصیفات تفصیلی کمی هستند. آنها همچنین نیازمند صرف منابع اند و از این رو در برگیرنده عنصر رقابت برای منابع کمیاب نیز هستند. بنابراین اگر «تحرک» را هدفی کلان بدانیم، اهداف خرد می توانند از جمله شامل: کاهش زمان سفر از خانه به سر کار، بهبود کیفیت حمل و نقل عمومی (با بهبود کیفیت بخشی از آن)، یا تهیه برنامه ای برای احداث بزرگراه ها به منظور تأمین نیاز رشد فرایند اتومبیل شخصی باشند. به ویژه، همان طور که در نمونه مورد بحث ذکر گردید، اهداف خرد را می توان تنها به عنوان نتیجه ای از یک بررسی مفصل تر سیستم تحت برنامه ریزی برای شناخت نارسایی ها یا نقایص آن به دست آورد؛ و سرانجام - و به عنوان مرحله ای اصلاح شده تر - اهداف خرد به برنامه های ویژه ای تبدیل می شوند که در آنها معیارهای تعیین شده برای بازده مورد نظر یا تاریخ های معینی همراه می گردند.

بنابراین «اهداف تفصیلی» تدوین شده بر اساس انتخاب این گونه اهداف خرد، از جمله می توانند شامل موارد زیر باشند: احداث یک خط راه آهن زیرزمینی طرف مدت ۱۰ سال برای کاهش زمان سفر در بخش شمال غربی شهر به میزان متوسط ۷۰ درصد؛ یا احداث یک آزادراه جدید طرف مدت پنج سال به منظور کاهش تأخیرات ترافیکی به میزان معین. اهداف تفصیلی و کمی ملاحظاً بسیار خاص اند. از این رو یکی از مشکلاتی که از کل فرایند «اهداف کلان» - اهداف خرد - برنامه های تفصیلی «ناشی می شود، ادغام برنامه های مجزای نسبتاً ناهمخوان در یک طرح منسجم است.

در زمان حاضر این مرحله نخست در فرایند برنامه ریزی با دشواری های بزرگی که مبحث مفهومی و فنی دارند همراه است. نخست اینکه کاملاً معلوم نیست که چه کسی باید رهبری را در این فرایند به عهده گیرد می توان گفت که تعیین اهداف کلان برای جامعه بر عهده سیاستمداران است، اما برنامه ریز حرفه ای می تواند با تلاش برای مرتبه کردن گزینه ها

نقش بسیار ارزشمندی ایفا کند. اما سیاستمداران شدیداً درگیر مسائل حاد کوتاه مدت اند. مقیاس زمانی مورد نظر آنها با مقیاس زمانی مورد استفاده برنامه ریزان، که تصمیماتشان ممکن است بر نسل های متعدد تأثیر بگذارد، بسیار متفاوت است. خود عامه مردم توده بسیار ناهمگونی مرکب از گروه های مختلف را تشکیل می دهد که نظام های ارزشی آنها، اگر در تعارض آشکار نباشند، قطعاً بسیار متفاوتند.

پس عجیب نیست که چندی در تشریح «تدوین هدف» خاطر نشان می کند که «شکاف میان نظریه و عمل احتمالی بسیار فزاینده است». برنامه ریزان با تلاش برای گردآوری اطلاعات هر چه بیشتر درباره کارفرمایان خود و ارزش های شان، با تلاش برای شناسایی حوزه های مشکل آفرین که در آنها توافق نسبتاً مشترک بر سر ضرورت انجام کار وجود دارد، و با استفاده از احتجاجات منطقی برای حرکت از اهداف کلان به سمت دستیابی به اهداف خرد، نهایتاً کوشش خود را به خرج می دهند. پیدایش ابزارهای پژوهشی نظیر شبیه سازی و نظریه بازی (که به کمک آنها مردم با گزینه های خیالی که ترجیحات آنها را محک می زند، روپرو می شوند) نیز به روشن ساختن حوزه های ویژه که پیش تر در تاریکی فرو رفته بود، کمک می کنند و این حوزه عبارت است از وزن اهداف متفاوت و مقایسه میان آنها. اما نباید انتظار داشت که در این حوزه نظری بسیار دشوار پیشرفت چشمگیری به دست آید.

پیش بینی، مدل سازی و طراحی برنامه

برنامه ریزان پس از تعریف اهداف تفصیلی و دادن شکل نسبتاً دقیق به آنها به کمک تعریف برنامه هایی که بر ضوابط عملی مشخصی مبتنی اند، به توصیف و تحلیل نظام شهری و منطقه ای مورد نظر روی می آورند. هدف آنها در اینجا پیدا کردن شیوه های باز نمایی رفتار سیستم در طول زمان (گذشته، حال و آینده) به گونه ای است که بتوانند تأثیر شیوه های عملی گوناگون را دریابند. آنها به این منظور مدلی از سیستم (یا تعدادی مدل مرتبط به هم که می گویند رفتار زیر سیستم های آن را توصیف کنند) تهیه می کنند.

- طراحی مدل یکی از پیچیده ترین مراحل فرایند برنامه ریزی است. طراحی یک مدل برای انطباق دقیق بر مسئله مورد نظر مستلزم تحلیل منطقی مجموعه ای از مسائل مرتبط به هم است. هنگامی که دقیقاً معلوم شد که مدل باید به کدام پرسش ها پاسخ دهد، آنگاه باید فهرستی از مفاهیمی که باید ارائه شوند

برنامه ریزان باید به دو پرسش مهم درباره فرایند مدل سازی پاسخ دهند: نخست اینکه آنها می خواهند کدام جنبه های سیستم شهری را به صورت مدل در آورند، و دوم اینکه چه نوع مدلی در اختیار دارند. البته پاسخ دادن به پرسش نخست به مشخص کردن دقیق مسائل مورد علاقه برنامه ریزان وابسته است. برنامه ریزان باید نخست بگویند که می خواهند مدل به چه پرسش هایی پاسخ دهد. اما معمولاً برنامه ریزان شهری و منطقه ای به رفتار فضایی اقتصاد یا جامعه علاقه مند هستند. آنها به ویژه به روابط میان فعالیت های اجتماعی و اقتصادی (نظیر کار، زندگی، خرید و تفریحات) و فضاهایی علاقه مندند که آنها را در خود جای می دهند. برنامه ریزان باید تعداد، مکان و نیز روابط متقابل میان فعالیت های - همچون حمل و نقل و ارتباطات - را که از فضاهای ارتباطی موسوم به فضاهای ارتباطی (۱۲) (معابر یا راه های آهن) استفاده می کنند، بدانند. این جنبه های سیستم شهری را می توان روی هم تشکیل دهنده سیستم های فعالیت دانست.

پاسخ به سؤال دوم (انتخاب نوع مدل) نیز به هدف برنامه ریزی وابسته است. مدل ها را چه ساده و چه پیچیده می توان به شیوه های مختلف طبقه بندی کرد. آنها ممکن است خصیصی معین و قطعی یا احتمالی (یعنی در برگیرنده عنصر تصادف) داشته باشند، یا ممکن است خصیصی ایستا یا پویا داشته باشند. بسیاری از معروف ترین مدل های توسعه شهری ایستا هستند. بعضی سیستم را تنها برای زمانی معین در آینده که در آن سیستم به نحوی به تعادل می رسد، تصویر می کنند. مسئله دیگر، ولی مرتبط با اولی، آن است که آیا لازم است مدل متمرکز شده به طور ساده توصیفگر وضعیت فعلی (یا گذشته اخیر) یا پیش بینی کننده آینده یا حتی از این لحاظ که در درون آن برخی عناصر ارزیابی کننده تعبیه شده است، تجویزی باشد. استفاده از مدلی که صرفاً وضعیت آینده را پیش بینی می کند بسیار رایج است. می توان این مدل را چند بار و بر اساس سیاست های مفروض متفاوت به کار انداخت، اما انتخاب نهایی از طریق فرایند ارزیابی کاملاً متفاوتی صورت می گیرد. مسئله دیگر انتخاب میان «مدل های مجتمع» (۱۳) و «مدل های متفرق» (۱۴) است. مدلی که نوعی زیر سیستم را برای کل شهر یا منطقه ترسیم می کند اصطلاحاً از لحاظ فضایی متمرکز یا مجتمع نامیده می شود. مدلی که عملکرد داخلی و منطقه به منطقه آن سیستم را مورد بررسی قرار می دهد، از لحاظ فضایی تفکیک شده و متفرق نام دارد. البته برنامه ریزان شهری و منطقه ای به هر دو نوع مدل نیاز دارند، اما نتایج حاصل از مدل های متفرق آنها باید با مقادیر کل ارائه شده از طریق مدل های مجتمع هماهنگ باشد.

برخی از مدل ها همچنین یک عنصر تجمعی را با یک عنصر تفکیکی تلفیق می کنند. این مطلب در مورد مدل «گارین - لاری» صادق است (نمودار ۲).

نمودار شماره ۲ - مدل گارین - لاری؛ این مدل که نخستین بار در ایالات متحده طراحی گردید، اما در انگلستان در سطح وسیعی به خدمت گرفته شد. معروف ترین مدل ریاضی است که برای پیش بینی میزان و توزیع جمعیت ساکن و خدمات محلی به کار گرفته شده است.

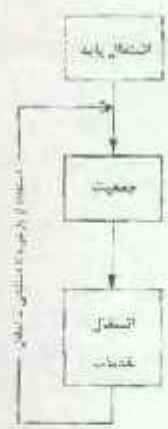
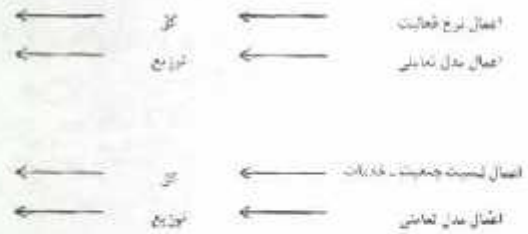
این مدل بر اطلاع قبلی از میزان اشغال پایه یا فرضیات مربوط به آن مبتنی است.

طراحی مدل یکی از پیچیده‌ترین و گنج‌کننده‌ترین مراحل فرایند برنامه‌ریزی است. طراحی یک مدل (یا چند مدل) برای انطباق دقیق بر مسئله مورد نظر مستلزم تحلیل منطقی مجموعه‌ای از مسائل مرتبط به هم است. هنگامی که دقیقاً معلوم شد که مدل باید به کدام پرسش‌ها پاسخ دهد، آنگاه باید فهرستی از مفاهیمی که باید ارائه شوند (و باید قابل اندازه‌گیری باشند) تهیه کرد. همچنین لازم است دانست کدام متغیرها را می‌توان، دست کم تا حدی، به وسیله برنامه‌ریزان کنترل کرد. اگر فرض این باشد که هیچ بخشی را نمی‌توان کنترل کرد، در آن صورت مدل مورد بحث یک مدل خالص پیش‌بینی است. اما اگر دست کم برخی از عوامل تحت کنترل برنامه‌ریز قرار دارند، در آن صورت این مدل را می‌توان مدل برنامه‌ریزی دانست. برنامه‌ریزان همچنین باید ببینند کدام نظریات رفتاری درباره سیستم‌ها را باید در مدل خود بگنجانند. آنها باید مسائل فنی را مورد بررسی قرار دهند و به عنوان مثال، ببینند چگونه متغیرها را باید دسته‌بندی یا تقسیم کرد (مثلاً جمعیت را می‌توان بر حسب سن، جنس، شغل یا گروه صنعتی دسته‌بندی کرد). چگونه زمان را به طور صریح می‌توان در بررسی‌ها وارد کرد و چگونه باید مدل را تنظیم و آزمایش کرد. خوشبختانه با افزایش قدرت کامپیوترهای شخصی این جنبه دیگر محدودیتی را برای کار ما تشکیل نمی‌دهد.

طراحی و ارزیابی برنامه

معمولاً در تشریح فرایندهای برنامه‌ریزی جدید، از مرحله‌ای یاد می‌کنند که آن را طرح‌ریزی یا طراحی برنامه می‌نامند.

از دید فرد غیر متخصص این مرحله مهم‌ترین نقطه است که طی آن، و نه هنگامی که همه کمک‌های فنی به اعلا درجه به کار گرفته شده‌اند، برنامه‌ریزان رهبری را به دست می‌گیرند و قابلیت‌های خلاق خود را ارائه می‌دهند. درست همان‌طور که در دوران قبل و پیش از آنکه مدل‌سازی کامپیوتری به جزئی لاینفک از فرایند برنامه‌ریزی تبدیل شود، عمل می‌کردند. این مطلب از جنبه‌های مهم واقعیت دارد: در کل فرایند باید دست کم یک نقطه (و با در نظر گرفتن تمام احتمالات بیش از یک نقطه) وجود داشته باشد که در آن برنامه‌ریز برای ترکیب عناصر ناهمگون در یک طرح منسجم وارد عمل می‌شود. اما در واقع این اختیارات باید در پیوند نزدیک با ماشین به کار گرفته شود. نقش کامپیوتر سرعت بخشیدن به توان ایجاد و ارزیابی گزینه‌های مختلف برای طرح بوده است. قابلیت طرح‌ریزی در واقع و اساساً قابلیت استفاده از این قدرت به شکلی مفادانه و خلاقانه است.



بنابراین فرایند تدوین برنامه واقعاً همان هنگامی آغاز می‌شود که برنامه‌ریز طراحی مدل‌ها را آغاز می‌کند. این مرحله سرانجام محتوای طرح را مشخص خواهد کرد. این مدل از هر جهت همان طرح مورد نظر است و فرضیات گوناگونی که در داخل آن تعبیه شده‌اند امکانات گوناگون طراحی برنامه را به وجود می‌آورند. البته نباید واژه «طرح‌ریزی» (۱۵) را در اینجا به معنای متعارف آن به کار بریم. برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای در اغلب موارد با تولید یک نقشه اوزانید برای فضاهای کالبدی واقعی مستقر در زمین به کار خود خاتمه نمی‌دهند. آنها می‌کوشند تا وضعیت آینده یا حالات مختلف آینده را برای سیستم شهری و منطقه‌ای مشخص کنند، به نحوی که از دیدگاه مدل عملیاتی - در درون خود - منسجم و هماهنگ و کارآمد و امکان‌پذیر به نظر رسد و همچنین بتوانند به بهترین نحو اهدافی را که تعیین شده‌اند تحقق بخشند. محتوای طرح و مدلی که تجسم آن است، به محورهای توجه و اهداف برنامه‌ریز وابسته است. همچنین با تبعیت از تأکید امروزی بر برنامه‌ریزی به عنوان نوعی فرایند، باید گفت که این طرح یک برنامه یکپارچه برای یک لحظه معین در آینده نیست، بلکه مدلی یا مدلی‌هایی که طرح را تشکیل می‌دهند مسیر پیوسته‌ای را از زمان حال به آینده قابل پیش‌بینی به نمایش می‌گذارند. بنابراین طراحی برنامه اساساً از دو عنصر تشکیل می‌شود: نخست، انتخاب مدل‌های سیستم که عناصر اصلی طرح را به نمایش می‌گذارند و به کار اتمام این مدل‌ها برای ارائه شماری تصویر منسجم و واقع‌گرایانه از وضعیت آینده سیستم در طول زمان. دوم، فرایند ارزیابی گزینه‌های مختلف به منظور ارائه راه حل ترجیحی یا بهینه. در مرحله ارزیابی، اهداف و اهداف تفصیلی که برنامه‌ریز تدوین کرده است مستقیماً در شبیه‌سازی گزینه‌های مختلف از سیستم آینده به کار می‌روند. واژه «ارزیابی» نیز نظیر بیشتر اصطلاحات دیگر فرایند برنامه‌ریزی به تعریف دقیق نیاز دارد. اغلب ناظران غیرمتخصص از این واژه مفهوم معیارهای اقتصادی را درمی‌یابند: ارزیابی به شکل ابتدایی بیانگر بهترین طرح برای کسب پول است. بسیاری از روش‌های مشهور برنامه‌ریزی جدید در واقع در بردارنده استفاده گسترده‌ای از روال‌های ارزیابی اقتصادی‌اند. برخی از این روش‌ها به طور مختصر در سطوح بعد تشریح خواهند شد. اما ارزیابی اساساً به هر فرایندی اطلاق می‌شود که در تلاش در جهت‌بندی اولویت‌هاست. به بیان دقیق‌تر، ارزیابی اصلاً نیاز به ارجاع به مقادیر پولی یا استفاده از منابع اقتصادی ندارد.

آنچه مهم است، این است که ارزیابی به روشی از اهداف کلان و خردی ناشی می‌شود که در آغاز فرایند برنامه‌ریزی تعیین شده‌اند. نخستین پرسش باید این باشد که هر گزینه طرح‌ریزی به چه میزان این اهداف را - چه به معنای عام، یا

(ترجیحاً) بر حسب معیارهای کمی پذیرفتنی - تأمین می‌کند. اغلب در عمل معلوم می‌شود که بسیاری از اهداف عنصری از تضاد در خود دارند. برای مثال آشتی دادن هدف «حفاظت از فضاها یا خارج شهرها» با هدف «تأمین حداکثر آزادی برای مردم به منظور بهره‌مندی شدن از محیط خصوصی مورد نظر خود»، یا آشتی دادن «تأمین آزادی حرکت برای دارندگان اتومبیل» با «حفظ بافت شهری» دشوار است. در جریان کار، باید تعیین اولیه اهداف، با در نظر گرفتن ضرورت می‌یابد که گروه برنامه‌ریزی از شیوه ورن دادن استفاده کند و برخی اهداف تفصیلی را بر دیگران برتری دهد. و لروزش هر یک از اهداف مختلف را با توجه به دیگر اهداف نشان دهد. این کار ممکن است مستلزم اتخاذ تصمیمی آگاهانه در مورد برتری شدن علائق یک گروه از جمعیت بر دیگری باشد، زیرا کاملاً اتفاق می‌افتد که منافع این گروه‌ها با یکدیگر در تضاد قرار گیرند. انجام این داورهای ارزشی دشوار است و لاجرم باید فرایند سیاسی در آنها نقش عمده‌ای ایفا کند.

فنون ارزیابی

از حدود ۱۹۵۵ و در تلاش برای تقویت بیشتر نقش ارزیابی طرح دست کم سه تکنیک مختلف در عرصه برنامه‌ریزی رواج گسترده پیدا کرده‌اند که در ادامه به آن اشاره می‌شود.

الف - تکنیک تحلیل هزینه - فایده: معروف‌ترین این تکنیک‌ها در میان عامه «تحلیل هزینه - فایده» است که مشخصاً رویکردی اقتصادی دارد. بر طبق این روش، بهترین طرح آن است که بیشترین فایده اقتصادی را نسبت به هزینه اقتصادی به دست دهد. هزینه اقتصادی راه آن گونه که در تحلیل اقتصادی معمول است، فرست‌های جانشین از دست رفته تعریف می‌کند.

در اساس تحلیل هزینه - فایده در شرایطی مفید است که در آن تصمیم گیرندگان بخواهند بدانند کدام یک از چندین راه حل موجود بهترین ارزش اقتصادی را به دست می‌دهد؛ البته در حالتی که ضوابط متعارف بازار وجود نداشته باشند.

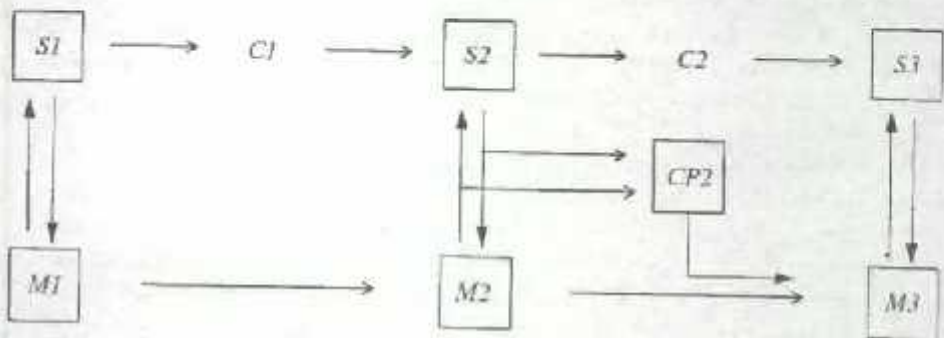
اما این روش با مسائل بسیاری مواجه است که برخی از آنها به قدری پیچیده‌اند که مستفادان ادعای کنند تحلیل هزینه - فایده کاربرد بسیار محدودی دارد و حتی در تصمیمات برنامه‌ریزی قطعاً مضر است. ارزش گذاری بر وقت مردم یا بر خطر تصادفات بر حسب نرخ مستمر ممکن است بدان معنا باشد که مردم فقیر (و زبانی خانه‌دار و کودک‌کن) کمتر از ثروتمندان - به ویژه تجار - ارزش دارند. بسیاری از عناصر مهم در برنامه‌ریزی، نظیر ارزش یک منظر سازی زیبا یا یک بنای قدیمی، تقریباً در محاسبه نمی‌گنجد و هیچ راه آسانی

ایدئولوژی برنامه‌ریز هر چه باشد، مردم دیگر بر خلاف روزگاری که ظاهرأ به ادعای برنامه‌ریز باور داشتند، نمی‌خواهند ادعاهای او را به عنوان عقل کل و قدر قدرت بپذیرند.

برای ارزش گذاری آنها وجود ندارد. اگر بگوئیم ارزشی بر آنها بگذاریم، نگاه می‌توان منظرها را بر حسب طول مسافتی که مردم برای مشاهده آنها طی می‌کنند و بنای قدیمی را نیز بر حسب ارزش بیمه‌ای که برای نهادن احتمالی آنها تعیین می‌کنند ارزش گذاری کرد. بسیاری معتقدند که از لحاظ اخلاقی غلط است که این گونه داورهای اقتصادی در چنین وضوح و احوالی مورد استفاده قرار گیرند.

ب - تکنیک تراژنامه برنامه‌ریزی: نویسن اینزار معروفه ارزیابی که در برنامه‌ریزی به کار می‌رود، «تراژنامه برنامه‌ریزی» (۱۶) است که پروفسور «ناتانیل لیچفیلد» (۱۷) آن را ابداع کرده است. این روش اساساً تحلیل هزینه - فایده جرح و تعدیل شده‌ای است که می‌کوشد تا به زبان اقتصادی، اخلاقی که می‌توان با آنها به این شیوه برخورد کرد، ارائه دهد؛ اما برای اقلام محاسبه ناشدنی به ابزارهای ساده‌تری متوسل می‌شود. این روش، بر خلاف تحلیل هزینه - فایده به مفهوم خاص خود، هیچ تلاشی برای بیان همه ارزش‌ها به صورت مقادیر عددی، به عمل نمی‌آورد. این روش، بر خلاف تحلیل هزینه - فایده به پیدا کردن «شرح بازده اقتصادی» نمی‌پردازد و از این رو برای مقایسه طبقاتی از سرمایه‌گذاری‌های متفاوت چندین مناسب نیست. با وجود این، روش مورد بحث به طور ویژه برای بررسی گزینه‌های مختلف یک سیستم شهری یا منطقه‌ای اسداع شده و با موفقیت در مورد مشکلات نوسازی شهری و احداث شهرهای جدید به کار رفته است. در سال ۱۹۷۷ «کمیته مشورتی بریتانیا» در مورد ارزیابی شاهرها صورت تعدیل شدیدی از آن را برای ارزیابی طرح‌های مربوطه به بزرگراه‌ها و شاهراه‌ها پیشنهاد کرد - و این نسخه اکنون در همه این گونه موارد به کار می‌رود. از جمله مزایای این روش آن است که بسیار تکنیک‌پذیر است و بر مزایا و نقایص طرح‌های مختلف برای گروه‌های مختلف جمعیت تأکید می‌کند؛ و نیز اینکه این روش فرضیات ارزشی خود را بسیار با دقت شرح و بسط می‌دهد تا به تصمیم‌گیران کمک شود. نقایص این روش در پیچیدگی ناگزیر آن نهفته است و بدان معناست که تصمیم‌گیرندگان به نیروی اراده زیادی نیاز دارند تا همه وزن گذاری‌های پیاپی در جریان کار را مورد چون و چرا قرار دهند. اگر آنها چنین نکنند و این آمادگی را نداشته باشند، به پذیرش وزن گذاری‌ها یا کم و یا زیاد کردن‌های کار تسلسل ارزیابی (که ممکن است لزوماً آنها - یا رای دهندگان به آنها - با آن وزن گذاری‌ها موافق نباشند) متمایل خواهند شد.

ب - تکنیک میزان تحقق اهداف: ماتریس «میزان تحقق اهداف» (۱۸) که طراح آن پروفسور «موریس هیل» (۱۹) است و مسوومین اینزار ارزیابی رایج در برنامه‌ریزی شهری و متعلق‌های است، می‌کوشد کار را با اهداف تفصیلی مورد توافق



دستگاه برنامه‌ریزی شروع کند. این روش تصمیم‌گیران را مجبور می‌کند تا داورهای ویژه‌ای در مورد وزن‌هایی که برای اهداف مختلف قائل می‌شوند به عمل آورند.

از این داورهای هاسپس برای انجام داورهای بیشتر در مورد میزان تأمین این اهداف در گزینه‌های مختلف استفاده می‌شود. داورهای اخیر بر حسب مقیاس عددی اثر می‌شود. ماتریس هیل نظیر روش لیچفیلد می‌پذیرد که گروه‌های مختلف مردم ممکن است نظام‌های ارزشی متفاوتی داشته باشند و بنابراین ممکن است وزن‌های کاملاً متفاوتی را برای اهداف تفصیلی مختلف قائل شوند. بدین منظور ماتریس هیل تحلیل خود را به طور تفکیکی انجام می‌دهد. مهم‌ترین نقص ماتریس «میزان تحقق اهداف» - به مانند روش لیچفیلد (که خیلی به آن شبیه است) - پیچیدگی آن است. اما باید پذیرفت که ارزیابی مطرح به هر حال فرایندی پیچیده و بحث‌انگیز است. اغلب پروژه‌های جدیدی برنامه‌ریزی در زمان حاضر از نوعی تکنیک منظم ارزیابی طرح استفاده می‌کنند. علاوه بر این، بسیاری می‌گویند تا مردم را در فرایند ارزیابی دخالت دهند. برای این منظور می‌گویند نمونه‌های از نظریات عامه را در مورد مسئله وزن‌ها به دست آورند و در مورد اهداف تفصیلی مختلف اعمال کنند و نیز ترجیحات آنها را در مورد گزینه‌های مختلف بشناسند.

اجرای برنامه

برنامه‌ریز به کمک ارزیابی منظم گزینه‌ها می‌تواند یک شیوه عمل ترجیحی برای اجرا انتخاب کند، اما باید مجدداً تأکید کرد که این تصمیم، یک بار برای همیشه نیست.

در فرایند برنامه‌ریزی، که رئوس اصلی آن در این فصل تشریح شده، کل عمل مدل‌سازی، ارزیابی و انتخاب مدوماً تکرار می‌شود. هدف از یک سو آن است که نوعی سیستم مراقبت ایجاد شود که پاسخ سیستم شهری و منطقه‌ای را به تدابیر برنامه‌ریزی مختلف کنترل کند؛ و از سوی دیگر هدف ما ایجاد خود سیستم کنترل است که به شیوه‌ای منعطف و حساس به اطلاعات تحت کنترل سیستم مراقبت پاسخ می‌دهد. بدین طریق سیستم مراقبت، همخوانی (یا فقدان همخوانی) میان وضعیت جهان واقعی و مدل را که برای توصیف این وضعیت به وجود آمده است، از ما پنهان می‌کند. اگر اجرایی مشاهده شود، در آن صورت یا باید اهرم‌های کنترل به کار افتند تا مجدداً وضعیت جهان واقعی را در تطابق با طراحی مدل قرار دهند، یا باید مدل تعبیر یابد و به توصیفی واقع‌گرایانه از شیوه عمل واقعی دنیا تبدیل شود؛ یا تلفیقی از این دو (نمودار ۳).

توصیف پیش گفته در واقع نسبی از یک حالت ایده‌آل برنامه‌ریزی است، و نه واقعیت فعلی برنامه‌ریزی. جهانی که برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در تلاش کنترل آن است مضمونی بسیار بزرگ‌تر و غنی‌تر از پارهٔ محدود واقعیت دارد. حتی در سیستم‌های قوی و کارآمد برنامه‌ریزی نیز جهان واقعی چنان به صورت مختلف تغییر می‌کند که برنامه‌ریزان قادر به پیش‌بینی آن نیستند. به گونه‌ای که طرح‌ها ممکن است حتی پس از چند سال به شدت از مطابقت با واقعیت دور افتند. در هر حال، حتی اگر بدانیم که چگونه واکنش‌ها را در سیستم شهری و منطقه‌ای کنترل کنیم، ممکن است که از لحاظ سیاسی دست زدن به اقدام مؤثر غیرعملی باشد.

این فرایند که در آن مدل‌ها از طریق تحلیل و مقایسه در کنش متقابل یا بررسی جهان واقعی قرار دارند، شدیداً بر اساس تمثیل‌ها و برداشت‌های گرفته شده از علوم سبیرتیک طراحی شده است.

توضیحات

S - شناخت جهان واقعی

C - سازوکارهای کنترل

M - مدل‌ها، پیش‌بینی‌ها و طرح‌ها

CP - تحلیل مقایسه‌ای مدل‌ها در برابر جهان واقعی

باشد. گروه‌های فشار ممکن است در مورد مسائل ویژه نقش مؤثری ایفا کنند، اما این گروه‌ها معمولاً به شکلی نامتناسب از گروه‌ها و افرادی تشکیل می‌شوند که تحصیل کرده‌تر، آکادمیک و سازمان یافته‌ترند و در بیشتر موارد ترموندتر نیز هستند. خطر در اینجا آن است که هر چه فراخوان برای تأمین مشارکت عمومی در تصمیمات بر ناصبر بزی گسترده‌تر باشد، احتمال اینکه تصمیمات در جهت مطلوب پولدارها و سازمان یافته‌ترها - و بر ضد آنها - که نمی‌توانند منافع خود را بپذیرند بزرگتر شود.

یکی از مشکلات حاد ناشی از ارزش‌های متعارض، که در بسیاری از تصمیمات برنامه‌ریزی منطقی است، به تبادل منافع میان نسل‌های متغلب مربوط می‌شود. در این شرایط «بهترین» راه حل بی‌اعتنا به نسل‌های «خوب» است. آیا برای نسل‌های برنامه‌های خانه‌سازی دولتی باید منعکس کننده استانداردها و آرمان‌های نسل نخست ساکنان باشد، یا نسل دوم یا سوم؟ اگر این برنامه‌ها صرفاً بر اساس حداقل استانداردهای امروزی ساخته شوند، این خطر وجود دارد که ظرف یک

یا دو نسل، پایین‌ترین استانداردهای روزیابی شود. در آن صورت طراحی مجدد آن جز با هزینه‌های نامناسب میسر نخواهد بود. اما اگر این خانه‌ها پیشاپیش برای تأمین استانداردهای فردا ساخته شوند، در آن صورت منابع کفتری برای تأمین نیازهای «بم‌روز» فراهم خواهد بود. به همین ترتیب، بسیاری از تصمیمات مربوط به حفاظت، مستلزم پاسخ دادن به پرسش‌هایی درباره منافع نسل‌های متفاوت است. ممکن است تخریب یک ناحیه مسکونی تاریخی و قدیمی در یک شهر، و احداث آپارتمان‌های تازه در جای آن، که هزینه‌های آن به‌سازاری و احیای آن باشد. در آن صورت جامعه با انتخاب میان تأمین نیازهای کسانی که مسکن مناسبی دارند و ارزش تاریخی آن ناحیه برای نسل‌های آتی شهر و نسل‌های روستا خواهد بود. در اینجا است که برنامه‌ریزان می‌توانند با حقیقت‌مدعی شوند که با مداخله خود در واقع از منافع آیندگان، از جمله نسل‌هایی که هنوز به دنیا نیامده‌اند، حراست می‌کنند.

ارزیابی اساساً به هر فرایندی اطلاق می‌شود

که در تلاش در جهت‌بندی اولویت‌هاست.

ارزیابی به روشنی از اهداف کلان و خریدی

ناشی می‌شود که در آغاز فرایند برنامه‌ریزی

تعیین شده‌اند. نخستین پرسش باید این باشد

که هرگزینه به چه میزان این اهداف را تأمین

می‌کند

بنابراین برنامه‌ریزی شهری، هرچقدر هم که در عمل خوب به کار گرفته شود، باز فاصله زیادی با اندیشه‌های سازمان یافته نظریه پردازان دارد. برنامه‌ریزی متضمن مشکلاتی از این دست است: دشواری یا حتی امکان‌ناپذیری ذاتی پیش‌بینی رویدادهای آتی؛ کشش متقابل میان تصمیماتی که در حوزه‌های سیاست‌گذاری متفاوت گرفته می‌شوند؛ تعارض میان ارزش‌هایی که نمی‌توان آنها را به کمک مباحثات منطقی یا محاسبات عقلایی حل و فصل کرد؛ برخورد گروه‌های فشار سازمان یافته و دفاع متعاضد مسفر، و آشفتگی‌های ناگزیری که از روابط متقابل پیچیده میان تصمیمات گرفته شده در سطوح متفاوت و مقیاس‌های متفاوت در مقاطع مختلف زمانی ناشی می‌شوند. سیر لیک یا ریو یک سیستمی در برنامه‌ریزی، وضعیتی است که برنامه‌ریزان می‌گویند به آن برسند، ولی این امر هرگز به طور کامل تحقق پیدا نخواهد کرد.

