

روند و گرایش‌های شهری

در کشورهای عضو
سازمان همکاری OECD

اسناد پشتیبان برنامه سوم
توسعه شهر تهران





اسناد پشتیبان برنامه سوم توسعه شهر تهران

نشریه شماره ۱۰

روند و گرایش‌های شهری

در کشورهای عضو سازمان همکاری OECD

تابستان ۱۳۹۲





شهرداری تهران

معاونت برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا

روند و گرایش‌های شهری

در کشورهای عضو سازمان همکاری OECD

راهبری پروژه: مدیریت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی راهبردی

گروه ترجمه: سیدعلی علوی، راحله بحرانی، مارال عاطفی، الهه ساکی

ناظر ترجمه: مرتضی قلیچ

ناظر فنی: احسان قلمچی

ویراستاری: فاطمه میرزایی (سر ویراستار) - احسان احمدی

صفحه‌آرایی: حسین توکلی

امور چاپ: فرزانه عساری

سال چاپ: بهار ۱۳۹۷ تیراز: ۵۰۰ نسخه

آدرس: خیابان حافظ، خیابان بهشت، ساختمان شهرداری تهران، طبقه سوم

تلفن: ۵۵۶۳۱۱۰۹ - ۰۲۱ - udpd.tehran.ir

پیشگفتار

بهره گیری از تجارب سیاستی کشورهای مختلف، می تواند این آگاهی و دانش را به ما انتقال دهد تا از سیاست های عمومی را در راستای به حداقل رسانی هزینه ها و حداکثر رسانی مزایا و منافع حجم زیادی از شهروندان تدوین شود. کتاب حاضر نیز با این منطبق ترجمه و گردآوری شده که از سیاست های شهری کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی در حوزه هایی مثل فناوری شهری، کاربری زمین، تغییرات اقلیمی و زیرساخت ها مورد استفاده قرار گیرد. متن کتاب حاضر در اصل پژوهشی است که به سفارش کشور چین انجام شده تا از این تجربیات بهره برداری شود.

نویسندگان گزارش به تفاوت در روندهای شهرنشینی بین کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و کشور چین در جای جای گزارش اشاره کرده اند. اما، نکته اساسی اینجاست که توسعه شهری به رغم وجود تفاوت ها و روندهای متنوع، به یکی از دغدغه های دولت مرکزی کشورها بدل شده است. این توجه به شهر و کلانشهرها به عنوان کانون سیاست گذاری نتیجه چند روند جهانی است.

نخستین روند، حفظ قدرت رقابتی شهرها یکی از نخستین دلایل منطقی توجه به شهرهاست. واقعیت همه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نشان می دهد که مناطق شهری و کلانشهری، حجم زیادی از تولید ناخالص داخلی (یک سوم و بیشتر) را تولید می کنند. از این جهت، فرایند ایجاد و یا تقویت نواحی شهری به عنوان یک مکان مطلوب برای فعالیت اقتصادی پیشرفته به یک موضوع کلیدی برای دولت ها بدل شده است. برای مثال، در سال ۲۰۰۶ گزارشی نشان داد که موقعیت رقابتی کلانشهری فرانسه از رقبای بزرگ اتحادیه اروپا به دلیل قابلیت نوآوری و رقابت پذیری و جا به جایی های صورت گرفته عقب افتاده است.

دومین روند، شکل گیری مناطق حاشیه ای در نتیجه مهاجرت روستایی-شهری است. شهرنشینی شدید و انفجاری حاصل از مهاجرت به شهرهای بزرگ با رشد بخش خدمات و خروج واحدهای

تولیدی مواد اولیه و سنگین همراه بوده است. این تعدیل مسائل شکل گرفته در حاشیه ها، عموماً به واسطه ابزارها و اهرم های متنوعی مثل برنامه ریزی فضایی و کاربری زمین، سیاست های اجتماعی و زیست محیطی انجام می پذیرد.

ناکارآمدی و نقصان بازار سومین روندی است که موجبات مداخله و سیاست گذاری دولت ها را فراهم کرده است. متراکم شدن بی حد و حصر در نتیجه قانون بازده نزولی کیفیت زندگی را از ساکنان شهرها ربوده است. سرمایه گذاران شهری عموماً درصدد به حداکثر رساندن سود فارغ از مسائل زیست محیطی و کیفیت زندگی شهری هستند. از این حیث سیاست های شهری باید تعادل دو طرفه ای را برقرار کند از یک طرف جذابیت شهری برای بازار فراهم کند و از سوی دیگر کیفیت زندگی شهروندان را تضمین نماید.

به هر روی، کتاب حاضر با اشاره به روندهای جهانی شهرنشینی و دگرگونی های کلان و تجارب کشورهای مختلف به چند سیاست اصلی در حوزه سیاست گذاری شهری اشاره دارد:

توسعه شهرهای چند هسته ای؛

تمرکز بر شهرهای نوآور؛

اتخاذ رویکرد یکپارچه و چندبخشی؛

افزایش توان رقابت پذیری شهری؛

ایجاد هماهنگی بین سطوح دولتی، منطقه ای و محلی؛

تلاش برای کاهش نابرابری در مناطق شهری؛

هم افزایی بین مناطق کلانشهری و حومه ها؛

اهمیت یابی شهرهای متوسط؛

تمرکز بر اختلاط کاربری های شهری.

حجت اله میرزایی

معاون برنامه ریزی، توسعه شهری و امور شورا

شهرداری تهران



فهرست مطالب

۱۱	۱- راهبردها و روندهای سیاست‌های شهری
۱۱	۱-۱- شهرنشینی، نیروهای بازار و برنامه‌ریزی راهبردی
۱۵	۲-۱- روندهای اخیر در سیاست‌های شهری کشورهای عضو OECD
۲۲	۳-۱- نواحی شهری و مدلی جدید برای توسعه منطقه‌ای در کشورهای OECD
۲۶	۲- سیاست‌گذاری زمین و برنامه‌ریزی شهری راهبردی
۲۷	۱-۲- ابزارهای فنی و قانونی برای یک بازار زمین کارآمد
۳۴	۲-۲- مدیریت رشد شهری
۴۳	۳- ساخت شهرهای رقابتی
۴۴	۱-۳- تقویت رقابت و خلاقیت در نواحی شهری
۵۶	۲-۳- تقویت رقابت‌پذیری شهرها ضمن تضمین گرفتارنشدن آنها به غفلت
۶۰	۴- تغییر اقلیم و تخریب زیست‌محیطی
۶۰	۱-۴- سیاست‌های شهری برای لحاظ‌کردن تغییر اقلیم و پایداری شهری
۶۹	۲-۴- چارچوب‌های سیاست ملی- محلی
۷۲	۳-۴- گنجاندن سیاست غلبه بر تغییر اقلیم در چارچوب‌های توسعه ملی، منطقه‌ای و شهری موجود
۷۴	۵- نتایج و پیشنهادات برای راهبرد شهرنشینی در کشور چین
۷۴	۱-۵- الف: فرضیات متنی
۷۶	۲-۵- ب: رویکردهای سیاسی
۷۸	۳-۵- ب: شناسایی کانون سیاست‌گذاری
۸۲	۴-۵- ج) حکمروایی و امور مالی
۸۵	منابع:

فهرست کادرها

۱۶	کادر شماره ۱: به سوی یک سیاست نوآورانه در شمال شرق انگلستان
۲۰	کادر شماره ۲: نمونه‌هایی از کشورهای عضو OECD که سعی دارند بر رشد بزرگ‌ترین مناطق کلان‌شهری خود نظارت کنند
۲۴	کادر شماره ۳: مبادله منصفانه و کارآمد

۲۷	کادر شماره ۴: قانون گذاری و نام گذاری زمین در مکزیک
۲۸	کادر شماره ۵: برنامه های ادغام، یکپارچه سازی، تعدیل دوباره زمین در آسیای شرقی
۲۹	کادر ۶: پیمایش و نقشه برداری مداوم کاداستر در ژاپن
۳۳	کادر شماره ۷: طرح هایی برای مرتبط کردن سود تبدیل زمین و تغییر کاربری به تأمین مالی محلی در هلند
۳۶	کادر شماره ۸: تبدیل و تغییر کاربری زمین در فرانسه، آلمان و هلند
۳۷	کادر شماره ۹: مرزهای رشد شهری در کشورهای عضو OECD
۳۹	کادر شماره ۱۰: سیاست گذاری های کمر بند سبز در کشورهای عضو OECD
۴۰	کادر شماره ۱۱: نمونه هایی از سیاست های زمین های قهوه ای در کشورهای عضو OECD
۴۴	کادر شماره ۱۲: تصریح راهبرد مشاغل ارائه شده توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی
۴۶	کادر شماره ۱۳: تأمین دسترسی عموم به آموزش در شیلی
۴۷	کادر شماره ۱۴: مصادیقی از رویکردها و تمرکزهای مختلف خوشه ای در کلان شهرها
۵۱	کادر شماره ۱۵: یک مدل سه گانه هلسینکی با عملکرد مطلوب
۵۲	کادر شماره ۱۶: سیاست گذاری نوآوری منطقه ای در ژاپن، نروژ و ایتالیا
۵۳	کادر شماره ۱۷: توسعه قطب های شهری به واسطه ارتقای نوآوری در فنلاند
۵۵	کادر شماره ۱۸: سیاست گذاری نوآوری منطقه ای در فنلاند
۵۶	کادر شماره ۱۹: مناطق کلان شهری در آلمان
۷۱	کادر شماره ۲۰: سیاست منطقه ای و غلبه بر تغییر اقلیم: مثال هایی از برگزیده ای از کشورهای عضو OECD

فهرست جداول

۱۷	جدول شماره ۱: سیاست های شهری ملی در کشورهای عضو OECD
۲۳	جدول شماره ۲ - مدل های جدید و قدیمی سیاست منطقه ای
۲۶	جدول شماره ۳: شناسایی مشکلات و اثرات محتمل سیاست گذاری مدیریت رشد شهری
۳۰	جدول شماره ۴: جمع آوری و نشر اطلاعات قیمت معامله زمین
۳۴	جدول شماره ۵: سیاست های عمومی برای مدیریت رشد شهری و حفاظت از فضای باز
۴۸	جدول شماره ۶: مصادیق سیاست گذاری های خوشه ای صنعتی در مناطق کلان شهری
۶۲	جدول شماره ۷: ویژگی های شهر فشرده

فصل اول:

راهبردها و روندهای سیاست‌های شهری

آیا شهرنشینی روندی برنامه‌ریزی شده است؟

تجزیه و تحلیل مقایسه‌ای از فرایند شهرنشینی بین چین و کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی OECD^۱ گویای تفاوت‌های آشکاری است. در حالی که فرایند شهرنشینی در آمریکای شمالی به صد سال و در اروپا به ۱۸۰ تا ۲۰۰ سال پیش می‌رسد، شهرنشینی در چین پدیده‌ای جدید (در حدود ۳۰ تا ۴۰ سال) محسوب می‌شود. مقیاس شهرنشینی را هم نمی‌توان مقایسه کرد. شمار ساکنان شهری در آمریکای شمالی و اروپا حدود ۲۰۰ تا ۲۵۰ میلیون نفر تخمین زده شده و این در حالی است که این آمار در چین به بیش از ۶۰۰ میلیون نفر می‌رسد. فرایند صنعتی شدن و مهاجرت از روستا به شهر، در همه جا منجر به پدیده شهرنشینی شده، اما فرایند جهانی شدن عامل تسریع کننده این پدیده در چین بوده است. در نهایت اینکه شهرنشینی در چین، در محیطی بسیار محدود صورت می‌پذیرد.

بیان این نکته بسیار حائز اهمیت بوده که مشابیهت‌های درخور توجهی در روندهای شهرنشینی در برخی از کشورهای عضو OECD با چین وجود دارد. پرودهومه^۲ در سال ۲۰۰۸ می‌گوید: در فرایند مهاجرت کنونی و آتی روستا به شهر در چین و همچنین مشکلات مربوط به توسعه سریع شهرها، هیچ چیز جدیدی وجود ندارد. فرانسه، آلمان و ایتالیا پس از سال ۱۹۵۰، شاهد کاهش چشمگیر نیروهای انسانی در بخش کشاورزی بودند. این کاهش در سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰ در ایتالیا چهار و در فرانسه و آلمان نزدیک به سه برابر شد. برخلاف آلمان و ایتالیا، کشور فرانسه با تجربه مهاجرتی مواجه نبوده، بلکه برعکس تعداد زیادی از مهاجران شمال آفریقا را پذیرفته است و این امر بر نواحی شهری سکونت یافته از سوی مردمی که کشاورزی را رها کرده‌اند، فشار مضاعفی وارد آورد. به‌طور نسبی، میزان جذب ساکنان جدید شهری در ایتالیا و فرانسه در آن زمان، تقریباً مشابه با میزانی است که چین امروزه با آن مواجه است.

در اغلب کشورهای عضو OECD، روندهای شهرنشینی بیش از آنکه نتیجه سیاست‌های از پیش تعیین شده دولت باشد، ناشی از نیروهای بازار بوده است. تعداد بسیار اندکی از کشورها، اهداف خاص شهرنشینی را به اجرا درآورده‌اند. برخی از کشورها مانند لهستان، اهداف شهرنشینی را به‌عنوان هدف سیاست ملی خود قرار داده‌اند (مروری بر سیاست شهری در سطوح ملی لهستان، آینده). شهرنشینی، حاصل گام‌های اقتصادی شرکت‌های واقع در نواحی شهری است. هرچقدر این شرکت‌ها تولیدکننده‌تر و پرحاصل‌تر باشند، قادر به پرداخت دستمزد بالاتری بوده، در نتیجه کارگران بیشتری را از مناطق روستایی جذب می‌کنند. با معرفی سیاست‌هایی در راستای محدودسازی گسترش شهری، برقراری شرکت‌ها یا جذب مهاجران روستایی، همواره بازارها راهی دیگر برای خود می‌یابند. به‌عنوان مثال، در پایتخت کره (سئول)، محدودیت‌های وضع شده در راه‌اندازی

مجموعه پیش‌رو ترجمه‌ای از پروژه مشترک سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) با بنیاد تحقیقات توسعه چین و در چارچوب برنامه توسعه منطقه‌ای کشورهای عضو OECD است. در حالی که کشور چین به‌طور کلی از دیگر کشورهای عضو OECD به نسبت درصد کمتری از شهرنشینی را دارد، اما این کشور بزرگ‌ترین جمعیت شهرنشین را که به عددی بیش از ۶۰۰ میلیون نفر می‌رسد، در اختیار دارد. اگرچه مقیاس شهرنشینی و تعداد رو به رشد مناطق کلان‌شهری در این کشور بی‌سابقه بوده، اما مسائل به‌وجودآمده برای سطوح مدیریتی نیز حالتی منحصر به فرد ندارند. بیشتر کشورهای عضو OECD با طیف گسترده‌ای از چالش‌های مدیریت شهری مواجه شده‌اند و در این راستا برای کسب تجربه، تلاش‌های ارزشمندی را انجام می‌دهند. این گزارش ترکیبی از روندها و گرایش‌ها در زمینه فرایند شهرنشینی و سیاست‌گذاری‌های شهری در کشورهای عضو OECD است. یکی از پیام‌های کلیدی این گزارش، این است که راهبرد توسعه شهری موفق باید بر اساس ویژگی‌های درونی هر منطقه شهری از جمله زیرساخت و بنیان‌ها، دانش و مهارت کارگران و سرمایه اجتماعی مورد نیاز برای ایجاد و حفظ نوآوری انجام شود.

گزارش پیش‌رو خلاصه‌ای از روندهای سیاست‌های شهری را در کشورهای عضو OECD با هدف شناسایی عوامل موفقیت و شکست که می‌توانند سیاست‌گذاران را در تهیه راهبردهای شهرنشینی یاری رسانند، ارائه می‌دهد. مفهوم سیاست‌گذاری که در این گزارش از آن استفاده می‌شود، پارادایم جدید سازمان OECD از سیاست‌پذیری توسعه منطقه‌ای است. فرایند جهانی شدن مناطق - شهر و روستا - را با فرصت‌ها و تهدیدهای متعددی مواجه می‌کند. هدف این پارادایم جدید، کاهش ناکارآمدی پایدار و خروج از انزوای اجتماعی در مکان‌های مختلف است. با توجه به این پارادایم جدید، سیاست منطقه‌ای سعی در کمک به تمامی مناطق برای به‌حد اکثر رساندن پتانسیل‌های جامع خود در راستای مشارکت در اهداف ملی دارد. مجموعه پیش‌رو همچنین شامل پنج فصل منتخب است. در فصل اول، منطق توسعه سیاست‌های عمومی برای توسعه شهری در راستای محدودیت‌های پیش‌بینی شده در زمینه توسعه برنامه‌ریزی، به بحث گذاشته شده است. در این فصل سعی بر آن است تا مروری کلی از روندهای اخیر سیاست‌های ملی شهری در کشورهای عضو OECD نیز ارائه شود. در فصل‌های دوم، سوم و چهارم مجموعه‌ای از ابزارهای خاص سیاست‌گذاری از جمله برنامه‌ریزی فضایی و کاربری زمین، سیاست‌های اجتماعی، محیط‌زیستی و رقابت‌پذیری برای نواحی شهری محل بحث قرار می‌گیرد. در فصل آخر، برخی از روندهای و پیام‌های سیاست‌گذاری کلیدی که در چهار فصل گذشته به آنها پرداخته شده است، ارائه می‌شود. این فصل اطلاعات ارزشمندی را در اختیار سیاست‌گذاران کشور چین برای آماده‌سازی و تهیه یک راهبرد ملی شهرنشینی قرار می‌دهد.



1 The organization for Economic Co-Operation and Development

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سازمانی است بین‌المللی، دارای ۳۵ عضو، که اعضای آن متعهد به اصول دموکراسی و اقتصاد آزاد هستند. این سازمان به تعبیری عمده‌ترین سازمان بین‌المللی تصمیم‌گیرنده اقتصادی است. مقر اصلی این سازمان در شهر پاریس است. این سازمان در سال ۱۹۴۸ میلادی تحت عنوان سازمان همکاری اقتصادی اروپا تأسیس شد. این مؤسسه با مدیریت رابرت مارژولین فرانسوی به‌منظور اجرای طرح بازسازی کشورهای اروپایی بعد از جنگ جهانی دوم ایجاد شد؛ طرحی که با عنوان برنامه مارشال توسط ایالات متحده آمریکا برای بازسازی اروپا بعد از جنگ و مبارزه با کمونیسم برنامه‌ریزی شده بود. در سال‌های بعد، اعضای غیراروپایی نیز به این سازمان پیوستند و در سال ۱۹۶۱ میلادی در اجلاس با تصویب آیین‌نامه جدید در زمینه توسعه و اقتصاد، نام سازمان را نیز به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تغییر دادند.

2 Prudhomme

در کشورهایی مانند یونان و پرتغال نیز برجسته شده است. باید گفت این موضوع در پاسخ به سیاست‌های حمایتی اتحادیه اروپا است.

رسیدگی بر برنامه‌ریزی راهبردی بلندمدت نواحی شهری در چارچوب برنامه‌ریزی ملی فضایی از ضروریات است تا از این طریق، همکاری میان اقدامات بخشی افزایش یافته و از دوباره کاری‌ها و درگیری‌ها در درون و بین مناطق جلوگیری شود. برنامه‌ریزی فضایی را می‌توان به‌عنوان ابزاری در مدیریت تقاضا برای سرمایه‌گذاری‌های دولتی آتی دانست و در آن تأکید بر مسیری است که فرصت‌های رشد را بدون نیاز به تقاضای سرمایه‌گذاری دولتی به حداکثر برساند. از آنجایی که کشورها، مناطق و شهرها در تلاش‌اند حس رقابت و احترام به سایر مکان‌ها را بهبود بخشند، بنابراین ورودی‌هایی را که به موفقیت اقتصادی می‌انجامد (شامل کیفیت و عملکرد زیرساخت و خدمات عمومی) محل بررسی قرار می‌دهند. در این زمینه، برنامه‌ریزی فضایی باید به‌عنوان وسیله‌ای برای کاهش هزینه‌ها و همین‌طور کاهش نیاز به سرمایه‌گذاری دولتی، نقش مهمی را ایفا کند.

