

# مدیریت کلانشهر و استراتژیهای نوین:

## دیدگاههای منطقه‌ای\*

نوشته‌ی ابن بریمن

ترجمه‌ی یونس محمدی

**چکیده:** این مقاله فشرده‌ی مطالبی از پروژه «رشد جمعیت و سیاستهای کلانشهرها» است که اخیراً توسط «بخش سیاستهای جمعیت سازمان ملل» اجرا شده و شامل مجموعه‌ی مطالعاتی است که بر روی بیست کلانشهر در کشورهای در حال توسعه انجام شده است. تاکنون سیزده گزارش از این مجموعه درباره‌ی شهرهای سول، بانکوک، جاکارتا، مانیل، بمبئی، قاهره، کلکته، داکا، دهلی، کراچی، مدرس، سائوپولو و مکزیکوسیتی منتشر شده است. محورهای مورد بحث در این مقاله عبارت‌اند از: استراتژیهای فضایی (کالبدی) اخیر، سیاستهای زمین شهری، خدمات شهری و توسعه‌ی نهادها (مدیریت شهری).

**کلید واژه‌ها:** ۱. مدیریت شهری، ۲. اقتصاد شهری، ۳. برنامه‌ریزی شهری، ۵. شهر و کلانشهر

### مقدمه<sup>۱</sup>

عواقب زیانبار آن گاه چنان سنگین است که تصور آن برای آینده قابل تحمل نیست. آنچه که در ششمین گردهمایی زمین (اوایل تیرماه ۱۳۷۶ در سازمان ملل) به‌عنوان هشدار به جهانیان تکرار شد، یعنی تهدید هیات بر روی زمین، تشریح فقر و مرلهای توسعه‌ی فعلی تشریح‌کننده‌ی فقر<sup>۲</sup> از وظایف اصلی مدیریت شهری است و به‌عبارت روشنتر شکل اجرایی - عملی مقابله با چنین چالشهایی در دست شهرداران و مدیران شهری قرار دارد. فراتر از این، مدیریت شهری را، که مفهوم

قرن بیست و یکم قرن جامعه شهری در مقیاس جهانی است. یعنی جهانی که در آن فعالیتهای صنعتی و خدماتی، کشاورزی را به عاشیه فرستاده‌اند. «جامعه شهری» به معنای خاص در اینجا، مفهومی به‌مراتب گسترده‌تر از این دارد، تا حدی که روستا نیز امروزه تحت سلطه‌ی شیوه‌ی زندگی شهری قرار دارد.

مدیریت شهرها و خصوصاً کلانشهرها از پیچیدگی و حساسیت ویژه‌ای برخوردار است. این پیچیدگی در اکثر سیستمهای مدیریت وجود دارد. اما در مورد شهرها به‌حد اکثر و کمال خود نزدیک می‌شود، تا آنجا که بدون مسلح شدن به دیدی نظاموار (سیستمیک) و پویا اساساً مدیریت شهری در هر مجموعه‌ای از اقدامات پراکنده و گاه تا حدی مفید و اغلب نمایشی سقوط می‌کند و

۱. مقدمه‌ی مترجم

۲. نگاه کنید به گزارش سازمان ملل درباره‌ی توسعه‌ی انسانی و UNDP برای سال ۱۹۹۷.

چگونه مسئله رانت زمین در کلانشهرها می‌تواند هرگونه توسعه پایدار را (بفهمیم) در فراگرد صنعتی کردن کشور) تابع و تحت تأثیر خود قرار دهد و هر سرمایه‌گذاری درازمدتی را از نظر اقتصادی بی‌معنا سازد. خصوصاً اگر مدل تعدیل در دستور کار مدیریت کلان اقتصادی قرار داشته باشد. مثالهای فراوانی در این زمینه وجود دارد که فرصتهایی در فور می‌طلبید و پایگاه مناسب برای طرح، که امید است فراهم آید.

سازمان مدیریت صنعتی سعی دارد در کنار تقویت و آموزش مدیران مرتبط با مدیریت شهری به صورت دوره‌های مختلف (در حال حاضر کارشناسی ارشد مدیریت شهری) در جهت تقویت دانش و ادبیات (کم سامان) این رشته مهم نیز فعالیت کند. مقاله «مدیریت کلانشهر و استراتژیهای نوین» برای مجله تخصصی علمی سازمان با این انگیزه، انتخاب شده است.

علمی آن هنوز در کشور ما تبیین نشده است، می‌توان به هشت پایبندی با عملکردهای ویژه تشبیه کرد که نیاز به هماهنگی‌کننده‌ای چند تخصصی دارد که تاکنون بار آن بر دوش معماران، مهندسان و یا مدیران با تجربه قرار داشته است. اما در میان پر تفرک امروز و فراتر از آن در کشورهای در حال‌گذار و توسعه با کلانشهرهای انقباضی‌شان (از هر نظر) مدیریت شهری همان قدر به شناخت سازوکار اقتصاد بازار و نقش دولت‌ها نیاز دارد که مدیر اجرایی به فن‌آوری نو و اطلاعات روز. شناخت و باور به نهادهای قانونی سیاسی در مدیریت شهر همانقدر اهمیت دارد که سازوکارهای کنترل زیست‌محیطی و زیبایی‌شناسی (فرهنگی - هنری) و بالاخره به دانش شهرسازی و معماری همان اندازه که دانش فقرزدایی و آسیب‌شناسی اجتماعی (شهری). اشاره به این گستره علمی از تخصصها و هماهنگی، زمانی قابل درک است که برای نمونه یادآوری کنیم که



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

**استراتژیهای فضایی اخیر**  
تعداد زیادی از کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه استراتژیهایی را برای ایجاد ساختار چند مرکزی برگزیده‌اند که هدف آنها کند کردن رشد مناطق «مادر شهر» است. برای مثال در بمبئی برنامه‌ریزان کوشیده‌اند با ایجاد دومین «منطقه مادر شهر»<sup>۱</sup> در امتداد «تین کریک» در دهلی نو طرحی بلندپروازانه درافکنند. در دو کلانشهر دیگر هندوستان، یعنی کلکته و مدرس، استراتژیهای بلندپروازانه به دلیل بی‌توجهی به رشد کند حوزه‌های این دو کلانشهر و رکود اقتصادی (فراهم

نشدن شرایط مؤثر و کارا در تمرکز زدایی) با موفقیت قرین نبوده است. دهلی از نظر رشد از شرایط مناسبتری برخوردار بوده است، اما این شهر نیز در اجرای برنامه‌های «هیجده مرکزی» و شش شهرک کمربندی خود با اشکالاتی روبه‌رو بوده است [۱۴].

شهرهای دیگری چون قاهره و جاکارتا کوشیده‌اند تا محور رشد را که در گذشته در مسیر شمال - جنوب بوده در جهت شرق به غرب تغییر

همه جنبه‌های مسئله را بیان نمی‌کنند. در پاره‌ای از شهرها می‌توان به نتایج بهتری رسید، اگر سیاست‌گذاران شهری به جای عکس‌العمل در مقابل نیروهای بازار به سازگاری با آن در رابطه با تعدیل فضایی روی آورند.<sup>۲</sup> منابع و سرمایه‌ها اغلب به دلیل سرمایه‌گذاری روی زیرساختها در جاهای نامناسب (و به دلیل تقاضاهای آینده) هدر می‌روند. در شهرهای دیگر، برعکس استراتژیهای فضایی برنامه‌ریزان در مقایسه با رشد واقعی کلانشهرها بیش از حد بلندپروازانه بوده است. آنچه در این بحث روشن است این است که راه حل محوری را باید نه در مقابله با (تمرکززدایی و نیروهای بازار) بلکه در درک اینکه کی، کجا و چگونه برای پی‌ریزی یک ساختار چند مرکزی وارد عمل شد جست‌وجو کرد.

### سیاستهای زمین شهری

با وجود اینکه سؤالات کلیدی در کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه به چگونگی افزایش و تأمین کامل تقاضای زمین برای خانوارهای کم‌درآمد و استفاده بهینه از زمینهای بلااستفاده و بایر مربوط می‌شود، اکثر دولتها و یا حکومتها هنوز سیاستهای در خور و مؤثری را در پیش نگرفته‌اند. این موضوع مشخصاً در مورد سیزده کشوری که کلانشهرهای آنها در این مقاله مورد بحث قرار گرفته صادق است.

مشکل عرضه زمین به طور عام از نوع مالکیت زمین مجزاست. در شهرهایی که اکثر زمینهای آن در

دهند، اما موفقیت این سیاستها ناچیز بوده است. داکا نیز از سال ۱۹۸۱ به بعد استراتژی توسعه دالان (نوار) شمالی را برگزید اما الگوی توسعه حاصل با آن چه در استراتژی پیش‌بینی شده بود هیچ گونه تطابقی نیافت. سئول با انتخاب یک استراتژی جهت‌دهی و یک سری مقررات، موفقتر به نظر می‌رسد، این اقدامات عبارت بوده‌اند از شهرکهای جدید اقماری، مناطق صنعتی و مقررات تکمیلی در مورد استقرارهای صنعتی، سرمایه‌گذاری در حمل و نقل عمومی، کنترل کاربری زمین، محدودیتهایی در زمینه پراکندگی و گسترش امکانات آموزشی و بالاخره مالیاتهایی بر مسکن به منظور توسعه مناطق واقع شده در ناحیه رودخانه هان [۱۱].

با همه اینها تجربه سئول نیز از انتقاد مصون نیست، زیرا ایجاد منطقه «کمربند بزرگ سبز» به افزایش شدید قیمت زمین و مسکن منجر شده است. به علاوه مطالعات بانک جهانی در این مورد حاکی از آن است که تمرکز زدایی صنایع بیشتر حاصل فشار نیروهای بازار<sup>۱</sup> بوده است تا سیاستهای انتخاب‌شده از طرف دولت [۲۹].

در این موضوع توافق وجود دارد که تغییرات ساختار فضایی از شرایط ضروری برای سامان‌دهی موفق ابعاد متنوع کلانشهرهاست. تعداد زیادی از مشکلات شهری بزرگ مانند آشفستگی و کندی ترافیک، آلودگی، با تمرکز زدایی شهری و حومه‌نشینی تخفیف می‌یابد. با وجود این سیاست‌گذاران کلانشهرها در مجموع قادر به خلق و یا توسعه مراکز و طرحهای چند منظوره به صورتی مؤثر نبوده‌اند. این درماندگی در نهایت ناشی از محدودیت منابع مالی و ناتوانی مزمین در مهار کاربری زمین بوده است، اما موانع مذکور در واقع

۱. گرانی زمین. - م.

