



# مدرسان شریف

## فصل اول

### «تعاریف و مفاهیم پایه برنامه‌ریزی شهری»

#### تعریف شهر

عام‌ترین تعریف شهر عبارت است از مکانی برای اسکان گروهی انسان‌ها و محل فعالیت آنها. به عبارتی، شهر فقط ساختمان نیست، بلکه مکان انسان‌ها، گروه‌ها، سازمان‌های اجتماعی، خانواده‌ها و ... است. البته به دلیل ماهیت پیچیده شهر، تاکنون مفاهیم و تعاریف گسترده‌ای برای آن مطرح شده است. اما در اکثر تعاریف، سه جنبه اساسی مشترک است: ۱- گروه‌ها و طبقاتی که در شهر زندگی می‌کنند. ۲- سابقه و قدمت شهر که معرف تمدن انسانی است. ۳- شیوه سکونت که برگرفته از فرهنگ و اقتصاد شهر است.

در طول تاریخ تعاریف متعددی از شهر ارائه شده است که هر یک آن را از دیدگاه خاص خود تعریف می‌کنند. بدون شک ارائه یک تعریف جامع از شهر امری غیرممکن است که به دلیل ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به هم پیوسته‌ی شهر است. در زمینه‌ی چگونگی شکل‌گیری کانون‌های زیستی عواملی که شهر را تعریف کرده به طور عمده و کلی در سه دسته زیر مطرح می‌شوند:

۱- جهان‌بینی: چگونگی نحوه‌ی نگرش به جهان

۲- عامل اقتصادی: چگونگی تعریف مادی جهان

۳- اقلیم یا محیط: چگونگی تعریف‌های زیست‌محیطی جهان

در بسیاری از تعاریف، دو فعالیت عمده‌ی تجارت و خدمات را از ارکان اصلی شهرهای پیشرفته می‌دانند و جمعیت، ملاکی برای مشخص کردن شهر نیست. از نظر مکتب شیکاگو (رابرت پارک، ارنست برگس، رودریک مکنزی و...)، شهر همانند یک اندام زنده اجتماعی، محل اسکان طبیعی انسان متمدن است، از این رو می‌تواند یک سازمان محیطی را به وجود آورد. شهر تنها مجموعه‌ای کالبدی نیست، بلکه یک قلمرو منطقه روانی را تشکیل می‌دهد که شامل مجموعه‌ای از شیوه‌های کاربردی، نگرش‌های سازمان‌یافته و عواطف است. بنابراین شهر به طور همزمان دارای دو جنبه کالبدی و ماهیت انسانی است. از نظر مکتب شیکاگو، شهر ترکیبی از عناصر مادی (مدنیت) و غیرمادی (اخلاقی) است که بخش دوم مهم‌تر از بخش اول است. شهر عبارت است از ترکیب عوامل طبیعی، اجتماعی و محیط‌های ساخته‌شده توسط انسان که در آن جمعیت متخصص ساکن است. منظور از شهر، منطقه‌ای جغرافیایی است که دارای جمعیت مشخصی بوده، تراکم جمعیت در آن وجود دارد و افراد در آن به امور غیرکشاورزی اشتغال داشته باشند. نیازهای تعاملی افراد در به وجود آوردن شهرها مؤثرند. شهر پس از تشکیل، تأثیرات کلی بر شهروندان می‌گذارد.

به نظر ژان رمی، شهر دارای نظم و انسجام فرهنگی همراه با نوآوری و پیشرفت است. برای لوئیز ویرت، شهر سکونتگاه دائمی و نسبتاً بزرگ برای افرادی است که از نظر اجتماعی ناهمگون هستند. از نظر مولر لیر، شهر فضایی است که در آن می‌توان فعالیت‌های تخصصی انجام داد. سینبارت شهر را جایی می‌داند که افراد همدیگر را نمی‌شناسند. امیل دورکیم شهر را محل توسعه اطلاعات در یک منطقه اخلاقی می‌داند. پل سینجر منشأ پیدایش شهرها را وجود جامعه طبقاتی در انتقال مازاد تولید از روستا به شهر می‌داند.

شهر را می‌توان از جهات زیر مورد بررسی قرار داد:

**اقتصاد:** شهر محلی است که غالب فعالیت‌های آن صنعت و خدمات (فعالیت‌های غیرکشاورزی) باشد. حیات شهر بستگی به فعالیت اقتصادی کارخانه‌ها و مؤسسات زیربنایی دارد و شهروندان با فعالیت‌های تولیدی، خدماتی و تجاری به تولید و مبادله ثروت اقدام می‌کنند.

**جامعه‌شناسی:** شهر مکان کنش‌های اجتماعی در ابعاد مختلف و برای گروه‌های اجتماعی است. شهر بستر مطالعه‌ی پدیده‌ها و به عبارتی آزمایشگاه جامعه‌شناسی است. **جغرافیا:** جغرافیا را چهارراه علوم گفته‌اند. در چشم‌انداز جغرافیا، شهر ترکیبی فضایی از جمعیت‌ها و اشکال مختلف تعریف شده است و در مجموع یک کل را تشکیل می‌دهد. شهر در ارتباط با فضا، محیط و دیگر شهرها تعریف می‌شود و ساختی اجتماعی، سیاسی، اداری، فنی و فرهنگی دارد. به طور کلی جغرافیای شهری دربردارنده‌ی ابعاد اجتماعی، فضایی و طبیعی است.

**جمعیت‌شناسی:** شهر هسته‌ی جمعیت دائم و ثابت، ولی با معیارها و حجم‌های متفاوت است. به عنوان مثال در ایالات متحده هر ۲۵۰۰ نفر، در دانمارک هر ۲۵۰ نفر، در سوئد و فنلاند هر ۲۰۰۰ نفر، در یونان هر ۱۰۰۰۰ نفر و در ایران جمعیت بیش از ۵۰۰۰ نفر، یک شهر را تشکیل می‌دهند.

**کالبدی:** شهر جایی است که از یک نظم در طراحی و کالبد تبعیت می‌کند. این نظم را در سازمان فضایی شهر می‌توان ملاحظه کرد. **مساحت:** گاه شهر را براساس مساحتی که دارد نیز می‌توان تعریف کرد.

**فرهنگ:** زبان و ویژگی‌های رفتاری مشترک می‌تواند نشان‌دهنده وجود یک شهر باشد.

**سازمان سیاسی - اداری:** مهم‌ترین عامل تمایز شهر از روستا این است که در روستاها چارچوب سازمان‌یافته **اداری و سیاسی** وجود ندارد. **تکنولوژی:** شهر را محل تکنولوژی می‌دانند.

**اکولوژی:** شهر محصول غلبه انسان بر طبیعت است. انسان تلاش وسیعی در محیط طبیعی انجام داده تا آن را به شکل شهر درآورد.

**از نظر پروفیسور هوفر شهر محصول ارتباط میان شش جنبه زیر است:**

۱- ساخت اقتصادی (فعالیت غیرکشاورزی و تنوع فعالیت) ۲- ساختار اجتماعی (طبقات و گروه‌های اجتماعی متفاوت) ۳- ساخت کالبدی (نظم در طرح ساختمان‌ها و راه‌ها) ۴- موقعیت جغرافیایی ۵- موقعیت قانونی (قانون اساسی، دستگاه‌های حقوقی، محلات) ۶- حیات سیاسی روستاها می‌توانند پنج جنبه از شش جنبه فوق را داشته باشند ولی **حیات سیاسی** مختص شهر و وجه تمایز شهر از روستاست. امروزه شهر به عنوان نماد مرکز در روستاها و حومه است.

تعریف شهر از دیدگاه متخصصان علوم مختلف، متفاوت است و این گویای ماهیت پیچیده شهر است. **اسوالد اشنپنگلر** اعتقاد دارد که تاریخ جهان در واقع تاریخ شهرهاست. وی تکامل و زوال شهری را در مراحل زیر تعریف می‌کند:

شهرها همگی روستا بوده‌اند؛ سپس تبدیل به شهر شده‌اند؛ در اثر رشد سریع به جهان‌شهر تبدیل شده‌اند؛ در نهایت به سیر قهقرایی افتاده و دوران خودکشی شهر فرا می‌رسد.

به عقیده **لویی مامفورد** معنی فیزیکی یک شهر، محل ثبات، سرپناهی پایدار همراه با امکانات دائمی برای جمع شدن، مبادله و ذخیره‌سازی است و معنی اجتماعی شهر، تقسیم اجتماعی کار است که نه تنها در خدمت زندگی اقتصادی است، بلکه به کمک‌کننده‌ی فرایند فرهنگی نیز می‌باشد. مامفورد شش مرحله را برای توسعه‌ی شهر بیان کرده است. شهرها را براساس نظم و ترتیب اجتماعی در مقایسه با جنبه‌های فیزیکی تقسیم‌بندی کرده است:

۱- مرحله نوزاد شهری: در این مرحله، دهکده یا اجتماع روستایی مبتنی بر اقتصاد و کشاورزی است.

۲- پولیس: در این مرحله، شهر به صورت یک اجتماع با جنبه‌های شخصی و مکانیزاسیون است.

۳- مادرشهر: دلالت بر شهرهای خدماتی همانند پایتخت‌های ایالتی یا ناحیه‌ای دارد.

۴- مرحله کلان‌شهر: نشان‌دهنده مرحله‌ای قبل از زوال شهری است.

۵- مرحله تباه‌شهر: ویژگی مشهود این دوره، رکود تجاری، رکود قدرت نظامی و... است.

۶- مرحله مرده‌شهر: بدترین مرحله شهر است و مردم دسته‌دسته به روستاهای مجاور مهاجرت می‌کنند.

به طور کلی شهر دارای دو نقش اساسی است:

۱- مرکزیت: شهر مرکزی است که به جمعیت خود و اطراف خدمات می‌دهد.

۲- گرهی: شهر در یک منطقه به عنوان یک نقطه نقش بازی می‌کند.

از نظر قانون تقسیمات کشوری که در تیر سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید، شهر محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی مشخص واقع شده و از نظر بافت ساختمانی و... دارای تنوع و در زمینه خدمات شهری دارای خودکفایی بوده و کانون تبادل اقتصادی، سیاسی و فرهنگی است و بیش از ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت دارد. امروزه در ایران، شهر به مکانی اطلاق می‌شود که شهرداری داشته باشد. در سال ۱۳۳۵ به مکانی شهر گفته می‌شد که بیش از ۵۰۰۰ نفر جمعیت داشت. در سال ۱۳۴۵ مراکز شهرستان‌ها (با هر تعداد جمعیتی) و مکان‌هایی با بیش از ۵۰۰۰ نفر جمعیت را شهر می‌شناختند. ملاک ایجاد شهرداری و شهر شدن، حداقل ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت است. برای اینکه مکانی تبدیل به شهر شود، **وزارت کشور** پیشنهاد می‌دهد و **هیئت وزیران** تصویب می‌کند.

## دلایل ایجاد و پیدایش شهرها

ویژگی مشترک شهرها جمع کردن افراد در یک فضا برای برآوردن خواسته‌های مشترکشان است. تفاوت خواسته‌های مشترک افراد در طول تاریخ، سبب پیدایش نظریه‌های متفاوت درباره دلایل به وجود آمدن شهرها شده است. یکی از این خواسته‌های مشترک، **مذهب** بوده که باعث ایجاد شهرهای بسیاری شده است. یکی از نظریه‌های مهمی که در مورد علل پیدایش شهرها وجود دارد، نظریه **پل سینجر** است. وی معتقد است برای درک مسئله پیدایش شهر ابتدا باید تفاوت و رابطه شهر و روستا را بررسی کرد. روستا در ارتباط با طبیعت قرار دارد و به وسیله آن احتیاجات اولیه و معیشتی خود را تأمین می‌کند، بنابراین خودکفاست. شهر به عنوان طبقه حاکم، برای رفع نیازهای اولیه خود محتاج به روستاست. در این صورت شهر زمانی می‌تواند وجود داشته باشد که نیروهای تولیدی در روستا تا آن حد تکامل یابد که قادر باشد **مازاد تولید** داشته باشد، یعنی بیش از نیاز خود تولید کند. ولی تنها تولید مازاد کافی نیست، باید روابطی به وجود آید تا جریان انتقال مازاد مذکور را از روستا به شهر تضمین کند. به عقیده سینجر **وجود جامعه طبقاتی** موجب



تداوم انتقال مازاد از روستا به شهر می‌شود؛ اما مسئله اساسی، چگونگی پیدایش طبقه‌ای است که در تولید شرکت نکرده و حتی مازاد محصولی را هم که به وسیله بخش دیگر جامعه تولید شده، تصاحب می‌کند. سینجر نتیجه می‌گیرد که به تدریج جنگجوها ساکن قلعه‌ها شدند و طبقه‌ای را به وجود آوردند که در تولید شرکت نمی‌کرد، ولی مازاد محصول را تصاحب می‌کرد و وظیفه‌شان حفاظت از طبقات دیگر بود. در این زمان ساخت طبقات اجتماعی استحکام یافت و موجب انتقال تولید از روستا به شهر شده بود. سینجر می‌گوید: «بدین ترتیب منشأ پیدایش شهر، مترادف با پیدایش جامعه طبقاتی و در نتیجه حاصل آن است».

نظریه دیگر در مورد پیدایش شهرها نظریه **ابن خلدون** است. وی منشأ پیدایش شهرها را خصوصیات **تجمل خواهی بشر** و زندگی در ناز و نعمت می‌داند. از آنجایی که خواسته‌های ضروری مقدم بر نیازهای تجملی بشر است، بنابراین **بادیه‌نشینی** به منزله اصل و منشأ شهرها و مقدم بر شهرنشینی است. ابن خلدون توسعه شهر را وابسته به **دوام دولت** وقت می‌داند و می‌گوید که هرگاه دولت وقت سقوط کند، توسعه شهر محدود می‌شود و گاهی آن شهر از بین می‌رود مگر اینکه، دولت جدید به آن شهر توجه کند. هر دولت به دو دلیل احتیاج به ایجاد شهرها دارد: ۱- خصلت تجمل‌پرستی، آسایش و رفاه انسانی ۲- مقابله با دشمن.

**کلمه مثال ۱:** پل سینجر، چه عاملی را موجب تداوم انتقال مازاد تولید از روستا به شهر می‌داند؟

- (۱) جامعه مذهب‌یون (۲) جامعه‌ی صنعتگر (۳) جامعه طبقاتی (۴) جنگاوران

پاسخ: گزینه «۳» پل سینجر وجود جامعه‌ی طبقاتی را موجب تداوم انتقال مازاد تولید می‌داند.

## نظام (سیستم) شهری

**نظام (سیستم):** یک کل به هم پیوسته که دارای اجزاء و عناصری است و روابط حاکم در میان آنها در راستای عملکردهای خاصی است به عبارتی مجموعه‌ای از عناصر و اجزاء که بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند و با یکدیگر در ارتباط و تداخل هستند، ولی در جمع حکم واحد می‌یابند. همچنین می‌توان گفت مجموعه‌ای از عناصر به هم پیوسته و مرتبط هستند که در راستای رسیدن به یک هدف یا اهدافی مشخص مرتبط گشته و بر روی هم کلیتی واحد را تشکیل می‌دهند.

**لودویک فون برتالنی** تئوری سیستم‌ها را در سال ۱۹۵۶ براساس مفهوم کلیت واحد پایه‌گذاری کرد. این مفهوم ابتدا در روان‌شناسی و به خصوص در مکتب گشتالت پایه‌گذاری شد. مفهوم کلیت در نظریه سیستم‌ها مهم‌ترین خاصیت به شمار می‌رود. ساز و کار یک سیستم عبارتند از: ۱- فعالیت ۲- ارتباطات

سیستم‌ها همواره از رده‌بندی ساختاری یا رفتاری (فرم و عملکرد) برخوردارند. پیوندهای کنترلی بین عناصر یک سیستم از جمله مهم‌ترین ارتباطات است. **محیط سیستم:** مجموعه‌ای از عناصر و خواص که جزئی از سیستم نیستند، اما تغییر در آنها باعث تغییر در حالت سیستم می‌شود. امروزه در سیستم‌ها از دانش جدید به نام **سیبرنتیک** استفاده می‌شود. این دانش، نحوه ارتباط سیستم‌های پویا را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. سیبرنتیک دانشی است که در آن مکانیسم‌های ارتباطات، کنترل ماشین‌ها و حتی موجودات زنده بررسی شده و در واقع تحلیل سیستم‌ها و فهم ترکیب آنها، تأثیر متقابل و اشکال تنظیم آنها را بیان می‌کند.

نظریه عمومی سیستم‌ها ابتدا در دهه ۱۹۵۰ در آمریکا مطرح شد. این نظریه که به شناخت جوانب عام و مشترک پدیده‌های هستی نظر دارد، در واقع واکنشی علیه تخصصی شدن علوم و جزءنگری و برعکس، بر کل‌نگری و ارتباط میان‌رشته‌ای استوار است.

## تعریف سیستم‌های شهری

شهر همچون موجودی زنده است که همه عناصر آن در رابطه متقابل بوده و اجزای مختلف آن، پیکره اجتماعی و زنده آن را تشکیل می‌دهند. سیستم همانند یک دستگاه عصبی عمل می‌کند که اگر اختلالی وارد نظام زنده آن شود، به صورت خودکار عمل کرده و نظم جدید را برقرار می‌سازد. **برایان بری** جغرافیدان آمریکایی، واضع تئوری سیستم‌های شهری است. شهر در نگرش سیستمی به عنوان سیستم باز مطرح است. این سیستم به مجموعه‌ای از عناصر و اجزاء اطلاق می‌شود که در ارتباط با مناطق اطراف است.

هر سیستم از چند زیرسیستم تشکیل می‌شود، مثلاً محلات در شهر زیرسیستم محسوب می‌شوند. هر تغییری در سیستم بر زیرسیستم‌ها اثر می‌گذارد. پویایی سیستم‌های شهری از طریق میزان جابه‌جایی کالاها، خدمات، افکار و تحرکات جمعیتی میان شهرها، شهرک‌ها و حوزه‌های روستایی مشخص می‌شود. سلسله‌مراتب عملکردی از اصول اساسی تئوری سیستم‌ها به شمار می‌رود. سیستم شهری، سیستمی پویاست که در طول زمان در حال تغییر است و اساس شکل‌گیری آن شرایط تولید ناحیه‌ای (ناحیه محاط بر شهر) است و با توجه به تفاوت در نواحی مختلف، سیستم‌های شهری مختلفی ایجاد می‌شود.

**کلمه مثال ۲:** تئوری سیستم‌ها توسط ..... و تئوری سیستم‌های شهری توسط ..... مطرح شده است.

- (۱) برتالنی - برایان بری (۲) برایان بری - برتالنی (۳) برتالنی - برتالنی (۴) برایان بری - برایان بری

پاسخ: گزینه «۱» دقت شود تئوری سیستم‌ها توسط برتالنی، در سال ۱۹۵۶ مطرح شد و برایان بری حوزه‌ی این تئوری را در شهر بسط داد.

## پیش‌بینی برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی به شکل ویژه‌ی خود، محصول انقلاب ۱۹۱۷ شوروی بود که در سال ۱۹۱۸ با پروژه‌ی شبکه‌ی برق سراسری مسکو (گرلو) علنی شد، اما اصولاً برنامه‌ریزی در مفهوم امروزی خود، از اواخر قرن نوزدهم به منظور تسهیل و توجیه دخالت دولت‌ها در امور سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به وجود آمد. به همین دلیل فعالیت برنامه‌ریزی ابتدا به صورت برنامه‌ریزی دولتی شکل گرفت که ضرورتاً خصلتی اقتصادی، کلان، آمرانه و دیوسالارانه است. آغاز تفکر برنامه‌ریزی در ایران به سال ۱۳۱۶ بازمی‌گردد که در این سال هیئت وزیران به پیشنهاد اداره‌ی کل تجارت تأسیسات، شورای اقتصاد را تصویب کرد، اما آغاز رسمی برنامه‌ریزی در ایران از سال ۱۳۲۷ ه. ش و با تأسیس سازمان برنامه کلید خورد.

## تعاریف و مفاهیم برنامه‌ریزی (Planning)

برنامه‌ریزی عبارت از کوشش در جهت انتخاب بهترین برنامه‌ها برای رسیدن به هدف‌های مشخص است و ممکن است برنامه تا مرحله نهایی هدف پیش نرود، بلکه گام‌هایی در جهت رسیدن به آن باشد (عام‌ترین تعریف برنامه‌ریزی). برنامه‌ریزی فرایندی ذهنی، عملی و مجموعه‌ای از تصمیمات سنجیده است که براساس قیودات کمی، کیفی، زمانی و مکانی، شیوه دخالت انسان را در موضوعی مشخص بیان می‌کند.