برنامه‌ریزی فضایی در سطوح مختلف حکومت اجرا می‌شود و آن سطح، تأثیر شگرفی بر اهداف و حوزه فرایند برنامه‌ریزی دارد. معمولاً بالاترین سطح برنامه، برنامه کلان (نه‌تنها در سطح ملی، بلکه در برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا در سطح مناطق بزرگ) است. در بسیاری از کشورها، مانند انگلستان، دیگر چنین برنامه ملی توسعه فضایی وجود ندارد. در بسیاری از دولت‌های فدرال همچون آمریکا و کانادا، قانون اساسی ملی، دخالت دولت فدرال را در امور شهری محدود می‌کند، آنها تمایل دارند حتی اگر یارانه مناسبی برای کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای وجود نداشته باشد، مسائل فضایی را به صورت فضایی و بخشی درآورند. سایر کشورها که به این موضوع با دید صرفاً مفهومی (نقطه مقابل فضایی) می‌نگرند (مانند فرانسه) و یا به‌طور فزاینده‌ای مفهومی شده‌اند (مانند ژاپن) به‌طور مستقیم به مسائل توسعه اقتصادی پرداخته و به تصمیمات مربوط به نحوه تخصیص و کاربری زمین توجه خاصی ندارند.

اقدامات کشورهای عضو OECD روی برنامه‌ریزی فضایی نشان می‌دهد که موفقیت و کارایی رویکردهای برنامه‌ریزی فضایی فعلی نیازمند اصلاحات است. تطبیق برنامه‌ها در سطوح مختلف پیچیده و پیچیده‌تر می‌شود. در گذشته برنامه‌های کلان به صورت دستورالعملی و ویژه بوده است و به‌راحتی می‌توانست به برنامه‌های منطقه‌ای و محلی تقسیم شود. به‌تازگی برنامه‌های توسعه ملی وسیع‌تر و مفهومی‌تر شده‌اند و ترکیبی از اهداف توسعه کالبدی و اهداف ملموس مانند توسعه پایدارند. چالشی اصلی که برنامه‌ریزی فضایی امروزه با آن مواجه است، چگونگی تطبیق تنوع نقش‌هایی است که این برنامه‌ریزی انتظار دارد در مقیاس‌های فضایی مختلف بازی کند. به‌طور خاص، برنامه‌های سطح میانی به‌عنوان بیانی از یک راهبرد توسعه منطقه‌ای اهمیت یافته‌اند (نمونه‌ها شامل طرح جامع^۳ در فرانسه، برنامه ساختاری^۴ در هلند و راهبرد فضایی منطقه‌ای در انگلستان است).

با وجود برخی تغییرات، سیستم‌های برنامه‌ریزی کشورهای عضو OECD به‌طور کلی می‌توانند دربرگیرنده عملکردهای اساسی زیر باشند: برنامه‌ریزی فضایی فراهم‌کننده راهبردهای فضایی بلندمدت و میان‌مدت برای دستیابی به اهداف توافق‌شده است و اغلب به کنترل تفاوت‌های منطقه‌ای پرداخته و در راستای توسعه پایدار تلاش می‌کند.

شرکت‌ها، منجر به هدایت بخش خصوصی خارج از هسته عملکردی بزرگ‌تر شده و موجب حرکت فعالیت اقتصادی به جایی‌ها چندین دور و با کمترین تأثیر بر تراکم شده است.

اگرچه در میان کشورهای عضو OECD اسناد زیادی درباره اهداف آشکار شهرنشینی وجود ندارد، اما مدارکی می‌توان یافت که گویای اثرات مهم سیاست‌های مشخص (اغلب در کنار سایر اهداف) بر نواحی شهری است. پرودهومه در سال ۲۰۰۸، به شناسایی چهار سیاست عمومی مهم که در فاصله سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ در فرانسه به اجرا درآمد و منجر به توسعه شهرهای متوسط شد، پرداخت. در ابتدا فرانسه با ایجاد نمایندگی بین وزارتخانه برنامه‌ریزی زمین و جذابیت منطقه‌ای (DATAR)^۱ در سال ۱۹۶۰، سیاست‌های منطقه‌ای مستحکم و پویایی را با هدف در نظر گرفتن نواحی کمتر توسعه‌یافته (بر پایه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های با مقیاس بزرگ و یارانه‌های دولتی برای شرکت‌ها) و از طرفی دیگر اجرای اقدامات دلسردکننده برای راه‌اندازی کسب‌وکار در پاریس رونق بخشید. سپس (دوم) سیاست‌های مسکن مستحکم را در اشکال متنوع مانند یارانه یا وام‌های کم‌سود برای ساخت‌وساز شخصی و یارانه‌های درخور توجه برای ساخت مسکن عمومی برای مستأجران کم‌درآمد (برنامه مسکن با اجاره کم HLM)^۲ در نظر گرفت که اگرچه این برنامه‌ها به‌روشنی اثر فضایی نداشته، اما هم شهرهای بزرگ و هم شهرهای متوسط از آن بهره بردند. بعد از آن (سوم)، سیاست‌های کلان توزیع مجدد با اهداف روشن اجتماعی توسعه داده شدند و از آنجایی که طرح‌های برابری به توسعه شهرهای کوچک و متوسط توجه ویژه می‌کرد، این سیاست‌ها اثرات فضایی ناخواسته‌ای را به همراه داشتند. به‌طور کلی، تجارب کشورهای عضو OECD گویای آن است که در کنار نیروهای بازار، برخی سیاست‌های غیرمستقیم ممکن است بر پیامدهای شهرنشینی اثرگذار باشد. این سیاست‌ها شامل، مسکن، حمل‌ونقل، سیاست‌های مالی و صنعتی نیز است.

از برنامه‌ریزی فضایی تا برنامه‌ریزی راهبردی

در بسیاری از کشورهای عضو OECD، چشم‌انداز ملی بلندمدت برای توسعه شهری در چارچوب‌های برنامه‌ریزی ملی فضایی منعکس شده است. تعداد زیادی از کشورهای عضو OECD طرح‌های بلندمدت پنج تا ۱۰ ساله دارند (مانند کشورهای عضو اتحادیه اروپا (۲۰۰۷-۲۰۱۳)، ژاپن (تقریباً ۱۰ ساله)، کره (۲۰ ساله)). برنامه‌ریزی ملی فضایی به‌عنوان یک ابزار سیاسی برای توزیع فعالیت اقتصادی و رفاه اجتماعی بین مناطق (که ممکن است تحت عنوان برنامه‌ریزی ملی منطقه‌ای نامیده شود) عمل می‌کند. به نظر می‌رسد ژاپن و کره بر نقش دولت مرکزی در برنامه‌ریزی فضایی، تأکید بسیاری دارند. این موضوع درباره انگلستان تا حدودی متفاوت است؛ به‌طوری‌که به‌تازگی هماهنگی کمی بین بخش‌های مربوطه وجود داشته است. ادارات مختلف مرکزی مسئولیت برنامه‌ریزی کاربری اراضی، برنامه‌ریزی حمل‌ونقل، توسعه اقتصادی و حمایت از کسب‌وکار، کشاورزی، گردشگری و سایر حوزه‌های مربوطه را داشته‌اند. دانمارک، فنلاند و نروژ معتقدند برنامه‌ریزی فضایی بر کاربری اراضی و مسائل مربوط به آن تمرکز دارد؛ از این رو، می‌توان برنامه‌ریزی فضایی کاربری اراضی را در کنار سیاست توسعه منطقه‌ای قرار داد. به‌طور کلی، در تعداد فزاینده‌ای از کشورها، اولویت‌های برنامه‌ریزی فضایی در اهداف توسعه منطقه‌ای در نظر گرفته می‌شود. این امر مدت‌ها در کشور هلند مطرح بوده و در سال‌های اخیر

1 Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

3 Schéma directeur

2 Habitation à loyer modéré

4 structurplan



برنامه‌ریزی فضایی، اغلب به‌عنوان ابزاری برای هماهنگ‌سازی سیاست‌های بخشی مختلف در دستیابی به اهداف توسعه فضایی است. برنامه‌ریزی فضایی به‌طور فزاینده‌ای به‌عنوان مکانیسم هماهنگ و متقابل در نظر گرفته می‌شود که دولت‌های محلی را قادر می‌کند سیاست‌های توسعه فضایی خود را منطبق با اهداف سیاسی ملی و حتی بین‌المللی شکل دهند و انطباق‌های محلی و منطقه‌ای سیاست‌های ملی را تسهیل کنند.

با ظهور پدیده جهانی شدن، برنامه‌ریزی راهبردی به‌طور ترقی‌گرایانه‌ای جایگزین برنامه‌ریزی فضایی شد. توسعه فضایی همواره هدف اصلی در سیاست شهری بوده است؛ چراکه در یک فضای کالبدی که جمعیت و فعالیت‌ها به صورت مترادفی تمرکز یافته‌اند، ارائه امکانات اساسی فضا، مانند مسکن، حمل‌ونقل و بهداشت، شرط لازم و مهم برای رفاه عمومی به حساب می‌آید. در حقیقت، در زمان گسترش عظیم شهری، سیاست شهری به معنای سیاستی است برای پاسخ‌گویی به افزایش سریع تقاضاهای عمومی برای فضای شهری و خدمات. زمانی که جهانی شدن اقتصاد و پس از آن تشدید رقابت بین شهرها موجب شد رقابت اقتصادی شهر بین موضوع‌های سیاست شهری در بالاترین رده قرار گیرد، توجه بسیاری به تغییر عمیق در اداره شهرها و مناطق شهری، به‌ویژه در زمینه توسعه فضایی شهری شد. این تغییر اغلب به‌عنوان جابه‌جایی از یک حالت مدیریت حکومتی تعریف می‌شود که عمدتاً مربوط به ارائه خدمات رفاهی و اجتماعی به شهروندان و تبدیل آن به کارآفرینی است که مشخصه آن رویکرد، راهبرد رشد اقتصادی، ریسک‌پذیری، نوآوری و جهت‌گیری به سمت بخش خصوصی است. این تغییر ابعاد سیاسی جدیدی را در توسعه فضای شهری ایجاد کرد و منجر به شکل‌گیری نوآوری‌های سیاسی متعددی شد و نتایج موفقیت‌آمیزی را تولید کرد. با این حال، تجربه سیاست در دهه‌های گذشته نشان داده است چالش‌هایی در مقابل برنامه‌ریزان سیاست وجود دارد برای آنکه پتانسیل کامل رویکرد کارآفرینی در توسعه فضای شهری را درک و شهرهای خود را برای دانش اقتصادی در قرن ۲۱ مهیا کنند (شهرهای رقیب در کشورهای عضو OECD: یک پارادایم و الگوی جدید کارآفرینی)

این امر، مشکل اصلی رابطه بین برنامه‌ریزی و بازارها را در سیاست شهری جدید افزایش می‌دهد. در بازار محض، افزایش بازدهی یک پدیده موقت است. درباره شهرها، هزینه‌های سفر، افزایش ارزش زمین و اموال تجاری و مسکونی، هزینه‌های بالای زندگی، کمبود نیروی کار و کیفیت پایین زیست‌محیطی، جذابیت را برای سرمایه‌گذاران می‌کاهد. این موضوع موجب ایجاد موقعیت‌های جدید سرمایه‌گذاری در شهرهایی می‌شود که فاقد هزینه‌ها و معایب یادشده باشند. در بلندمدت، باید توسعه در تمام شهرها صورت پذیرد. نتیجه این سیاست حاکی از آن است که دولت‌ها نباید برای ایجاد ساختارهای حمل‌ونقل، اجاره‌ها یا سایر هزینه‌های مربوط به زمین، هزینه‌های بالای زندگی، آموزش مهارت یا بهبودهای زیرساختی و زیست‌محیطی در شهرهای پویا، یارانه تعریف کنند؛ چراکه این فعالیت‌ها صرفاً موجب افزایش مدت بازدهی شده و به دنبال آن علائم، تعادل نداشتن شهری که قبلاً درباره آن بحث شد، ظاهر می‌شود.

با این وجود، بعید به نظر می‌رسد دولت‌ها خطر انتظار برای سررسیدن این خروجی‌های بلندمدت را بپذیرند، در صورتی که در همین حین آنها شاهد زوال شهرهای قوی خود در مقایسه با شهرهای کشورهایایی هستند که دولت‌هایشان به پیروی از چنین اصول بازاری نمی‌پردازند. تعداد بسیار کمی از دولت‌های عضو OECD به هزینه‌های زمین به‌عنوان بخشی از سیاست شهری، یارانه می‌دهند، اما این دولت‌ها با انجام سلسله اقداماتی از سوی مراکز فرهنگی بزرگ در شهرهای منتخب برای اعمال هزینه زندگی مکمل در دستمزد کارمندان، بسیار فعال هستند که این امر معمولاً در پایتخت‌ها اتفاق می‌افتد. تأکید فعلی بر حمایت و حفظ این شهرها موجب می‌شود در آینده با احتمال کمتری بازدهی نزولی ایجاد شود. با این حال استدلال‌های اقتصاددانان نمی‌تواند نادیده گرفته شود و لازم است سیاست‌گذاران نتایج سیاست‌هایی را که مانع بازدهی نزولی در مهار عدم تعادل‌های شدید جغرافیایی در توسعه می‌شوند، در نظر گیرند. این امر مستلزم تضمین پیشرفت تعدادی از شهرهای پویایی است که تقریباً به‌طور یکنواخت در قلمروی ملی پراکنده هستند.

نیروهای بازار و راهبرد برای نواحی شهری

مسئله گسترده‌تر که با رویکرد سیاست جدید شهری و از سوی نیروهای بازار مطرح می‌شود، به ناکارایی سیاست‌گذاران شهری و برنامه‌ریزان فضایی توجه دارد که به تعیین فعالیت‌های اقتصادی خاص و رونق آنها در منطقه‌ای خاص (بدون در نظر گرفتن سیگنال‌های بازار) می‌پردازند. اگر سیاست‌گذاران اقدام به ایجاد چشم‌اندازهایی برای شهرهایی بدون ارجاع به نیروهای بازار کنند، ماحصل محتمل آن عرضه بیش از حد برخی از انواع اقتصاد شهری و کمبود عرضه برخی دیگر می‌شود، همراه با آن، برخی شرکت‌ها از کمک به سیاست شهری بهره‌مند می‌شوند، اما محصولات غیرهدفمند در بازار سرانجام شکست خورده و منابع به هدر می‌رود. به‌طور خاص، هم‌اکنون دولت‌های ملی و شهری تمایل بسیاری برای موفقیت در صنایع ارزشمند و آینده‌محوری مانند فناوری اطلاعات، فناوری‌های زیستی و خدمات مالی دارند. این موضوع منجر به عرضه بیش از حد محصولات این صنعت شده و نتیجه آن شامل شکست آن دسته از شرکت‌هایی می‌شود که حضور خود را در بازار بیشتر از آنکه مدیون کیفیت محصولات باشند، مدیون سیاست دولتی مساعد هستند. در اینجا سیاست‌گذاران ملی می‌توانند با انجام کارهایی، آرام‌آرام به ارزیابی امیدهای غیرواقعی شهرهای مستقل بپردازند.

چشم‌اندازهای راهبردی شهرها باید با توجه به سیگنال‌های بازار تهیه شود. به‌طور کلی سیاست زمانی موفق‌ترین حالت خود را خواهد

خطرات برنامه‌ریزی راهبردی در رابطه با بازار

برنامه‌ریزی راهبردی برای نواحی شهری می‌تواند همان خطری را ایجاد کند که سیاست تنظیم اهداف و چشم‌اندازها بدون حمایت بازار ایجاد می‌کند. محدودیت‌هایی برای دخالت دولت در بازار وجود دارد که در اینجا شاهد دو مسئله هستیم:

بازارها می‌توانند منحرف شوند و منابع به صورت بی‌رویه گسترش یابند. گاهی سیاست دولت مانع از کاهش بازدهی نزولی ناشی از محدودیت اندازه شهرهای بزرگ می‌شود؛ از جمله این اقدامات می‌توان به یارانه‌های مربوط به هزینه حمل‌ونقل یا کمک‌های ویژه در بخش مسکن اشاره کرد.

ممکن است نیروهای بازار به حمایت از پیشه شهر در یک فعالیت اقتصادی خاص نپردازند.

بازده نزولی و اندازه شهر

اگر نیروهای بازار اجازه فعالیت می‌یافتند، شهرهایی که به اندازه مشخصی رسیده‌اند، آن قدر مترادف و گران می‌شدند که سرمایه‌گذاران و سازندگان از آنها سر باز زده و به جایی دیگر می‌رفتند؛ از این رو این خطر وجود دارد که سیاست دولتی که سعی در حفظ کیفیت زندگی در چنین شهرهایی را داشته، آنها را قادر می‌کند به تداوم رشد پس از غیراقتصادی شدن ادامه دهند و از بازدهی نزولی آنها جلوگیری کند.

هم در زمینه فناوری اطلاعات یا مواد بیولوژیک است و فاقد تجربه قبلی یا کارآفرینی محلی در بخش‌های مرتبط است (بخش‌هایی که در توسعه آتی ممکن است به‌طور منطقی از آنها توقع ساخت داشت). تجربه هر دورا هر در شمال شرقی انگلستان وجود دارد (کادر شماره ۱). شک و تردید همچنان درباره امکان‌پذیری رویکرد مادرید در پارک‌های علمی و قطب‌های فناوری وجود دارد؛ ارتباط بین بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) و دانشگاه‌های اسپانیا به لحاظ ساختاری ضعیف است و ممکن است برای تلاش شهر در راستای شکستن رقابت جهانی بیوتکنولوژیکی غیرواقعی باشد -زمینه‌ای که در آن بسیاری از شهرها دنبال به‌وجودآوردن خود هستند- (OECD Territorial Review of Madrid, 2007).

برای دولت‌های مرکزی حوزه‌ای در شناسایی مناطقی از کلان‌شهر که به دلیل کمبود سیاست دولتی مناسب خارج از پتانسیل‌های خود هستند، وجود دارد. به‌عنوان مثال، راندستاد^۳ منطقه‌ای با رشد بالاست، اما حقیقت آن است که بهره‌وری این منطقه پایین‌تر از سایر بخش‌های هلند است و این امر نشان می‌دهد منطقه یادشده از مزایای کامل چندمرکزی بودن شهر^۴ بهره نمی‌برد. تعداد کمی از شرکت‌ها، به دلیل مسائلی مانند ناکارآمدی حمل‌ونقل عمومی، بخش تحقیق و توسعه خود را با وجود زیرساخت قوی دانش خود، در این منطقه مستقر کرده‌اند. شهرداری‌ها بیش از آنکه دنبال ابزارهایی برای به‌کارگیری نوآوری در زیرساخت علمی باشند، بر ساخت بلوک‌های اداری با کیفیت پایین به منظور دستیابی به درآمد، تمرکز دارند (OECD Territorial Review of Randstad-Holland, 2007). در میلان نیز چنین عدم هماهنگی‌هایی وجود دارد که عبارت‌اند از: اطلاع بسیار اندک تعداد زیادی از بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) بزرگ شهری از امکانات توسعه، نبود سیاست نوآورانه صحیح، کمبود تعامل میان شرکت‌ها و تعامل نداشتن بنگاه‌ها و دو دانشگاه بزرگ این شهر در سیاست شهری (OECD Territorial Review of Milan, 2006).

۲-۱- روندهای اخیر در سیاست‌های شهری کشورهای عضو OECD

تجزیه‌وتحلیل تطبیقی بین سیاست‌های ملی شهری در کشورهای مختلف، به دلایلی دشوار است:

دلیل اول این است که سیاست شهری یک مفهوم پایه‌ای وسیع است. در واقع این مفهوم فراتر از محدوده تعریف ارائه‌شده مبنی بر اثرگذاری مستقیم یا غیرمستقیم سیاست‌های دولتی بر توسعه شهری است. دولت‌های مرکزی با طیف متنوعی از سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها، تأثیر بسیاری بر شرایط زندگی شهری می‌گذارند. این طرح‌ها از طریق مجموعه‌ای از وزارتخانه‌های ملی و آژانس‌ها به اجرا درمی‌آیند. در ابتدایی‌ترین سطح، دولت‌های ملی به‌طور مستقیم به بودجه عملیاتی نواحی واقع در کلان‌شهرها کمک می‌کنند. در همین راستا، برنامه‌های ملی به روش‌های متعددی بر شهرها تأثیرگذارند؛ برنامه‌های ملی مسکن غالباً تعیین‌کننده تراکم، الگوهای رشد شهری و مصرف بهینه انرژی هستند؛ حمایت ملی از زیرساخت حمل‌ونقل عمومی، ممکن است منجر به تغییر محیط ساخته‌شده و دسترسی به درون شهرها و محلات شود و یک سرمایه‌گذاری ملی در آموزش و امکانات تحقیق و توسعه محلی می‌تواند به صورت درخور توجهی محیط را برای نوآوری و کارآفرینی بهبود ببخشد. در حالی که برنامه‌های خاص در شهرها به‌طور مستقیم تأمین مالی می‌شوند، یک دولت ملی نیز ممکن است به حمایت از برنامه‌های منطقه‌ای، آن‌هم در جایی که رهایی از اثرات شهری و

داشت که دنبال توسعه‌های جدید -حتی اگر کوچک- باشد؛ چرا که به وضوح نشان‌دهنده ظرفیت آن برای باقی‌ماندن در بازار است و توسعه‌ها، در حالی که جدید هستند، بر اساس تخصص‌های گذشته و دانش به‌دست‌آمده در یک ناحیه ساخته شده‌اند. نمونه قوی و تعجب‌انگیز در این باره شیکاگو است؛ نقش جهانی شیکاگو در تجارت آتی کالاها بر مبنای تخصص آن است که نشئت‌گرفته از گذشته کشاورزی و صنعتی آن است (Sassen در OECD در سال ۲۰۰۷).