۲. متأسفانه نویسنده مقاله در دفاع از سازگاری با نیروهای بازار به ذکر کلیات بسنده می‌کند و از نمونه‌های موفق و مآخذ آن مثالی نمی‌آورد. - م.

زمین شهری صورت گرفته است. طبق برآوردها یک سوم درآمد کارگرانی که در خارج زندگی می‌کنند برای خرید زمین به کار رفته است. ضریب افزایش قیمت زمین ۴۰ تا ۵۰ درصد بیشتر از ضریب افزایش سایر کالاها و خدمات بوده است و در حال حاضر کاملاً از حیطة مقایسه سطوح درآمدها خارج شده است [۱۵]. به همین سان در قاهره پولهای کارگرانی که در خارج از کشور زندگی می‌کنند اکثراً در زمینهای مسکونی سرمایه‌گذاری شده و در سالهای اخیر یکی از عوامل اصلی تسریع افزایش قیمت زمین را فراهم کرده است [۲۰].

از آنجا که دلالتی زمین به منظور افزایش بیشتر قیمت زمین کمبودهای مصنوعی را نیز دامن می‌زند و عواقب و اثرهای نامطلوب دیگری نیز در بر دارد، در تعداد زیادی از کلانشهرها بخش وسیعی از افزایش ارزش زمین (که اغلب مدیون دسترسی به زمین از طریق سرمایه‌گذارهای دولتی است) نصیب سازندگان بخش خصوصی شده است در حالی که بهای اجتماعی دلالتی زمین (یعنی جهش قورباغه‌ای قیمتها، مسافتهای طولانی‌تر رفت و آمدهای روزانه، افزایش هزینه‌های حمل‌ونقل و رفت و آمدهای کاری روزانه) به عهده دولتها افتاده است. در شهرهای دیگری چون کراچی دلالتی زمین نه تنها بازار زمینهای مسکونی را در هم ریخته بلکه موجب پراکندگی شدید و از هم‌گسیختگی الگوهای توسعه شهری شده است، به گونه‌ای که در کنار زمینها و نواحی کاملاً بایر و رها شده نواحی مجاور کاملاً متراکمی از جمعیت و ساخت و ساز را به وجود آورده است. خدمات رسانی به چنین نواحی کاملاً غیراقتصادی و گران است. تأسیسات آبرسانی و فاضلاب، خطوط انتقال نیرو و دیگر خطوط خدماتی که با در نظر

مالکیت دولت است (مانند کراچی و دهلی) این مسئله به همان اندازه حاد است که در شهرهایی که زمینها در مالکیت مردم است، مانند بانکوک، مانیل و سئول [۳]. در همه موارد قیمت زمین از ضریب افزایش قیمت سایر کالاها سریعتر رشد کرده و مشکل دستیابی به زمین را برای خانه‌های ارزان قیمت و خانوارهای کم‌درآمد تشدید کرده است. در تعدادی از شهرها افزایش قیمت زمین در مواردی ناشی از شرایط خاص محل است، مانند محدودیت مطلق زمینهای قابل عرضه (داکا و کراچی) و یا وجود کمربندی سبز و وسیع نظیر آنچه که در سئول وجود دارد.

اما مهمترین مسئله روی آوردن سرمایه‌ها به سوی زمین برای افزایش قیمت آن در آینده بوده است. این گونه دلالتی زمین در شرایطی اتفاق افتاده، که مقررات و قوانینی نیز برای مقابله با آن وجود داشته است. به دلیل فقدان مقررات جدی برای نظارت بر کاربری زمین، ساختار فضایی تعداد زیادی از شهرها تابع فعالیت‌های بخش خصوصی بوده است که آشکارا و عمدتاً بر مبنای سودمندی در منطقه مورد توسعه هدایت می‌شده است تا رفاه عمومی در درازمدت [۱].

به تبع تقاضای زیاد برای زمین در اکثر کشورهای درحال توسعه و فقدان کاتالهای جایگزین برای سرمایه‌گذاری، زمین در اکثر موارد به مثابه تنها سرمایه‌گذاری مطمئن مورد توجه قرار می‌گیرد. در کشورهایی که درآمدهای خارج از کشور (مهاجران فصلی و دائمی) بر روی زمین سرمایه‌گذاری شده مسئله افزایش قیمت زمین و سود سرمایه‌گذاری روی زمین شدیدتر و بارزتر بوده است. برای نمونه در داکا به عنوان فقیرترین کلانشهر، در سالهای اخیر شدیدترین دلالتی روی

تعداد زیادی نقطه مشترک نیز وجود دارد. تعداد زیادی از کلانشهرها اقدام به پی‌ریزی طرحهای جامع و دستورالعملهایی برای تعیین جهت رشد آینده شهر کرده‌اند. این طرحهای جامع، اگر نگوئیم هرگز، به‌ندرت تحقق پیدا کرده‌اند و مراکز برنامه‌ریزی کلانشهرها به مثابه انباری از مدارک بی‌خاصیت مشمول خاک‌خوردن هستند [۳]. علل این وضعیت روشن است. پیش‌بینیهای جمعیتی این طرحهای جامع به‌صورتی وسیع از واقعیت فاصله پیدا کرده است و در عمل با الگوهای کاربری زمین نیز متفاوت از کار درآمده است. علاوه بر اینها اکثر طرحهای جامع به‌گونه‌ای خشک و غیرقابل انعطاف تهیه شده‌اند و قابلیت تعدیل آنها در شرایط در حال تغییر (بازار) امکان‌پذیر نیست.

نظارت بر کاربریهای زمین که معمولاً جزئی از این طرحهای جامع هستند در سطحی وسیع به فراموشی سپرده شده است. از طرفی دیگر این نظارتها واجد ملاحظات مهندسی - معمارانه هستند با نظم و مرزبندی خاص کاربریهای زمین و ایده‌آلهای برنامه‌ریزی شهری در کشورهای توسعه‌یافته [۲۶]. استانداردهای مطلوب قطعات زمین، زیر ساخت و غیره، در سطوحی بالاتر از توان اکثریت ساکنان کم‌درآمد قرار داشته است. علاوه بر این قدرت نهادهای اجرایی برنامه‌ریزی کلانشهرهای کشورهای درحال توسعه محدود

گرفتن ظرفیت کافی برای توسعه کل منطقه طراحی و ساخته شده برای مدتی طولانی مورد استفاده کافی قرار نگرفته است. به هر حال تأمین هزینه‌های چنین اقداماتی از طریق حق انشعاب (شارژها) تقریباً غیرممکن است.

چون زمین یکی از ارکان اساسی رشد شهر است سیاستهای مناسب و مؤثر در مورد آن یکی از چالشهایی است که در مقابل برنامه‌ریزان و سیاستگذاران کلانشهرهای کشورهای درحال توسعه قرار دارد. به دلیل اینکه زمینها همگن نیستند (درواقع هر قطعه زمین یگانه و دارای ویژگیهای منحصر به فرد است) فرضیات پایه برای رقابت کامل بازار در مورد بازار زمین با شکست روبه‌رو می‌شود [۷]. از آنجا که سازوکار بازار به تنهایی قادر به ایجاد یک روش مؤثر برای کاربری زمین در شهرها نیست دخالت حکومتها در اشکال مختلف (کالبدی، مالی، قانونگذاری، اداری) برای افزایش بهره‌وری، توزیع بهتر منافع بهره‌گروههای درآمد و تخفیف اثرهای نامناسب آمایشی سرزمین مانند مشکلات ترافیک و آلودگی ضروری خواهد بود. به این ترتیب حتی جوامعی با افراطیترین گرایشهای سرمایه‌داری به صورت روزافزونی پاره‌ای از مقررات نظارتی دولتی (عمومی) را در مورد کاربری زمین شهری اعمال می‌کنند.

میزان دخالت دولت در بین کشورهای مختلف متفاوت است. در تعدادی از کلانشهرها همانند بانکوک، قاهره، و مانیل عملاً مقررات و قوانین مؤثری برای کنترل و هدایت آمایش و توسعه زمین وجود ندارد. سئول یکی از چند شهری است که در مقیاس جهانی به موازات استراتژیهای توسعه خود شاید از این نظر در نقطه مقابل شهرهای نامبرده قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup> علاوه بر میزان دخالت (دولتها)،

۱. علی‌رغم دخالت دولت کره در مسئله زمین شهری (در سئول) دلایلی زمین‌کماکان به‌شدت ادامه دارد. برای مثال در سال ۱۹۹۴ سود دلالی زمین از مجموعه دستمزدهای پرداختی در بخش صنعت کشور بیشتر بود. رقم مطلق افزایش قیمت زمین در شهر سئول فقط برای سال ۱۹۸۸ از یکصد میلیارد دلار (هشتاد و هشت تریلیون ون) بیشتر بوده است. - م.

است و آمایش زمین اکثراً خارج از قدرت و نظارت رسمی صورت می‌پذیرد [۲].

به‌طور خلاصه، سایر اقدامات بخش دولتی (عمومی) برای افزایش عرضه زمین عبارت‌اند از: تدوین مقرراتی به منظور کاستن از جذابیت زمین شهری (به مثابه ابزاری در جهت انباشت سرمایه‌ها) که عموماً با موفقیت قرین نبوده است، زیرا تعداد زیادی از اقدار طبقات متوسط و بالا در کشورهای غیرسوسیالیستی مستقیم یا غیرمستقیم روی زمین سرمایه‌گذاری کرده‌اند. برای مثال در هندوستان و پاکستان مقامات دولتی طی مدت زمانی طولانی سعی در مهار دلالتی زمین، محدودیت مالکیت زمین و اندازه آن و محدودیت ذخیره‌سازی زمینهای بسایر داشته‌اند. اما این محدودیتها و مقررات با انواع تاکتیکیهای رسمی و یا واگذاری وکالتی خانوادگی خنثا شده‌اند. [۲]

دولتها و حکومتها با استفاده از روش اجاره (دراژمدت) زمین نیز سعی در افزایش عرضه زمین و قانونمند کردن آن داشته‌اند. تجربه تعداد زیادی از کشورهای در حال توسعه حاکی از آن است که این روش می‌تواند بازتاب نیرومندی روی شهروندان برای تشویق آنها به سرمایه‌گذاری در خانه‌سازی و زیرساختهای مربوط داشته باشد. از سوی دیگر این روش یکی از پیش شرطهای دستیابی به وام مسکن در کشورهای در حال توسعه است.