۳- الگوواره (بارادایم)‌های جدید در برنامه‌ریزی

به دلیل این دشواری‌ها، که شاید گریز ناپذیر بودند، در نیمه نخست دهه ۱۹۷۰ واکنش فراوانی بر ضد شیوه برنامه‌ریزی سیستمی بروز کرد. درست همان‌طور که چند سال پیش از آن برنامه‌ریزان سیستمی به مخالفت با مدافعان طرح جامع برخاسته بودند، برخی برنامه‌ریزان به ویژه اصول پایه‌های رویکرد سیستمی را مورد تردید قرار دادند. عقیده علمی بودن این روش، پندان معنا که دنیا را می‌توان به‌طور کامل شناخت و وضعیت آینده آن را پیش‌بینی کرد؛ نیز این عقیده که برنامه‌ریزی می‌تواند بی‌طرف و مدافع منافع جامعه باشد؛ این عقیده که برنامه‌ریزی برای جامعه‌ای برنامه‌ریزی می‌کند که یک کل و توده همگنی است و در آن باید رفاه کل مردم را به حداکثر برساند، بدون اینکه نگرانی بیش از حد برای مسائل مربوط به توزیع رفاه جایز باشد؛ و این عقیده که وظیفه اصلی برنامه‌ریزی حل و فصل واقعیات مربوط به رشد سریع و تغییر است (که در عمل به معنای تطبیق با آنهاست). این اندیشه‌ها به ویژه در مورد دو نوع برنامه‌ریزی، که به حل مشکلات عمده برنامه‌ریزی دهه ۱۹۶۰ پرداختند، بسیار موقوع بودند: برنامه‌ریزی حمل و نقل که به واقعیات مربوط به گنورت انفجاری اتومبیل شخصی پرداخت، و نیز برنامه‌ریزی زیرمنطقه‌ای که به واقعیات میرم رشد و عدم تمرکز جمعیت پرداخت. هر چند رویکرد سیستمی بعدها به خاطر مسائل فنی، مورد انتقاد قرار گرفت، اما تردیدی نیست که این رویکرد در عرضه‌های مذکور و در طرح‌های ساختاری اوایل دهه ۱۹۷۰ بیشتر فایده‌های را نسبت به شیوه برنامه‌ریزی قدیمی و انعطاف‌ناپذیر به نمایش گذاشت. اما در جهان راگد و محدود دهه ۱۹۷۰، مفاهیم و تکنیک‌های آن برخی از مریت‌های خود را از دست دادند.

ضرورت مشارکت عمومی

مشکل به هر حال بسیار عمیق بود و انتقاد به برنامه‌ریزی سیستمی ادامه پیدا کرد. نخست، موضوع نیاز به مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی مطرح شد. این خواست، که در انگلستان با تأیید رسمی گزارش «اسکفینگتن» (۱۹۷۰) در ۱۹۶۹ مطرح شد، به این شرح اجباری مطرح گشت که مشارکت مردم رسماً در فرایند برنامه‌ریزی وارد شود. این امر یکی از باورهای بنیادی برنامه‌ریزی سیستمی را مورد تردید قرار می‌داد یعنی تلقی از برنامه‌ریزی به عنوان کارشناس علمی و بی‌طرف. از این نقطه گام کوتاهی تا این نظر وجود دارد که مشارکت رسمی در برنامه‌ریزی بی‌فایده لفظ عملی تعارضی است که هدف آن این است که با ارائه تصویر به جای اصل به مردم، سر آنها را بشیر و بمالند. از این دیدگاه آنچه مورد نیاز است چیزی بیش از

**هدف برنامه‌ریزی باید فراهم آوردن امکانی
برای تصمیم‌گیری دموکراتیک و آگاهانه
باشد. این همه آن چیزی است که
برنامه‌ریزی قانوناً می‌تواند انجام دهد و تمام
آن چیزی است که می‌تواند ادعای انجام آن
را داشته باشد**

مشورت صرف با غامه است. شرکت واقعی خود شهروندان در تهیه طرح‌ها مورد نظر بود. این مطلب جذابیت فراوان داشته اما آشکارا با دشواری‌های بسیاری نیز روبه‌رو بود. تأمین مشارکت مردم در نواحی محروم شهری، که ساختن آنها پس بی‌تصاوت بودند و از امکاناتی که در اختیار آنها بود بسیار بی‌اطلاع، سخت مشکل می‌نمود.

فکر برنامه‌ریزی در سطح محلی در ایالات متحده آغاز شد. اما سرعاً در اواخر دهه ۱۹۶۰ در انگلستان گسترش یافت. در این عصر توجه‌نازهایی که در این زمان در هر دو کشور معطوف به مشکلات مربوط به محرومیت اجتماعی در مراکز شهری می‌شد، نقش مؤثری داشته. این جریان از آغاز به سمت تقدیر شده‌ای اجتماع‌گرا شدن داشت و به ویژه در انگلستان شدیداً تحت نفوذ جریان‌های فکری معطوف به مارکسیسم بود. این امر شاید پیش‌بینی شدنی بود. برنامه‌ریزی محلی برای این اندیشه متکی بود که مردم باید سازمان‌یابند و قاعدتاً انجام این کار از طریق نهادهای رسمی میسر نبود. افرادی که بدین کار می‌پرداختند و خود را در این نقش‌های می‌دادند تقریباً ملزم بودند که به رساندن آگاهی مردم باور داشته باشند. پروژه‌های توسعه شهری که در فاصله سال‌های ۱۹۶۲ و ۱۹۷۷ و تحت سرپرستی دولت به اجرا درآمد، سرعاً به کشمکش میان گروه‌های مسئول اجرا و شوراهای محلی، و بدین طریق به مرگ سریع منتهی شدند. اما در دیگر نقاط و به هزاران شیوه مختلف طیف بسیار متنوعی از گروه‌های نفع‌رسمی و غیررسمی پایدار شدند که در کار پروژه‌های گوناگون مشارکت داشتند. این گروه‌ها دیدگاه‌های سیاسی بسیار متنوعی، از چپ لیبرال تا چپ‌مارکسیست داشتند. بسیاری از این گروه‌ها زمانی که دولت پس از سال ۱۹۷۷ بود چه‌هایی را برای مشارکت و اثرگذاری مجری برنامه اختصاص داده‌تقسیم می‌کرد مراکز شهرها بر عهده گرفتند.

رویکرد اقتصاد سیاسی

مارکسیسم در آن زمان در کار خلق الگوواره نسبتاً متفاوتی برای برنامه‌ریزی بود. این روند در برخی از نقاط و در رفتار تعدادی از مردم با اقدامات محلی تناقض داشت، اما در کل نظریه نسبتاً متساوی‌ری بود. این نظریه به درویکرد اقتصاد سیاسی معروف شده است و جوهر آن این است که کار نیست تئوری مارکسیسم در توسعه اقتصاد جدید سرمایه‌داری نشان می‌دهد که تغییرات بسیار عمده‌ای در خصلت اقتصاد کشورهای پیشرفته صنعتی اروپا و شمال آمریکا روی می‌دهند که به نوبه خود تأثیرات منطقه‌ای و شهری گسترده‌ای بر جای می‌نهد. به ویژه عقلانی شدن تولید به تغییرات مکانی عمده‌ای در صنایع و کاهش عظیم در نیروهای کار منجر می‌شود که مشخصاً بر مراکز قدیمی و بزرگ شهرها در مناطق صنعتی قدیمی تأثیر خواهند گذاشت. جوهر این رویکرد در تجزیه و تحلیل تغییرات جاری و نیز تغییرات ساختاری در مالکیت و نظارت تشکیل می‌دهند. تا به حال دستوردهای عمده این مکتب را تجزیه و تحلیل، به جای توسعه و تجویز یا منع و تحذیر، یا اگر به شکل دیگری مطرح کنیم، مطالعات شهری به جای برنامه‌ریزی شهری، تشکیل داده است. تا جایی که مسئله توصیه سیاست‌ها مطرح است، آنها در قالب گسترش بخش دولتی، رشد اشکال تعاونی تولید و اعمال کنترل بر آزادی مجتمع‌های صنعتی خصوصی در تعطیل کردن کارخانه‌ها، به صورت نسبتاً سنتی عمل کرده‌اند. اما اساس کل این تحلیل را در یک عمیق قدرت شرکت‌های جدید چند ملیتی، برای تأثیرگذاری بر امکانات شهرها و مناطق تشکیل می‌دهد. قدرتی که غالباً بسیار بزرگ‌تر از ظرفیت حکومت‌ها برای تأثیرگذاری بر اقدامات آنهاست. در این اثنا این سنت تجزیه و تحلیل طی دهه ۱۹۸۰ پیشی در زمانی که هم در انگلیس و هم در آمریکا دولت‌های دست‌راستی از برنامه‌ریزی عدول کردند، اما رویکردهای توسعه‌گرا نسبت به احیای شهری را تشویق می‌کردند. به امری غالب تبدیل شد و این وضع به چنانی عجیبی میان تئوری و عمل در برنامه‌ریزی شهری و توسعه شهری - که هرگز پیش‌تورخ نداده بود - منجر گردید.

عجیب این‌که مشکل اصلی رویکرد نومارکسیستی به برنامه‌ریزی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ مشابه با مشکل برنامه‌ریزان سیستمی است که مارکسیست‌ها مورد انتقاد قرار می‌دهند. نکته اصلی انتقاد مارکسیست‌ها این است که برنامه‌ریزان سیستمی که مدعی بی‌طرفی هستند هرگز متوجه نشدند که تا چه حد به ارزش‌های اعتقادی خود وابسته‌اند. نیز اینکه آنان صرفاً برنامه‌ریزان فنی‌اند و می‌توانند در مورد چگونگی دستیابی به نتایج مقروض حرف بزنند، نه دستیابی به خود نتایج. تنها مارکسیست‌ها، که آموزش‌های‌شان به آنها امکان می‌دهد که قوانین حاکم بر توسعه اجتماعی بشر را دریابند، می‌توانند از این برده ظریف عبور کنند. اما از قرار معلوم هنگامی که آنها به این مقصد رسیدند (تظنیر برنامه‌ریزان سیستمی پیش از خود) حق خواهند داشت که به طور مشروع ادعای برنامه‌ریزی و کنترل را مطرح کنند مسئله‌ای که برای آنها وجود دارد (همان‌طور که برای برنامه‌ریزان سیستمی وجود داشت) این است که چرا باید کسی به ادعای آنها در دستیابی به مطلق منحصر به فرد باور داشته باشد؟ بنابراین مشکل مربوط به مشروعیت برنامه‌ریزی همچنان بر جای خود می‌ماند و هرچه بخش‌های بزرگ‌تری از مردم به تأثیرات و عوارض برنامه‌ریزی علاقه‌مند شوند، این مشکل حادث می‌شود. اپیدمیولوژی برنامه‌ریزی هر چه باشد، ظاهر قضیه این است که مردم دیگر به خلاف روزگاری که ظاهراً به ادعای برنامه‌ریز باور داشتند، نمی‌خواهند ادعاهای او را به عنوان عقل کل و قدر قدرت بپذیرند.

در این میان، درست به این دلیل که مردم به این امر که برنامه‌ریزی محصولی عمومی است که می‌تواند تأثیرات مثبت و نیز منفی بر زندگی آنها داشته باشد آگاه شدند، اختلاف و جدل در سر پیشنهاد‌های برنامه‌ریزی جدی‌تر و شدیدتر و حتی

خصمانه تر شد، در این حالت ممکن نیست که به سادگی مدعی شویم که مردم به جنگ یا برنامهریزان برخاستهاند. غالباً همان «مور» که بر سر مسیر یک اتوبان یا امکان یک تیر و گاه برقی اتفاق افتاد، چنین به نظر می رسد که مردم یا خود به جنگ برخاستهاند. به ویژه در دوره های رشد منفی، یعنی زمانی که کالاهای بسیار اندکی وجود دارند، برنامه ریزی ممکن است طبق اصطلاح ابتدای اقتصاددان آمریکایی «استر تور» (۲۱) به «بازی مجموع صفر» (۲۲) تبدیل شود، یعنی نوعی بازی که در آن اگر من به دست آورم، تو باز دست می دهی.

چه وضعیت «مجموع صفر» باشد و چه نباشد، امروزه معدودی در این امر تردید دارند که تصمیمات برنامه ریزی به طور جدی بر آنچه در زبان فنی «درآمد واقعی» نامیده می شود تأثیر می گذارند و «درآمد واقعی» البته چیزی بسیار فراتر از درآمد پولی است و شامل درآمدهای روانی غیر محسوس نیز می شود؛ نظیر آنچه که به واسطه هوای پاکیزه، فقدان سروصدا، همسایگان سواقت، محیطی عاری از جرم و جنایت، آموزش خوب، لطیفی از خدماتی که حمل و نقل کارآمد در اختیار ما قرار می دهد، و مجموعه های از چیزهای دیگر، نصیب ما می شود.

به موازات آن و تا حدودی تحت تأثیر مکتب اقتصاد سیاسی و مکتب توزیع گرایان، امروزه با تأکید بیشتر بر ایجاد رشد اقتصادی رونق و هستم، این تأکید البته بیانگر علائق اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل ۱۹۸۰ است. رشد اقتصادی در مناطق بحران زده و بی رونقی نظیر اسکاتلند، بزگزی یا آیالاجیا، همیشه دل نگرانی اصلی را تشکیل می داده، اما در ۱۹۸۱ یا ۱۹۸۲ به مسئله ای عمومی تبدیل شده است. هر چند نبردهای این نوز یک شدیدی میان روش های دست راستی و دست چپی در مورد این مسئله درگیر بود (تخصیص گرایش از عدم برنامه ریزی و روش های مبتنی بر آماده سازی زمین حمایت می کرد و گرایش دیگر بر اجرای طرح ها زیر نظر نهادهای محلی برای احیای کار و کسب صنعتی مبتنی تأکید داشت) توافق ضمنی پسر اولویت احیای اقتصاد شهری - صنعتی ویران شده وجود داشته معماً اینجا بود که همزمان، تگرانی های زیست محیطی دهه ۱۹۷۰ نیز همچنان به قدرت خود باقی ماندند و به شکل تقریباً اجتناب ناپذیری یا هدف احیای اقتصادی تاراض پیدا کردند.

ماهیت این معضل آن است که جامعه مورد بحث، جامعه ای مجموع - سفر است و برای اینکه برخی گروه ها از این وضع چیزی به دست آورند، باید از چیزی که برای شان عزیز است دست بشویند. به عبارت دیگر، برنامه ریزی صرفاً نمونه ای خاص از مسئله محوری جامعه است. مسائل «نیجی» (۲۳) (یا حیاط خلوت من کاری نداشته باش) در جریان احیای اقتصادی لواسط و اواخر دهه ۱۹۸۰ برجستگی بیش از پیش یافتند و گروه های فشار محلی در مناطق مورد علاقه خود در صدد پراکندن موانع پسر راه رشد بیشتر برآمدند.

۴- سخن آخر

در هر حال سرانجام مسئله به این پرسش باز می گردد: پس روش شناسی برنامه ریزی چیست؟ برنامه ریزی به چه نحو به حل و فصل این گونه مشکلات مهم اقدام خواهد کرد؟ پاسخ مطمئناً باید چنین باشد: به کمک نوعی رویکرد سیستمی. برنامه ریزی نباید مدعی توانایی در حل فوراً و بی مشکلات پیچیده باشد. حتی نباید لزوماً مدعی در اختیار داشتن توان کارشناسی منحصر به فرد گردد. برنامه ریزی قطعاً نباید مدعی دانستن خیر و صلاح مردم باشد. برعکس، باید رویکردی تحقیقی و آموزشی باشد. برنامه ریزی باید به جوامع کمک کند تا به روشنی و به شیوه ای منطقی درباره حل و فصل مشکلات خود و به ویژه درباره برخی از مسائل بنیادی، نظیر عدالت یا رشد، نظریه فریبندیشوند. برنامه ریزی باید به بررسی گزینه های عملی مختلف بپردازد و تا آنجا که میسر است پیامدهای هر یک از این گزینه ها را برای گروه های مختلف مردم در نقاط مختلف دنبال کند. برنامه ریزی نباید از درگیری یا پرستش های دشوار، مثل اینکه چه کسی قدرت سیاسی را از طرف چه کسی اعمال می کند و آن هم با چه میزان شمر و عیت، بپرهیزد. برنامه ریزی باید توصیه کند. اما نباید در صدد تحمیل تجویزات خود باشد. برنامه ریزی می تواند به نحوی فروتنانه مدعی شود که برنامه ریزان ممکن است دارای توانایی بیشتری، نسبت به اشخاص معمولی، در انجام این نوع تجزیه و تحلیل باشند. اما نه اینکه کارشناسان منحصر به فرد در این زمینه باشند. به عبارت دیگر، هدف برنامه ریزی باید فراهم آوردن امکانی برای تصمیم گیری دموکراتیک و آگاهانه باشد. این همه آن چیزی است که برنامه ریزی قانوناً می تواند انجام دهد و تمام آن چیزی است که می تواند ادعای انجام آن را داشته باشد. اگر این مطلب به درستی درک شود، باید آن را پیام واقعی انقلاب سیستمی در برنامه ریزی و پیام آن بدانیم.

- ۱- این طاق برگرفته از ششمن شماره مجموع ۱۰ جستارهای برنامه ریزی و طراحی شهری، تحت عنوان «تجزیه و تحلیل سیستمی برنامه ریزی شهری» است که به چاپ نشر آران راه موندسن مشایر فریبان، پاریس، ۱۳۷۹، رسیده و در دست است.
- ۲- در مشاهدات امسالی این کتاب «فرار برست»
- 3- Hall, Peter. Urban and Regional Planning, Routledge, London and New York, 1994.
- 4- منظور از رنگ پررنگ کتبی (blue print) کتبی طرح های جامع محلی است که معمولاً برای این نیت تدوین می گردند و تمامی کار بر روی آن است. (ام)
- 5- Planning Advisory Group
- 6- Participative - Conflict Planning
- 7- Brian McLoughlin
- 8- George Chadwick
- 9- Alan Wilson
- 10- Britton Harris
- 11- Targets
- 12- Charnel Spaces
- 13- Aggregate Models
- 14- Disaggregated Models
- 15- Design
- 16- Planning Balance Sheet
- 17- Nathaniel Lichfield
- 18- Goals Achievement Matrix
- 19- Morris Hill
- 20- Skeffington
- 21- Lester Thurow
- 22- Zero-Sum game



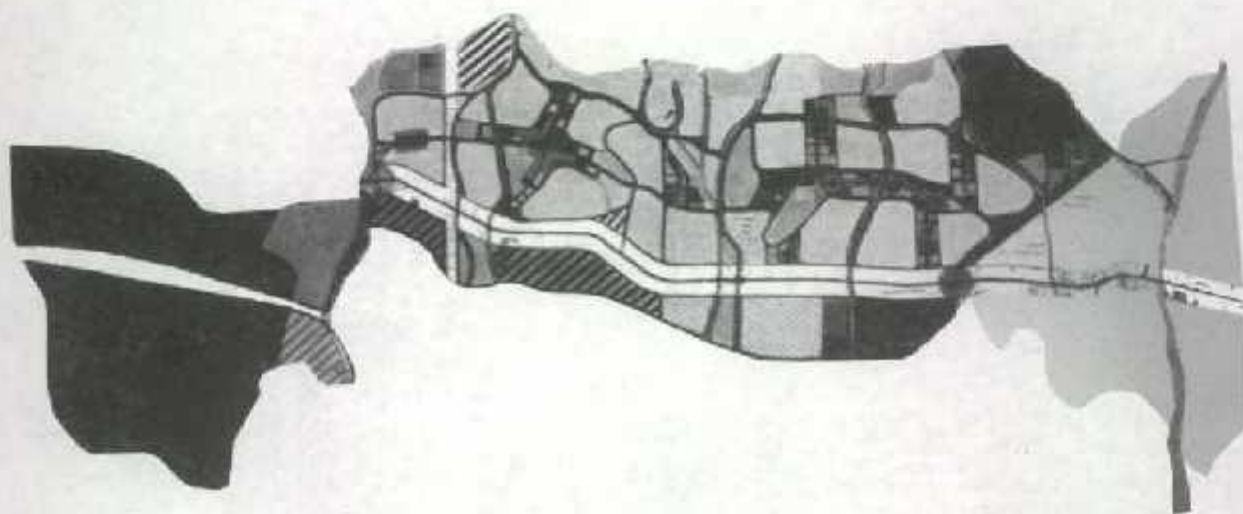
شهرها برای مردم ساخته می شوند؛ گاه چنان به این نکته به ظاهر بدیهی در برنامه ریزی های شهری بی اعتنایی می شود که گویی برنامه ریزان برای خود - یا موجوداتی که الزاماً باید مانند ایشان بیندیشند، بهسندند و عمل کنند - برنامه ریزی می کنند و بدون توجه به امکانات، محدودیت ها و ترجیحات بهره برداران الگویی را برای شهرسازی به کار می گیرند و ضوابطی را برای تحقق آن الگو وضع می کنند. البته طراح یا برنامه ریز هم نمی خواهد به دیدگاه های مردم بی توجهی کند، زیرا گمان می برد طراحی او منطبق بر خواسته های مردم و پاسخگوی نیازهای آنان است، اما در عمل محصول کار چنین مقصودی را برآورده نمی سازد. یکی از دلایل این رخداد نبود شناخت کامل و به تبع آن عدم استفاده مناسب از ابزارهای برنامه ریزی است. یکی از مهم ترین ابزارها در این زمینه، ضوابط حوزه بندی (۱) (منطقه بندی) و به ویژه حوزه بندی کاربری زمین است (۲). متأسفانه این ابزار مهم برنامه ریزی شهری که سال ها است در کشور ما برای اجرای طرح جامع (۳) ضروری تشخیص داده شده است و مورد استفاده قرار می گیرد نیز از این قاعده مستثنا نیست و پیشنهادکنندگان، اعمال کنندگان و شهروندان جملگی از نتایج حاصل از اعمال این ضوابط احساس تارضاتی می کنند، به همین مناسبت در این بحث برای آنکه ماهیت و هدف اعمال ضوابط حوزه بندی بهتر درک شود و تفاهم بیشتری در زمینه نحوه استفاده از این ابزار به دست آید علاوه بر بررسی مفهوم و اهداف «حوزه بندی»، به کنکاشی کوتاه در زمینه منشأ و پیشینه این پدیده پرداخته می شود. ارزیابی، بررسی انتقادی و تبیین راه حل های استفاده بهینه از این ابزار، مجال دیگری می خواهد، که در شماره های بعدی به آن پرداخته خواهد شد.

حوزه بندی، ابزار یا مانع

نقش نخست، مفهوم، اهداف و پیشینه حوزه بندی

نوید سهیلی رضوانی
دکتر در شهرسازی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰



۱- تعریف حوزه بندی

آرلند و پتیک (۴) حوزه بندی را این گونه تعریف می کند:
 «حوزه بندی عبارت است از تقسیم شهر به حوزه ها یا نواحی بر طبق کاربری حاضر و بالقوه آنها به منظور کنترل و جهت دادن به کاربری ها و استفاده از زمین ها» (۵).
 ویلیام گودمن (۶) در کتاب اصول و روش های برنامه ریزی، این تعریف را برای حوزه بندی ارائه می کند:
 «حوزه بندی اصولاً ابزاری برای تضمین آن است که کاربری زمین های اجتماع شهری در تعامل صحیح با یکدیگر قرار گیرند و فضای کافی برای هر نوع توسعه فراهم باشد. حوزه بندی کنترل تراکم توسعه را امکان پذیر می سازد و همچنین شرایطی را فراهم می کند که تسهیلات عمومی مانند خیابان، فضاهای گذران فراغت و سیستم های مربوط به تأسیسات زیربنایی در اختیار شهروندان باشد. حوزه بندی همچنین رشد را به سمت نواحی مناسب هدایت می کند و برای نواحی موجود نیز تضمین نور، هوا و خلوت لازم را فراهم می سازد» (۷).
 در کتاب درآمدی بر برنامه ریزی شهری، از انتشارات وزارت امور سازمان های مدیریت محلی کانادا تعریفی اداری از حوزه بندی ارائه شده:

«حوزه بندی عبارت است از ضوابط و مقرراتی که سازمان مدیریت محلی (شهرداری) برای استفاده از اراضی و ابنیه، مشخص کردن ارتفاع، حجم، موقعیت، اندازه، سطح اشغال، قواصل، مشخصه و نحوه استفاده از بناها و ساختارها به کار می برد معمولاً ضوابط و مقررات حوزه بندی، مناطق مختلف را در یک نقشه مشخص می کند که برای هر یک از آنها سیاهه های از کاربری های مجاز، حداقل اندازه قطعات تکمیلی، جلوخان و حیاط با ابعاد عقب نشینی ها، حداکثر ارتفاع بنا، حداقل تعداد پارکینگ های لازم و نظایر اینها مشخص شده است.
 ضوابط و مقررات حوزه بندی با مسئله استحکام و ایمنی بناها، که ضوابط و مقررات ساختمان سازی بر آن ها نافذ است، سروکار ندارد» (۸).

در کتاب برنامه ریزی در امریکا، تعریفی کارگویی از حوزه بندی ارائه شده است: «حوزه بندی سیستم جدیدی برای نظم دادن است و برپایه ساختمان ها را به فرم مطلوب و در جای مناسب تشویق می کند» (۹).
 هراسگار پژوهشگر هندی نیز با هدف ارائه تعریفی جامع از حوزه بندی در کتاب بنیادهای برنامه ریزی

شهری چنین می نویسد:

«حوزه بندی به مفهوم ایجاد بخش ها یا حوزه های مسکونی، تجاری، صنعتی، اداری و اداره این بخش ها زیر نظر قانون و بر اساس ضوابط و مقررات است. این حوزه ها به منظور جلوگیری از استفاده نامناسب از زمین ها و ساختمان ها و محدود ساختن تراکم و ارتفاع ساختمان ها در نواحی مختلف به وجود می آیند.

حوزه بندی بخشی مهم از فرایند برنامه ریزی شهری است. حوزه بندی نواحی متفاوت شهر را برای هدفهای خاصی از یکدیگر مجزا می سازد و از تداخل نواحی و مناطق مجاور یکدیگر جلوگیری می کند به عنوان مثال از طریق حوزه بندی، ناحیه صنعتی در فاصله دورتری از ناحیه مسکونی قرار می گیرد، به گونه ای که از معرض گازهای خطرناک، دود و دیگر عوامل نامطلوب از این دست دور باشد» (۱۰).

بنابراین تعاریف ذکر شده می توان نتیجه گرفت که حوزه بندی، نوعی مقررات است که برای اجرای طرح کاربری زمین تدوین می شود. مقررات حوزه بندی، در یک نقشه (یا سری نقشه ها) شهر را به حوزه هایی تقسیم می کنند و باین طریق انواع استفاده های مجاز در هر حوزه، مقررات چگونگی استفاده از هر کاربری را در یک گزارش تدوین می کنند. این مقررات همچنین به گونه ای مشخص، حداقل اندازه قطعات، ارتفاع مجاز ساختمان ها، حداکثر تراکم ساختمانی، حداقل فضای باز و حداکثر سطح زیربنا و سطح اشغال بناها را مشخص می سازند (۱۱).

۲- پیشینه و شکل گیری مقررات حوزه بندی

مسئله حوزه بندی اولین بار در شهر نیویورک عنوان شد و بعد از آن، به شرحی که خواهد آمد، گسترش و عمومیت یافت و به صورت یکی از مهم ترین اجزای طرح های جامع درآمد. اما قبل از این تاریخ نیز مدیران شهری بنابه ابتکارات شخصی، مقررات حوزه بندی را به نوعی اعمال می کردند. به عنوان مثال در دهه ۱۸۸۰ در شهر لس آنجلس موفقیت رختشو بخاله ها با استفاده از این مقررات محدود شد (۱۲). شهرهای قدیمی مانند نوعی حوزه بندی را پذیرفته بودند؛ به عنوان مثال در شهرهای ایران برخی از مشاغل بیشتر در بازار اصلی شهر و به



صورت مجتمع در قالب راسته ها استقرار می یافتند و کمتر در مناطق مسکونی پراکنده می شدند و در حقیقت بازار منطقه تجاری شهر بود که در عین حال صنایع کوچکی را نیز در خود جای داده بود. این شیوه استقرار، علاوه بر مزیت های دیگری که داشته، باعث توزیع شدن مشاغل عزائم نظیر مسگری و آهنگری که سروصدای زیادی داشتند از مناطق مسکونی می گشت. (۱۳)

به هر حال در طول قرن های متعددی، حکمرانان شهرها آنچه را مالکان املاک، می توانستند (یا نمی توانستند) در زمین تحت تملک خود انجام دهند، مشخص کرده بودند. اولین مقرراتی که برای کنترل کاربری زمین در آمریکا وضع شد، آیین نامه ای بود که مالکان اراضی را از آسیب رساندن به دیگر شهروندان یا تخریب دارایی شان منع می کرد. به عنوان مثال، شهرداری نیویورک در سال ۱۶۷۲ قانونی را وضع کرد که به موجب آن ساختمان ها باید از مواد احتراق ناپذیری نظیر سنگ و آجر ساخته می شدند. بیست سال بعد این شهرداری مکان یابی گشتار گاه ها و کارگاه های فرآوری بیه و مانند آن را محدود کرد. اما منشأ مقررات حوزه بندی به مفهوم جدید آن به نخستین آیین نامه جامع حوزه بندی که در سال ۱۹۱۶ تصویب شد بر می گردد؛ «این قانون که به وسیله شهرداری نیویورک به تصویب رسید تا آن زمان نوآورانه بوده» (۱۴). البته مشخص ساختن کاربری های زمین برای بخش های مختلف شهر چندان جدید نبود بلکه آنچه جنبه ابدامی داشت مجموعه جامع این مقررات بود. برای اولین بار مجموعه ضوابطی برای کل شهر در باره کاربری مجاز زمین، ارتفاع ساختمان و محل ساختمان ها تدوین شد. این امر با تهیه سه مجموعه بزرگ از نقشه های حوزه بندی به همراه متنی برای توضیح آن، صورت پذیرفت. این نقشه ها و متن همراه آن، مقرراتی را که برای هر بلوک و هر قطعه زمین در داخل محدوده شهر کاربرد داشت مشخص می ساخت.

این طرح واکنش های را در بخش های دیگر کشور برانگیخت و «طی پنج سال بعد از تصویب آن، ۷۶ شهر قوانین مشابهی را وضع کردند. این رقم تا سال ۱۹۲۶ به ۵۶۴ شهر افزایش یافت. همین شرایط در سال ۱۹۶۱، هنگامی که نیویورک طرح جامع خود را به طور کامل اصلاح کرد، اتفاق افتاد. در آن زمان این شهر محدودیت های ارتفاعی را حذف و مقررات حجمی تغییر پذیرتری را جایگزین آن کرد و



تدابیری را نظیر کنترل تراکم به منظور افزایش میزان فضای باز به اجرا درآورد. این ساز نیز شیوه‌های پیشگامانه نیویورک، مورد استفاده شهرهای سراسر این کشور قرار گرفت.

طرح حوزه‌بندی نیویورک در سال ۱۹۱۶ و تمام قوانین انجمن‌داری شده از این طرح، سه حوزه را برای کاربری زمین مشخص ساخت: مسکونی (منحصراً)، تجاری که در آن استفاده مسکونی نیز مجاز بود، و نامحدود (۱۵) که به آن صنعتی نیز اطلاق می‌شود.

بر اساس این سیستم در حوزه نامحدود که بیشتر نواحی پرتراکم شهر و ترکیبات پیچیده‌ای از کاربری‌های زمین را شامل می‌گشت، کاربری‌ها می‌توانستند با یکدیگر همزیستی داشته باشند. متعاقب تصویب طرح حوزه‌بندی ۱۹۶۱ نیویورک، اکثر شهرها حوزه صنعتی را جایگزین حوزه نامحدود ساختند که در آن استفاده‌های تجاری - و نه مسکونی - مجاز بود. منطبق این جدایی، ترافیک، صدا، دود و مواد زائد صنعتی بود که با مناطق مسکونی تناسب نداشت، اگر چه با افزایش تعداد صنایع تمیز و تجارت‌هایی که دارای پرسنل کمتر از ۱۰ نفر بودند این منطبق نفوذ خود را از دست داد.

مقررات حوزه‌بندی معمولاً پس از ساخته شدن شهرها مورد استفاده قرار می‌گرفتند؛ از این رو به نادر صورت نظیر از دقت به کار گرفته شده در برنامه‌ریزی کاربری‌های زمین، تعداد زیادی از کاربری‌ها نمی‌توانستند با مقررات حوزه‌بندی انطباق یابند و

حوزه‌بندی بخشی مهم از فرایند برنامه‌ریزی شهری است.
حوزه‌بندی نواحی متفاوت شهر را برای هدف‌های خاصی از یکدیگر مجزا می‌سازد و از تداخل نواحی و مناطق مجاور یکدیگر جلوگیری می‌کند

سرانجام کاربری‌های غیرمنطبق با طرح حوزه‌بندی حذف و موارد منطبق جایگزین می‌شدند. چون این ممانعت به جبران نیاز داشت، معمولاً کاربری‌های زمین غیرمنطبق تاجایی که درجه عدم انطباق آن افزایش نمی‌یافت، مجاز شمرده می‌شد.

گاهی اختلاف بین کاربری زمین واقعی و کاربری مجاز اوضاع تأسف باری را به وجود می‌آورد. ممکن بود ساکنان یک ساختمان غیرمنطبق در دریافت بیمه، گرو گذاشتن و یا جواز ساختمان برای تعمیر و تعویض، یا مشکل مواجه شوند. نتیجه این اتلاف سرمایه می‌توانست از رونق افتادن نواحی اطراف باشد.