نقش مهم دولت‌های ملی، کمک به قدرت‌های محلی در شناسایی فعالیت‌های اقتصادی بالقوه جدید در زمان تغییرات اقتصادی شتاب‌زده است. در دوره‌های ثبات اقتصادی، سیاست‌گذاری اقتصاد محلی، برای سیاست‌گذاران ملی و محلی تقریباً واضح، روشن و مشابه است. کار در پیوستگی با شرکت‌های پیشرو در یک بخش، موجب توسعه سیاست‌های زیرساختی و سایر سیاست‌هایی که پشتیبان بخش‌های موجود و موفق هستند، می‌شود. در دوره تغییرات سریع، نمایندگان صنایع موجود ممکن است برای منافعی که آینده‌ای ندارند، صحبت کنند. در سال ۱۹۸۰ در بسیاری از کشورها تلاش‌های بسیاری برای جلوگیری از کاهش صنایع برپادرفته صورت گرفته است. ارزیابی مطالبات کارآفرینان محلی جدید یا سرمایه‌گذاران مستقیم خارجی بالقوه، کاری بسیار مشکل است و ممکن است در سطح شهرهای مجزا و مستقل نیز ظرفیت برای قضاوت صحیح کم باشد.

زمانی که رشد درخور توجهی در اقتصاد به‌اصطلاح «جدید» رخ می‌دهد، فعالیت‌های سنتی نقش‌ی پایدار دارند. ساسن^۱ در سال ۲۰۰۷ توجه را به این سمت می‌کشد که قطب‌های جدید رشد در دانش اقتصادی از فعالیت‌های منطقه‌ای جدا نیستند. مجموعه‌ای کامل از خدمات معمول در اطراف فعالیت‌های جدید به صورت توزیع خوشه‌ای بوده و مناطق وسیع‌تر که این خوشه‌ها در آن قرار گرفته‌اند، شامل فعالیت‌های تولیدی و حتی کشاورزی است. به همین دلیل، او به حمایت از برنامه‌ریزی در یک مقیاس وسیع و در سطح آنچه از آن به کلان‌منطقه یاد می‌کند، می‌پردازد: فضاهای جغرافیایی شامل تعدادی از شهرهای مهم و احتمالاً فراتر از مرزهای مناطق ملی است و این مناطق گاهی از مرزهای ملی خود نیز عبور می‌کنند. تصور این‌گونه از مناطق جهانی شهر، از علاقه‌مندی بیش از حد به فعالیت‌هایی با ارزش افزوده بسیار بالا می‌کاهد و وابستگی متقابل اجزای مختلف اقتصاد را به مقامات دولتی یادآوری می‌کند.

درباره این مسئله، شواهد درخور توجهی از دو نوع رویکرد ناموفق وجود دارد؛ یک رویکرد بازار سطح پایین است که به‌شدت متکی بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)^۲ از طریق انواع یارانه‌هاست و دیگری، رویکرد بازار سطح بالاست که در آن برای شهرها، اهداف غیرواقعی تعریف شده است. رویکرد اول، شهرها را در مقابل سرمایه‌گذارانی که اساساً علاقه‌مند به هزینه‌های پایین هستند، آسیب‌پذیر می‌داند؛ این سرمایه‌گذاران، زمانی که کمک‌های یارانه‌ای به پایان می‌رسد یا هنگامی که بخش‌های ارزان‌تر جهان برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) وارد بازار جهانی می‌شوند، تغییر می‌کنند و اندک عقب‌نشینی آنها با توجه به مهارت‌های به‌دست‌آمده و کالاهای جمعی رقابتی در میان جمعیت محلی، کم‌رنگ می‌شود. رویکرد دوم نیز با خطر تصمیم‌گیری مواجه است که شهرها باید در راستای ایجاد اعتبار و ارزش افزوده فعالیت‌ها تلاش کنند که معمولاً

1 Sassen (OECD, 2007)

3 Small and medium-sized enterprises

5 polycentricity

2 Foreign direct investment

4 Randstad

از سال ۱۹۸۰ به مدت دو دهه، راهبرد اقتصاد منطقه‌ای در شمال شرق انگلستان بر موقعیت منطقه به‌عنوان مکان تولید برای شرکت‌های چندملیتی تمرکز دارد. طرح‌های توسعه اقتصادی بر پارانه سرمایه‌گذاران و تأمین زمین و زیرساخت ارزان برای سرمایه‌گذاران و همین‌طور بر عدم تراکم منطقه، مقرون‌به‌صرفه بودن مسکن و دسترسی به نیروی کار تقریباً ارزان تأکید دارد. مداخلات سیاسی، بر توسعه زنجیره‌های عرضه در اطراف سرمایه‌گذاران مهم تمرکز داشته و سیاست‌های نوآورانه بر فرایندها و افزایش طرح‌های تولیدی مبتکرانه متمرکز است تا از این طریق، اطمینان حاصل شود که مزیت رقابتی خود را حفظ کند. توسعه املاک، بخش مهم توسعه اقتصادی است که تاکنون ادامه داشته است. با این حال، راهبردهای اخیر نشان می‌دهد راهبرد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در راستای توسعه دانش اقتصادی متوقف شده است. در این میان، تأکید بیشتر بر نقش دانشگاه‌ها در منطقه و به‌طور کلی سیاست نوآوری مانند «شهر علم» است. این راهبردها از یک تمرکز تقریباً انحصاری بر منطقه با عنوان محل تولید به یک تمرکز قوی بر منطقه با عنوان مرکز دانش تغییر یافته‌اند.

ضروری است چنین بلندپروازی‌هایی با واقعیت‌های فعلی پایه‌ریزی شود، در غیر این صورت، احتمال وقوع تخریب زیاد بوده و به دنبال آن، خطر تغییرات درخور توجه در راهبرد به وجود می‌آید. با توجه به اینکه تا چه حد منطقه بر بخش‌های مهم تمرکز دارد، سیاست‌گذاران به مدیریت دقیق ظرفیت منطقه برای به‌کارگیری در یک بخش نیاز دارند. این فرایند به تأمین مالی متمرکز نیاز دارد و بعید به نظر می‌رسد ظرفیت به‌کارگیری بیش از دو یا سه بخش در هر زمان وجود داشته باشد. عواملی که ممکن است توانایی منطقه را برای دستیابی به یک رویکرد راهبردی فعال بخشی محدود کند، شامل موارد زیر است: فقدان گروه‌های انتقادی در شرکت‌ها، مؤسسات تحقیق و توسعه، شرکت‌های تعاونی، همچنین امتیازهایی با امکان تمدید برای زنجیره‌های تولیدی محلی (منطقه‌ای)، نبود گروه انتقادی در رهبری بخش خصوصی در هر بخش، نبود یک سطح منطقه‌ای از دولت دموکراتیک در انگلستان، توانایی محدود منطقه در تأثیرگذاری و تطبیق محیط سیاست‌های ملی و آژانس‌های ملی.

تمام برنامه‌ها و راهبردهایی که در نیوکاسل ایجاد می‌شود، تعیین‌کننده طرح‌هایی هستند که اگرچه اغلب در یک سطح عمومی قرار دارند، اما به دنبال برقراری ارتباط بین طرح‌ها و نتایج (خروجی‌های) سطح بالا هستند. این طرح‌ها با تلاش‌های بسیار در اندازه‌گیری و ارزیابی نتایج و پیامدهای مورد انتظار، مورد حمایت قرار می‌گیرند. برای همه مؤسسات و راهبردها، هزینه‌ای وجود دارد؛ چراکه زمان و تلاش بسیاری در راستای تولید راهبردها و سپس تضمین سازگاری منطقی آنها صرف شده است. در واقع آنها همگی سازگار نیستند و این بر درک ارزش‌ها و باورهایشان تأثیرگذار است. تعداد بسیاری از راهبردها و مؤسسات هزینه‌های همکاری را افزایش می‌دهند، به ایجاد فرصت‌هایی در جهات مختلف برای مؤسسات پرداخته و مانع از یک درک مشترک و حفظ یک چشم‌انداز مشابه می‌شوند.

منبع: OECD Territorial Review of Newcastle, 2006

کشورهای شمال اروپا در معرض مشکلات جدی تری در زمینه جدایی فضایی در شهرها هستند. سیاست‌های این شهرها باید محلات خاص را هدف قرار دهد. اهمیت توسعه شهری نیز در کشورهای مختلف متفاوت است و این به دلیل تفاوت در نرخ شهرنشینی در میان کشورهای عضو OECD از بالای ۹۰ درصد (ایسلند، لوکزامبورگ، هلند، استرالیا، انگلستان) تا زیر ۶۰ درصد (فنلاند و ایرلند) است.

دلیل سوم در این است که سیاست شهری باید سطوح مختلف تمرکزگرایی سیاسی را در میان دولت‌های ملی و فدرال در نظر بگیرد. در کشورهای فدرال، سطوح میانی دولت (که مسئولیتشان مشابه با دولت ملی کشورهای متحد است) به دلیل بودن در توسعه شهری تمایل دارند، اما نمونه‌های اخیر اشاره به تمایل رو به رشد دولت فدرال در مسائل شهری دارد؛ در کانادا، دولت فدرال اقدام به ایجاد یک دبیرخانه برای شهرهای تحت نظر نخست‌وزیری (بعدها در زیرساخت کانادا ادغام شد) کرده است؛ در سوئیس، کنفدراسیون اقدام به تهیه یک سیاست برای تراکم کرده (OECD Territorial Review of Switzerland, 2002) و دولت مرکزی اسپانیا قوانینی را مبنی بر به‌وجودآوردن رژیم‌های خاص در نواحی کلان‌شهری بزرگ تصویب کرده است (Rodriguez Alvarez, 2004). در کشورهای غیرمتمرکز، دولت ملی در زیرمجموعه خود از ساختار تشکیلات اداری و فنی فعلی فراتر رفته است. برای مثال، قدرتهای دولتی موجود در برخی ادارات ملی در مناطق کلان‌شهر، مجدداً سازماندهی شده و مقامات عالی شهری به قدرتهای خاص (اجباری

روستایی دشوار است، بپردازد. این موضوع، به‌ویژه زمانی که سیاست شهری برای شهرهای بسیار کوچک و دارای موقعیت روستایی به کار می‌رود، چالش برانگیز است.

بسیاری از سیاست‌ها که به‌عنوان سیاست شهری شناخته نمی‌شوند، تأثیرات متفاوتی را در مکان‌های مختلف به همراه دارند و تمایل به توسعه در برخی نواحی بیش از سایر نواحی است. برخی از این سیاست‌ها، مانند موقعیت فرودگاه‌ها یا مؤسسات تحقیقاتی بزرگ، به‌وضوح از نوع فضایی هستند، اما ممکن است همیشه به‌عنوان شهرهای اثرگذار در نظر گرفته نشوند. برخی دیگر از سیاست‌ها، از نظر مفهومی فضایی هستند و پیامد این سیاست‌ها می‌تواند برای شهرها و اقتصاد آنها بسیار قوی باشد؛ تصمیمات نظارتی می‌تواند موجب پیش‌برد یا مانعی برای بخش‌های اقتصادی قلمداد شود و این موضوع در برخی نواحی به‌جای برخی دیگر وجود دارد. تدابیر قانونی، آورنده امتیازات سیاسی به برخی نواحی به‌جای دیگر نواحی است؛ این امر به‌عنوان مثال از طریق طرح‌های انتقال قدرت از دولت مرکزی به محلی یا از طریق مبنای جغرافیایی اکثریت حاکم میسر می‌شود. هنگام ارزیابی سیاست شهری، به‌رسمیت شناختن قطعی آنها اهمیت بسیاری دارد.

دلیل دوم، متفاوت بودن اهداف سیاست شهری در کشورهای مختلف است. این سیاست‌ها به چالش‌های خاصی که شهرها با آن مواجه هستند، وابسته است. برای مثال، رویکردی که برای شهرهای صنعتی اتخاذ می‌شود، متفاوت از شهرهایی است که رشد بالایی دارند. برخی از کشورها مانند انگلستان، ایالات متحده آمریکا و فرانسه، نسبت به



مالیات (مالیات‌های جدید یا بالاتر) برای ایجاد دفاتر جدید (فرانسه، انگلستان، کره)، یارانه مستقیم برای جابه‌جایی شرکت‌ها به نواحی دیگر (انگلستان)، محدودیت در عرضه مسکن (هلند) یا جابه‌جایی عملکردهای دولتی و دانشگاه‌ها (فرانسه، کره). این سیاست‌ها، نتیجه‌ای را که انتظار داریم، تولید نمی‌کنند. انگلستان برخی از قوی‌ترین سیاست‌ها را به واسطه کنترل مشکلات شهری، کمربند سبز و سیاست‌های تراکم دارد. در حالی که این سیاست‌ها، تأثیری اساسی بر شکل کالبدی شهرها (و هزینه ساختمان‌ها) می‌گذارند، به نظر می‌رسد اثر بسیاری بر رشد کلی شهرها از نگاه عملکردی نداشته باشند. لندن تنها در ساعات افزایش عبور و مرور از کمربند سبز استفاده می‌کند. مطالعات روی شهرهای جدید نشان داد آنها تأثیر اندکی بر روندهای تمرکززدایی صنعت داشته‌اند. سرمایه‌گذاری در صنعت روستاییان و محدودیت در مهاجرت شهری - روستایی، می‌تواند بر نرخ شهرنشینی اثر گذارتر باشد. در نهایت باید گفت محدودیت‌های چین در مهاجرت روستا به شهر، توانسته از رشد شهرنشینی بکاهد (Chan, 1994, 2000; Au and Henderson, 2006).

بحث درباره تمرکز شهری در ارتباط با تقابل مناطق شهری (شامل بزرگ‌ترین شهرها) و مناطق روستایی است. دولت‌های ملی در کشورهای OECD (مناطق شهری ثروتمند) برای مدتی مخالف مناطق روستایی عقب‌مانده بودند؛ بنابراین توزیع سرمایه برای سیاست‌های توسعه منطقه‌ای، اساساً به سمت آنچه پیش از این به‌عنوان روستایی طبقه‌بندی شده بود، حرکت کرد. تحلیل‌های OECD روی گرایش‌های منطقه‌ای نشان داده است چنین کلی‌گویی و تعمیمی، بی‌اساس بوده؛ چراکه نواحی روستایی به معنای زوال^۲ نبوده و تعدادی از مناطق

یا اختیاری) منتقل شده‌اند. در شرایطی دیگر، اصلاحات در سطح ملی صراحت کمتری دارد و محدود به یارانه‌های شوراهای منطقه‌ای موجود و پروژه‌های زیرساختی است.

جدول شماره ۱، وضعیت فعلی سیاست شهری بین کشورهای عضو OECD را به صورت خلاصه نشان می‌دهد.

با وجود محدودیت‌های روشن در ارزیابی و مقایسه سیاست‌های شهری ملی، مطالعات OECD تا امروز به شناسایی روندهای^۱ مهم و در حال ظهور می‌پردازد:

اولین روند، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای است که به‌طور فزاینده‌ای از رویکرد عملی‌تر در مفهوم توسعه متعادل منطقه‌ای حمایت می‌کند. این رویکرد دنبال منافع مناطق شهری است. برای مدتی، بسیاری از دولت‌های ملی تمایل داشته‌اند تمرکز بیش از اندازه شهری^۳ را منفی بدانند. مشاجره اصلی بر سر آن بود که اثر چنین تمرکز جمعیتی و پیامد آن در مناطق کلان‌شهری، در توسعه کل اقتصاد ملی منفی خواهد بود؛ چراکه این موضوع، مهارت‌ها، منابع سرمایه و منابع کالبدی را در سایر مناطق می‌خشکاند؛ بنابراین توسعه متعادل منطقه‌ای به خطر می‌افتد. علاوه بر آن، این واقعیت که تمرکز بالا، تولیدکننده پیامدهای نامطلوب خارجی است، مشروعیت بیشتری را برای اقدام فراهم می‌کند.

بر اساس این بحث، بسیاری از کشورهای عضو OECD، سیاست‌های خاصی را برای محدود کردن توسعه در بزرگ‌ترین نواحی کلان‌شهر به اجرا درآورده‌اند (و همچنان اجرا می‌کنند). از این کشورها می‌توان به فرانسه، هلند، انگلستان و کره اشاره کرد (کادر شماره ۷). این سیاست‌ها هم از نوع تشویقی و هم از نوع بازدارنده است تا توسعه شهرهای بزرگ را دربرگیرد؛ مانند تعریف مقررات خاص و

جدول شماره ۱: سیاست‌های شهری ملی در کشورهای عضو OECD

<p>هیچ سیاست شهری مشخصی در سطح فدرال و منطقه‌ای (درباره زمین) وجود ندارد. زمین‌داران به‌جای نگرانی درباره مراکز شهری، غالباً درباره حومه شهر و موقعیت ضعیف مرزهای منطقه نگران هستند. سازوکارهای قوی تسویه مالی، به این معناست که سطح بالایی از «مقررات بومی» در میان شهرداری‌ها وجود دارد و همچنین رقابت درون‌شهری به‌شدت مشهود است.</p>	<p>اتریش</p>
<p>تا سال ۱۹۹۰، یعنی در زمان اهمیت‌یافتن مسائل شهری و ارتقای احزاب سیاسی راست در سطح محلی و شکل‌گیری شورش‌های شهری و رشد و جداسازی گروه‌های اقلیت شهری، هیچ سیاست شهری خاصی وجود نداشت. سیستم دولتی به‌شدت فدرالی شده و تجارب مختلف اقتصادی سه منطقه از بلژیک منجر به ایجاد رویکردهای سیاسی متفاوت شد که تمرکز اصلی آن، بر نوسازی کالبدی شهر والونیا^۴، امنیت و فقر شهری در فلاندر^۵ و ترکیبی از هر دو در منطقه بروکسل بود. تمرکز سیاسی بر دو منطقه اخیر، به‌تازگی بر مسائل کیفی زندگی (از یک طرف کنترل اجتماعی، از طرف دیگر جذب ساکنانی با درآمد بالا و شرکت‌های ارزشمند) می‌پردازد.</p>	<p>بلژیک</p>
<p>مانند آمریکا، دولت فدرال کانادا نیز به حمایت از آن دسته برنامه‌های بخشی می‌پردازد که منافع اصلی آنها، نواحی شهری روبه‌زوال از سال ۱۹۷۰ بوده است. رابطه اصلی در توسعه سیاست شهری، رابطه بین سطوح شهری و استانی دولت است. استان‌هایی که از نظر قانونی در این رابطه برتر هستند، به انتقال مسئولیت رسیدگی به مسائل شهری اصلی (پراکنده‌رویی شهری، کاهش جمعیت مراکز شهری، بی‌خانمان‌ها، حمل‌ونقل عمومی و انسجام) به شهرداری‌ها تمایل دارند و در برخی موارد، این استان‌ها به هدایت فرایند سازمان‌دهی مجددی که از سوی دولت شهری انجام می‌گیرد، می‌پردازند تا از این طریق، «واحدی» را که می‌تواند کارایی بیشتری داشته باشد، تشکیل دهند. با این حال، یک موضوع حل‌نشده باقی می‌ماند و آن چگونگی به‌اشتراک‌گذشتن مسئولیت‌های سیاست شهری بین سطوح دولتی است که این امر خود قادر است رقابت‌پذیری و زیست‌پذیری نواحی مهم شهری را بهبود بخشد.</p>	<p>کانادا</p>