به طور کلی برنامه‌ریزی، فرایندی برای نیل به **آینده‌ای مطلوب** است؛ یعنی می‌توان برای آینده‌های مختلف، تصور و انتخابی درست را مدنظر قرار داد و از بین راه‌های رسیدن به آنها دست به انتخاب زد، اثر تصمیمات را بررسی کرد و به ارزیابی پرداخت. برنامه‌ریزی در واقع فرایند تعیین اقدامات مناسب آتی را مورد توجه قرار می‌دهد و تلاش دارد که بر مبنای شناخت وضع موجود، موضوع را به تصمیم‌گیری، ارزیابی و انتخاب بهترین راه‌حل‌ها سوق دهد. برنامه‌ریزی هم حالت پیش‌بینی‌کننده و هم حالت واکنشی دارد، به عبارت دیگر گاهی برنامه‌ریزی به پیش‌بینی و ارائه راه‌حل‌ها می‌پردازد و گاهی درصدد پاسخ به مسائل موجود و نیازمند راه‌حل است. برنامه‌ریزی یک جریان است نه عملی منطقی یا یک سند تدوین‌شده، بنابراین یک امر مستمر است که دستیابی به اهداف را میسر می‌سازد.

## چهار خصلت فرایند برنامه‌ریزی عبارتند از:

- ۱- جریان و مداومت: برنامه‌ریزی همواره دارای مداومت است.
  - ۲- ارشاد و هدایتگری: برنامه‌ریزی همواره هادی طرح‌ها است.
  - ۳- هدف و درونگری: برنامه‌ریزی فعالیتی حساب‌شده و منطقی است که اهداف مشخص و از پیش اندیشیده‌شده دارد.
  - ۴- آینده‌نگری: جهت‌گیری به سوی آینده (صفت و مشخصه اصلی برنامه‌ریزی، آینده‌نگری است). برنامه‌ریزی عبارت از نظام تصمیم‌گیری برای تعیین خط‌مشی‌ها، کوشش برای انتخاب بهترین راهکار، جریان آگاهانه یا سلسله اقدام‌های مرتبط با یکدیگر، اندیشیدن و تنظیم پیشاپیش امور برای رسیدن به اهداف است.
- منظور از برنامه‌ریزی، تدوین سلسله تدابیر اجرایی و اقدام‌های عملی برای رسیدن به هدف یا اهداف معین، در زمان تعیین‌شده است. زمان مفهوم اصلی در برنامه‌ریزی و عامل اصلی استفاده از فضا است.

## تعاریف مختلف برنامه‌ریزی از دیدگاه نظریه‌پردازان

- سوزان فاین اشتاین:** برنامه‌ریزی فرایند تصمیم‌گیری عمومی و آینده‌نگری در جهت دست‌یافتن به اهداف مشخص است.
- مک کی:** برنامه‌ریزی یعنی خلق آینده.
- چدویک:** برنامه‌ریزی فرایندی درباره فکر کردن و جامه عمل پوشاندن به آن است.
- پیتر هال:** برنامه‌ریزی تهیه، توزیع، تخصیص عوامل و وسایل محدود، برای رسیدن به هدف‌های مطلوب، در حداقل زمان و با حداقل هزینه ممکن است.
- گودمن:** برنامه‌ریزی یک فعالیت عمومی است که برای انجام یک رشته عملیات منظم، در راستای دستیابی به یک هدف یا اهداف معین تدوین می‌شود.
- مک لوفین:** برنامه‌ریزی فرایندی مستمر است که با تشخیص اهداف اجتماعی، اقتصادی و تلاش برای درک آن‌ها، از طریق کنترل و هدایت متغیرها امکان دسترسی به اهداف را محقق می‌سازد.
- پیر ماسه:** برنامه‌ریزی مجموعه‌ای از اعمال هم‌ساز و به‌هم‌پیوسته است.
- جان فریدمن:** برنامه‌ریزی مجموعه اقداماتی است که بر پایه سیاست، شناخت را به عمل تزیق می‌کند و چیزی نو به جهان متصل می‌سازد (برنامه‌ریزی نوآورانه).
- فالودی:** برنامه‌ریزی یک روش علمی - هرچند ابتدایی - برای سیاست‌گذاری به منظور افزایش ارزش محیط زیست است.
- برنامه‌ریزی در مباحث اقتصادی در تخصیص منابع کمیاب و در مباحث اجتماعی، رسیدن به یک نوع ساماندهی اجتماعی است و هدف نهایی برنامه‌ریزی‌های اجتماعی و اقتصادی، بالا بردن سطح زندگی و رفاه اجتماعی است.
- نقطه حد بالای برنامه‌پذیری:** جایی است که اجرای برنامه از نظر اقتصادی مفید است، اما از لحاظ تکنیکی عملی نیست.
- نقطه حد پایین برنامه‌پذیری:** نقطه‌ای است که از نظر فنی عملی است، اما از نظر اقتصادی به صرفه نیست.
- چهار عنصر اساسی پیش‌بینی، روند گذشته، امکانات حال و احتمالات آینده از اجزای برنامه‌ریزی به شمار می‌روند. برنامه‌ریزی شامل یک رشته عملیات متوالی، متوازن و حرکتی مستمر و پویاست که در طول زمان، لازم است به روز شود.

کج مثال ۳: فالودی برنامه‌ریزی را یک ..... می‌داند.

(۱) روش عملی (۲) روش تجربی (۳) روش عام (۴) روش علمی

پاسخ: گزینه «۴» فالودی برنامه‌ریزی را یک روش علمی می‌داند.

### شقوق برنامه‌ریزی

- ۱- برنامه‌ریزی اصلاحی (تخصیصی): برای تخصیص منابع، ایجاد طرح و برنامه برای نوسازی، بهسازی فعالیت‌ها و منابع موجود اعمال می‌شود.
- ۲- برنامه‌ریزی ابداعی: برای به وجود آوردن پدیده‌ها و تغییرات نوین در نظام است.

### چهار سنت برنامه‌ریزی از دیدگاه جان فریدمن

- ۱- سنت اصلاح اجتماعی (سنت محوری): این سنت دارای سه لایه است؛ لایه اول با برنامه‌ریزی علم پایه در جامعه مرتبط است، لایه دوم با تکنیک‌های برنامه‌ریزی اجتماعی مأنوس است و لایه سوم که در جریان تکوینش به مقدار زیادی الهام‌بخش سنت اصلاح اجتماعی است، پراگماتیسم است. این سنت، بیانگر رویکرد کاهش مشکلات تفکرات لیبرالیسم است.
- ۲- سنت تحلیل سیاست: در جنگ جهانی دوم مورد آزمایش قرار گرفت؛ هدف از آن حفظ وضعیت موجود بود، ریشه در اقتصاد نئوکلاسیک داشت و زمینه‌های گوناگونی چون اداره عمومی، مهندسی، تحلیل سیستم‌ها، رفاه و انتخاب اجتماعی را به هم آمیخته است. در این سنت، برنامه‌ریزی شیوه‌ای عقلانی در حوزه تصمیم‌گیری سیاسی است.
- ۳- سنت یادگیری اجتماعی: بر تجربه‌گرایی اجتماعی و یادگیری به واسطه عمل تأکید دارد.
- ۴- سنت بسیج اجتماعی: ریشه در جامعه مدنی داشته و عمدتاً خارج از قلمرو کنترل دولت است. این سنت رادیکال است، زیرا از تحولات ساختاری در مقابل اصلاحات حمایت می‌کند. این سنت به جای هدایت اجتماعی به سمت دگرگونی اجتماعی جهت گرفته است (دگرگونی اجتماعی).

همه برنامه‌ها در ویژگی‌های زیر مشترک هستند:

- ۱- برنامه‌ها برای آینده تهیه می‌شوند. ۲- جهت دستیابی به هدف یا اهداف مشخصی طرح‌ریزی می‌شوند. ۳- برنامه‌ها دارای ابزاری برای رسیدن به هدف هستند. ۴- برنامه‌ها دارای هماهنگی و انسجام هستند (هم‌سازند).

متغیرهای برنامه‌ریزی عبارتند از:

- ۱- متدهای برنامه‌ریزی ۲- محیط برنامه‌ریزی ۳- سیستم برنامه‌ریزی (بالا به پایین، پایین به بالا و ...)

عناصر برنامه‌ریزی عبارت‌اند از:

- ۱- هدف (مهم‌ترین عنصر برنامه‌ریزی) ۲- زمان ۳- منابع ۴- اجرا

### اصطلاحات و واژه‌های برنامه و برنامه‌ریزی

- ۱- چشم‌انداز: تصویر آنچه می‌تواند به مثابه خواست، نتیجه‌ی غایی تصور شدنی باشد.
- ۲- هدف: هر برنامه‌ای اعم از جامع اجرایی، دارای مقصود و منظورهایی است. مقاصد کلی برنامه را اصطلاحاً اهداف کیفی یا کلی (Goals) می‌گویند. هر هدف کلی به هدف‌های جزئی‌تر تقسیم می‌شود که به آنها به ترتیب سلسله‌مراتب، هدف‌های کمی (objective) و هدف‌های عملیاتی (targets) می‌گویند. هدف عبارت است از مجموعه آرزوها و خواست‌های نهایی جامعه، اعم از اقتصادی یا اجتماعی و فرهنگی که از نظام ارزشی حاکم بر جامعه نشئت می‌گیرد.
- تفاوت هدف و آرمان: آرمان در برنامه‌ریزی یک کمال مطلوب است و باید به گونه‌ای کلی بیان شود، حال آنکه اهداف قابل دستیابی و سنجش‌پذیر هستند. آرمان‌ها و هدف‌ها معمولاً ماهیت اجتماعی - اقتصادی دارند.
- تفاوت اهداف و مقاصد: مقاصد از بررسی تجربی مسائل و مشکلات به دست می‌آید، حال آنکه هدف‌ها از مشاهده‌ی هدف‌های اصلی نخستین نشئت گرفته می‌شوند. ارزش مقاصد بیشتر در دستیابی به خوشان است تا برآورده ساختن هدف‌ها.
- وجه مشترک همه برنامه‌ها، تعیین اهداف کلان و زمان‌دار (عملیاتی) و همچنین فرضیات برنامه است.
- اهداف کلان: بیانیه‌ای است که در زمینه‌های کلی، وضعیت خاص آتی را تبیین می‌کند. این اهداف اساساً کلی و بسیار مجردند و می‌توان آنها را در مقولات بسیار وسیعی مانند مقولات اجتماعی، اقتصادی، زیباشناختی و ... قرار داد.
- اهداف زمان‌دار (عملیاتی): بیانیه‌ای است که وضعیت خاص آتی یک حوزه، موضع یا موضوع را - که باید در مدت زمان مشخص به دست آید - شرح می‌دهد. حتماً یکی از اساسی‌ترین وجوه اهداف عملیاتی، وابستگی به مرجع زمانی است. اهداف عملیاتی یا خرد نسبت به اهداف کلان خاص‌تر بوده و می‌توان آنها را در قالب طرح‌های عملی که قابلیت اجرا داشته باشند، تعریف کرد.
- اهداف کمی: دارای جنبه‌های قابل اندازه‌گیری است.
- اهداف کیفی: موجبات تغییر کیفیت‌ها را فراهم می‌کند.
- اهداف ذهنی: این اهداف قابلیت اندازه‌گیری مستقیم را ندارند. اهدافی مانند خوشبختی و بدبختی از این قبیل هستند.

**اهداف عینی:** اهدافی دست‌یافتنی هستند. برای مثال می‌توان به اهدافی چون رشد اقتصادی و فاکتورهای اقتصاد کلان اشاره کرد.  
**اهداف آشکار (بارز):** صریح، واضح، روشن و بی‌ابهام هستند.

**اهداف پنهان (مکتوم):** اهداف پنهان معمولاً از وضوح کمتری برخوردار هستند و اغلب ناخودآگاه دنبال می‌شوند.

۳- **استراتژی یا راهبرد:** برنامه‌ریزی نوعی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است. راهبردها آن دسته از تصمیماتی هستند که اهداف یک برنامه یا طرح را هماهنگ و راه‌های اصلی وصول به آنها را تعیین می‌کنند.

راهبردها گروهی از اقدامات هستند که راه‌گروهی و محتلمی را در درخت تصمیم‌سازی شکل می‌دهند. راهبردها مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های کلی است که راه رسیدن به هدف‌های نهایی را مشخص می‌کنند.

۴- **خط‌مشی:** دسته‌ای از تصمیمات بلندمدت که مبتنی بر اطلاعات، تفکر و تعمق است و موجبات دگرگونی را در بلندمدت فراهم می‌کند.

۵- **سیاست:** مجموعه‌ای از معیارها و تدابیر قانونی، فنی اجرایی، مالی، پولی و ... است که اتخاذ آنها موجبات و تسهیلات لازم برای تحقق هدف‌های برنامه را فراهم می‌سازد؛ فرمان، دستور و محتوای تصمیمات و اقداماتی است که منطبق بر قاعده‌ی منطقی «اگر پس» به انجام می‌رسد. سیاست‌ها همان ابزارهای دستیابی به اهداف عملیاتی هستند.

۶- **فعالیت‌ها:** عملیات مشخص برای نیل به هدف معینی است که در چارچوب برنامه انجام می‌شود.

۷- **فرض‌ها:** بیانی از وضعیت موجود و آتی است که زمینه‌های کالبدی، اجتماعی و اقتصادی را که در برنامه می‌تواند مدنظر قرار گیرد، شرح می‌دهد.

**کج مثال ۴:** نتایج غایی تصورشدنی به کدام یک از مفاهیم زیر اشاره دارد؟

(۱) آرمان (۲) اهداف (۳) مقاصد (۴) چشم‌انداز

پاسخ: گزینه «۴» نتیجه‌ی غایی تصورشدنی به مفهوم چشم‌انداز نزدیک است.

**کج مثال ۵:** وجه مشترک همه‌ی برنامه‌ها در چیست؟

(۱) تعیین اهداف (۲) تعیین اهداف کلان و عملیاتی و فرضیات  
(۳) فرضیات (۴) اهداف عملیاتی

پاسخ: گزینه «۲» وجه مشترک همه برنامه‌ها، تعیین اهداف کلان و زمان‌دار (عملیاتی) و همچنین فرضیات برنامه است.

**کج مثال ۶:** آن دسته از تصمیماتی که مبتنی بر اطلاعات، تفکر و تعمق اتخاذ می‌شود، به کدام مفهوم اشاره دارد؟

(۱) راهبرد (۲) تصمیم (۳) سیاست (۴) خط‌مشی

پاسخ: گزینه «۴» آن دسته از تصمیمات بلندمدت که مبتنی بر اطلاعات، تفکر و تعمق است و موجبات دگرگونی در بلندمدت را فراهم می‌کند، به مفهوم خط‌مشی اشاره می‌کند.

**کج مثال ۷:** کدام دسته از اهداف زیر قابلیت اندازه‌گیری مستقیم را ندارد؟

(۱) کیفی (۲) عینی (۳) ذهنی (۴) پنهان

پاسخ: گزینه «۳» اهداف ذهنی قابلیت اندازه‌گیری مستقیم را ندارند؛ اهدافی مانند خوشبختی و بدبختی از این قبیل هستند.

## برنامه، طرح و پروژه

**برنامه، نمایش منظم و رعایت سلسله‌مراتب فعالیت‌های مربوط به یکدیگر، برای نیل به هدفی مشخص است؛ تعهدی برای انجام برخی عملیات، به منظور تحقق هدف است و یک چارچوب روشمند پیشنهادی دارد.**

برنامه‌ریزی یک فرایند است و محصولی به نام برنامه دارد. برنامه دو بُعد دارد؛ بُعد فیزیکی (طرح نقشه) و بُعدی که در رابطه با برنامه‌ریزی است، تدبیر و اجرا. به طور کلی هر برنامه را می‌توان به دو نوع جامع و اجرایی تقسیم کرد. هر برنامه‌ی جامع، شامل برنامه‌های اجرایی و هر برنامه‌ی اجرایی، متشکل از طرح‌های متعدد است.

**طرح** عبارت است از مجموعه‌ای از عملیات و خدمات مشخص و همبسته که با هزینه‌ی معین در یک دوره‌ی زمانی و از قبل تعیین‌شده برای رسیدن به یک هدف انجام می‌گیرد. همچنین طرح عبارت از یک سلسله فعالیت‌های فنی و اجرایی برای رسیدن به هدفی مشخص است.

طرح محصول فرایند خلاقانه‌ای است که به اشکال مختلف بروز می‌کند. در واقع برنامه‌ای است که با رویکرد ساماندهی کیفیات محیطی تهیه می‌شود. هر طرح دارای چندین پروژه از لحاظ بودجه‌ای است.

پروژه مجموعه عملیاتی است که در یک زمان مشخص، با هدف مشخص و با صرف منابع معین، به منظور تولید انجام می‌پذیرد. پروژه را می‌توان چگونگی و محتوای به اجرا درآمدن برنامه یا دستور کاری دانست. پروژه ممکن است در جایی پروژه و در جایی دیگر طرح محسوب شود. رابطه‌ی زیر همواره در برنامه‌ریزی کشورهای اروپایی برقرار است:

فعالیت → پروژه و طرح → برنامه اجرایی → برنامه  
Activity → project → program → plan

به لحاظ سلسله‌مراتب، رابطه‌ی زیر در نظام برنامه‌ریزی ایران برقرار است:

فعالیت → طرح → برنامه اجرایی → برنامه جامع  
Activity → project → program → plan

در نظام بودجه‌ریزی ایران رابطه زیر برقرار است:

پروژه → برنامه → فعالیت → برنامه  
project → program → Activity → plan

برنامه‌ریزی از منظر اقتصادی - اجتماعی، مدت زمان اجرا، هدف، سطوح مکانی و فرایوشی (وسعت انجام) قابل دسته‌بندی است.

کج مثال ۸: کلیدواژه‌های خلاقیت، سلسله فعالیت‌های فنی - اجرایی و سلسله مراتب فعالیت برای نیل به هدف، به ترتیب به کدام مفاهیم برمی‌گردد؟

(۱) طرح - طرح - برنامه (۲) طرح - طرح - طرح (۳) طرح - برنامه - طرح (۴) طرح - برنامه - برنامه

پاسخ: گزینه «۱» دقت شود که سلسله فعالیت‌های فنی - اجرایی مربوط به طرح و فعالیت مربوط به برنامه است.

کج مثال ۹: ..... در واقع ..... است که با رویکرد ساماندهی کیفیات محیطی مطرح می‌گردد.

(۱) طرح - طرح (۲) طرح - برنامه‌ای (۳) برنامه - طرحی (۴) برنامه - برنامه‌ای

پاسخ: گزینه «۲» طرح در واقع برنامه‌ای است که با رویکرد ساماندهی کیفیات محیطی مطرح می‌گردد.

کج مثال ۱۰: کدام گزینه به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که در یک زمان مشخص با هدف مشخص و با صرف منابع معینی به منظور تولید انجام می‌پذیرد؟

(۱) طرح (۲) پروژه (۳) برنامه (۴) فعالیت

پاسخ: گزینه «۲» پروژه به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که در یک زمان مشخص با هدف مشخص و با صرف منابع معین به منظور تولید انجام می‌شود.

#### انواع برنامه‌ریزی در مقیاس تصمیم‌گیری

- ۱- برنامه‌ریزی راهبردی: فرایندی است که راه‌های اصلی و اساسی برای رسیدن به هدف را مشخص و ابزارهای لازم برای این مأموریت را فراهم کند (بلندمدت).
- ۲- برنامه‌ریزی تاکتیکی: وسیله‌ای برای مشخص کردن هدف‌های میان کار و انتخاب وسایل برای تحقق آنها، جهت رسیدن به هدف نهایی راهبردی است (میان‌مدت).
- ۳- برنامه‌ریزی عملیاتی (اجرایی): برداشتن گام‌های ویژه یا انجام اقداماتی برای انجام کارهایی جهت نیل به اهداف (کوتاه‌مدت) است.

#### انواع برنامه‌ریزی از نظر مدت زمان اجرا

- ۱ - بلندمدت (بالای ۱۰ سال) مانند سند چشم‌انداز. ۲ - میان‌مدت (۷ - ۳ سال و گاهی ۱۰ سال) مانند طرح جامع و تفصیلی. ۳ - کوتاه‌مدت (۲ - ۱ سال) (مانند بودجه مصوب سالیانه).