اصولاً تصویب طرح حوزه‌بندی به علت نارضایتی برخی از تجار صاحب نفوذ قدرتمند و اصلاح‌طلبان دولتی که فعالیت ملکی داشتند انجام پذیرفت. این افراد به دنبال قانون و مقرراتی بودند که حافظ دارایی و تضمین‌کننده توسعه منظم نواحی تحت تملک‌شان باشد و الگوهای با ثبات کاربری زمین را برای ایشان به ارمغان آورد. از جمله صاحبان فروشگاه‌های تیفانی، نیلر و ساکس آرد و بسیاری از فروشگاه‌های معتبر دیگر، به حرکت شرکت‌های صنعتی به سوی مناطق معروف تجاری شهر اعتراض کردند. به همین ترتیب بسیاری از مؤسسات انحصاری

- 1-Zoning
- 2-Landuse zoning
- 3-Comprehensive Plan
- 4-Arnold Whittick
- 5-Arnold Whittick, Encyclopedlaof Urban Planning, McGraw Hill, New York, 1974, P. 1184.
- 6- W. I. Goodman
- 7- W. I. Goodman, Principles and Practice of Urban Planning, Washington D. C., 1968, P. 145.

۸- واجد تنظیمات و طرح‌های ویژه وزارت امور سازمان‌های مدیریت محلی، کتابخانه ملی، تهران، ۱۳۶۶، صفحه ۵۶.

۹- Barry Cullingsworth, Planning in the USA, Routledge, London and New York, 1997, P. 6.

۱۰- G. K. Hiraskar, Fundamentals of Town Planning, Dharampatra and Sons, Delhi, 1989, P. 39.

۱۱- ک. حسد سعید، کتاب سیرت‌های شهرسازی، جلد دوم، کار و زمین شهری، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۸، صفحه ۵۷.

۱۲- احمد عطیسی، قوانین شهر سازی در ایران، تهران، ۱۳۶۵، صفحه ۶۶.

۱۳- ک. حسین سلطان زاده، مقدمات برنامه‌ریزی شهری، شهر سازی ایران، تهران، ۱۳۶۵، صفحه ۲۵۱-۲۵۲.

حوزه‌بندی با تعیین میزان جمعیت و حجم و نوع فعالیت در هر حوزه شهری، فضای لازم برای کاربری‌های عمومی و شبکه‌های رفت و آمد و زیربنایی را نیز پیش‌بینی می‌کند

انواع جدول انواع حوزه‌ها و تعیین میزان زمین

نوع	کاربری‌های هر جدول	نقشه‌ها
۱- کاربری‌های عمومی	مکانی برای استقرار خدمات اجتماعی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی	مکانی عمومی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی
۲- کاربری‌های مسکونی	مکانی برای استقرار خدمات مسکن و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی	مکانی مسکونی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی
۳- کاربری‌های تجاری	مکانی برای استقرار خدمات تجاری و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی	مکانی تجاری و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی
۴- کاربری‌های صنعتی	مکانی برای استقرار خدمات صنعتی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی	مکانی صنعتی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی
۵- کاربری‌های خدماتی	مکانی برای استقرار خدمات خدماتی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی	مکانی خدماتی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی
۶- کاربری‌های آموزشی	مکانی برای استقرار خدمات آموزشی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی	مکانی آموزشی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی
۷- کاربری‌های تفریحی	مکانی برای استقرار خدمات تفریحی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی	مکانی تفریحی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی
۸- کاربری‌های ورزشی	مکانی برای استقرار خدمات ورزشی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی	مکانی ورزشی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی
۹- کاربری‌های درمانی	مکانی برای استقرار خدمات درمانی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی	مکانی درمانی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی
۱۰- کاربری‌های خدماتی	مکانی برای استقرار خدمات خدماتی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی	مکانی خدماتی و خدماتی و مراکز خدماتی و مراکز خدماتی

زمین و طرح جامع شهری صحیح‌تر است. تأییدین ترتیب ضامن ساماندهی وضع موجود بتوان به مدیریت رشد و تحقق توسعه مطلوب نیز نایل شد (۲۳).

همانگونه که قبلاً اشاره شد، برای هر حوزه ضوابط و مقرراتی در خصوص کاربری‌های مجاز، مشروط و ممنوع و اندازه زمین، مکان، ارتفاع و تراکم ساختمانی و گاه چگونگی زمین مشخص می‌شود و به پیوست آن، حدود هر حوزه بر روی نقشه شهر تعیین می‌گردد که تمامی آنها باید مورد تصویب مرجع قانونی (معمولاً شورای شهر) قرار گیرد و سپس برای اجرا به شهرداری ابلاغ شود.

برای انواع حوزه‌بندی‌ها نمی‌توان الگوی مشابهی در نظر گرفت ولی تقسیمات متداول حوزه‌بندی بدین شرح است (۲۵):

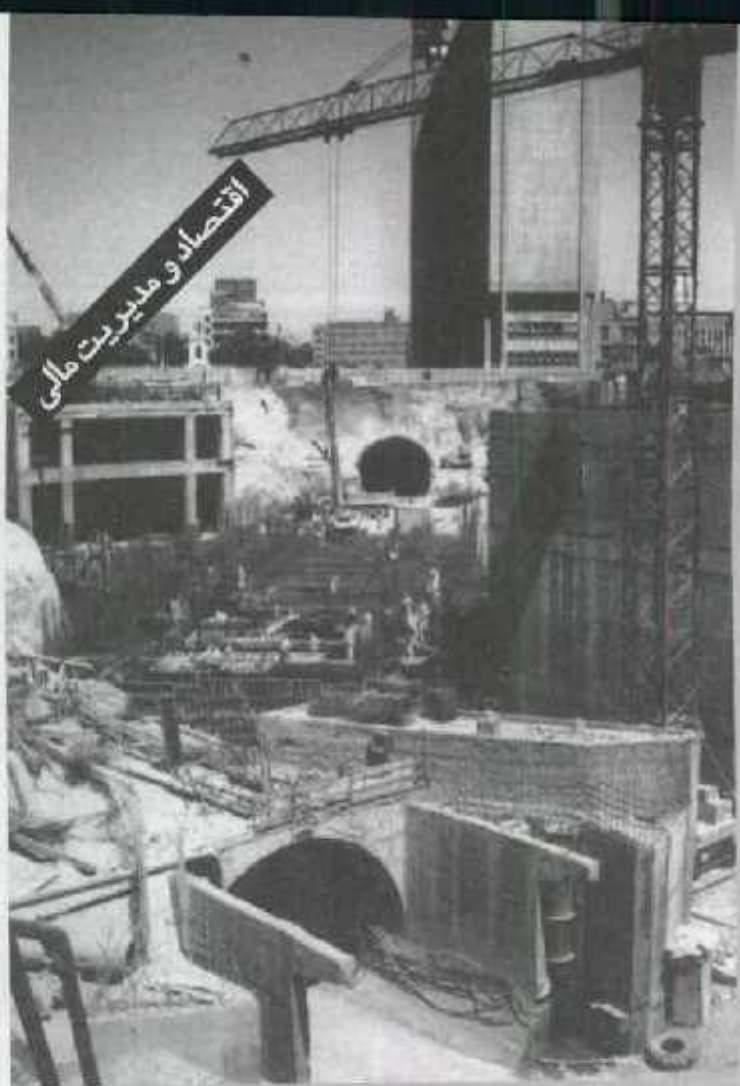
- ۱- مسکونی به تفکیک تراکم‌های کم یا زیاد و یا تک واحدی مستقل تا چند واحدی مجتمع.
- ۲- تجاری به تفکیک خرده و عمده‌فروشی و یا مراکز محلی، منطقه‌ای، شهری و برای دسترسی سواره (مانند کنار بزرگراه‌ها).
- ۳- صنعتی به تفکیک صنایع عمومی و ویژه و یا صنایع غیرمزاحمه و مزاحم و یا سبک و سنگین.
- ۴- فضای سبز و بناز به تفکیک کاربری کشاورزی، فراغتی و بناهای عمومی.
- ۵- حساس زیست‌محیطی (مانند حریم رودخانه‌ها و حلال‌های طبیعی).
- ۶- ساختمان‌های اداری و خدمات عمومی (مانند آموزشی، درمانی و مذهبی).
- ۷- تأسیسات شهری (مانند برق، آب، گاز، مخابرات و فاضلاب).
- ۸- پایانه‌ها و انبارها.
- ۹- نظامی و انتظامی.
- ۱۰- زمین‌های ذخیره شهری.

حوزه‌بندی در واقع حداکثر کمیت‌ها و حداقل کیفیت‌ها را در توسعه کالبدی شهر روشن می‌کند؛ زیرا زمین در شهر حکم منبعی نادر را دارد که باید مورد حفاظت جمعی قرار گیرد.

۱-۳- کاربری زمین شهری و حوزه‌بندی

از آنجا که در استفاده از واژه‌های کاربری زمین شهری و حوزه‌بندی تداخلی در مفاهیم به وجود آمده است، توجه به نکات زیر ضروری می‌آید:

- برای تهیه برنامه جامع شهر، تهیه نقشه کاربری زمین ضروری است. این نقشه نحوه استفاده از یکایک قطعات زمین را در وضع موجود شهر نشان می‌دهد.
- به هنگام تهیه طرح جامع شهر، برنامه‌ریزی کاربری زمین با هدف فراهم کردن زمین برای کاربری‌های گوناگون مورد نیاز کنونی و آتی شهر صورت می‌گیرد که حاصل آن تحت عنوان برنامه یا طرح کاربری زمین در نقشه‌ای به تصویر کشیده شده است. در واقع این نقشه وضعیت مطلوب و مورد نظر طرح جامع را نشان می‌دهد که در آن توزیع فضایی و مکانی کلی انواع کاربری‌های عمومی، و چگونگی استفاده از زمین‌های خصوصی، تراکم‌های پیشنهادی برای جمعیت و ساختمان و شبکه ترابری مشخص می‌شود.
- برای اجرای پیشنهاد‌های طرح جامع شهر و برای عملی شدن طرح کاربری زمین، ضوابط و مقررات حوزه‌بندی (۲۶) به تصویب مراجع قانونی شهر می‌رسد که پیوست آن نقشه‌ای تحت عنوان طرح حوزه‌بندی وجود دارد، و تنها این طرح است که مبنای قانونی برای تنظیم استفاده از زمین‌های خصوصی دارد و می‌تواند اعمال شود؛ و در واقع دیگر نقشه‌های پیش گفته جنبه زمینه و توجیه را برای این ابزار قانونی دارند (۲۷).



این نوشته به ویژگی‌های ذاتی و آثار متقابل فرایند برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی مالی زیرساخت‌های عمومی پرداخته است. زیرساخت‌های عمومی موردنظر این مقاله گستره‌ای وسیع، از زیرساخت‌ها و تأسیسات زیربنایی تا خدمات عمومی و اجتماعی، را شامل می‌شود. تأکید و توجه عمده مقاله بر تجارب ایالات متحده امریکاست؛ تجاربی که ضرورتاً با چارچوب‌های نهادی، قانونی و مالی خاص این کشور هماهنگ و منطبق است. بر همین اساس، این گونه مباحث ویژه تا بیشترین حد خلاصه شده و محورهای اصلی بحث حفظ گردیده‌اند.

این مقاله زیرساخت‌های عمومی را از دیدگاه برنامه‌ریزی بلندمدت بررسی می‌کند، به تشریح آثار مثبت توسعه زیرساخت‌ها بر برنامه‌ریزی شهری می‌پردازد، مسئله گستره ملی زیرساخت‌ها را - که آثار مذکور را کاهش می‌دهد - تعریف می‌کند، و دوشیوه اصلی برای حل این مشکلات را مورد بررسی قرار می‌دهد: ۱- برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی، ۲- روش‌های تأمین مالی. نوشته حاضر همچنین شامل بحثی درباره راهکارهای آینده برنامه‌ریزی زیرساخت‌هاست. برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های عمرانی در چارچوب اجتماعات محلی (۲)، و به دست نهادهای محلی ذی‌ربط، از جمله نکات مهم و مورد تأکید این مقاله است.

در این مقاله از جمله چنین آمده است:

- ماهیت زیرساخت‌ها به گونه‌ای است که تشخیص نیاز به آنها تا حد زیادی سلیقه‌ای است و هیچ استاندارد پذیرفته شده همگانی برای تعیین ظرفیت یا سطح تسهیلات مالی کافی برای جمعیت معین وجود ندارد.

- هدف از برنامه سرمایه‌گذاری عمرانی در ایالات متحده، هماهنگ‌سازی برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها با برنامه‌ریزی جامع افراتیر شهری است. همه فرایندهای درست برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها باید چارچوب و فرایندی پیوسته و پیش‌رونده داشته باشد.

- دولت و حکومت‌های محلی ایالات متحده برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای به سه منبع درآمدی عمده متکی هستند: (۱) اوراق قرضه؛ (۲) کمک‌های بلاعوض فدرال؛ (۳) کارمزد، عوارض و دیگر مالیات‌های محلی.

نحوه بهره‌گیری دولت‌های فدرال، ایالتی و شهرداری‌ها از این منابع، و همچنین روش‌های ابتکاری دیگر برای تأمین مالی زیرساخت‌ها و خدمات عمومی، بحث اصلی این مقاله را شکل داده است.

برنامه‌ریزی مالی خدمات و زیرساخت‌های عمومی،

با نگاهی به تجارب امریکا (۱)

جی. ام. استین

ترجمه و تلخیص: غلامرضا کاظمیان

زیرساخت‌های عمومی و برنامه‌ریزی شهری

زیرساخت‌های عمومی به آن دسته از دارایی‌های سرمایه‌ای اطلاق می‌شود که مستقیماً در تصفیه، اجاره و یا کنترل دولت‌هاست و جریان‌های درآمدت (بیش از یک سال) هزینه و منفعت تولید می‌کند. این زیرساخت‌ها تسهیلات اجتماعی از قبیل جاده‌ها، پل‌ها، سیستم‌های آب و فاضلاب، فرودگاه و ساختمان‌های عمومی را شامل می‌شود. جدول شماره ۱ نشانگر دامنه وسیع تسهیلات زیرساختی در خدمت عموم است و یازده گروه از تسهیلات ارائه‌کننده خدمات و عملکردهای تولیدی را تفکیک کرده است.

زیرساخت‌های عمومی تأثیرات عمده‌ای بر کیفیت زندگی اجتماع محلی، انگوی رشد و چشم‌انداز توسعه اقتصادی آن دارند.

کیفیت زندگی

برنامه‌ریزان شهری علاقه و توجه زیادی به ارتباط بین تسهیلات کالبدی و کیفیت حیات اجتماع محلی دارند. فضاها و عمومی بسیاری از شهرهای اروپایی، نمونه‌هایی برجسته و سودمندی از چگونگی و توانایی برنامه‌ریزی و طراحی خلایق شهری در افزایش و بهبود این کیفیت محسوب می‌شوند.

سالن‌های اجتماعات شهر، ادارات پست، مدارس، بیمارستان‌ها و سایر تسهیلات زیرساختی، بخش‌های اصلی چشم‌انداز اجتماع محلی را تشکیل می‌دهند و تأثیرات مشخصی بر وجه زیبایی‌شناسی آن دارند. فضاها و عمومی از قبیل بولوارها، پارک‌ها، آب‌نماها و باغ‌ها نیز در کنار این تسهیلات در کیفیت محیط از حیث مناظر، بویاها، صداها و احساسات شریک‌اند. علاوه بر این، نگهداری و نوسازی دائمی این تسهیلات و فضاها حتی می‌تواند از کیفیت آنها در طراحی اولیه مهم‌تر باشد.

الگوهای رشد

تسهیلات اجتماع محلی به ویژه سیستم‌های آب و فاضلاب می‌توانند ابزارهای بسیار قدرتمند و مؤثری در شتاب جهت‌گشایی و نوع آماده‌سازی زمین باشد. احداث سیستم‌های تأسیساتی و سایر تسهیلات عمومی، قاعده‌مند کردن ساختمان‌های خصوصی و به کارگیری مجوزها و انگیزدهای مختلف می‌تواند در استانداردها، زمان‌بندی و الگوی توسعه مؤثر باشد. هنگامی که تسهیلات زیرساختی در پاسخ به نیازهای واقعی احداث می‌شوند، و هنگامی که گسترش تأسیسات و ارتباط آنها منطبق بر برنامه‌ای معین انجام می‌گیرد، الگوهای توسعه یک جامعه می‌توانند به طرز کارآمدی هدایت شوند. به این ترتیب ارتباطی قوی بین برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها و کاربری زمین وجود دارد.

توسعه اقتصادی

تسهیلات زیرساختی نه تنها کارکردهای عمومی متعددی را راه می‌اندازند بلکه نقش مهمی نیز در فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی دارند. به عنوان مثال تسهیلات حمل و نقل عمومی، هم جمعیت را جابجا می‌کنند و هم محصولات تجاری را. اگر این سیستم فرسوده و خراب باشد، می‌تواند باعث افزایش هزینه‌های عملیاتی شرکت‌ها - به دلیل استهلاک وسایل نقلیه و زمان‌های تلف شده ناشی از حرکت آهسته - بشود.

بنابراین کیفیت زیرساخت‌های عمومی جزء مهمی در تصمیمات مکان‌گزینی نگاه‌های خصوصی است. در دوره معاصر که رقابت فشرده بین اجتماعات محلی برای جذب تجارت و صنعت وجود دارد، برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها می‌تواند مؤلفه‌ای اساسی در برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی و بازاریابی نیروها به شمار آید.

ماهیت مسئله زیرساخت‌ها

ضعف و عدم کفایت تسهیلات عمومی توجه همگان را بر زیرساخت‌های ملی متمرکز کرده است؛ اما مسئله چیست؟ قطعاً مسئله فقدان دانش یا تخصص‌ان احداث سازه‌ها نیست، ممکن است چگونگی مواجهه سرطانی را ندانیم، اما به هر حال نحوه ساختن پل‌ها و سدها را می‌شناسیم. مسئله اصلی بخش عمده تسهیلات زیرساختی، دانش فنی نیست بلکه تأمین مالی آنهاست؛ یعنی فاصله‌ای که بین نیازهای واقعی به زیرساخت‌ها و منابع مالی قابل دسترس برای ارضای این نیازها وجود دارد.

نیازهای زیرساختی

تشخیص میزان نیاز به زیرساخت‌ها تا حد زیادی سلیقه‌ای است. هیچ استاندارد پذیرفته شده عام برای تعیین ظرفیت یا

**مسئله اصلی بخش عمده تسهیلات
زیرساختی، دانش فنی نیست بلکه تأمین
مالی آنهاست؛ یعنی فاصله‌ای که بین
نیازهای واقعی به زیرساخت‌ها و منابع
مالی قابل دسترس برای ارضای این
نیازها وجود دارد**

سطح تسهیلات سرمایه‌های کافی برای یک جمعیت معین وجود ندارد کدام حد از عدت زمان سفرهای روزانه یا ایاب‌و‌آمد
و شدت‌نگین نشانگر نیاز به بزرگراه‌های اضافی و یا لزوم حمل و نقل ایاب‌و‌آمد است؟ پاسخ مشخصاً در هر جامعه، بر حسب
فرهنگات محلی، متفاوت است.

به همین ترتیب در مورد اکثر زیرساخت‌های ملی نیز هیچ گونه استاندارد پذیرفته شده عمومی برای سنجش وضعیت
تسهیلات وجود ندارد. حتی اگر چنین استانداردهایی هم وجود می‌داشت، کیفیت ثبت مدارک محلی بسیار متفاوت و فاقد
اعتبار می‌بود چرا که بسیاری از شهرها حتی صورت موجودی اولیه و مدارک و سوابق عملیاتی را هم ندارند.

منابع مالی

تعیین کفایت منابع مالی ملی کار پیچیده‌ای است. اول، دولت‌های ایالتی و محلی به لحاظ ظرفیت‌های مالی لازم و برای
ایجاد درآمدهای مالیاتی بیشتر به منظور پشتیبانی تسهیلات عمومی، متفاوت‌اند. در برخی از جوامع میزان مالیات بستگی
زیادی به توانایی آنها دارد، اما در برخی دیگر چنین نیست.

دوم، افزودن درآمدها نه تنها به ظرفیت مالی بلکه به نظام اولویت‌ها نیز وابسته است. حتی در جوامعی که مالیات‌گیری
دچار محدودیت‌های مالی است، زیرساخت‌های بیشتر می‌توانند از طریق اولویت‌های بودجه پشتیبانی شوند. در جوامع
دیگر هم زیرساخت‌های بیشتر می‌توانند از طریق افزایش مالیات‌ها و کاهش مصرف خصوصی حاصل شوند. در سطح
فدرال اولویت‌ها می‌توانند از طریق اختصاص سرمایه‌های بیشتر به زیرساخت‌ها تغییر یابند، به شرط آنکه یا اولویت‌های
ملی نیز منطبق باشند. به این ترتیب امکان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها فراهم خواهد شد. بدون آنکه لازم باشد هزینه
فرست آن را الزاماً ملت پرداخت کند.

روش دیگر برای کاهش فاصله بین نیازهای زیرساختی و منابع مالی (حتی اگر فاصله حذف نشود) برنامه‌ریزی
درازمدت با هدف کارایی هزینه‌هاست. بدیهی است که سرمایه‌گذاری‌های محلی، ایالتی و فدرال عمدتاً تدریجی است و در
این فاصله فرصت زیادی به منظور برنامه‌ریزی کارآمد برای تقلیل هزینه‌ها وجود دارد. این کارایی هزینه می‌تواند از طریق
شرایط برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی (۳) - که از اصول برنامه‌ریزی برای کاهش تلفات و بهبود کارایی تصمیمات
سرمایه‌گذاری عمومی استفاده می‌کند - حاصل شود.

برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی

هدف برنامه‌های سرمایه‌گذاری عمرانی هماهنگ‌سازی برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها با برنامه‌ریزی فراگیر شهری است.
برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی با لحاظ کردن عوامل مهمی از قبیل اهداف درازمدت جامعه، نیازها و منابع مالی، به
دولت‌های محلی و ایالتی کمک می‌کند تا تصمیمات درستی را درباره سرمایه‌گذاری زیرساخت‌ها و بهبود مدیریت
تسهیلات زیرساختی اتخاذ کنند.

شرایط برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی در هر جامعه‌ای به صورت منحصر به فرد از طریق تجارب تاریخی، شرایط
مالی، قیودهای قانونی، مهارت فنی و ویژگی‌های نهادی شکل می‌گیرد. به این ترتیب احتمالاً به تعداد حوزه‌های اتاری
الگوهای برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی وجود دارد. با این حال تمام فرایندهای صحیح برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری
عمرانی در هفت عنصر مشترک هستند.

نخستین عنصر این است که برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها باید چارچوبی چند ساله و فرایندی پیوسته و بیش رونده داشته
باشد. شش عنصر دیگر در ادامه شرح داده می‌شوند:

۱- مشارکت اجتماع محلی در تنظیم اهداف و مقاصد

این موضوع به عملی ساختن فرایند مشارکت فعال شهروندان مربوط می‌شود، و مشارکت گسترده همه گروه‌های
ذی‌ربط در تنظیم اهداف و مقاصد را تشویق می‌کند. روش‌های مناسب و آشنا برای برنامه‌ریزان عبارتند از: بازدید
شهروندان، اجلاس‌های عمومی، مجامع محله‌ای، فعالیت‌های فوق برنامه، کمیته‌ها و هیئت‌های کاری موقله، مناظره
موضوع شهروندان در این فرایند نه تنها به تعیین اولویت‌ها کمک می‌کند بلکه پشتیبانی کل جامعه و افزایش مشروعیت
برنامه را نیز فراهم می‌سازد.

۲- مرور زمینه‌های مالی و نهادی

برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی برای پیش‌بینی درازمدت تقاضا و عرضه خدمات عمومی و پتانسیل رشد بنیان

مسائلی باید محاسبه‌ای واقع از شرایط مالی عمومی جامعه انجام دهد. گرایش‌های ملی و منطقه‌ای مؤثر بر نیازهای اجتماع محلی - از قبیل گرایش‌های جمعیت‌شناسانه، مهاجرت، تورم، نرخ بهره و بازاریابی صنعتی - باید در این میان مورد توجه قرار گیرند. برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی باید با برنامه توسعه اقتصادی دراز مدت اجتماع محلی سازگار باشد، به شرط آنکه چنین برنامه‌ای وجود داشته باشد.

۳- ارزیابی نیازهای اجتماع محلی

ضرورت وجود بنیان اطلاعاتی جامع و قابل اتکاء برای برنامه‌ریزی، بودجه‌گذاری و مدیریت کارآمد قطعی است. متأسفانه اسناد محلی مربوط به شرایط زیرساخت‌ها چندان قابل اتکا نیستند. فقدان استانداردهای پذیرفته شده عمومی برای نوسازی تسهیلات موجود یا ارتقاء آنها، موجب اتکاء اکثر کارکنان به عمر سازها - به عنوان نوعی معیار سنجش - شده است. اما عمر تأسیسات معیاری است بسیار ناقص، چرا که وضعیت تسهیلات بر حسب شدت استفاده، روش نگهداری، استانداردهای ساختمانی اولیه و سایر عوامل، تفاوت می‌کند. بنابراین برای برنامه‌ریزی کارآمد، تهیه فهرست‌های جامعی از ذاری‌های برای نشان دادن تغییرات وضعیت زیرساخت‌ها بر مبنای قاعده‌مند، و مرتبط ساختن آن تغییرات به تخصیص بودجه بسیار مهم است.

۴- تجزیه و تحلیل نظام‌مند پروژه‌های گزینه

برنامه‌ریزان در ارزیابی گزینه‌های پروژه، متأسفانه فاقد مجموعه‌ای روشن از قواعدی که دستیابی به تصمیم‌های صحیح را در پی داشته باشد، هستند. بسیاری از فعالیت‌ها به اندازه کافی مشخص و روشن و به سهولت قابل مقایسه نیستند؛ برخی از هزینه‌ها و منافع ماحضاً و به طور کامل با مواز دیگر ناسازگار و وفق ناپذیرند، سنجش و وزن دهی تأثیرات نوزیعی مشکل است و نوسانات و اعوجاج‌های قیمت‌ها نیز ممکن است علائم گویایی از بازار تقاضای محصول به دست ندهند. به رغم این محدودیت‌ها، به کارگیری روش‌های تحلیلی در دسترس برای ارزیابی پروژه هنوز بهتر از رویکرد جزئی‌نگر است. برای تجزیه و تحلیل نظام‌مند گزینه‌ها، ابزار دستمندی به اهداف و مقاصد در فرآیند برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی موضوعی حیاتی است. مواردی که در پی می‌آیند معیارهای عقلی برای ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمرانی را نشان می‌دهند:

- ۱- آثار مالی دراز مدت هزینه‌ها و منافع پروژه
- ۲- آثار محیطی، بهداشت و ایمنی
- ۳- آثار اقتصادی در اجتماع محلی
- ۴- آثار زیبایی شناختی و اجتماعی مؤثر بر کیفیت زندگی
- ۵- آثار توزیعی و عدالت خواهانه
- ۶- اسکان پذیری پروژه، مشتمل بر حمایت‌ها و مخالفت‌های

جدول شماره ۱- طبقه‌بندی موضوع زیرساخت‌ها و خدمات شهری عمومی

گروه بندی	نوع تأسیسات و خدمات
آموزش	مدارس ابتدایی، راهنمایی، فنی‌حرفه‌ای
بهداشت و درمان	بیمارستان‌های عمومی و خصوصی، خدمات دندانپزشکی اورژانس، مراکز نگهداری کودکان بی سرپرست، مراکز نگهداری بیجان زنان و مردان، اماکن نگهداری معلولان و سالمندان
خدمات شهری	فرمان‌ها و بزرگراه‌ها، سیستم‌های حمل و نقل درون شهری و بیرون شهری، خدمات حمل و نقل اضطراری، پارک، فرودگاه‌ها و تجهیزات مربوطه
امنیت عمومی	پارک‌ها، نیروهای انتظامی، راهنان‌ها
تفریح و اوقات فراغت	پارک‌ها، مراکز بازی و تفریح، ورزشگاه‌ها و خانه‌ها آنها
توزیع	برق، گاز، مخابرات
زیرساخت‌های عمومی	سیستم‌های آتش‌نشانی، ذخیره و تأمین آب اضطراری و جز اینها
مجموعه‌ای و دفع زباله	تسهیلات و ابزارهای جمع‌آوری، مکان‌های تأسیسات دفع و تحویل زباله
اریات‌ها	مخابرات، پست، رادیو و تلویزیون، آنتن‌ها، پل‌ها یا سازه‌های پلیسی
فناوری	سیستم‌های جمع‌آوری و شبکه فاضلاب، سیستم‌های تصفیه و انتقال
آبرسانی	سیستم‌های ذخیره، تصفیه، انتقال و تأمین آب

- ۷- عدم قطعیت و مخاطر پذیری پیامدهای نامطلوب
- ۸- تأثیرات متقابل بین حکومت‌های محلی و غیر محلی
- ۹- ارتباط با سایر پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمرانی، بیشتر تأثیرات این معیارهای که گاه را به سهولت می‌توان کمی کرد، در این موارد شیوه‌های سنتی تجزیه و تحلیل اقتصادی مانند هزینه‌بانی دوره عمر، تحلیل هزینه - منفعت و تحلیل کارایی هزینه، کاملاً مفید هستند؛ اما سایر آثار از قبیل زیبایی شناختی به سهولت کمیته پذیرفته نیستند، در این موارد شیوه‌های تحلیلی پیچیده‌ای نظیر ستاروفا، پیمان‌ش متقابل و روش‌های «دلفی» ممکن است مناسب باشند.

ممکن است در مواردی به دلیل اندازه پروژه یا منابع انسانی یک رویکرد جامع تحلیلی توصیه لازم را نداشته باشد. در چنین مواردی رویکردهای تحلیلی میان‌بر زیر ممکن است مفید باشند:

- ۱- انجام پیمایش مقدماتی سریع برای رد کردن پروژه‌هایی که حساب شدنی نیستند

- ۲- کاهش وسعت تحلیل برای پروژه‌های نسبتاً ارزان قیمت
- ۳- تمرکز فعالیت‌های بررسی پروژه در مناطقی که بیشترین اولویت را دارند
- ۴- تمرکز بر روی پروژه‌هایی که در استانه تصمیم‌گیری قطعی‌اند
- ۵- تمرکز بر روی آن دسته از معیارهای ارزیابی که به پروژه‌های منفرد بیشتر مربوط می‌شوند
- ۶- تشخیص و روشن کردن موضوعات عمده و اصلی

۵- سازگاری با سایر برنامه‌ها، سیاست‌ها و بودجه‌های اجتماع محلی

چارچوب سازمانی که برنامه‌ها در قالب آن بررسی و اجرا می‌شوند - از جمله سیاست‌ها، منابع و بودجه شهر - باید مورد توجه قرار گیرد. هر برنامه‌ای، به هر اندازه هم که دقیق و مطلوب باشد، بدون بهره‌گیری از بودجه‌ای که فعالیت‌های آن را

پشتیبانی کند اساساً بی ارزش است. بدین ترتیب محتسوی برنامه ریزی سرمایه گذاری عمرانی باید بر حسب منابع و اولویت‌های بودجه شهر واقع گرایانه باشد. اهمیت پیش‌بینی فشارهای سیاسی، هماهنگی برنامه ریزی سرمایه گذاری عمرانی با چرخه بودجه و تضمین همگامی کارگزاران منطقه‌ای و ایالتی در فعالیت‌های مرتبط به یکدیگر، تأکیدی جدی است.

۶- برنامه ریزی احتمالی

برنامه ریزی احتمالی، برای کاهش مخاطرات ناشی از فرایند برنامه ریزی سرمایه گذاری عمرانی به کار گرفته می‌شود. در جریان حرکت برنامه از حالت تجریدی به مراحل اجرایی عوامل متعددی می‌توانند تغییر یابند، و در نتیجه مقروضات اصلی طرح نیز دگرگون و اصلاح می‌شوند. تغییرات برنامه ممکن است در نتیجه این دو عامل، ضروری باشد ۱- فرایندهای درونی از قبیل تغییرات بودجه، و ۲- تأثیرات بیرونی از قبیل تغییرات بازارهای مالی، تغییر در سیاست‌های تنظیم کننده ایالتی و فدرال، و تفسیر در برنامه کمک‌های دولتی. بر این مبنا برنامه‌های همه جانبه و کامل، اثر ناتیوهای نظیر راهبردهای گزینش سرمایه و جایگزین‌های اختطاری سریع برای سرمایه گذاری‌های عمرانی عمده را شامل می‌شود.

تأمین مالی پروژه‌های سرمایه گذاری عمرانی

در جهت انجام پروژه‌های سرمایه گذاری عمرانی در اجتماعات محلی (و در نتیجه تأمین زیرساخت‌های لازم برای تسهیلات و خدمات عمومی، بهبود کیفیت زندگی و توسعه اقتصادی)، اطمینان از تأمین مالی این پروژه‌ها بسیار اساسی

هدف برنامه‌های سرمایه گذاری عمرانی هماهنگ‌سازی برنامه ریزی زیرساخت‌ها با برنامه ریزی فراگیر

شهری است

فرایند برنامه ریزی سرمایه گذاری عمرانی در هر جامعه‌ای به صورت منحصر به فرد از طریق تجارب

تاریخی، شرایط مالی، قیودهای قانونی، مهارت فنی و ویژگی‌های نهادی شکل می‌گیرد

است. دولت و حکومت‌های محلی برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌های سرمایه‌های به منبع درآمدی عمده متکی هستند ۱- اوراق قرضه کوتاه و بلندمدت؛ ۲- کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی؛ ۳- کارمزدها، عوارض و سایر مالیات‌های بهره‌گیران محلی. آنها همچنین به طور فزاینده‌ای برای حمایت سرمایه‌گذاری‌های عمرانی از منبع چهارمی هم استفاده می‌کنند: روش‌های تأمین مالی ابداعی نظیر ایجاد مناطق ویژه، و استفاده از خصوصی سازی.