1 Trend

3 Decline

5 Flanders

2 Excessive Urban Concentration

4 Wallonia

<p>این کشور مثال خوبی از اهمیت سیاست‌های شهری ضمنی به‌جای سیاست‌های شهری آشکار و صریح است. سیاست‌های شهری آشکار نسبتاً ضعیف هستند؛ چراکه حمایت دولت ملی برای برنامه‌های نوسازی شهری (با تأکید بر مبارزه با زوال محله و تقسیم‌بندی اجتماعی)، به صورت محدود انجام می‌شود. سیاست‌های شهری ضمنی، به‌طور سنتی بر پایه توزیع مجدد و توسعه نقش دولت محلی در دولت رفاه ملی استوارند. این نوع سیاست‌ها، در سال ۱۹۹۰ با مجموعه‌ای از طرح‌ها (توسعه فرودگاه، استفاده راهبردی از اراضی، ایجاد پل یا تونل ارتباطی بین کوپنهاگن و مالمو واقع در جنوب سوئد) شروع به تغییر کردند و این امر موجب تقویت ویژگی رقابتی پایتخت منطقه شهری شد.</p>	<p>دانمارک</p>
<p>سیاست شهری شفاف به‌عنوان کلیدی برای سیاست فضایی تکنولوژی‌محور در نظر گرفته می‌شود که به‌ویژه در منطقه شهری هلسینکی موفق بوده و در حال حاضر برای تلاش و ارتقای توسعه فضایی متعادل در سراسر کشور از آن استفاده می‌شود. این موضوع به مقدار کمی تأمین مالی شده است. این سیاست متناسب با سیستم روابط بین‌الدولی بوده و در آن قوانین بومی مستحکم مقامات محلی وجود دارد.</p>	<p>فنلاند</p>
<p>سیاست‌های نواحی شهری تاکنون تحت تأثیر مواردی مانند نیاز به مدیریت انتقال بازارهای اقتصادی، مقابله با عواقب اقتصادی، اجتماعی و کالبدی، تأمین ظرفیت‌های تخصصی از مقامات محلی و مقابله با رشد با تأخیر، اما سریع حومه‌نشینی و کاهش جمعیت مراکز شهری (به‌ویژه در قسمت‌های مسکونی بی‌کیفیت) است.</p>	<p>جمهوری چک، مجارستان، لهستان، اسلواکی</p>
<p>تمرکز بر سیاست شهری از طریق نوآوری نهادی و ایجاد ظرفیت نهادی، آن‌هم در سیستم دولت محلی مجزا شده، به این طریق بوده است: الف) تشویق قانونی اشکال مختلف همکاری بین‌شهری، ب) ارائه مشوق‌های دولت ملی از طریق قراردادهای مرکزی محلی، ج) توسعه مکانیسم‌های اضافی برای مشارکت شهروندان و ذی‌نفعان در دولت محلی. با توجه به شرایط محلی، تقویت حکومت به‌عنوان ابزاری برای رسیدگی به بی‌کاری شهری، توسعه اقتصادی و اقلیت‌هاست. نوآوری سیاست شهری به موازات برنامه پایدار عدم‌تمرکزگرایی دولتی و واگذاری دائمی طرح‌های سیاست منطقه‌ای که پیش از این دنبال تشویق تعادل اقتصادی بیشتر بین پایتخت مناطق شهری و مراکز استانی بوده، رخ داده است.</p>	<p>فرانسه</p>
<p>سیاست شهری در زمینه‌ای با ساختار دولتی به‌شدت فدرال، مکانیسم‌های برابرسازی مالی قوی، تعهد قوی بر حفظ سیستم شهری متعادل، نیاز به مدیریت پیامدهای حاصل از اتحاد مجدد آلمان‌ها و به‌تازگی و تقریباً دیر (از سوی استانداردهای اروپایی) در پی فرایندهای دوباره صنعتی‌شدن ایجاد شد. در نتیجه، سیاست‌های شهری بر تلاش‌های آزمایشی «روبه‌پایین» و «پایین به بالا» تمرکز کرده تا از این طریق، به بهبود رقابت و مدیریت پیامدهای اجتماعی و کالبدی کاهش صنعتی و جمعیتی از طریق تغییر مکان شهرها و مناطق شهری برای جذب بودجه دولتی یا خصوصی در مجموعه‌ای از روابط سازمانی معتبر که برای اصلاحات مشکل است، بپردازد.</p>	<p>آلمان</p>
<p>برنامه‌های شهری عمدتاً تحت تأثیر نیاز به مقابله با پیامدهای ناشی از الگوهای ضعیف نظارت‌شده مبتنی بر بازار توسعه شهری و مطالبات ناشی از آن است. برای مثال، از نظر ارائه زیرساخت، ظرفیت مالی محدود مقامات محلی که به‌منظور حمایت از برنامه‌های توسعه شهری وجود داشت، از سوی اتحادیه اروپا به‌جز در یونان کاهش یافت.</p>	<p>یونان</p>
<p>سیاست توسعه‌یافته ضعیف شهری عمومی به‌طور عمده بر نوسازی شهری مسکونی و تجاری متمرکز است. برنامه‌های اتحادیه اروپا در حمایت از این تلاش‌ها مفید بوده است، اما اثرات آنها تحت تأثیر نرخ بالای رشد اقتصاد ملی واقع شده است. این امر انگیزه‌ای برای حومه‌نشینی سریع و رشد هزینه‌های مسکن، تراکم و انزوای شهری شده است.</p>	<p>ایرلند</p>
<p>هیچ سیاست شهری رسمی تا سال ۱۹۹۰ وجود نداشته است. پس از آن نیز به صورت ضعیفی توسعه یافت؛ به گونه‌ای که به‌عنوان مقررات اصلاح کلان‌شهرها اجرا نشد یا اندکی اجرا شد. نبود هماهنگی بین سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی دولت به این معناست که برنامه‌های شهری وابسته به تلاش‌های فردی شهرداری است و از این‌رو وابسته به ظرفیت‌های نهادی نامتوازن توسعه‌یافته است.</p>	<p>ایتالیا</p>

<p>تمرکز سستی بر سیاست فضایی و صنعتی مبتنی بر کاهش تفاوت‌های درون‌منطقه‌ای و کاهش فشارهای ناشی از تجمع در هسته نواحی شهری است. با سقوط اقتصادی در اواخر ۱۹۹۰، این رژیم سیاسی اتخاذ شد و اهمیت نواحی کلیدی کلان‌شهر برای احیای اقتصاد ملی مشخص و حمایت شد. به‌عنوان مثال، از طریق برنامه رنسانس شهری.</p>	<p>ژاپن</p>
<p>اولین سیاست شهری رسمی در اواسط ۱۹۹۰ و در پاسخ به صنعت‌زدایی و بحران‌های اقتصادی و مشکلات اجتماعی ناشی از آن در شهرهای بزرگ تهیه شد. تمرکز اولیه بر عملکردهای شهرهای راندستاد، به‌ویژه آمستردام و روتردام بود. پس از آن نیز این تمرکز، هم به صورت جغرافیایی (بر سایر مراکز شهری هلند) و هم به صورت عملکردی (بر نوسازی اجتماعی، اقتصادی و کالبدی) گسترش یافت. این امر منجر به تقویت راهبردهای «شهر فشرده»^۱ در شهرهای بزرگ شد، اما از طرفی تمرکز فضایی رو به کم‌رنگ‌شدن گذاشت. برنامه بلندپروازانه اصلاح حکمروایی کلان‌شهرها شکست خورد، اما منجر به حرکت برای راهبردی بزرگ‌تر به‌عنوان ادغام و یکپارچگی سیاست درون‌دولتی شد. بهبود بعدی اقتصاد ملی و رنسانس مراکز شهری بزرگ، با نیم‌رخ از سقوط یکپارچگی اجتماعی در شهرهای هلند همراه بود، که منجر به تمرکز سیاست شهری اخیر بر نظم اجتماعی، ادغام جوامع اقلیت نژادی، آموزشی و شهروندی شد.</p>	<p>هلند</p>
<p>برنامه‌های شهری تا حد زیادی از طریق بودجه و اولویت‌های اتحادیه اروپا اداره می‌شود. تا اواخر ۱۹۹۰، سیاست شهری، قانون برنامه‌ریزی فضایی ملی و شهرنشینی، وزارتخانه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و محیط‌زیست وجود نداشت. با این وجود، سیاست‌های شهرها به صورت افقی (بین نواحی مختلف سیاست بخشی و قدرتهای شهری) و عمودی (بین سطوح مختلف دولت) مجزا باقی ماند.</p>	<p>پرتغال</p>
<p>سیاست فضایی در کره، تأکید بسیاری بر تمرکززدایی جمعیت و فعالیت اقتصادی از مناطق شهری مهم پایتخت (در سراسر سنول) دارد که از طریق کنترل‌های مختلف یا ایجاد انگیزه‌هایی برای توسعه‌های صنعتی و تجاری و برقراری مؤسسات و فعالیت‌های آموزشی میسر می‌شود. تجربه ناموفق کاهش تأثیر سنول بر اقتصاد ملی، با بحث‌هایی درباره اهمیت این شهر در برقراری ارتباط کره با جریان‌های تجاری و بازرگانی بین‌المللی ترکیب شده که این امر منجر به آغاز بررسی مجدد این رویکرد شده است.</p>	<p>کره جنوبی</p>
<p>اندکی در مسیر رسمی به سوی سیاست شهری ملی. محرک طرح‌های شهری به وسیله برنامه‌های اتحادیه اروپا و برای تغییر سطح، انتقال قدرتها و مسئولیت‌ها به مقیاس منطقه‌ای است. تقسیم پیچیده مسئولیت در بین سطوح ملی، منطقه‌ای، کلان‌شهری و شهری به آن معناست که تشخیص پتانسیل و مسائل شهری وابسته به توسعه، برنامه‌های مشترک فعالیتی در بین سطوح دولت است.</p>	<p>اسپانیا</p>
<p>اولین سیاست شهری ملی ویژه در سال ۱۹۹۸ معرفی شد که بر مسائل جدایی‌های اجتماعی^۲ در سه کلان‌شهر (استکهلم، گوتنبرگ، مالمو) تمرکز داشت. فاز اول بر مسئله مسکن توجه دارد. فاز دوم بر رشد و توسعه اقتصادی بومی‌شده متمرکز است. متناسب با سیستم دولتی غیرمتمرکز و محلی، بحث زنده و همچنان حل‌نشده‌ای وجود دارد مبنی بر میزان از بین رفتن مناطق شهری بزرگ در اطراف استکهلم به وسیله عملکرد مکانیسم توزیع مالی و منابعی که می‌تواند برای توسعه آن استفاده شود.</p>	<p>سوئد</p>
<p>سابقه ۴۰ ساله سیاست شهری آشکار، در ابتدا بر «پرکردن چاله‌های موجود در شبکه رفاهی» تمرکز داشت، اما از اواخر ۱۹۷۰، عمدتاً بر پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی حاصل از بازسازی صنعتی تأکید داشته است. این موضوع بیشتر مرکز توجه نواحی «مسئله‌دار» درون حوزه‌های شهری^۳ بزرگ‌تر است. تغییراتی دائمی میان ابتکارات ناحیه‌مبتنا^۴ و ارائه توافقات، پیوستگی ناچیز و سرمایه‌گذاری پایدار وجود داشته است. با رنسانس شهری اخیر، علانم رویکرد بلندمدت کمتر مسئله‌گرا^۵ ظاهر می‌شود و ممکن است در آن، رویکردهای درون‌دولتی بخش بزرگ‌تری را برای توسعه مناطق شهری در دست گیرند.</p>	<p>انگلستان</p>
<p>سیاست شهری فدرال در دوره زوال بلندمدت و هم‌زمان با نقطه اوج مقابله با فقر یا برنامه‌های اجتماعی بزرگ در سال ۱۹۶۰. در سیستم‌های به‌شدت فدرال دولت، سطح بالای «قوانین بومی» برای دولت‌های شهری و وابسته‌بودن به مهاجرت نیروهای کار و دستمزد پایین برای غلبه بر «شوک»های اقتصاد فضایی، به معنی سیستم تکه‌تکه و رقابتی دولت است که در آن سیاست‌های شهری توسعه خوبی نداشته و تا حد زیادی وابسته به روابط دولت-شهرداری^۶ است. بحث‌های جدید درباره «شهرنشینی نوین»^۷ و مزایای بالقوه «منطقه‌گرایی»^۸ (مانند همکاری درون‌شهری کلان‌شهر) برای دستیابی به کیفیت کلی زندگی، به تشویق تمرکز روی سیاست‌های شهری اختصاصی و سفارش‌شده منجر است، اما به نظر می‌رسد رسیدن به تغییرات بنیادی بعید باشد.</p>	<p>آمریکا</p>

منبع: (OECD 2007)

1 Compact City

3 Conurbation

5 Problem-Focused

7 New Urbanism

2 Social Segregation

4 Area-Based Initiatives

6 State-Municipality Relationships

کادر شماره ۲: نمونه‌هایی از کشورهای عضو OECD که سعی دارند بر رشد بزرگ‌ترین مناطق کلان‌شهری خود نظارت کنند

فرانسه در تلاش برای دستیابی به «رشد کنترل‌شده» در منطقه پایتخت، یعنی در اطراف پاریس بوده است. این منطقه در مقایسه با سایر مناطق کشور، به سرعت در حال گسترش است؛ به گونه‌ای که محققان از همان ابتدا نگران پیشامدی با عنوان «پاریس و بیابان فرانسه» بودند (عنوان نشریه ۱۹۴۷ که از سوی ژان فرانسیس گراویر، جغرافی‌دان فرانسوی، تهیه شد). از سال ۱۹۵۵، شرکت‌های خصوصی و دولتی که خواهان گسترش و توسعه در شهر پاریس بودند، ملزم به درخواست مجوز از مقامات اداری هستند. در سال ۱۹۸۵، مقررات این دفاتر به‌طور شایان توجهی نادیده گرفته شد، اما در سال ۱۹۹۰ توجه به مقررات برای دفاتر بزرگ‌تر از سر گرفته شد. پس از قانون دوم آگوست ۱۹۶۰، دولت شروع به قراردادن مالیات برای دفاتر جدید واقع در منطقه دلفی فرانسه کرد تا از این طریق، از انگیزه ایجاد شرکت‌های جدید کاسته شود. این طرح در سال ۱۹۸۲ و در زمانی که تنها محدود به مناطق خاص با مکانیسم قیمت‌گذاری کاهشی شد، تضعیف شد. ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که اشتغال صنعتی در منطقه پایتخت به‌طور چشمگیری کاهش یافته است، اما این کاهش بیشتر از آنکه به دلیل کارآمدی موانع تعریف‌شده از سوی دولت باشد، به واسطه جابه‌جایی‌های بخشی صورت گرفته است (DATAR, 1999).

در ژاپن، قانون ترویج جابه‌جایی صنایع (۱۹۷۲)، باعث تعریف یارانه‌هایی از سوی وزارت معدن و تجارت (MITI)^۱ و همین‌طور وام‌های بلندمدت برای کسب‌وکارهایی که قصد جابه‌جایی به نواحی طراحی‌شده را دارند، شد. این سیاست، نتایج مختلفی به همراه دارد؛ از یک طرف، حجم تولید صنعتی توکیو و اوساگا در سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۲، از ۱۸ درصد به ۱۵ درصد کاهش یافت و از طرف دیگر، محرک تشویقی^۲ و توانمندی‌های خلاقانه در جامعه محلی ژاپن و خارج از مجموعه توکیو-ناگویا-اوساگا، موفقیت کمتری داشت. اگرچه بسیاری از ساختمان‌های معتبر تکنولوژی‌محور ساخته شدند، اما سرمایه‌گذاری نکردن روی آنها و سایر زیرساخت‌های نرم‌افزاری، کار را برای کارآفرینان در پذیرش ریسک ایجاد استارت‌آپ مشکل کرده است (OECD Territorial Review of Japan, 2005).

در هلند، راندستاد یک مفهوم برنامه‌ریزی فضایی است که پس از مدت کوتاهی از جنگ جهانی دوم به وجود آمد و به موقعیت کمربندی از شهرها، به‌ویژه چهار شهر بزرگ (آمستردام، روتردام، لاهه و اوترخت)، در اطراف محدوده‌ای سبز با نام قلب سبز^۳ واقع در بخش غربی هلند می‌پردازد. سیاست‌های توسعه فضایی ملی در دهه‌های اخیر بین ترویج‌کردن و ترویج‌نکردن توسعه راندستاد در یک منطقه کلان‌شهر، جلو و عقب رفته است. ترس از تجربه رشد منطقه راندستاد و تبدیل آن به یک کلان‌شهر بی‌نظم، منجر به ایجاد سیاست محدودسازی گسترش شهرهای بزرگ و پراکنده‌رویی شهری^۴ در اطراف آنها شد. این رویکرد تا سال ۱۹۹۰ دو نتیجه اصلی به همراه داشت؛ در منطقه راندستاد، سیاست‌های برنامه‌ریزی بر حفظ قلب سبز تمرکز دارد و به‌عنوان یک دارایی مهم برای منطقه و یک محدودیت در سیاست مسکن به شمار می‌رود. از سوی دیگر، سیاست‌ها بر رشد پراکنده در خارج از راندستاد و به سمت مناطق اطراف شمال و شرق هلند متمرکز بود. با این حال، رشد جمعیت به صورت متمرکز در راندستاد ادامه یافت و منجر به پراکندگی شهری شد. حتی با وجود سیاست‌های آشکار برای رشد متمرکز جمعیت در نواحی طراحی‌شده و حفظ قلب سبزی که تحت تأثیر ساخت‌وساز قرار نگرفته، کل محدوده راندستاد و همین‌طور قلب سبز آن با افزایش شهرنشینی همراه بوده است (OECD Territorial Review of Randstad, Holland, 2007).

در انگلستان برای محدودسازی ساخت‌وسازهای چشمگیر لندن، از دو نوع سیاست تشویقی و بازدارنده استفاده شد. از سال ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۹، شورای شهر بزرگ لندن شرکت‌ها را ملزم کرد پیش از تأسیس دفاتر جدید در محدوده شهر لندن، برای مجوز احداث دفتر اقدام به درخواست مجوز کنند (ODPs)^۵. دفاتر (Bureau) برای کمک به شرکت‌ها در خارج‌شدن از پایتخت به وجود آمدند. با این حال، آهسته رشدکردن و گسترش لندن، تاحدودی مختلط باقی ماند. برای نمونه، میزان توسعه فضای اداری از ۱۴/۶ درصد در دهه قبل از ODPs به ۲۰/۴ درصد در دهه بعد از آن رسید.

در کره از سال ۱۹۶۴ و زمان تصویب «اقدامات خاص برای محدودکردن رشد جمعیت در سنول»، تلاش‌هایی در راستای کنترل رشد سنول و منطقه بزرگ‌تری از پایتخت انجام گرفت تا از این طریق، توسعه ملی متعادل تضمین شود. این تلاش‌ها شامل جابه‌جایی دفاتر دولتی به خارج از سنول، جابه‌جایی شعبات دانشگاه به خارج از سنول، مشوق‌های مالی برای جابه‌جایی شرکت‌ها و مقررات محدودسازی گسترش مؤسسات صنعتی و نهادهای علمی در سنول می‌شود (OECD Territorial Review of Seoul, 2005). ماهیت سیاست‌ها در چند سال، با تغییراتی مواجه بوده است. هنگام نقد و بررسی، اقدامات مختلف ناکارآمد دانسته شد؛ چراکه رشد سنول را محدود کرده و باعث آسیب‌زدن به رقابت‌های کره در سطح بین‌المللی می‌شود. با این حال، بازدارنده‌های غیرمستقیم و اقتصادی زیادی در مقابل موقعیت سنول وجود دارد. برای مثال، قانون برنامه‌ریزی اصلاحات مجدد در منطقه پایتخت (۱۹۸۲)، نواحی را به سه دسته تقسیم می‌کند؛ مناطق دارای محدودیت تراکم، مناطق با مدیریت رشد و مناطق طبیعی حفاظت‌شده. بر اساس این دسته‌بندی، دولت مرکزی ساخت کارخانه‌ها و ساختمان‌های جدید را ممنوع اعلام کرد یا آنها را کنترل می‌کند، مالیات‌های بیش از حد متمرکز را جمع‌آوری کرده و به مدیریت یا ممنوعیت ایجاد دانشگاه‌های جدید می‌پردازد (به استثنای کالج‌های کوچک و حرفه‌ای). علاوه بر این، بر اساس قانون برنامه‌ریزی منطقه پایتخت، ثبت‌نام مالیات در سنول پنج برابر بیش از کشورهای دیگر است (OECD Territorial Review of Seoul, 2005).