#### انواع برنامه‌ریزی از نظر وسعت انجام

- ۱ - جامع
- ۲ - غیرجامع

#### انواع برنامه‌ریزی از نظر هدف

- ۱ - توسعه
- ۲ - اقتصاد توسعه
- ۳ - کالبدی
- ۴ - ارشادی
- ۵ - اجباری
- ۶ - اقتصادی

#### انواع برنامه از نظر سطوح مکانی

- ۱ - ملی و کشوری
  - ۲ - منطقه‌ای (معمولاً استان)
  - ۳ - ناحیه‌ای (شهرستان)
  - ۴ - شهری
  - ۵ - روستایی
- به طور کلی هدف نهایی برنامه‌ریزی سطح ملی، استفاده کارآمد از منابع کمیاب، در روند دسترسی به رشد اقتصادی مطلوب و تأمین رفاه اجتماعی به طور اصولی و علمی است. برنامه‌ریزی ملی جنبه‌های صدرصد بخشی و اقتصادی دارد.

#### انواع برنامه‌ریزی از نظر مسائل اجتماعی - اقتصادی

- ۱ - برنامه‌ریزی کلان
- ۲ - برنامه‌ریزی بخشی
- ۳ - برنامه‌ریزی در سطوح خرد

برنامه‌ریزی کلان: عبارت از فرایند مطالعه، پیش‌بینی و تخصیص عوامل اساسی اقتصادی ملی در سطح کشور است.

برنامه‌ریزی جامع توسعه: تلفیقی از برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی و توسعه فضایی در جهت توسعه هماهنگ مناطق، از طریق تخصیص منابع اقتصادی بین بخش‌های اقتصادی و تخصیص مقیاس توسعه بین فعالیت‌های مختلف، با رعایت تقدم و تأخر فعالیت‌ها، در طول زمان است. هدف برنامه‌ریزی توسعه، استفاده از منابع بالفعل و بالقوه کشور، در جهت توسعه اقتصادی سریع است. در این نوع برنامه‌ریزی، دولت سهم تعیین‌کننده‌ای دارد. برنامه جامع توسعه، جمع‌بندی برنامه‌ریزی‌های بخشی است که به مسائل اقتصادی - اجتماعی می‌پردازد.

برنامه‌ریزی جامع: کامل‌ترین نوع برنامه‌ریزی محسوب می‌شود که گاهی آن را برنامه توسعه و عمران نیز می‌نامند و کلیه بخش‌های تولیدی و غیرتولیدی را شامل می‌شود و می‌تواند در سطح ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای تهیه گردد. مدت اجرای برنامه جامع معمولاً بین ۱۰ تا ۲۵ سال است.

برنامه‌ریزی بخشی: فرایند تنظیم روند تغییرات حال و آینده‌ی یک بخش معین اقتصادی و اجتماعی، در حیطه کار برنامه‌ریزی بخشی است.

برنامه‌ریزی اجتماعی: عبارت است از فرایند هدایت، جهت‌گیری و ایجاد هماهنگی در برنامه‌هایی که جنبه رشد و تعالی انسانی دارد یا موجبات بهزیستی انسان را فراهم می‌آورد. این برنامه‌ها عمدتاً در حوزه‌های فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، مسکن و... است.

برنامه‌ریزی اقتصادی: تلاش آگاهانه یک سازمان مرکزی برای تحت‌تأثیر قرار دادن، جهت دادن یا در مواردی حتی کنترل تغییراتی که در متغیرهای اصلی اقتصادی یک منطقه، در طول زمان و براساس اهداف از پیش تعیین‌شده صورت می‌گیرد. اساس برنامه‌ریزی اقتصادی در سه مفهوم تأثیر، جهت و کنترل خلاصه می‌شود. به عبارت دیگر، سند نوشته‌ای حاوی تصمیمات سیاسی دولت، در زمینه چگونگی تخصیص منابع بین فعالیت‌های مختلف، برای نیل به نرخ رشد اقتصادی طی دوره‌ای مشخص است.

برنامه‌ریزی انتظام‌دهنده یا تعدیلی: به منظور از بین بردن تضادهای موجود و ایجاد هماهنگی در یک نظام مورد استفاده قرار می‌گیرد. این برنامه‌ریزی سعی در افزایش کارایی نظام در طول زمان دارد. در قالب اقتصاد ملی، تنظیم برنامه‌های ماهانه در استفاده از منابع مالی و سیاست‌های پولی جزء برنامه‌های تعدیلی است.

برنامه‌ریزی بدعتی: بیشتر به توسعه و تحول کل نظام پرداخته و با معرفی اهداف جدید، سعی در ایجاد تغییر در مقیاس وسیع دارد. مرز بین برنامه‌ریزی بدعتی و تعدیلی کاملاً مشخص و جدا نیست.

برنامه‌ریزی اخباری: خطوط کلی را مشخص می‌کند و ماهیت تشویقی دارد.

برنامه‌ریزی ارشادی: خطوط هدایتی عمومی و توصیه‌ای را دربر می‌گیرد.

برنامه‌ریزی اختصاصی (تنظیمی): به هماهنگی و تعیین تضادها و تضمین کارایی عمل سیستم موجود، در طول زمان و در تطابق با خط‌مشی‌های در حال تغییر می‌پردازد. در محدوده اقتصاد ملی، این برنامه‌ریزی شامل تنظیم ماه به ماه اقتصاد، با استفاده از سیاست مالی و پولی است.

**کج مثال ۱۱:** در تعریف برنامه‌ریزی عملیاتی کدام گزینه صحیح است؟

(۱) فرایندی که راه‌های اصلی و اساسی برای رسیدن به هدف را مشخص می‌کند.

(۲) وسیله‌ای برای مشخص کردن هدف‌های میان کار است

(۳) برداشتن گام‌های ویژه یا انجام اقداماتی جهت نیل به اهداف کوتاه‌مدت است.

(۴) فرایندی است که ابزارهای لازم برای رسیدن به اهداف بلندمدت را فراهم می‌کند.

پاسخ: گزینه «۱» گزینه‌های ۱ و ۴ مربوط به برنامه‌ریزی راهبردی و گزینه ۲ مربوط به برنامه‌ریزی تاکتیکی است، بنابراین تنها گزینه ۳ صحیح است.

**کج مثال ۱۲:** در تقسیم‌بندی برنامه‌ریزی از نظر هدف کدام گزینه صحیح نیست؟

(۱) توسعه (۲) جامع (۳) ارشادی (۴) اقتصادی

پاسخ: گزینه «۲» برنامه‌ریزی جامع، جزء تقسیم‌بندی برنامه‌ریزی‌ها از نظر وسعت انجام است.

## برنامه‌ریزی شهری

برنامه‌ریزی شهری ساماندهی کالبدی - فضایی شهر است. آن را ساماندهی کاربری زمین برای تأمین یک محیط کالبدی شایسته‌ی زندگی مدنی سالم تعریف می‌کنند. برنامه‌ریزی شهری عبارت است از ساماندهی مکان‌ها و محیط‌های متفاوتی که باید شرایط رشد و توسعه‌ی زندگی جامعه را در تمام ابعاد مادی، معنوی و فرهنگی و در همه‌ی شکل‌بندی‌های فردی و اجتماعی فراهم کنند.

این امر در بسیاری از کشورها پیش از جنگ جهانی دوم و به ویژه پس از آن سابقه داشت، اما ریشه حرفه‌ای برنامه‌ریزی شهری را باید در آغاز قرن بیستم میلادی و به دنبال افت کیفیت‌های محیطی به‌ویژه بهداشت در شهر عصر صنعت، پاسخگویی به نارضایتی گسترده از نتایج سپردن سازوکار شهری به دست بازار آزاد و همچنین سر و سامان دادن به خرابی‌های ناشی از جنگ دانست.

برنامه‌ریزی شهری دانشی مستقل با ماهیت میان‌رشته‌ای است و در درجه اول با موضوعات عمومی سروکار دارد که به منافع گروه‌های مختلف اجتماعی مربوط می‌شود. اهداف کلان، خرد و همچنین وسایل دستیابی به آنها معمولاً در برنامه‌ریزی شهری بسیار نامعین و غیرقطعی هستند.



برنامه‌ریزان به ندرت تصمیم می‌گیرند و گزینه‌های مهم و توصیه‌هایی را برای اخذ تصمیم مسئولان فراهم می‌سازند. نتایج اغلب فعالیت‌های برنامه‌ریزی شهری پس از ۵ تا ۲۰ سال مشخص می‌شود که همین امر بازنگری و اصلاح در فعالیت‌ها را دشوار می‌کند.

چهار هدف اساسی یا کمال مطلوب هر طرح برنامه‌ریزی شهری عبارتند از: ۱- زیبایی ۲- آسایش ۳- محیط زیست ۴- سلامتی اصول اساسی برنامه‌ریزی شهری در چهار مقوله خلاصه می‌شود: ۱- عدالت ۲- کارایی ۳- کیفیت محیطی ۴- سرزندگی

### مفاهیم پایه در برنامه‌ریزی شهری

۱- قابلیت دسترسی: در شهرسازی، قابلیت دسترسی با دو مفهوم زمان و فاصله معنی می‌یابد که هزینه سفر، مصرف سوخت و... در آن دخیل هستند.  
۲- منظر مطلوب: مشخص‌ترین جنبه‌های زیبایی‌شناسی یک شهر، منظر آن است که از عواملی همچون ترکیب بناها، سیمای ساختمان‌ها، شکل فضاها و... تشکیل می‌شود.

### فرایند برنامه‌ریزی شهری

این فرایند در ابتدا توسط پاتریک گدس تشریح شد و شامل سه مرحله کلی است: ۱- شناخت ۲- تحلیل ۳- طرح. این فرایند تا دهه‌ی ۱۹۶۰ مورد استفاده بود، تا اینکه نگرش سیستمی به برنامه‌ریزی شهری وارد شد و فرایند برنامه‌ریزی شهری نوین، مبتنی بر تئوری تحلیل سیستم شکل گرفت. فرایند جدید براساس مدل سیستماتیک، شامل سه مرحله کلی است: ۱- تحلیل ۲- طرح ۳- سیاست.

### تعاریف و مفاهیم پایه طراحی شهری

در واقع می‌توان طراحی شهری را پلی بین برنامه‌ریزی شهری و معماری دانست؛ روند منطقی شکل دادن به فرم کالبدی شهر و ساماندهی توده و فضا و ایجاد محیط مطلوب، اساس کار طراحی شهری است.

طراحی شهری به دو مسئله مهم می‌پردازد: ۱- مسائل مربوط به کیفیت و چگونگی عملکرد شهر برای تأمین رفاه شهری ۲- توجه به خوشایندی یا کیفیت زیبایی‌شناسی است.

خیابان و میدان دو جزء اصلی طراحی شهری هستند. فضای شهری صحنه‌ای است که داستان زندگی جمعی در آن گشوده می‌شود و جزء جدایی‌ناپذیر ساختار فضای شهرسازی است. لازمی تبدیل یک فضای عمومی به فضای شهری، وقوع تعاملات اجتماعی و حضور حیات مدنی در یک فضا است. تباین عبارت است از: تفاوت در عین تشابه.

کلمه مثال ۱۳: در شهرسازی قابلیت دسترسی با کدام مفهوم یا مفاهیم معنی می‌یابد؟

- ۱) زمان و فاصله (۲) زمان و شکل (۳) صرفاً زمان (۴) صرفاً فاصله

پاسخ: گزینه «۱» در شهرسازی، قابلیت دسترسی با دو مفهوم زمان و فاصله معنی می‌یابد که هزینه سفر، مصرف سوخت و غیره در آن دخیل هستند.

کلمه مثال ۱۴: کدام یک از گزینه‌های زیر جزء اهداف اساسی برای هر طرح برنامه‌ریزی شهری نیست؟

- ۱) زیبایی (۲) محیط زیست (۳) جامعه (۴) سلامتی

پاسخ: گزینه «۳» چهار هدف اساسی یا کمال مطلوب هر طرح برنامه‌ریزی شهری عبارت‌اند از: زیبایی، سلامتی، محیط زیست و آسایش

## برنامه‌ریزی فضایی

انواع برنامه‌ریزی‌های فضایی به شرح زیر است:

### برنامه‌ریزی راهبردی

برای نخستین بار در سال ۱۹۶۰ موضوع بازنگری در الگوی طرح‌های جامع شهری از طرف وزارت مسکن انگلستان در دستور کار قرار گرفت. گزارش گروه مشاور برنامه‌ریزی در سال ۱۹۶۵ با عنوان آینده طرح‌های توسعه و عمران انتشار یافت که نظرات و تصمیمات آن مبتنی بر رویکرد سیستمی بود و به تصویب قانون برنامه‌ریزی شهری و روستایی در سال ۱۹۶۸ رسید. براساس این قانون، الگوی طرح‌های ساختاری به طور رسمی در انگلستان، جانشین الگوی طرح‌های جامع سنتی شد و از آن پس به سایر کشورهای جهان نیز راه یافت. در همین دوره، در کشور ایالات متحده شیوه جدیدی با عنوان برنامه‌ریزی استراتژیک (راهبردی) تدوین شد. از دهه ۱۹۶۰ به بعد، مفهوم مدیریت، رابطه تنگاتنگی با برنامه‌ریزی پیدا کرده است. طبق نظریه‌های جدید، مدیریت عبارت است از برنامه‌ریزی، ساماندهی، رهبری و کنترل. مدیریت راهبردی (استراتژیک) در اواسط دهه ۱۹۶۰ در کشور ایالات متحده آمریکا، ابتدا در قلمرو بخش خصوصی به کار گرفته شد. از دهه ۱۹۷۰ به عنوان دوران طلایی برنامه‌ریزی راهبردی یاد می‌کنند. از دهه ۱۹۸۰ به دلیل رکود اقتصادی، رقابت خارجی و کاهش یارانه‌ها در کشورهای غربی و به ویژه آمریکا، سازمان‌های غیرانتفاعی بخش عمومی را به استفاده از تکنیک‌های مدیریت سازمانی و برنامه‌ریزی‌های راهبردی، برای کسب درآمد، بهره‌وری در هزینه‌ها، رضایت و جلب حمایت مردم ترغیب کردند.

نکته: برنامه‌ریزی راهبردی طی دهه ۱۹۸۰ به ویژه توسط دولت تقویت شد که شامل تجزیه و تحلیل سوات (SWOT) می‌شد.

عناصر اصلی برنامه‌ریزی راهبردی عبارتند از: مشارکت، رفتار رقابتی، توسعه پایدار، انعطاف‌پذیری و حکومت محلی. در واقع مدیریت راهبردی از نیاز شرکت‌های بزرگ تولیدی و تجاری به حفظ بقای خود در شرایط نامن و متغیر اقتصادی نشئت می‌گرفت. به تعبیر دیگر، به کار گرفتن مدیریت راهبردی از طرف بخش خصوصی، بیانگر نوعی خردورزی و دورنگری جدید در شرایط پیچیده اقتصاد بازار است که با دخالت انبوهی از فعالیت‌های رقابتی پرخطر آینده و رخدادهای پیش‌بینی‌نشده در مقیاس جهانی مواجه است. در چنین شرایطی تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات بنگاه‌های اقتصادی نیاز به شناخت وسیع‌تری از قوانین بازی، رقابت اقتصادی و پیش‌بینی تحولات احتمالی و اتخاذ سیاست‌های مناسب در هر مرحله دارند.

این وضع مستلزم نوعی دورنگری، ایجاد همسویی و هماهنگی میان مراحل تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، مدیریت و اجراست که ضرورتاً به پیدایش نظریه‌ها و روش‌های جدید در برنامه‌ریزی و مدیریت منجر شده است. این رویکرد جدید ابتدا به عنوان مدیریت راهبردی شرکتی مطرح شد و سپس به عنوان برنامه‌ریزی راهبردی تعمیم پیدا کرد. اصطلاح «استراتژی» امروزه مفهوم بسیار گسترده‌ای در قلمرو مدیریت پیدا کرده است، به طوری که یکی از محققان برای آن پنج معنا قائل شده که عبارتند از: استراتژی به عنوان برنامه (plan)، تمهید (ploy)، الگو (pattern)، وضعیت (position) و دیدگاه (perspective). از نظر مبانی مدیریت استراتژیک، فرایند مدیریت شامل چهار مرحله کلیدی است که متفقاً موجب موفقیت اهداف یک سازمان یا شرکت می‌شوند: ۱- محیط اجرای برنامه ۲- استراتژی برنامه ۳- ساختار سازمانی ۴- ارتباطات سازمانی.

در چارچوب این تعریف، «استراتژی» عبارت است از مجموعه‌ای از رویه‌های بلندمدت که به وسیله مدیران برنامه در قالب اهداف، خدمات، سیاست‌ها و طرح‌های عملی ترسیم می‌شود. مراحل تصمیم‌گیری عبارتند از: ۱- تعریف و تشخیص مشکل ۲- جست‌وجوی راه‌حل‌ها ۳- ارزشیابی و گزینش ۴- اجرای تصمیم و بازنگری. فرایند برنامه‌ریزی راهبردی در کامل‌ترین شکل خود به شرح زیر است:

مرحله اول: تعیین و تدوین اهداف آینده (مهم‌ترین مرحله در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی).	مرحله دوم: شناخت اهداف و راهبردهای موجود
مرحله سوم: تجزیه و تحلیل شرایط محیطی	مرحله چهارم: تجزیه و تحلیل منابع و امکانات
مرحله پنجم: شناخت وضع موجود	مرحله ششم: تعیین تغییرات مورد لزوم در راهبردها
مرحله هفتم: تصمیم‌گیری در مورد راهبرد مطلوب	مرحله هشتم: اجرای راهبرد جدید
مرحله نهم: کنترل و سنجش راهبرد جدید در عمل	

انتقادهای وارد بر برنامه‌ریزی راهبردی در عرصه برنامه‌ریزی شهری، بیشتر ناشی از ورود بخش خصوصی به عرصه توسعه و عمران شهری است. از جمله مهم‌ترین انتقادات عبارتند از: ۱- ارجحیت اهداف اقتصادی به منافع اجتماعی، ۲- عدم انسجام ساختار حکومت‌ها، ۳- تشدید مشکلات زیست‌محیطی و تضعیف دموکراسی.

**کج مثال ۱۵: مهم‌ترین مرحله در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی کدام است؟**

- (۱) شناخت اهداف (۲) تدوین اهداف (۳) شناخت وضع موجود (۴) تجزیه و تحلیل

پاسخ: گزینه «۲» مهم‌ترین مرحله در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی (برخلاف برنامه‌ریزی سنتی) تدوین اهداف است.

### برنامه‌ریزی به عنوان تصمیم‌گیری

به دنبال پیدایش و رواج نظریه تصمیم در مدیریت در دهه ۱۹۶۰، برخی از متفکران برنامه‌ریزی نیز آن را در نظریه‌های مربوط به برنامه‌ریزی به کار گرفتند و براساس آن به انتقاد از برنامه‌ریزی آمرانه سنتی و دفاع از برنامه‌ریزی به عنوان یک فرایند تصمیم‌سازی پرداختند. **آندریاس فالودی**، یکی از نظریه‌پردازان پرنفوذ دانش برنامه‌ریزی در اوایل دهه ۱۹۷۰، می‌نویسد: «برنامه‌ریزی در واقع نوعی تصمیم گرفتن است، ولی در وضع موجود معمولاً نقش مقامات اداری و برنامه‌ریزان به صورت **ارباب - خدمتکار** درآمده است. در این رویکرد، برنامه‌ریزی به صورت برنامه‌ریزی ابزاری درمی‌آید که اولاً بر یک تصور آرمانی و غیرواقعی از قدرت مدیران مبتنی است، ثانیاً قبول این وضعیت که مدیران حق دارند اهداف را تعیین کنند، از پایه نادرست است و ثالثاً مدیریت از بالا به پایین، ناتوانی خود را در عمل نشان داده است».

### رویکرد سیستمی در برنامه‌ریزی

این روش که از دهه ۱۹۶۰ وارد برنامه‌ریزی شهری شد و تا دهه ۱۹۸۰ ادامه داشت و مبانی فکری و اجتماعی آن را نگرش سیستمی به جهان و مدیریت علمی سیستم‌ها تشکیل می‌داد. اهداف کلان این روش در بهسازی سیستم‌های اقتصادی - اجتماعی جوامع شهری، هدایت و نظارت سیستم‌ها خلاصه می‌شد. الگوی طرح‌های توسعه مبتنی بر این روش برنامه‌ریزی، **مدل‌سازی سیستم‌های شهری** و تهیه طرح‌های بلندمدت با مبانی **ساختاری - محلی** بود. در طول دو دهه ۶۰ و ۷۰ م، مجموعه نظریه‌ها و تجارب شهری و شهرسازی در کشورهای غربی، به رویکردی سیستمی در برنامه‌ریزی منتهی شد. محتوای اصلی و اهداف نهایی این رویکرد در مجموع به سمت دوری از برنامه‌ریزی جامع - عقلی، برنامه‌ریزی صرفاً کالبدی و پیگیری اهداف اقتصادی - اجتماعی، فرهنگی، تلفیق برنامه‌ریزی و مدیریت معطوف بوده است.