اوراق قرضه

دولت‌های محلی و ایالتی نیز همانند شرکت‌های خصوصی، اوراق قرضه‌ای را به منظور فراهم کردن سرمایه لازم برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری مختلف منتشر می‌کنند. هر برگ قرضه نشانگر نوعی موافقت یا قرارداد از اموال بین ناشر قرضه (فرضاً دولت محلی) و سرمایه‌گذار (فرد یا مؤسسه خریدار اوراق قرضه) است. در تبادل اوراق قرضه، ناشر پرداخت بوقوع و دوره‌ای بهره را به سرمایه‌گذار، و نیز باز خرید اوراق قرضه را در تاریخ سررسید تعهد می‌کند.

سررسید اوراق قرضه منتشر شده متفاوت است. اوراق قرضه کوتاه مدت که به عنوان اسناد تجاری با سفته‌های شناخته می‌شوند، سررسیدشان از کمتر از ۲۴ ساعت تا یک سال است. سررسید اوراق قرضه بلندمدت، که به عنوان قرضه‌های بخش عمومی یا قرضه‌های شهرداری، هم شناخته می‌شوند، از یک سال تجاوز می‌کنند.

نرخ بهره و نیز ارزش بازار برگ قرضه را بازار اوراق قرضه - خارج از کوچک ترین کنترل ناشران - تعیین می‌کند. نرخ بهره برگ قرضه بر حسب شرایط بازار در روز انتشار اوراق قرضه تعیین می‌شود و فقط در برخی موارد استثنائی میزان بهره به صورت ثابت تعیین می‌شود. تنها گزینشی که ناشر می‌تواند در این مرحله داشته باشد این است که بازار را به دقت زیر نظر داشته باشد تا زمان انتشار اوراق قرضه را درست هنگامی تعیین کند که نرخ بهره در حداقل باشد.

قابلیت فروش نیز بسیار مهم است، چرا که انتشار اوراق قرضه در صورتی که سرمایه‌گذاران آنها را خریداری نکنند، هیچ نتیجه‌ای نخواهد داشت. قابلیت فروش اوراق قرضه منتشر شده به وسیله دولت‌های ایالتی و محلی به سه عامل اصلی زیر مربوط است: ۱- تسهیل معافیت مالیاتی؛ ۲- نداشتن ریسک یا خطر پذیری؛ و ۳- نرخ گذاری‌ها، اولی مزیت ذاتی است، و عوامل دوم و سوم به توانایی محاسبه شدنی ناشر برای موفقیت مالی اوراق قرضه مربوط می‌شود.

برخلاف اوراق قرضه‌ای که بخش خصوصی منتشر می‌کند، کلیه اوراق قرضه دولتی از مالیات معاف هستند. به این ترتیب سرمایه‌گذاران هیچ نوع مالیاتی در مقابل بهره دریافتی از محل اوراق قرضه دولتی پرداخت نمی‌کنند (بجز چند استثناء). معافیت مالیاتی اوراق قرضه ایالتی نتیجه آموزه اقتدار متقابل است که به موجب آن دولت‌های ایالتی قدرت مالیات‌گیری خود را در مورد دیگری اعمال نمی‌کنند. به عنوان مثال، دولت‌های ایالتی و محلی از دریافتی‌های دفاتر پست و پایگاه‌های نظامی دولت فدرال مالیات دریافت نمی‌کنند و در مقابل، دولت فدرال از بهره اوراق قرضه منتشر شده به وسیله دولت‌های ایالتی و محلی، مالیات نمی‌گیرد. معافیت مالیاتی دولت‌های ایالتی و محلی به این معناست که آنها می‌توانند اوراق قرضه‌ای با نرخ بهرهٔ بسیار کم‌تر از بخش خصوصی منتشر کنند و از این طریق سرمایه‌گذارانی را جذب کنند که معافیت مالیاتی برای آنها بیشتر از مقدار کمتر بهره دریافتی اهمیت دارد. به این ترتیب یک مزیت مناسب بازار مالی به دولت‌ها داده شده است که در پایین نگاه داشتن هزینه‌ها در از مدت تأثیر اساسی خواهد داشت.

هزینه بیمه اوراق قرضه در برابر مخاطرات گوناگون را ناشر آنها پرداخت می‌کند و می‌داند که این بیمه چه تأثیر معناداری در افزایش قابلیت فروش اوراق دارد. از زمان رکود بزرگ در سال ۱۹۲۹ کمتر از یک درصد تمام اوراق قرضه منتشر شده شهرداری‌ها دچار مشکل جدی بازپرداخت شده‌اند. اما با وجود این پس از بحران مالی پرسروصدای نیویورک در نیمه دهه ۱۹۷۰ و ناتوانی سیستم «تدارک خدمت عمومی واشنگتن» در سال ۱۹۸۳ در بازپرداخت ۲/۲۵ میلیون دلار صرف شده برای پروژه هسته‌ای، سرمایه‌گذاران توجه فزاینده‌ای به موضوع خطر پذیری نشان دادند و در نتیجه علاقه‌مند شده‌اند اوراق قرضه‌ای را خریداری کنند که پرداخت اصل و فرع سرمایه آنها را شرکت‌های بیمه خصوصی تقسیم کرده باشند. در زمان حاضر چهار مؤسسه معتبر بیمه‌گر اوراق قرضه عبارتند از: انجمن بیمه اوراق قرضه شهرداری (MDIA) (۵)،

مؤسسه اوراق قرضه شهرداری‌های آمریکا (AMBA) (۶)، «شرکت تشخیص اوراق قرضه شهرداری‌ها» (۷) و «خانم سرمایه‌گذاران اوراق قرضه» (۸).

به دلیل آنکه یک بزرگ قرضه بیمه شده عموماً قابلیت فروش بیشتری نسبت به بزرگ بیمه نشده دارد و می‌تواند با نرخ بهره کمتری به فروش برسد، ناشران به درستی تشخیص می‌دهند که این مزیت بر هزینه بیمه می‌چیزد.

عوامل بسیار مهم و مؤثر در قابلیت فروش اوراق قرضه درجه بندی آن است که تعیین کننده درجه ریسک اوراق قرضه منتشره است و همچنین به عنوان راهنمایی حیاتی در تنظیم نرخ بهره آن عمل می‌کند. در آمریکا دو نهاد برجسته خدمات مالی کیفیت اوراق قرضه را درجه بندی می‌کنند و راهنمایی‌های مهمی برای امنیت مالی اوراق قرضه منتشر شده به دست می‌دهند. بسیاری از سرمایه‌گذاران به خرید اوراق قرضه درجه بندی نشده تمایل ندارند و برخی از نهادها نیز سیاست‌های محدود کننده‌ای برای خرید هر گونه اوراق قرضه درجه بندی نشده - به استثنای اوراق با نرخ سالانه - دارند، علاوه بر این، به علت آنکه نرخ بهره اوراق قرضه تحت تأثیر ریسک تعیین شده برای آن قرار می‌گیرد (احتمال آنکه ناشر اصل و بهره اوراق قرضه را طبق برنامه زمان بندی شده بپردازد) یک ناشر می‌تواند انتظار نداشته باشد که بهره کمتری را برای اوراق منتشره با ریسک کمتر (گران قیمت) بپردازد و سرمایه‌گذار برای ریسک بالاتر، بهره بیشتری را دریافت کند.

اوراق قرضه کوتاه مدت

اوراق تجاری و دیگر اوراق قرضه کوتاه مدت که سرسبدهای کمتر از یک سال دارند، به دو منظور استفاده می‌شوند: ۱- حل مشکلات زودگذر جریان نقدینگی و ۲- مدیریت ریسک نرخ بهره در تأمین مالی پروژه‌های سرمایه گذاری عمرانی درازمدت.

دولت‌ها در طول یک چرخه یا سیکل بودجه به طور معمول با مشکلات زودگذر جریان نقدینگی مواجه‌اند. اگر چه هزینه‌های بیرون ریز (۹) از قبیل هزینه‌های پرداخت حقوق نسبتاً ثابت‌اند، اما درآمدهای درون ریز بسیار متغیرند. مالیات‌های دارای و در آمد قفلا در دوره‌های سه ماهه و شش ماهه به خزانه دولت پرداخت می‌شوند و نتیجه این امر دوره‌های کمبود و مازاد نقدینگی است. دولت‌ها از وام‌های کوتاه مدت برای پرداخت هزینه عملیات جاری در دوره‌های کمبود درآمد و سپس بازپرداخت آن بدهی‌ها در هنگام دریافت مالیات‌ها، استفاده می‌کنند. در دوره‌های مازاد هم دولت‌ها نقدینگی خود را در اسناد بهر مدار کوتاه مدت سرمایه گذاری می‌کنند.

استقرار اوراق کوتاه مدت همچنین برای مدیریت ریسک نرخ بهره و کاهش هزینه‌های استقرار درازمدت پروژه‌های عمرانی به کار گرفته می‌شود. وقتی که نرخ بهره بازار بالاست (انتظار می‌رود کاهش یابد)، دولت‌ها می‌توانند با استفاده از اوراق قرضه کوتاه مدت برای تأمین مالی نیازهای عمرانی فوری از راکد شدن آنها جلوگیری کنند. هنگامی که نرخ بهره کاهش یابد، دولت‌ها می‌توانند نسبت به تأمین مالی مجدد با اوراق قرضه بلندمدت با نرخ‌های کمتر اقدام کنند.

اوراق قرضه بلندمدت

چند نوع اوراق قرضه بلندمدت برای تأمین مالی پروژه‌های سرمایه گذاری عمرانی در دسترس است. این موارد عبارتند از: اوراق قرضه با ضمانت عمومی (۱۰)، اوراق قرضه در آمد اختصاصی (۱۱)، اوراق قرضه با تعهد بهره سفر (۱۲)، اوراق قرضه با نرخ متغیر (۱۳)، اوراق قرضه با اختیار فروش (۱۴)، و اوراق قرضه دارای حق تقدم خرید (۱۵). چهار مورد اخیر این اوقات جدیدتری هستند که تعطالت پذیری دولت‌های محلی و ایالتی را برای بازسازی مجموعه استقرارانی خودشان افزایش می‌دهند.



اوراق قرضه با ضمانت عمومی (GO)

پشتوانه اوراق قرضه مذکور، در واقع اعتبار و اعتماد کامل به دولت منتشر کننده آنهاست، و به مفهوم وثیقه گذاری منبع مالیاتی نامحدود مالیات گیری بر اساس ارزش، بر پایه مالیات بر درآمدهای شهرداری است که برای پرداخت اصل و فرع بدهی استفاده می گردد. این وثیقه قوی، اوراق (GO) را کم خطرتر از سایر ابزار استقراض می سازد، از آنجا که وثیقه اوراق (GO) تمام دارایی های حوزه سیاسی است، لذا شایسته است برای حمایت از پروژه هایی با منافع گسترده مورد استفاده قرار گیرند.

اوراق قرضه درآمد اختصاصی

پشتوانه این اوراق، که اوراق با تعهد محدود (LOB) هم نامیده می شوند، دارای ها و جریان نقدینگی پروژه های معین است. پروژه ها عوارضی از قبیل کنترل آلودگی، فرودگاه ها، تأسیسات سیستم فاضلاب و خانه سازی را شامل می شوند. تنها استفاده کنندگان مستقیم و یا افراد ذی نفع از پروژه در قبال اصل و فرع پروژه مسئولیت دارند.

پشتیبانی اصل و فرع بدهی یا گرفتن کارمزدها و عوارض حاصل از یک پروژه معین، استفاده کارآمد از سرمایه را تشویق می کند. این هزینه ها اولویت ها و تقاضاهای تسی مردم برای خدمات و تسهیلات زیرساختی را شفاف می سازند.

اوراق قرضه با تعهد بهره صفر

اوراق تعهد بهره صفر، اسناد درآمدی هستند که با تنزیل عمده های نسبت به ارزش سررسید آنها فروخته می شوند. تفاوت بین قیمت تنزیل شده ارزش سررسید بیانگر قیمت تنزیل شده، و ارزش سررسید بیانگر بهره آن است. ناشر پرداخت های سالانه مستقیم به سرمایه گذار خواهد داشت، بلکه این امر به بازپرداخت ارزش اسمی اوراق قرضه در هنگام سررسید آن ارجاع می شود. تعهد بهره به ناشر اجازه می دهد پرداخت های بهره را به تعویق اندازد، اگرچه پرداخت های دوره ای ممکن است ایجاد یک صندوق ذخیره استهلاک اوراق قرضه را ضروری سازد. بر مبنای سرمایه گذار، این اوراق قرضه به علت نیاز به پرداخت اولیه کم و بازدهی ثابت تضمین شده هنگام سررسید، جذاب هستند.

- تغییرات برنامه ممکن است در نتیجه این دو عامل، ضروری باشد: ۱- فرایندهای درونی از قبیل تغییرات بودجه و ۲- تأثیرات بیرونی از قبیل تغییرات بازارهای مالی، تغییر در سیاست های تنظیم کننده و تغییر در برنامه کمک های دولتی

اوراق قرضه با نرخ متغیر

این اوراق نرخ بهره ای دارند که بر حسب نرخ های بهره بازار، از قبیل نرخ ممتاز (۶٪) یا نرخ اوراق خزانه داری ایالات متحده برای سررسیدهای معین شناور است. سواج بودن نرخ های بهره می تواند باعث عدم قطعیت بسیار در برنامه پرداخت های یک حوزه سیاسی شود.

اوراق قرضه با اختیار فروش

این اوراق اختیاری برای فروش با خود دارند که به سرمایه گذار اجازه می دهد تا اوراق خود را با یک قیمت مشخص و قبل از سررسید بفروشد. این فروش در واقع نوعی مزیت برای سرمایه گذار است. این مزیت به ناشر اجازه می دهد تا اوراق قرضه را با نرخ بهره کمتری نسبت به سند های دیگر منتشر کند.

اوراق قرضه دارای حق تقدم خرید

این اوراق نیز همچون اوراق قرضه با اختیار فروش، برای سرمایه گذاران حق برای خرید اوراق قرضه اضافی با نرخ بهره مشخص و در دوره زمانی تعیین شده، قائل می شوند.

تقریباً یک سوم درآمدهای محلی و ایالتی برای پروژه های سرمایه گذاری عمرانی از محل انتشار اوراق قرضه معاف از مالیات تأمین می شود. با در نظر گرفتن تنوع اوراق قرضه قابل دسترس، و این واقعیت که دو نوع (یا بیشتر) از انواع اوراق قرضه ممکن است برای تأمین مالی پروژه های واحد یا مجموعه ای از پروژه ها مورد استفاده قرار گیرد، می توان ساختار یک برنامه استقراض را کامل کرد. اگرچه مشخصه های هر برنامه بر حسب نیازهای پروژه و اجتماع محلی تفاوت خواهد کرد، اما از اصول کلی ذیل باید در تدوین و ساخت برنامه استقراض دراز مدت پیروی شود:

- ۱- کارمزد، عوارض و مالیات کافی برای تأمین سهم استقراض از کل نیازهای درآمدی پروژه باید پیش بینی شود.
- ۲- برای حداقل کردن ارزش فعلی اصل و فرع بدهی ها در طول عمر پروژه باید هزینه های استناد مختلف استقراض تحلیل شود.
- ۳- برنامه پرداخت اصل و فرع بدهی ها باید با عمر مفید مورد انتظار پروژه تقریباً برابر باشد.
- ۴- ساختار استقراض باید به گونه ای طراحی شود که دارای انعطاف پذیری تأمین مالی مجدد برای کسب مزایای تغییرات شرایط بازار باشد.

کارمزدها، عوارض و سایر مالیات های بهره داران محلی

کارمزدها، عوارض و سایر مالیات های محلی تقریباً ۲۵ درصد کل ذخایر استفاده شده برای تأمین مالی پروژه های سرمایه گذاری عمرانی را فراهم می کند. کارمزدها و عوارض در غیاب برنامه مرزبان واقف به همه امور و با دانش کامل در مورد ترجیحات شهروندان، علاقه مهمی از گرایش های بازار را برای تصمیم گیران در مورد تقاضای خدمات و تسهیلات زیرساختی فراهم و ارائه می کنند. بر اساس نظریه مالیات بندی بر اساس انتفاع که مدعی است مالیات ها برای خدمات دولت پرداخت می شوند و مالیات دهندگان باید بر اساس سهم شان در استفاده از آن خدمات مالیات بپردازند، کارمزدها و عوارض

تشانگر ترجیحات شهروندان هستند زیرا تمایل آنها به پرداخت را نشان می‌دهند.

امداد عمل کارمزدها و عوارض تسامح‌هایی ناقصی از هزینه‌ها هستند و از این رو به طریق اولی شیوه‌های مالیات‌بندی کاملی هم نیستند. دسترسی راحت به اطلاعات دقیق و درست هزینه در مورد بسیاری از کالاها و خدمات عمومی ممکن نیست. اگر چه قیمت گذاری بر اساس هزینه نهایی نسبت به قیمت گذاری بر اساس هزینه متوسط راه‌حل بسیار کارآمدتری برای این مسئله است، اما تعیین هزینه نهایی مشکل است (هزینه نهایی به هزینه تولید یک واحد اضافی کالا یا خدمات گفته می‌شود و قیمت گذاری بر اساس هزینه متوسط، تعیین قیمت‌ها «معدل هزینه متوسط کل تولید است»).

روش‌های تأمین مالی ابتکاری

در روش عمده ابتکاری تأمین مالی که مورد استفاده دولت‌های محلی و ایالتی قرار می‌گیرند عبارتند از روش‌های نوآوری ویژه (۱۷) و خصوصی‌سازی.

نوآوری ویژه

ایجاد نوآوری ویژه، در سال‌های اخیر به استراتژی اصلی توسعه اقتصادی تبدیل شده است. بسیاری از دولت‌های محلی و ایالتی نوآوری توسعه و بزوا را به وجود آورده‌اند تا به طور مستقیم - یا به عنوان اثر می برای انتقال ذخایر به عمران گران خصوصی و جذب سرمایه‌گذاری خصوصی - عمل کند. این نوآوری، افزایش مشارکت بخش عمومی و خصوصی را از طریق انعطاف‌پذیری بیشتر در انتشار اوراق قرضه، استخدام کارکنان و طراحی سیستم‌های مالیاتی تسهیل می‌کند.

اوراق قرضه شهرداری که عایداتشان در این راه مورد استفاده قرار می‌گیرند اصطلاحاً «معافیت مالیاتی یا هدف ویژه» نامیده می‌شوند. به رغم شواهد گسترده سؤال برانگیز درباره ارزش انگیزه‌های مالیاتی محلی و ایالتی در جذب نگاه‌های تجاری، استفاده از این اوراق قرضه رشد نمایی داشته است. معافیت‌های مالیاتی با هدف ویژه از ۸/۶۹ میلیارد دلار (یا ۲۹ درصد تمام اوراق منتشر شده جدید معاف از مالیات) در سال ۱۹۷۵ به حدود ۳۷۷۷ میلیارد دلار (یا ۵۱/۵ درصد) در سال

حکومت‌های محلی برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای به سه منبع درآمدی عمده متکی هستند: ۱- اوراق

قرضه کوتاه و بلندمدت؛ ۲- کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی؛ و ۳- کارمزدها، عوارض و سایر

مالیات‌های بهره‌گیران محلی

۱۹۸۴ رشد یافته است. اگر چه جوامع محلی نفوذت‌های عمده‌ای در توانایی‌های ویژه قانونی دارند اما برخی عناصر در بیشتر نواحی ویژه مشترک‌اند. یک ناحیه ویژه عموماً ضروری است که «ناحیه‌ای عقب‌مانده» را در برگیرد؛ یک ناحیه تخریب شده کالبدی که بنیان مالیاتی روزه زوال و پاراکد و مالکیت میهمی دارد و بدون مداخله بخش عمومی توسعه نمی‌یابد. به علاوه معمولاً ضروری است دولت محلی برای توسعه مجدد ناحیه، یک فرایند برنامه‌ریزی را برای آن ناحیه به کارگیرد. چند نوع از نوآوری ویژه‌ای که می‌توان ایجاد کرد عبارتند از:

- **نواحی تأمین مالی از ترقی مالیاتی (۱۸):** در این گونه نواحی تمام یا بخشی از رشد درآمد مالیاتی توسعه مجدد ناحیه به توسعه آن تعلق می‌گیرد. مالیات‌ها بدون کاهش پرداخت می‌شوند و برای تأمین مالی بهبود زیرساخت‌ها در ناحیه مورد انتظار به مصرف می‌رسند. افزایش درآمد مالیاتی برابر است با حاصل هر نرخ مالیاتی رایج واحد دولتی و تفاوت بین پایه مالیاتی قبلی (معمولاً ارزیابی مالیاتی بر مبنای ارزش مستقیم) با ارزش گذاری جاری آن.

- **نواحی با ارزیابی مالیاتی ویژه:** در یک ناحیه با ارزیابی مالیاتی ویژه، هزینه‌های عمومی عمران مستغلات مبنای ارزیابی مالیات صاحبان مستغلات قرار می‌گیرد. اقدامات عمرانی شاخص شامل احداث پیاده‌روها، خیابان‌ها، خطوط فاضلاب و پارکینگ‌هاست. مطالبه مالیات بر مبنای اسلاک مجاور و یا مساحت اسلاک صورت می‌گیرد. ارزیابی مالیاتی ویژه با مالیات عمومی اسلاک، این تفاوت را دارد که هدفش بهره‌برداران مستقیم از سرمایه‌گذاری عمومی است. از آنجا که این مطالبات برای اقدامات عمرانی است، نمی‌توان آنها را از مالیات بر درآمدهای فدرال و ایالتی کسر کرد، و در نتیجه بدین ترتیب هزینه‌های پایه مالک مستغلات را افزایش می‌دهند.

- **نواحی خدمات ویژه:** در نواحی خدماتی ویژه، برخلاف نواحی با ارزیابی مالیاتی ویژه، مطالبات برای خدمات صورت می‌گیرد و ته برای سرمایه‌گذاری عمرانی. این مالیات‌ها را می‌توان از مالیات بر درآمدهای ایالتی و فدرال کسر کرد.

خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی به تلاش‌های دولت‌ها برای تأمین مالی پروژه‌ها از طریق انتقال هزینه‌های عمومی به بخش خصوصی، و یا از طریق انعقاد قرارداد با شرکت‌های خصوصی برای عرضه کالا و خدمات، اطلاق می‌شود. در نواحی رشد یافته یا تقاضای گسترده برای مسکن، ملزم کردن سازندگان خصوصی به وسیله دولت‌ها برای سرمایه‌گذاری در تمام یا قسمتی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمرانی برای پیاده‌روها، خیابان‌ها، گسترش سیستم فاضلاب و حتی ساختن مدارس اقدامی عادی است؛ اما باید توجه داشت که اگر تقاضای مسکن بالا و عرضه آن کم باشد، سازنده می‌تواند این هزینه‌ها را در قیمت‌های خانه‌های جدید به خریداران خانه‌ها منتقل کند.

در واکنش به فشارهای مالی شدید سال‌های اخیر، دولت‌های ایالتی و محلی توجه فزاینده‌ای به حربه‌جویی در هزینه‌ها و یا بهبود بهره‌وری در ارائه خدمات عمومی معطوف داشته‌اند. اکنون تلاش دولت‌ها برای کسب منافع حاصل از مزبوت‌اندازی و حربه‌جویی‌های ناشی از مقیاس در انعقاد قرارداد خدماتی با سایر واحدهای دولتی، از قبیل شهرستان‌ها و نواحی ویژه و یا با شرکت‌های خصوصی، کاملاً متعارف و عادی است. برای مثال، مطالعه در مورد ۸۴ شهر کالیفرنیا نشان

داده است که مدیریت شهر فقط خدمات مربوط به حدود نیمی از ۲۸ عملکرد شهرداری را مستقیماً ارائه می‌کند، بیمانکاران مؤسسات خصوصی حدود ۲۰ درصد را شامل می‌شوند و واحدهای دولتی بقیه خدمات را ارائه می‌کنند. دولت‌ها همچنین به فروش کامل دارایی‌ها به شرکت‌های خصوصی پرداخته‌اند. بسیاری از دارایی‌های عمومی از قبیل پل‌ها و تأسیسات آب و فاضلاب را می‌توان به نحوی سودبخش اداره کرد و آنها را برای سرمایه‌گذاران خصوصی جذاب ساخت. اگر چه دولت‌ها با صرفه بودن دریافت وجوه این قبیل دارایی‌ها و رهاشدن از مسئولیت مدیریت آنها را پذیرفته‌اند، اما با فروش‌های مستقیم باید محتاطانه برخورد کرد. از آنجا که فروش بسیاری از این دارایی‌ها بوقیعت قیمت‌گذاری انحصاری را در اختیار می‌گذارد، امکان سوء استفاده وجود دارد؛ مگر آنکه دولت‌ها تضمین‌های قیمت‌گذاری قراردادی و تضمین‌های کیفیت خدمات را به طور اکید دریافت کنند. بر همین اساس اغلب دلایل مهمی وجود دارد (شامل منافع روشن عمومی) که چرا بسیاری از تأسیسات باید به دست دولت‌ها ساخته و تملک شوند و نباید از آنها چشم‌پوشی کرد.

نقش دولت فدرال در برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها

دولت فدرال از طریق انگیزه‌های مالیاتی، احداث مستقیم تأسیسات و اعطای کمک به دولت‌های محلی و ایالتی، نقش مهمی را در توسعه زیرساخت‌های ملی بر عهده داشته است. به عنوان مثال، سیستم کمک‌های فدرال ۱۳۳-۰۰۰ کیلومتر (یا تقریباً ۲۰ درصد) از ۶۱۳ میلیون کیلومتر جاده‌های کشور را احداث و تأمین مالی کرده است. این مقدار ۶۴۰۰۰ کیلومتر از سیستم بزرگراه‌های بین ایالتی را شامل می‌شود که اگر چه فقط یک درصد از تمام جاده‌ها را در بر می‌گیرد اما ۲۰ درصد از تمام آمد و شد خودروها را شامل می‌شود. سایر حوزه‌های مهم فعالیت عبارتند از پروژه‌های سیستم کنترل ترافیک هوایی کتسوری، جمع‌آوری و دفع فاضلاب، و حمل و نقل شهری. گروه‌های مهندسی از تسهیلات متحده نقشی غالب و مسلط را در نگهداری و بهبود منابع آب برای کنترل سیل، آبیاری، دریانوردی، تفریح و نیروی برق آبی بر عهده دارند. اداره بودجه کنگره پیش‌بینی کرده است که در دهه ۱۹۹۰ تا اکید موجود بر احداث جاده‌ها به نفع سیستم دفع فاضلاب، منابع آب و تأسیسات کنترل ترافیک فرودگاهی تغییر خواهد یافت. همچنین تیسیراتی بنیادی در سیاست‌های فدرال در حال وقوع است. برنامه‌های فدرال در گذشته پروژه‌های سرمایه‌بر را تشویق می‌کردند و عمدتاً از اجزاء و نگهداری تأسیسات موجود چشم‌پوشی می‌نمودند. برای اصلاح این عدم تعادل، کمک‌های بلاعوض فدرال در آینده در دادن اختیار به ایالت‌ها و دولت‌های محلی برای پیگیری اولویت‌های شان در برنامه‌های نوسازی، احیا و نگهداری، اعطاف‌پذیرتر خواهند بود. در دفع فاضلاب سهم فدرال از ۷۵ درصد در سال ۱۹۷۳ به ۵۵ درصد در سال ۱۹۸۵ کاهش یافته است. دولت‌های محلی و ایالتی برای بالا بردن سهم فزاینده‌شان در هزینه‌ها و کاهش تقاضاهای خدمات، اتکالی، روزافزونی به عوارض و کارمزدهای دریافتی از بهره‌برداران پیدا کرده‌اند. بالاخره اینکه قلمرو موضوعات فدرال به وسیله پروژه‌های دارای اهداف روشن مالی محدود می‌شود، و پروژه‌هایی را در بر می‌گیرد که به امنیت ملی، بازرگانی بین ایالتی و دامنه بیرونی ایالات مربوط می‌شوند. پروژه‌ها با هدف دستیابی به تسهیلات و خدمات، و توزیع عادلانه‌تر آنها، و نیز کاهش مستمر تفاوت‌ها مطرح می‌شوند.

قابلیت فروش اوراق قرضه منتشر شده به وسیله دولت‌های ایالتی و محلی به سه عامل اصلی زیر مربوط است: ۱- شرط معافیت مالیاتی ۲- نداشتن ریسک یا خطرپذیری؛ و ۳- نرخ گذرایی‌ها

معافیت مالیاتی دولت‌های ایالتی و محلی به این معناست که آنها می‌توانند اوراق قرضه‌های با نرخ بهره بالاتر، کمتر از بخش خصوصی منتشر کنند. به این ترتیب یک مزیت مناسب بازاریابی به دولت‌ها داده شده است که در پایین نکه داشتن هزینه‌ها در درازمدت تأثیر اساسی خواهد داشت.

چشم‌اندازهای پشتیبانی زیرساخت‌ها

هدف کلی سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت‌های ملی، ایجاد بیشترین برگشت سرمایه نقدی بنگی‌های محدود است. خلأ و پوشش ناقص مسئولیت‌های حوزه‌های سیاسی، نواحی ویژه، شهرداری‌ها و شهرستان‌ها به همراه تصورات ناقص و برنامه‌های ناکارآمد به لحاظ هزینه و رویکرد جزئی‌نگر به برنامه‌ریزی، همگی عوامل دست‌یابی به این هدف هستند. به این ترتیب در جهت ایجاد پلی بر روی شکاف بین نیازهای مشخص زیرساختی و منابع مالی دست‌یافتنی، ضروری است دولت‌های محلی و ایالتی و فدرال برای بهبود برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی کارآمد گام بردارند.

اقدامات فدرال

در برنامه‌های کمک‌های آینده در سطح فدرال مهم است که به دولت‌های محلی و ایالتی اختیار بیشتری در تخصیص منابع به دو هدف ذیل داده شود: ۱- تأسیسات، ۲- تعمیر و نگهداری تأسیسات موجود. مشکلات ملی ناشی از غفلت از تأسیسات زیرساختی و ضرورت تعمیر و نگهداری به موقع آنها اگر بحرانی نباشد، فرآگیر است، برنامه‌ریزان شهری باید نقش رهنما را در پیشبرد جمع‌آوری اطلاعات معتبر در مورد شرایط و نیازهای زیرساختی و ترویج آزمون سیستماتیک گزینه‌های بین‌نگهداری پیشگیرانه و سرمایه‌گذاری‌های جدید بر عهده بگیرند. اگر هدف ارزیابی دقیق تأسیسات موجود و تعیین حوزه‌هایی است که در آنها می‌توان صرفه‌جویی در هزینه ایجاد کرد، وجود سیستم‌های اطلاعاتی با کیفیت بالا اساسی و ضروری است.

یک ناحیه ویژه عموماً ضروری است که «ناحیه‌ای عقب‌مانده» را در برگیرد؛ یک ناحیه تخریب شده کالبدی که پیمان مالیاتی رو به زوال و پاراکد و مالکیت مبهمی دارد و بدون مداخله بخش عمومی توسعه نمی‌یابد.

در یک ناحیه یا ارزیابی مالیاتی ویژه، هزینه‌های عمومی عمران مستقلات مبنای ارزیابی مالیات صاحبان مستقلات قرار می‌گیرد. اقدامات عمرانی شاخص شامل احداث پیاده‌روها، خیابان‌ها، خطوط فاضلاب و پارکینگ‌هاست.

معافیت مالیاتی اوراق قرضه شهرداری‌ها موجب شده است دولت فدرال میلیاردها دلار از منابع مالیاتی بالقوه را از دست بدهد. اینها در آینده‌های هستند که اگر برای حمایت از سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت‌های عمومی به صورت پرداخت‌های مستقیم استفاده می‌شدند، کارایی بسیار بیشتری نسبت به حالتی می‌داشتند که به صورت پارانها غیرمستقیم از طریق معافیت مالیاتی اوراق قرضه شهرداری‌ها هزینه شوند. گام‌هایی برای محدود کردن رشد معافیت‌های مالیاتی با اهداف ویژه برداشته شده است و احتمالاً ادامه هم خواهد یافت. باید توجه داشت که اگر دولت فدرال شرایط معافیت مالیاتی تمام اوراق قرضه شهرداری‌ها را حذف کند و آن را یا پارانها بهره مستقیم به میزان ۳۰ تا ۳۵ درصد برای دولت‌های محلی و ایالتی جایگزین سازد، میزان پارانها بیشتر اما میزان هزینه کمتر از سیستم جاری خواهد بود. به علاوه، موافقت اخیر دولت فدرال با کاهش نرخ تصاعدی مالیات، بر درآمد انگیزه‌های سرمایه‌گذاران برای خرید اوراق قرضه معاف از مالیات شهرداری‌ها را کاهش داده است.

از جمله سازوکارهای جایگزین تأمین مالی، تلاش موفق راهاندازی بانک اوراق قرضه فدرال در سطح ایالتی است. کمک‌های زیرساختی فدرال و ذخایر ایالتی می‌توانند برای سرمایه‌های این بانک با یکدیگر شریک شوند. این کمک‌ها می‌توانند با وام‌های با بهره کمتر (یا کمتر) در دسترس دولت‌های محلی قرار گیرند. این بانک می‌تواند ذخایر وام را به صورت گردش اداره کند، کمک‌های تکنیکی را در دسترس قرار دهد و روش‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌گذاری عمرانی را تشویق و هماهنگ کند.

اقدامات محلی و ایالتی

در سطوح محلی و ایالتی پیشرفت‌های عمده‌ای در برنامه‌ریزی و مدیریت زیرساخت‌ها، از طریق دنبال کردن فرآیند برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی تعدیل شده یا در نظر گرفتن شرایط محیطی محلی حاصل می‌گردد. ضروری است توجه ویژه‌ای به توسعه صحیح و دقیق، سیستم‌های اطلاعاتی معتبر و برنامه‌ریزی احتمالی و به خصوص به گزینه‌های راهبردهای تأمین سرمایه معطوف گردد. دولت‌ها در ساختار منابع درآمدی خود باید از تمام مزایای دامنه وسیع اسناد استقراری بهره‌مند شوند. این اسناد باید به طور کارآمدی سیال شوند تا آنکه برای تأمین مالی مجدد استقراری امکان بهره‌گیری از مزایای تغییرات مطلوب در نرخ‌های بهره بازار را فراهم آورند.