در تعدادی از کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه این مسئله با مشکل قانونی کردن اجاره زمین، به‌ویژه در مورد هزینه‌های پوششی مواجه شده است. در کراچی برای مثال علی‌رغم تبلیغات و پیگیری جدی، کمتر از ده درصد ساکنان برای خرید اسناد اجاره‌نامه‌ها مراجعه کرده‌اند. در موارد دیگر، تضمین اجاره موجب غلبه نفوذ اقدار بالا

شده است، به این معنی که مسکن اقدار کم‌درآمد به دست اقدار میانی افتاده است [۵]. مکزیکوسیتی یکی از نمونه‌های بارز در این مورد است. علی‌رغم اعلام پرطمطراق و رسمی مهار گسترش پراکنده و بی‌رویه زمین در مکزیکوسیتی، برنامه قانونمند کردن گسترش شهر عملاً موجب تشدید روند شهرنشینی مهار گسیخته شد. در واقع به محض ساختن زیرساختها و وضع مقررات، قیمت زمین و خانه به سرعت بالا رفت و اقدار کم‌درآمد را مجبور به فروش مسکن خود کرد تا به مناطق ارزانتر و بدون تجهیزات و خدمات در حومه‌ها نقل مکان کنند و این فراگردی است که به نوبه خود تکرار خواهد شد [۲۱].

نوگردانی نظامهای ثبت زمین و مشخصات از دیگر اشکال افزایش عرضه زمین است. روزبه‌روز این مسئله پذیرفته می‌شود که علت اصلی این که سازمانهای محلی در شهرهای کشورهای در حال توسعه به‌صورتی موفقیت‌آمیز قادر به مهار رشد جمعیت شهری خود نیستند این است که در واقع این نهادها و مقامات در حال پرواز کورکورانه هستند. به عبارت ساده‌تر این نهادها (و مقامات) از اطلاعات بازار زمین در مناطق خود و آنچه در حال وقوع است بی‌اطلاع هستند [۲۵]. پایگاه اطلاعاتی در تعداد زیادی از کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه در شرف تکوین است، به‌ویژه به کمک عکسبرداریهای هوایی که کار متراکم و پرحمت جمع‌آوری داده‌ها را غیر ضروری ساخته است. با این وصف هنوز در سطحی وسیع اکثر کلانشهرها از فقدان داده‌های دقیق و ضروری در مورد الگوهای تغییرات زمینی، تعداد خانه‌های (رسمی و غیررسمی) ساخته شده در خلال سال قبل رنج می‌برند. این مسئله شامل الگوهای استفاده و

به روز و یک هزارم قرار داده است که می باید نارساییهای سیستم ارزش گذاری جاری را حذف کند (شهرداری بانکوک با نقشه هایی که ۴۰ تا ۶۰ سال از تاریخ آنها گذشته اداره می شود). نقشه های حاصل از عکسبرداری به اندازه کافی مجهز هستند که کمترین تکه هایی از زمین برای هویت یابی و مالیات نمی تواند از دید آنها پنهان بماند (قبل از پروژه برآورد شده بود که یک سوم یا نیمی از یک میلیون قطعه زمین بانکوک در لیست پرداخت مالیات ملک قرار ندارند). تنها در سال ۱۹۸۸ پروژه هویت یابی بانکوک ۲۰۰ میلیون دلار درآمد داشته است [۳۲].

همچنین نمونه هایی از فعالیتهای مشترک بخش خصوصی - دولتی برای افزایش عرضه زمین وجود دارد. نوسازی سیستم ثبت زمین در کشورهای که به آن اقدام کرده اند عملکرد خوبی داشته است. برای مثال، این برنامه در سئول به عنوان نمونه ای کاملاً موفق از دخالت دولت در تنظیم بازار زمین پذیرفته شده است که طی آن کنترل زمین فقط به صورت کوتاه مدت توسط بخش دولتی اثرهای قابل توجهی داشته است. اما این برنامه لزوماً در دیگر کشورهای در حال توسعه قابل تقلید نیست زیرا از ملزومات آن وجود یک زیرساخت اداری جدی، چارچوبی قانونی و خوب طراحی شده، همگرایی و وفاق مؤثر سیاسی و بالاخره سرعت در اجرای آن است [۱۱]. یکی دیگر از نمونه های همکاری مشترک بخش خصوصی و دولت برنامه ای است که در جاکارتا تحت عنوان توسعه هدایت شده زمین (GLD) اجرا شده که کاملاً شکل ساده برنامه آمایش دوباره زمین است و در آن سعی شده است با عرضه وسیع زمین (مجهز به خدمات برای خانوارهای کم درآمد و متوسط)

بهره برداری از زیرساختها و تقسیمات فرعی تر زمین و غیره... نیز می شود. در موارد فراوانی نقشه های شهرها ۲۰ تا ۳۰ سال پیش تهیه شده اند و فاقد اطلاعات و مشخصات کامل شهر و خصوصاً رشد نواحی حاشیه آن هستند. اغلب سیاستگذاران و برنامه ریزان به دلیل فقدان اطلاعات براساس فرضیات و یا استانداردهای (اغلب نامناسب) دیگر کشورها درباره زمین شهری تصمیم گیری می کنند. صرف نظر از آنکه این فرضیات و استانداردها با هدف سازگار هستند یا نه، سیاستها و طرحها یا غیرمؤثر از آب درمی آیند و یا در بدترین حالت به صورت مخرب عمل می کنند [۲۵].

ثبت زمینها در اکثر کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه خود مشکلی مزمن و سختی است. اطلاعات لازم درباره اینکه چه کسی مالک چه زمینی است کاملاً اندک است. زورآبدها و مساکن غیرقانونی عدم امنیت را در رابطه با حقوق مالکیت تشدید می کنند. علاوه بر این سیستمهای اداری ثبت رسمی و ثبت انتقالهای مالکیت گلاً پاسخ نیازها را نمی دهند [۷]. اگر بازارهای زمین درست کار کنند نقل و انتقالها لزوماً باید ثبت شوند و به این ترتیب به محض انجام این کار، زمین می تواند با کمترین مانعی خرید و فروش شود و این خود شتاب توسعه را بالا می برد [۱۴]. بهبود نظام ثبت زمین اگر همراه بهبود مالیات بر ملک باشد منشأ ارقامی اساسی در جریان مبادله می تواند باشد، زیرا در مقیاس جهانی سالیانه حدود ده درصد املاک در نواحی شهری مبادله می شوند. بانکوک در این مقوله یک نمونه موفق است. پروژه ۷۶ میلیون دلاری بانکوک که از طریق کمک مالی بانک جهانی هدایت می شود هدف خود را تدوین نقشه

شهری توسعه شهر در شاخه‌های شرقی و غربی شهر هدایت شود.

اگر بخواهیم خلاصه کنیم، سازوکارهای مؤثر کردن نظارت دولت بر بازار زمین منحصر به عرضه زمین نیست، مشکل اصلی در اجرای آن است. اجرای سیاستهای مؤثر در این مورد کار مشکلی است زیرا صاحبان منافع در جهت حفظ وضع موجود عمل می‌کنند. برای مثال، علی‌رغم اینکه فن‌آوری رایانه (تکنولوژی کامپیوتر) بهترین ابزار را برای نوگردانی ممیزی عواید و سیستم ثبت زمین عرضه کرده است، علت واقعی اینکه چرا هنوز تعداد زیادی از شهرها از سیستمهای قدیمی استفاده می‌کنند و چرا قیمت زمین و مسکن به روز نمی‌شود این است که مالکان نمی‌خواهند مالیات پردازند و حکومتها در مقابل شکایات صاحبان زمینها از خود حساسیت نشان می‌دهند [۶]. به همین ترتیب تمامی راه‌چاره‌ها در مقابله با دلالتی زمین به اراده سیاسی و صلاحیت در مدیریت ختم می‌شود که هر دوی اینها در کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه اغلب با کمبود و نارسایی روبه‌رو هستند.

### خدمات شهری

#### خانه‌سازی و مسئله مسکن

فشارهای ناشی از شهری شدن جوامع در سراسر جهان به نوبه خود موجب فشارهای سنگینی بر بازار مسکن شهری شده است. در سالهای نخستین دهه هشتاد میلادی در کشورهای در حال توسعه کم‌درآمد در مقابل تشکیل نه‌خانوار فقط یک مسکن دائمی ساخته شده است [۳۲]. به این ترتیب شکاف بین عرضه و تقاضای مسکن در کشورهای در حال توسعه عمیقتر شده است. برای

مثال، در تایلند در مقابل سیصد هزار (۳۰۰،۰۰۰) تقاضای مسکن سالیانه، سازمان ملی خانه‌سازی توانسته است تنها شصت هزار (۶۰،۰۰۰) مسکن بسازد [۱۶]. در فیلیپین براساس آخرین آمار در دسترس که به سال ۱۹۸۳ مربوط می‌شود «سازمان ملی خانه‌سازی»<sup>۱</sup> فقط هشتصد واحد مسکونی را به‌طور کامل ساخته است [۱۲]. در مدرس چیزی در حدود شش هزار (۶،۰۰۰) واحد مسکونی قانونی سالیانه توسط دولت و بخش خصوصی ساخته شده است، در حالی که تقاضای سالیانه رقم سی تا چهل هزار بوده است [۱۷].

سیاست‌گذارهای خانه‌سازی در سراسر جهان دارای وجوه مشترک قابل توجهی در این رابطه است. تا سالهای اولیه دهه هفتاد میلادی، سیاستهای خانه‌سازی در اکثر کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه به صورتی بارز دنباله‌روی از الگوهای کشورهای صنعتی بوده است که براساس آن، مجتمعات مسکونی با یارانه‌های دولتی برای کارمندان و نظامیان ساخته می‌شد. تعداد واحدهای مسکونی به دلیل استاندارد بالای آنها و هزینه زیاد طبعاً محدود است. در موارد فراوانی استانداردهای این مساکن یا تقلید از الگوهای استعماری و یا متأثر از کشورهای توسعه‌یافته بوده که کاملاً با شرایط ساخت و ساز بومی مغایرت داشته است. در موارد دیگر گرایش به سمت استانداردهای بالاتر نماد و نمایشی از پیشرفت اقتصاد و مدرن شدن تلقی شده است [۲۶]. از آنجا که تناسبی بین کرایه و توان مالی متقاضیان این مساکن وجود نداشت معمولاً از یارانه اجاره استفاده می‌شد. علی‌رغم یارانه‌های زیاد،

۱. تاریخ مرجع مورد استفاده نویسنده مقاله ۱۹۸۶ و تاریخ انتشار مقاله فوق ۱۹۹۴ است.



در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ رفتاری رایج بود. در حقیقت سیاست زمین اغلب گول‌زننده و ساده به نظر می‌رسید؛ به این صورت که اگر مناطق آلونک‌نشین رشد کردند خیلی ساده باید آنها را از منطقه بیرون‌رانند و آلونک را تخریب کرد [۷]. به‌علاوه این سیاست قادر نبود درک کند که این پدیده نمایندهٔ بخش وسیعی از ذخیرهٔ سرمایه‌های ضعیف است.