از دیدگاه نظریه سیستم‌ها، شهر یک سیستم اجتماعی پویا و باز است که در آن سه سطح حرکت مکانیکی، زیستی و اجتماعی درهم آمیخته و با انواع فرایست‌ها و زیرسیستم‌های متعدد در ارتباط است. بنابراین، شناخت شهر و تحولات آن محدود به عرصه‌های زیر می‌شود:

۱- شناخت و تحلیل عناصر اصلی (ساختاری) شهر ۲- شناخت و تحلیل ارتباطات اصلی شهر با سیستم‌های مرتبط دیگر ۳- تبدیل برنامه‌ریزی خطی به یک فرایند چرخه‌ای یکی از دستاوردهای نظریه عمومی سیستم‌ها استفاده از روش شبیه‌سازی و مدل‌سازی برای مطالعه سیستم‌ها و مداخله در آن‌هاست. در سال ۱۹۶۸ نظام طرح‌های ساختاری - محلی در انگلستان براساس رویکرد سیستمی به مرحله اجرا درآمد.

### برنامه‌ریزی فرایندی

موضوع برنامه‌ریزی فرایندی، نخستین بار در دهه ۱۹۷۰ با انتقاد از برنامه‌ریزی جامع و دفاع از برنامه‌ریزی راهبردی مطرح شد. در واقع تأکید رویکرد فرایندی بر آن است که برنامه‌ریزی راهبردی فقط تهیه طرح و برنامه نیست، بلکه فرایندی طولانی و مستمر است که اهداف و اندیشه‌ها را به مرحله اجرا درمی‌آورد و با ارزیابی نتایج، به اصلاح آن‌ها و تعریف اهداف جدید می‌پردازد. در برنامه‌ریزی فرایندی، پیوستگی و هماهنگی اقدامات مختلف در درازمدت، براساس سیاست‌های عمومی در نظر گرفته می‌شود و برنامه‌های اجرایی، در جریان عمل، با شرایط و تغییرات حاصله هماهنگ و منطبق می‌گردند. از این رو برنامه‌ریزی فرایندی به کسب اطلاعات تازه و روحیه تحلیل و تحقیق مداوم در روند برنامه‌ریزی و اجرا نیاز دارد.

### برنامه‌ریزی مشارکتی و دموکراتیک

برنامه‌ریزی دموکراتیک بر پایه اعتقاد به دموکراسی، کثرت‌گرایی و جامعه مدنی استوار است. از این دیدگاه، تصمیم‌گیری درباره توسعه و عمران شهر یا منطقه باید توسط همه کسانی انجام گیرد که در آن مؤثر و ذی‌نفع هستند و باید بر اساس عدالت، آزادی و حق انتخاب شهروندان استوار شود. برای تحقق این امر باید اختیارات برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری بیش از پیش به نهادهای اجتماعات محلی، نهادهای غیرحکومتی، شوراهای محلی، گروه‌های کارشناسی و مانند این‌ها واگذار شود. برنامه‌ریزی دموکراتیک با نگرش راهبردی و با تأکید بر دموکراسی، خرد جمعی، حفظ ارزش‌های بومی و محلی از دهه ۱۹۸۰ جایگزین برنامه‌ریزی سیستمی، برنامه‌ریزی جامع و تفصیلی شده است و اهداف کلان آن را تأمین توسعه پایدار، گسترش عدالت اجتماعی و تقویت مشارکت عمومی تشکیل می‌دهند. در این برنامه‌ریزی، الگوی طرح‌های توسعه مبتنی بر تبیین سلسله‌مراتب طرح‌ها، تهیه انواع طرح‌های کوتاه‌مدت محلی و طرح‌های موضعی طراحی شهری است.

### برنامه‌ریزی گام‌به‌گام

با توجه به نقایص و مشکلات برنامه‌ریزی جامع و عقلی، یکی از نظریه‌های مربوط به اصلاح شیوه برنامه‌ریزی، نظریه‌ای است که چارلز لیندبلوم به عنوان برنامه‌ریزی خردخرد و گام‌به‌گام مطرح کرد. مدافعان این نظریه، برخی به دلیل مشکلات نظری برنامه‌ریزی مثل نامعلوم بودن اهداف، راه‌ها و وسایل، این شیوه را تجویز می‌کنند و برخی دیگر به دلیل طرفداری از لیبرالیسم اقتصادی و بازار آزاد، استفاده از این شیوه را موافق با لیبرالیسم می‌دانند. به طور کلی در برنامه‌ریزی گام‌به‌گام توصیه می‌شود که به جای تعیین برنامه‌ها و سیاست‌های درازمدت، اهداف برنامه در مقاطع زمانی کوتاه‌مدت تعیین شود و در هر مرحله با توجه به تغییرات و شرایط، سیاست‌های مناسب اتخاذ گردد. به‌ویژه در موضوعات مشکل و پیچیده که نمی‌توان تصویر روشنی از آینده به دست آورد تنها راه، توسل به اقدامات خردخرد و تدریجی است. به نظر لیندبلوم تصمیم‌گیری در چنین شرایطی نوعی پیشروی گام‌به‌گام است که می‌توان آن را خزیدن به سمت آینده و به سمت ناشناخته‌ها توصیف کرد.

### برنامه‌ریزی حمایتی

برنامه‌ریزی حمایتی یا وکالتی ابتدا توسط پل دیویدوف در سال ۱۹۶۵ در آمریکا مطرح شد. این جریان در آغاز برای مبارزه با تبعیض نژادی در شهرهای آمریکا و دفاع از مردم فقیر و محرومان شکل گرفت، بنابراین نمی‌توان آن را به عنوان یک الگوی برنامه‌ریزی به حساب آورد. با وجود این اندیشه، برنامه‌ریزی حمایتی شهر به سمت وظایف اجتماعی و عدالت‌طلبی در توسعه و عمران جلب شد. این جریان همبستگی با برنامه‌ریزی عدالت‌خواه، که به طور همزمان در جامعه آمریکا مطرح شده است، نزدیکی دارد.

### برنامه‌ریزی پاسخگو

شین مک کونل در کتاب نظریه‌های برنامه‌ریزی ۱۹۸۱ پس از نقد و ارزیابی نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری، نظریه برنامه‌ریزی پاسخگو را به عنوان یک نظریه هنجاری و راهگشا برای آینده برنامه‌ریزی شهری مطرح ساخته است. منظور از برنامه‌ریزی پاسخگو این است که فرایند تصمیم‌سازی در برنامه‌ریزی باید در برابر نیازهای مردمی که تحت تأثیر اجرای برنامه‌ها قرار دارند، پاسخگو و مسئول باشد. بدیهی است که این نوع برنامه‌ریزی بدون خواست و تمایل نیروهای سیاسی حاکم بر جامعه نمی‌تواند وجود داشته باشد. از این نظر برنامه‌ریزی شهری ناگزیر با ساختار و حقوق سیاسی جامعه، نقش احزاب، دموکراسی، مشارکت مردم، نقش دولت مرکزی و دولت‌های محلی ارتباط پیدا می‌کند. از طرف دیگر، برنامه‌ریزی شهری ارتباط تنگاتنگی با موازین اخلاقی مثل عدالت و حقوق شهروندان دارد، به همین دلیل برنامه‌ریزی پاسخگو باید در کنار نظریه‌های علمی و فنی توجه بیشتری به نظریه‌های سیاسی و اخلاقی نشان دهد.

برنامه‌ریزی فیزیکی عبارت است از نظام منطقه‌بندی و کاربری زمین، تأمین حمل و نقل، مسکن و تسهیلات عمومی.

برنامه‌ریزی فضایی یعنی نحوه توزیع و سازمان‌یابی انسان و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین برای حفظ تعادل و هماهنگی بین جمعیت و تأسیسات اجتماعی و اقتصادی. به عبارت دیگر تخصیص بهینه فضا به فعالیت‌های مختلف بر اساس قابلیت‌های مناطق، در دوره زمانی معین است. در مطالعه آمایش سرزمین از تکنیک‌های برنامه‌ریزی فضایی استفاده می‌شود.

تفاوت بین برنامه‌ریزی فضایی و فیزیکی، توجه به مسئله جمعیت و اشتغال در برنامه‌ریزی فضایی است. تفاوت بین برنامه‌ریزی فضایی و بخشی، پرداختن به مسئله مکان و حرکات جمعیتی در برنامه‌ریزی فضایی است. در برنامه‌ریزی فضایی، ساماندهی فعالیت‌های مختلف در فضا با هدف حصول بالاترین کارایی مطرح می‌شود ولی در برنامه‌ریزی آمایشی، ساماندهی فعالیت‌های مختلف در فضا به منظور بهینه کردن روابط انسان، فضا و فعالیت‌هاست. فضا مجموعه‌ای از کالبد و محتوای ظرف مشترک طبیعت، انسان و فعالیت‌های اوست. فضا مفهوم گسترده و کلی از یک منطقه را بیان می‌کند، در حالی که قلمرو، بیشتر مفهوم فاصله بین مثلاً دو روستا را می‌رساند. فضا بیشتر مفهومی انسانی دارد و پاسخ‌گوی محیط طبیعی یا فیزیکی و فرهنگی است. هدف از برنامه‌ریزی فضایی، شناخت منابع سرزمین و چگونگی بهره‌برداری از این منابع همراه با پیش‌بینی وضعیت آینده استقرار مطلوب انسان به منظور رشد متوازن و مطلوب اقتصادی در پهنه سرزمین است.

### نکات مهم:

- ۱- برنامه‌ریزی فضایی چند بُعدی و چند هدفی است.
- ۲- آمایش سرزمین، بُعد فضایی برنامه‌ریزی ملی است.
- ۳- برنامه‌ریزی ملی دارای ماهیت بخشی (اجتماعی - اقتصادی) است.
- ۴- برنامه‌ریزی آمایش سرزمین دارای ماهیت بخشی - فضایی است.
- ۵- برنامه‌ریزی منطقه‌ای دارای ماهیت فضایی است.
- ۶- برنامه‌ریزی ناحیه‌ای دارای ماهیت فضایی - کالبدی است.
- ۷- برنامه‌ریزی شهری دارای ماهیت کالبدی است.
- ۸- برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و منطقه‌ای در حیطه برنامه‌ریزی فضایی قرار می‌گیرند.
- ۹- پایین‌ترین سطح از سلسله‌مراتب فضایی در مقوله برنامه‌ریزی، روستاست.

### مثال ۱۶: مبانی نظری برنامه‌ریزی گام‌به‌گام به کدام یک از مبانی نظری زیر نزدیک است؟

- (۱) سوسیالیسم (۲) لیبرالیسم (۳) سوسیال-دموکرات (۴) نئولیبرالیسم

پاسخ: گزینه «۲» برخی از مدافعان برنامه‌ریزی گام‌به‌گام به دلیل طرفداری از لیبرالیسم و بازار آزاد، استفاده از این شیوه را موافق با لیبرالیسم می‌دانند.

### مثال ۱۷: کدام برنامه‌ریزی در دهه‌ی ۶۰ به منظور مبارزه با تبعیض نژادی در آمریکا مطرح شد؟

- (۱) برنامه‌ریزی حمایتی (۲) وکالتی (۳) پاسخ‌گو (۴) برنامه‌ریزی حمایتی و وکالتی

پاسخ: گزینه «۲» برنامه‌ریزی وکالتی در دهه ۶۰ توسط دیویدوف به منظور مبارزه با تبعیض نژادی مطرح شد.

### مثال ۱۸: برنامه‌ریزی ساختاری در چه دهه‌ای و در کجا مطرح شد؟

- (۱) ۱۹۸۰- انگلستان (۲) ۱۹۸۰- آمریکا (۳) ۱۹۶۰- انگلستان (۴) ۱۹۶۰- آمریکا

پاسخ: گزینه «۳» برنامه‌ریزی ساختاری در ۱۹۶۰ در انگلستان و برنامه‌ریزی راهبردی در ۱۹۸۰-۱۹۷۰ در آمریکا مطرح می‌شود.

## پیشینه برنامه‌ریزی در جهان

برنامه‌ریزی در ابتدا در شوروی و پس از انقلاب ۱۹۱۷ مورد توجه قرار گرفت و به طور علنی از سال ۱۹۱۸، با پروژه برق سراسری مسکو به نام گرلو، به کار گرفته شد.

نظام برنامه‌ریزی در کشورهای شرقی با ابعاد کلی آغاز شد و سپس به دولت‌های محلی و بخش‌های اقتصادی و مؤسسات گسترش پیدا کرد (از بالا به پایین)، اما در کشورهای غربی ابتدا از واحدهای کوچک شروع شد و سپس در ابعاد وسیع‌تر گسترش یافت و به سطح منطقه‌ای و ملی رسیده است (از پایین به بالا).

برنامه‌ریزی در اروپا، از اوایل قرن بیستم و به خصوص با پیدایش بحران بزرگ (۱۹۳۳-۱۹۲۹)، به تدریج پا به عرصه حیات گذاشت. اغلب کشورها به ویژه کشورهای توسعه‌نیافته، بعد از جنگ جهانی دوم به برنامه‌ریزی اقتصادی روی آوردند.

### پیشینه برنامه‌ریزی در ایران

ایده برنامه‌ریزی در ایران از زمان امیرکبیر و به سال ۱۳۱۶ برمی‌گردد. در این سال هیئت وزیران به پیشنهاد اداره کل تجارت، تأسیس شورای اقتصاد را تصویب کردند و با تأسیس سازمان برنامه در سال ۱۳۲۷، برنامه‌ریزی رسماً در ایران آغاز شد.



# مدرسایان شریف

## فصل هشتم

### «برنامه‌ریزی مسکن»

#### مقدمه

مسکن مکانی فیزیکی است و به عنوان سرپناه، نیاز اولیه و اساسی خانوار محسوب می‌شود. مفهوم مسکن علاوه بر مکان فیزیکی، کل محیط مسکونی را نیز دربرمی‌گیرد که شامل کلیه خدمات و تسهیلات ضروری مورد نیاز برای بهتر زیستن خانواده از جمله طرح‌های اشتغال، آموزش و بهداشت افراد است و باید حق تصرف نسبتاً طولانی و مطمئن برای استفاده‌کننده آن فراهم باشد.

خاصیت ناهمگنی، بادوامی و غیرقابل انتقال بودن مسکن از مکانی به مکان دیگر، موجب متمایز شدن آن از سایر کالاهای اقتصادی شده است. خواص مزبور به علاوه ابعاد اجتماعی مسکن باعث شده است که مسکن دارای سه نقش متفاوت باشد: ۱- به عنوان سرپناه ۲- به عنوان مکانی برای امنیت اجتماعی و اقتصادی خانوار ۳- به عنوان یک نوع دارایی.

این نقش‌ها مستلزم برخوردی چندبعدی با پدیده مسکن است.

در دومین اجلاس اسکان بشر (۱۹۹۶) که در استانبول برگزار شد، مسکن مناسب چنین تعریف شده است: «سرپناه مناسب تنها به معنای وجود یک سقف بالای سر هر شخص نیست؛ سرپناه مناسب یعنی آسایش مناسب، فضای مناسب، دسترسی فیزیکی و امنیتی مناسب، امنیت مالکیت، پایداری و دوام سازه‌ای، روشنایی، تهویه و سیستم گرمایی مناسب، زیرساخت‌های اولیه مناسب از قبیل آبرسانی، بهداشت و آموزش، دفع زباله، کیفیت مناسب زیست‌محیطی، عوامل بهداشتی مناسب، مکان مناسب و قابل دسترسی از نظر کار و تسهیلات اولیه که همه این موارد باید با توجه به استطاعت مردم تأمین شود.»

اهمیت مسکن در زندگی افراد جامعه از ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و محیطی قابل بحث است. کارکردهای اصلی مسکن علاوه بر نقش آن به عنوان سرپناه، فراهم آوردن شرایط مطلوب به منظور تحقق فعالیت‌های اساسی خانواده است. یکی از پیامدهای مثبت این امر، ثبات و همبستگی خانواده است. مسکن بر مشارکت خانواده نیز مؤثر است و طرح‌های مسکن با ایجاد حس تعلق شهروندی می‌توانند شکاف در بافت اجتماعی را به حداقل برسانند. مسکن در ثبات اقتصادی خانواده نیز نقش اساسی دارد؛ زیرا مسکن در مفهوم جدید امروزی به عنوان نوعی سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد، دارای مفهوم اقتصادی است. علاوه بر این مسکن پس از تأمین نیاز ضروری و اولیه خانواده، به صورت پسانداز تبدیل به سرمایه می‌شود و منابع اقتصادی ویژه‌ای برای ساکنان آن ایجاد می‌کند.

عوامل و اجزای مؤثر بر مسکن عبارتند از: ۱- زمین ۲- مصالح ۳- نیروی انسانی ۴- سرمایه ۵- مدیریت ۶- تکنولوژی ۷- قوانین و مقررات تعیین‌کننده‌ترین عامل در تأمین مسکن، عامل زمین است. در بُعد اقتصادی بارزترین دیدگاه، نگرش به زمین به عنوان یک کالا است که عوامل اقتصادی عرضه و تقاضا بر آن حاکم می‌شود. در نتیجه این دیدگاه، بورس‌بازی را باید به عنوان یک مسئله جدی مدنظر قرار داد. قیمت زمین حدود نیمی از هزینه تمام‌شده مسکن را شامل می‌شود. براساس برخی نظریات دیگر، سهم قیمت زمین مربوط به هر واحد مسکونی ۴۰ درصد و سهم بنا ۶۰ درصد کل قیمت زمین است.

لزوم دخالت در تأمین مسکن به دلایلی مربوط می‌شود که ناشی از عدم تکافوی بازار آزاد جهت تأمین میزان مطلوب مسکن است. اهم این دلایل به طور خلاصه عبارتند از:

۱- مسکن، ضروری‌ترین نیاز انسان ۲- مسئله زمین ۳- کمبود منابع مالی بلندمدت ۴- منابع جنبی ۵- لزوم برنامه‌ریزی ۶- ماهیت پس‌ماندگی بخش مسکن ۷- توزیع نادرست درآمد در جامعه ۸- رشد سریع جمعیت و بالا بودن میزان مهاجرت‌ها ۹- تأثیر بر رشد اقتصادی ۱۰- کنترل بازار زمین و مسکن ابزارهای دولت برای دخالت در امور مسکن عبارتند از:

۱- پول: دخالت بودجه‌ای دولت، تنظیم سیاست‌های پولی کشور، حمایت از متقاضیان

۲- زمین: افزایش تراکم‌های ساختمانی شهری، ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای زمین، اجرای طرح‌های آماده‌سازی

۳- وضع قوانین: بدون مداخله دولت، تجهیزات عمومی حیاتی از قبیل پارک، فضاهای باز و تجهیزات و تأسیسات زیربنایی و خدمات شهری که بخش خصوصی نمی‌تواند در قالب انگیزه‌های اقتصادی خود تولید کند، تأمین نخواهد شد.

اقداماتی که دولت باید در این زمینه انجام دهد عبارتند از:

- ۱- توجه به بخش مسکن در قالب برنامه‌های کلان توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
- ۲- تهیه برنامه جامع مسکن مبتنی بر سیاست‌های مناسب سکونتی
- ۳- تأمین نیازهای سکونتی در قالب برنامه‌های توسعه منطقه‌ای
- ۴- تخصیص بودجه و اعتبار لازم برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های پیش‌بینی‌شده در هر سطح برنامه‌ریزی
- ۵- دخالت در مدیریت تأمین مسکن به ویژه در دوران حاد کمبود مسکن
- ۶- دخالت در چگونگی تأمین اجزای تولید مسکن
- ۷- دخالت در نحوه توزیع واحدها پس از تولید و تأمین دسترسی به مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد

کدام مثال ۱: تعریف مسکن مناسب در کدام اجلاس جهانی تعریف شد؟

۱۹۹۸ (۴)

۲۰۰۱ (۳)

۱۹۹۶ (۲)

۱۹۹۲ (۱)

پاسخ: گزینه «۲» تعریف مسکن در دومین اجلاس اسکان بشر (۱۹۹۶) مطرح شد.

## مفهوم برنامه‌ریزی مسکن

با توجه به تعاریف برنامه‌ریزی و مفهوم مسکن و ارتباط آن با محیط مسکونی می‌توان برنامه‌ریزی مسکن را چنین تعریف کرد: «برنامه‌ریزی مسکن، جزئی از نظام برنامه‌ریزی شهری است که برای تخصیص فضاهای قابل سکونت به نیازهای مسکونی با توجه به محدودیت منابع، اقدام می‌کند». هدف اساسی برنامه‌ریزی مسکن تأمین نیازهای فضایی فعالیت‌های انسانی به منظور رسیدن به وضعیت مطلوب‌تر سکونت با توجه به محدودیت‌های منابع و امکانات است و سیاست‌گذاری برنامه مسکن در راستای اهداف کلان اقتصادی - اجتماعی صورت می‌گیرد.