نمی‌کند؛ چراکه نواحی شهری برتر در بسیاری از موارد، به جذب مردم و شرکت‌ها ادامه داده‌اند، اما در مواجهه با چالش‌های رقابت جهانی و هزینه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی مرتبط، مشکلات آنها افزایش یافته است.

به همین ترتیب، جالب است توجه داشته باشیم که شتاب

شهری نیز در حال تجربه زوالی هستند که به‌طور سیستماتیک به دلیل عقب‌ماندگی شاخص‌هاست. علاوه بر این، تمرکز صرف روی مناطق عقب‌افتاده، موجب کنار گذاشته‌شدن نواحی شهری برتر شده و این امر پیامد مثبتی به همراه نخواهد داشت. این موضوع، به حل مسئله تمرکز نمی‌انجامد و در دستیابی به اهداف توسعه متعادل منطقه‌ای نیز کمکی

1 Ministry of International Trade and Industry

3 Green Heart

5 Office Development Permits

2 Fostering Dynamism

4 Urban Sprawl



فرعی را افزایش می‌دهد. فنلاند در سال ۱۹۹۴، به معرفی سیاست شهری ویژه‌ای برای ترویج نوآوری و رشد هشت شهرمنطقه بزرگ خود پرداخت (به استثنای هلسینکی)؛ این سیاست در ابتدا با عنوان مرکز برنامه‌های تخصص (CoE)^۲ و سپس در سال ۲۰۰۱ تحت عنوان برنامه‌های مراکز منطقه‌ای (RCP)^۳ بازسازی شد. این سیاست یک تمرکز منطقه‌ای همراه با هدف اصلی توسعه منطقه‌ای متعادل داشت. این موضوع نیز به رسمیت شناخته شده که برای رسیدن به حداقل تراکم بحرانی^۴، رسیدن به سطح مطمئنی از تمرکز لازم است و به‌عنوان یک هدف اصلی برای تخصیص سرمایه، همکاری بیشتر (بنابراین ادغام اقتصادی) بین یک شهر مرکزی و شهرداری‌های اطراف را شامل می‌شود (OECD Territorial Review of Finland, 2005). در همین حال، یک بسته سیاسی برای مناطق شهری بزرگ از جمله هلسینکی تهیه شده است. سوئد، مانند فنلاند، صرفاً روی اهداف عدالت منطقه‌ای تمرکز دارد. در دهه اخیر، دولت ملی بیشتر توجه خود را بر حمایت از استکهلم در طرح‌های ترویج یکپارچگی منطقه بزرگ‌تری از آن از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های عمومی، حمایت اجتماعی در نواحی پریشان (با عنوان سیاست کلان‌شهری) و طراحی راهبرد مناسب نوآوری منطقه‌ای قرار داده است. سیاست برنامه‌ریزی فضایی آلمان نیز دنبال برقراری ارتباط بین ۱۱ منطقه توسعه‌یافته خود است (مناطق کلان‌شهری اروپایی با مراکز کوچک‌تر) که نمونه آن ایجاد شبکه جاده‌های فرعی است.

دومین گرایش اصلی، سیاست‌های شهری ملی است که امروزه کنشگرایانه‌تر و آینده‌نگران‌تر^۵ شده‌اند. در گذشته، سیاست‌های شهری به بهبودبخشیدن تمایل داشتند (رسیدگی به پیامدهای خارجی منفی) و در مقابل، کنشگرایانه نبودند (رسیدگی به پیامدهای خارجی منفی و ترویج اقتصادهای متمرکز). نگرانی درباره بهبود کاهش شهرهای صنعتی و مدیریت مسائلی مانند زوال، جرم و رفاه اجتماعی، اغلب به صورت خودکار با خط‌مشی سیاست شهری در سال ۱۹۸۰ و حتی ۱۹۹۰ مرتبط بود. امروزه در بسیاری از کشورهای عضو، سیاست‌های توسعه شهری صرفاً درگیر بازآفرینی نواحی روبه‌زوال نیست؛ بلکه شامل برنامه‌هایی برای ایجاد فضاهای شهری بزرگ‌تر به منظور رقابت در بخش‌های خلاق و پویای اقتصاد جهانی نیز هستند. چنین نتایجی در برنامه‌های آینده‌نگر میسر است؛ برنامه‌هایی که به جذب شرکت‌ها و نیروهای کارآمد و مرتبط در خلاق‌ترین و پویاترین بخش‌ها می‌پردازد. چنین برنامه‌هایی به تأمین زیرساخت‌های باکیفیت شهری پرداخته که از سوی شرکت‌ها و کارگران تقاضا می‌شوند. تغییری در رویکرد اتفاق نیفتاده است؛ چراکه مسائل منفی مرتبط با زوال ساختارهای شهری و مجموعه‌ای از مسائل اجتماعی در شهرهای بزرگ رفع شده است و برعکس، این مسائل در مواردی که از طریق سیاست‌های توسعه شهری رسیدگی می‌شوند، اجتناب‌ناپذیرند. باین‌حال، تعدادی از دولت‌ها، شامل ژاپن (OECD, 2005, Territorial Review of Japan, 2005)، آلمان (Bundesministerium fur Verkehr, 2006)، فنلاند (OECD Territorial Review of Finland, 2005) و نروژ (OECD Territorial Review of Norway, 2008) به‌تازگی به راهبردهای فضایی ملی خود راه یافته‌اند تا از این طریق، با جغرافیای در حال تغییر و پویای اقتصادی مواجه شوند. به‌عنوان مثال، ژاپن در سال ۲۰۰۶ به لغو قانون «افزایش تخصیص بودجه صنعتی» و یارانه

فرایند شهرنشینی در چین، با وجود اجرای متوالی سیاست‌های ضدشهری^۱ از سوی دولت مرکزی، اتفاق افتاده است. مانند بسیاری از کشورهای عضو OECD، رویکرد دولت چین در قبال سیاست شهری در این سال‌ها تغییر یافته است. توسعه اقتصادی نواحی روستایی یک اولویت است، اما دولت مرکزی به این نتیجه رسیده است که رونق انواع مختلفی از مناطق، با هم ارتباط نزدیکی دارد و بنابراین دولت باید توجه بیشتری به توسعه شهرها داشته باشد که شامل خوشه‌های شهری بزرگ^۲ (دلتای رودخانه پیرل، دلتای رودخانه یانگ‌تسه و منطقه کلان‌شهر پان‌بورجی) بوده و برای اولین بار در آخرین برنامه توسعه پنج‌ساله به روشنی به آن اشاره شده است (Kamal-Chaoui et al, 2009 and forthcoming OECD 2009). (Territorial Review of Guangdong).

عوامل بسیاری دولت‌های ملی را مجبور کرد در رویکردهای سیاسی خود در نواحی شهری بازنگری کنند. ابتدا، کشورهایی این نظر را تأیید کردند که عملکرد اقتصادی آنها وابسته به ظرفیت‌شان برای حفظ رقابت نواحی شهری خود بود. نقش شهرهای بزرگ در بازار بین‌المللی، مسیری را که دولت‌های ملی به درک تمرکز شهری رسیده‌اند، تحت تأثیر قرار داده است. در حالی که در بسیاری از موارد، این موضوع ناشی از نیروهای بازار است، فرایند ایجاد یا تقویت نواحی شهری به‌عنوان یک مکان مطلوب برای فعالیت‌های اقتصادی پیشرفته به سرعت به یک موضوع بزرگ برای سیاست دولتی تبدیل شد.

در این زمینه، کشورهایی که تاکنون در راستای سیاست‌های توسعه منطقه‌ای خود به سوی هدف توسعه منطقه‌ای متعادل حرکت کرده‌اند، در حال حاضر نیز به‌طور فزاینده‌ای به نقش شهرهای برتر خود توجه دارند. برای مثال، در فرانسه درباره موقعیت رقابتی مناطق کلان‌شهری پاریس در مقیاس جهانی ابراز نگرانی شده است. فرانسه در گزارش منطقه‌ای کشورهای OECD (۲۰۰۶) این حقیقت را بیان کرد که این منطقه به‌تازگی از رقبای بزرگ اتحادیه اروپا به دلیل قابلیت نوآوری و رقابت‌پذیری و تا حدی به واسطه تصمیماتی مبنی بر جابه‌جایی برخی مراکز تحقیقات دولتی به خارج از منطقه، عقب افتاده است. از سال ۱۹۶۰، فرانسه در حقیقت به اجرای جریانی از سیاست‌های نقل‌وانتقال به سایر قطب‌های رشد شهری پرداخت تا از این طریق، به هدف خود مبنی بر توسعه منطقه‌ای متعادل برسد. این سیاست‌ها منجر به ظهور هشت منطقه در خارج از پایتخت (و نه جهانی) و در نواحی کلان‌شهر شد (تولوز، لیل، نانس، استراسبورگ، لیون، نانت، بوردو و ماری) و به این ترتیب، موقعیت پاریس به‌عنوان تنها شهر جهانی کشور و رقیب بین‌المللی منحصربه‌فرد، به خطر افتاد؛ البته به‌تازگی وزارت مربوط به منطقه پایتخت، حکمی را مبنی بر ارائه یک راهبرد برای افزایش رقابت بین‌المللی شهر صادر کرده است. در حالی مشابه، منطقه راندستاد هلند نیز از سوی وزارت ملی تأمین می‌شود؛ در حالی که دولت ملی بر پایداری دیگر مناطق تمرکز دارد.

بسیاری از اعضا به‌طور فزاینده‌ای در حال ایجاد رویکرد متمایزتری نسبت به نواحی شهری و به رسمیت‌شناختن اصل تنوع منطقه‌ای هستند. در کشورهای شمال اروپا، مانند فنلاند یا سوئد که تحت تأثیر تنها یک کلان‌شهر و شمار زیادی از مناطق شهری کوچک (با عنوان شهرمنطقه^۳) هستند، دولت‌های ملی اقدام به ایجاد رویکردهای سیاست شهری متفاوتی برای حفظ ظرفیت رشد شهرهای برتر کرده‌اند؛ در حالی که این امر توسعه تعدادی از قطب‌های شهری

1 Anti-Urban Policy

3 City-Region

5 Regional Centres Programmes

7 Pro-Active and Forward-Looking

2 Major Urban Clusters

4 Centre of expertise Programme

6 Minimum Critical Mass



کارخانه‌هایی اقدام کرد که به خارج از نواحی کلان‌شهر جابه‌جا شده بودند. این کشور موانع موجود برای جابه‌جایی دانشگاه‌ها و کارخانه‌ها به داخل نواحی کلان‌شهر را نیز حذف کرد. آنها دنبال توسعه سیاست ملی برای سیستم‌های خلاق منطقه‌ای در نواحی کلان‌شهری، ساخت دانشگاه‌ها به‌عنوان مراکز راهبردی و آغاز پروژه‌های زیرساختی بزرگ هستند.

نگرانی درباره رسیدگی به پیامدهای منفی شهرنشینی در سیاست شهری ملی، همچنان در سطح بالایی باقی مانده؛ اما به‌طور فزاینده‌ای بخشی از رویکرد آینده‌نگر است. پیامدهای منفی اشاره شده، با گذشت زمان وخیم‌تر می‌شوند؛ از این رو، دولت‌های ملی دنبال ایفاکردن نقشی فعال‌تر مانند نگهداری از زیرساخت و توسعه یا انسجام اجتماعی، رسیدگی به نواحی پریشان، دارای جرم و جنایت و... در چنین مسائلی هستند. با توجه به تجربیات اعضای بزرگ OECD، به نظر می‌رسد رشد اقتصادی در سطح کلان‌شهر، با وابستگی اقتصادی و عواملی دیگر مانند انسجام اجتماعی و محیط کالبدی در ارتباط است. آن دسته از نواحی که از اقتصاد و نیروهای بازار منطقه کلان‌شهر دور بوده و منزوی هستند، به‌نوعی مانع رقابت منطقه به‌عنوان یک کل واحد بوده و دستیابی به اهداف جمعی را به خطر می‌اندازند. رقابت‌پذیری تنها عامل کمک‌کننده به بهبود کیفیت زندگی و انسجام اجتماعی است؛ در حالی که بدون اقتصاد شهری رقابتی، بالابردن سطح استانداردهای زندگی و بهبود محیط زیست بسیار سخت است. همچنان که سیاست‌های شهری در حال کنش‌گرایانه‌تر و آینده‌نگرانه‌تر شدن هستند، دولت‌های محلی نمی‌توانند از پیامدهای منفی تمرکز شهری (مانند آلودگی، کمبود زیرساخت، پریشانی اجتماعی، جرم و جنایت و نابرابری) چشم‌پوشی کنند. اطمینان از یک محیط شهری تمیز و جذاب، یکی از جنبه‌های ضروری ایجاد شهرهای پویاست. محدودیت‌هایی در مقابل پویایی وجود دارد که می‌تواند با تراکم ترافیکی و آلودگی شهرها ادامه یابد؛ چنانچه در آینده توسعه خواهد یافت. به‌طور کلی، بالابردن هزینه به‌عنوان اقدامی مؤثر در محدودسازی ترافیک و اصلاح استفاده از حمل‌ونقل عمومی درک شده است (مانند لندن)؛ در حالی که سیاست‌ها با هدف گیری محلات پریشان، پیامدهای مختلفی را تولید کرده‌اند. نمونه‌های موفق از سیاست‌های بازآفرینی شهری نیز وجود داشته است (مانند بیل باتو، کیتاکوشو، گلاسکو) به‌طوری که منجر به توسعه گردشگری و صنایع خلاق شده‌اند. برخی از کلان‌شهرهایی که در معرض پراکندگی شهری گسترده بودند، گاه به اقدامات انقلابی با نتایج منحصربه‌فرد دست یافته‌اند (مانند تبدیل یک بزرگراه به کانال آب از طریق پروژه Cheonggyecheon در سئول).

۱-۳- نواحی شهری و مدلی جدید برای توسعه منطقه‌ای در کشورهای OECD

روندهای اخیر در سیاست‌های شهری ملی، بازتاب اجرای مدلی است که به سیاست‌های منطقه‌ای تغییر یافته است و آن را در کشورهای OECD می‌توان مشاهده کرد.

سیاست منطقه‌ای در اغلب کشورهای عضو OECD در سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ (در دوره‌ای از رشد اقتصادی نسبتاً قوی، گسترش مالی و بی‌کاری اندک) آغاز شد. اهداف اصلی این اقدامات، برقراری

عدالت بیشتر و رشد متعادل در دوره سریع صنعتی شدن بود. ابزارهای اصلی استفاده‌شده، توزیع مجدد ثروت از طریق نقل و انتقال‌های مالی به وسیله دولت ملی همراه با سرمایه‌گذاری‌های عمومی بزرگ‌مقیاس است. در سال‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، شوک‌های اقتصادی پی‌درپی و تغییرات در اقتصاد جهانی، منجر به ظهور تمرکز بی‌کاری در بسیاری از کشورها شد و سیاست منطقه‌ای دنبال رسیدگی سریع به این چالش جدید درآمد. در کاهش اختلافات (درآمدی، زیرساختی و...)، ابتدا بر ایجاد اشتغال تمرکز شد. فرض بر این بود که سیاست دولتی قادر به تغییر شرایط عرضه است (ضرورتاً با تغییر عوامل هزینه تولید از طریق یارانه‌ها و مشوق‌های تولید) و به این وسیله بر تصمیمات جابه‌جایی صنعتی شامل شرکت‌های موجود و سرمایه‌گذاری‌های جدید تأثیرگذار خواهد بود. برخلاف انتظار، به‌طور کلی نتایج ناامیدکننده است. اختلافات منطقه‌ای کاهش چشمگیری نداشت و در بسیاری از کشورها، حتی با وجود سرمایه‌گذاری عمومی درخور توجه، نتیجه‌ای دربر نداشت، اما می‌توان اشاره کرد که در سطح منطقه‌ای، موفقیت کوچکی در بازسازی زیربنای اقتصادی، آن‌هم در نواحی هدف وجود داشت.^۱

در پاسخ به این نتایج ضعیف، کشورهای عضو OECD در چند سال گذشته سعی در ایجاد مدل جدید سیاست منطقه‌ای داشتند که هدف آن، کمک به هر منطقه (ثروتمند یا غیرثروتمند) برای به‌حداکثر رساندن مزایای نسبی خود در یک بازی جمعی بوده و لازمه تحقق این امر، هماهنگی با اهداف ملی است (جدول ۴)؛ بنابراین سیاست منطقه‌ای از یارانه‌های کوتاه‌مدت شروع شده است. این اقدام در سیاست‌های توسعه بلندمدت و برای دستیابی به رقابت منطقه‌ای طراحی شده و به صورت تدریجی تکامل یافته است (OECD Regions Matter, 2009). این اقدامات را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

یک راهبرد توسعه، پوشش‌دهنده طیف گسترده‌ای از عوامل مستقیم و غیرمستقیم تأثیرگذار بر عملکرد شرکت‌های محلی است بخش اعظمی از تمرکز، به‌جای سرمایه‌گذاری‌ها و نقل و انتقالات بیرونی، روی دارایی‌های درونی است تأکید بیشتر بر فرصت‌ها به‌جای معایب است رویکرد جمعی / مذاکره‌ای برای کنترل و اداره دولت ملی، منطقه‌ای و محلی همراه با سایر ذی‌نفعان که در آن دولت مرکزی نقش کم‌رنگ‌تری ایفا می‌کند.

منطق رویکرد جدید منطقه‌ای بر پایه این اصل است که فرصت‌هایی برای رشد در درون منطقه (شامل انواع مناطق) وجود دارد؛ همان‌طور که در گزارش OECD در سال ۲۰۰۹ نیز با نام «موقعیت مناطق» مستند شده است. در اینجا، هدف به‌حداکثر رساندن محصول ملی از طریق کمک و تشویق هر منطقه به تنهایی و دستیابی به پتانسیل‌های رشد درونی آنها است؛ از این رو، حرکت از دیدگاه قدیمی سیاست‌های منطقه‌ای به‌عنوان یک بازی «مجموع صفر» است. شواهدی از این به اصطلاح «تغییر مدل» در سیاست منطقه‌ای و اصلاحات اخیر این سیاست در تعدادی از کشورهای عضو OECD مشهود است (OECD Regions Matter, 2009). این تفکر جدید در سیاست منطقه‌ای، صرفاً مربوط به کشورهای توسعه‌یافته نبوده؛ بلکه کشورهای در حال توسعه نیز

۱ - سرمایه‌گذاری درونی بیان‌کننده محدودیت‌های سیاست‌های منطقه‌ای است. بسیاری از دولت‌ها دنبال جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) در مناطق هدف برای ایجاد اشتغال بودند؛ با این فرض، سرمایه‌گذاران محلی از منافع افزایش ظرفیت‌های تکنولوژی و سازمانی برخوردار می‌شدند، اما تجربه نشان می‌دهد در بسیاری از موارد، با ورود امکانات به منطقه، منافع تولیدی اندکی در میان سرمایه‌گذاران محلی ایجاد می‌شود. این شاخه‌ها تنها با تعداد اندکی از عرضه‌کنندگان محلی در ارتباط هستند و به‌طور ضعیفی با اقتصاد محلی ادغام شده‌اند. اکثر شرکت‌های تابعه خارجی، سطح پایینی از نوآوری را دارند و تحقیق و توسعه محلی اندکی انجام می‌دهند یا برقراری ارتباط با مراکز نوآوری محلی در آنها بسیار کم‌رنگ است و غالباً تمایلی به تحقیق و توسعه در کشورهای اصلی خود دارند (مانند Pavitt and Patel, 1991).

این امر می‌تواند منجر به توسعه سایر فعالیت‌ها مانند گردشگری برای شهروندان نقاط شهری و ایجاد فعالیت‌های رده سوم در شهر- روستاها شود و بر این اساس، هویت اجتماعی- اقتصادی آنها تعریف می‌شود. مهاجر فرستی و پیرشدن جمعیت، نتیجه کاهش شغل‌های کشاورزی است که می‌تواند به واسطه توسعه‌های مثبت (قابل مشاهده در شمار فزاینده‌ای از نواحی روستایی)، عدم تعادل را تا سطحی مطمئن در پی داشته باشد.

گسترش نواحی شهری به سمت نواحی روستایی دورافتاده: این موضوع به ایجاد نواحی ترکیبی منجر می‌شود که تعریف آن به‌عنوان شهر یا روستا مشکل است. این محدوده تحت تأثیر فشارهای درخور توجه توسعه بوده و به رقابت با فعالیت‌های کشاورزی و باغبانی تمایل دارد.