دولت‌های محلی و ایالتی همچنین باید کوشش کنند تا از استحکام عالی خود به عنوان راهی بی‌هزینه برای حفظ اعتبار نرخ‌گذاری اسناد خود و کاهش هزینه‌های استقراری، حفاظت کنند. ایالت‌ها می‌توانند در این تلاش به چند طریق به خود - دولت‌های محلی - کمک کنند. اول اینکه آنها می‌توانند بانک‌های اوراق قرضه شبیه مورد پیشنهادی برای دولت فدرال را ایجاد کنند. چنین بانک‌هایی می‌توانند اوراق قرضه ایالتی را منتشر سازند و با عایدات آن، یا قرض‌های دولت محلی را خریداری کنند و یا برای طرح‌های ویژه مستقیماً وام پرداخت کنند. دولت ایالتی به عنوان میانجی، هزینه‌های معامله بین دولت‌های محلی و بازارهای اعتباری را کاهش می‌دهد و بر قابلیت فروش بدهی‌های تعهد شده محلی می‌افزاید. این رویکرد به ویژه در ایالت‌هایی مؤثرتر است که اعتبار نرخ‌گذاری قدرتمندتری نسبت به حوزه‌های سیاسی محلی شان دارند.

دوم اینکه ایالت‌ها می‌توانند هزینه‌های بهره محلی و احتمال شکست را از طریق تضمین بدهی‌های تعهد شده محلی کاهش دهند. در جمله رویکردهای ممکن برای ایالت‌ها این است که مسئولیت بدهی‌های احتمالی استقراری محلی تعهد شده را نقل کنند. این امر هرگونه کسری در پرداخت بدهی را شامل می‌شود و خود به خود انگیزه‌ای برای دعوت از سرمایه‌های ایالتی برای تکمیل یا جایگزینی منابع محلی خواهد بود.

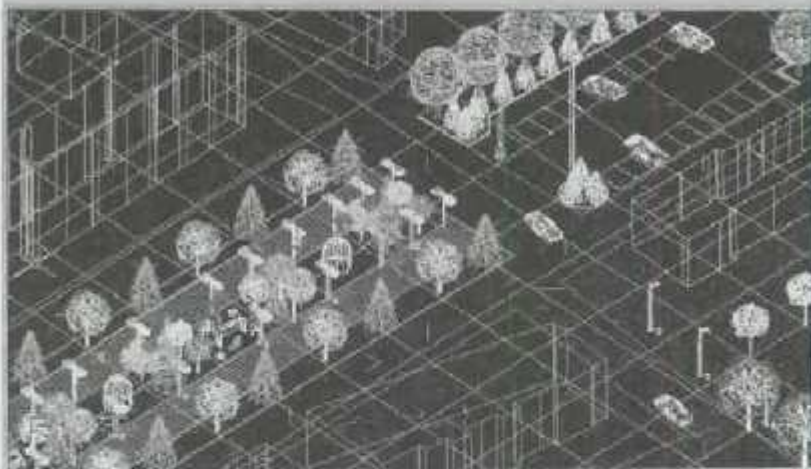
از بحران تا برنامه‌ریزی

به طور خلاصه، اگر چه برخی از تأسیسات زیرساختی عمومی نیاز فوری به تعمیر و جایگزینی دارند، اما مسئله زیرساخت‌های ملی کاملاً حل‌شده نیست. با پذیرش رویکرد برنامه‌ریزی درازمدت از طرف دولت‌های محلی، ایالتی و فدرال، به جای رویکرد جزئی‌نگر فعلی، سرمایه‌گذاری عمرانی عمومی، می‌تواند از اینکه کشور از تسهیلات زیرساختی مطمئن و کافی برای پاسخگویی به نیازهای عمومی و پشتیبانی توسعه اقتصادی بهره‌مند شود، تا حد زیادی مطمئن بود.

این مقاله ترجمه‌ای است از فصل چهارم کتاب:

Catanesi, Anthony J. & Synder, James C. (Eds) Urban Planning Second Edition McGraw-Hill Book, 1988, PP: 265-280

- 2- Communities
- 3- Capital Improvement Planning
- 4- Contingency Planning
- 5- Municipal Bond Insurance Association
- 6- American Municipal Bond Association
- 7- Amihac Indemnity Corporation
- 8- Bond Investors Guarantee
- 9- Expense out Flows
- 10- General Obligation Bond
- 11- Revenue Bonds
- 12- Zero Coupon Bonds
- 13- Variable-rate Bonds
- 14- Put Option Bonds
- 15- Bond with Warrants
- 16- Prime Rate
- 17- Special District
- 18- Tax Increment Financing (TIF)



شهرهای مجازی و شهرسازی مشارکتی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

چکیده

تصمیم‌گیری باید از ممکن نیست مگر با سهم کردن اراء و دیدگاههای مردمی در انتخاب آینده و طرحها. شهرداری‌ها با توجه به این حقیقت، نگرش خود را از مشارکت در چارچوبه آگاهانیدن شهروندان به سوی دخالت آنان در تصمیم‌گیریهای نهایی سوق داده‌اند. از نخستین برنامه‌های شهرسازی مشارکتی در شبکه جهانی، شهر مجازی لندن است که به شهروندان آن، این امکان را می‌دهد تا طرحهای توسعه و نوسازی شهر را دنبال کنند و مسئولان را در برابر کارهای انجام شده مورد سوال قرار دهند.

در فرایند تصمیم‌گیری مشارکتی به یاری سیستم‌های زیست‌محیطی مجازی (۳D) می‌توان پس از ارزیابی در شبیه‌سازی ایده یا راه‌حلها، موارد عملی و مناسب را برگزید و از تصمیم‌گیری نادرست پیشگیری کرد.

بهترین راه برای برخورد با مجموعه پیچیده جامعه و کالبد محیط، توسل به فناوری سیستم‌های ارتباط مجازی است.

مهزبان قدوسی

کارشناس ارشد مهندسی محیط‌زیست



۱- مقدمه

هرگاه سخن از شهرسازی مشارکتی و کمک‌های مردمی در امور شهری به میان می‌آید، بی‌اختیار طرح‌هایی چون خرید اوراق سهام طرح‌های عمران شهری، همکاری در جمع‌آوری زباله، یا مشارکت در نگهداری و حفظ فضای سبز یا شرکت در طرح‌های توسعه جنگل‌کاری به ذهن می‌رسد.

هدف از این مقاله ارائه نگرش منطقی به موضوع شهرسازی مشارکتی است و در آن به تجربیات شهرداری‌های کشورهایی پیشرفته و در حال توسعه در بحث مشارکت مردمی پرداخته می‌شود.

شهرداری‌ها یا توجه به این حقیقت که تصمیم‌گیری پایدار ممکن نیست مگر با سهیم کردن آراء و دیدگاه‌های مردمی در انتخاب ایده و طرح‌ها، نگرش خود را از مفهوم مشارکت تنها در قالب آگاهی بخشی به شهروندان به سمت دخیل ساختن آنان در تصمیم‌گیری نهایی تغییر داده‌اند.

در این میان فناوری شبکه‌های رقیومی و سیستم‌های مجازی، عوامل مؤثر در به ثمر رسیدن اندیشه شهرسازی مشارکتی به شمار می‌آیند. فناوری، اندیشه و مشخصات محیط در مقطع زمان شکل دهنده محیط‌زیست آدمی هستند.

با این وصف، هنگامی که نقش فناوری بر جمع‌آوری و همسوسازی اکثریت اندیشه‌های برتر و ارزیابی مشخصات محیط‌زیست با قابلیت طبقه‌بندی و تحلیل قضایی و اعمال بُعد چهارم برقرار گردد، پدیده‌ای است محیط‌زیست طراحی شده برترین خواهد بود (McLuhan, 1988). فناوری رقیومی و نقش آن در جمع‌آوری ایده‌ها و نظریات کارشناسان و مسئولان و مردم، و ارائه اطلاعات، شبیه‌سازی تصمیم‌گیری‌ها، تحلیل مندی و جامع‌نگر ساختن طرح‌ها، اصطلاح جدیدی با عنوان «دموکراسی رقیومی» را در محافل اجتماعی رایج ساخته است.

روش‌های مرسوم در پروژه‌های عمرانی، زیست‌محیطی، خدماتی و جز اینها در شهرداری‌ها منی بر تعیین اولویت‌ها و دستورالعمل‌ها به وسیله گروه‌های کارشناسی، تهیه طرح و دستورالعمل‌های اجرایی به دست گروه مشاوران، نظارت و راهبرد طرح بر عهده مدیران پروژه، و تصمیم‌گیری نهایی بر عهده فرد یا گروهی با عنوان مدیریت، شهردار یا شورای شهر است.

لیکن با پیشرفت علوم و افزایش آگاهی شهروندان و مسئولان، تشکیل شوراهای محلی و تشکل‌های مردمی، ضرورت تغییر این روند به دلایل متعدد در بسیاری از شهرداری‌های جهان تشخیص داده شده است.

همان‌گونه که در این مقاله عنوان خواهد شد، استفاده از فناوری رقیومی، شبکه اینترنت و مدل‌های مجازی تنها منحصر به کشورهای پیشرفته نیست بلکه بیشتر شهرداری‌های جهان سوم با توجه به مزایا و ضرورت‌های این ابزارها ملزم به صرف هزینه برای سیستمی کردن مدیریت شهر شده‌اند. مدیریت سیستمی شهر و مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌های شهری با استفاده از فناوری رقیومی به حدی فرایند شهرسازی را استحلال کرده است که از آن به عنوان رنسانس جدید یاد می‌کنند (Graham, 1996).

دلیل اصلی گرایش دولت‌ها و شهرداری‌ها به بحث تمرکززدایی و استفاده از طرح‌های تهیه شده با مشارکت مردم، شکست بسیاری از طرح‌های فردگرایانه شهری و نبود پایداری، بقا و پیشرفت این گونه ایده‌ها بوده است.

طرح‌های فردگرایانه مجموعه‌ای از نظریات سلیقه‌ای و به ظاهر کارشناسی است که عده قلیلی از شرکت‌های شهرسازی و معماری بر اساس تجربیات شخصی و امایق، با توجه به سفارش‌های مسئولان و تصمیم‌گیران نهایی، با ظاهری شکوهمند و هزینه‌های متعارف ارائه می‌کنند. این گونه طرح‌ها اغلب بدون نظر سنجی عمومی از ساکنان محلی و نیز بدون توجه به شرایط اقتصادی و محیطی و اجتماعی جهت مقاصد شعارگونه و به دور از رفیع نیازها و اولویت‌های موجود به ساکنان محله و شهروندان تحمیل می‌شوند. طرح‌هایی از این دست به دلیل نطابق نداشته‌ن با نیازهای واقعی ساکنان محلی و فقدان قابلیت‌های لازم برای پوشش عملکرد در سطح منطقه، به تدریج از کاربرد مناسب خود دور می‌شوند و نه تنها از حمایت مردمی در نگهداری و حفظ طرح محروم می‌گردند بلکه اعتراض عمومی و ناراضی ساکنان را در پی خواهند داشت. شهرسازی مشارکتی و دخیل کردن مردم و کارشناسان در تصمیم‌گیری نهایی، ضامن پایداری و پیشرفت طرح خواهد بود.

تأکید اصلی در این بخش بر بررسی قابلیت‌های شهرهای مجازی در انتقال دادن امکان مشارکت عمومی از حداقل شرایط حضور مردمی به سمت حداکثر امکان مشارکت در تصمیم‌گیری‌های شهرسازی است.

۲- مدل‌های مجازی و رنسانس شهرسازی

در دهه ۱۹۹۰ مجموعه سرگرم‌کننده SIM City بسیاری از کاربران کامپیوتر را با ابزار منحصر به فردی برای شهرسازی هوشمند آشنا ساخت. اگرچه این ابزار تنها جنبه بازی و تفریح داشت لیکن ذهن بسیاری از متخصصان را درگیر اجرای حرفه‌ای چنین ابزاری برای مناسازی شهرها و طرح‌های توسعه یا نوسازی کرد.

SIM City یک بازی رایانه‌ای است که قواعد اصلی آن ساخت هوشمندانه شهر، با توجه به نیازهای مالی، هزینه‌ها، تأمین خدمات و تسهیلات مورد نیاز شهروندان از طریق برقراری چرخه منطقی اشتغال، مالیات و هزینه‌ها برای ارائه خدمات و ساخت ساز شهری است. در این بازی اگر قواعد و اصول منطقی شهرسازی از قبیل رعایت مسائل زیست‌محیطی، توزیع عادلانه خدمات، اشتغال زایی و تأمین مسکن به درستی رعایت شود می‌توان برنده شد و در غیر این صورت، بازنده.

حاصل گروهی در مرکز تحلیل‌های پیشرفته مکانی (CASA) سعی دارند تا این ابزار سرگرم‌کننده را به مهم‌ترین روش شهرسازی مشارکتی در قرن حاضر تبدیل کنند.

اندی اسمیت (Andy Smith) و گروه کارشناسان CASA از دهه آخر قرن گذشته تحقیقات خود را در دانشگاه کالیفرنیا آغاز کردند. رویای آنان استفاده از شبکه اینترنت برای شهرسازی مشارکتی بود، به نحوی که هر کاربر از طریق

شهر مجازی لندن به شهروندان آن این امکان را می‌دهد که در فرآیند طرح‌های توسعه و یا نوسازی شهر حرکت کنند و مسئولان را در قبال اقدامات انجام شده مورد سؤال قرار دهند و یا پیشنهادها و دیدگاه‌های خود را ابراز کنند.

ایده محیط‌های مجازی و مشارکت مردم تنها به خطه‌ای خاص محدود نیست و با توجه به ضرورت‌های عنوان شده و لزوم حساسیت عمومی به مسائل زندگی و زیست بوم‌های کره خاکی، امری جهانی است.



کامپیوتر شخصی خود در منزل قادر به شرکت در جلسات تصمیم‌گیری شوراهای محلی باشد. آیا تنها تصور اینکه برنامه‌های نوسازی را همزمان با شوراهای محلی مطالعه کنیم و علاوه بر حق اظهار نظر چشم‌انداز زندگی آینده خود را بینیم، ما را هیجان زده نمی‌کند؟

امروز این رؤیا تا حد زیادی به واقعیت تبدیل شده است. شهر مجازی لندن به شهروندان آن این امکان را می‌دهد که در فرآیند طرح‌های توسعه و یا نوسازی شهر حرکت کنند و مسئولان را در قبال اقدامات انجام شده مورد سؤال قرار دهند و یا پیشنهادها و دیدگاه‌های خود را ابراز کنند. از طریق شبکه، این شهروندان قادرند تا علاوه بر جمع‌آوری آراء و نظریات و تقابل آن با پاسخ‌های مسئولان و نظریات کارشناسان، به تصمیم‌گیری نهایی برسند.

در این مجموعه تصمیم‌گیری قائم به فرد و یا گروهی خاص نیست بلکه حاصل تقابل اندیشه‌هاست که در نهایت تبدیل به ارائه طرح می‌شود. در این صورت مسئولان شهر به جای در اختیار داشتن مجموعه‌ای از طرح‌ها که هیچ یک ضمانت اجرایی مشخصی را در بلندمدت ندارند، به گروهی از تصمیم‌گیری‌های لازم‌الاجرا یا پیشنهادی مردمی می‌رسند.

این قبیل طرح‌ها، علاوه بر ثبات و تدوین، با اقبال اکثریت روبرو می‌شوند و در نهایت موجب توسعه پایدار و شهری پایدار می‌گردند. شهرهای مجازی افراد بسیاری را درگیر مسائل برنامه‌ریزی و طراحی مکان‌های محلی می‌کنند. این امر علاوه بر تأمین برخوردی جامع با مسائل، تأکید بر نیازهای مشخص مردم و محل رانیز میسر می‌سازد و واقع‌بینانه کار را اول و اساسی برای هر محل، از آن مردم همان محل است.

لندن مجازی هم اکنون در شبکه اینترنت فعال است و شاخه‌های متعددی را برای کارشناسان مختلف ایجاد کرده است؛ همانند بخش معماری مشارکتی که هر روز جمع‌کنندگی از معماران و افراد دیگر جهت آگاهی و یا ارائه نظر به این ایستگاه مراجعه می‌کنند.

اندی اسمیت مدیر پروژه مذکور می‌گوید: این پروژه بخشی مقدماتی از طرح عظیم ساخت شهرهای ایده‌آل (آتوبیا) در دهه آینده است که با استقبال گسترده مهندسان و متخصصان گوناگون روبرو شده است.

این نخستین باری است که از نقشه و تصویر به شکل عمومی و هم‌زمان استفاده می‌شود و امکانات عمومی را برای عموم شهروندان فراهم می‌سازد. شهروندان هر محل با دسترسی به این مجموعه قادر خواهند بود تا پروژه‌های واقعی در دست اجرا و یا پیش‌بینی شده برای محله خویش را مطالعه و تأثیرات آن را بر زندگی خود پیش‌بینی و مشاهده کنند.

در این صورت آنان علاوه بر ارائه دیدگاه‌های خود، می‌توانند در جهت منافع اکثریت به اجرای طرح اعتراض کنند و در صورت نبود پاسخ کارشناسی مناسب، آن را تغییر دهند.

در بُعد وسیع‌تر، شهروندان دیگر نیز می‌توانند در این نظرسنجی شرکت کنند تا منافع جمعی در یک زندگی اجتماعی حقیقی تأمین شود. در زمان حاضر یکی از نگرانی‌های موجود در بحث شهرسازی مشارکتی تعارض منافع مردم محل با شوراهای محلی، شوراهای محلی با شوراهای منطقه، شوراهای منطقه با شوراهای شهر و شوراهای شهر با دولت مرکزی است. این مسئله که تصمیم‌گیری‌های محلی در بسیاری از موارد متعارض با نظریات کارشناسی است، و همچنین اختلاف

سلیقه میان شرکت‌های مشاوره و توجیهات متعدد دولت‌های مرکزی و تصمیم‌گیرندگان شهری، از جمله موارد دیگری است که منتقدان شهرسازی مشارکتی آن را همچون نوعی شعار، همواره مطرح می‌سازند.

این ایرادات در شهری به دور از مضامین مردم‌سالاری و قانون‌مداری کاملاً منطقی است لیکن نمونه تجربی شهر مجازی لندن به عینه نادرست بودن شعار مخالفان را نشان داده و عملی بودن مشارکت در تصمیم‌گیری‌های شهری در هر رده و در هر زمینه را به اثبات رسانده است.

حال، لندن مجازی در حال تکمیل پایگاه اطلاعاتی منازل مسکونی در شهر لندن است. این امر از طریق یک پیمان رقومی بر روی شبکه اعلام می‌شود و شهروندان با دقت و پیگیری لازم، اطلاعات عکس و جزئیات عنوان شده در این پیغام را برای ایستگاه کاری لندن مجازی موجود بر روی شبکه ارسال می‌کنند.

مدل‌های ۳ بعدی ارائه شده و همکاری مردم، شهر مجازی لندن را با سرعتی ایده‌آل به پیش می‌برد. هنگام با شهر مجازی لندن، شهرهای مجازی دیگری نیز با همین اهداف در حال ساخته شدن هستند. شیکاگو، نیویورک، مجازی و توکیو مجازی از نمونه‌های دیگر این مجموعه‌اند.

لندن مجازی از لحاظ تأمین شرایط حضور بسیاری از افراد در یک زمان درون مدل مجازی، پیش‌تر از سایر نمونه‌های عنوان شده است.

سیستم‌های محیط زیست مجازی، سه هدف اصلی را در خود دارند.

۱- کمک به فرایند تصمیم‌گیری

۲- مدل‌سازی اطلاعات و پیش‌بینی نتایج پروژه‌های زیست‌محیطی پیش از اجرای واقعی آن

۳- تجسم و یکسوزی ایده‌ها

در لندن مجازی می‌توان در مناطق جذاب این شهر چون کاخ باکینگهام (۱)، میدان ترافالگار (۲) و باغ کلویت (۳) به شکلی مجازی گردش کرد و با برنامه‌های تفریحی برای گردشگران، به دیدن چشم‌اندازهای شهر لندن پرداخت. لندن مجازی به زودی سجهز به انواع محیط‌های نمایشگر مدل‌های ۳ بعدی از ساختمان‌های شهر، که متصل به سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی و جزئیات مکانی است، می‌شود.

گروه CASA در زمان حاضر امکانات ویژه‌ای چون ارتباط مستقیم شوراهای محلی با مردم و مسئولان، خدمات تجاری و رفاهی و انجام مراحل اناری، گردشگری و خدمات آن را در مدل مجازی برقرار می‌سازند. آندی اسمیت می‌گوید: «ایده ساخت شهر مجازی ایده بزرگی نیست چرا که جهانی نیست؛ اما ایده ساخت جهانی مجازی می‌تواند ایده‌های بزرگ باشد چون جهانی است.»

اگر روزی امکانات یک شهر مجازی در سطح دنیا گسترش یابد و مدل جهانی مجازی با امکان دسترسی و توسعه مشارکتی تمامی صاحب‌منظران فراهم شود، علاوه بر شکل‌گیری توسعه و بهره‌گیری از امکانات بالقوه و تأمین نیازهای محلی، از خسارات و تصمیم‌گیری‌های نادرست جلوگیری خواهد شد.

این قرن با گفت‌وگوی تمدن‌ها و میل آغاز شده است و به راستی سرنوشت ساکنان این سیاره کوچک نمی‌تواند جدای از یکدیگر باشد. شعار جهانی آندیشیدن و محلی عمل کردن بایستی تحقق یابد. ایده محیط‌های مجازی و مشارکت مردم تنها به خطه‌ای خاص محدود نیست و با توجه به ضرورت‌های عنوان شده و لزوم حساسیت عمومی به مسائل زندگی و زیست‌بوم‌های کره خاکی، امری جهانی است.

۳- شهرهای مجازی و شهرداری‌ها

هدف ما ایجاد دنیایی نو، شهرهای جدید و تفکری تازه است؛ جایی که تأمین‌کننده ارتباطات بی‌قید و شرط و شکل جدیدی از دموکراسی و فرهنگ سیستمی باشد. ما به دنبال بازگشت به رنسانسی تو در فرهنگ و زندگی اجتماعی در شهرها هستیم.

زمانی که گراهام عبارات پیش گفته را در سال ۱۹۹۶ عنوان کرد، آغاز عصر برقراری ارتباطات مجازی در شهرهای مجازی بود. در دنیای امروز حجم اطلاعات و وسعت و تنوع داده‌ها آنقدر زیاد شده است که اطلاع مردم از آن و چگونگی برخورد و استفاده از این داده‌ها برای بسیاری نامفهوم است.

استفاده از سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی بر روی شبکه گسترده جهانی امکانات بالقوه فراوانی را برای مشارکت مردم و برخوردی منطقی با اطلاعات فراهم ساخته است.

بسیاری از شهرنشینان تمایل دارند تا در تصمیم‌گیری‌های شهر خود نقشی فعال داشته باشند. این مشارکت می‌تواند از مکان‌یابی محل دفن زباله، تا درخواست ایجاد یک پارک محلی، متغیر باشد.

یکی از انتقادات وارد بر روش مشارکت رقومی در تصمیم‌گیری‌های شهری، نبود امکان دسترسی جامعه به



کامپیوترهای شخصی و اینترنت است. پیشرفت سریع فناوری رایانه‌های و تبدیل قیمت‌ها - چه ساخت افزاری و چه نرم افزاری - و کاهش هزینه‌های شبکه امری است که در بلندمدت تا حدی موانع موجود را پیش می‌دهد ولی برقراری ایستگاه‌های رایانه‌ای در مراکز مختلف شهر خصوصاً دفاتر شوراهای محلی، کتابخانه‌های عمومی، فرهنگسراها و یا سالن‌های اجتماعات و برقراری گروه‌های شورایی در جهت رفع این مشکل مؤثر است و می‌تواند اذهن عمومی و مشارکت آنان را در مسائل شهری کاملاً جذب و جلب کند. این تمهیدات سبب می‌شود تا اعضای بسیاری از جامعه شهری امکان به کارگیری منابع و تأثیرگذاری در فرایند تصمیم‌گیری‌های محلی را داشته باشند.

پس پیشرفت علم، عرصه بر فردگرایان به تدریج تنگ می‌شود و میل به جمعیت شدن تصمیم‌گیری‌ها افزایش می‌یابد. نسل گذشته شهروندان معنای مشارکت عامه را در باری رساندن مردم در اجرا و یا نگهداری طرح‌ها می‌دانستند و تنها آگاهی یافتن عامه از تصمیم‌گیری‌ها را برای قشر عظیم جامعه کافی می‌دانستند.

با ظهور عرصه ارتباطات رقومی، رنسانسی جدید در دنیای شهر و شهرنشینی رخ داد؛ رنسانسی که در آغاز راه آنیم. شهرسازی امروز از بند تفکرات تک‌محوری، راهی یافته و خط قرمز امکان مشارکت مردم را پیموده است. در تفکر جدید، تعریف نیازها، انتخاب مشاوران و تدوین دستورالعمل‌ها به عنوان حداقل حق مشارکت مردم تلقی شده است. مسائلی چون ارزیابی شرایط و ارائه راه‌حل‌ها و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های نهایی از مصادیق بارز مشارکت عامه در امور شهری است.

نسل جدید شهرسازان، رایانه‌ها را به عنوان ابزاری ضروری در اجرای طرح‌ها پذیرفته‌اند و آن را همچون سایر ابزارهای موردنیاز در شهرسازی مورد استفاده قرار می‌دهند. در زمان حاضر بسیاری از کشورهای در حال توسعه این گونه امکانات را در مدارس، اماکن مذهبی و شوراهای محلی فراهم ساخته‌اند تا مردم از این خدمات به راحتی منتفع گردند. امروزه دولت‌های سرگزی و شرکت‌های تجاری در کشورهای توسعه یافته از اینترنت، GIS و شهرهای مجازی به عنوان ابزاری قدرتمند در کسب اطلاعات طبقه‌بندی شده استفاده به عمل می‌آورند و علاوه بر کاهش هزینه‌ها در صرف وقت و نیروی کاری نیز صرفه‌جویی می‌کنند.

این ابزارها علاوه بر بهینه ساختن تصمیم‌گیری‌ها، ضمانت اجرای و توسعه پایدار آن را نیز تأمین می‌کنند. پیشتر دولت‌های سرگزی در کشورهای توسعه یافته به دلیل رویارویی با هزینه‌های هنگفت میل به تمرکززدایی و توزیع قدرت در سطوح شوراهای منطقه‌ای و محله‌ای را دارند و از افزایش مشارکت مردم در تمامی مسائل شهری استقبال می‌کنند. فناوری‌های جدید نیز به آنان در این امر یاری می‌رسانند.

در نهایت باید گفت که هر چقدر میزان بیان عقاید و دیدگاه‌های متفاوت در مسائل شهری بیشتر شود، به همان نسبت جامعه‌ای توسعه یافته‌تر، آزادتر و مردم‌سالارانه‌تر به وجود خواهد آمد.



۴- سیستم‌های زیست‌محیطی مجازی (VES) (۴)
این سیستم یکی از انواع سیستم‌های رقومی مشارکتی است که در شبکه اینترنت فعالیت‌ها، روش برخورد تعاملی گروهی میان کاربران مختلف در این سیستم به صورت (جمعیت‌گفت‌وگو) است. سیستم‌های محیط زیست مجازی، سه هدف اصلی را در خود دارند:

- ۱- کمک به فرایند تصمیم‌گیری.
- ۲- مدل‌سازی اطلاعات و پیش‌بینی نتایج پروژه‌های زیست‌محیطی پیش از اجرای واقعی آن.
- ۳- تجمیع و یکسوسازی ایده‌ها و تصمیمات اتخاذ شده در جهت

نیل به طرحی جامع نگر.

پشتیبانی از فرایند تصمیم‌گیری ضروری‌ترین قسمت فرایند طرح‌ریزی پروژه‌های زیست‌محیطی است. دسترسی مستقیم و آسان به حجم وسیعی از اطلاعات مربوط به پروژه و توانایی بررسی و ارزیابی کوتاه مدت و دقیق داده‌ها، کلید اصلی در تصمیم‌گیری مناسب و پایدار است.

به عبارتی اطلاعات بایستی به شکل طبقه‌بندی شده و توأم با مشخصات مکانی در دسترس کارشناس قرار گیرد. سیستم‌های زیست‌محیطی مجازی در نخستین قدم سعی در ارائه این گونه امکانات دارند و کاربرد را با مجموعه‌ای طبقه‌بندی شده از اطلاعات گرافیکی (نقشه) و اطلاعات توصیفی (جدول) که هر دو متصل به یکدیگر و همراه با ارزش مکانی تعریف شده هستند، روبرو می‌سازند. منابع داده‌ها در این گونه سیستم‌ها متنوع و شامل عکس‌های هوایی، تصاویر ماهواره‌ای، تصویب، نقشه، متون، فیلم ویدیویی، جدول، نمودارها و حتی مدل‌های ارزیابی گوناگون اند (Shiffer, 1995).

با کمک VES، فرایند تصمیم‌گیری مشارکتی علاوه بر برخورداری از مجموعه داده‌های مذکور، از سوابق تاریخی و پیشینه محیط و طرح‌های ارضی مرتبط، سیاست‌ها و قوانین، دستورالعمل‌ها و محدودیت‌های عنوان شده و سایر مسائل داخلی در تصمیم‌گیری - همچون مجموعه داده‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و کالبدی - نیز بهره‌مند می‌شود.

VES علاوه بر تأمین داده‌ها، مجموعه ابزارهایی را فراهم می‌سازد تا کارشناسان و سایر علاقه‌مندان قادر باشند ایده‌ها و تجربیات فردی و یا گروهی خود را در سیستم مطرح سازند و مجموعه ایده‌های خود و دیگران را ارزیابی کنند.

بسیاری از کاربران طی فرایند تصمیم‌گیری مشارکتی، ایده‌های پیشین خود را ناقص و یا حتی اشتباه ارزیابی می‌کنند و یا تکمیل و یا تغییر آن، در اتخاذ موضعی بهتر می‌کوشند.

VES به کارشناسان امکان می‌دهد تا از تجربیات گذشته درس بگیرند و با بازگشت به پرونده‌ها و اطلاعات موجود، از تصمیم‌گیری‌های کوتاه‌مدت و ناقص اجتناب کنند.

مدلسازی ایده‌ها و بررسی نتایج حاصل از تصمیم‌گیری‌های زیست‌محیطی بیش از اجرای آن، بزرگ‌ترین مزیتی است که VES کاربران را از آن بهره‌مند می‌سازد.

طرح‌هایی چون احداث بزرگراه، احداث کارخانه‌های صنعتی در اطراف شهرها و مکان‌یابی صنایع و یا خدمات زیست‌محیطی از جمله طرح‌هایی است که می‌توان در فرایند تصمیم‌گیری مشارکتی به آنها پرداخت. امروزه زبان‌های حاصل از تصمیم‌گیری‌های اشتباه، وقت و نیروی کاری و هزینه هنگفتی که سازمان‌ها در قبال تغییر طرح‌ها متحمل می‌شوند، به قدری زیاد است که این سازمان‌ها به این واقعیت رسیده‌اند که بهره‌گیری از سیستم‌های مذکور نه تنها هزینه بزرگ تشریفاتی نیست بلکه بسیار ضروری و عام‌المنفعه نیز هست.

این سیستم‌ها علاوه بر اینکه دقت و صحت لازم را به طرح‌ها می‌دهند، با ایرادگیری حس‌تربک ساعی در مردم، آنان را به حفظ و نگهداری طرح‌ها ترغیب می‌کنند.

در فرایند تصمیم‌گیری سیستم‌های زیست‌محیطی مجازی پس از ارزیابی و شبیه‌سازی ایده یا راجل‌ها می‌توان موارد عملی و مناسب را برگزید و راجل‌های نامناسب و غیرعملی را از فرایند تصمیم‌گیری حذف کرد.

سازوکار (مکانسیم) عملکرد VES از نظر مسائل تحلیلی همچون GIS است و در تمام موارد، پرسش «چه می‌شود اگر...» پیش از انتخاب و اجرای هر یک از ایده‌ها مطرح می‌گردد.

تجمیع ایده‌ها و دسترسی به طرحی جامع‌نگر تنها از طریق انتخاب ایده‌های مناسب با حداقل وجه مشترک و کاهش موارد متناقض میسر می‌شود.

در این مرحله است که ارتباطات و دسترسی کاربران به ایده‌ها و عقاید یکدیگر اهمیت می‌یابد. VES سبب می‌شود تا مسئولان در قبال ایده برگزیده دیرباز سایر کاربران و سایر عقاید ابراز شده جوابگو باشند و علت و نحوه اجرای طرح و نتایج حاصل از آن را بازگو کنند.

فشارتوانمندی و توافق در طی فرایند تصمیم‌گیری موجب افزایش پذیرش طرح در تصمیم‌گیری نهایی می‌شود و در نهایت تعداد مخالفان به حداقل ممکن می‌رسد.

VES برای افزایش امکان مشارکت و فرایندهای تصمیم‌گیری جمعی ابزارهایی را ارائه کرده است، که از جمله‌اند: فضاهای مجازی با هدف برخورداری تعاملی، رابط‌های گرافیکی برای کاربران و دسترسی به حجم بسیاری از اطلاعات طبقه‌بندی شده از محیط.