### اهداف مورد نظر در برنامه‌ریزی مسکن

هدف اساسی برنامه‌ریزی مسکن تأمین نیازهای فضایی فعالیت‌های انسانی به منظور وضعیت مطلوب‌تر سکونت با توجه به محدودیت‌های منابع و امکانات است. همچنین هدف نهایی سیاست مسکن، عملکرد مطلوب و بهینه آن است، به طوری که از یکسو خواسته‌های اقشار مختلف را برآورد و از سوی دیگر در راستای اهداف کلان اقتصادی و اجتماعی باشد. در برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، هدف کلی سیاست‌های مسکن معمولاً فراهم آوردن مسکن «کافی» یا «متعارف» برای تمام مردم است. این هدف کاملاً گسترده بوده و می‌توان آن را به اهداف جزئی‌تر تقسیم کرد:

- ۱- اهداف کلی و مربوط به قیمت‌ها: در قالب این هدف کمیت و تعداد واحدهای مسکونی مورد نیاز و همچنین قیمت‌ها و توان مالی اقشار مورد بررسی قرار می‌گیرد.
- ۲- اهداف کیفی: این اهداف ارتقای کیفیت مسکن را دربرمی‌گیرد.
- ۳- اهداف مربوط به تقاضا: کنترل و هدایت تقاضای مسکن، توسعه منابع مالی و اعتباری در زمره این اهداف قرار می‌گیرند.
- ۴- اهداف مربوط به عرضه مسکن: این اهداف شامل چگونگی تدارک تسریع در عرضه مسکن مانند توسعه زمین‌های مسکونی، فراهم کردن تأسیسات زیربنایی، مصالح ساختمانی و ... است.

۵- اهداف مربوط به اصلاح ساختار سازمانی و قانونی: مانند توسعه بازار مسکن همگام با اصلاح ساختار اداری و سازمانی.

۶- اهداف مربوط به تأثیرات کلی اقتصادی و اجتماعی: رفع فقر یا کاهش آن، کنترل تورم، افزایش درآمد، افزایش تولید و سرمایه‌گذاری از جمله این اهداف است. در برخی منابع علاوه بر اهداف فوق به حفظ محیط زیست، اهداف انسانی و روانی و مسئله برابری و عدالت اجتماعی نیز اشاره شده است.

پس از ذکر اهداف برنامه‌ریزی مسکن لازم است معیارهایی که این اهداف براساس آنها تعیین می‌شوند، یادآوری شود. این معیارها عبارتند از:

۱- استانداردهای انتخاب‌شده ۲- احتیاجات تخمین‌زده‌شده ۳- مدت زمان لازم برای دستیابی به این احتیاجات ۴- منابع در دسترس ۵- هماهنگی با سایر اهداف ملی

## بررسی شاخص‌های مسکن

تدوین سیاست‌های جامع مسکن مستلزم کاربرد روش‌های منطقی و جامع برنامه‌ریزی و به تبع آن نیازمند بهره‌گیری صحیح از آخرین اطلاعات، آمار و شاخص‌های مسکن است. شاخص‌های مسکن، وجوه کمی و کیفی وضعیت مسکن و نیز تصویر ملموسی از شرایط مسکن را در وضع موجود نشان می‌دهد. با توجه به تنوع و گستردگی ابعاد مختلف مسکن، به منظور تهیه یک برنامه جامع مسکن، شاخص‌های مسکن باید در ابعاد اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و زیست‌محیطی مورد بررسی قرار گیرد.

شاخص‌های مسکن نه تنها به عنوان ابزاری توصیفی به بیان وضع موجود مسکن از ابعاد مختلف می‌پردازند، بلکه ابزار مناسبی نیز برای سنجش معیارها و ضوابط در روند تحول مسکن به شمار می‌روند. این شاخص‌ها به سیاست‌گذاران کلان بخش مسکن نیز کمک می‌کنند تا تصاویر روشن‌تری از شرایط مسکن در گذشته، حال و آینده داشته باشند و سیاست‌ها و راهبردهای متناسبی در آینده اتخاذ کنند.

## شاخص‌های اجتماعی مسکن

شاخص‌های اجتماعی دارای معیارهای مشخصی هستند که امکان تعیین پیشرفت رفاه اجتماعی و فردی و ارزیابی پیشرفت به سوی هدف‌های کلی اجتماعی را میسر می‌کنند. شاخص‌های اجتماعی و مقاصد اساسی مربوط به استفاده از آن، این شاخص‌ها را به صورت ابزار مناسبی برای تنظیم سیاست مسکن درآورده است. شاخص‌های ارائه‌شده در سمینار بین منطقه‌ای جنبه‌های اجتماعی مسکن (۱۹۷۵) در دو بخش شاخص‌های اجتماعی «شرایط مسکن» و «محیط پیرامون مسکن» تنظیم شده است. از بین شاخص‌های ارائه‌شده تحت عنوان شاخص‌های اجتماعی مسکن، چند شاخص زیر بررسی می‌شود:

**۱- تراکم خانوار در واحد مسکونی:** نسبت تعداد خانوار به تعداد واحد مسکونی. به طور معمول چنین فرض می‌شود که نسبت یک خانوار به یک مسکن، شاخص بهینه‌ای برای تراکم خانوار در مسکن به شمار رفته و نمایانگر عملکرد مطلوب بخش مسکن است. تراکم بیش از یک خانوار در مسکن نشانه‌ای از وجود مسائل و موانعی در بازار تولید و عرضه مسکن یا علائمی از نارسایی و مشکلات در تقاضای مؤثر برای مسکن است.

**۲- تراکم نفر در اتاق:** نسبت میان تعداد نفرات در واحد مسکونی به میان تعداد اتاق در هر واحد. این شاخص، سنجش متداول برای ارزیابی تراکم سکونتی است، اما از شاخص زیربنای سرانه کلی تر است. متوسط تعداد نفر در اتاق همراه با افزایش درآمد خانوار و میزان توسعه‌یافتگی آنها کاهش می‌یابد. بالا بودن این شاخص نشانگر سطح درآمد پایین، بالا بودن متوسط بُعد خانوار و پایین بودن متوسط تعداد اتاق در واحد مسکونی است.

**۳- سرانه زیربنای مسکونی:** متوسط فضای قابل سکونت واحد مسکونی به ازای هر نفر. این شاخص، میزان کفایت فضای قابل سکونت را برای هر فرد می‌سنجد. پایین بودن مقدار این شاخص نشانه‌ای از تراکم نامطلوب سکونتی است و بهتر از شاخص نفر در اتاق، تراکم سکونتی را بیان می‌کند. سرانه زیربنا همراه با افزایش سطح درآمد و توسعه‌یافتگی کشور افزایش می‌یابد و متأثر از هزینه ساخت و قیمت زمین نیز می‌باشد.

**۴- نرخ تشکیل خانوارهای جدید:** درصد افزایش سالانه در تعداد خانوارهای جدید. این شاخص، فشار جمعیتی بر روی بازار مسکن را اندازه‌گیری می‌کند. نرخ تشکیل خانوار، عامل اصلی تقاضای مسکن است. بدین ترتیب افزایش این نرخ در جهت افزایش قیمت مسکن و اجاره‌بها، کاهش کیفیت و افزایش تراکم سکونتی عمل می‌کند. از سوی دیگر چنانچه عرضه مسکن در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت شدیداً ثابت و تغییرناپذیر باشد، کمبود مسکن بیشتر نمایان شده و موجب می‌شود که نرخ تشکیل خانوار کاهش یابد.

**۵- تصرف ملکی:** درصد کل واحدهای مسکونی که تحت اشغال مالک خود هستند. ارزش بالای این شاخص نشان‌دهنده ارجحیت خانوارها به مالکیت و داشتن مسکن ملکی است، درحالی‌که ارزش پایین برای این شاخص بیانگر رجحان اجاره‌نشینی است. نرخ بالای مالکیت مسکن به خودی خود امتیازی مثبت یا منفی به شمار نمی‌رود، بلکه در مقایسه با بازار مسکن اجاره‌ای، کارآمدی و معادل بودن مسکن، می‌تواند بیانگر کیفیت مثبت یا منفی وضعیت مسکن باشد. نوسانات این شاخص بین مناطق مختلف، بازتابی از تفاوت‌های موجود در فرهنگ، اقتصاد و سیاست‌های عمران شهری است. به طور معمول، نسبت مالکیت مسکن در شهرهای دارای رشد سریع و فزاینده جمعیت، پایین‌تر است.

**۶- موجودی مسکن عمومی:** این شاخص به درصدی از کل تعداد واحدهای مسکونی در مناطق شهری اطلاق می‌شود که مالکیت، مدیریت و کنترل آن در دست بخش عمومی است. این شاخص سطح مشارکت و میزان دخالت بخش عمومی در تأمین مسکن را اندازه‌گیری می‌کند. سطح بالای مشارکت بخش عمومی معمولاً به معنای کم‌توسعه‌یافتگی بخش خصوصی در زمینه تولید مسکن و بازتابی از نگرش مثبت به نقش دولت در تأمین مسکن است.

**۷- جابه‌جایی خانوار در واحدهای مسکونی:** درصد کل خانوارهایی است که در سال گذشته از واحدهای مسکونی خود به مسکن جدیدی نقل مکان کرده‌اند (شامل خانوارهای تازه تشکیل‌شده نیز می‌باشد). این شاخص، توانایی خانوارها در نقل مکان را به نحوی که به فرصت‌های اقتصادی بهتری دست یابند، اندازه‌گیری می‌کند. همچنین این شاخص، میزان سهولت ممکن را نشان می‌دهد. قدرمطلق پایین برای این شاخص، علامت این است که کمبود عرضه واحدهای مسکونی مانع جابه‌جایی و جریان مطلوب نیروی کار در بازارهای مختلف است.

**۸- برخورداری از آب لوله‌کشی:** نسبت واحدهای مسکونی دارای آب لوله‌کشی. این شاخص برای اندازه‌گیری کیفیت مسکن و برخورداری از تسهیلات سکونتی کاربرد دارد. این شاخص همچنین می‌تواند متغیر جایگزینی برای شاخص‌های برخورداری از برق، گاز لوله‌کشی، تلفن و فاضلاب باشد. پایین بودن این شاخص نشان‌دهنده عدم کفایت خدمات زیربنایی عمومی در مکان مورد بررسی بوده و اغلب نشانه‌ای از وجود حاشیه‌نشینی، زاغه‌نشینی و سکونت غیررسمی است.

**۹- بی‌خانمان‌ها:** بی‌خانمان به آن دسته از افراد اطلاق می‌شود که بیرون از واحدهای مسکونی مثلاً در معابر، پارک‌ها، ایستگاه‌های راه‌آهن یا در سرپناه‌های موقت می‌خوابند. این شاخص برحسب جمعیت بی‌خانمان در هر هزار نفر اندازه‌گیری می‌شود. این شاخص نمایانگری کمی از میزان نارسایی فعالیت‌های بخش مسکن در تأمین مسکن گروه‌های مختلف است. در واقع تعداد بی‌خانمان‌ها در صورت عملکرد مطلوب بخش مسکن باید صفر باشد. بی‌خانمانی و افزایش تعداد بی‌سرپناهان، بیانگر کمبود یا فقدان مسکن قابل استطاعت برای پایین‌ترین بخش درآمدی بازار است.



### شاخص‌های اقتصادی مسکن

بخش مسکن عموماً سهم بالایی از سرمایه‌گذاری را به خود اختصاص می‌دهد و رابطه‌ای مستقیم بین اقتصاد کلان و سرمایه‌گذاری در این بخش وجود دارد، به طوری که سیاست‌های اقتصادی متفاوت در سطح کلان منجر به تأثیرات متفاوت در بخش مسکن و عرضه و تقاضای آن می‌شود. نرخ بهره وام‌ها، میزان اعتبارات، مالیات، تعرفه‌ها، سرمایه‌گذاری دولتی و هزینه ساخت از جمله مواردی هستند که تأثیر مستقیمی بر اقتصاد مسکن دارند. از این رو به منظور شناخت وضعیت اقتصادی مسکن و سیاست‌گذاری مناسب برای تأمین مسکن گروه‌های مختلف درآمدی، به کارگیری شاخص‌های اقتصادی اهمیت ویژه‌ای دارد:

**۱- نسبت قیمت مسکن به درآمد:** نسبت میان قیمت بازار آزاد واحد مسکونی به میان درآمد سالانه خانوار. این شاخص به همراه شاخص نسبت اجاره‌بها به درآمد، مهم‌ترین معیار برای ارزیابی توان تهیه مسکن است. در یک بازار مسکن با عملکرد مطلوب، هزینه مسکن، چه هزینه خرید چه هزینه اجاره، نباید سهم غیرمعقولی از درآمد را به خود اختصاص دهد. در صورتی که این شاخص مقدار بالایی داشته باشد، نشانه‌ای از نامطلوبی عملکرد بازار و عدم توانایی برابری عرضه با تقاضا است.

**۲- نسبت اجاره‌بهای مسکن به درآمد:** نسبت میان اجاره یک واحد مسکونی به میان درآمد یا هزینه خانوارهای اجاره‌نشین. این شاخص، شرایط تعادل در بازار اجاره را نشان می‌دهد. مقادیر بالا برای این شاخص نشان‌دهنده کمبود عرضه واحدهای اجاره‌ای برای پاسخگویی به تقاضای موجود در بازار است. پایین بودن مقدار این نسبت، معمولاً بیانگر وجود مقررات کنترل اجاره‌بها است. نسبت اجاره به درآمد، ارتباط مستقیمی با نرخ جابه‌جایی مسکن و نسبت مالکیت مسکن دارد.

**۳- نرخ افزایش سالانه قیمت مسکن:** نرخ سالانه تغییر قیمت مسکن است که به صورت نرخ تغییر در متوسط قیمت تمامی معاملات در ۵ سال آخری که برای آن آمار وجود دارد، محاسبه می‌شود. مقایسه این شاخص با شاخص کلی تورم نشان می‌دهد که قیمت مسکن تندتر یا کندتر از سطح کلی قیمت‌ها حرکت می‌کند. بالا بودن نرخ افزایش سالانه قیمت مسکن نشان‌دهنده کمبود عرضه و پایین بودن نرخ افزایش قیمت مسکن، به ویژه در مقایسه با نرخ کلی تورم، نشان‌دهنده عرضه اضافی، کاهش تقاضای مؤثر یا هر دو است.

**۴- نسبت پایین‌ترین قیمت بازار مسکن به درآمد:** نسبت حداقل قیمت یک واحد مسکونی رسمی به میان درآمد سالانه خانوار. این شاخص، بیانگر حداقل توان تهیه مسکن است. در یک بازار مسکن مطلوب، اولاً باید سهم واحدهای مسکونی رسمی نسبت به غیررسمی بالاتر باشد و ثانیاً خانوارهای کم‌درآمد باید با اختصاص نسبت معقولی از درآمد خود، امید به تهیه خانه را در میان مدت داشته باشند.

**۵- تولید مسکن:** تعداد کل واحدهایی (رسمی و غیررسمی) که در سال مورد بررسی به ازای هر هزار نفر ساخته شده است. این شاخص، تولید را با جمعیت مقایسه می‌کند و در آن بعد خانوار و نرخ تشکیل خانوار در نظر گرفته نمی‌شود.

**۶- سرمایه‌گذاری در مسکن:** نسبت سرمایه‌گذاری در مسکن، شامل سرمایه‌گذاری بخش رسمی و غیررسمی در مناطق شهری کشور، به تولید ناخالص ملی است. این شاخص، سنجشی غیرمستقیم از عرضه مسکن است که هم حجم و هم قیمت عرضه را دربردارد. میزان بالای سرمایه‌گذاری در مسکن به طور معمول بیانگر حجم بالای عرضه مسکن با فرض ثابت بودن نسبت قیمت مسکن به درآمد است، زیرا زمانی که قیمت‌ها رشد بیشتری از افزایش درآمد دارند، ممکن است افزایش سطح سرمایه‌گذاری در مسکن با کاهش عرضه واقعی مسکن همراه باشد.

**۷- هزینه ساخت:** هزینه تأمین نیروی کار، مصالح، تسهیلات ثابت مسکونی، مدیریت و سود سازنده، برحسب مترمربع در یک واحد مسکونی با قیمت میانگین. از این شاخص برای اندازه‌گیری کارایی نظام عرضه مسکن استفاده می‌شود. زمانی که هزینه ساخت نسبت به درآمدها با آهنگ سریع‌تری افزایش یابد، نشانه‌ای از وجود کمبودها و نارسایی‌ها در بازار مسکن است.

**۸- سهم واردات مصالح:** درصد و سهمی از ارزش مصالح ساختمانی که از خارج وارد کشور می‌شود. این شاخص، میزان وابستگی بخش مسکن را به واردات و نیاز این بخش را به ارزهای خارجی اندازه‌گیری می‌کند.

**۹- ضریب مهارت:** نسبت میان دستمزد یک کارگر ساختمانی ماهر با ۵ سال سابقه کار و میان دستمزد یک کارگر غیرماهر.

**۱۰- دوره ساخت:** نسبت میان طول دوره ساخت از شروع عملیات ساختمانی تا پایان آن، برای یک واحد مسکونی با قیمت میانگین.

**۱۱- نسبت وام‌های مسکن به کل سرمایه‌گذاری در مسکن:** نسبت وام‌های مسکن در یک سال به کل سرمایه‌گذاری در مسکن در همان سال.

**۱۲- نرخ واحدهای مسکونی خالی:** درصدی از تعداد واحدهای مسکونی که در حال حاضر اشغال نیستند. از این شاخص برای سنجش میزان سهولت انجام معاملات مسکن استفاده می‌شود. میزان پایین این شاخص نشان‌دهنده کمبود عرضه مسکن و سطح عرضه ناکافی برای فعالیت مناسب بازار مسکن است.

### شاخص‌های کالبدی مسکن

شاخص‌های کالبدی، وضعیت مسکن و محیط مسکونی پیرامون آن را مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهد؛ زیرا محیط مسکونی نیز باید تأمین‌کننده نیازهای مادی، بهداشتی، روانی و اجتماعی افراد باشد. بنابراین، این شاخص‌ها بیانگر وضعیت کالبدی مسکن و محیط مسکونی هستند. برخی از شاخص‌های کالبدی مسکن در زیر ارائه می‌شود. لازم به ذکر است که برخی از این شاخص‌ها فقط دارای جنبه کالبدی صرف نیستند و جنبه اجتماعی یا اقتصادی مسکن را نیز دربر می‌گیرند.



**۱- متوسط زیربنا:** متوسط فضای قابل سکونت (زیربنای مفید مسکونی) در هر واحد مسکونی. این شاخص، میزان کفایت فضای سکونتی برای هر خانوار را مورد سنجش قرار می‌دهد و بیانگر نوع الگوی مصرف مسکن در هر شهر یا منطقه نیز می‌باشد. زیربنای واحدهای مسکونی تحت تأثیر قیمت زمین، هزینه‌های ساخت، ضوابط و مقررات ساختمانی، ترجیحات خانوار و ساختار اقتصادی مسکن و خانوار است و معمولاً جز در شرایط خاص، با افزایش درآمد و سطح توسعه‌یافتگی افزایش پیدا می‌کند.

**۲- مسکن بادوام:** درصد ساختمان‌های مسکونی که با مصالح بادوام ساخته شده‌اند و احتمالاً بیست سال و بیشتر دوام دارند. این شاخص، سنجش از کیفیت مسکن است. خانه‌های ساخته‌شده با مصالح بادوام معمولاً ضریب امنیتی بالایی دارند و از ایمنی کافی در برابر سوانح و زلزله برخوردار هستند، اگرچه نیاز به سرمایه‌گذاری بیشتری نیز دارند، کاربرد مصالح بادوام و استفاده از شیوه‌های ساخت صنعتی همراه با افزایش درآمد و میزان توسعه‌یافتگی، افزایش می‌یابد. از سوی دیگر، در شهرهایی که دارای رشد جمعیتی بالا هستند، فشار تقاضا در برابر کاهش‌ناپذیری عرضه، کیفیت مسکن را از حیث برخورداری از مصالح بادوام و ایمن کاهش می‌دهد.

**۳- متوسط اتاق در مسکن:** متوسط تعداد اتاق در هر واحد مسکونی. این شاخص، تراکم سکونتی را مورد ارزیابی قرار می‌دهد ولی از شاخص متوسط زیربنا کلی‌تر است. بالا بودن این شاخص نشان‌دهنده سطح درآمد بالا و تراکم سکونتی پایین است. این شاخص، متأثر از الگوی ساخت مسکن از نظر مساحت اتاق‌ها و ویژگی‌های فرهنگی و اقتصادی خانوار می‌باشد.