تغییرات شیوه زندگی: هزینه بالای مسکن در شهرهای بزرگ، تمایل به خانه‌های ارزان قیمت در نواحی روستایی را ایجاد می‌کند و افزایش رفت‌وآمدهای روزانه در فواصل درخور توجه، منجر به ایجاد «مناطق شهری عملکردی» می‌شود که دربرگیرنده نواحی با تراکم پایین یا روستایی است. درعین حال، ساعت کاری کوتاه‌تر و مقررات کاری منعطف‌تر، مردم را بر آن می‌دارد تا بخش‌هایی از هفته، ماه و سال زندگی خود را در شهر و بخش دیگری را در روستا زندگی کنند.

شهرها با هر اندازه‌ای، تأثیر بسیاری بر مناطق اطراف خود دارند. در بسیاری از موارد، در ارتباط بین مراکز شهری و اطراف آنها، هم‌افزایی وجود دارد. این موضوع، به‌ویژه در جایی اهمیت می‌یابد که یک منطقه بزرگ، تحت تأثیر یک مرکز شهری بزرگ قرار داشته باشد که در اصطلاح شهر منطقه‌ای یا شهر-منطقه نامیده می‌شود. فرصت‌های شغلی و خدماتی مانند بانکداری، مراقبت‌های پزشکی، آموزش و پرورش و همچنین مراکز خرید، سینماها و سایر امکانات فرهنگی را مراکز شهری تأمین کرده‌اند؛ درحالی که آن دسته از مناطق روستایی که دارای مزایای زندگی هستند، در دسترس افرادی است که در نواحی شهری کار می‌کنند. این امر می‌تواند یک موقعیت سکونت برای افرادی که مایل به رفت‌وآمد هستند، ایجاد کند (به این معنا که شهرهای منطقه‌ای اغلب دارای محدوده بسیار بزرگی از نیروی بازار هستند).

برای مدت طولانی، این شهرها تحت تأثیر گسترش جمعیتی و اقتصادی سرمایه‌های شهری و مناطق کلان‌شهری بزرگ بوده‌اند. بااین حال، اهمیت شهرهای منطقه‌ای به‌عنوان منبع رشد اقتصادی در حد خود و به‌عنوان لنگری برای مناطق روستایی، روشن است. در برخی موارد، شهرهای منطقه‌ای می‌توانند بر پایه ارتباطات و حمل‌ونقل اولیه مانند فرودگاه‌های منطقه‌ای، تخصص اقتصادی، امکانات توسعه اراضی

آن را در نظر دارند. این چالش برای کشورهای غیر عضو OECD مانند چین، غالباً با مدیریت روند سریع صنعتی شدن و شهرنشینی، آن‌هم از طریق مداخلات منطقه‌ای فعال همراه است، اما این اقدام بدون تکرار اشتباهاتی است که برخی کشورهای OECD در تلاش‌های خود برای بازتعریف جغرافیای اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری‌های بزرگ دولتی داشتند؛ بنابراین در مدل جدید سیاست منطقه‌ای، ارتباط روشنی بین تأکید بر مکانیسم بازار، رشد درونی و همکاری در میان سطوح مختلف دولت، برای این کشورها وجود دارد.

اجرای مدل جدید توسعه منطقه‌ای به این پرسش درباره روابط بین نواحی شهری و روستایی رسیدگی می‌کند. برخلاف آنچه در گذشته شایع بوده است، تفاوت میان انواع مختلف منطقه آشکار می‌کند که سیاست منطقه‌ای باید «به بهره‌برداری از پتانسیل‌های بالقوه در تمام مناطق برای افزایش رقابت منطقه‌ای» پردازد. استدلال کسانی که به تأمین کمک اقتصادی برای مناطق کمتر توسعه‌یافته انتقاد دارند، آن است که صرف بودجه دولت به نفع مناطق عقب‌افتاده، از عملکرد آنها در رشد قطب‌های اقتصادی، حتی اگر ثروتمندترین منطقه باشد، می‌کاهد. مدل جدید منطقه‌ای، به این اشاره دارد که منابع بالقوه در مناطق عقب‌مانده و حرکت دادن آنها، هم به اهداف برقراری عدالت و هم به اهداف توسعه ملی کمک می‌کند (کادر شماره ۳).

شناخت رو به رشدی وجود دارد که معتقد است بیشتر از آنچه از پیش می‌اندیشیدیم، بین شهر و روستا ارتباط قوی وجود دارد. آن دسته از نواحی روستایی که تقریباً در نزدیکی نواحی شهری قرار دارند، ارائه‌دهنده خدمات زیست‌محیطی و تفریحی به نواحی شهری هستند. در برخی کشورها، تقریباً تمام منطقه روستایی در دسترس آسان آن بخش از ساکنان شهری است که به صورت روزانه و برای کار در رفت‌وآمد هستند. به دلیل وجود چنین ارتباط اقتصادی‌ای، لازم است راهبردهای توسعه منطقه‌ای، اثرات گسترده تصمیمات سیاسی را که ارتباط مناطق روستایی و شهری را برقرار می‌کنند (شامل سیاست‌های مرتبط با توسعه سرمایه انسانی) در نظر گیرد. این موضوع بسیار گسترده است؛ پوشش مسائلی مانند دسترسی و تأثیر بر عملکرد سرمایه‌گذاری، عدالت و دسترسی به خدمات عمومی، محافظت از محیط زیست و ارتباط بین تأمین‌کنندگان و مصرف‌کنندگان امکانات، همچنین مسائل همبستگی منطقه‌ای و اجتماعی، باید در نظر گرفته شوند. وابستگی رو به رشد مناطق شهری و روستایی چندین ریشه دارد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

سهام کم‌رنگ شدن کشاورزی در اقتصاد بسیاری از نواحی روستایی:

جدول شماره ۲: مدل‌های جدید و قدیمی سیاست منطقه‌ای

شرح	مدل قدیمی	مدل جدید
اهداف	رفع موقتی معایب مناطق عقب‌مانده	استفاده از پتانسیل‌های بالقوه در همه مناطق برای افزایش رقابت‌پذیری منطقه‌ای
متولی	واحدهای اداری	نواحی اقتصادی تابعه
راهبردها	رویکرد بخشی	پروژه‌های یکپارچه توسعه
ابزارها	یارانه‌ها و کمک‌های دولتی	ترکیبی از سرمایه‌های نرم و سخت (سهام، نیروی بازار، محیط کسب‌وکار، سرمایه و شبکه‌های اجتماعی)
عوامل اجرائی	دولت مرکزی	سطوح مختلف دولت

OECD Territorial Reviews: منبع

1 Functional Urban Regions

هدف رویکردهای منصفانه، کاهش اختلافات مالی بین مردم و مکان‌ها است (جایی که قدرتهای زیرمجموعه ملی مسئول تأمین خدمات عمومی اولیه هستند).

هدف رویکردهای کارآمد، تشویق به رشد امکانی است که در حال حاضر نسبتاً ثروتمند هستند. ثروت این امکان به واسطه افزایش اثرات تراکم بوده است.

در عمل، سیاست‌های منصفانه و کارآمد می‌توانند مکمل هم باشند:

«بازدهی صعودی بهم‌منظور تطبیق» از ویژگی دانش اقتصادی است (خروجی‌های مثبت در ارتباط با رشد روزافزون تعداد کاربران). این موضوع درباره فناوری‌های شبکه مشهود است و درباره سطح تحصيلات نیز صدق می‌کند؛ به این ترتیب که هرچه تعداد لیسانس‌ها بیشتر باشد (حال فارغ‌التحصیل از هر دانشگاهی)، ظرفیت نوآوری ملی نیز بهتر خواهد شد. به همین ترتیب، هرچه تعداد دریافت‌کنندگان درمانی بیشتر باشد، وضعیت سلامت کل جمعیت نیز بهتر خواهد شد؛ بنابراین برقراری عدالت در هزینه‌های عمومی می‌تواند کارایی را افزایش دهد.

بازدهی نزولی سرمایه‌گذاری: تمرکز بیش از حد بودجه در هزینه‌های عمومی، محدودیت‌هایی را در تولید سایر نتایج ایجاد می‌کند. به‌عنوان مثال، در فرانسه دانش‌آموزان گرانداکولز، تعداد اندکی هستند، اما بودجه عمومی دریافتی در آن به ازای هر دانش‌آموز بیش از دانشجویان دانشگاه است. میانگین نتایج تاریک است، اما مجدد باید گفت برقراری عدالت بیشتر در بودجه‌های عمومی می‌تواند موجب افزایش کارایی شود.

چشم‌انداز پویا: سرمایه‌گذاری در مناطق نسبتاً ثروتمند با پتانسیل‌های مطلوب رشد، می‌تواند منجر به ایجاد ثروت اضافی شود و پس از آن، این ثروت می‌تواند مجدد توزیع شود. به‌طور مشابه، کارایی بودجه عمومی (هم با محدودسازی هزینه سیاست عمومی برای نتایج مشابه و هم با اصلاح خروجی‌های آن) قادر است منابع در دسترس را برای اهداف عادلانه افزایش دهد.

منبع: OECD Regions Matter (۲۰۰۹)

کمر بند سبز در اطراف شهرهای بزرگ، بیانگر آن است که چطور کشورها در تلاش برای توسعه استفاده مختلط یا استفاده ترکیبی از نواحی هستند، آن‌هم در جایی که عملکردهای شهری و روستایی تقریباً در نزدیکی هم قرار دارند. به‌عنوان مثال، راندستاد نشان می‌دهد که کشاورزی در یک محیط شهری می‌تواند بسیار سودآور باشد، اما در این فرایند، محصول کشاورزی از تأمین خدمات زیست‌محیطی مجزا است.

سبز، دانشگاه‌های کارآفرین پویا و... به مراکز اقتصادی مهمی توسعه یابند. منافع سیاست‌گذاران در شهرهای منطقه‌ای، ناشی از توانایی آنها در تأمین خدمات پایه‌ای و برخی خدمات پیشرفته برای مناطق روستایی بزرگ است که در غیر این صورت، با تهدید مهاجر فرستی به دلیل کمبود فرصت‌های شغلی و خدمات عمومی با کیفیت پایین مواجه می‌شود. مراکز منطقه‌ای قوی، تهیه‌کننده اصولی هستند که به معنای ایجاد نوعی زیرساخت اجتماعی و اقتصادی است و می‌تواند به حفظ جمعیت و جذب سرمایه‌گذاری بینجامد.



فصل دوم:

سیاست‌گذاری زمین و برنامه‌ریزی شهری راهبردی

۲- سیاست‌گذاری زمین و برنامه‌ریزی شهری راهبردی

رشد شهری بدون برنامه‌ریزی، مشکلات فراوانی از قبیل زیرساخت‌ها و خدمات عمومی ناکافی و همچنین ترافیک با تراکم بالا را نیز در پی دارد. در حالت کلی، فرایند گسترش سریع شهرنشینی به اولویت قرار دادن مواردی مانند رشد اقتصادی و توسعه زمین در کوتاه‌مدت در مقابل برنامه‌ریزی فضایی راهبردی بلندمدت تمایل دارد (جدول شماره ۵). این چالش‌ها شامل تغییر کاربری زمین از اراضی زراعی به زمین‌های ساخته‌شده شهری بدون در نظر گرفتن اثرات آن بر اشتغال، گروه‌های علمی و نوآور، شبکه‌های حمل‌ونقل، ارائه خدمات عمومی، دادوستدهای بازرگانی-تجاری و ارزش اراضی زراعی توسعه‌نیافته نیز می‌شود.

زمین منبعی محدود است؛ بنابراین باید با دقت مدیریت شود تا بتواند هم حامی فعالیت‌های اقتصادی بشر باشد و هم از منابع زیست‌محیطی حفاظت کند. مدیریت زمین اساس و شالوده ایجاد یک قالب شهری است که این قالب به نوبه خود می‌تواند مسئول ایجاد یک طرح‌بندی و شکله فضایی باشد که در آن، فشردگی و ازدحام به حداقل خود رسیده، بهره‌وری به بالاترین حد خود افزایش یافته، تبادل ایده‌ها شکل گرفته و در نهایت سطح جذابیت آن ناحیه نیز بالا رفته است. در مقابل، مدیریت ناکارآمد زمین می‌تواند منجر به نتایجی مانند شهری نامنظم با هزینه‌های زیست‌محیطی بالا، به‌ویژه رشد شهری پراکنده و بدون برنامه (پراکنده‌روبی) همراه با ترافیک بالا و تخصیص نامناسب زیرساخت‌ها شود. همان‌گونه که قبلاً به آن اشاره شد، یک مدل رشد شهری پراکنده، بیشتر به‌عنوان عامل بنیادی و اساسی توسعه زیرساخت‌ها به صورت نامناسب، ناکارآمد و غیراقتصادی و همچنین افزایش هزینه‌های در ارتباط با ساخت مدارس بیشتر و گسترش راه‌ها، خطوط آب و فاضلاب و سیستم‌های زهکشی برای آب حاصل از توفان به حساب می‌آید.

دولت‌های مرکزی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) نقشی کلیدی در سیاست‌های استفاده از زمین (کاربری اراضی) و برنامه‌ریزی راهبردی ایفا می‌کنند. بسیاری از این کشورها، قوانین

مربوط به کاربری اراضی و سیاست‌گذاری‌های مرتبط با موضوع زمین را برای رسیدگی به ناتوانی و قصور بازار مرتبط با فرایند شهرنشینی سریع و رشد برنامه‌ریزی‌نشده شهری توسعه داده‌اند. به‌طور معمول، سطوح بالاتری از دولت‌ها مسئول زیرساخت‌های نهادی و قانونی اساسی برای یک بازار زمین کاربردی هستند. برای محافظت از حقوق مالکیت خصوصی، مواردی مانند یک سامانه قضائی و طرح ثبت‌نام زمین (کاداستر) ضروری و بااهمیت است. دولت مرکزی اغلب درباره کاربری زمین، قوانین و دستورالعمل‌های اساسی را بدون اشاره به قوانین جزئی و دقیق در اختیار دولت‌های محلی قرار می‌دهد. در همین راستا، دولت‌های شهری به نوبه خود، قوانین و برنامه‌های دقیق تخصیص زمین را ایجاد می‌کنند. بین سطوح شهری و مرکزی، یک طرح و برنامه منطقه‌ای برای کاربری زمین در بسیاری از متروپلیتن‌های کشورهای عضو OECD (به‌عنوان مثال: کانادا، فرانسه و برخی از ایالات کشور آمریکا) به دلیل گسترش نواحی کارکردی در مرزهای شهری، در حال پیدایش و ظهور است.

کشورهای عضو OECD تجربه‌های مفیدی از سیاست‌گذاری در کنترل سرعت و مکان توسعه شهری کسب کرده‌اند. باین‌حال، توازن مناسب زمینهای شهری و روستایی بستگی به موقعیت محلی هر منطقه دارد و هیچ‌واکنش جهانی درست یا رویکرد به یک اندازه متناسبی وجود ندارد. مدیریت زمین به‌شدت وابسته به فرایندهای سیاسی محلی است که اغلب مشارکت مدنی و اجتماعی را در خود دارند. درعین‌حال، درباره تجربه کشور چین، همکاری‌های سلسله‌مراتبی و عمودی بین دولت مرکزی و محلی، با توجه به اندازه قلمروی آن و نقشی که دولت چین در تأمین زیرساخت‌ها بازی می‌کند، بسیار ضروری است.

در این بخش، سه ابزار مهم و اصلی استفاده‌شده از سوی دولت‌های ملی برای بهینه‌سازی توسعه کاربری زمین‌های شهری را بررسی می‌کنیم که عبارت‌اند از:

الف: ابزارهای فنی و قانونی برای یک بازار زمین کارآمد

ب: استفاده از ارزش‌های زمین برای تأمین مالی توسعه شهری

جدول شماره ۳: شناسایی مشکلات و اثرات محتمل سیاست‌گذاری مدیریت رشد شهری

تشخیص مشکل	اثرات محتمل سیاست‌گذاری
اقتصادی از دست رفتن اراضی زراعی (کاهش تولیدات کشاورزی) اتلاف زمان رفت‌وآمد زیرساخت و خدمات عمومی ناکارآمد	اقتصادی ادامه وجود و حیات اراضی زراعی (نگهداری محصولات کشاورزی) کاهش زمان رفت‌وآمد زیرساخت و خدمات عمومی کارآمد
اجتماعی محرومیت اجتماعی (برای مثال جدایی سکونتگاهی بین حومه و مرکز شهر) از دست رفتن اراضی زراعی (امنیت غذایی)	اجتماعی جوامع همگن ادامه وجود و حیات اراضی زراعی (نگهداری محصولات کشاورزی)
محیط‌زیستی افزایش انتشار گاز دی‌اکسیدکربن CO ₂	محیط‌زیستی کاهش انتشار گاز دی‌اکسیدکربن CO ₂
ارزش از دست رفتن چشم‌انداز روستایی و امکانات رفاهی	ارزش لذت بردن از چشم‌اندازهای روستایی و امکانات رفاهی

منبع: اقتباس کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بر اساس میلوارد (۲۰۰۶)

زمین و فراتر از دسترسی خانواده‌های کم‌درآمد و متوسط درآمد، حفظ کرد؟ آیا دولت باید با شدت بیشتری برای کنترل زمین سعی کند؟ (Dowall, ۱۹۹۵).

سیاست‌گذاران در کشورهای عضو OECD به این نتیجه رسیده‌اند که سیاست‌های کاربری زمین، نقش مهمی در برنامه‌ریزی راهبردی ملی دارد و می‌تواند اثر هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی را بهبود بخشد. همچنین یک سیستم حفاظت از حق مالکیت و ثبت زمین به صورت شفاف و واضح، برای کاهش هزینه‌های معاملاتی و حفاظت از حقوق صاحبان زمین بسیار ضروری و حیاتی است. اموال عمومی غیرقانونی و ثبت‌نشده و همچنین تصدی‌های غیرقانونی درآمدهای پایه‌ای، مالیات دولت‌های محلی را کاهش داده و باعث افزایش آسیب‌پذیری ساکنان در این شرایط می‌شود. مالکیت غیررسمی زمین نشان‌دهنده پیوندهای ضعیف و ارتباط‌نداشتن بخش مالی رسمی با دارایی‌های مالی شناور است. مالکیت غیررسمی زمین ممکن است منجر به الگوی پرهزینه و ناکارآمدی در ارائه زیرساخت‌ها و همچنین اثرات منفی مضاعف بر پیوستگی محیط‌زیستی و اجتماعی شود (OECD Territorial review of Istanbul, 2008).

در توسعه زمین‌های عمومی، شهرهای عقب‌مانده تمایل به نادیده گرفتن نیروهای بازار در طراحی مسکن یا پروژه‌های توسعه زمین دارند. این موارد شامل در نظر نگرفتن تقاضای مؤثر سالانه برای مسکن یا عرضه رقابتی مسکن در بازارهای محلی می‌شود. بدون این ارزیابی، دولت‌ها به این سو تمایل پیدا می‌کنند که یا بیش از حد آنچه شرایط بازار تضمین می‌کند، زمین بخرند یا مسکن‌هایی را بسازند که بسیار گران بوده و ساکنان استطاعت مالی آن را ندارند. دلیل اصلی اینکه بسیاری از دولت‌های محلی قادر به مقابله با رشد سریع جمعیت شهری نیستند، این است که آنها هیچ احتیاط منطقی‌ای در این باره نداشته و تنها به گزینه خود اعتماد می‌کنند.^۱ در واقع آنها نمی‌دانند در بازار

ج: برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و ابزارهای مالی برای کنترل و هدایت توسعه شهری.