فضاهای مجازی برای ارتباط کاربران، فضاهای گروهی و یا خصوصی شخصی و تعبیه کرده است. در این محیط کاربران علاوه بر تبادل اطلاعات به نظر سنجی عقاید و نقد ایده‌های یکدیگر می‌پردازند.

VES ارائه دهنده محیطی برای عده‌های ساختگرو و عده‌های شتونند همچون هر مجموعه مشارکتی دیگر است. مهم‌ترین ویژگی VRS امکان حضور مردمی و ابراز نظر آنان است. در این محیط مناسب‌ترین نظر که از صافی‌های ارزیابی گوناگون و شبیه‌سازی‌های نتایج و مدل‌های تصمیم‌گیری گذشته، و با ایده‌های محلی و همسوی دیگر تطابق داده شده است، به مرحله نهایی خواهد رسید.

در واقع این مناسب‌ترین نظر است که بر روی می‌شود خواه از طرف افرادی عاقل باشد یا از طرف متخصصان. در عین حال توجه به ایده جایگاهی ویژه می‌یابد و تقابل آن با دیگر طرح‌ها محکم می‌خورد. از همه مهم‌تر، طرح انتخابی پشتوانه اکثریت را با خود دارد و با توجه منابع متعلق و گسترده خود از سودجویی بخش قلیلی در جامعه جلوگیری می‌کند.

VES علاوه بر برقراری امکان تصمیم‌گیری بهینه، حساسیت‌های اجتماعی شهروندان را پاسخگوست و با ترغیب آنان

بسیاری از کاربران طی فرایند

تصمیم‌گیری مشارکتی، ایده‌های

پیشین خود را ناقص و یا حتی اشتباه

ارزیابی می‌کنند و با تکمیل و یا تغییر

آن، در اتخاذ موضعی بهتر می‌کوشند

VES سبب می‌شود تا مسئولان در قبال

ایده برگزیده دیرباز سایر کاربران و

سایر عقاید ابراز شده جوابگو باشند و

علت و نحوه اجرای طرح و نتایج حاصل

از آن را بازگو کنند

در ارائه دیدگاهها و انتقادات خود، آنها را در مدیریت شهری سهیم می‌گرداند. مهم‌ترین عامل موفقیت VES افزایش دانش عمومی در نحوه برخورد با این سیستم است. برگزاری کلاسهای توجیهی و آموزشی برای شهرسازی مشارکتی و نحوه به کارگیری ابزار و دسترسی به VES برای عموم، از جمله اقداماتی است که به این منظور باید انجام گیرد. از این رهگذر تلاش کارشناسان عمدتاً متمرکز بر حفظ منافع عمومی و خصوصاً ساکنان محلی طرح قرار می‌گیرد، چرا که بیشترین رأی را نه مسئولان بلکه مردم در اختیار خواهند داشت.

VES علاوه بر ارائه نظریات کارشناسان و امکان ارزیابی آن از مدیریت متخصصان مختلفی نیز بهره‌مند می‌شود. هدف اصلی این متخصصان راهنمایی عموم در جهت استفاده از ابزار، برگزاری جلسات توجیهی و آموزشی در شوراهای محلی، تبلیغ سیستم در رسانه‌های عمومی، راهبری فرایند تصمیم‌گیری در مراحل که با مشکلات خاصی برخورد می‌کنند، انجام مراحل فنی نظیر بصری‌سازی داده‌ها، ادغام و تحلیل و تفسیر اطلاعات، ارائه داده‌های مناسب با دقت و کیفیت مطلوب، ارائه نقشه با جزئیات و مقیاس متناسب با طرح، نظارت بر جامع و کامل بودن اطلاعات ارائه شده و صحت آن، و در مجموع ارائه کتبه خدماتی است که برای هدایت و پیشبرد سیستم مورد نیاز است.

برنامه‌های آموزشی و جلسات توجیهی برگزار شده در شهرداری‌هایی چون شهرداری لندن، توکیو و شیکاگو سبب شده است که موج رفومی تازه‌ای در جامعه شهری خود به وجود آورند.

در گذشته استفاده از ابزار هوشمند رفومی و درگیر شدن در مسائل تخصصی شهر، حتی در شهرهای پیشرفته‌ای چون لندن و توکیو، از جانب شهروندان و متقاضیان امری محال و رعب‌آور و با نتایج نامعلوم تلقی می‌شد. لیکن با پیشرفت پروژه و افزایش دانش فناوری اطلاعاتی در میان عموم، امروزه اکثر شهروندان کلان‌شهرهای دنیا از مفاهیم GIS و استفاده از اینترنت آگاهی یافته‌اند و خود را محق به ابراز نظر و اعمال نظر در مسائل زیست‌محیطی شهر خود می‌دانند.

با پیشرفت فناوری و دانش روز شهرداری‌ها به سمت عرصه‌ای به نام «جامعه و اطلاعات» پیش می‌روند.

در چنین شرایطی فناوری و محیط زیست در خدمت اندیشه‌ها و ایده‌ها خواهند بود. در نتیجه هر چقدر فناوری در خدمت جمع‌آوری ایده‌های بیشتر و مناسب‌تر و خلق اندیشه‌های دقیق‌تر و یکسوسازی یا جامع‌نگری آنها باشد، در نهایت «محیط زیست» بهتری نیز خلق می‌شود.

بهترین راه برای برخورد با مجموعه پیچیده جامعه و کالبد محیط توسط به فناوری سیستم‌های ارتباط مجازی است. به نظر می‌رسد تسخیر جدیدی از قانون مداری و مردمسالاری در حال شکل‌گیری است، به نحوی که عنوان دموکراسی رفومی برای این گونه موارد چندان عجیب نمی‌نماید.

روش‌های سنتی در برگزاری جلسات مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری‌های شهری، از مباحث مشکل‌ساز در بسیاری از برنامه‌های مدون شوراهای محلی است. تجربه نشان داده‌است که در این قبیل جلسات مردم محلی چندان شرکت نمی‌کنند، و علت آن نیز کاملاً مشخص است.

زمان یکی از محدودترین منابعی است که جوامع شهری همواره با آن درگیر هستند و در برنامه‌ریزی استفاده از آن با مشکل روبرو می‌شوند. میزان بالای زندگی شهرنشینی و هزینه‌های کم‌رشدن در اکثر کلان‌شهرهای جهان، سبب شده است که بخش عمده‌ای از وقت شهروندان برای کار، تحصیل و تأمین مایحتاج زندگی صرف شود. در این میان دیگر وقتی برای مشارکت و ارائه طریق برای محیط‌زیست بهتر باقی نمی‌ماند. بسیاری از شهروندان ترجیح می‌دهند اوقات خود را به جای بحث و تبادل نظر در جلسات مشارکتی شوراهای محلی، که نتیجه آن نیز به درستی معلوم نیست، صرف مسائل شخصی یا خانوادگی و تفریح و با مطالعه کنند.

اکثر جلسات توجیهی و مشارکتی در اوقات تعطیل و یا بعد از ظهرها برگزار می‌شود؛ یعنی دقیقاً زمانی که اکثر شهروندان آن را برای رفع خستگی و اوقات فراغت خود در نظر می‌گیرند. از طرفی این جلسات به دلیل محدودیت زمان و مکان در تاریخ مشخصی برگزار می‌شوند و یا نبود امکان تعدد این زمان، فرصت از محدود شهروندان علاقه‌مند در بیخ می‌شود.

از طرف دیگر، بسیاری از شهروندان از ابراز عقیده آزاد خود در میان جمع‌گیری از مسئولان و یا دیگر شهروندان و اهمه دارند و حتی در مواردی با پیش‌بینی عواقب اظهار نظر خود از طرح آن صرف‌نظر می‌کنند!

محدودیت زمان و مکان انتخابی برای آگاهی‌آراء و عقاید مردمی همواره به عنوان مهلک‌ترین عامل در مشارکت مردمی مطرح بوده‌است. در این میان مشکلات خاصی از راه بیمار، ناتوان، کهتسال یا معلول نیز جای خود را دارد.

با توجه به مسائل مذکور، اهمیت شبکه‌های ارتباطی در جلب مشارکت‌های معنی‌ناخبی، ناحیه‌ای و منطقه‌ای کاملاً مشخص می‌شود. چنین جلسات مشارکتی به هیچ عنوان با محدودیت زمان و مکان مواجه نمی‌گردند.

دسترسی به اطلاعات، جلسات توجیهی، نظریات کارشناسی و آرای عمومی به راحتی از هر مکان که امکان دسترسی به شبکه ارتباطی باشد، مشرومی‌شود. در این شرایط کاربرد هر روز ۲۴ ساعت و در هر هفته ۷ روز کامل را برای اعلام نظر خود و مشارکت در تصمیم‌گیری در اختیار دارد.

با پیشرفت فناوری و دانش روز شهرداری‌ها

به سمت عرصه‌ای به نام «جامعه و

اطلاعات» پیش می‌روند

مهم‌ترین مزیت روش جدید در این است که رای اول، لزوماً آخرین و قطعی‌ترین رای نیست، و شخص در هر زمان که به نواقص و یا حتی اشتباه رای خود پی برده، قادر است یا می‌تواند مجدداً تصمیم‌گیری یا دیدگاه تکست را کامل کند.

۵- شهرهای مجازی، ضرورتی جهانی

کهن‌میوس زمانی نوشت «ارزش یک تصویر از هزار کلمه بیشتر است». امروزه استفاده از نرم‌افزارهای کامپیوتر بسیار آسان شده است و به راحتی می‌توان از تعداد بسیاری از نقشه‌ها و اطلاعات متصل به آن استفاده کرد. با دسترسی به نقشه‌های موجود در مدل‌های مجازی بسیاری از اطلاعات به راحتی قابل تجربه و تحلیل و فهم برای اکثریت شهروندان می‌شوند. لزوم برقراری شهرهای مجازی در شبکه نیز بر همین اصل استوار است. نقشه و نقشه خوانی شاید برای بسیاری از متخصصان و یا قشر دانشگاه‌امری ساده و پیش پا افتاده باشد اما همین امر برای بسیاری از شهروندان دشوار است. لذا ساخت یک مدل سه بعدی از عوارض شهری و قابلیت حرکت و یا پرواز درون فضاهای شهری، به نحوی که با اشاره بر هر عارضه کلیه اطلاعات مربوط به مشخصات آن ارائه شود، سبب خواهد شد تا علاوه بر ترغیب کاربران و شهروندان به استفاده از سیستم، تمامی آنان با مضامین واقعی شهر و هدف اصلی از برگزاری جلسه مشارکت آشنا شوند.

یک مشکل هوشمند با امکانات به روز سازی و قابلیت استفاده چندین کاربر در یک زمان، سبب می‌شود تا تصمیمات اتخاذ شده بر مبنای آراء دقیق و مطالعه شده جمع‌آوری گردد. شبیه‌سازی احداث پارک در محله و یا مکان‌یابی فرودگاه و شبیه‌سازی عوارض ناشی از احداث آن چون «آلودگی صوتی، بصری و افزایش ترافیک» و برقراری امکان تبادل نظر و مشارکت در تصمیم‌گیری از طریق دیجیتال کردن خیل عظیمی از کارشناسان و شهروندان، تنها از طریق شهرهای مجازی و امکانات آن میسر می‌گردد (Schiffer, 1995).

۶- فناوری سیستمی در خدمت شهرسازی مشارکتی

همان گونه که عنوان شد، دسترسی به GIS بر روی شبکه، راه‌حلی برای مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری‌های زیست‌محیطی است.

پیشرفت اینترنت و شبکه گسترده جهانی (WWW) (۶) موجب ارائه امکانات بسیار برای کاربران سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی، سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری و محققان علوم مختلف شد. در چند سال گذشته سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی بسیاری قابلیت استقرار بر روی شبکه‌های اینترنت را پیدا کرده و در جهت اطلاع‌رسانی عمومی تجهیز گردیده‌اند.

متخصصان فناوری اطلاعات (IT) (۷) ظهور این پدیده را انقلابی در امر اطلاع‌رسانی به شمار آوردند (Pickles, 1995). پس از استقرار GIS بر روی شبکه‌های ارتباطی، تلاش برای هر چه مردمی‌تر شدن آن آغاز شد. نمونه‌های اولیه تنها قابلیت نمایش تعدادی از داده‌های نمونه را برای کاربران فراهم می‌کردند و آنها را با مضامینی محدود آشنا می‌ساختند. در این مقطع مفهوم استفاده عام و تأمین نیازهای متخصصان و کاربران مختلف، به معنای واقعی وجود نداشت.

در چند سال گذشته هدف عمده متخصصان شبکه‌های اطلاعاتی، رفع مشکلات و تأمین امکاناتی برای شبکه‌ها بوده تا کاربران قادر به گرفتن اطلاعات و تشریح مساعی در تصمیم‌گیری‌های جمعی شوند. رؤس این اقدامات شامل مواردی است چون:

۱- توسعه سیستم‌های چند رسانه‌ای برای برقراری امکان دسترسی کامل کاربران مختلف.
۲- تجهیز شبکه برای امکان پذیر شدن بر خوردهای تعاملی در محیط رقومس یا به عبارتی تسهیل ارتباطات هم‌زمان در شبکه.

۳- برقراری امکان طبقه‌بندی اطلاعات در سیستم‌های ارتباطی.

۴- تأمین اعتبارات تجاری، امنیتی و حتی سیاسی.

۵- افزایش جذابیت‌های سیستم و ترغیب کاربران در استفاده از امکانات شبکه.

۶- تلاش در جهت هر چه اجتماعی‌تر کردن امکانات موجود در این سیستم‌ها.

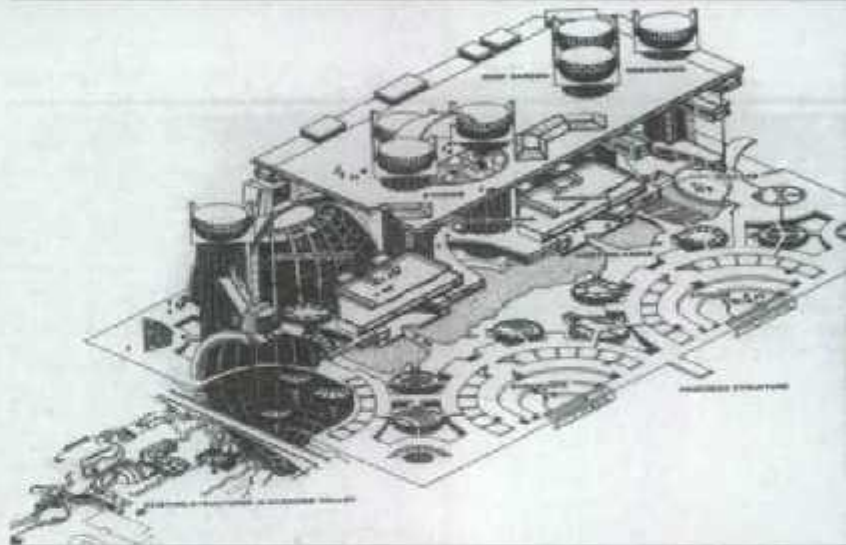
۷- ارتقای دانش عمومی و ارائه آموزش‌های لازم برای کاربران.

برای طبقه‌بندی این دسته از تصمیم‌گیری‌ها نرم‌افزارهای تخصصی متنوعی تهیه شده است که City Green نمونه‌ای از آنهاست. City Green با دربرداشتن بخشی از امکانات GIS، کاربران را از مجموعه‌ای از نقشه‌های هوشمند ابزارهای تحلیل‌گر، امکانات ارزیابی و شناسایی اکوسیستم‌های شهری بهره‌مند می‌سازد. این نرم‌افزار کاربران را قادر می‌سازد تا به تحلیل تأثیرات منظر در محیط‌زیست شهری چون «قابلیت نگهداری انرژی و مسافت از اتلاف انرژی فضای مسکونی، مدیریت سیلاب‌ها و روان آب‌های سطحی، تقلیل آلودگی هوا و تأمین فضاهای طبیعی در شهر» بپردازد. با دسترسی عمومی به این مجموعه در شبکه، مردم و شوراهای محلی می‌توانند علاوه بر آگاهی، در تصمیم‌گیری‌های شهری در جهت رشد و توسعه محیط زیست خود نیز دخالت کنند.

ایجاد حس مشارکت، حساسیت عموم را در قبال طرح‌ها و همکاری در اجزا و نگهداری آن می‌افزاید و موجب تداوم طرح‌ها و بهینه‌سازی مدیریت و توسعه آن می‌شود. امکانات مذکور شهروندان را به سمت شهرهای پایدار، مرغه و با آینده‌ای روشن سوق خواهد داد.

- ۱- <http://www.brmel.ac.uk>
۲- <http://www.ccg.leeds.ac.uk>
۳- <http://www.regis.berkeley.edu>
۴- <http://www.Geocities.com/mgnodous12000>
۵- <http://www.cfr.toronto.edu>
۶- <http://www.fes.uwaterloo.ca/kmcycall>
۷- <http://www.gisworld.com/may.htm>
۸- <http://www.casn.ucl.ac>

- ۱- Buckingham Palace
۲- Trafalgar Square
۳- Covent Garden
۴- Virtual Environment Systems
۵- Chat Room
۶- World Wide Web
۷- Information Technology



روش‌های ارتقاء بهره‌وری خدمات شهری

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

چکیده

بهره‌وری یعنی استفاده مؤثر از هر یک از عوامل تولید با تلاشی نظام یافته در بهبود همواره نظام. ارتقاء بهره‌وری در خدمات شهری را می‌توان اقدامات رده‌بندی شده در بهبود ترتیبات برنامه‌ریزی شده برای عرضه خدمات شهری شهر دارپها، و عوامل مؤثر بر آن، دانست. بهره‌وری با کارایی و اثربخشی تفاوت دارد؛ آنها در واقع دو سال سرواز بهره‌وری اند.

اندازه‌گیری بهره‌وری نخستین گام در ارتقاء آن است. شاخص‌های بهره‌وری از پایه‌ای‌ترین ابزارها برای این اندازه‌گیری هستند.

در این پژوهش برای تدوین شیوه‌های ارتقاء بهره‌وری خدمات شهری، نمونه گردآوری و حمل و دفع زباله انتخاب شده است که بیشترین حضور مشتری در آن دیده می‌شود و دو مورد ارتقاء بهره‌وری نیروی انسانی و ماشین‌آلات نیز در این بخش بررسی شده است.

مطالعات طرح پژوهشی «تدوین شیوه‌های ارتقاء بهره‌وری شهری» در مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و با همکاری مهندسین مشاور ارمانشهر انجام گرفته است. نشرده نتایج این پژوهش در این نوشتار ارائه شده است.

مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری

• بهره‌دوری دیدگاهی فکری است که همواره سعی دارد آنچه را که در زمان حاضر موجود است بهبود بخشد (ازانس بهره‌دوری اروپا).

• بهره‌دوری بیس از هزینه مسئله سازمان است؛ منظور ترکیب عوامل موجود انواع گوناگون کار، سرمایه و منابع طبیعی است مؤثرترین صورت برای تولید سودمندترین مجموعه کالاها و خدمات است (Prokopenko, Joseph (1989)).

• بهره‌دوری ارزش افزوده حاصل از هر عامل تولید است.

• بهره‌دوری عبارت است از نسبت میان خروجی و کل ورودی‌های عوامل لازم برای نیل به آن (خروجی). بهره‌دوری در این معنی، نتیجه عالی یک فراگروه پیچیده اجتماعی شامل علوم، تحقیق و توسعه، تعلیم و تربیت، تکنولوژی، مدیریت، امکانات تولید، کارگران و سازمان‌های کاری است.

• بهره‌دوری از تبادلات میان ستانده تولید شده از طریق سیستم تولیدی یا سرویس دهی و داده‌های به کار رفته برای ایجاد آن ستانده است (سازمان همکاری اقتصادی اروپا (OECD)).

• بهره‌دوری چیزی است که بهترین نتیجه را از وقت و استعداد عاید آدمی می‌کند و نیروبخش به همه محیط اطراف است و در برودن و زمان ایجاد انگیزه می‌کند (گاندی).

الف: تعریف بهره‌دوری

با گسترش شهرنشینی مقوله خدمات شهری و کیفیت آن مورد توجه متخصصان و برنامه‌ریزان و شهروندان قرار گرفته و بدین لحاظ اساساً مطرح ساخت خدمات شهری با توسعه شهرنشینی همراه بوده است. گذشته از نوع و ماهیت خدمات شهری که خود متأثر از ساختارهای اقتصادی، سیاسی، اداری، و حتی اقلیمی دارای اشکال مختلف و متفاوتی است، خدمات شهری همواره به عنوان یکی از شاخص‌های بارز مدلیت از دیرباز مطرح بوده است. از طرف دیگر با گسترش علوم به ویژه در دو قرن اخیر، از جمله علم مدیریت، کشف عوامل مؤثر در اجرای کامل و صحیح فعالیت‌ها در سازمان‌ها و نیز عوامل انحراف از اهداف کانون توجه قرار گرفته است. از جمله محورهای اساسی در این خصوص مقوله بهره‌دوری است که تلاش دارد از طریق روش‌های علمی، تحقق بالاترین «خروجی» را در هر سیستمی پیسر سازد.

برخی از تعاریف بهره‌دوری عبارتند از:

بنابر این باید توجه داشت که بهره‌دوری: (الف) افزایش تولید نیست؛ و (ب) افزایش سود نیز نیست!

بهره‌دوری در واقع استفاده مطلوب و مناسب از منابع - یا روش‌های اندیشیده شده - است. در نهایت می‌توان تعریف بهره‌دوری را به صورت ذیل خلاصه کرد:

«بهره‌دوری عبارت است از استفاده مؤثر از هر یک از عوامل تولید از طریق تلاش نظام یافته در جهت بهبود مستمر نظام».

و ارتقاء بهره‌دوری در خدمات شهری عبارت است از اقدامات سیستماتیک در جهت بهبود ترتیبات برنامه‌ریزی شده برای عرضه خدمات شهری شهروندان و عوامل مؤثر بر آن.

ب: اهداف بهره‌دوری

بهره‌دوری، همانند هر فعالیت دیگر، نمی‌تواند بدون تعیین هدف یا مقصد معینی معنی‌دار باشد. اگر مجدداً تعریف بهره‌دوری را از نظر بگذرانیم این سؤال اساسی مطرح می‌شود که هدف از تعیین و محاسبه نسبت داده به ستاده چیست، و اصولاً با حرکت در جهت تغییر و یا اصلاح عوامل مؤثر بر بهره‌دوری چه هدف یا هدف‌هایی دنبال می‌شود. اگر منظور از این کار مشخصاً تعیین این نسبت است، می‌توان از طریق محاسبه کارایی به آن دست یافت.



تفاوت بهره‌وری با کارایی

از نظر فنی، کارایی عبارت است از نسبت خروجی به ورودی نیرو (انرژی یا کار در واحد زمان). این نسبت به صورت درصد بیان می‌شود. به عبارت دیگر، کارایی بیانگر توانایی به دست آوردن ستاده بیشتر از داده کمتر (خوب کار کردن) است. کارایی در فنون مهندسی با دقت کامل تعریف و اندازه‌گیری می‌شود. به عنوان مثال، قدرت انتقال نیروی یک دنده ۹۷ درصد است. حال چنانچه خروجی مفید انرژی مورد انتقال از آن ۹۷ درصد ورودی انرژی باشد، ۳ درصد بقیه بر اثر اصطکاک به صورت حرارت از دست می‌رود.

در تولید، کارایی عبارت است از نسبت خروجی ای که در عمل به آن دست یافته‌ایم، به خروجی استاندارد مورد نظر. به عنوان مثال، اگر خروجی یک اپراتور ۱۲۰ قطعه در ساعت باشد، حال آنکه میزان استاندارد خروجی در ساعت ۱۸۰ قطعه است کارایی این اپراتور ۶۶/۶۷ درصد است.

اگر تفاوت بهره‌وری را با کارایی به صورت ریاضی نشان دهیم، متوجه می‌شویم که در کسر بهره‌وری صورت کسر را خروجی‌ها و مخرج آن را ورودی‌ها تشکیل می‌دهند حال آن که هم صورت و هم مخرج کسر کارایی را خروجی‌ها (به ترتیب خروجی واقعی و خروجی مورد انتظار) تشکیل می‌دهند:

$$\text{بهره‌وری} = \frac{\text{خروجی واقعی}}{\text{خروجی استاندارد}} \quad \text{کارایی} = \frac{\text{خروجی واقعی}}{\text{خروجی مورد نیاز}}$$

گناه نیز هدف بهره‌وری را تعیین میزان حصول هدفهای تعیین شده در سیستم یا فعالیت مربوط به آن می‌دانند. این مفهوم همان اثربخشی است؛ یعنی بررسی این نکته که نتایج حاصل تا چه حد با هدف‌های مورد انتظار تطبیق دارند (در چه تحقق اهداف).

تفاوت بهره‌وری با اثربخشی

بهره‌وری یا اثربخشی (Effectiveness) که گاه به آن اثربخشی (Productiveness) نیز می‌گویند متفاوت است. سازمان، اثربخشی را درجه لیل به اهداف می‌داند. معنای اثربخشی این است که در تولید کالاها و خدمات تا چه حد و در چه زمانی به منظوری که از تولید در مرحله طراحی محصول داشته‌ایم نائل آمده‌ایم و کالاها و خدمات تولیدی تا چه حد برای مصرف کنندگان آنها مطلوبیت دارد. ممکن است مؤسسه‌ای از نظر بهره‌وری یعنی افزایش نسبت خرج‌ها به ورودی‌ها موفق شده باشد ولی اولاً محصولات مؤسسه آن گونه که در تولید آنها منظور بوده به وجود نیامده‌اند؛ ثانیاً در آن زمانی که از نظر سفارش مشتری، مورد نظر بوده است تولید نشده باشد؛ ثالثاً اینکه به همین دلایل برای مشتری مطلوبیت لازم را نداشته باشند. در حقیقت، دقت در تولید مطابق طراحی، کیفیت، و به موقع بودن، صفات سه گانه اثربخشی است. افزایش بهره‌وری بدون اثربخشی یا اثربخشی نباید و نمی‌تواند مورد نظر باشد. تقریباً همه ما را بسیاری از محصولاتی که استفاده یا مصرف می‌کنیم شکایت داریم. مثال‌های بسیار و گوناگونی در این مورد می‌توان به دست داد مثلاً در ساخت و مونتاژ در و پنجره‌های بسیاری از اتومبیل‌ها چنان غفلت می‌شود که گرما و سرما و رطوبت به درون خودرو نفوذ می‌کند. این غفلت‌ها معمولاً در همان مرحله طراحی اتفاق می‌افتد.

بهره‌وری

بیشتر کار کردن نیست، مگر در صورت بالا بردن کارایی و تحقق اهداف سازمان. کاهش هزینه نیست، مگر در صورت بالا بردن کارایی و تحقق اهداف سازمان. کاهش کارکنان نیست، مگر در صورت بالا بردن کارایی و تحقق اهداف سازمان. کار اضافی مدیران نیست، مگر در صورت بالا بردن کارایی و تحقق اهداف سازمان. در واقع دو مفهوم کارایی و اثربخشی دنبال برنده بهره‌وری هستند و فقدان یا عدم توازن هر یک امکان پرواز را خواهد گرفت.

عوامل بهره‌وری

عوامل بهره‌وری که از طریق تأثیر بر آنها امکان ارتقاء بهره‌وری میسر می‌گردد در دسته‌بندی‌های مختلفی ارائه شده است. یکی از این دسته‌بندی‌ها هفت ای (7M) است که آن را می‌توان به دو دسته اساسی منابع و سازمان تفکیک کرد. خلاصه این عوامل، در این نمودار شمارده یک گنجانده شده است.

اهداف بهره‌وری خدمات شهری

اهداف بهره‌وری خدمات شهری عبارت است از وجود شرایط و ترکیب مناسبی از عوامل اساسی کارایی و اثربخشی. کارایی: وجود ستانده بیشتر در مقابل داده کمتر با ثبات سایر شرایط در سازمان. اثربخشی: میزان و قابلیت حصول اهداف سازمان. در جهت امکان مقایسه اهداف، کارایی و اثربخشی خدمات شهری مثال‌هایی در زمینه اتوبوسرانی در جدول شماره یک ارائه شده است.

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

جدول شماره ۶

ردیف	کد	مختصات	شرح	نوع
۱۱	۶۸۰/۳۰	فرمانده کل ارتش	معاونت فرماندهی	کلی
۱۲	۶۸۰/۴۰	فرمانده کل نیروهای مسلح	معاونت فرماندهی	کلی
۱۳	۶۸۰/۵۰	فرمانده کل نیروهای مسلح	معاونت فرماندهی	کلی
۱۴	۶۸۰/۶۰	فرمانده کل نیروهای مسلح	معاونت فرماندهی	کلی
۱۵	۶۸۰/۷۰	فرمانده کل نیروهای مسلح	معاونت فرماندهی	کلی
۱۶	۶۸۰/۸۰	فرمانده کل نیروهای مسلح	معاونت فرماندهی	کلی
۱۷	۶۸۰/۹۰	فرمانده کل نیروهای مسلح	معاونت فرماندهی	کلی
۱۸	۶۸۰/۱۰۰	فرمانده کل نیروهای مسلح	معاونت فرماندهی	کلی
۱۹	۶۸۰/۱۱۰	فرمانده کل نیروهای مسلح	معاونت فرماندهی	کلی
۲۰	۶۸۰/۱۲۰	فرمانده کل نیروهای مسلح	معاونت فرماندهی	کلی

جدول شماره ۷: اولویت‌های خدماتی و خدماتی در حوزه خدمات شهری

اولویت‌های خدماتی	اولویت‌های خدماتی	اولویت‌های خدماتی
خدمات شهری	خدمات شهری	خدمات شهری
خدمات شهری	خدمات شهری	خدمات شهری
خدمات شهری	خدمات شهری	خدمات شهری
خدمات شهری	خدمات شهری	خدمات شهری
خدمات شهری	خدمات شهری	خدمات شهری
خدمات شهری	خدمات شهری	خدمات شهری
خدمات شهری	خدمات شهری	خدمات شهری
خدمات شهری	خدمات شهری	خدمات شهری
خدمات شهری	خدمات شهری	خدمات شهری
خدمات شهری	خدمات شهری	خدمات شهری



نمودار شماره ۷: اولویت‌های خدماتی و خدماتی

بندهی است برای ارتقاء بهره‌وری در هر یک از موارد مذکور می‌توان از روش‌هایی چون مهندسی معکوس، تجدید مهندسی، فرایند کوچک‌سازی سازمان، بهبود مستمر، گروه‌های خودگردان، هزینه‌بانی فعالیت‌ها و جز اینها استفاده کرد. از اساسی‌ترین عوامل در پیچیدگی تحقق اهداف خدمات شهری (اثر بخشی خدمات)، تفاوت‌های ذاتی فعالیت‌های خدماتی با فعالیت‌های تولیدی است. از آنجا که خدمات در فصل مشترک تولید کننده و مصرف کننده تولید و مصرف می‌شود، این امر دشواری‌هایی را در تحقق اهداف ارتقاء بهره‌وری در مقایسه با فعالیت‌های تولیدی به وجود می‌آورد. لازم به ذکر است که این پیچیدگی وابسته به میزان درگیری و دخالت مشتری (مصرف کننده خدمات) در تحقق خدمات است. به طور شصتیک می‌توان تقسیم‌بندی یا طبقه‌بندی خدمات شهری بر اساس عامل پیش گفته را به شکل نمودار شماره ۲ نشان داد.

در حالت ایده، خدمت در محلی تولید می‌شود و امکان ذخیره‌سازی دارد و سپس یا در خواست مشتری - یا مستقل - عرضه خواهد شد و مشتری خواهد توانست در زمان مورد نظر خود آن را مصرف کند. از مجموعه محورهای مورد مطالعه تنها خدمات اداری (مردود پروانه ساختمان و عوارضی نوسازی) از این دست هستند. در حالت ب تولید عرضه خدمات الزاماً همزمان انجام می‌شود لیکن اینکه مشتری آن را به مصرف برساند، به خود مشتری بستگی خواهد داشت؛ یعنی مشتری بر اساس خواست خود در زمان یا مکان مورد نظر آن را مصرف خواهد کرد. از محورهای مورد مطالعه، نگهداری فضای سبز و انوبوسرانی در این مجموعه قرار می‌گیرند. در حالت ج تولید، عرضه و مصرف خدمت ضرورتاً همزمان انجام می‌شود و اساساً امکان ذخیره‌سازی یا عرضه آن در زمان یا مکان دیگر برای مصرف مشتری مبسر نیست. فعالیت آتش‌نشانی و جمع‌آوری و دفع زباله از این دست است (به ویژه بخش نظیف و جمع‌آوری زباله). بنابراین به ترتیب از حالت الف به ب، میزان حضور مشتری یا مصرف کننده افزایش می‌یابد و بر همان اساس میزان

نمودار شماره ۲: دسته‌بندی محورهای خدمات شهری بر اساس میزان حضور مشتری

اهمیت بازخورهای مشتری	محور خدمات	حالت
اهمیت بازخورهای مشتری تکلیفی نیست	<ul style="list-style-type: none"> مردود پروانه ساختمان عوارضی نوسازی 	حضور کم مشتری الف
	<ul style="list-style-type: none"> نگهداری فضای سبز انوبوسرانی 	حضور متوسط مشتری ب
	<ul style="list-style-type: none"> آتش‌نشانی جمع‌آوری و دفع زباله 	حضور زیاد مشتری ج

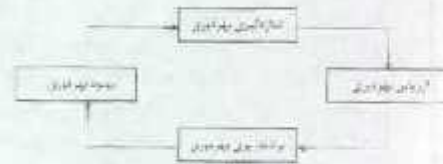


از نگاه بهره‌وری در خدمات شهری عبارت است از اقدامات سیستماتیک در جهت بهبود ترتیبات برنامه‌ریزی شده برای عرضه خدمات شهری شهرداریها، و عوامل مؤثر بر آن

اهمیت نیروی انسانی (مشتری) و بازخورهای حاصل از آن اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کنند؛ در حالی که در حالت اتف معمولاً بخش تکنیکی فرایند کار قابل درک و از طریق بازخورهای سیستم امکان ردیابی اشکالات (البته به هر حال ضمن توجه به خواسته‌های مصرف‌کننده) اهمیت بیشتری می‌یابد. جدول نمودار شماره ۲ بیانگر این موضوع است.