**۴- تراکم شهری (نفر در هکتار):** نسبت کل جمعیت مناطق به مساحت مناطق ساخته‌شده (اشغال‌شده). این شاخص نشان‌دهنده میزان تراکم جمعیت در یک منطقه است و مقایسه آن با استانداردهای تعیین‌شده برای تراکم شهری، وضعیت منطقه را از نظر امکانات و محدودیت‌های توسعه‌های آتی مسکونی مشخص می‌کند.

**۵- تراکم ساختمانی:** متوسط نسبت زیربنای مسکونی به مساحت زمین مسکونی. میزان بالای این شاخص بیانگر شدت استفاده از زمین است. افزایش تراکم معمولاً با هدف استفاده مناسب‌تر از زیرساخت‌های شهری، توسعه درونی شهر به جای گسترش محدوده شهر، ایجاد فضاهای آزاد در سطح منطقه و ... صورت می‌گیرد. اندازه بهینه تراکم ساختمانی در مناطق مختلف شهر باید براساس ویژگی‌های مختلف جمعیتی، اقتصادی، اجتماعی، کالبدی - فضایی، زیست‌محیطی و نیز ضوابط و مقررات طرح‌های شهری تعیین شود.

**۶- حداقل قطعه زمین برای یک واحد (مترمربع):** حداقل قطعه زمین برای یک واحد مسکونی و برای یک خانوار در محلات جدید شهر. این شاخص بیانگر الگوی ساخت مسکن و کیفیت ساختاری و تراکم جمعیت در نواحی جدید است و میزان آن براساس اهداف طرح‌های توسعه شهری در طرح‌ریزی الگوی سکونتی جدید، تعیین می‌شود.

**۷- برخورداری از تجهیزات ساختمانی:** نسبت واحدهای مسکونی دارای آب لوله‌کشی، برق، گاز، تلفن و سیستم حرارت مرکزی. این شاخص برای اندازه‌گیری کیفیت مسکن از نظر بهره‌مندی از تسهیلات سکونتی کاربرد دارد. پایین بودن این شاخص نشان‌دهنده عدم کفایت خدمات زیربنای عمومی در مکان مورد بررسی است. در برنامه‌ریزی مسکن باید سرمایه‌گذاری لازم در زمینه تأمین این خدمات صورت گیرد و تأمین اعتبارات لازم برای این امر در اولویت باشد.

**۸- هزینه سرانه خدمات شهری:** هزینه سالانه دولت (شامل سرمایه‌گذاری، هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری) برای تأمین خدمات شهری در مناطق شهر، تقسیم بر جمعیت شهری. این شاخص، سنجشی غیرمستقیم از عرضه خدمات زیربنایی برای توسعه مسکن شهری است. وقتی بودجه کافی برای توسعه خدمات زیربنایی شهری موجود باشد، میزان ضریب تکاثر آماده‌سازی زمین نباید بیش از حد بالا باشد. زمانی که بودجه کافی برای عرضه و گسترش خدمات زیربنایی موجود نباشد، تنگنای عرضه زمین قابل سکونت بروز پیدا می‌کند و منجر به افزایش قیمت زمین و مسکن می‌شود. علاوه بر این کافی نبودن هزینه‌های خدمات شهری به ارائه ناکافی تسهیلات مسکونی در شهر منجر می‌شود که تأثیر نامطلوب بر کیفیت مسکن و محیط مسکونی دارد.

**۹- ضریب تکاثر آماده‌سازی زمین:** نسبت متوسط بین قیمت میانه یک قطعه زمین آماده‌سازی‌شده (برخوردار از خدمات شهری) در حاشیه درونی شهر و قیمت میانه زمین خام و آماده‌سازی‌شده در منطقه‌ای از حاشیه بیرونی شهر که در جریان آماده‌سازی است. این شاخص، منافع حاصل از ارائه خدمات زیربنایی و تبدیل اراضی خام به زمین‌های قابل توسعه مسکونی را در حاشیه شهرها اندازه‌گیری می‌کند. این ضریب به نوعی، پیچیدگی‌های فرایند توسعه اراضی شهری و سودهای ناگهانی حاصل از ارائه خدمات شهری به زمین‌های مسکونی حاشیه شهرها را نشان می‌دهد. این شاخص همچنین بازتابی از اثرات انحصار در توسعه اراضی مسکونی حاشیه شهرهاست. اگر میزان این ضریب بالا باشد، نشان‌دهنده کمبود اراضی شهری برای ساخت مسکن است.

**۱۰- ضریب تکاثر تغییر کاربری زمین:** نسبت متوسط بین قیمت یک قطعه زمین تفکیکی در حاشیه شهر به زمین آماده‌سازی‌نشده در منطقه‌ای که در حال توسعه و عمران است. این شاخص، می‌تواند قدرت تحلیلی «ضریب تکاثر آماده‌سازی زمین» را افزایش دهد. این شاخص در واقع منافع حاصل از تغییر اراضی روستایی به زمین‌های شهری (گسترش محدوده شهر) را برای صاحبان زمین‌ها نشان می‌دهد. این ضریب همچنین میزان اثرات مقررات محدودکننده گسترش‌های شهری (مقررات طرح‌های شهری) را بر عرضه زمین مسکونی می‌سنجد.



# مدرسایان شریف

## فصل یازدهم

### «نظریات مدیریت شهری»

#### مقدمه

مدیریت شهری مفهومی فراگیر است و هدف از آن تقویت سازمان‌های دولتی و غیردولتی با هدف شناسایی برنامه‌ها و سیاست‌های گوناگون و پیاده‌سازی آنها با نتایج بهینه است. بنابراین واکنش کارآمد در برابر مشکلات و موضوعات شهرها به منظور فعال کردن، چالشی است که مدیریت شهری با آن مواجه است. ایجاد ساختار مالی و مدیریت مالی، ارائه سرپناه، خدمات شهری اصلی و امکانات اصلی، ایجاد نظام‌های اطلاعات شهری، تقویت نقش بخش غیررسمی در شهرها و تقویت توان نهادی شهرها شامل کارکرد شهرداری‌ها، رایج‌ترین موضوعات در شهرهاست.

در واقع ایده مدیریت شهری متأثر از سه عامل است:

- ۱- ضرورت نزدیک کردن سیاست‌ها و اصلاحات اقتصادی کلان ملی و اقتصاد شهری
- ۲- بهره‌گیری از برتری‌های نسبی شهرها و نقش آنها در فرایند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
- ۳- آگاهی از وجود همبستگی میان دو بخش دولتی و خصوصی به عنوان دو رکن مکمل در هدایت تغییرات ساختاری که باید با مشارکت سایر نهادهای غیردولتی (NGO) و نهادهای اجتماعی صورت گیرد.

در دیدگاه جدید مدیریت شهری، تغییر نگرش نسبت به نقش دو بخش دولتی و خصوصی در فرایند توسعه جامعه مورد تأکید است. این نگرش که بر پایه نظریه جدید رشد اقتصادی قرار دارد، نقش اصلی دولت را در افزایش توان بخش خصوصی و نهادهای مردمی و نیز ایجاد تسهیلات برای فعالیت گسترده آنها در بخش‌های مختلف جامعه می‌داند. در این زمینه، دولت از طریق وضع قوانین و مقررات و ایجاد چارچوب اصلی نهادی و مالی لازم برای توانمند ساختن بخش خصوصی و نهادهای مردمی، زمینه نوآوری و خلاقیت را فراهم می‌آورد که لازمه توسعه اقتصادی شهری است.

سابقه نظریه‌پردازی در مورد مدیریت و تصمیم‌گیری به عنوان عامل اصلی و غالب در روند شهرسازی فراتر از قرن حاضر نمی‌رود. در این دیدگاه شهر نتیجه فرایند تصمیم‌گیری جزء به جزء و جمعی خانوارها، مؤسسات سرمایه‌گذاری، بانک‌ها، شهرداری‌ها، سازمان‌های قانونگذاری و بساز و بفروش‌هاست. از دیدگاه این گروه، برنامه‌ریزی شهری، تصمیم‌گیری و شهرسازی به عنوان هنر مدیریت، بیشتر درگیر معیارهاست تا رفتارها.

مدیریت شهری، اولین بار زمانی مورد توجه واقع شد که در سال ۱۹۷۶ در کنار مفاهیمی چون برنامه توسعه پایدار شهری و پروژه شهر سالم در دستور کار یکی از برنامه‌های توسعه سازمان ملل (UNOP) با عنوان برنامه مدیریت شهری قرار گرفت. این برنامه که به منظور کمک به توسعه شهرهای جهان سوم مطرح شد، مجموعه سیاست‌ها و برنامه‌هایی است که برای شهرهای کشورهای در حال توسعه، به خصوص شهرهای بزرگ ارائه می‌شود. بنابراین مدیریت شهری عبارت است از سازماندهی عوامل و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر. با توجه به اینکه شهر دارای نظامی باز است، مدیریت شهری بیش از حیطة کالبدی شهر را دربرمی‌گیرد.

در سطح جهان **ایدئولوژی‌های** متفاوت با دیدگاه‌های گوناگون، از مدیریت محلی به طور عام و مدیریت شهری به طور خاص حمایت می‌کنند.

محافظه‌کاران حکومت محلی را به عنوان بخشی از ارگان‌های دولتی تلقی می‌کنند که موجب تشویق حس تعلق محلی در نهایت تحکیم قدرت دولت است. لیبرال‌ها حکومت محلی را به عنوان عاملی برای ایجاد توازن در قدرت ملی و تعادل بخشی به توزیع قدرت تلقی می‌کنند. از دیدگاه مدنی نیز مدیریت محلی، پل ارتباطی بین جامعه مدنی و حکومت مرکزی است. از این دیدگاه در یک جامعه شهروندمدار، مدیریت شهری منتخب یکی از مهم‌ترین نهادهای واسطه‌ای میان فرد و دولت است. البته این درست برعکس نقشی است که مدیریت محلی در کشورهای دارای نظام سوسیالیستی داشت. در این کشورها، مدیریت شهری در اغلب موارد تحت تسلط حکومت مرکزی بود. اگرچه میزان این تسلط از زمانی به زمان دیگر متفاوت بود، اما قدرت تصمیم‌گیری به طور گسترده‌ای در اختیار دولت مرکزی بود.

صرف‌نظر از اینکه مدیریت محلی شهری براساس چه دیدگاهی ساماندهی شده باشد، در اغلب کشورهای جهان و از جمله کشور ما، شهرداری مسئولیت مدیریت شهری را بر عهده دارد. رایج‌ترین نظریه‌ای که در مورد فلسفه تشکیل شهرداری موجود است، نظریه تشبیه حکومت، دولت و نهادهای دولتی به شرکت‌های تعاونی است. به موجب این نظریه، شهرداری یک شرکت یا سازمان تعاونی است که مردم یک شهر عموماً سهامداران قهری آن هستند. بنابراین همان‌طور که در شرکت‌های تعاونی نیز متداول است، آنها شخصی را که صلاحیت علمی، عملی و اخلاقی کافی برای اداره کردن شهر و شهرداری داشته باشد، به عنوان شهردار انتخاب می‌کنند و اداره امور شهر را به عهده او می‌گذارند.

در حدود سال ۱۹۷۳ لی پریتون و جیمز پست، مشارکت را به عنوان سومین انقلاب مدیریت نام‌گذاری کردند. اولین انقلاب، استفاده از سلسله‌مراتب و دومین انقلاب، جدا شدن مدیریت از مالکیت و در نتیجه حرفه‌ای شدن مدیریت بود. استدلال لی پریتون و جیمز پست بر این دیدگاه استوار است که تنها مدیریت مشارکتی است که سازمان را قادر می‌سازد تا از طریق استفاده مؤثر از توانایی‌های اعضا، خود را با محیط شدیداً در حال تغییر تطبیق دهد و در عین حال به راضی کردن اعضای سازمان از طریق ارضای نیازهای اساسی، انسانی بودن شغل، پاسخگویی به انتظارات روزافزون نیروی کار قابل و آموزش‌دیده و آموزش‌یابنده بپردازد. در مدیریت همچون سایر حوزه‌های دانش بشری، پارادایم رایج و غالب که بستر نظریه‌پردازی‌ها و نظریه‌سازی‌ها بوده است، بر فرض یقین و ثبات استوار بوده و پدیده‌ها همواره منظم و پیش‌بینی‌پذیر قلمداد شده‌اند؛ اما مدتی است که دگرگونی‌ها و بحران‌ها خبر از عدم کارایی این پارادایم می‌دهد. اگرچه هنوز افراد بسیاری به این پارادایم معتقدند، اما با اضمحلال آن، تلاش‌های آنان نیز بی‌ارزش می‌شود. واقعیت این است که عصر جدید پارادایمی جدید، حوزه تفکری نو و قواعد و اصولی تازه می‌طلبد و این الزامی است که از آن گریزی نیست. باید مطالعات گسترده و هنجارها و نظریه‌هایی مطرح شوند که پیشرفت‌های گذشته را کنار نهاده و بی‌نظمی را به جای نظم، پیش‌بینی‌ناپذیری را به جای قطعی‌نگری، عدم اطمینان را به جای یقین، پیچیدگی را به جای سادگی و بحران را به جای آرامش، در زمره پیش‌فرض‌های خود قرار دهند. باید توجه داشت که اساساً مدرنیسم بر مبنای فرض‌های مذکور بنا شده است، فرض‌هایی چون عدم قطعیت و پیش‌بینی‌ناپذیری.

ساختار مدیریت شهری باید مبتنی بر اصولی باشد که در واقع پی و شالوده این ساختار را به وجود می‌آورند. این اصول به طور خلاصه عبارتند از: ۱- اصل تربیت شهری و آموزش شهروندی ۲- اصل نظریاتی مداوم از شهروندان ۳- اصل ضوابط مدون و منتشرشده برای آگاهی و راهنمایی شهروندان ۴- اصل رعایت بُعد زمان در اقدامات و اجرای امور ۵- اصل جلب اعتماد بخش مردمی و بخش خصوصی ۶- اصل اختیار و مسئولیت ۷- اصل بازبینی و تجدیدنظر در اقدامات انجام‌شده و پندآموزی از تجربیات گذشته.

**کامثال ۱:** در مقیاس جهانی، مدیریت شهری در چه سالی و در غالب کدام پروژه مطرح شد؟

(۲) ۱۹۷۶ - پروژه بلندمرتبه‌سازی معاصر

(۱) ۱۹۶۰ - پروژه‌های شهر سالم

(۴) ۱۹۶۰ - پروژه بلندمرتبه‌سازی معاصر

(۳) ۱۹۷۶ - پروژه‌های شهر سالم

پاسخ: گزینه «۳» در سال ۱۹۷۶ در کنار مفاهیمی چون برنامه توسعه پایدار شهری و پروژه شهر سالم، مدیریت شهری برای اولین بار مطرح شد.

### نظریه مدیریت‌مداری شهری

نظریه مدیریت‌مداری شهری پال (۱۹۷۵) موضوع بسیاری از مطالعات شهرشناسی بنیانی است که مبتنی بر نظریه‌پردازی است و جهت‌گیری علمی محض دارد و مرزهای دانش شهرشناسی را گسترش می‌دهد، نظریه پال به نقش مدیران شهری در توزیع منابع و استقلال نسبی مدیران شهری تأکید دارد. با وجود این، مطالعات شهرشناسی اخیر در زمینه مدیریت‌گرایی نشان داده که مدیران تحت تأثیر گروه‌های اقتصادی، مقررات دیوان‌سالاری و مقررات نظام مدیریت شهری قرار دارند و برخلاف نظریه پال از استقلال عمل مورد انتظار برخوردار نیستند.

پال بعدها خود به نقد چنین دیدگاهی پرداخت. او کوشید تا بین برداشت‌هایی از مارکس (در قالب ساخت‌گرایی فرانسوی) و دیدگاه ماکس وبر، تلفیقی به دست دهد و نظریه جدیدی در باب شهر و شهرنشینی ارائه کند. او اعتراف می‌کند که نگرستن به شهر به عنوان نظامی اجتماعی - فضایی، وامدار جامعه‌شناسان علاقه‌مند به صنعت و صنعتی شدن است که کارخانه را نظامی اجتماعی - تکنیکی دیده‌اند. حال آنکه مفهوم فضا خود مقوله‌ای اجتماعی است یا حداقل جامعه‌شناسان نمی‌توانند به فضا بدون در نظر گرفتن بُعد اجتماعی آن بنگرند. از این‌رو ترکیب ساختگی او تحت عنوان نظام اجتماعی - فضایی نادرست است. پال با نقد دیدگاه خود کوشید تا شهر را این بار تحت تأثیر دو نظام دخیل در توزیع فرصت‌های زندگی بررسی کند که یکی دربرگیرنده بخش خصوصی و به عنوان عامل توزیع امکانات و تابع قانونمندی بازار است و دیگری دولت را شامل می‌شود که از قوانین بازتولید فرصت‌ها و امکانات مصوبه خود تبعیت می‌کند. طبیعی است که در دیدگاه نئو وبری این بار بوروکراسی نقش مدیران، باز هم خارج از متن اجتماعی - اقتصادی و قانونمندی‌های آن دیده شده و بیش از حد بر اهمیت مدیران و تأثیر برنامه‌ریزی شهری تأکید شده است.

### مدیریت ژئومورفولوژیک نواحی شهری

مدیریت شامل دامنه وسیعی از فعالیت‌هاست، ولی در اینجا شامل فعالیت‌هایی درباره کاربری زمین و حفظ محیط است و به آن دسته از پدیده‌های ژئومورفولوژی توجه دارد که استفاده انسان را از زمین و به طور کلی محیط طبیعی ممکن می‌سازد. از طرف دیگر، نیاز به حل مسائل بنیادی محیط طبیعی، انگیزه‌های قوی برای مطالعات مدیریتی پدیده‌های محیطی از جمله پدیده‌های ژئومورفولوژی شده است. امکان دارد که فرایند مدیریت در مورد هر مسئله‌ای دارای یک دوره زمانی خاص باشد. به عبارتی مسئولیت‌ها و محتوای مدیریت‌ها با مقیاس فضایی و زمانی آن ارتباط دارند و معمولاً در سلسله‌مراتب اداری پخش می‌شوند. در مدیریت زمین ضمن در نظر گرفتن مقیاس فضایی و زمانی به سلسله‌مراتب مسئولیت‌ها نیز توجه می‌شود. چند نکته در این راستا حائز اهمیت است:

اول اینکه سهم پدیده‌های ژئومورفولوژی برحسب ماهیت و مسئولیت‌های مدیریتی تغییر می‌کند. دوم اینکه ژئومورفولوژیست ملزم است نسبت به نیازهای مراجعه‌کنندگان حساس باشد، نظر سیاستمداران را بداند و از ماهیت منافع مقرر، محدودیت‌های مالی، محدودیت‌های زمانی، منابع فنی و مرزهای حقوقی مطلع باشد. از طرفی ژئومورفولوژیست شهری سه کار یا وظیفه عمده بر عهده دارد:

- ۱- شناخت زمینی که شهر بر روی آن بنا شده یا بنا می‌شود.
  - ۲- درک و تشخیص فرایندهای ژئومورفیک کنونی که بر اثر شهرنشینی و شهرگرایی تغییر می‌یابد.
  - ۳- پیش‌بینی تغییرات ژئومورفیک آتی که احتمالاً از توسعه شهر ناشی می‌شود.
- شهرها به عنوان نمونه‌ای از دخالت ناآگاهانه انسان در محیط طبیعی، تأثیرات زیادی روی محیط و در مقیاس گسترده‌تر، روی حوضه آبریزی که در آن واقع شده‌اند، اعمال می‌کنند. امروزه به ندرت می‌توان شهری را پیدا کرد که در توپوگرافی اولیه آن تغییری ایجاد نشده باشد، این تغییرات عبارتند از:
- ۱- تخریب پوشش گیاهی: پوشش گیاهی ناهمواری‌ها به دلیل عدم حفاظت از بین می‌رود.
  - ۲- تأسیسات گوناگونی در قسمت‌های پرشیب و دامنه‌ها احداث می‌شوند.
  - ۳- زمین‌هایی که در ابتدا دارای شرایط محیطی مناسبی نبوده‌اند، احیا می‌شوند.
- در این میان، فرسایش خاک حاصل از ایجاد شهرها در تمام مراحل شهرسازی یکسان نبوده و می‌توان آن را به سه مرحله متمایز زیر تقسیم کرد:
- ۱- انتقال از مرحله پیش‌ساخت شهرها به مرحله اولیه شهرسازی (مرحله شروع شهرسازی).
  - ۲- انتقال از مرحله اولیه به مرحله میانی توسعه شهری که آن را مرحله میانی یا دوره ساختمان‌سازی نیز می‌نامند (مدیریت ژئومورفولوژیک شهر بر این قسمت استوار است).
  - ۳- انتقال از مرحله میانی به مرحله پایانی شهرسازی یا دوره تکامل شهر (پایان شهرسازی). بنابراین اگرچه مرحله ساخت شهر دوره‌ای محدود و گذراست، ولی یکی از شدیدترین مراحل فرسایش را به همراه دارد.