۲-۱- ابزارهای فنی و قانونی برای یک بازار زمین کارآمد

ایجاد سیاست‌های سازگار با نیروهای بازار در اقتصاد جهانی شده، سرزمین‌ها در رقابت با یکدیگر قرار دارند و به همین دلیل به همسویی و هماهنگی دائم و مداوم با نیروهای بازار و تأثیر آنها بر زمین نیازمندند. از آنجایی که همه شهرهای موجود در کشورهای عضو OECD در تلاش و سعی برای مواجهه با رشد بی‌سابقه جمعیت‌اند، با چالش‌هایی جدی نیز روبه‌رو هستند. سازمان‌ها و نهادهای محلی موجود در شهرهای OECD در تلاش و کشمکش برای پاسخ‌گویی به فشارهای توسعه، شامل سازمان‌ها و نهادهای خصوصی و دولتی، با نگرانی‌های فراوانی روبه‌رو هستند:

آیا زمین کافی برای پشتیبانی از توسعه شهری وجود خواهد داشت؟
آیا تمام گروه‌های درآمدی دسترسی کافی به زمین برای فعالیت‌های تجاری، صنعتی و مسکونی دارند؟
آیا توسعه زیرساخت‌ها به قدر کافی سریع بوده که بتواند توسعه شهری را پشتیبانی کند؟
آیا خدمات در آن نواحی که نیازها بیشتر بوده به‌درستی مستقر شده‌اند؟

دولت چگونه می‌تواند ساخت زیرساخت‌های حیاتی و اصلی را تأمین مالی کند؟

آیا بازار زمین به صورت کارآمد عمل می‌کند؟
چگونه می‌توان کارایی بازار زمین را افزایش داد؟
آیا الگوهای غالب جمعیتی و تراکم مسکونی در آینده ادامه خواهد داشت یا جایگزین‌هایی برای توسعه شهری که نیازمند به زمین کمتر بوده، ایجاد خواهد شد؟
چگونه می‌توان اراضی کشاورزی اطراف شهرها را بدون تغییر قیمت

کادر شماره ۴: قانون‌گذاری و نام‌گذاری زمین در مکزیک

در مکزیک، گسترش شهری عمدتاً روی زمین‌هایی اتفاق افتاده است که قبلاً کاربری کشاورزی داشته و تحت سیستم اجیدو^۲ بوده‌اند (شکلی از اموال جمعی که از سوی قانون مکزیک در سال ۱۹۱۷ ایجاد شده بود. این سیستم تعیین می‌کرد کشاورزان حق استفاده از زمین به صورت دائمی برای اهداف کشاورزی را داشته و نمی‌توانستند این زمین‌ها را به فروش رسانده، اجاره داده یا به‌عنوان تضمین مالی از آنها استفاده کنند). قطعه‌های اجیدو تا بیش از ۶۰ درصد از زمین‌های مورد نیاز رشد شهری را تأمین کرده‌اند که این موضوع نگرانی‌هایی را درباره کیفیت توسعه شهری به وجود آورده است. به‌عنوان مثال، دولت‌های محلی از آنجایی که زمین‌های اجیدو به‌عنوان ناحیه روستایی تعیین شده‌اند، می‌توانند از ارائه خدمات اساسی عمومی سر باز زنند یا به دلیل اینکه در تنوری، اجیدو مالک زمین بوده، می‌توانند از مسئولیت‌پذیری خودداری کنند. اصلاحات مورد نیاز در این زمینه صورت پذیرفت تا توافقات بی‌قاعده را حل و فصل کند. از زمان ایجاد آژانس فدرالی کمیسیون تنظیم مجدد زمین (CORETT)^۳ در سال ۱۹۷۴، دولت بیش از ۲.۵ میلیون قطعه زمین را با قوانین جدید تنظیم کرد. به‌طور متوسط، سالانه در حدود پنج هزار هکتار از زمین‌های اجیدو جدید برای نظم‌دهی مجدد تحت فرایند سلب مالکیت قرار گرفتند. اصلاحات نهادی و سازمانی در اوایل دهه ۱۹۹۰ در راستای تسهیل

مالکیت اجتماعی یا جمعی در مناطقی روستایی که می‌توانند به مالکیت خصوصی تبدیل شوند و در حالت کلی برای تسهیل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در مناطق روستایی و به صورت خاص در نواحی محله‌های پیرامونی، پیاده‌سازی شدند. در سال ۱۹۹۲، واگذاری و فروش نهایی زمین‌های اجیدو مجاز شد. در دهه گذشته، مقامات فدرال و چندین ایالت دیگر چندین پروژه برای مدرن‌کردن ثبت عمومی حقوق مالکیت اجرا کردند (از جمله: تکنولوژی مدرن، آموزش پرسنل و فرایندهای افزایش شفاف‌سازی و ریشه‌کن کردن فساد). وزارت اصلاحات اراضی (SAR)^۴ قصد دارد ضمانت قانونی در امور مربوط به مالکیت زمین را با استفاده از مرتب‌کردن قلمرو و تصحیح قوانین مربوط به اموال و دارایی‌های روستایی را فراهم کند. یکی از مهم‌ترین برنامه‌های وزارت اصلاحات اراضی (SAR)، برنامه برای منظم‌کردن حقوق مالکیت جوامع محلی و ایجاد حق برای قطعه‌ها^۵ (RAN) است. به‌جز وزارت اصلاحات اراضی، اداره ثبت اراضی (RAN) و دادستان کل اراضی نیز برای حل اختلافات حاصل از مالکیت زمین در تلاش‌اند. علاوه بر این، دادگاه‌های ویژه‌ای وجود دارد که به مناقشه‌های مربوط به زمین می‌پردازد. اصلاح قوانین مربوط به زمین به خانواده‌ها درباره اموال و دارایی‌هایشان اطمینان داد و به همین دلیل آنها را تشویق به سرمایه‌گذاری در بهبود مسکن و جوامع محلی کرد.

منبع: خلاصه‌ای از نظارت بر سیاست‌های منطقه‌ای کشورهای عضو OECD، مکزیک (۲۰۰۷) و خلاصه‌هایی از سیاست روستایی کشورهای عضو OECD، مکزیک (۲۰۰۷).

1 Flying Blind 2 Ejido

4The Ministry of Agrarian Reform

3 Commission for the Regularization of Land Tenure (CORETT) 5 Agrarian Registry (RAN)

در سیستم حکومتی مکزیک، یک اجیدو، ناحیه‌ای از زمین‌های جمعی است که برای اهداف کشاورزی از آن‌ها استفاده می‌شده است. در این سیستم اعضای جامعه به صورت جداگانه قطعه‌ها را تعیین و به طور جمعی مالکیت را حفظ می‌نمودند. اجیدوها در سیستم ثبت کشاورزی ملی مکزیک ثبت شده است. این سیستم اقتباسی از آرنگ‌ها و واجیدوهای قرون وسطی اسپانیا است.



محلی زمین خودشان قرار است چه اتفاقی بیفتد. این شهرها قادر به اندازه‌گیری توسعه زمین‌های شهری، تعداد واحدهای مسکونی (در هر دو بخش رسمی و غیررسمی) ساخته‌شده در سال گذشته، قیمت‌های مسکن و زمین، میزان اجاره‌بهای ساختمان‌های اداری و کارخانه‌ها، الگوی توسعه زیرساخت‌ها، الگوهای تقسیم‌بندی زمین و مواردی از این دست نیستند. بدون این اطلاعات، بخش خصوصی نیز به نوبه خود ممکن است در بازارهایی که تقاضاهای مناسب ندارند، دست به ساخت‌وساز بیش از حد بزند (Dowall, 1995).

نقش قانون و شفافیت‌سازی، پیش‌نیازهای مهمی برای به‌حداکثر رساندن مزایای اصلاحات بازار زمین هستند. قوانین برجسته در این حوزه، مستلزم آن است که هرگونه سلب مالکیت زمین در کشورها، در راستای منافع عمومی قرار گیرد. هر چند در قوانین کشور چین، تعریفی دقیق از منافع عمومی وجود ندارد؛ اما سلب مالکیت از سوی دولت‌های محلی، در برخی از اوقات به‌عنوان صلاحیت آنها در نظر گرفته می‌شود. دینگ در سال ۲۰۰۵ این‌گونه گزارش می‌دهد که حتی از زمین‌های سلب‌مسئولیت‌شده در کشور چین نیز در راستای توسعه تجاری استفاده می‌شود و سطوح غرامت اغلب بسیار کم‌وزیر ارزش بازار هستند. او همچنین اشاره می‌کند که دادگاه‌ها نیز نهادهایی کلیدی در حفاظت از حقوق مالکیت، میانجیگری در مناقشه‌ها و تحقق بخشیدن قانون به واقعیت به‌شمار می‌آیند. در حالی که بیشترین موارد موجود در کشور چین در سطح روستاها و شهرستان‌ها رخ می‌دهد و بخش مهمی از دعوی قضائی مربوط به مواردی مانند سلب مالکیت

زمین و غرامت ناعادلانه برای زمین‌های سلب‌مسئولیت‌شده آنهاست، اما دادگاه‌های محلی از نظر سازمانی در سطحی ضعیف قرار دارند (خلاصه سیاست‌گذاری روستایی کشورهای عضو OECD در کشور چین، ۲۰۰۹). چین علاقه فراوانی به وضعیت مکزیک - جایی که دولت فدرال طیف وسیعی از اصلاحات زمین و سیاست‌گذاری‌های ارضی را پیاده‌سازی کرده است - نیز دارد (کادر شماره ۴).

از برنامه‌های یکپارچه‌سازی زمین و تعدیل دوباره آن (LP/R) برای تسهیل ارائه خدمات و ارتقای توزیع عادلانه زیرساخت‌ها، بارها استفاده شده است. 'روش‌های تعدیل مجدد، همان‌گونه که در کشورهایمانند آلمان استفاده شده است، روی قطعه‌های بسیاری در نواحی مختلف اعمال شده و به همین دلیل، این تعدیل را «توده تعدیل مجدد» می‌نامند. در راستای این توده تعدیل، دولت می‌تواند زمین‌های مورد نیاز خود را برای تأمین خدمات و زیرساخت‌های اساسی، مانند راه‌های دسترسی، فاضلاب و نواحی سبز، از زمین‌داران به صورت رایگان دریافت کند. باقی این توده تعدیل نیز در میان زمین‌داران اصلی و با توجه به مشارکت اصلی آنها در این زمینه، توزیع مجدد می‌شود. برخی از بهترین نمونه‌های شناخته‌شده و موفق برای تعدیل مجدد زمین را می‌توان در شهرهای مختلف کره جنوبی، ژاپن، چین تایپه - جایی که از این روش به‌عنوان یک ابزار مؤثر برنامه‌ریزی برای بیش از ۷۰ سال استفاده شده است - یافت (کادر شماره ۵).

در کره جنوبی بین سال‌های ۱۹۶۲ و ۱۹۸۱، حدود ۹۵ درصد

کادر شماره ۵: برنامه‌های ادغام، یکپارچه‌سازی/ تعدیل دوباره زمین در آسیای شرقی

یک فرایند از برنامه‌های ادغام و تعدیل دوباره زمین، با تهیه یک برنامه منطقه‌ای از سوی شهرداری آغاز می‌شود. در طرح منطقه‌بندی، به بلوک‌های جمعیتی‌ای که اطراف آنها را خیابان دربرگرفته است، قطعه زمین‌های بسیاری برای توسعه بخش خصوصی اختصاص داده شده است. ناحیه مورد نیاز برای استفاده‌های عمومی، به وسیله اندازه‌گیری خیابان‌ها، پارک‌ها و... بر اساس مترمربع و در مقایسه آن با کل ناحیه پروژه تعیین می‌شود. به عبارت دیگر، تمام قطعه‌زمین‌های یک پروژه با هم و در یک گروه دسته‌بندی شده و درصد هر یک از قطعه‌زمین‌ها برای تعیین سهم هر کدام در مناطق عمومی، محاسبه می‌شود. این درصد بستگی به حجم کلی و مساحت پروژه و همچنین اندازه کلی ناحیه مورد نیاز برای استفاده‌های عمومی دارد. سپس زمین‌های باقی‌مانده با توجه به تعریف طرح اصلی الگوی بعد از ادغام از جمله طرح خیابان جدید

در بلوک‌ها دوباره اختصاص خواهند یافت. هر بلوک در ابتدا به قطعات مناسب تقسیم و سپس توزیع مجدد زمین انجام می‌شود.

اصل اساسی در این توزیع مجدد، حفظ زمین در مکان اصلی خود یا حداقل در بلوک مشخص خود است. بعد از تقسیم‌بندی فیزیکی و قانونی زمین به راه‌های دسترسی، زمین‌های مربوط به پارک‌ها و سایت‌های ساختمانی، دولت ممکن است برخی از سایت‌های ساختمانی را برای جبران و بازیابی هزینه‌ها و بازپرداخت وام به فروش برساند. در نهایت، سایت‌های خدماتی بین صاحبان زمین توزیع شده و آنها نیز میزان نقدینگی متناسب با ارزش سهم هر یک از صاحبان زمین را به پروژه اختصاص می‌دهند (Doebele, 1982).

تصویر زیر که برگرفته از پژوهش آرچر در سال ۱۹۸۳ در چین تایپه است، به صورت بصری طراحی دوباره زمین را بر اساس فرایند یکپارچه‌سازی، ادغام و تعدیل دوباره زمین نشان می‌دهد.

الگوی زمین‌های مجزا قبل از یکپارچه‌سازی



منبع: (Archer (1983), Doebele (1982), Farvacque and McAuslan (1992).

۱- تعداد اندکی از نویسندگان حق بیمه پرداختی ساکنان به‌منظور تنظیم قانونی مجدد خانه‌هایشان را مطالعه کرده‌اند. یک استثنا در این باره مطالعه لانژ و لوی (۲۰۰۲) است که در این تحقیق آنها شهر گواکایل اکوادور را مطالعه کرده‌اند.

۲- لوکر امبورگ همچنین مرجع دیگری در این زمینه است. در این کشور، بخشی از زمین‌ها برای توسعه امکانات عمومی انتقال داده شد. پس از تصویب طرح توسعه ویژه از سوی وزیر برنامه‌ریزی و شورای جمعی، زمین برای امکانات عمومی ذخیره و به موارد مورد نیاز انتقال داده شد (اگر این زمین‌ها از ۲۵ درصد کل تجاوز نکنند، به صورت رایگان ارائه می‌شود) (بررسی موضوع ارضی کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در لوکر امبورگ، ۲۰۰۷).

حدود یک درصد از هزینه‌های شهرداری‌ها را برای بررسی و اندازه‌گیری زمین می‌پردازد. علاوه بر این، اطلاعات مربوط به معاملات زمین می‌تواند اطمینان‌داشتن به بازار املاک و مستغلات را افزایش دهد که این خود منجر به افزایش خریدار/فروشنده زمین (داخلی و خارجی) و سرعت‌بخشیدن به معاملات زمین می‌شود. این اطلاعات کمک فراوانی به هماهنگی عملکرد مکانیسم‌های بازار، تخصیص منصفانه مزایای فروش زمین و گسترش متناظر با مبنای مالیات و همیاری در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری - نه تنها سیاست‌های مرتبط با زمین، بلکه سیاست‌های اقتصادی و دیگر سیاست‌ها می‌کند.^۱

بسیاری از کشورهای عضو OECD، اطلاعات مربوط به مبادلات زمین از قبیل اطلاعات قیمت زمین را برای تشویق رشد اقتصادی جمع‌آوری و در اختیار مردم قرار می‌دهند (جدول شماره ۴).

دقیق و صحیح بودن داده‌ها موضوعی بسیار مهم تلقی می‌شود. در کنار آن، سرعت جمع‌آوری اطلاعات نیز فاکتور مهم فزاینده دیگری است.^۲ سیاست‌گذاران از این اطلاعات به دلایل مختلف استفاده می‌کنند. در بریتانیا، مؤسسات مالی باید اطلاعات مربوط به قرارداد و املاک را به اداره خدمات مالی (FSA) ارائه دهند. اداره خدمات مالی (FSA) تمام اطلاعات مورد نیاز را برای بانک انگلستان و قسمتی از داده مورد نیاز دپارتمان دولت و انجمن‌های محلی (DCLG) را فراهم می‌کند.

ارزیابی بازار زمین و نظارت بر عرضه آن

ارزیابی‌های بازار زمین می‌تواند تعیین کند چه مقدار زمین و زیرساخت در حال حاضر در دسترس بوده و در یک پروژه خاص چه میزان زمین و زیرساخت مازاد برای توسعه و رشد شهری نیاز است. از طیف گسترده‌ای از تکنیک‌ها در کشورهای عضو OECD برای ارزیابی بازار زمین و نظارت بر عرضه آن استفاده

زمین‌های شهری از طریق تعدیل مجدد زمین رشد کرد. به همین ترتیب، در ژاپن از سال ۱۹۷۷ تا ۲۰۰۰، حدود ۴۰ درصد از کل عرضه سالانه زمین‌های شهری از طریق تعدیل مجدد زمین تضمین شد (Povey and Lloyd-Jones, 2000). به دو نکته در اینجا باید توجه کرد:

نکته اول: تعدیل مجدد زمین باید با دقت و هماهنگی با جوامع محلی و واسطه‌های بسیار ماهر جامعه انجام شود. اگر این تعدیل به صورت اجباری رخ دهد، ممکن است برنامه‌های یکپارچه‌سازی و تعدیل دوباره زمین (LP/R) موجب ایجاد خشم به‌عنوان یک اقدام اجباری در سطوح بالا و همچنین باعث تقویت درگیری‌های بین مقامات شهرداری و ساکنان محلی شود (Farvacque and McAuslan, 1992).

نکته دوم: اگر چه چنین راهبردی پتانسیل لازم را برای ادغام نواحی غیررسمی در شهر داشته و به نفوذ توسعه در آنها کمک می‌کند، اما این راهبرد نباید به‌عنوان ابزاری برای افزایش تأمین مالی مسکن در نظر گرفته شود. تعدیل مجدد زمین باید طیف وسیعی از ابزارهای مناسب برنامه‌ریزی برای افزایش عرضه مسکن را دربر داشته باشد.

سیستم اطلاعاتی زمین، اطلاعات کلیدی را برای مشارکت‌کنندگان بازار و زیرساخت‌ها را برای پشتیبانی و حمایت از بازار زمین فراهم می‌کند. سرمایه‌گذاران مختلف باید اطلاعات متنوعی را از قبیل ارزش زمین، تاریخ معاملات، مالکیت، قانون و مقررات و اطلاعات محیط‌زیستی بدانند. زیرساخت‌های اساسی برای بازار زمین شامل نقشه‌ای صحیح و دقیق از زمین که اندازه قطعه‌ها و کاربری آنها را روشن می‌کند، می‌شود. نقشه‌برداری و اندازه‌گیری‌های زمین در نواحی شهری عموماً پیچیده‌تر بوده و نیازمند مشارکت فعالانه دولت محلی است (مانند نمونه مطالعاتی در ژاپن) (کادر شماره ۶). برای مثال، ژاپن

کادر ۶: پیمایش و نقشه‌برداری مداوم کاداستر در ژاپن

در ژاپن، درست بعد از جنگ جهانی دوم، دولت مذاکره در رابطه با نقشه‌برداری کاداستر را آغاز کرد و قانون نقشه‌برداری و پیمایش زمین را در سال ۱۹۵۱ به تصویب رساند. با توجه به کندی پیاده‌سازی نقشه‌برداری و پیمایش بر اساس اراده داوطلبانه شهرداری‌ها، دولت این قانون را تغییر داد و قانون تازه‌ای به‌عنوان «قانون ویژه ارتقای پیمایش و نقشه‌برداری»^۳ را برای ارتقای پیمایش و نقشه‌برداری زمین بر اساس طرح‌های اجرایی تصویب کرد.

از سال ۱۹۶۳، پیمایش زمین با یک برنامه ۱۰ ساله ترویج پیدا کرد. با وجود تخصیص ۲۰۰ میلیارد یورو در ۴۰ سال، هنوز در حدود ۵۲ درصد از زمین‌ها تا مارس سال ۲۰۰۸ پیمایش و نقشه‌برداری نشده‌اند. طرح ۱۰ ساله فعلی (۲۰۰۹-۲۰۰۰) نقشه‌برداری و پیمایش زمین را به‌ویژه در نواحی شهری، با تراکم بالای جمعیت ارتقا بخشید. بر اساس این طرح، هنگامی که شهرداری‌ها به اجرای این طرح می‌پردازند، دولت مرکزی در

۱ - با توجه به بحران اقتصادی اخیر مرتبط با حباب‌های مسکن، سیاست‌گذاران به‌خصوص سیاست‌گذاران سیاست‌های اقتصاد کلان، به این نتیجه رسیدند که توسعه شاخص‌های اقتصادی به‌منظور درک سریع در تغییر قیمت‌های املاک و مستغلات بسیار مهم و ضروری است. کارگاه املاک و مستغلات کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در تاریخ ۶-۷ نوامبر در سال ۲۰۰۶ در پاریس برگزار و در این کارگاه یک راهنمای جامع برای استانداردسازی شاخص‌های مسکن پایه‌گذاری شد. با وجود اینکه این کارگاه به نتیجه نهایی نرسید، اما اجماع در زمینه‌هایی مانند، اهمیت شاخص قیمت مسکن به‌عنوان شاخص مدیریت ریسک در بازار ملی مسکن، شاخص تصمیم‌گیری در سیاست‌های مالی، شاخص اقتصاد کلان، نوعی شاخص قیمت مصرف‌کننده و کاربرد در سیستم حساب‌های ملی حاصل شد (Dievert, 2007).