تخریب جسورانهٔ مناطق آلونک‌نشین در حال حاضر امری غیرعادی و نامرسوم است، مگر در مواردی که این نواحی در شرایط نامساعدی برای بهبود در آینده قرار داشته باشند. پروژه‌های قدیمی زمین و خدمات با نگرشی از نوع «نیازهای اساسی» بر حداقلی از سرپناه که می‌توانند طی زمان بهبود یابند استوار بود. پروژه‌های نمونه‌وار (تیپ) از این نوع عبارت‌اند از: تأمین زمین اجاره‌ای، زیرساختها برای مرتبط کردن مناطق، شبکه‌های ارتباطی، تسهیلات (آب، لوله‌کشی، فاضلاب، جاده، برق) طراحی شده برای استفادهٔ جمعی، خانه‌سازی تا حد سفت‌کاری (بدون نازک‌کاری) از چهار دیواری تا ساختمان کامل و بالاخره تسهیلات خدماتی دیگری چون مدرسه، درمانگاه، مراکز عمومی، هزینهٔ قطعه‌بندی، حصارها و سرانجام مصالح ساختمانی [۳۳].

اگرچه طرحهای «زمین. (سایت) و خدمات» یکی از اقدامات و استراتژیهای قابل توجه در جهت بهبود سرپناه در کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه ارزیابی شده. اما به دلیل اینکه به هر حال جزو ساخت‌وسازهای جدید بوده‌اند در بهترین حالت اکثر ساکنان کم‌درآمد کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه امیدي به دستیابی به آنها ندارند. از طرف دیگر، پروژه‌های «بهبود تدریجی»

خانه‌سازی عمومی با مسائلی چون خالی ماندن مسکن، ناکافی بودن زیرساختها، گرانی کرایه‌ها و یا عدم تعجاس و سازگاری فرهنگی ساکنان با ساخت‌وسازها همراه بوده است [۷]. در اینجا نمونه‌هایی از این نوع را ذکر می‌کنیم. در جاکارتا خانه‌هایی در نواحی حاشیه و حومه ساخته شده بود که ساکنان آنها را نظامیان و کارمندان تشکیل می‌دادند. اگرچه تعدادی از واحدها برای فروش عمومی نیز عرضه شد ولی این واحدها هم گران تمام می‌شد و هم جاذبهٔ محدودی داشتند. یکی از نکات منفی این خانه‌های بلندمرتبه بیگانگی بود که ساکنان جاکارتا در این شیوهٔ زندگی احساس می‌کردند. نکتهٔ دیگر اینکه این نواحی از نظر فرصتهای شغلی دارای محدودیت بودند و دیگر اینکه خوداشتغالیهایی مانند خرید و فروش مواد غذایی و یا بافندگی در این منازل ممنوع و امکان‌ناپذیر بود [۱۹]. در بانکوک نیز آپارتمانهای بزرگی که در مجموعه‌های چند طبقه در دههٔ ۱۹۷۰ توسط سازمان خانه‌سازی ملی ساخته شد، نه از نظر فرهنگی و نه از لحاظ مالی تطابقی با گروههای مورد نظر نداشت و در واقع انتقال غیرقانونی این آپارتمانها به روشی عادی تبدیل شد. به دلیل کیفیت نامرغوب ساختمان‌سازی و نگهداری تعداد زیادی از این مجموعه‌ها که توسط سازمانهای ملی خانه‌سازی به‌وجود آمدند امروزه از طرف همین سازمانها به‌عنوان نواحی بالقوه مخروبه و آلونک‌نشین طبقه‌بندی شده‌اند [۱۶].

دربارهٔ سیاستهای حکومتها در مورد آلونک‌نشینی و بی‌سرپناهان نکتهٔ مهم این است که حکومتها و دولتها گاهی وجود این نوع شبه مسکن را نادیده می‌گیرند و یا آنها را از خدمات عمومی و بهداشتی محروم می‌کنند. تخریب این نوع مسکن

تاکنون توجه ناچیزی به امکان تعمیر و نوسازی خانه‌های مخروبه و آلودگی مناطق مرکزی کلانشهرهای در حال توسعه شده است. برای مثال در ساثوپولو شهری که قریب سه میلیون نفر در این اماکن در شرایط فلاکت‌باری زندگی می‌کنند تا همین اواخر هیچ برنامه بهبود تدریجی اجرا نشده است. چندین طرح کوچک آزمایشی با ابتکار و سرپرستی کلیسای کاتولیک اجرا شده که یکی از آنها مجموعه‌ای است در مرکز شهر که شصت خانوار را شامل می‌شود [۲۲]. استقرار این ساختمانهای مخروبه در مرکز شهر مشکلاتی چند را فراهم آورده است، مخصوصاً در ارتباط با اقتصاد بازار یعنی در متنی که افزایش قیمت زمین گرایشی به سمت مراکز شهرها دارد و این به معنای آن است که این مناطق ارزش و ظرفیت توسعه دوباره را دارا هستند. شتاب فراگرد تجاری شدن و مرغوب شدن زمینهای مرکزی شهر یکی از تهدیدهای بالقوه علیه فقیران ساکن در مراکز شهری است که اغلب به اخراج این افراد به مناطق حلی آباد حاشیه شهر منجر می‌شود. حکومتها و دولتها به ندرت برای جلوگیری از این جریان وارد عمل می‌شوند.

فعالیهایی از نوع نوسازی و توسعه دوباره مناطق درون شهری نه از طریق بخش خصوصی و نه دولتی در تأمین راه‌حلی برای این فقر با موفقیت قسری نبوده است. جالبترین درسی که از این وضعیت باید گرفت آن است که اثرهای این پدیده در تمام فعالیتهای نوگردانی و توسعه درون شهری قابل توجه خواهد بود، چه در مورد بخش خصوصی و انگیزه آشکار دلالی و چه در مورد بخش دولتی و توجه واقعی‌اش در مورد مسکن و

کسه مسکنی بر خانه‌های غیرقانونی موجود و فقیرترین است در موفقیت‌های برای تأمین و تولید سرپناه این گروه قرار دارد. طرحها و پروژههای بهبود تدریجی، دارای هدفهای زیر هستند: بهبود زیرساختها در کل از قبیل آب لوله‌کشی، فاضلاب، جمع‌آوری زباله‌های درشت، راهها، و پیاده‌روها. همچنین پاره‌ای از تضمینات اجاره‌زمین در جهت بهبود نسبی آلودگی‌نشینی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

با وجود اینکه کلکته یکی از فقیرترین شهرهای دنیاست با اجرای یکی از وسیعترین طرحهای بهبود تدریجی، در خلال سالهای ۱۹۸۰ پیشرفتهای قابل توجهی در جهت رفع کمبودها به دست آورده است. تحت سرپرستی سازمان توسعه کلانشهر کلکته، اقداماتی چون ساختن راهها، برق‌رسانی، لوله‌کشی، فاضلاب و آبریزگاه سازی، موجب بهبود شرایط زندگی جمعیتی قریب به دو میلیون نفر شده است [۱۰].

برنامه بهبود کامپونگ<sup>۱</sup> (KIP) در جناکارنا به عنوان یکی از موفقترین طرحهای بهبود تدریجی، در سطح جهان شناخته شده است که موجب بهبود وضعیت بیش از پانصد کامپونگ و تأمین خدمات اساسی برای جمعیتی قریب به ۳۸ میلیون نفر شده است [۱۹]. فلسفه اصلی این پروژه خیلی ساده است: بهبود تدریجی حتی جزئی و حاشیه‌ای در سطح حداقل زندگی و در سطح هر چه وسیعتر ساکنان. به دلیل طولانی مدت بودن زمان KIP امکان بررسی و مطالعه نتایج وسیع آن وجود دارد و در کل این مطالعات گویای این واقعیت است که پروژه محرک سرمایه‌گذاری خصوصی قابل توجهی در بهبود مسکن ساکنان و افزایش ارزش املاک بوده است [۱۹].

شرایط زندگی فقیران و بالاخره حالتی که صاحبان این امکان خود به سازماندهی و توسعه دوباره اقدام کنند [۲۳].

طرحها و برنامه‌های «زمین و خدمات» و «بهبود تدریجی» نسبت به اقدامات گذشته به صورت غیرقابل بحثی در بهبود سرپناه عمومی مؤثر بوده است. این تجربیات به طور کلی در تغییر دیدگاههای سیاستگذاران و نهادهای عمومی و متقاعد کردن آنها به اینکه ساختن مساکن با استاندارد بالا و یارانه‌ای و یا گران قیمت فقط نمادی از شکست اجتماعی است، مؤثر بوده است<sup>۱</sup> [۹]. از اینها گذشته پروژه‌های نوع جدید نقشی کلیدی در آشکارکردن موانع مهم کارایی بازار دارند از قبیل گرانی بیش از حد احراز شرایط ساختمان سازی، تداخل بخشهایی از حقوق مالکیت سنتی و مدرن و بالاخره پیچیده تر کردن آنها از طریق تلفیق این مقررات با قوانین و مقررات وام گرفته و وارداتی و دست و پاگیر زمین. در ارزیابی این پروژه‌ها یکی از نکات مهم و قابل توجه این است که اغلب اینها حاصل همکاریهای (نهادهای) مالی دو جانبه و یا بین‌المللی هستند، از این رو امکان دسترسی به سرمایه خارجی تسهیلاتی از قبیل طراحی، قابل اجرا بودن و ساختن واحدهای مسکونی را برای خانواده‌های کم درآمد فراهم می‌کند. با همه اینها تقاضاها در سطح جهان نسبت به عرضه فوق‌العاده بالاتر هستند (در حقیقت کل منابع سرمایه‌ای قابل دسترسی و قابل حصول از تمام نهادهای بین‌المللی برای تأمین نیازهای سرمایه‌گذاری شهری به تنهایی حتی برای یک کشور مانند برزیل یا هندوستان کافی نخواهد بود) [۹].

آخرین استراتژی که تحت عنوان «استراتژی تواناسازی» نام‌گذاری شده است بر این اندیشه

استوار است که حکومتها و دولتها به مثابه «توانمندساز» در خدمت بخش خانه‌سازی وارد عمل شوند و به جای عرضه مستقیم مسکن به ایسای نقش مؤثری در ایجاد تسهیلات ساخت‌وسازهای جدید از طریق بخش خصوصی (هم رسمی و هم غیررسمی) بپردازند. مخصوصاً از طریق ایجاد محیطی مناسب و قانونمند و تضمین منابع مالی جهت خانه‌سازی [۳۱]. در حقیقت امروز این واقعیت پذیرفته شده است که حکومتها کاملاً در پاسخ به تقاضای مسکن از کارایی و سرعت کمتری در مقایسه با بخش خصوصی برخوردار هستند، اما می‌توانند نقش مهمی در رفع نارساییهای بازار ایفا کنند [۷]. اندیشه این است که حکومتهای محلی به منظور تسهیل خانه‌سازی توسط فقرا مقررات و ضوابط محلی را تغییر دهند. یکی دیگر از نقشهای مهم دولت ترفییب و تشویق فن‌آوری مناسب ساختمان‌سازی (مانند دادن وام و حمایت فنی) در مقیاس تولیدکنندگان کوچک یا استفاده از مصالح محلی است.