### نظریه مشارکت شهری

امروزه در کشورهای در حال توسعه، مشارکت موضوعی نیست که در نظریه بررسی و تحلیل شود، بلکه در عمل مشخص شده است که حل انبوه مسائل و مشکلات جامعه شهری و روستایی بدون مشارکت مردم میسر نیست.

در آخرین اجلاس سازمان ملل در زمینه سکونتگاه‌های انسانی دو طرح برای بهبود زندگی شهری ارائه شد که عبارتند از:

- ۱- افزایش کیفیت معیارهای عملکرد مدیریت شهری ۲- تشویق مشارکت مردم در امور شهری
- دانیل لرنر در مطالعه‌ای که در سال ۱۹۵۲ در مورد شش کشور خاورمیانه از جمله ایران انجام داد، بین شهرنشینی، سواد، میزان مشارکت و دسترسی به رسانه‌ها ارتباط نزدیکی یافت. به عقیده لرنر جامعه جدید، مشارکتی است و فراگرد نوسازی، حرکت از جامعه سنتی به طرف جامعه‌ی مشارکت‌جو است. فقدان مشارکت وفاق ملی، زمینه برخورد و اختلاف و تضاد را در میان عملکرد بخش‌های مختلف جامعه فراهم می‌آورد و بخش اعظم منابع کمیاب این کشورها صرف مقابله با عوارض نامطلوب این برخوردها می‌شود.
- مشارکت شهری در اجرای پروژه توسعه شهری دارای چندین سطح گوناگون است. راجر دست‌کم شش سطح زیر را قائل است:
- ۱- مشارکت شهری خودجوش (حضور خودجوش مردم) ۲- مشارکت شهری فعال (همکاری مردم و مجریان پروژه) ۳- مشارکت شهری منفعل (حضور فیزیکی صرف مردم) ۴- مشارکت شهری کارکردی (قرار گرفتن مردم در جریان پروژه) ۵- مشارکت شهری نامؤثر (حضور مردم در نهادها بدون حق رأی) ۶- مشارکت شهری مشورتی (مشاوره دادن به مجریان پروژه).
- در یک طبقه‌بندی کلی، دو دسته نظریه مشارکت وجود دارد:

۱- **نظریه‌هایی که منشأ وبری دارند؛** یعنی از طریقی به نظریه‌های ماکس وبر برمی‌گردند و در آنها بر سیستم اعتقادات، باورها، گرایش‌ها و اندیشه‌های فرد تأکید شده است. در ارتباط با مسئله مشارکت، طبق نظریه‌های وبری، فرض بر این است که اگر مشارکت به عنوان یک کنش اجتماعی در نظر گرفته شود، این کنش برخاسته از وجوه فرهنگی هر جامعه است و تحت تأثیر عناصر گوناگون موجود در نظام فرهنگی جامعه قرار می‌گیرد. بنابراین تصور و پنداشتی که افراد و

کشگرها دارند، به شدت در رفتار آنها در زمینه مشارکت مؤثر خواهد بود. در واقع هنگامی که در جامعه‌های رفتار مشارکتی وجود ندارد یا گرایش به مشارکت اندک است، ریشه آن به نظام دیدگاه‌های آن جامعه و فرد در ارتباط با فرهنگ، باورها و تصویری برمی‌گردد که نسبت به محیط و پیرامون خود دارد. طرفداران این نظریه، یک متغیر اساسی به نام بی‌قدرتی یا احساس بی‌قدرتی را مطرح می‌کنند؛ یعنی هر قدر باورها، گرایش‌ها و فرهنگ اجتماعی احساس بی‌قدرتی را در افراد تقویت کند، گرایش آنها به مشارکت کاهش می‌یابد. افرادی که کاملاً احساس بی‌قدرتی می‌کنند، اعتماد به نفس خود را در عرصه اجتماعی از دست داده‌اند و احساس می‌کنند حضور یا عدم حضورشان تأثیری در فرایندهای اجتماعی ندارد، بنابراین کمتر در عرصه اجتماع فعالیت مشارکتی دارند.

**۲- نظریه‌هایی که بر جنبه‌های رفتاری تأکید دارند؛** در این نظریه‌ها بخش اعظم رفتار به جای اینکه حاصل باورها و گرایش‌ها باشد، نتیجه سود و زبانی است که یک رفتار در خود دارد. به این معنی که پاداش‌ها و مجازات‌هایی که در قبال انجام یک رفتار نصیب شخص می‌شود، تعیین‌کننده ادامه رفتار اوست. در واقع برای این‌گونه افراد این مسئله مهم است که در صورت نشان دادن گرایش‌های مشارکتی، نظام اجتماعی چقدر آنها را تنبیه می‌کند یا پاداش می‌دهد. این افراد عقلانی رفتار می‌کنند و با محاسبه هزینه - فایده‌های مشارکت یا عدم مشارکت - در تصمیم‌گیری اقدام می‌کنند.

مشارکت شهروندان به عنوان نهضتی باهویت و سازمان‌یافته به تجربه نوسازی شهری در آمریکا بازمی‌گردد. نوسازی بافت‌های فرسوده شهری به دلیل جابه‌جا کردن مردم و از هم گسیختن روابط خانوادگی و همسایگی، تأثیر اجتماعی عمیقی بر ساکنان کم‌درآمد محدوده طرح‌های نوسازی گذاشت. این مشارکت ابتدا در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ در آمریکا شکل گرفت. در این دوره، قوانین متعددی مبتنی بر مشارکت مردم تصویب شد که ماهیت فرایندهای تصمیم‌گیری شهری را تغییر داد. اما مفهوم مشارکت در نیمه دهه ۱۹۶۰ در انگلستان مطرح شد و سپس کشورهای دموکراتیک دیگر از آن استقبال کردند. امروزه در اکثر کشورها مشارکت شهروندان جزء جدایی‌ناپذیر فرایند طرح‌ریزی شهری است.

در دهه ۱۹۷۰ نظریه‌های اثبات‌گرایی منطقی، در شکل جهان‌شمولی، مورد تردید قرار گرفت و اندیشه مشارکت مردم در امور شهر و ناحیه و تأکید بر اقتصاد سیاسی مورد توجه واقع شد که حاصل آن آثار دیوید هاروی و تولد مکتب جغرافیای رادیکال بود. در سال ۱۹۷۳ در مراسم تجلیل از دیوید هاروی که اثر ارزشمند عدالت اجتماعی و شهر را منتشر کرده بود، جغرافیدانان به دو دسته لیبرال و رادیکال تقسیم شدند، اما هر دو دسته علاقه‌مند بودند که علت زوال بخش داخلی شهرها را مطالعه کنند و هر دو گروه روی پراکندگی در جغرافیا بر این مفاهیم تأکید می‌کردند: «چه کسی چه چیزی را در چه جایی به دست آورد؟» بدین ترتیب توسعه در سطوح ناحیه‌ای و شهری با توجه به شیوه سرمایه‌گذاری در برنامه‌ریزی رادیکال به شکل تازه‌ای مطرح شده بود. بنابراین با گذشت زمان، اهمیت مشارکت عمومی در توسعه شهری در همه مکاتب به صورت یک واقعیت انکارناپذیر خواه ناخواه رسوخ می‌کند.

در ایران نیز بحث خودگردانی شهرداری‌ها به عنوان یک تکلیف برای شهروندان مطرح شده است. فضای مشارکتی در شهرها پیامدهای ملموسی برای شهر در پی دارد که عبارتند از: کاهش مهاجرت نیروی فعال از شهر، کاهش هزینه‌های اخذ عوارض شهرداری، کاهش عوارض فراری، ایجاد تعادل در تراز شهرداری‌ها و انجام فعالیت‌های عمرانی شهر به نحو مطلوب‌تر و سریع‌تر به واسطه نظارت دائم و مستمر مردم. اجرای سیاست عدم تمرکز تا سطوح پایین، یکی از خصوصیات بارز کلیه نهادهای مشارکتی است. بنابراین موانع و عوامل بازدارنده مشارکت و مردمی کردن نظام اداری را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- ۱- فقدان نهادهای کارآمد برای تجمع و بیان خواسته‌های مردم و تبدیل آن به سیاست
- ۲- بوروکراسی
- ۳- فقدان سازمان‌های غیررسمی
- ۴- نخبه‌گرایی
- ۵- حرفه‌گرایی
- ۶- فقدان قابلیت‌های لازم
- ۷- نارسایی‌های ارتباطی
- ۸- واگرایی
- ۹- سلسله‌مراتب رسمی به جای پلورالیسم
- ۱۰- عدم تمایل نظام در واگذاری نقش‌ها و اقتدار به نهادهای مربوطه
- ۱۱- عدم آگاهی مردم
- ۱۲- وجود نظام اختفا
- ۱۳- فقدان تنوع ساختاری
- ۱۴- عدم برخورداری نهادها از استقلال لازم.

## مدل‌های مدیریت شهری در اروپا و آمریکا

**۱- کشورهای اروپایی:** مطالعات انجام‌شده توسط موریتزن و سوارا نشان می‌دهد، چهار مدل مدیریت محلی و به عبارت دیگر مدل اداره حکومت محلی در اروپا قابل شناسایی است: ۱- مدل شهردار قوی ۲- مدل رهبری جمعی ۳- مدل رهبری توسط کمیسیون ۴- مدل شورا - مدیر

### مدل شهردار قوی

در این مدل به طور روشن، بر اصل رهبری سیاسی تأکید می‌شود که در قالب شهردار تبلور یافته است. این مدل در کشورهای جنوبی یا شرقی اروپا قابل مشاهده است؛ اسپانیا، فرانسه، یونان، ایتالیا، پرتغال، قبرس و مجارستان. شهردار در این مدل بازیگری سیاسی است که دارای وظایف اجرایی نیز است. این الگو در حقیقت، بیانگر جایگاهی مشابه ریاست جمهوری برای شهردار در سطح یک شهر است. به بیان دقیق و رسمی، شهردار مسئول اجرای

تصمیمات شورا از طریق مدیریت و نظارت بر سازمان شهرداری و پرسنل آن است. این وضعیت ممکن است به این دلیل باشد که شهردار کنترل اکثریت سیاسی شورا را در اختیار دارد و اینکه تقسیم وظایف به روشنی بین شورا و شاخه اجرایی از طریق اعمال خصوصیات جایگاه ریاست جمهوری در شکل یک حکومت محلی (به عنوان مثال انتخاب مستقیم شهردار) ایجاد شده است.

### مدل رهبری جمعی

در مدل رهبری جمعی که در کشورهای بلژیک، هلند، لوکزامبورگ و جمهوری چک دیده می‌شود، مرجع تصمیم‌گیری، یک بدنه تخصصی و به عبارت دیگر، یک کمیته اجرایی است. این کمیته که مسئول اکثریت وظایف اجرایی است، از اعضای شورای شهر با وظایف حکومتی تشکیل می‌شود و توسط شهردار سرپرستی می‌گردد. در این مدل، تأکید بر طبیعت رهبری جمعی است و نه بر تخصص‌گرایی فردی یا رهبری سیاسی.

### مدل رهبری توسط کمیسیون

مهم‌ترین وجه اشتراک در نظام‌های مدیریت شهری برخوردار از این مدل آن است که یک بدنه اجرایی تخصصی در آنها وجود دارد که وظایف مدیریت استراتژیک و هماهنگی را انجام می‌دهد. در نمونه‌هایی از این مدل، گاه شورای شهر حتی دارای توانایی اصلاح و تجدید سیستم‌های انتخاباتی و مقرراتی است که ترکیب بدنه‌های اجرایی بنیان گذاشته شده برای قانونگذاری در مسائل محلی را تعیین می‌کند. از سوی دیگر در این مدل امور اجرایی توسط کمیته‌های دائمی که توسط شورا ایجاد می‌شوند، انجام می‌پذیرند. شورا همچنین دورنما و قلمرو اختیارات این کمیته‌ها را تعیین می‌کند. این کمیته‌ها تصمیمات شورا را آماده می‌کنند، بر اجرای آنها نظارت می‌کنند و مدیریت امور مرتبط با قلمرو اختیارات خود را در چارچوب بودجه مصوب پیگیری می‌کنند. کاربرد این مدل در کشورهای سوئد، دانمارک و لتونی شناسایی شده است.

### مدل شورا - مدیر شهر

این مدل در میان کشورهای اتحادیه اروپا در دو کشور فنلاند و ایرلند مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این مدل، همه وظایف اجرایی در اختیار یک مدیر متخصص (مدیر شهر) است که توسط شورای شهر انتخاب می‌شود. اگرچه این مدیر در ایرلند براساس پیشنهاد کمیسیون انتصابات حکومت‌های محلی - که شورا نمی‌تواند آن را رد کند - منصوب می‌شود، شورای شهر دارای اختیارات کلی در ارتباط با سیاست‌های عمومی است. با وجود این نمی‌تواند در وظایف اداری و اجرایی مدیر شهر به عنوان رهبر اجرایی حقیقی دخالت کند. شهردار انحصاراً ریاست شورای شهر را بر عهده می‌گیرد و به طور کلی به صورت نیمه‌وقت در این شغل به فعالیت می‌پردازد. وی عمدتاً نقش نمایندگی و تشریفاتی (نمادین) دارد، حتی اگر رهبری اکثریت سیاسی این بدنه (شورا) را بر عهده داشته باشد.

### سایر مدل‌ها

بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد دو کشور انگلستان و مالت در هیچ‌کدام از گروه‌های چهارگانه فوق قرار نمی‌گیرند و هر یک از این کشورها دارای مدل انحصاری مدیریت شهری هستند.

۲- ایالات متحده آمریکا: مرور منابع مختلف در زمینه انواع حکومت شهری در آمریکا حاکی از وجود چهار مدل عمده مدیریت شهری در این کشور است: مدل شهردار و شورا (شهردار قوی - شورا و شهردار ضعیف - شورا)، مدل کمیسیونی، مدل شورا - مدیر شهر، مدل گردهمایی و نشست شهری باز و نماینده. در ادامه، به معرفی این مدل‌ها می‌پردازیم.

### مدل شهردار و شورا

این شکل از جمله انواع سنتی حکومت شهری در ایالات متحده است. در این شکل از حکومت شهری در صورتی که قدرت کاهش یابد، شهردار اختیارات و قدرت بیشتری پیدا می‌کند. از این رو مدل را می‌توان به دو شکل شهردار ضعیف - شورا و شهردار قوی - شورا تقسیم کرد. این شکل حکومت شهری معمولاً در شهرهای بزرگ یا خیلی کوچک (زیر ۲۵۰۰۰ نفر) به کار می‌رود. این سیستم حکومت شهری در نیویورک و لس‌آنجلس وجود دارد. ویژگی‌های عمده این مدل عبارتند از:

۱- تفکیک قدرت بین شهردار منتخب مستقیم و شورای شهر

۲- شهردار دارای قدرت اجرایی است، در حالی که شورا قدرت قانون‌گذاری را بر عهده دارد.

۳- شهردار اغلب به طور مستقیم انتخاب می‌شود و تمام‌وقت و با مقرری معین است.

### شکل کمیسیونی

در این شکل، هیئت کوچکی از اعضای منتخب کمیسیون که درباره سیاست‌های کلی اداره و امور اجرایی شهر و نیز وظایف معمول شورای شهر تصمیم‌گیری می‌کنند، جایگزین شورای شهر می‌شود. هر یک از اعضای کمیسیون، رئیس یک یا چند بخش از شهرداری نیز هستند. یکی از اعضای کمیسیون یا توسط شهروندان به طور مستقیم و یا توسط اعضای همکار در کمیسیون به عنوان شهردار برگزیده می‌شود. او رئیس اجرایی شهرداری



# مدرسان شریف

## فصل چهاردهم

### «جغرافیای شهری»

#### جغرافیای شهری

جغرافیا علمی است که به مطالعه موارد مختلف سطح زمین می‌پردازد و معرف خصوصیات و روابط عوارض با یکدیگر است. این عوارض عبارتند از: آب و هوا، ارتفاعات، خاک، پوشش گیاهی، جمعیت، کاربری زمین و ... .

از جمله تخصص‌هایی که در شهرسازی مورد نیاز است، جغرافیای شهری است. اساساً جغرافیای شهری به نحوه مکان‌یابی شهر و نحوه گسترش آن در بستر مکان توجه دارد. شهر در کنار منطقه اطراف خود تعریف می‌شود و جغرافیای شهری درصدد است که ارتباط بین شهر با منطقه و اقلیم خود را شناسایی کند. از دیدگاه جغرافیا، شهر عبارت است از مکان یا عرصه تعریف‌شده‌ای که شاخص‌های حیاتی انسان در محدوده آن به شکل تبلور یافته عینیت می‌یابد. شاخص‌های هفت‌گانه حیاتی انسان یا نقش‌های اساسی انسان برای ابراز وجود در مفهومی که فرانتس شافر و کارل روپرت بیان کرده‌اند، عبارتند از: (۱) تولیدمثل و تداوم بقا (۲) اشتغال (۳) سکونت یا زیست (۴) آموزش و پرورش (۵) آمد و شد یا جابه‌جایی (۶) تأمین و تدارک نیازها (۷) استراحت و فراغت. جغرافیای شهری به نظام فضایی و موقع شهر تأکید دارد و مانند دیگر شاخصه‌های علم جغرافیا، علل پراکندگی مکان‌های شهری و تشابهات و تناقضات اجتماعی - اقتصادی میان آن‌ها را با توجه به شرایط مکانی مطالعه می‌کند. در جغرافیای شهری سنتی، بر اوضاع طبیعی، موقع یا تنها مورفولوژی شهری تأکید می‌شود. امروزه جغرافیای شهری از مطالعه شرایط فیزیکی حاکم بر شهرها کمی دور شده و به جای آن به مطالعه همه پدیده‌های شهری از جمله ایدئولوژی، اهداف نظام‌های حکومتی و اوضاع اجتماعی - اقتصادی می‌پردازد.

مطالعات موجود در جغرافیای شهری به دو دسته مطالعات ماکرو (کلان) و میکرو (خرد) تقسیم می‌شود. مطالعه ماکرو در شهرنشینی به بررسی روابط و تأثیرات مرکز - پیرامون در نظام اقتصاد جهانی می‌پردازد. بدین سان که در مطالعه کلان‌شهر و شهرگرایی، هم از سیستم شهرنشینی و شهرگرایی ملی سخن به میان می‌آید و هم تأثیر نفوذ خارجی، میزان وابستگی اقتصادی و سیاسی به مرکز الگوهای فضایی ملی و تحول آن بررسی می‌شود. اما مطالعات میکرو از شهر به بررسی جغرافیایی یک شهر می‌پردازد که در آن از مورفولوژی شهری، سازمان‌ها و نهادهای اجتماعی در شهرها، سیاست شهری، روابط شهر و روستا، امر مهاجرت و توان جمعیت‌پذیری شهر سخن به میان می‌آید.

#### جغرافیای شهری و نظریه پردازان

در سال ۱۸۴۱ برای اولین بار در تاریخ علم جغرافیا، روابط متقابل ساخت‌های فضایی و ساخت‌های اجتماعی شهرها در نظریات ژرژ کهل و اتو اشلوتر به صورت علمی بیان شد. اما جغرافیای شهری به سبک جدید، از اوایل قرن بیستم شروع شد. اولین بررسی‌های علمی درباره این شاخه از جغرافیا (جغرافیای شهری) با مطالعات هاسرت و بلانشارد انجام گرفت. این دو جغرافی‌دان بر تحلیل موقع و موضع شهر تأکید بسیاری داشتند.

**نکته:** برایان بری آمریکایی، اولین جغرافی‌دانی بود که برخورد سیستمی را به مباحث جغرافیایی شهری وارد کرد.

گریفیت تیلور، مفاهیم محیط‌گرایی را به حوزه عمل جغرافیای شهری نزدیک‌تر ساخت و عوامل محیط طبیعی را در موقع، محل استقرار و توسعه شهرها دخالت داد. او همچنین میزان بارندگی و درجه حرارت را از عوامل تعیین‌کننده در سکونتگاه‌های انسانی می‌داند.

**نظریه اتو اشلوتر:** وحدت جغرافیای طبیعی و انسانی باعث تبیین واقعی سطح زمین می‌شود. از دیدگاه اشلوتر، پدیده‌های تاریخی و قدرت‌های تصمیم‌گیرنده، بیش از شرایط فیزیوگرافی در توسعه یا توقف شهرها مؤثر هستند. از این رو در جغرافیای شهری باید بر این موارد تأکید شود:

(۱) کیفیت کاربری زمین (۲) کارکرد ساختمان‌های شهری (۳) مشخصات جمعیتی

در سال ۱۸۸۹ مطالعات اشلوتر، جزء اولین مطالعات درباره مورفولوژی شهری محسوب می‌شد. مورفولوژی شهری مطالعه نظام‌یافته از تکوین، رشد، فرم، طرح، ساخت، کارکرد و توسعه شهر با توجه به ساخت‌های اجتماعی و اقتصادی است.