سازوکارهای اثرگذاری در عرضه خدمات شهری
برای روشن ساختن مراحل تحقق اهداف خدمات شهری و سازوکارهایی اثرگذار در طول تولید خدمات، حداقل مراحل ذیل را می‌توان مطرح کرد:

- تعریف خدمات
 - هدف از ارائه خدمت
 - چگونگی تولید و ارائه خدمت
 - عوامل اصلی اثرگذار در مراحل مختلف
- از بنیاد منطقی این مراحل را می‌توان به صورت نمودار شماره ۳ (مثال: اتوبوسرانی) ارائه کرد.



نمودار شماره ۳: فرجه نبود بهره‌وری

روش اندازه‌گیری بهره‌وری خدمات شهری

اندازه‌گیری بهره‌وری اولین گام در مسیر ارتقاء بهره‌وری است. (نمودار شماره ۴) در این دیدگاه همواره می‌بایست وضعیت مطلوب با اندازه‌های کمی معین مشخص شود تا از طریق مقایسه آن با وضع موجود، امکان حصول اهداف سازمانی میسر گردد. از جمله مراحل پیچیده و مشکل در این روش کمی کردن شاخص هاست که در مواردی به دلیل فقدان معیارها توفیقی در کار حاصل نمی‌شود. در عین حال که به لحاظ تئوریک ارزیابی برای دیدگاه وارد نیست، عملی بودن آن در تمامی ابعاد مورد سؤال است.

از اساسی‌ترین ابزارها برای کمی کردن و اندازه‌گیری بهره‌وری شاخص‌های بهره‌وری هستند.

تعریف و صفات شاخص

شاخص به معنی مشخص کننده یا نمایش دهنده و معرفی کننده به کار می‌رود. در طبقه‌بندی این مقوله معمولاً اجزای ذیل به کار برده می‌شود:

- شاخص (Index)، مشخص کننده وضعیت یک مقوله
- نمایش (Indicator)، نمایش دهنده کلی وضعیت یک مقوله
- پارامتر (parameter)، مقدار معلوم و مشخص از یک وضعیت یا مقوله
- سنجه (measure)، مقدار معلوم و مشخص از یک وضعیت یا مقوله

از جمله صفات مهم شاخص عبارت است از استحکام، دقت و صراحت، درستی و صحت، قابلیت ارائه و نمایش ذهنی، قابلیت مقایسه، جامعیت، قابلیت دسترسی، پایداری، قابلیت ترک و فهم، حساسیت، عدم محدودیت در زمان و مکان، قابلیت اندازه‌گیری، لیکن به جرات می‌توان گفت مهم‌ترین ویژگی یک شاخص قابلیت نمایش دهنده‌گی آن یا نماینده بودن آن است. یک شاخص باید نماینده یک ویژگی باشد.

در جهت امکان تموین شاخص‌های بهره‌وری، اجزا و فرایندهای اصلی سیستم مورد نظر بررسی می‌گردد و براساس آن با توجه به اهداف خدمات، رابطه بیرون‌دادها و درون‌دادهای سیستم مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. بدیهی است در این جهت با توجه به مقیاس این مطالعه، ورودی‌ها و خروجی‌های اصلی سیستم در نظر گرفته می‌شود و بقیه اجزای سیستم به صورت جعبه سیاه لحاظ می‌گردد. نمونه مطالعه در اتوبوسرانی شهر، به شرح ذیل است:

الف - اهداف خدمت

راحتی سفر، ایمنی سفر، ارزانی سفر، سرعت سفر، تحقق اهداف سفر (زمانی و مکانی)

- ب- بخش های اصلی سیستم
- ج- مراحل اصلی تکوین خدمت
- د- اجزای سیستم (نمودار شماره ۳)

این اجزا حداقل در سه سطح به صورت ذیل مطرح می گردند (نمودار شماره ۴ بخشی از اجزای سیستم انوبوسرانی را نشان می دهد و کل اجزایش از ۱۲۰ مورد را شامل می شود).

ه- برون داده های اصلی
نمونه ذیل بخشی از برون داده های خدمت انوبوسرانی را نشان می دهد. (نمودار شماره ۵)

شاخص های بهره وری

با توجه به اطلاعات پیش گفته، شاخص های بهره وری در انوبوسرانی به شرح ذیل ذکر می گردد. گفتنی است حدود ۷۰ شاخص در زمینه بهره وری استخراج گردیده است و در پنج محور مطالعه (انوبوسرانی، آتش نشانی، جمع آوری زباله، فضای سبز، خدمات آذاری) بیش از ۲۵۰ شاخص استخراج شده است. (نمودار شماره ۶)

نمودار شماره ۴

ردیف	بخش های اصلی	اجزای اصلی	اجزای فرعی	شاخص ها
۱	سازمان	۱ سازمان حقوق	۱ سازمان حقوق	۱- سازمان حقوق
۲	استانداردها	۲ استانداردهای فنی	۲ استانداردهای فنی	۲- استانداردها
۳	تکنیک ها	۳ استانداردهای فنی	۳ استانداردهای فنی	۳- استانداردها
۴	تکنیک ها	۴ استانداردهای فنی	۴ استانداردهای فنی	۴- استانداردها
۵	تکنیک ها	۵ استانداردهای فنی	۵ استانداردهای فنی	۵- استانداردها
۶	تکنیک ها	۶ استانداردهای فنی	۶ استانداردهای فنی	۶- استانداردها
۷	تکنیک ها	۷ استانداردهای فنی	۷ استانداردهای فنی	۷- استانداردها
۸	تکنیک ها	۸ استانداردهای فنی	۸ استانداردهای فنی	۸- استانداردها
۹	تکنیک ها	۹ استانداردهای فنی	۹ استانداردهای فنی	۹- استانداردها
۱۰	تکنیک ها	۱۰ استانداردهای فنی	۱۰ استانداردهای فنی	۱۰- استانداردها

سیستم انوبوسرانی

جدول شماره ۵



جدول شماره ۶

ردیف	شاخص ها	توضیحات	واحد اندازه گیری	مقیاس
۱	تعداد ناوگان	تعداد ناوگان در خدمت	تعداد	عدد
۲	تعداد ناوگان	تعداد ناوگان در خدمت	تعداد	عدد
۳	تعداد ناوگان	تعداد ناوگان در خدمت	تعداد	عدد
۴	تعداد ناوگان	تعداد ناوگان در خدمت	تعداد	عدد
۵	تعداد ناوگان	تعداد ناوگان در خدمت	تعداد	عدد
۶	تعداد ناوگان	تعداد ناوگان در خدمت	تعداد	عدد
۷	تعداد ناوگان	تعداد ناوگان در خدمت	تعداد	عدد
۸	تعداد ناوگان	تعداد ناوگان در خدمت	تعداد	عدد
۹	تعداد ناوگان	تعداد ناوگان در خدمت	تعداد	عدد
۱۰	تعداد ناوگان	تعداد ناوگان در خدمت	تعداد	عدد

استانداردهای عرضه خدمات شهری: آتش نشانی و خدمات ایمنی

در این بخش، برخلاف شرایط متعارف در سایر محورها، نوع عرضه خدمات ایمنی و آتش نشانی وابسته به عاملی است که با وقوع آن (با احتمال وقوع آن) ارائه خدمات (یا پیش گیری) موضوعیت می یابد به همین دلیل عرضه این خدمات تحت تأثیر شرایط و ویژگی های محلی در بسیاری از بخش ها شکل و ویژه ای می یابد.

در کشور ما به ازای هر ۴۳۳۴ نفر، یک نفر پرسنل آتش نشانی مشغول به کار است. در حالی که استاندارد جهانی ۱ آتش نشانی به ازای هر ۲۵۰۰ نفر است. این بیان معنی است که در زمان حاضر در کشور حداقل به ۱۲۷۳۱ و حداکثر به ۱۹۹۵۷ نفر آتش نشانی نیاز است. از طرف دیگر جمعاً ۶۲/۵ درصد از خودروهای آتش نشانی دارای عمر بیش از ۵ سال اند. در حالی که بر اساس استانداردهای پذیرفته شده جهانی حداکثر عمر مفید خودروها در مراکز آتش نشانی ۵ سال تعیین شده است. علاوه بر این، فقط در ۵۸ درصد از کل شهرهای دارای فعالیت آتش نشانی، فعالیت نجات صورت می گیرد. در حالی که در مراکز آتش نشانی توسعه یافته فعالیت های نجات جزء وظایف قطعی آتش نشانی محسوب می گردد. همین طور بر اساس استانداردهای جهانی، زمان حضور در محل حادثه ۳ دقیقه پیش بینی شده. در حالی که به طور مثال این عدد در شهرستان تبریز ۶/۴ دقیقه گزارش شده است.

از طرف دیگر سبب آتش سوزی و حادثه نیز در کشورها با مناطق مختلف دارای ماهیت متفاوتی است. به طور مثال بر اساس آمارهای سال ۱۳۷۱، ۵۲ درصد علت آتش سوزی ها در ایران ناشی از ملاحظات قابل اشتعال، و در این میان ۴۵ درصد حوادث مربوط به مناطق مسکونی بوده است؛ و از میان حوادث نیز ۹۰ درصد به ریزش و سقوط به چاه یا ریزش آوار مربوط بوده است. این عامل تأثیر عمده ای در تعیین استانداردهای آتش نشانی و خدمات ایمنی دارد. بر این اساس ارائه استاندارد دیگر در موارد محدود (با احتیاط) میسر نخواهد بود و به طور متعارف باید در نظر گرفتن وضعیت موجود شاخص ها و با هدف گذاری های دوره ای، پویایی لازم برای ارتقای خدمات و به کمال نزدیک شدن استانداردهای معین میسر می گردد.

در بررسی انجام شده، برخی از نکات مهم در شاخص های بهره وری آتش نشانی و خدمات ایمنی عبارتند از:

- ۱- در زمینه بهره وری سازمان، شاخص تعداد نیروی عملیاتی آماده به تعداد کل نیروی تسلی مسلح مورد مطالعه قرار گرفته. در فعالیت ارائه خدمات ایمنی، فعالیت صف فعالی است که کارکنان عملیاتی انجام می دهند. بدیهی است که افزایش نسبت تعداد کارکنان عملیاتی نشان دهنده آمادگی بیشتر سازمان برای انجام عملیات امداد و نجات است؛ و برعکس، زیاد بودن درصد کارکنان غیر عملیاتی، شاخصی برای ناکارایی سازماندهی واحد آتش نشانی به شمار می آید. میزان این شاخص

ردیف	روش	ملاحظات ویژه	بازمورد	نمونه
خدمات آتشی	روش های ارزیابی	آتش نشانی	اطلاع رسانی و خدماتی مردم	۱
	روش های سنجش	از راه مفاخره کارکنان	تعداد نشانیها	۲
تکمیل آتش ایستگاه	روش های تعیین نیازها	آتش نشانی	امکان های ویدئویی مردم	۱
	روش های نصب و نگهداری	بکار بردن ماشین	میزان استفاده مورد مردم	۲
توسعه خدمات شهری	روش های تعیین نیازها	از راه مفاخره کارکنان	از راه مفاخره خدمات	۱
	روش های تخصیص هزینه	تاکم پیشنهادها	از راه مفاخره	۲
امنیت نشانی	روش های تعیین نیازها	آتش نشانی	سختی نشانیها	۱
	روش های تعیین تجهیزات	تاکم ماشین و تجهیزات	تجهیزات برآمده های	۲
توسعه آتش ایستگاه	روش های تعیین نیازها	تاکم پیشنهادها	تجهیزات برآمده های	۱
	روش های تعیین تجهیزات	تاکم ماشین و تجهیزات	تجهیزات برآمده های	۲
توسعه آتش ایستگاه	روش های تعیین نیازها	تاکم پیشنهادها	تجهیزات برآمده های	۱
	روش های تعیین تجهیزات	تاکم ماشین و تجهیزات	تجهیزات برآمده های	۲

۱- خط از محورهای شهری
۲- خط از محورهای شهری

ارتقاء بهروری در خدمات شهری عبارت است از اقدامات سیستماتیک در جهت بهبود ترتیبات برنامه ریزی شده برای عرضه خدمات شهری شهرداریها، و عوامل مؤثر بر آن

بین ۰/۲ تا ۱ متغیر است و میانگین آن ۰/۷۰۷ است. به عبارت دیگر، حدود ۷۰٪ کارکنان واحد آتش نشانی عملیاتی اند و ۳۰٪ غیر عملیاتی. تفاوت نمایان بین حداقل و حداکثر شاخص نشان می دهد که معیار دقیقی برای تعیین سهم نیروهای ستادی و صف در واحدهای آتش نشانی وجود ندارد.

۲- همان گونه که در مرحله اول این پروژه مطالعاتی بخش استاندارددهای آتش نشانی و خدمات ایمنی مورد اشاره قرار گرفت، حداقل این شاخص ۷۴۸ و حداکثر آن نیز ۱۲۶۹۶ نفر است. فاصله ۱۰۲۷ نفری با استاندارد جهانی، لزوم افزایش تعداد کارکنان واحدهای آتش نشانی را گوشزد می کند.

۳- دو استاندارد جهانی زمان حضور در کل حادثه، ۳ دقیقه است. اهمیت این استاندارد از آن جهت است که دیر رسیدن ماشین آتش نشانی به محل حادثه موجب افزایش تصاعدی خسارت می گردد و لذا واحدی که اثرات تقوی می گردد که سرعت بیشتری در رسیدن به هدف (اطفای حریق یا مقابله یا جلایه) داشته باشد البته در اینجا عوامل محیطی نیز دخالت دارند. بدیهی است که در خیابان های پرتراکم سرعت متوسط پایین تر است، یا در شهرهای کم تراکم که مساحت بیشتری دارند، شعاع دسترسی در صورت کمبود ایستگاه افزایش می یابد. اما به هر حال از سیستم آتش نشانی انتظار می رود که با در نظر گرفتن تمام عوامل محیطی به نوعی برنامه ریزی کند که زمان رسیدن به محل حادثه به حداقل برسد. شاخص مذکور نیز بیانگر این مطلب است و نشان می دهد که به ازای تعداد ایستگاهها، وضعیت رسیدن به مقصد چگونه است. لازم به ذکر است که بر اساس اطلاعات به دست آمده، در ایران متوسط زمان رسیدن به محل حادثه ۹/۵ دقیقه است و متأسفانه بیش از ۳ برابر استاندارد جهانی است. شاخص بهروری محاسبه شده نیز میانگین ۰/۲ را نشان می دهد.

توزیع فراوانی نمونه بر حسب زمان رسیدن ماشین آتش نشانی به محل حادثه نشان می دهد که تنها در ۷ واحد آتش نشانی (۱۶/۳٪) زمان رسیدن به محل حادثه معادل ۳ دقیقه، و در اغلب واحدها (۲۷/۳٪) این زمان معادل ۵ دقیقه است. ۱۶/۳ درصد از واحدها در ۱۰ دقیقه ماشین های خود را به محل اعزام می کنند و در نزدیک به ۲۶ درصد نیز این زمان معادل ۱۵ دقیقه - و بیشتر - است.

۴- هر چه نسبت خیابان های سخت گذر بیشتر باشد احتمال افزایش زمان و سول به مقصد زیادتر می شود. بر اساس اطلاعات به دست آمده، ۱۳ شهر (۲۴ درصد از شهرها) دارای خیابانهای سخت گذر هستند و در این شهرها، ۲۵/۷ درصد از خیابانها قابلیت عبور ماشین های آتش نشانی را ندارند.

۵- در شهرهای مورد بررسی تقریباً هر هفته دو مورد آتش سوزی یا حادثه (به ازای هر ۲۵۹ نفر به طور متوسط در سال یک حادثه یا آتش سوزی) رخ می دهد.

۶- هر چه شهر بزرگ تر باشد، تعداد حادثه نسبت به جمعیت افزایش می یابد. مطمح معنی دار این همبستگی ۹۹/۹ درصد و میزان آن معادل ۰/۸۱۷ است که نشان از همبستگی قوی بین این دو متغیر دارد.

۷- ۲۶ شهر دارای واحد پرخطر (پاساژ، انبار، کارگاه و مانند آنها) هستند و در هر شهر به طور متوسط ۴۲ واحد از این نوع وجود دارد. در این میان فقط در ۳ شهر شناسنامه ایمنی برای واحدهای پرخطر تهیه شده است و تنها در ۶ شهر این واحدها دارای سیستم اعلام خطر هستند.

۸- میانگین جمع مساحت ایستگاهها در هر شهر ۲۱۶۱ متر است و به ازای هر ۲۹۲۱۲ نفر یک ایستگاه آتش نشانی وجود دارد (۱/۱۶ ایستگاه در هر شهر).

۹- لایه بودن نسبت ایستگاه به جمعیت، ناشی از کوچک بودن اندازه شهرهاست. به عبارت دیگر، اگر استاندارد جمعیت به ایستگاه ۳۰/۰۰۰ نفر باشد نمی توان نصف ایستگاه را به یک شهر ۱۵۰۰۰ نفری اختصاص داد و لازم است حداقل یک ایستگاه در این شهر احداث گردد.

۱۰- متوسط تعداد کارکنان هر واحد آتش نشانی ۹/۶۴ نفر است. بر اساس چارت سازمانی مصوب این واحدها، این تعداد باید به طور متوسط ۸/۸۵ نفر باشد. تعداد نیروی مورد نیاز (علاوه بر نیروهای موجود) ۱/۶۶ نفر است و به عبارت دیگر هر

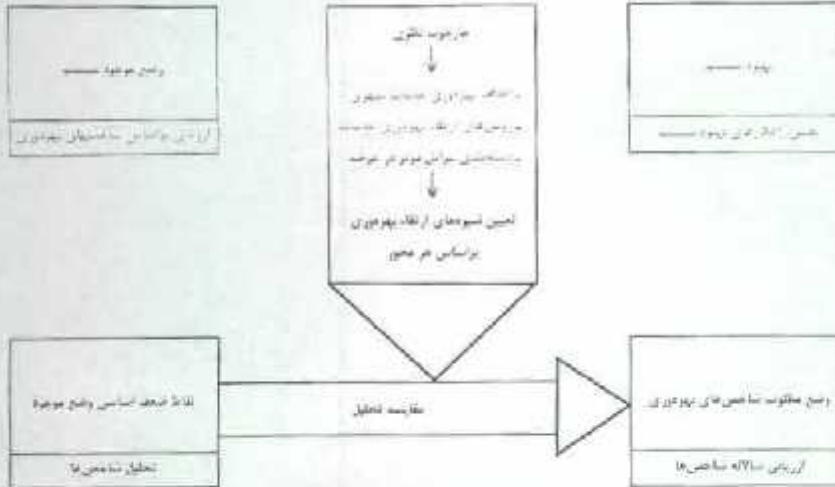
فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

واحد آتش نشانی به طور متوسط به دو نفر نیروی دیگر نیاز دارد.

۱۰- یکی از عوامل بسیار مهم در ارتقاء بهروری کارکنان واحدهای آتش نشانی، آموزش کافی و مستمر است. کارکنان این فعالیت خدماتی باید همواره با جدیدترین فنون اطفای آتش و انجام عملیات آشنا شوند تا بتوانند در کوتاه ترین زمان خدمات لازم را به شهروندان ارائه کنند. آموزش های آتش نشانی حتی در شهرهای کوچک باید به صورت منظم ارائه شود و توجه مقتدمانی در بدو کار به همراه آموزش غیر منظم نمی تواند مجرای مناسبی برای انتقال اطلاعات تخصصی باشد. براساس اطلاعات به دست آمده در ۲۹/۶ درصد از موارد، آموزش غیر منظم و به صورت توجه مقتدمانی در بدو کار صورت گرفته که ظاهراً کارایی مطلوبی هم نداشته است. در ۲۲/۱ درصد از سیستم های آتش نشانی، دوره آموزشی در بدو کار برگزار می گردد و در ۱۸/۶ درصد آموزش در حین کار صورت می پذیرد که اگر چه مفید است، اما نمی تواند جایگزین آموزش در بدو کار شود و باید به صورت مکمل این نوع آموزش در آید.

۱۱- آموزش روزانه مستمر نوع دیگری از آموزش های مورد نیاز کارکنان واحدهای آتش نشانی است. از آنجا که کارکنان آتش نشانی تنها بخشی از وقت کاری خود را در حال عملیات هستند و بقیه را به حالت آماده به خدمت در ایستگاه سپری می سازند، استفاده از این وقت برای آموزش ها و تمرین های روزانه بسیار مفید است. اما متأسفانه تنها در ۱۲ درصد از واحدهای آتش نشانی برنامه آموزشی روزانه به اجرا در می آید و در ۸۷/۴ درصد اصلاً اجرا نمی شود و وضعیت ۳/۷ درصد نیز از این جهت نامشخص است.

در خدماتی همچون نظیف، جمع آوری، حمل و دفع زباله، حضور و وسیع مشتری و دخالت وی تأثیر جدی بر تحقق اهداف مورد نظر دارد



نمودار شماره ۶- مراحل اصلی تعیین نقاط ضعف، تحلیل و ارائه راه کارها

۱۲- در نمونه مورد بررسی تنها ۱۴ واحد آتش نشانی (۹/۲۵٪)، از عنصر وسیله اندازه گیری مشخصات بهره مند هستند یعنی در آنها روش ها و ضوابطی برای ارزیابی عملکرد کارکنان عملیاتی وجود دارد. در ۳۱ واحد (۴/۵۷٪) چنین روش هایی وجود ندارند و وضعیت ۱۶/۷ درصد از واحدها نامشخص است. تعداد اندک واحدهایی که این عنصر را در خود دارند، نشان دهنده کاهش بهروری نیروی انسانی است.

شیوه های ارتقاء بهروری خدمات شهری

با توجه به نتایج به دست آمده از اندازه گیری شاخص های بهروری خدمات شهری، و با بهره گیری از مبانی نظری مطرح شده در زمینه اهداف خدمات شهری و اجزا و سازو کارهای اثر گذار، به ویژه شیوه های کلی متعارف بهروری (نمودار شماره ۶ بیان کننده مراحل اصلی کار است)، شیوه های ارتقاء بهروری خدمات شهری در محور های مورد مطالعه را می توان مطرح کرد.

به منظور تسهیل در توضیح چگونگی طرح شیوه های ارتقاء بهروری، نمونه ای از نظیف، گردآوری و دفع زباله مطرح می گردد.

در خدماتی همچون نظیف، جمع آوری، حمل و دفع زباله، همان گونه که قبلاً نیز اشاره شد، حضور وسیع مشتری و دخالت وی تأثیر جدی بر تحقق اهداف مورد نظر دارد. همان گونه که در جدول هائیز مشخص شده است، این خدمت در مقایسه با سایر محور های مورد مطالعه، بیشترین درجه حضور مشتری را دارد. در این خصوص، علاوه بر آنچه ذکر گردید، نکات ذیل نیز حائز اهمیت است:

۱- حضور و نقش مشتری (مصرف کننده خدمات، که حاصل کار این خدمت ایجاد و حفظ فضای پاکیزه برای وی و دور کردن زباله به شکل مطلوب است) در کلیه مراحل کار یکسان نیست. این حضور و دخالت در مرحله تولید تأثیر کامل و بسیار قوی دارد؛ در مرحله نگهداری این تأثیر متوسط است و در مرحله حمل کمتر، و در مرحله دفع تأثیر بسیار ناچیز است (بجز تأثیری که در مرحله دفع اولیه از محل تولید با تحکیم مناسب می تواند وجود داشته باشد).

۲- نحوه تولید و دفع اولیه زباله معمولاً ارتباط زیادی با سطح خدمت شهر و بدان دارد، به طوری که در اغلب موارد با ارتقاء مدلیت (بعبارت گذار اولیه مرحله روستا به شهر) فرهنگ و اخلاق شهروندی ارتقاء می یابد و اصول اولیه حفظ پاکیزگی شهرو رعایت می شود؛ لیکن از طرف دیگر میزان تولید زباله نیز افزایش می یابد. براساس این شرایط نقش و حضور مشتری

نقلیه، با توجه به ماهیت عملکرد این گونه ماشین آلات، نزدیک کردن عمر متوسط به عدد ۲/۵ مطلوب است. با توجه به تجمع نزدیک به ۸۰ شهر از جامعه نمونه در سطوح پایین میانگین این شاخص، لزوم کنترل و بهبود شاخص مذکور احساس می‌شود. در نظر گیری تأثیر حداقل سه عامل در تعیین حد مطلوب تعداد ماشین آلات، به شرح ذیل ضروری است:

- آیا تعداد ماشین آلات نسبت به وزن کل زیاده مناسب است؟
 - آیا تعداد ماشین آلات نسبت به مسافت طی شده برای حمل زیاده مناسب است؟
 - آیا تعداد ماشین آلات با توجه به جمع آوری و حمل زیاده مناسب است؟
- با توجه به تأثیر عوامل مذکور و لزوم بررسی موضوع در شرایط بومی و محلی، لازم است شیوه‌های تعیین تعداد و انواع ماشین آلات به شرح ذیل تدوین شوند و تحت کنترل درآیند.

۱- تدوین شیوه‌های تعیین نیاز و انتخاب ماشین آلات به صورت مصوب (با اصلاح روش‌های موجود)، هدف: بهره‌گیری از شیوه‌های عملی در تعیین نیاز و انتخاب ماشین آلات با تعیین معیارهای مربوط. دامنه: کلیه ماشین آلات و تجهیزات مورد کاربرد در فعالیت تنظیف، گردآوری و دفع زیاده، از قبیل وسایل نگهداری خانگی سازمانی یا ایستگاهی، وسایل حمل و جابجایی، وسایل دفن، بازیافت یا سوزاندن، وسایل نظافت، و نظایر اینها. موضوع: تدوین روش‌ها و معیارهای تعیین نیاز به ماشین آلات و تجهیزات، از قبیل حجم و وزن زیاده، نوع زیاده، وسعت شهر، نوع بافت شهر، مسافت شهر تا محل دفن زیاده، شرایط اقلیمی شهر، رفتارهای مردم در زمینه دفع زیاده و سایر شرایط و عوامل تعیین کننده در این زمینه، از قبیل سطح تکنولوژی سازمان و دانش کارکنان، مناسبیت‌های استفاده، تناوب و حجم استفاده و کاربرد، قابلیت‌های تعمیرپذیری، قابلیت جبران (Redundancy) بخش پذیری (Modularity). محصول: با نتیجه کار، تعیین حد مطلوب ماشین آلات و تجهیزات با مشخصات و توانایی‌های مورد نیاز سازمان.

۲- تدوین روش‌های برنامه‌ریزی کاربرد ماشین آلات و تجهیزات (با بهبود روش‌های موجود). هدف: تعیین شیوه‌های علمی برای بهره‌برداری مطلوب و کامل از امکانات تجهیزاتی سازمان با توجه به ارزش اقتصادی آن.

دامنه: کلیه ماشین آلات سازمان. موضوع: تدوین برنامه معین علمی زمان‌های بهره‌برداری از ماشین آلات (در مکان‌های مورد نظر) براساس قابلیت‌های ماشین آلات و نیازمندی‌های صورتی که از حداکثر ظرفیت ممکن بهره‌برداری گردد و این امر از طریق فهرست ماشین آلات، دسته‌بندی انواع ماشین آلات حمل، نگهداری، دفن، بازیافت، ... تعیین زمان و مکان مورد نیاز، مسافت‌های حمل زیاده و نوع آن، و جز اینها میسر است.

- محصول یا نتیجه کار: کاهش هزینه‌های ماشین آلات به دلیل کاربرد صحیح و کامل پتانسیل‌های موجود.
- ۳- تدوین شیوه‌های تعمیرات و نگهداری ماشین آلات و تعمیرات (اعم از تعمیرات انقراضی یا پیشگیرانه).
 - ۴- تدوین استانداردها و ضوابط حمل زیاده با در نظر گرفتن صرفه‌های اقتصادی (انتخاب - مسیرها و ایستگاهها) ضوابط بهداشتی حمل.
 - ۵- تدوین پرسشنامه و کسب دیدگاه‌های مردم در زمینه کفایت و کیفیت ماشین آلات و تجهیزات، اعم از تخلیه گردآوری و حمل و دفع زیاده.

بررسی کتاب

با ورود به قرن جدید عصر تغییرات اجتماعی رادیکال آغاز شده است. تبیین‌های نظری در زمینه‌های اقتصاد، محیط‌زیست و فرایند توسعه، زاینده انبوهی از دستورالعمل‌های سیاسی برای موضوعاتی از قبیل ایجاد اشتغال، انحطاط زیست محیطی و پیشرفت اجتماعی است. استراتژی‌های سیاسی مختلف با برنامه‌های سیاسی مشخصی سازگار هستند.

کتاب «اقتصاد، محیط زیست، توسعه و دانش»، دیدگاه‌های مختلف در باره این ابعاد بنیادین حیات انسان را نشان می‌دهد. اقتصاددانان، محیط‌گرایان و نظریه‌پردازان توسعه نمی‌توانند درباره مسئله و ماهیت توسعه به توافق برسند. به عبارت دیگر، تعریف واحدی از مسئله در این بین وجود ندارد. برای درک و فهم و نیز مقایسه شناخت‌ها و برداشت‌های مختلف از مسائل اقتصادی، سیاسی و موضوع‌های توسعه باید دریافت که چرناظر به پردازان، فرایند تجربه اجتماعی را چنین متفاوت ادراک می‌کنند.

کتاب در ۴ بخش - تحت عنوان کتاب - و ۱۸ فصل تنظیم یافته است. بخش اول کتاب به موضوعاتی چون اولویت و ربحان فردی، هزینه تولید، و نظریه‌های انتزاعی درباره ارزش کار می‌پردازد. بخش دوم در پی تبیین ایده‌هایی چون خودمحوری، بوم‌محوری و اجتماع‌محوری به عنوان دیدگاه‌های نظری رقیب در بین نظریه‌های محیطی است. بخش سوم در پی تبیین بیشتر نظریه‌نوسازی (سدر نیز اسپون)، نظریه ساختارگرایی و مبارزه طبقاتی به عنوان روش‌هایی برای تحلیل و تبیین فرایند توسعه است. بخش چهارم، تولید دانش از طریق روش پوزیتیویسم، پارادایم‌ها و پراکسیس را بررسی می‌کند. این بخش در پی مشروعیت بخشی به هر یک از دیدگاه‌های رقیب در توسعه، محیط‌گرایی و اقتصاد است. کتاب با این نتیجه‌گیری به پایان می‌رسد که چرا از دیدگاه افراد مختلف، تبیین‌های متفاوتی معقول و موجه است و آثار و التزامات سیاسی این گونه تحلیل چیست.

این کتاب، با نشان دادن تفاوت‌ها و تضادهای موجود بین نظریه پردازان مختلف، پایه منحصر به فردی برای مقایسه و شناخت حلیف متنوعی از نظریه‌ها و سیاست‌های پیشرفت اقتصادی، پایداری زیست‌محیطی و ترقی اجتماعی را فراهم می‌کند. کن گنل استاد ارشد در دانشکده مطالعات توسعه دانشگاه انگلیای شرقی در نورویچ (Norwich) انگلستان است. در این نوشته تلاش می‌شود تا نکاتی بیشتر در باره محتوای هر یک از ۱۸ فصل کتاب ارائه گردد.