#### تأمین آب

یکی از جدی‌ترین مشکلاتی که کلاتشهرهای کشورهای در حال توسعه با آن روبه‌رو هستند مسئله تأمین آب است. کمبود آب در بسیاری از شهرها به‌عنوان یک مشکل جدی وجود دارد. در حالی که بخش نسبتاً وسیعی از جمعیت شهرهای مکزیکویتی، ساووپولو و سنول (به ترتیب ۸۲ و ۹۵ و ۹۴ درصد) به آب لوله‌کشی دسترسی دارند دیگر شهرها از چنین امکانی برخوردار نیستند. در سانکوک فقط حدود ۶۶ درصد جمعیت آب

۱. به جای نمادی از نوسازی و پرمیو که دغدغه خاطر تعداد زیادی از دولتمردان و مدیران است.

لوله کشی دارند در حالی که این رقم برای کلکته و مانیل حدود ۵۰ درصد است. در کراچی فقط ۴۰ درصد جمعیت و آن هم روزی چند ساعت به آب لوله کشی دسترسی دارند. در بمبئی عرضه آب به نسبت تقاضا آن قدر کم است که دسترسی به آب بین دو تا هشت ساعت آن هم به نسبت مناطق، امکان پذیر است. در قاهره ۲۰ درصد جمعیت و اکثراً در حاشیه شهر از آب لوله کشی محروم هستند و از منابع جایگزین دیگری مانند چاه، کانال و چشمه های عمومی کمک می گیرند. در جاکارتا قریب نیمی از جمعیت از طریق تانکرها و مخازن متحرک تأمین آب می شوند آن هم با قیمتی تا سیزده برابر قیمت آب لوله کشی (نگاه کنید به مطالعات کلانشهرهای سازمان مسلسل ۱۹۹۰-۱۹۸۶).

برخلاف خانه سازی، حمل و نقل و دیگر مسائل شهری، مسئله تأمین آب به ویژگیهای خاص هر کلانشهر بستگی دارد مانند عوامل جغرافیایی، توپوگرافیک، آب و هوا و باران خیزی و بالاخره شرایط زمین شناسی. برای مثال کراچی در یکصد و شصت کیلومتری بزرگترین منبع زمینی آب یعنی رودخانه هندو قرار دارد [۱۸]. در بمبئی تأمین آب در مواقعی که بادها و بارانهای موسمی منطقه اقیانوس هند کافی نیستند به صورت بحران ظاهر می شود، مانند آنچه در سالهای ۱۹۶۶، ۱۹۷۲ اتفاق افتاد [۱۳]. شهر مدرس با مشکل مزمن کمبود آب روبه رو است. در سال ۱۹۸۱ به دنبال دو سال خشکسالی وضعیت تأمین آب چندان بحرانی شد که حکومت را به بحث انتقال شهر به سواحل رودخانه کاوری در یکصد و بیست و پنج کیلومتری به سمت جنوب واداشت [۱۷].

مکزیکوسیتی یکی از نمونه های بارز در مشکل

تأمین آب است. این شهر به دلیل استقرار در دره مجاور کوه و کمبود باران مجبور است آب خود را از طریق پمپ کردن از نواحی دورتر و پست تأمین کند آن هم با قیمتی روزبه روز گرانتر و حجم مورد نیاز فزاینده. پروژه های گران قیمتی مانند پروژه رودخانه «کو ترامال» دولت را قادر کرده است که به نیاز فزاینده شهر پاسخ گوید، نیازی که از بیست متر مکعب در ثانیه در سال ۱۹۶۰ به چهل و دو متر مکعب در ثانیه در سال ۱۹۷۶ و بالاخره به شصت متر مکعب در ثانیه در سال ۱۹۸۳ رسیده است. به این ترتیب افزایش تقاضا، مصرف سرانه را پایین آورد [۲۲]. اخیراً مقامات مجبور شده اند که پنجاه و پنج درصد بیشتر از مقدار آبی که سفره های زیرزمینی سالیانه از طریق باران دریافت می کنند را بهره برداری کنند. در همین حال به موازات خشک شدن منابع زیرزمینی آب، اراضی وسیعی در آب فرو می روند. در بعضی نقاط شهر، سالیانه سطح آب دوازده اینچ (۲۸٫۸ سانتیمتر) بالا می آید و از سوی دیگر درجه نمک آبهای زیرزمینی بیشتر می شود و هزینه های بالاتری را برای آماده سازی جذب می کند.

در حالی که عرضه آب در مکزیکوسیتی بالا رفته است این شهر فاقد یک سیستم کارآمد و مؤثر برای توزیع آب است، زیرا قریب سی درصد آبها هدر می روند. چکه کردن لوله ها و هدر رفتنهای بی حساب دیگر آب، شاید گویای این اسراف سرانه آب در حد سیصد لیتر در روز باشد که در حدود استاندارد مصرف سرانه در ایالات متحد است. کارخانه ها و واحدهای تجاری، مصرف کننده بیست و هشت درصد آب پایتخت هستند و برای هر متر مکعب ۶۲۰ پزوز (۲۱ سنت) می پردازند. مصرف کنندگان خانگی که پنجاه و هفت درصد

پرداخت هستند، خصوصاً در شرایطی که امکانات دیگر تأمین ناقص و گرانتر باشد (مانند خرید آب از سقاها). مشکلات مدیریتی در این باره این است که مشترکان متقاعد شوند که پرداخت حق استفاده معنایش دریافت خدمات بهتر است و پس‌ریزی بنیادهایی است که از نظر مالی هزینه‌های خدماتی مانند لوله‌کشی را مخصوصاً برای خانواده‌های کم‌درآمد تأمین کند.

یکی دیگر از مشکلات کلیدی مدیریتی توجه بیشتر به عملیات سرویس و نگهداری (مثل تعمیر لوله‌های سوراخ، تعویض کنترها، خراب) و استفاده حداکثر از تأسیسات موجود (رویگردی مدیریتی) برای کاهش نیاز به سرمایه‌گذاریهای جدید است. در مورد آخر می‌توان مثالهایی چند ذکر کرد. تدوین مقرراتی برای مشکل چکه کردن و خرابی لوله‌ها (قاهره، کراچی، جاکارتا و مانیل)، در حالی که این نوع اقدامات خیلی ساده هستند اما می‌توانند از این نظر اهمیت داشته باشند که آیا سرمایه‌گذاریهای انجام شده منافع مورد نظر را تأمین کرده‌اند یا خیر؟ اگرچه حل مشکلات از نظر فنی و فن‌آوری ساده است اما از جنبه‌های سازمانی حل این مشکلات حداقل در کلانشهرها مشکلتر و جدی‌تر است. زیرا سرویس و نگهداری مؤثر خود نیازمند شبکه‌ای وسیع از متخصصان و مهندسان برای تأمین، نگهداری و مراقبت دائمی است.

### حمل و نقل

شرایط حمل و نقل شهری کلانشهرهای مختلف، هم از لحاظ شدت مشکل و هم از لحاظ نحوه حل آن، به صورت گسترده‌ای از یکدیگر متمایز است. اما با این همه، رابطه‌هایی بین آنها وجود دارد. برای مثال اقدامات قابل توجهی برای بهبود راه‌بندانه‌های

مصرف‌کل را دارا هستند حداکثر یک دهم پرداخت می‌کنند و فقط چهل درصد مصرف‌کنندگان را می‌توان از نظر مصرف کنترل کرد یا مصرفشان را اندازه گرفت، و مقامات محلی تنها قادرند سی درصد کل هزینه‌هایی را که باید پرداخت شوند جمع‌آوری کنند (نگاه کنید به اکونومیست شماره ۲۹ سپتامبر ۱۹۹۰). بدیهی است که بدون بودجه، لوله‌های صدمه دیده را نمی‌توان تعمیر و یا تعویض کرد.

زمانی که تأمین آب به مشکل بزرگی تبدیل شود بخش عظیمی از منابع مالی را جذب می‌کند. قاهره برای هزینه پروژه بیست ساله افزایش ظرفیت تولید و توسعه شبکه توزیع در دست اقدام، رقمی حدود سه میلیارد (۲٫۹ میلیارد) دلار هزینه لازم دارد [۲۰]. در ساائوپولو نیز طبق برآوردها سالیانه حدود یکصد میلیون دلار لازم است تا بتوان کمبودها را رفع کرد و نیاز روزافزون را پاسخ گفت [۲۲].

در اکثر کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه منابع مالی کافی وجود ندارد، زیرا مقامات در ایجاد سیستم جامع تأمین هزینه‌ها موفق نیستند. شاید این ضعف ناشی از این تفکر و تلقی باشد که تأمین آب یکی از خدمات اجتماعی و پایه است و مصرف‌کننده چیزی به ازای آن نباید پردازد. روشن است که شکاف کمبود منابع تنها از راه‌های مالیاتی قابل پر کردن نیست. کمکهای بیرونی از قبیل مقامات و نهادهای عالی حکومتی و یا بین‌المللی (دو جانبه یا چند جانبه) ظاهراً در حال فزونی نیست. لاجرم روش خود تأمین هزینه‌ها، انتخابی عملی است زیرا مطالعات و مشاهدات حاکی از آن است که حتی خانواده‌های کم‌درآمد نیز برای خدمات اساسی مانند آب لوله‌کشی حاضر به

شدید در بانکوک و کلکته انجام شده اما نتایج آنها چندان چشمگیر نبوده است. می توان گفت که تنها استثنا در بین کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه مشول است که مشکلاتش در سطحی معتدل است و طرحهای مداخله جویانه اش (در مقابل سازوکار بازار) در حل مشکلات گسترده مانند محدودیت در مالکیت اتومبیل شخصی و سرمایه گذاری هنگفت در امر حمل و نقل عمومی مؤثر بوده است. استثنای دیگر مانیل است که گرفتار مشکلات ترافیک جدی و کندی حرکت ماشینهاست، در عین حال که روشهای رویارویی آن نیز خیلی محدود است.