به نظر پیتر هاگت، دو روند اصلی کارآموزان جغرافیا که باید بدان پرداخته شود عبارتند از:

(۱) سیستم اکولوژیک که در آن روابط و وابستگی‌های میان انسان و محیط در یک سیستم اجتماعی ناحیه‌ای بررسی می‌شود.

(۲) سیستم فضایی که در آن روابط و وابستگی‌های میان یک مکان با مکان دیگر، یا یک ناحیه با ناحیه دیگر در یک روند مبادله‌ای و مجموعه‌ای مطالعه می‌شود. فردریک راتزل (۱۹۰۴-۱۸۴۴) با الهام از مکتب جبر جغرافیایی، محیط‌گرایی را وارد جغرافیای شهر کرد. براساس نظر او شهرها در پایان مسیرهای حمل و نقل یا در محل تلاقی چندین راه به وجود می‌آیند. فردریک راتزل برای اولین بار به تعریف علم جغرافیا می‌پردازد. دیوید هربرت و دیوید اسمیت سطوح تحلیل در جغرافیای شهری را به ۴ دسته تقسیم می‌کنند:

### ۱- اقتصاد سیاسی و جغرافیای شهری

در این نگرش، تأکید بر ایدئولوژی‌ها، ارزش‌ها و سنت‌های یک جامعه و اساس اقتصادی آن در مسائل شهری از اولویت خاصی برخوردار است. هدف اصلی دیدگاه اقتصاد سیاسی در جغرافیای شهری، تحلیل مسائل جامعه شهری به صورت گسترده و با تأکید بر شیوه تولید مسلط است. تحلیل اقتصادی - سیاسی از مسائل شهری، پایه و اساس جغرافیای رادیکال قرار می‌گیرد و در بیشتر موارد از مکتب ساخت‌گرایی متأثر است. در تحلیل اقتصادی - سیاسی از مسائل شهری سه عامل (۱) اقتصاد بازار، (۲) رفاه اجتماعی و (۳) شیوه تولید در سیستم‌های شهری و کارکرد آن‌ها تأثیر بسیار می‌پذیرد. سیستم‌های شهری با تأثیرپذیری از این سه عامل به وجود می‌آیند و کارکرد آن‌ها بر اثر این سه عامل تعیین می‌شود.

### ۲- تحلیل تخصیص منابع و جغرافیای شهری

در این دیدگاه، تخصیص منابع و قدرت شامل تولید کالا، مقدار کالا، کیفیت توزیع کالا بین مصرف‌کنندگان، انتخاب الگوهای مناسب برای تولید و توزیع کالا، تأثیر شرکت‌های چندملیتی در تخصیص منابع، سنجش کارایی بخش خصوصی، میزان دخالت و نظارت دولت‌ها در تخصیص منابع، کیفیت عرضه خدمات، اهداف اجتماعی و اقتصادی و سرانجام میزان رضایتمندی مردم از تخصیص منابع، مورد مطالعه قرار می‌گیرد و توزیع قدرت میان گروه‌های مختلف جامعه بررسی می‌شود؛ زیرا اگر قدرت در دست عده‌ای قرار گیرد، در تخصیص منابع به گروه معینی تأثیر می‌گذارد. در این سطوح، میزان قدرت بخش عمومی و بخش خصوصی در شناخت کیفیت زندگی مردم شهرها به طور جداگانه مطالعه می‌شود تا از این طریق میزان هزینه‌های عمومی در رفاه اجتماعی جامعه شهری به خوبی تعیین شود. در این دیدگاه، کارکرد دولت‌ها، میزان سرمایه‌گذاری برای نیازهای اساسی مردم، تأمین هزینه لازم نظارت بر مؤسسات مالی و شرکت‌های بزرگ، نحوه تأثیرگذاری این عوامل بر کیفیت زندگی مردم و فضایی شهری بررسی می‌شود.

### ۳- مدیران شهری و جغرافیای شهری

در این سطح از تحلیل، تصمیمات کلیدی مدیران و مسئولان در سیستم تخصیص منابع، محیط زیست شهری خاصی ایجاد می‌کند؛ هرچند تصمیمات آن‌ها در داخل یک سیستم مشخص سیاسی یا اقتصادی صورت می‌پذیرد. بنابراین منطقی است که در تحلیل و مطالعه مسائل جغرافیای شهری، نقش تصمیم‌گیرندگان و کیفیت تصمیم‌گیری آن‌ها در سطوح ملی، ناحیه‌ای و محلی از روش‌های کلیدی در تحلیل مسائل شهری به شمار آید.

### ۴- محیط محلی و جغرافیای شهری

بیشترین بخش تحقیقات جغرافیای شهری در این سطح صورت می‌گیرد و در آن می‌توان شاخص‌های اجتماعی شهر، رفاه اجتماعی و کیفیت زندگی مردم شهر را تحلیل کرد. مهم‌ترین بخش این تحلیل همان تحلیل رفتارگرایی است. در این تحلیل، تأثیر محیط شهری در رفتار و فعالیت گروه‌های مختلف شهری بررسی می‌شود.

کله مثال ۱: نخستین جغرافیدانی که رویکرد سیستمی را مدنظر قرار داد چه نام داشت؟

(۱) هاسرت (۲) کهل (۳) بلانشارد (۴) برایان بری

پاسخ: گزینه «۴» برایان بری اولین جغرافیدان آمریکایی است که برخورد سیستمی را در مباحث جغرافیای شهری وارد کرد.

کله مثال ۲: وی با الهام از مکتب جبر خطی، محیط‌گرایی را وارد جغرافیای شهری کرد. این تعریف مربوط به کدام شخصیت است؟

(۱) هاسرت (۲) راتزل (۳) برایان بری (۴) اسمیت

پاسخ: گزینه «۲» فردریک راتزل با الهام از مکتب جبر جغرافیایی، محیط‌گرایی را وارد جغرافیای شهری کرد.



## عناصر تقسیمات کالبدی در ایران

**استان:** بزرگ‌ترین واحد تقسیمات کشوری است. ایجاد استان جدید بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تأیید هیئت وزیران و تصویب مجلس صورت می‌گیرد. استان جدید باید حداقل یک میلیون نفر جمعیت داشته باشد.

**شهرستان:** واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از به هم پیوستن چند بخش همجوار تشکیل شده است که از نظر عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی، واحد متناسب و همگنی را به وجود آورده‌اند. اداره امور شهرستان با فرماندار است.

**بخش:** واحدی از تقسیمات کشوری که دارای محدوده جغرافیایی معین است و از به هم پیوستن چند دهستان هم‌جوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر تشکیل شده است که در آن عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی، واحد همگنی را به وجود می‌آورند. اداره امور بخش با بخش‌دار است. عشاير دارای بخش‌دار سیار هستند و در هر منطقه که اسکان پیدا کنند، تابع فرمانداری و استانداری همان منطقه خواهند بود.

**دهستان:** کوچک‌ترین واحد تقسیمات کشوری که دارای محدوده جغرافیایی معین است و از به هم پیوستن چند روستا، مکان و مزرعه هم‌جوار تشکیل می‌شود؛ از لحاظ محیط طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی همگن بوده و امکان خدمات‌رسانی و برنامه‌ریزی سیستم و شبکه واحدی را فراهم می‌آورند. هر دهستان به وسیله ده‌دار اداره می‌شود. شهرهایی که در محدوده جغرافیایی دهستان قرار دارند، از لحاظ نظام اداری تابع بخش مربوطه خواهند بود؛ به استثنای شهرهای مراکز شهرستان که تابع نظام اداری شهرستان (فرمانداری) هستند.

**روستا:** واحد مبدأ و اولین عنصر تقسیمات کشوری است. در فرهنگ‌های فارسی، روستا را ده و قریه ذکر کرده‌اند. در زبان پهلوی به روستا، روستاک می‌گفتند (معرّب آن رُستاق، جمع رساتیق) که ناحیه‌ای است در خارج از شهر مشتمل بر چند ده و مزرعه که در آن تولید روستایی حاکم است.

بنابر سرشماری عمومی نفوس و مسکن در آبان ۱۳۵۵ به آبادی‌هایی که ده نباشند و خارج از محدوده ثبتی یا عرضی آبادی‌های دیگر قرار گرفته و محل انجام فعالیت‌های کشاورزی باشند، اگر از لحاظ نظامات اداری تابع دهی نباشند «مزرعه مستقل» و در غیر این صورت «مزرعه تابع» خوانده می‌شوند. همچنین آبادی‌هایی که ده نبوده و خارج از محدوده ثبتی یا عرضی آبادی‌های دیگر قرار گرفته و محل انجام فعالیت‌های غیر کشاورزی باشند، اگر از لحاظ نظامات اداری تابع دهی نباشند «مکان مستقل» و در غیر این صورت «مکان تابع» به حساب می‌آیند.

**نکته ۲:** ملاک شناخت روستا تعداد بیش از ۲۰ خانوار یا ۱۰۰ نفر جمعیت است.

**مثال ۳:** کوچک‌ترین واحد تقسیمات کشوری و واحد مبدأ و اولین عضو تقسیمات کشوری، به ترتیب کدام‌اند؟

(۱) دهستان - روستا      (۲) روستا - دهستان      (۳) روستا - روستا      (۴) دهستان - دهستان

پاسخ: گزینه «۱» دهستان کوچک‌ترین واحد تقسیمات کشوری است و روستا واحد مبدأ و اولین عنصر تقسیمات کشوری است.

## اطلاعاتی در مورد جغرافیای ایران

ایران با وسعتی بیش از ۱/۶ میلیون کیلومتر مربع (هفدهمین کشور جهان از نظر مساحت) در جنوب غربی قاره آسیا واقع شده و جزء کشورهای خاورمیانه است. ایران در سرشماری سال ۱۳۹۰ دارای ۳۱ استان، ۳۹۷ شهرستان، ۱۳۳۱ شهر و ۹۶۵۴۹ آبادی است. مرتفع‌ترین نقطه ایران، قله دماوند با ۵۶۱۰ متر ارتفاع است.

طولانی‌ترین رود ایران، کارون با ۸۹۰ کیلومتر امتداد (تنها رود قابل کشتیرانی در ایران) است. بزرگ‌ترین جزیره ایران، جزیره قشم با وسعت ۱۴۹۱ کیلومتر مربع است.

بیشتر شهرهای ایران در دشت‌های پای کوه و نواحی جلگه‌ای در داخل دره‌ها و دشت‌های هموار پا گرفته‌اند. هر چه ارتفاع افزایش یابد، از تعداد شهرها کاسته می‌شود. در ایران اکثر شهرها در ارتفاع بین ۹۰۰ تا ۲۱۵۰ متری از سطح دریا استقرار یافته‌اند (حدود ۸۰/۷۲ درصد) که دلیل عمده آن امنیت و آب است.

مناسب‌ترین مکان برای سکونت در ایران در ارتفاع ۹۰۰ تا ۱۵۰۰ متری از سطح دریا است. آب و هوای بیابانی و نیمه‌بیابانی  $\frac{۲}{۳}$  و آب و هوای

خزری  $\frac{۱}{۲۷}$  از وسعت ایران را شامل می‌شود.

### تست‌های طبقه‌بندی شده فصل چهاردهم

- کجه ۱-** در طی توسعه شهرها روند تحول و تغییر، بدین ترتیب بوده که:
- (۱) بخش کشاورزی همواره رو به افزایش بوده است.  
 (۲) بخش صنعت افزایش یافته و بخش خدمات کاهش یافته است.  
 (۳) بخش کشاورزی به نفع بخش صنعت و خدمات رو به تنزل بوده است. (۴) هیچ تغییری در جمعیت فعال و شاغل رخ نداده است. (سراسری ۸۴)
- کجه ۲-** در مکان‌یابی شهرها، انجام مطالعات زمین‌شناسی از چه جنبه‌هایی ضروری است؟
- (۱) شناسایی منابع طبیعی، مصالح ساختمانی، کانسارها، مقاومت و پایداری زمینی، شکست‌ها و گسل‌ها و لرزه‌خیزی زمین  
 (۲) شناخت قابلیت مقاومت و پایداری زمین‌شناسی، شکست‌ها و گسل‌ها  
 (۳) شناسایی منابع طبیعی، مصالح ساختمانی، مواد مصرف در شهر و منابع کانساری به منظور بهره‌برداری‌های اقتصادی  
 (۴) شناسایی خصوصیات لرزه‌خیزی شهرها از نظر قرارگیری بر روی خطوط زلزله (سراسری ۸۴)
- کجه ۳-** نقش شهرسازی در کاهش آسیب‌های زلزله در چه موضوعاتی می‌تواند مطرح شود؟
- (۱) روانشناسی اجتماعی (۲) سازگاری کاربری‌ها و تراکم‌ها (۳) شناخت گسل‌ها (۴) مدیریت کالا (سراسری ۸۶)
- کجه ۴-** منظور از بررسی ساخت محیط طبیعی در مطالعات منطقه‌ای چیست؟
- (۱) شناسایی عوامل بی‌جان و جاندار مؤثر در پیدایش و تکامل اکوسیستم منطقه مورد مطالعه  
 (۲) شناسایی کلیه پدیده‌ها، شکل‌ها و پیکربندی‌هایی که در چشم‌انداز منطقه مورد مطالعه وجود دارد.  
 (۳) شناسایی و تحلیل روابط متقابل نیروهای جاری در منطقه  
 (۴) شناخت توان بالفعل محیط طبیعی (سراسری ۸۷)
- کجه ۵-** «خطوط تراز» عبارتند از:
- (۱) خطوطی فرضی که نقاط دارای ارتفاع یکسان را در سطحی از زمین که در بالا یا پایین یک سطح مرجع همچون متوسط ارتفاع از سطح دریا قرار دارند، به هم پیوند می‌دهند.  
 (۲) خطوطی که اطلاعاتی را در مورد نوع پوشش گیاهی، شرایط خاک، حدود آب‌ها و دریاچه‌ها و سایر خصوصیات به دست می‌دهند.  
 (۳) داده‌های متعارف‌شده‌ای هستند که ارتباط بین داده‌های خام همچون تعداد جمعیت و مساحت ناحیه را برای کسب اطلاعات جدیدی چون تراکم جمعیت نشان می‌دهند.  
 (۴) خطوطی که اطلاعات مربوط به مالکیت را که از آنها عموماً برای مقاصد مالیاتی، برنامه‌ریزی، منطقه‌بندی، ارزیابی و جواز واگذاری و انتقال ملک استفاده می‌شود، ترسیم می‌کنند. (سراسری ۹۰)
- کجه ۶-** در بین عوامل اقلیمی، مهم‌ترین عامل تهویه شهر و رفع آلودگی هوا چیست؟
- (۱) میزان بارندگی سالیانه (۲) طول و عرض جغرافیایی شهر  
 (۳) وزش باد، سرعت و جهت آن (۴) حداقل و حداکثر درجه حرارت در طول سال (سراسری ۹۲)
- کجه ۷-** راهبردهایی نظیر ایجاد شبکه‌های مستقل توزیع آب آشامیدنی و تهیه و توزیع آب بسته‌بندی شده در پاسخ به کدام شرایط (مسئله) اتخاذ می‌شود؟
- (۱) محدودیت منابع آب و رعایت حداکثر استانداردهای بین‌المللی  
 (۲) رعایت حداکثر استانداردهای بین‌المللی، بالا رفتن قیمت تصفیه آب باران  
 (۳) تصفیه در محل مصرف، استفاده بهینه از آب‌های جاری و عدم استفاده از آب  
 (۴) تصفیه کامل آب‌ها برای مصارفی که طی تمامی مراحل تصفیه نیاز نیست، محدودیت منابع آب سالم و هزینه‌های سنگین تصفیه آب (سراسری ۹۲)
- کجه ۸-** نزدیکی خطوط تراز در نقشه‌های توپوگرافی نشانه چیست؟
- (۱) شیب‌های تند (۲) مسطح بودن نسبی زمین (۳) پوشش گیاهی زیاد (۴) نواحی ساخته‌شده پرتراکم (سراسری ۹۴)
- کجه ۹-** خرد اقلیم چگونه یا در چه حالتی بر روی انتخاب مردم در فضای شهری (همگانی) تأثیر می‌گذارد؟
- (۱) در حالتی که غنای حسی انتظار اصلی مردم باشد. (۲) زمانی که مردم قصد خرید چیزی را داشته باشند.  
 (۳) زمانی که مردم مکانی را برای ماندن یا توقف برمی‌گزینند. (۴) صرفاً در حالتی که مردم بخواهند مهر خود را بر مکانی بزنند. (سراسری ۹۵)

## پاسخنامه تست‌های طبقه‌بندی شده فصل چهاردهم

۱- گزینه «۳» با توسعه شهرهای صنعتی و افزایش فرصت‌های شغلی و خدماتی شهرها مهاجرت روستاییان به شهرها افزایش یافت که همگی به کار در بخش صنعت و خدمات روی آوردند. کم‌کم مشاغل مربوط به کشاورزی در شهرها نیز با افزایش درآمدهای مشاغل صنعتی و خدماتی و از طرفی برخی سیاست‌های بعضی از دولت‌ها کاهش یافت و بدین ترتیب با گسترش روز به روز صنعت، بخش کشاورزی به نفع بخش صنعت و خدمات رو به تنزل گذاشت.

۲- گزینه «۱»

۳- گزینه «۲» یکی از وظایف مهم شهرسازی ارائه برنامه‌هایی است که بتوانند از اصول پدافند غیرعامل در راستای کاهش آسیب‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه استفاده کنند. از جمله این اصول می‌توان به سازگاری کاربری‌ها و تراکم‌ها اشاره کرد. این سازگاری موجب مدیریت بهتر در شرایط بحران می‌شود.

۴- گزینه «۱» منظور از بررسی ساخت محیط طبیعی در مطالعات منطقه‌ای، شناسایی عوامل بی‌جان و جاندار مؤثر در پیدایش و تکامل اکوسیستم منطقه مورد مطالعه است.

۵- گزینه «۱» خطوط تراز، خطوط فرضی هستند که نقاط ارتفاعی یکسان را در سطحی از زمین که در بالا یا پایین یک سطح مرجع، همچون متوسط ارتفاع از سطح دریا قرار دارند، به هم پیوند می‌دهند.

۶- گزینه «۳» در بین عوامل اقلیمی، مهم‌ترین عامل تهویه شهر و رفع آلودگی‌ها؛ وزش باد، سرعت و به‌خصوص جهت آن است که آلودگی‌ها را از شهر خارج می‌کند یا منجر به ورود بیشتر آلودگی‌ها به شهر می‌شود.

۷- گزینه «۴» در شرایطی که تصفیه کامل آب‌ها برای مصارفی که طی تمامی مراحل تصفیه نیاز نیست و همچنین محدودیت منابع آب سالم و هزینه‌های سنگین تصفیه آب وجود دارد، راهبردهایی نظیر ایجاد شبکه‌های مستقل توزیع آب آشامیدنی و تهیه و توزیع آب بسته‌بندی شده می‌تواند راهگشا باشد.

۸- گزینه «۱» نقشه‌های توپوگرافی، نقشه‌هایی با مقیاس‌های بزرگ و کوچک هستند که برای نشان دادن خصوصیات فیزیکی سطح زمین به کار می‌روند. این نقشه‌ها به دلیل اطلاعات مفید آن از جمله قابلیت اندازه‌گیری فواصل افقی یا ارتفاع عمودی نقاط مختلف، وسیله‌ای اساسی برای مطالعات زمین‌شناسی به شمار می‌روند (فاصله خطوط تراز در دامنه‌های کم‌شیب بیشتر می‌شود و فاصله خطوط تراز در دامنه‌های پرشیب کم می‌شود).

۹- گزینه «۳» زمانی که مفهوم اقلیم روشن شود، تقسیم‌بندی اقلیمی به‌دنبال خواهد آمد. به‌طور کلی، میانگین درازمدت شرایط متغیر جوی را اقلیم می‌گویند. واژه خرد اقلیم به مقیاس و شرایطی اشاره دارد که در آن نمی‌توان تأثیر عناصر سطح را نادیده گرفت. با نزدیک شدن به سطح زمین، سرعت باد به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد. بنابراین دامنه بزرگی از تغییرات در شرایط محیطی نزدیک سطح زمین وجود دارد و کثرت این تغییرات با زمان و ارتفاع باعث می‌شود خرد اقلیم با آب و هوای چند متر بالاتر بسیار متفاوت باشد.