«اقتصاد» بخش اول

فصل اول نگاه سریعی دارد بر نحوه شکل‌گیری و به کارگیری برلین و استدلال‌ات در ۱۷ فصل بعدی. به عبارت دیگر، این فصل به معرفی محتوای ۱۷ فصل بعدی می‌پردازد که ما نیز در معرفی کتاب حاضر به این فصل رجوع کرده‌ایم. فصل دوم تحت عنوان اقتصاد، با بررسی این نکته شروع می‌شود که اقتصاددانان چه تفکر و طرز تفکری از اقتصاد دارند. اقتصاددانان در چارچوب دیدگاه‌های نظری مختلفی به کار و تحقیق مشغول اند - دیدگاه‌هایی که ماهیت روابط اقتصادی را به گونه‌های متفاوتی تعریف می‌کنند - و شاخص‌های عقلایی، معیاری را برای تعریف واقعیت‌های اجتماعی به کار می‌برند. مردم در جوامعی زندگی می‌کنند که در آن در تولید کالاها و ویژگی‌های تخصص پیدا کرده‌اند. از این رو، بین مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان مبادله صورت می‌گیرد. اقتصاددانان سعی می‌کنند شرایط این رابطه و مبادله را بفهمند: ارزش کالاها، اما دیدگاه‌های مختلف در زمینه نظریه‌های اقتصادی تعاریف متفاوتی از ارزش ارائه می‌دهند. آیا شرایط مبادله بازناب اولویت‌ها و خواست‌های مصرف‌کنندگان است، آیا هزینه‌ها به عهده تولیدکنندگان است، یا قدرت شهروندان است که بر ارزش و

اقتصاد، محیط‌زیست، توسعه، دانش
Economy, Environment, Development,
Knowledge
نویسنده: کن گنل
Ken Cole
انتشارات: Routledge
سال چاپ: (اول) ۱۹۹۹
تعداد صفحات: ۲۰۲ صفحه

ECONOMY
ENVIRONMENT
DEVELOPMENT
KNOWLEDGE

KEN COLE

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

قیمت کالاها، سفر فی و تولید شده تأثیر می گذارد؟

فصل سوم تحت عنوان «مصرف کننده به عنوان عامل پویایی اقتصاد: نظریه رجحان فردی در باره ارزش» به تشریح دیدگاه شوق می پردازد. در این دیدگاه این اعتقاد وجود دارد که افراد از تعویض شتابناکی دارای مجموعه‌های از سلیق و استعدادهای منحصر به فرد هستند که همان اولویت‌ها و رجحان فردی افراد برای بیشینه‌سازی - بهره‌وری - محسوب می‌شوند. این اولویت‌ها و سلیق برای بیشینه‌سازی سود کنه‌ها می‌تواند زمانی بیان گردد که آنها با انتخاب آزاد عمل کنند یعنی در بازاری که هیچ محدودیت و کنترلی در آن نیست. در این فصل نظریات اقتصاددانان آتریشی و نظریه پردازان نئوکلاسیک در زمینه رفتار و منش اقتصادی افراد در بازار - که تعیین کننده ارزش و قیمت است - به بحث گذاشته می‌شود. در فصل چهارم که تحت عنوان «تولید کننده به عنوان عامل پویایی اقتصاد: نظریه هزینه، تولید در باره ارزش» آورده شده است، تعیین ارزش و نرخ مبادله بین مصرف کنندگان و تولید کنندگان - این بار با این فرض که تولید کننده محرک اقتصاد است نه مصرف کننده - مورد بررسی قرار می‌گیرد. این بحث با نظر آلفرد مارشال شروع می‌شود که معتقد بود هزینه تولید تعیین کننده ارزش محصولات است، نه رضایت مصرف کنندگان. تولید مستلزم تقسیم فنی کار است، که افراد رایه هم وابسته می‌کنند مردم مجبورند به گونه‌ای خود را سازمان دهند که بتوانند با همدیگر همکاری کنند. افراد دارای اختیار و انتخاب آزاد نیستند تا برای افزایش سود شخصی در بازار به رقابت بپردازند. در تلاش برای فهم و درک دقیق از نحوه شکل گیری قیمت، مدل‌هایی از شرایط رقابت غیر کامل ساخته شد که در آن قیمت‌های بازار با ژنراتور تصمیمات تولید کننده گمان است. و نه سلیق و اولویت‌های مصرف کنندگان. تناقضات منطقی که در تلاش برای توجیه نظری «فشاری» چون بازار آزاد و مدیریت اقتصاد وجود دارد ما را به «بحث سرمایه» سوق می‌دهد و تمام بحث‌های نظری قبل از آن را که نظریه‌های اقتصادی و مسائل اقتصادی را به خرد و کلان تقسیم می‌کند، زیر سؤال می‌برد. حکومت سعی می‌کند بازار «آزاد» را با محوریت منافع اجتماعی «مدیریت» کند که این مدیریت به نحوی با ژنراتور سلیق مصرف کنندگان باشد.

فصل پنجم تحت عنوان «شهریوند به عنوان عامل پویایی اقتصاد: نظریه انتزاعی ارزش کار» در پی شرح این استدلال است که نه اولویت‌های مصرف کنندگان مستقل و نه صرفاً مقتضیات فنی تولید کنندگان، هیچ کدام نمی‌توانند عامل پویایی و محرک اقتصاد محسوب شوند. بلکه روابط قدرت مابین شهروندان وابسته به هم است که فعالیت‌های اقتصادی را تعیین می‌کنند. میزان کنترل مردم بر بازارهای اجتماعی، تولید، گستره و حوزه انتخاب آنها را برای مصرف محدود می‌کند و مدیریت تولید را سازمان می‌دهد. از تمام مردم با ابزارهای اجتماعی تولید موضوع و وضعیت طبقاتی آنها را در جامعه مشخص خواهد کرد. موضعی که نه تنها قدرتی را در سازمان فعالیت‌های اقتصادی به وی می‌بخشد بلکه وی را در موقعیتی قرار می‌دهد که بر جامعه، به طور کل، تأثیر بگذارد.

قدرت طبقه در جوامعی که شیوه تولید سرمایه‌داری در آنها رایج است، اساساً تحت تأثیر مبادلات کالا است؛ و مفهوم کالا در اینجا به نوعی مترادف با فرایند استثمار است که از طریق آن کالا - نیروی کار - به وسیله بازار و کمتر از محصول دستمزد کارگر ارزش گذاری می‌شود و این مازاد ارزش به عنوان سود، رانت یا نفع از طریق مبادلات بازار توزیع می‌گردد. ارزش به خودی خود تا زمانی که فرایند اجتماعی مبادله صورت نگیرد وجود ندارد؛ فرایندی که از طریق آن محصول کار افراد به طور انتزاعی از طریق جامعه ارزش گذاری می‌شود. یا همان نظریه انتزاعی ارزش کار.

«محیط زیست» بخش دوم

فصل ششم تحت عنوان «محیط زیست» جگودیگی ظهور اکولوژی را، به عنوان یکی از موضوعات بسیار جنجال برانگیز عرصه سیاست در بیست سال اخیر، مورد بررسی قرار می‌دهد. نظریه پردازان اکولوژیکی و زیست‌محیطی برداشت‌های متفاوتی از محیط زیست ارائه می‌دهند. آیا محیط زیست را باید صرفاً به عنوان منبعی برای مصرف دگر بسته، با آن را منبع تولید دانست؟ آیا محیط زیست و جوامع انسانی با هم تطویر و تکامل می‌یابند؟ سوالات مهم بیشتر در زمینه عدالت‌گرایی روش‌هایی است که محیط زیست را تعریف می‌کند و برای نیازهای انسانی مورد بهره‌برداری قرار می‌دهد.

شاخص‌های عقلایی مختلف سوالات متفاوتی را درباره محیط زیست مطرح می‌کنند: محیط زیست چیست؟ چگونه تعادل اکولوژیکی را می‌توان حفظ کرد؟ چرا مسائل زیست محیطی وجود دارند؟ بدین ترتیب تلفی‌های متفاوتی از مفهوم پایداری به وجود می‌آید، و رویکردهای مختلف به علم «دانش مرتبط» را به نوع متفاوتی تعریف می‌کند. فصول ۹-۷ حدود و مرزهای شاخص‌های عقلایی در نظریه‌های زیست محیطی را مورد بحث قرار می‌دهد.

فصل ۷، تحت عنوان «محیط زیست به عنوان منبعی برای لذت: خودمحموری» «محیط زیست» را به عنوان منبعی برای بهره‌برداری مصرف کنندگان خودمحمور، مورد مطالعه قرار می‌دهد. مسئله زیست محیطی حفاظت از این منبع است. اگر محیط زیست بر حسب مصرف تعریف شود، مسئله عبارت است از تعداد مصرف کنندگان، یا به عبارتی رشد جمعیت. نظریه پردازان نئوسوالتوسی درباره آینده جوامع انسانی بسیار بدبین هستند. با رشد انبوه جمعیت منابع به اتمام می‌رسد و سیاره ما توان جذب این جمعیت سرسام‌آور را نخواهد داشت.

بحث‌هایی نظیر تخصیص متناسب منابع زیست محیطی از طریق بازار رقابتی، ارزش گذاری صحیح بر محیط زیست و مدیریت آن از طریق دست‌های نامرئی، ارزش گذاری بر محیط از طریق روش تحلیل هزینه - فایده، نحوه دخالت دولت و میزان آن در بهره‌برداری از محیط، تعیین سطح بهینه سودگویی که در آن منافع فردی به بیشترین حد خود می‌رسد و محیط زیست و آلودگی به عنوان کالایی مورد خرید و فروش قرار می‌گیرد، از جمله بحث‌های فصل ۷ است.

در فصل ۸ عنوان «محیط زیست به عنوان منبع تولید: بوم‌محوری»، بحث اصلی این است که محیط زیست منبعی برای بهره‌برداری مصرف کنندگان است. در حقیقت نظریه پردازان بوم‌گرا محیط زیست را به عنوان سیستم اکولوژیکی می‌انگارند که به گونه نظری و حساس در تعادل قرار گرفته است. اکولوژی اساساً نوعی منبع مولد و تولیدی است و باید

مطابق مقتضیات فنی فرایند تولید مدیریت شود. زندگی انسانی از لحاظ اکولوژی یک مشروط به شرایطی خاص است. افراد باید یاد بگیرند که در میان محدودیت‌های فنی و طبیعی محیط به زندگی خود ادامه دهند.

بجای دیگر در باره نظریه پردازان «گایا» - الهه زمینی در عصر یونان پیش از کلاسیک - راجع به حدود اکولوژیکی زندگی اجتماعی، میزان دانش ابتدایی ما در باره اکولوژی و ضرورت آموزش و اعتلای آن، از جمله بحث‌های دیگر فصل ۸ است. انگاره خدا محور و تعالیمات مذهبی درباره نجات زمینی که ما را به «اکولوژی زرف» سوق داده است، دیگر بحث‌های این فصل را تشکیل می‌دهد. بحث‌های اکولوژی سیاسی و اجتماعی و تناقضات موجود بین نظریه‌های اکولوژیکی و اکولوژیست‌های لیبرال نیز در این فصل مورد بحث قرار می‌گیرد.

فصل ۹ تحت عنوان «محیط زیست و تطور و تکامل اجتماعی: اجتماع محوری» این پیش را به عنوان نخته پرش نظری خود می‌بیند. اما تطور محیط زیست بیشتر به عنوان نوعی فرایند اجتماعی قلمداد می‌شود، و نه فرایندی طبیعی. افراد انسانی فقط به همدگر وابسته نیستند، بلکه آنها به محیط زیست طبیعی نیز وابسته‌اند. اکولوژی از دیدگاه اجتماعی تعریف می‌شود و اجتماع نیز از بعد اکولوژیکی. بحران‌های اکولوژیکی را دقیقاً می‌توان با توجه به کالانگاری محیط زیست تبیین کرد. به عبارت دیگر آنها نتایج تولید در شیوه تولید سرمایه‌داری هستند.

محیط زیست از یک طرف عوامل طبیعی را برای زندگی و تعبیرات اجتماعی تحمیل می‌کند و از طرف دیگر، تغییرات ناشی از زندگی اجتماعی نیز بر محیط زیست تأثیر می‌گذارد. در واقع این رابطه دو سویه است. مسائل اکولوژیکی ریشه‌های اجتماعی دارند. طبیعت هیچ اراده‌ای ندارد و هیچ گزینشی را نمی‌تواند از بین گزینه‌های اکولوژیکی مختلف انجام دهد. این انسان خود آگاه است که می‌تواند انتخاب کند؛ انتخابی مبتنی بر فهم خود از تجارب گذشته. هنگامی که انحطاط زیست محیطی می‌تواند نتیجه فقر یا توسعه صنعتی انگاشته شود، نمی‌توان آن را محصول تولید صنعتی یا نابرابری دانست. جوامع متغیر و پویا، بازتاب آگاهی مردم از منافع طبقاتی خودشان است که آن نیز به نوبه خود بازتاب آیدنولوژی آنهاست که به ادراکاتشان از جهان معنی می‌بخشد. اما چگونه این ادراکات تغییر می‌کنند؟

«توسعه بخش سوم»

نظریه پردازان توسعه نیز، همانند اقتصاددانان و محیط‌گرایانی که در چارچوب‌های فکری متفاوتی کار می‌کنند و نمی‌توانند بر تعریف واحدی از ارزش یا ماهیت محیط زیست به توافق برسند، یا با راه‌های عقلانی و نظری مختلفی - به ویژه در باره ماهیت پیشرفت و ترقی - سرو کار دارند. آیا توسعه مستلزم فرایند نوسازی (مدرنیزاسیون) جامعه است تا از این طریق به افراد اختیار و آزادی اعطا شده و نوسازی افکار، آنها را به صورت انسان‌هایی که به طور فردی مسئول منافع‌شان هستند، در آورد. یا اینکه آیا پیشرفت مستلزم مدیریت بسیار مؤثر فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در راستای منافع عمومی است؟ در این مورد اخیر، آثار و تحقیقات نظری فراوانی در تعریف و ارائه معیار برای توسعه وجود داشته است. آیا تغییر هدفمند - توسعه - نتیجه آگاهی یافتن مردم به منافع طبقاتی‌شان است و نیز اینکه توسعه مترادف با باز توزیع مجدد قدرت طبقاتی است؟ نظریه‌پردازان توسعه باید علاوه بر وظیفه قبلی به عنوان فعالان سیاسی نیز کار کنند. پیشرفت بازتاب فشار گت مردم در سازماندهی و کنترل حیات اقتصادی و اجتماعی است. فصل ۱۰ تحت عنوان «توسعه» به بحث‌هایی از این دست می‌پردازد.

فصل ۱۱ تحت عنوان «توسعه به عنوان تحقق توانها و استعدادهای افراد: مدرنیزاسیون»، توسعه را به عنوان فرایند نوسازی مورد بررسی قرار می‌دهد. به این دلیل که توان‌ها و استعدادهای افرادی که محسوب می‌شود، مسئله اصلی برای مردم همانا آگاهی از این موضوع است که آنها چه می‌توانستند انجام دهند، اگر اختیار و آزادی عمل را می‌داشتند؛ و این یعنی نوسازی ذهن و جامعه. در دل این چنین نظریه‌های اجتماعی در باره توسعه، این عقیده نهفته است که مردم به محض آگاهی از توان‌های خود، مبارزه و کشمکش را برای آزادی شروع می‌کنند و همه جوامع ضرورتاً فرایند توسعه همگونی را طی خواهند کرد. پیشرفت در حقیقت دگرگونی جامعه سنتی به حالت مدرن است که در طول چند مرحله تحقق می‌یابد. در نخست‌های بعد فصل ۱۱، دیدگاه‌های نظریه‌پردازان مختلف درباره چگونگی گذار از جوامع سنتی به مدرن آورده می‌شود.

در فصل ۱۲، تحت عنوان «توسعه به عنوان تحقق توان‌های فنی همکاری؛ ساختارگرایی» محور اساسی در تحقق توسعه به جای مسئولیت افراد، مسئولیت جامعه انگاشته می‌شود. توسعه فرایند تحقق توان‌ها و استعدادهایی فنی تولید است که به خاطر تقسیم فنی کار مستلزم همکاری صحیح بین افراد از طریق سازمان‌ها و ساختارهای اجتماعی متناسب است. پایه‌های سازمانی، اقتصادی و اجتماعی زندگی باید تغییر کند. برای ایجاد همکاری اجتماعی در جهت تحقق توسعه در بستری که افراد برای بهره‌وری وابسته به همدیگر هستند، باید فرهنگ عدالت و درستکاری برقرار گردد. نظریه توسعه در این دیدگاه، باید مبنی بر تحلیل دقیق و مفصلی از راه‌های عملی همکاری برای بقای اجتماعی باشد. دیدگاه‌های نظریه‌پردازان مردمی درباره گروه‌های محروم اجتماعی و باز توزیع ثروت، از جمله بحث‌های دیگر این فصل است. در این فصل دیدگاه ساختارگرایان درباره چگونگی ایجاد سیاسی و اقتصادی حیات اجتماعی برای ایجاد جهانی به دست خود مردم، تشریح می‌گردد. فقر و چگونگی رها شدن آن موضوع دیگر فصل است.

در فصل ۱۳ تحت عنوان «توسعه به عنوان تحقق توان‌های اجتماعی افراد: مبارزه طبقاتی»، فرایند توسعه از دیدگاه افرادی که برای تحقق استعدادهای‌شان با یکدیگر مبارزه می‌کنند مورد بررسی قرار می‌گیرد. توسعه مستلزم باز توزیع قدرت و محصول تضاد سیاسی است. استراتژی هدفمند توسعه نیاز به خودآگاهی طبقاتی دارد تا از این طریق مولاتی چون اشتغال، آموزش و تخصیص منابع به عنوان مسائل ناشی از نابرابری طبقاتی تفسیر شود. مفهوم طبقه و تقنی‌های مختلف از آن عنوان دیگر بحث است. اینکه چگونه افراد سازمان‌دهی و بسیج می‌شوند تا در برابر طبقات حاکم با منافع متضاد برای دستیابی به اهدافشان کوشش کنند، از جمله نکات مهم دیگر فصل به شمار می‌آید. توسعه سوسیالیستی که مبتنی بر

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

مشاور کت افراد خلاق است باعث می شود آنها بهتر استعدادهای خود را به فعلیت برسانند. آگاهی طبقاتی مردم از طریق آموزش آنها را به این آزادی خواهد رساند که برای رسیدن به نیات و اهداف خود و برای مبارزه با وضع موجود با هم سازمان یابند.

«دانش» بخش چهارم

در بخش های اول، دوم و سوم این کتاب، در کما و تلقی های متعددی از اقتصاد، محیط زیست و توسعه نشان داده شد. هر یک از دیدگاهها قادر بودند تبیین های منسجمی از تجربیاتی یکسان ارائه دهند (که هر کدام نیز واقع گرایانه بودند). هر یک از تحلیل ها از لحاظ منطقی منسجم بودند و از یک سری فرضیات به نتایجی منتهی می شدند و در نهایت اینکه هر کدام مدعی عقلانیت بودند. در این شرایط، مسئله همانا کشف یک تحلیل علمی و بیطرف نیست؛ بلکه در اینجا درک تفاوت های بین دیدگاه های رفیق و اهمیت نقاط تأکید هر یک در تحلیل فعالیت های اجتماعی و به تبع حیات انسان ها بسیار مهم تر است. این بخش در پی تعریف دانش است و اولین سؤال این است که چه چیزی سازنده دانش است؟

فصل ۱۴ تحت عنوان «دانش» ماهیت ذهن انسان را مورد بررسی قرار می دهد. چرا انسان ها برای درک و فهم تجربیات نشان تلاش می کنند و چرا در این تلاش باید دیدگاه های عقلایی مشخصی وجود داشته باشد؟ یک تجربه مشخص می تواند از طرف افراد مختلف تفسیر متفاوتی بیاید. دنیای واقعی افراد از هم متمایز است و این تلقی های مختلف از جهان هر کدام با رجوع به نظر به های مربوط به دانش مشروعیت علمی می یابند و باید تئوری های مختلف از علم نیز توجیه می شوند و اعتبار کسب می کنند.

اگر جهان ترکیبی از افراد مستقل باشد، هدف این است که بفهمیم چه اتفاقی می افتد و این از طریق روش شناسی تقلیل گرا امکان پذیر است. در جایی که افراد هوبت های وابسته به اجتماع فرض می شوند، تأکید بیشتر بر تعریف چگونگی رویداد حوادث است که از طریق یک رویکرد کل نگر و جامع در علم متحقق می گردد. اگر مردم به عنوان هوبت های وابسته به هم در درون جامعه قلمداد شوند، هدف درک و فهم چرایی رویداد حوادث است و نه چگونگی آنها؛ و این از طریق رویکرد دیالکتیک به علم امکان پذیر خواهد شد.

فصل ۱۵ تحت عنوان «چه چیز؟» تعریف رویدادها، پوزیتیویسم، با تلقی پوزیتیویستی به تعریف رویدادها می پردازد. هدف شناخت واقعیت هاست، اما تنها با ادراک تجربه می توان واقعیت ها را شناخت و این نیز با تقلیل پدیده ها به اجزای سازنده آنها امکان پذیر است. فصل ۱۵ رویکرد پوزیتیویستی در علم را به عنوان نوعی ایدئولوژی که در علم اجتماعی تاکنون پایدار مانده است مورد بررسی قرار می دهد. عینیت علمی، روش علمی و واقعیت و چگونگی دستیابی به روابط بین پدیده ها و شناخت آنها از جمله بحث های این فصل است.

فصل ۱۶ تحت عنوان «چگونه؟» تبیین سیستم ها، پارادایم ها، آثار و التزامات این سؤال را که چگونه حوادث به هم ارتباط می یابند و اینکه چه روش شناسی هایی برای بررسی این روابط می تواند علمی تلقی شود، برداشش مورد بررسی قرار می دهد. اکنون پدیده ها نمی توانند به اجرای سازنده شان تقلیل یابند بلکه باید در جایگاه و ارتباط شان با پدیده های دیگر قرار گیرند. این رویکرد - برخلاف رویکرد پوزیتیویستی - رویکرد جامع نگر خوانده می شود که در پی تبیین سیستماتیک میان کنش بین حوادثی است که تنها در هم کناری آنها با دیگر حوادث معنی می یابند. این رویکرد به دانش علمی - در برابر رویکرد پوزیتیویستی - پارادایمی خوانده می شود.

پارادایم ها مدل هایی هستند برای نشان دادن چگونگی عملکرد سیستم؛ و تا زمانی که مدل روابط سیستمی را تبیین می کنند، پارادایم علمی است. ولی زمانی که رویداد جدیدی اتفاق می افتد که پارادایم قادر به تبیین آن نیست، دوره علم انقلابی فرا می رسد و پارادایم جدیدی زاده می شود. تعاریف جدید از مفاهیمی همچون عینیت، رویکرد پست مدرن به دانش و روش علمی در این فصل به تفصیل مورد بررسی قرار می گیرد.

فصل ۱۷ تحت عنوان «چرا؟» درک فرایندها، پراکسیس، در پی پاسخ به این سؤال است که چرا مسائل و ناهنجاری های نظری وجود دارد که نمی توان از طریق پارادایم ها به آن پاسخ داد. در رویکرد جدید هدف بیشتر شناخت فرایندها است تا تبیین سیستمها. در نتیجه، تأکید بیشتر بر افراد خود آگاهی است که در پاسخ به تجربه شان تغییر می یابند و نه موجوداتی که از طریق تجربه شان تبیین می شوند. اکنون اجزاء (افراد) و کل (جامعه) در تعریف و تبیین همدیگر سهیم اند. تقلیل گرایی و جامع نگری تنها رویکردهای جزئی نگر به فهم فرایندهای دیالکتیکی و پیچیده حیات محسوب می شوند.

در فصل ۱۸ بحث های اقتصادی، محیط زیست، توسعه و دانش با هم دیگر آورده می شود و این نتیجه به دست می آید که نه تنها نحوه ادراک واقعیت ما را به دیدگاه های متمایزی سوق می دهد بلکه یکی از ویژگی های مشخص این رویکردها نحرافات ایدئولوژیکی آنهاست. این دستورالعمل های ایدئولوژیکی است که مشخص می کند چه نوع ساختار و سازمان پرتی اجتماع مناسب است. این نیز خود مبتنی بر عقیده تلویحی آنها در باره انگیزه های انسانی است که تحلیل تجربه های اجتماعی را عقلایی می کند. همه آنها می کنند تلاشند تا فعالیت های انسانی را تبیین کنند باید تلقی مشخصی از ماهیت انسانی داشته باشند. تحلیل ما از بخش ۴ می تواند به طور خلاصه این باشد که: تجربه گرایان در سداد توصیف حیات از طریق تحلیل پوزیتیویستی هستند. کارشناسان و متخصصان در پی تبیین سیستماتیک روابط بین پدیده ها از طریق پارادایم ها هستند و فعالان (سیاسی) در پی بسط و توسعه پراکسیس هستند تا مردم بتوانند برای تحقق بخشیدن به تجربه توان های در حال تغییر شان، روابط سیستماتیک را بشناسند.

پوزیتیویسم گرایشی محافظه کارانه را در سازمان اجتماعی اختیار می کند، نظریه پارادایم با دموکراسی اجتماعی مرتبط است، پراکسیس به فرایند توسعه سوسیالیستی اشاره دارد. هوشمندان و عقلا باید از التزامات سیاسی، ایدئولوژیکی و اخلاقی تحقیق علمی آگاه باشند.

It is possible to appreciate the schematic summaries of the planning process set out by three British exponents of the systematic planning approach: B. McLaughlin, G. Chadwick and A. Wilson. professional planner can play a valuable role by trying to order the choice. But politicians are largely involved with acute short-term; Their scale is very different from that of the planner, whose decisions may an impact for generations. By systematic evolution of alternatives, the planner can select a preferred course of action for implementation.

Virtual cities and participatory urban planning

Mehran Qoddusi

In this article we read that, it is not possible to take a decision unless participating people's votes and views in choosing suggestions and designs. By this fact, municipalities have turned their attention form cooperating in the frame of informing the citizens to the mingle of them in final determinations.

One of the first participatory urban planning in the world web is virtual London. Howdoners can survey the developing designs and reconstruction of their hometown, asking some questions about the performed workes.

In process of participating decision, we can select proper and practicable cases by virtual Environment system (VES) and prevent of false determinations. The best way for facing with a complex collection and Environment body is resorting to the technology of virtual communication systems.

Selection Research: Promotion ways of productivity in civic services.

Research Center for Urban Planning

Productivity is an effective use of each producing factors by a systematic struggle for a consistently welfare of a system. Promotion productivity in civic services are ordered actions for better program in municipalities civic services supplying.

Productivity is different from "efficiency" and "effectiveness"; these are two wings for productivity promotion. Productivity measurement is the first step in promotion. One of the basic tools for measuring and quantifying productivity are indicators. In this article fire fighting and secure services are chosen as examples standard for suplying civic services. Promotion ways for productivity in civic services; gathering, transporting and repulsion of trashes and rubbish are chosen as examples and two cases of promotion; productivity of human forces and machineries have been studied.

Equilibrium, Productivity and Optimization

S.A.Dorkoosh

The words "Equilibrium", "Productivity" and "Optimization", which are sometimes used as synonyms or in place of each other, have special meanings and are quite different. A system is on an Equilibrium condition when its internal forces act so that they haven't any motive for changing. Optimization means to have a "goal function" in a system which it can reach to the highest or come down to the lowest extent of itself with existing limits. The highest degree of effective exploitation from each producer is called productivity. Each organization which chooses the highest productivity as its goal, will be faced by optimization and when it is defined as a desired condition, it will be needed to compose productivity and optimization at last.

Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities

Remy Prud'homme
and Chang -Woon Lee

Translated by: I. Asadi
& Q. Ahmadi

Summary. The efficiency of Cities, defined here as labour productivity, adjusted for differences in industry-mix, is hypothesised to be a function of the "effective size" of the labour market of cities, defined as the average number of jobs available in less than t minutes to workers in the city. This hypothesis is verified on a sample of 23 French cities. This effective size of the labour market is further explained by three factors; and the same sample of 23 cities is used to determine the elasticities of the effective size of the labour market with respect to each of these three factors.

System Approach in the urban and regional planning process

Peter Hall

Translated by: M. Taqizadeh, M

This article is about the planning process. we read that the evolution of planning theory has three quite separate stages. The first, developed from the earliest time down to the mid 1960s. The second was ushered in from about 1960, and the third which began to evolve in the late 1960s and 1970s. The new concept of planning derived from one of the newest sciences; cybernetics. Fundamental to the concept of system planning was the idea of interaction between two parallel systems; the planning or controlling system itself, and the system/s which it seeks to control.

License Holder: The Interior Ministry
The Iranian municipalities organization (I.M.O)
Editor-in-chief: Ali Nozarpour
Editorial Board: H. Imani Jajarmi, A. Arjomandnia, J. Pakzad, P. Piran,
A. Saeednia, N. Saeedi-Rezvani, M.H. Shahoodi, S. A. Dorkoosh, M.
Sarafi, GH. Kazemian, F. Noorian
Referees: K. Athari, P. Piran, A. Saeednia, N. Saeedi Rezvani,
M.H. Shahoodi, S.A. Dorkoosh, M. Sarafi, GH. Kazemian, F. Noorian
Project Manager: Gholamreza Kazemian
Editor: Hamid Khademi
Art Director and Designer: J. Yan Shirmard
Technical Affairs: S. Mardaneh
Type Setting: F. D. Farahani
Sample Reading: L. Shahbakhly
Staff of this issue: A. Jalali, A. Salavi, M. rasouly, F. Nobakht.
I.M.O Publication
Phone and fax: 8772634-8772635
E-Mail: urbmang @ hot mail. com.

Editor's Note	4
Special issue: Urban Productivity	
- Equilibrium, Productivity and Optimization (Saeed Abedin Dorkoosh)	6
- Role of Cities in Productivity and Growth of National Economy (Ali Asgari)	
- City and Efficiency in Economic Theories (Fardin Yazdani)	16
- Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities (R. Prud'homme and Chang-Woon Lee)	24
- Social Capital and Urban Management (Hossien Imani Jajarmi)	34
- Productivity and Destruction in Residential Buildings (Hamideh Amakchi)	48
- Total quality Management; A Solution for Evolution in Administration of Municipalities (Mohammad Fahrbod)	54
Planning & Design:	
- Systematic Approach in Urban and Regional Planning (Peter Hall)	60
- Landuse Zoning; Obstacle or Instrument (Navid Saeedi Rezvani)	72
Economy and Financial Management	
- The Financial Planning of Public Infrastructures (J. M. Stein)	80
Technology	
- Virtual Cities and Technology Urban Planning (Mehran Qoddusi)	90
Selection Research	
- Promotion Methods of Productivity for Civic Services (Research Center for Urban Planning)	98
Book Review	
Economy, Environment, Development, Knowledge	108
Abstracts in English	112

انتشارات سازمان شهرداریهای کشور منتشر کرد :

معیارهای مکانیابی

۳۱ شماره ماهنامه شهرداریها

۷ شماره فصلنامه مدیریت شهری

بیش از صد و پنجاه عنوان کتاب و نشریه در زمینه های برنامه ریزی و مدیریت شهری

عناوین کتب موجود

کتاب سبز شهرداری - جلد اول : شهر سازی ۴۰۰۰ ریال

کتاب سبز شهرداری - جلد هفتم : مواد زاید جامد شهری ۵۲۰۰ ریال

کتاب سبز شهرداری - جلد هشتم : تأسیسات خدمات شهری ۵۵۰۰ ریال

کتاب سبز شهرداری - جلد نهم : فضا های سبز شهری ۹۵۰۰ ریال

کتاب سبز شهرداری - جلد دهم : فضا های فرهنگی ، تفریحی و ورزشی ۶۵۰۰ ریال

کتاب سبز شهرداری - جلد یازدهم : مدیریت شهری ۸۵۰۰ ریال

کتاب سبز شهرداری - جلد دوازدهم : طراحی فضاها و مبلمان شهری ۹۰۰۰ ریال

مدیریت مواد زاید جامد شهری - جلد اول : مدیریت دفع و بازیافت مواد زاید جامد شهری در جهان ۹۰۰۰ ریال

طرح جامع بازیافت و دفع مواد زاید جامد شهری کشور - جلد دوم : مدیریت دفع و بازیافت مواد زاید جامد شهری در ایران ۸۰۰۰ ریال

بازیافت و دفع مواد زاید جامد شهری - جلد سوم : تدوین شیوه های مناسب دفن بهداشتی و تهیه کمپوست (گودالی) ۸۵۰۰ ریال

شیوه های تحقق طرحهای توسعه شهری - جلد دوم : بررسی تجارب تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری در ایران ۷۵۰۰ ریال

شیوه های تحقق طرحهای توسعه شهری - جلد سوم : تدوین شیوه های مناسب تهیه طرحهای شهری در ایران ۷۰۰۰ ریال

روش شناسی و پژوهشهای شهری - گرد آوری داده ها از مجله های شهری ۲۰۰۰ ریال

گزیده کتابشناسی شهر و شهر سازی ۶۰۰۰ ریال

روش های پژوهش شهری ۸۰۰۰ ریال

مدیریت بحران در نواحی شهری ۸۵۰۰ ریال

گزارش نویسی عمل حریق (راهنمای تنظیم گزارش کارشناسی حریق) ۶۵۰۰ ریال

پیدايش و توسعه آتش نشانی در جهان ۶۵۰۰ ریال

مبانی آتش نشانی ۸۵۰۰ ریال

استانداردهای خاموش کننده های دستی ۸۵۰۰ ریال

مشارکت در اداره امور شهرها - جلد اول : بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها (تجارب جهانی و ایران) ۸۰۰۰ ریال

الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها - جلد دوم : یافته های تجربی و راهبردها ۹۰۰۰ ریال

بررسی و تحلیل محدودیت ها و امکانات فنی - تجهیزاتی شهرداریها ۹۰۰۰ ریال

مدیریت اجرایی "مادر شهرستول" ۲۲۰۰ ریال

بررسی قانون شهرداری جلد اول : مبانی نظری و مفاهیم پایه ۵۰۰۰ ریال

بررسی و تعیین راه حل های افزایش کارایی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور - جلد اول : روشهای تعیین هزینه ها و در آمد ها و تحلیل ساختار

مالی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور ۱۷۰۰۰ ریال

بررسی و تدوین راه حل های افزایش کارایی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور - جلد دوم : تدوین روش تعیین میزان کرایه جایگاه مسافر در

سامانه اتوبوسرانی شهری کشور ۲۵۰۰ ریال

بررسی و تدوین راه حل های افزایش کارایی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور - جلد چهارم : تدوین شاخص های ارزیابی سامانه اتوبوسرانی

شهری کشور ۴۰۰۰ ریال

بررسی و تعیین راه حل های افزایش کارایی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور - جلد پنجم : جمع بندی سباحت تحقیق ۲۵۰۰ ریال

علاقه مندان علاوه بر مراجعه حضوری می توانند مبلغ تشریفات مورد درخواست را به شماره حساب ۹۰۰۲۴ بانک ملی شعبه وزارت کشور - قابل واریز در تمام شعب بانک ملی - به نام سازمان شهرداریها و اریز و اصل قیش را به آدرس زیر ارسال دارند . تهران - خ گاندی - کوچه پنجم - پلاک ۱۶ - طبقه دوم انتشارات سازمان شهرداریهای کشور - کد پستی : ۱۵۱۷۶۳۴۳۱۱ (هزینه ارسال نشریات به عهده انتشارات است .) ۸۷۷۲۶۲۴۴ و ۸۷۹۱۷۶۳۳ دورنگار : ۸۷۹۸۵۲۷

A Quarterly Journal of
Urban Management & Planning
Vol. 2 No.7 Autumn 2001

7 *Modiriyat Shahri*

■ Role of Cities in Productivity and Growth of National Economy

■ City and Efficiency in Economic Theories

■ Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of cities

■ Social Capital and Urban Management

■ Virtual Cities and Participatory Urban Planning

Special Issue: Urban Productivity