راه‌بندان و کندی حرکت وسایل نقلیه در تعداد زیادی از کلانشهرها یک مشکل عمومی است. در مکزیکوسیتی سرعت حرکت در راهها و خیابانها به کمتر از شانزده کیلومتر در ساعت پرفت و آمد (نقطه اوج ترافیک) نزول کرده است [۲۱]. در مانیل سرعت حرکت در یک چهارم شبکه راههای بزرگ به کمتر از پانزده کیلومتر در ساعت رسیده است در حالی که سرعت حرکت در مناطق تجاری مرکزی و در ساعات اوج به ده کیلومتر و کمتر می‌رسد، یعنی فقط دو برابر سرعت پیاده‌ها [۱۲]. در بانکوک متوسط سرعت ترافیک سیزده کیلومتر در ساعت و یکی از کندترینها در سطح جهان است، به گونه‌ای که تعداد زیادی از مردم ناچار به تغییر رفتارهای خود شده‌اند؛ بعضیها مسیرهای سفر خود را تغییر داده، بعضیها مسکن و زمان کار خود را و بالاخره بعضیها از سفر روزانه دست شسته‌اند [۱۶].

تعداد اتومبیلهای شخصی در اکثر کلانشهرها با رشدی فوق‌العاده شدید همراه بوده است. برای مثال، در قاهره تعداد اتومبیلهای شخصی با رشدی هفده درصدی در سال همراه بوده است [۲۱]. علت

چنین رشدی هم روشن است و هم مشکل ویژه تعداد قابل توجهی از دیگر کلانشهرهاست. علی‌رغم توصیه‌های تکراری مطالعات حمل و نقل در قاهره در جهت اولویت مبرم حمل و نقل عمومی، اکثر سرمایه‌گذارها به سوی ساختن پل و پل هوایی هدایت شده که مورد استفاده اتومبیلهای شخصی است. یکی دیگر از عوامل مؤثر در این زمینه پرداخت یارانه برای سوخت اتومبیلهاست (قیمت بنزین پانزده پیاستر برای هر لیتر معادل نصف قیمت تمام شده است و با احتساب دو بار افزایش و رسیدن به قیمت سی پیاستر هنوز از قیمت بازار کمتر است) [۲۰]. به استثنای سنگاپور و هنگ کنگ تعداد کشورهایایی که استفاده از اتومبیل شخصی را محدود کرده‌اند اندک هستند. در اواسط دهه ۱۹۸۰ بانکوک سعی کرد با تعیین محدوده‌های ترافیک در مرکز شهر وارد عمل شود که با شکست روبه‌رو شد [۱۶]. در سال ۱۹۹۰ مکزیکوسیتی با ممنوع کردن یک روز در هفته برای اتومبیلهای شخصی مقرراتی وضع کرد که در ارزیابی کلی می‌توان آن را ناچیز و خیلی دیر هنگام توصیف کرد.

راه حل اساسی برای مشکل حمل و نقل در کلانشهرهای کشورهای جهان سوم همانا طرحهای گران‌قیمت است که در رأس آنها ساختن مترو قرار دارد. در بین سیزده کلانشهر مورد مطالعه در این گزارش تنها مانیل، مکزیکوسیتی، ساو پولو و مشول موفق به ساختن مترو شده‌اند، و اخیراً در قاهره و کلکته نیز مترو افتتاح شده است. ساختمان قطار هوایی بانکوک نیز پس از سالها تأخیر اخیراً شروع شده است و در همین حال شهرهای بمبئی، دهلی، جاکارتا و کراچی نیز شروع به اقداماتی در این زمینه کرده‌اند. مطالعات اخیر بانک جهانی

تقریباً دو برابر شده و از چهارده درصد به بیست و هفت درصد رسیده است [۲۰]. علی‌رغم اقدامات انجام شده برای جلوگیری از رشد فزاینده و کنترل این وسیله نقلیه غیرمجاز از طریق صدور مجوزهای مختلف، رفع این مشکل چندان آسان به نظر نمی‌رسد. برای نمونه در بانکوک در برابر چهار هزار و پانصد مینی‌بوس مجاز بین پنج تا ده هزار مینی‌بوس به صورت غیرمجاز کار می‌کنند.

حمل و نقل یکی از حوزه‌هایی است که با هزینه‌های محدود در زمینه مهندسی و مدیریت می‌توان تأثیر قابل توجهی در تخفیف مشکلات ترافیک به جای گذاشت. برای نمونه می‌توان به اقدامات زیر اشاره کرد: ساختن راههای کلیدی اتوبوس‌رو و یا اختصاص بعضی خطوط به اتوبوسها، گسترش و بهبود علائم و چراغهای راهنمایی و رانندگی، طرحهای تسهیل‌کننده رفت و آمدها در نواحی مرکزی (و یا حاشیه‌ای) شهر، ساختن خیابان اختصاصی برای عبور پیاده و غیره. علاوه بر اینها، قبل از این که کلانشهرها درگیر پروژه‌های مترو شوند شایسته است نخست راههای کم‌هزینه‌تر مانند سیستمهای ریلی سبک و یا ادامه خطوط آهن حومه‌ها را مطالعه کنند. همچنین برای توسعه وسایل حمل و نقل عمومی، شایسته است دولت‌ها در مقابله با ترافیک، مجموعه‌ای از قوانین و مقررات را نیز به کمک بگیرند. مثلاً تعیین نرخ برای اتومبیلها در مراکز شهر یعنی گرفتن عوارض از کسانی که می‌خواهند به نواحی مرکزی شهر سفر کنند [۳۴].

#### حفظ محیط زیست

تعداد زیادی از کلانشهرها از کمبودهای جدی در زمینه تأسیسات و امکانات فاضلاب، زباله‌های

حاکی از آن است که سیستمهای حمل و نقل سریع در بهبود جابه‌جایی مردم نقش مؤثری داشته است، با این حال برای مقابله با راه‌بندان و ترافیک سنگین در شهرهای مورد مطالعه کار زیادی انجام نشده است. همین مطالعات نشان می‌دهند که هزینه این طرحها فوق‌العاده زیاد است و هر کیلومتر آن بین پنجاه تا یکصد و شصت و پنج میلیون دلار هزینه در بر دارد [۳۴].

در کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه به اتوبوسهای حمل و نقل عمومی نیز توجه چندانی نشده است و اکثر آنها در حالی که بیش از اندازه شلوغ و پر هستند در حد نازلی نیز تعمیر و نگهداری می‌شوند. برای مثال در شهر قاهره هر اتوبوس روزانه دو هزار و یکصد نفر را جابه‌جا می‌کند [۲۰]. این در شرایطی است که حدود یک سوم ناوگان اتوبوسرانی این شهر روزانه از عرصه خدمات خارج است. این رقم برای جا‌کار تا به چهل درصد هم می‌رسد. در تعداد زیادی از کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه مینی‌بوس، میکرو بوس، تاکسیهای مسافرکشی دسته‌جمعی و دیگر شبه وسایل حمل و نقل عمومی، کمبود اتوبوسهای مناسب و استاندارد را جبران می‌کنند؟ برای مثال در مانیل وسایل نقلیه خصوصی (جیبیتی‌های کوچک) شیوه غالب حمل و نقل شهری را تشکیل می‌دهد. در مکزیکوسیتی رشد فوق‌العاده تاکسیهای جمعی بخصوص برای جابه‌جاییهای حاشیه شهر در سالهای اخیر چشمگیر بوده است. در قاهره در حالی که سهم حمل و نقل شهری دولتی بین سالهای ۱۹۸۳-۱۹۷۲ از هفتاد و سه درصد به چهل درصد رسیده است، سهم حمل و نقل غیررسمی از طریق میکرو بوس، اتوبوس و بالاخره تاکسیهای شخصی (غیرمجاز)

سائوپولو، بمبئی، مانیل، بانکوک، کلکته و سئول و آلودگی آب در داکا، دهلی، سئول، کراچی، بانکوک، مانیل و قاهره از نمونه‌های قابل ذکر هستند. علل و ریشه‌های آلودگی مختلف است. در پاره‌ای از شهرها آلودگی هوا ناشی از گاز اتومبیل و در پاره‌ای دیگر ناشی از آلودگیهای صنعتی است. در مورد آب نیز آلودگیها یا از صنایع نشئت می‌گیرند یا از خرابی سیستمهای فاضلاب ناشی می‌شوند.

تعدادی از کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه آلوده‌تر هستند و این ناشی از فن‌آوری و صنایع مختلف است، مثل ذرات سنگین ناشی از سوخت، فقدان کنترل آلودگی اتومبیلها، سرب، بنزین و بالاخره به دلیل فقدان یا سهل‌انگاری در کنترل محیط زیست. مکزیکو سیتی که به عنوان یکی از نمونه‌های آلودگی هوا شناخته شده دارای همه شرایط و ویژگیهای آلوده کننده هوست مانند: ارتفاع زیاد (مؤثر در تشدید و تراکم آلوده‌کننده‌هایی مانند CO، HC ناشی از اتومبیلها) که مردم را در مقابل اثرهای پاره‌ای از آلودگیها آسیب پذیرتر می‌کند. ارتفاع زیاد شهر و وجود کوههای اطراف و کمبود بادهایی که بتواند هوا را صاف کند از دیگر دلایل آلودگی این شهر هستند. سرانجام باید از تابش شدید آفتاب در دریاچه به مثابه یکی از عوامل کلیدی ایجاد مه‌دوده‌های فتوشیمیایی در این شهر نام برد.

کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه در مقایسه با کلانشهرهای کشورهای صنعتی در مقابله با آلودگی کمتر موفق بوده‌اند. در پاره‌ای موارد (مثل نظارت بر آلودگی) این مسئله ناشی از عدم دخالت دولت و یا ناکافی بودن فشار مردمی است که در معرض آلودگی قرار دارند. در مناطقی نیز که مقررات حفظ محیط زیست وضع شده است

جامد، آب (رودخانه و دریا) و هوای پاک رنج می‌برند. متأسفانه به دلیل ضعف در آمار و ارقام، ثبت شاخصها (ایستگاههای آلودگی سنج هوا)، پرداخت، و بالاخره تحقیقات، درک و اهمیت موضوع در سطحی پایین قرار دارد. اندک منابع و داده‌های قابل استفاده نیز پراکنده (نامرتب و ناقص) اند. برای نمونه شاخص جمعیت برخوردار از سیستمهای فاضلاب در شهرهای مختلف به قرار زیر است: مانیل یازده درصد جمعیت شهر (در خوشبینانه‌ترین حالت پس از اتمام طرح جامع فاضلاب به بیست درصد می‌رسد). هجده درصد در داکا، کمتر از بیست درصد در کراچی، سی درصد در دهلی، سی و سه درصد در مدرس، چهل درصد در جاکارتا، چهل و پنج درصد در کلکته، هشتاد درصد در مکزیکو سیتی و بالاخره هشتادوشش درصد در سئول [۱۰-۲۱].

در مورد درصد جمع‌آوری زباله‌های جامد شاخصها عبارت‌اند از: جاکارتا بیست و پنج درصد، کراچی سی و سه درصد، کلکته پنجاه و پنج درصد و بالاخره شهرهای مدرس، مانیل، مکزیکو سیتی و بانکوک بین هفتاد تا هشتاد درصد. در مورد سئول این شاخص به صددرصد می‌رسد [۱۰-۱۲] و در مورد داکا نیز درصد بالایی جمع‌آوری می‌شود، زیرا در این شهر به دلیل شدت فقر چیزی به نام زباله باقی نمی‌ماند.

اندازه‌گیری درصد آلوده‌کننده‌های آب و هوا وضعیت بدتری دارد، زیرا ایستگاههای اندازه‌گیری یا وجود ندارد و یا بسیار ناچیز است. این موضوع در سطح گسترده‌ای از جهان (یعنی توسط سازمان بهداشت جهانی) پذیرفته شده است که تعدادی از کلانشهرها از نظر آلودگی در وضعیت خطرناکی قرار دارند. آلودگی هوا در مکزیکو سیتی،



از اتومبیلهای قدیمی صورت گرفته است. شاید بتوان گفت که تاکنون هیچ کشوری در جهان مثل مکزیک به چنین اقدامی (اگرچه با موفقیت اندک) در راستای نوسازی و جایگزین کردن اتومبیلهای قدیمی دست نزده است. احتمالاً چنین برنامه‌هایی باید مورد توجه قرار گیرد چرا که در پایان قرن حاضر و آغاز قرن بیست و یکم هنوز قسمت اعظم ناوگان اتومبیلرانی را اتومبیلهای قدیمی تشکیل می‌دهند [۲۷].

از سوی دیگر در سائوپولو کنتر گاز اتومبیلها هنوز اختیاری و داوطلبانه است و بخش اصلی مبارزه حکومت بر علیه آلودگی هوا بر بالا بردن سطح آگاهیهای زیست محیطی مردم متمرکز شده است.

#### نهادهای مدیریت شهر

به‌طور عام کلانشهرها در حال رشد سریع جمعیتی و گسترش فعالیت‌های اقتصادی هستند و روشن است که هر دو توسعه دارای تبعات فضایی است که به نوبه خود مرزهای شهری را تغییر و گسترش می‌دهند و این به مفهوم گسترش فزاینده از مراکز به سوی مناطق اطراف کلانشهر است. مکزیکوسیتی یک نمونه برجسته از این فراگرد است. در خلال چند سال آینده بیش از نیمی از جمعیت کلانشهر مکزیکوسیتی از حوزه نفوذ شهر خارج شده و در حوزه نفوذ دولت مکزیک قرار می‌گیرد. از طرف دیگر نهاد قانونی واحد و مسئولی برای توسعه «منطقه کلانشهر» و تدوین استراتژی جامع مناسب آن وجود ندارد و مسائل و امور مهم، خارج از منطقه فدرال تصمیم‌گیری می‌شود اما بر منطقه کلانشهر وسیعاً تأثیر می‌گذارد و بالطبع منطقه فدرال در پاسخ به مشکلات، خود را بدون اختیار ناتوان حس می‌کند [۲۸].

به‌ندرت مورد حمایت و اجرا قرار می‌گیرد. برای مثال با وجود این که قانون ریختن آبهای صنعتی و آلوده را در نیل ممنوع کرده است ولی داده‌های باکتری‌نگاری و ویروس‌نگاری حاکی از فراوانی این آلوده‌کننده‌های فاضلابی در رودخانه نیل است. در مکزیکوسیتی قوانین و مقررات اصلی درباره زباله‌ها در سال ۱۹۴۰ وضع شده و پاره‌ای از تغییرات آن نیز به سال ۱۹۷۰ برمی‌گردد و جریمه‌های مترتب بر سرپیچی از مقررات و قوانین هیچ نسبتی با ارزش پول زمان حال ندارد (فوق‌العاده کم است) [۴].

استراتژی مکزیکو برای مقابله با آلودگی محیط زیست در دهه ۱۹۸۰ به اوج خود می‌رسد. در سال ۱۹۸۷ دولت به تدوین یک سلسله سیاست در مورد خروج گازهای آلوده‌کننده اتومبیلها دست زد (برای مثال اتومبیلهایی که بین سالهای ۱۹۷۷ و ۱۹۸۲ ساخته شده بودند باید به صورت مرتب مسورد آزمایش فنی کنترل گاز قرار گیرند و اتومبیلهای ساخته شده بعد از ۱۹۸۸ باید به سیستم کنترل آلودگی مجهز شوند و غیره...). تأثیر این اقدامات کند راضی‌کننده نبود. شرایط در ژانویه ۱۹۸۹ تقریباً به مراحل بحرانی خود رسید، زمانی که مقدار خطرناک اوزون مقامات دولتی را به اعلام برنامه هشت ماده‌ای واداشت. از جمله مفاد این برنامه تمدید تعطیلات مدارس تا یک ماه، خارج کردن اتومبیلهای آلوده‌کننده از جاده‌ها، کارت کنترل اگزوز برای کامیونها و غیره... در سال ۱۹۹۰ ممنوعیت یک روز کاری برای خروج اتومبیلها براساس رنگ کارت آنها اعمال شد و اخیراً برای کنترل بیشتر و جامع‌تر موتور اتومبیلها اقدامات جدی تری مانند سخت کردن اقدامات مربوط به بازرسی، کنترل استاندارد و جایگزین کردن پاره‌ای

نظارت شهرداریهای موجود و پراکندگی گسترده وظایف معنایش این است که حل مشکلات منطقه «مادر شهر» را نباید در سطح کوچکتر «مناطق» انتظار داشت. اما این نکته نیز حائز اهمیت است که نهاد و یا سازمان توسعه منطقه کلانشهر برای غصب وظایف دیگر نهادها به وجود نمی آید. در واقع وظیفه و عملکرد آن چیزی است که دیگر نهادها قادر به انجام آن نیستند، وظایفی چون طرح ریزی و تدوین استراتژی فضایی منطقه ای کلانشهر (البته نه با دخالت غالب دولت)، هماهنگ کردن سرمایه گذاریها، ترغیب توسعه اقتصادی (حمایت سیاسی قوی برای برنامه های زیرساختی اقتصادی که کارایی اقتصادی منطقه کلانشهر را افزایش دهد)، ایجاد کنش متقابل و وفاق بین سازمانهای موجود در جهت حل مشکلات منطقه ای و کسب چنین نگرشهایی و سرانجام پیدا کردن سازوکارهایی برای تعالی و تقویت راههای مشارکت عمومی.

### جمع بندی

روش معقول ارزیابی کارایی مدیریت کلانشهرها در کشورهای در حال توسعه در توانایی عرضه خدمات اصلی شهری به جمعیت فزاینده منطقه کلانشهر خلاصه می شود. اکثر کلانشهرها با کمبود این خدمات روبه رو هستند (به طور معمول بیش از پنجاه درصد جمعیت از بسیاری از خدمات اساسی محروم اند). ناتوانی کلانشهرها در حل کلیه

یکی از مسائل رشد کلانشهرها توسعه و پی ریزی نهادهای مناسب مدیریت و چارچوبهای آن است. شهرداریها به دلیل محدودیت حوزه اختیارات و مسئولیتهاشان و درگیری تمام وقت در حل مشکلات روزمره فعالیتهاى تأمین خدمات و مسائل مالی به خوبی قادر به انجام این مهم نیستند. در بسیاری از کلانشهرها نهادها و یا سازمانهای مسئول توسعه و برنامه ریزی «منطقه کلانشهر»<sup>۱</sup> تأسیس شده اند. اما در عمل این نهادهای ضعیف به وضع و حالتی کم خاصیت که حرفی برای گفتن ندارند دچار شده اند (مانند سازمان توسعه مادر شهر بمبئی - BMD، تراست بهبود وضع داکا - DIT، سازمان توسعه کراچی - KDA، کمیسیون مترومانیلا - MMC، سازمان متروپلین بانکوک - BMA) و یا در نهایت درگیر کارهای خدمات عمومی شده اند (مانند سازمان توسعه منطقه کلکته - CMDA سازمان توسعه دهلی - DDA). سایر کلانشهرها از جمله قاهره، مکزیکوسیتی، جاکارتا و سئول هم اصلاً دارای چنین نهادهایی نیستند. در مواردی هم جدال و درگیری بین نهادهای برنامه ریزی و شهرداریها وجود دارد که اغلب با غلبه شهرداریها همراه است (مثل وضعیت کراچی و بمبئی وجود دارد). و بالاخره در موارد دیگری خدمات کلیدی شهری جزو سرمایه گذاریها و مسئولیتهاى حکومتهاى مرکزی و یا ایالتی است و سازمانها و نهادهای منطقه کلانشهر در آن نقشی ندارند (مانند سئول، مانیل، بانکوک و جاکارتا).

اگر نقش نهاد برنامه ریزی و مدیریت به خوبی روشن باشد می توان آن را به عنوان سازوکاری مؤثر و کارا برای سامان بخشیدن به کلانشهرها مورد استفاده قرار داد. محدودیت قانونی حوزه

۱. منطقه کلانشهر فقط به تفسیمات گذشته و حال شهرداریها محدود نمی شود و دربرگیرنده تمام شهرکهای خودرو و برنامه ریزی شده اطراف کلانشهر نیز هست، زیرا در اصل آنها شاخه های واقعی مادر شهر هستند، اگرچه از نظر اداری و تفسیمات مملکتی متولیان دیگری دارند. م.

هستند) موفق نیستند؟ پاسخ به این سؤال به عوامل پیچیده و در هم تنیده‌ای مربوط می‌شود: نخست اینکه سیاستگذار اغلب با منافع موجود نخبگان شهری در هماهنگی است و سیاستهای شهری و اثرهای آن در چنین متنی رنگ می‌بازد و قادر به تغییر در توزیع رفاه نیست. همچنین عوامل نمایشی غرور و افتخار نیز مطرح هستند. برای مثال گرایش به ساختن آپارتمانهای مدرن قوی‌تر است تا عرضه خدمات عمومی با استاندارد پایین برای محلات (فقیر). همچنین است در مورد ساختن توالتهای مدرن به جای آبریزگاههای عمومی و نصب شیر آب (به مثابه نمادهای شکست). در مقابل این رفتارها و اقدامات، نکته بدیهی این است که تأمین خدمات سطح پایین برای اکثریت جمعیت کلانشهرها بیشتر غرورآفرین است تا عرضه خدماتی ایده‌آل برای تعداد کمی از مردم. یکی دیگر از دلایل عدم موفقیت این است که به کرات سیاستهای اجرا شده در دیگر شهرها مورد تقلید قرار گرفته [۱] و این در حالی است که اکثر سیاستگذاران و برنامه‌ریزان کشورهای در حال توسعه در اروپا یا آمریکا آموزش دیده‌اند و در تطبیق و سازگاری دانسته‌ها و راهبردهای خود با شرایط شهرهای کشورهای در حال توسعه مشکل دارند. و بالاخره باید از مشکلات و موانع جدی قانونی و نهادی نام برد. اقدامهای مؤثر و جدی ممکن است به موانع قانونی برخورد کند و با ملاحظات و محدودیتهای حکومت مرکزی مواجه شود. سرانجام به ضعف سازمانی شهرداریها (مانند تفکیک مسئولیتها بین بخشهای مختلف با کارکردهای ویژه) باید اشاره کرد که مانعی دیگر بر سر راه موفقیت سیاستهای شهری است.

زمینه‌های خوشبینانه‌ای در راستای استفاده از

مشکلات جهت خدمت‌رسانی شهری به جمعیت در حال رشد آنها چیزی دور از انتظار نیست. زیرا اساساً تعداد زیادی از آنها با رشد شدید و مداوم جمعیت روبه‌رو هستند. هم از دیدگاه مدیریتی و هم از لحاظ منابع، تأمین خدمات شهری در سطحی که بتواند پاسخگوی این رشد باشد کاری به‌غایت مشکل است و بالطبع کمبود عرضه خدمات، آهنگی فزاینده به خود گرفته است. از طرف دیگر اکثر کشورها و حتی آنهایی که رشد چشمگیر اقتصادی داشته‌اند مانند کره جنوبی در تأمین منابع مالی خدمات شهری با موانع و محدودیتهای اجتناب‌ناپذیری مواجه هستند. همچنین تلاشهای بهبود در روشهای درآمدزایی صور مختلفی داشته و بجز مواقعی که نظارت بین‌المللی (مثل بانک جهانی) در کار بوده سازوکارهای تأمین هزینه‌ها در حدی محدود مورد استفاده قرار گرفته است.

البته مشکلات تأمین خدمات شهری منحصر به کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه نیست و کلانشهرهای کشورهای توسعه‌یافته را نیز شامل می‌شود، خصوصاً در زمینه‌هایی مثل نگهداری و نوسازی زیرساختهای شهری. با در نظر گرفتن وزن و مقیاس مشکلات و موانع می‌توان گفت که تعداد زیادی از کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه پیشرفتهای قابل توجهی در اعتلای ظرفیت خود برای عرضه خدمات شهری به جمعیت (با رشدی شتابان) داشته‌اند.

سؤالی که مطرح است این است که چرا سیاستگذاران کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه در اعمال و اجرای سیاستهای مؤثر در زمینه‌هایی چون زمین شهری، خانه‌سازی، حمل و نقل و غیره (که در اداره بهتر رشد کلانشهرها مؤثر

بازار و حمایت‌های خودجوش تعدیل، مؤثرتر باشد تا اقداماتی از نوع ساختن شبه مراکز از پیش انتخاب شده با هزینه‌ها و سرمایه‌گذاریهای سنگین. سرانجام تأسیس سازمان و یا نهادی قانونی در مقیاس «منطقه کلانشهر» مسئولان را قادر خواهد ساخت تا بتوانند مشکلاتی را که حل آنها از مرزهای قوانین موجود فراتر می‌رود حل کنند. از نظر جغرافیایی مناطق وسیع «منطقه کلانشهر» ناگزیر باید به نیاز جمعیت فزاینده‌ای که در آن انباشته خواهد شد پاسخ گوید. در حالی که سازمان و یا نهاد قانونی مسئول توسعه منطقه کلانشهر می‌تواند کاراترین مرجع سامانده مشکلات رشد کلانشهر باشد، تجربه نشان داده است که موانعی جدی بر سر راه کارایی و همکاری هماهنگ این نهاد با ساختارهای دولتی حکومتی مستقر، چه در سطح حکومت‌های مرکزی و چه محلی، وجود دارد.

● *Mega-city management and innovation strategies : Regional view.* Ellen Brennan.

سیاست‌های مداخله‌جویانه جهت بهبود احتمالی وضع کلانشهرها و رفع مشکلات آنها وجود دارد. حمله مستقیم به مشکلات از طریق استفاده از استراتژیهای ضد آلودگی، و سیاست‌های روان کردن ترافیک که مورد آزمایش قرار گرفته است، می‌تواند نتایج خوبی داشته باشد. مشکلات هزینه‌های سرمایه‌ای را می‌توان به کمک روش‌های تأمین هزینه و پایین گرفتن استانداردها تخفیف داد. کارایی اقتصادی کلانشهرها را می‌توان با تعدیل مقررات دست‌وپاگیر و بهبود وضع ترافیک و تعدادی از خدمات عمومی اولویت‌دار بالا برد.

اگر هدف حفظ کارایی کلانشهر است بازسازی فضایی آنها باید در دستور کار قرار گیرد. اکثر کلانشهرها در حال پیگیری استراتژیهای فضایی (کالبدی) چند مرکزی هستند. اما سؤال اصلی این است که آیا گذار به مرحله چند مرکزی کردن شهرها از طریق سیاست‌های عمومی (دولتی) تسهیل می‌شود؟ ساختارهای فضایی چند مرکزی ممکن است به کمک سیاست‌های حساس نسبت به علایم

## مراجع

- Richardson. "Asian Mega-city Characteristics, Problems, and Policies". *International Regional Science Review* 12 (1989). no. 2 : 117-129.
- Dagh Watson SpA. *Waster Management and Resource Recovery in Mexico City*. UNDP Project GLO/8C/004. Milan, 1985.
- Doebele W. S. "Selected Issues in Urban Land Tenure." In H. B. Dunkerley, ed., *Urban Land Policy Issues and Opportunities*. World Bank Staff Working Paper, no. 283. Washington, D. C., 1978.
- Gilbert, Alan. "Land and Shelter in
- Brennan, Ellen M. "Comparing Mega-cities." paper prepared for the 1990 annual meeting of the Population Association of America. Toronto. 3-5 May 1990.
- . "Land and Housing Issues in Developing Countries." Paper prepared for the Population Committee Workshop on Urbanization, Migration, and Economic Development, National Research Council., National Academy of Sciences, Washington, D. C., 1990.
- Brennan, Ellen M., and Harry W.

in *Mega-Cities: Delhi*. Population Policy Paper, no. 6. New York : Department of International Economic and Social Affairs, 1986.

15. ——— . *Population Growth and Policies in Mega-Cities : Dhaka*. Population Policy Paper, no. 8. New York : Department of International Economic and Social Affairs, 1987.

16. ——— . *Population Growth and Policies in Mega-Cities : Bangkok*. Population Policy Paper, no. 10. New York : Department of International Economic and Social Affairs, 1987.

17. ——— . *Population Growth and Policies in Mega-Cities : Madras*. Population Policy Paper, no. 12. New York : Department of International Economic and Social Affairs, 1987.

18. ——— . *Population Growth and Policies in Mega-Cities : Karachi*. Population Policy Paper, no. 13. New York : Department of International Economic and Social Affairs, 1988.

19. ——— . *Population Growth and Policies in Mega-Cities : Jakarta*. Population Policy Paper, no. 18. New York : Department of International Economic and Social Affairs, 1989.

20. ——— . *Population Growth and Policies in Mega-Cities : Cairo*. Population Policy Paper, no. 33. New York : Department of International Economic and Social Affairs, 1990.

21. ——— . *Population Growth and Policies in Mega-Cities : Mexico City*. Population Policy Paper, no. 32. New York : Department of International Economic and Social Affairs, 1991.

Mega-cities: Some Critical Issues. "Paper Prepared for the Symposium on the Mega-city and the Future: Population Growth and Policy Responses. Tokyo, 22–25 October, 1990.

7. Mayo, S. S. Malpezzi, and D. J. Gross. "Shelter Strategies for the Urban Poor in Developing Countries." Paper prepared for the annual meeting of the American Real Estate and Urban Economics Association, New York, 1986.

8. PADCO, Inc., in association with Engineering Consultants Group and Sherif El-Hakim and Associates. *Final Report : The National Urban Policy Study*. Cairo, 1982.

9. Renaud, B. "Another Look at Housing Finance in Developing Countries." *Cities* (February 1987).

10. United Nation. *Population Growth and Policies in Mega-Cities : Calcutta*. Population Policy Paper, no. 1. New York: Department of International Economic and Social Affairs, 1986.

11. ——— . *Population Growth and Policies in Mega-Cities : Seoul*. Population Policy Paper, no. 4. New York: Department of International Economic and Social Affairs, 1986.

12. ——— . *Population Growth and Policies in Mega-Cities: Metro Manila*. Population Policy Paper, no. 5. New York: Department of International Economic and Social Affairs, 1986.

13. ——— . *Population Growth and Policies in Mega-Cities: Bombay*. Population Policy Paper, no. 6. New York L Department of International Economic and Social Affairs, 1986.

14. ——— . *Population Growth and Policies*

Albany, 5-7 April, 1990.

29. World Bank. "Seoul : The Impact of Government Policies." *The Urban Edge* 8 (1984), no. 9.

30. ————. *The Mexico City Region : Issues and Perspectives*. Special Sector Report. Washington, D. C., 1984.

31. ————. "Enabling Shelter Strategy Urged by U. N. Body." *The Urban Edge* 12 (1988), no. 8.

32. ————. "Debate over Land Registration Persists." *The Urban Edge* 13 (1989), no. 7.

33. ————. "FY89 Sector Review of Urban Development Operations: Reaching the Poor through Urban Operations." Washington, D. C., 1989.

34. ————. "Metros in Developing Cities - Are They Viable?" *The Urban Edge* 14 (1990), no. 1.

22. ————. *Population Growth and Policies in Mega-Cities : Sao Paulo*. New York : Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, 1993.

23. United Nations Center for Human Settlements. *Upgrading of Inner City Slums*. Nairobi. 1984.

24. ————. *Rehabilitation of Inner City Areas: Feasible Strategies*. Nairobi. 1986.

25. ————. "Analysis of Land Markets : Analysis and Synthesis Report." Draft synopsis, 1989.

26. ————. "Analysis and Synthesis Report". Revised draft. 1989.

27. Walsh, Michael P. "Motor Vehicle Emissions in Mexico: A Strategy for Progress." Paper prepared for the World Bank, 1989.

28. Ward, Peter M. "Mexico City." Paper Prepared for the Mega-cities of the Americas Conference, State University of New York at