۲ - به‌طور معمول اطلاعات دریافتی وام مسکن از بانک‌ها سریع‌ترین اطلاعات موجود و در دسترس است، اما اطلاعات ثبت زمین در رابطه با پوشش این زمین‌ها اطلاعات بهتری است. دلیل در اینجا این است که هر معامله لزوماً از طریق وام بانکی صورت نمی‌پذیرد.

3 Financial Service Authority (FSA)

4 Department of Community and Local Government (DCLG)

5 Special Law to Promote Land Survey

جدول شماره ۴: جمع‌آوری و نشر اطلاعات قیمت معامله زمین

استفاده از اینترنت	افشا و نشر اطلاعات	جمع‌آوری اطلاعات	استرالیا (سرزمین ایالت کوئینزلند)
بله ۸,۶ AUD/case	نشر اطلاعات مربوط به وزارت منابع طبیعی در وبسایت سیستم اطلاعات زمین	ارسال قرارداد به دفتر ثبت زمین	فرانسه
خیر	نشر اطلاعات مربوط به قرارداد ثبت زمین توسط دفتر ثبت زمین	ارسال قرارداد به دفتر ثبت زمین	آلمان
بلی، در شهر برلین / case/EURv	نشر قسمتی از اطلاعات از سوی کمیته ارزیابی زمین	ارسال یک کپی از قرارداد به کمیته ارزیابی زمین	ژاپن
بله، رایگان	وزارت زمین، زیرساخت‌ها، حمل‌ونقل و گردشگری اطلاعات مندرج در وبسایت سیستم اطلاعات زمین را نشر داده تا شناسایی منحصر به فرد هر معامله غیر ممکن باشد	کمیته ارزیابی زمین، اطلاعات مربوط به معامله زمین جدید را از وزارت دادگستری (اداره ثبت زمین) جمع‌آوری می‌کند. بر اساس این، کمیته این پرسشنامه را به خریدار ارسال می‌کند و متخصص را به سایت ارزیابی می‌فرستد	بریتانیا (انگلستان، ولز)
بلی / UKP ۲ / case	دفتر ثبت زمین قیمت‌ها را در سامانه ثبت زمین ثبت و آنها را نشر می‌کند	ارسال قرارداد به دفتر ثبت زمین	ایالات متحده (ایالت ماریلند)
بلی / رایگان	اداره مالیات اطلاعات مالیاتی شامل قیمت معامله را افشا می‌کند	ارائه گواهی‌نامه قرارداد به دفتر ثبت زمین و دفتر مالیاتی	

منبع: برگرفته از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، بر اساس پژوهش Jutaku Shimpo، ۲۰۰۶

زمین‌های خدماتی و برآورد ظرفیت‌های توسعه (Kaiser et al., ۱۹۹۵). مشکلات فنی و مفهومی پیچیده در هر مرحله‌ای به وجود می‌آیند و این مشکلات به روند چندمرحله‌ای توسعه زمین مربوط می‌شود (شکل شماره ۱).

ب: تبدیل زمین شهری: محاسبات مصرف زمین روستایی؛ می‌توان با استفاده از عکس‌های هوایی یا اطلاعات تصاویر ماهواره‌ای، مصرف زمین شهری را مشاهده کرد و با توجه به این اطلاعات، نیازهای سالانه شهرها به زمین را تخمین زد. روش‌های بسیاری طراحی شده‌اند تا بتوان تعیین کرد چگونه عرصه زمین خدمات شهری باید گسترش پیدا کند تا بتواند پاسخ‌گوی رشد جمعیت و نیازهای استخدام باشد. ب: کدامیک از کاربری‌های زمین بیشترین سرعت رشد را داراست. ج: تبدیل زمین شهری در کجا بیشتر اتفاق می‌افتد. د: کجا قیمت زمین‌های شهری در بالاترین سطح خود قرار دارد و در کجا افزایش قیمت زمین شهری در بالاترین حد خود قرار دارد (Dowall, ۱۹۹۵).

ج: ابزارهای نظارت بر عرضه زمین: نظارت بر عرضه زمین، با تعیین جنبه‌های پویای رشد شهری با برآورد عرضه فعلی و آتی زمین‌های قابل توسعه است^۱. برای تعیین اینکه کدامیک از زمین‌ها به‌طور بالقوه قابلیت توسعه دارند، ارزیابی قطعه‌ها می‌تواند با توجه به محدودیت‌های فیزیکی، سیاست‌های دولتی و مکان فعلی زیرساخت‌ها انجام شود. با ترکیب این اطلاعات با داده‌های مربوط به کاربری اراضی در زمین‌های خالی، عرضه بالقوه زمین‌های خدماتی تخمین زده می‌شود. با مقایسه برآوردهای عرضه زمین با تقاضای آتی، می‌توان به ارزیابی شرایط آینده بازار زمین اقدام کرد. برای مثال، تعداد سال‌های عرضه زمین‌های خدماتی باید با تقسیم نیازهای سالانه زمین شهری از طریق عرضه فعلی زمین‌های خدماتی تخمین زده شود^۲. سپس تجزیه و تحلیل این اطلاعات می‌تواند الگوهای فضایی عرضه زمین را مشخص و بیان کند آیا زمین کافی در مناطقی مانند متروپلیتن‌ها که تقاضا در آنها بسیار بالاست، وجود دارد (Berke et al., ۲۰۰۶).

شده است. تجزیه و تحلیل مؤثر زمین به سیاست‌گذاران این اجازه را می‌دهد مناطقی را که سریع‌ترین رشد را داشته‌اند، شناسایی کند و در همین راستا با توجه به پیش‌بینی‌های دقیق درباره توسعه زیرساخت‌ها اطلاع‌رسانی شود. بدون ارزیابی‌های زمین، سیاست‌گذاران ممکن است زیرساخت‌هایی را به ناحیه‌ای که در حال رشد نبوده تخصیص دهند و از سوی دیگر، در نواحی در حال رشد که قربانی شهرنشینی سریع بوده‌اند، تخصیص مناسب صورت نگیرد؛ این موضوع می‌تواند الگوهای بلندمدت فرسایش و محیط‌زیستی را ایجاد کند. به همین ترتیب، نظارت بر قیمت زمین می‌تواند اطلاعاتی را در اختیار سیاست‌گذاران قرار دهد که بر اساس آن بتوانند از مکان‌هایی که قیمت زمین در بالاترین حد خود است یا جاهایی که قیمت زمین در حال رشد بوده یا بالاترین رشد را داشته، اطلاع پیدا کنند، که این اطلاعات برای جریان‌های مالیاتی اموال عمومی بسیار ضروری و مهم تلقی می‌شود. حداقل چهار ابزار مجزا در اختیار امور اجرایی زمین قرار دارد. که عبارت‌اند از: الف: موجودی زمین، ب: تبدیل زمین‌های شهری، ج: ابزار نظارت بر عرضه زمین، د: تجزیه و تحلیل آتی کاربری زمین و مدل‌سازی سناریوهای موجود.

الف: موجودی زمین: همه سامانه‌های نظارتی و برنامه‌ریزی شهری در ابتدا باید از موجودی اولیه زمین‌های خود بر اساس نوع آنها آگاهی داشته باشند (برای مثال، زمین‌ها خالی یا توسعه‌یافته‌اند؛ اگر خالی‌اند، قابل توسعه یا محدودند؛ اگر محدود باشند، نسبتاً یا کاملاً محدودند؛ اگر توسعه‌یافته‌اند، کاملاً غیر قابل دسترس هستند یا جزئی به آنها دسترس هست، یا قابل توسعه مجدد هستند). مراحل مربوط به آگاهی از موجودی زمین عبارت‌اند از: شناسایی زمین‌های خالی و آن دسته از زمین‌هایی که به دلیل محدودیت‌های محیط‌زیستی قابلیت توسعه ندارند؛ کاهش زمین مورد نیاز برای خدمات عمومی شهری؛ اضافه کردن زمین‌هایی که می‌تواند دوباره توسعه یابد یا توسعه با فشار کمی بیشتری در آنها صورت پذیرد؛ شناسایی

۱ - زمین‌های قابل توسعه به عنوان زمین‌هایی که دسترسی معقولی به سیستم جاده‌ها و زیرساخت‌های حیاتی از قبیل دسترسی به آب آشامیدنی، برق دارند و همچنین محدودیت‌های فیزیکی مانند دامنه‌های پرشیب و محدودیت‌های دولتی برای توسعه را پیش‌روی خود نمی‌بینند، تعریف می‌شوند. بسته به نوع زیرساخت‌ها و هزینه‌های مورد نیاز برای گسترش خدمات، زمین‌هایی که در فاصله نیم تا یک کیلومتر از زیرساخت‌های موجود قرار دارند، باید به عنوان زمین‌های توسعه‌پذیر قلمداد شوند، البته با در نظر گرفتن این نکته که هیچ محدودیت فیزیکی و دولتی وجود ندارد.

۲ - جدولی که نشان‌دهنده افزایش سالانه موجودی زمین‌های خدماتی و نیازهای سالانه زمین‌های شهری است، می‌بایست تهیه شود تا نشان دهد که آیا عرضه فعلی و آتی زمین‌های خدماتی به اندازه مورد نیاز وجود دارد تا بتواند نیازمندی‌های رشد شهری را در طول ۵ تا ۱۰ سال آتی فراهم کند. تخمین موجودی عرضه زمین می‌بایست برای هر منطقه به صورت جدول تهیه شود.



معمول مستلزم توسعه و کاربردسازی سامانه‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی است. این راهبردها طیف گسترده‌ای از راه‌حل‌های مفید تکنولوژی‌پایه و به‌طور دقیق‌تر مدل‌های GIS پایه را که پروژه‌های آتی شهری را پیش‌بینی کرده و اثرات آن را برآورد می‌کند، در اختیار برنامه‌ریزان قرار می‌دهد. اطلاعات GIS ای از هر دو قالب داده وکتوری - که نشان‌دهنده عوارض با مرزهای مشخص از قبیل بزرگراه‌ها، مرز کشورها، رودخانه‌ها و حوضه‌های آبریز- و دز قالب داده رستری - که نشان‌دهنده داده‌های به‌هم‌پیوسته و به شکل منظم بوده، مانند پوشش گیاهی و مدل رقومی زمین است- استفاده می‌کند. از طریق این قالب داده‌ها، یک سیستم اطلاعات جغرافیایی GIS قادر است از پایگاه داده‌های مختلف، نقشه‌هایی مانند نقشه اشتغال، زیرساخت و مسکن را به صورت مکانی- فضایی ارائه دهد (شکل شماره ۲).

در سطحی بالاتر و پیشرفته‌تر، از سامانه GIS برای ایجاد سناریوهایی که تأثیرات فضایی سیاست‌های عمومی را مدل کرده و بررسی کردن داده‌هایی که روابط، الگوها و روندها را میسر می‌کنند، استفاده می‌شود. سامانه GIS اغلب در کنار تعدادی از سیستم‌های پشتیبانی برنامه‌ریزی برای ارزیابی تأثیرات سیاست‌های شهری استفاده می‌شود^۱. وابستگی بیش از حد منبع درآمدی دولت محلی بر درآمد حاصل از زمین، ناکارآمدی اقتصادی را افزایش^۲، رقابت بین شهرداری‌ها برای جذب سرمایه را تشویق و گسترش شهری را ارتقا می‌دهد. در کشور چین، اجاره زمین هنوز هم منبع مالی اصلی برای برنامه‌های خدمات عمومی، خدمات زیربنایی و توسعه اقتصادی ارائه‌شده از سوی دولت محلی است^۳.

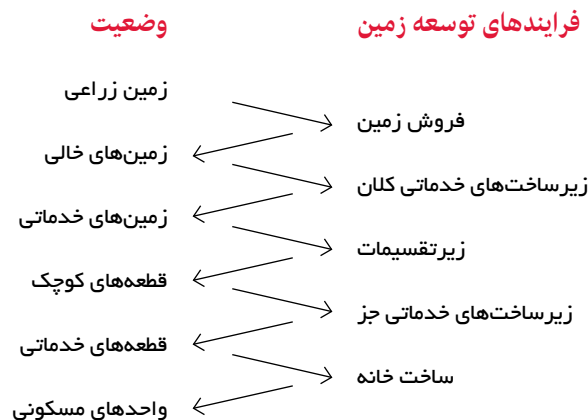
درآمد حاصل از اجاره، حق استفاده از زمین را در اکثر شهرها در حدود ۳۰ تا ۵۰ درصد از درآمدهای سالانه مالی و تا ۸۰ درصد برای شهرهای کوچک‌تر تشکیل می‌دهد (Huang Xianjin, ۲۰۰۵, cited in Kamal Chaoui, et al. ۲۰۰۹). پرداخت‌های انتقالی از این منبع درآمدی برای جبران منابع مالی رسمی حذف‌شده کفایت نمی‌کند و نمی‌تواند بخش عمده

د: تجزیه و تحلیل آتی کاربری زمین و مدل‌سازی سناریوهای موجود: برنامه‌ریزی می‌تواند سناریوهای کاربری زمین جایگزین را از طریق ارزیابی سیستماتیک زمین ایجاد کند. این سناریوها می‌توانند برای هر دو برنامه‌ریزی جامع و اقدامات چشم‌اندازسازی مفید باشند. استفاده از مدل‌سازی سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) کمک شایانی در روشن کردن اثرات محتمل سیاست‌های متعدد زمین می‌کند که عبارت‌اند از:

افزایش در تراکم مجاز زمین‌های مسکونی موجود و افزایش در کثرت زمین‌های صنعتی و تجاری در یک فرایند منطقه‌بندی مشوق‌های مالی برای مسکن با تراکم بالا کاهش نیازهای پارکینگ در محل در یک عملیات منطقه‌بندی کاهش نیازهای فضایی در یک عملیات منطقه‌بندی مقررات اجازه تراکم اضافی یا شدت فراتر از آن به‌طور کلی در منطقه خاص در ازای امکانات و ویژگی‌های ارائه‌شده از سوی توسعه‌دهنده مجوز داده می‌شود حداقل تراکم یا شدت مورد نیاز در یک عملیات منطقه‌بندی راهبردهای توسعه مجدد، خاک‌ریزی، و زمین‌های قهوه‌ای مجوز انواع مسکن یا تکنیک‌های برنامه‌ریزی و طراحی سایت در یک فرمان منطقه‌بندی که پیش از این برنامه جامع محلی و فرمان منطقه‌بندی مجوزی برای آن صادر نکرده بود مجوز تغییر در طبقه‌بندی استفاده از منطقه‌بندی، از جمله استفاده از مناطق به صورت مخلوط تغییر در استانداردها برای خدمات و امکانات جوامع محلی، از جمله حمل‌ونقل که نیاز به استفاده از زمین‌های کمتری دارند.

تجزیه و تحلیل‌های کاربری زمین می‌تواند به صورت ماهرانه و در سطح بالا، کمک شایانی در اختیار سیاست‌گذاران در زمینه شناسایی روندهای گسترده فضایی قرار دهد که این سیاست‌ها به نوبه خود می‌توانند راهبردهای برنامه‌ریزی را پشتیبانی کنند. این موضوع به‌طور

شکل شماره ۱: فرایندهای توسعه زمین

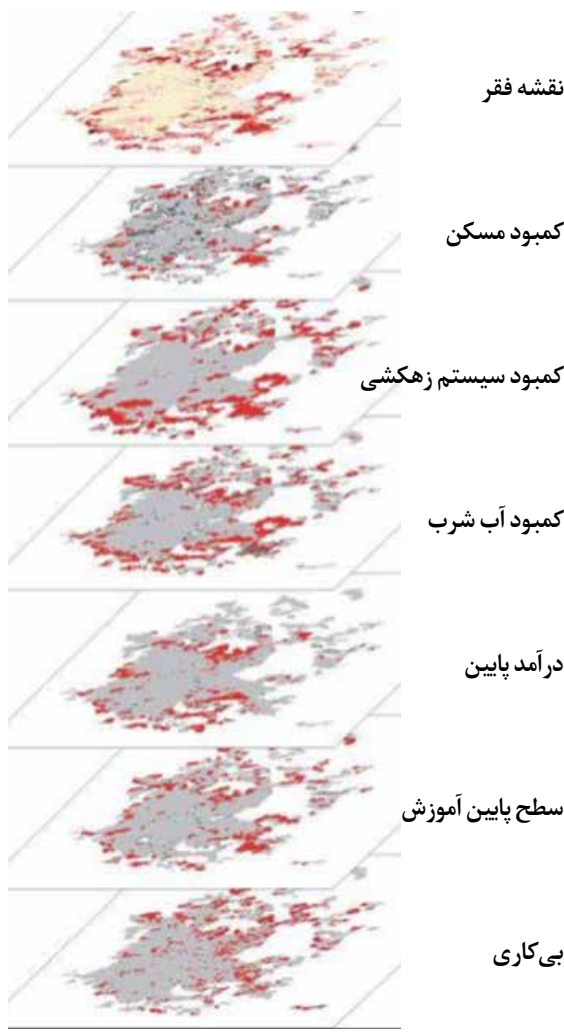


منبع: Knaap and Moore (۲۰۰۰)

۱- مدل ارزیابی تأثیرات و تکامل کاربری اراضی (LEAM)، رویکرد سلول‌های اتومات مبتنی بر شبکه را با مدل‌های اقتصادی-اجتماعی منطقه‌ای ترکیب می‌کند. برنامه شبیه‌سازی شهری تعاملات را از طریق افراد و مشاغل و همچنین بازار زمین شهری در هر منطقه در سطح سلول شبیه‌سازی می‌کند. برخلاف بسیاری دیگر از تلاش‌های شبیه‌سازی، شبیه‌سازی شهری، تعاملات بازار املاک و مستغلات و همچنین قیمت آنها را مدل کرده و به صورت مستقیم این تعاملات را با مدل‌های حمل‌ونقل شهری در تعامل با هم قرار می‌دهد. این نوع شبیه‌سازی در شهرهای مختلف (بروکسل، هونولولو، رم، سالت لیک سیتی، سان‌فرانسیسکو، سیاتل، تالابو و زوریخ) با اندازه‌های متنوع اعمال شد. شاخص PSS شامل مجموعه‌ای از شاخص‌هایی است که می‌توان از آنها برای ارزیابی طرح‌های جایگزین کاربری زمین با توجه به اثرات زیست‌محیطی و پایدار آنها استفاده کرد. شبیه‌سازی سیاست‌گذاری، نشان‌دهنده تلاش نوآورانه برای شبیه‌سازی شهر در سطح فعالیت‌های فردی خانوارها و شرکت‌هاست. در نهایت، برنامه سه‌بعدی سایت بیلدر متعلق به شرکت کامیونیتی ویزیک، مازول سه‌بعدی را ارائه می‌دهد.

۲- دولت‌های استانی، نمی‌توانند پایه یا نرخ مالیات‌های محلی را افزایش دهند (بررسی سیاست روستایی OECD، در کشور چین، ۲۰۰۹)

شکل شماره ۲: سامانه اطلاعات جغرافیایی، تجزیه و تحلیل فقر شهری در مکزیکوسیتی



منبع: Terborgh, C.J. (۲۰۰۵).

۲۰۰۶ از شهر گوانگژو از حق فروش و توسعه زمین به دست آمده است (OECD, Territorial Review of Guangdong, forthcoming). بنابراین دولت‌های شهری انگیزه مالی قوی‌ای برای به دست آوردن و تبدیل زمین‌های کشاورزی به زمین‌هایی با قابلیت ساخت‌وساز دارند. اگرچه دولت مرکزی چین این مشکل را به رسمیت شناخته و سیاست‌های متنوعی از قبیل معرفی سیستم تبدیل زمین و استقرار دفتر نظارت بر زمین را اعمال کرده است، اما پیاده‌سازی این سیاست‌ها در سطح محلی، کماکان به عنوان یک مشکل مطرح می‌شود. علاقه‌مندی و منافع متضاد بین دولت مرکزی و محلی، در برخی اوقات دولت مرکزی را مجبور به اعمال اقدامات شدیدتر برای تقویت قدرت اجرایی می‌کند^۱.

تکیه بر درآمد زمین در برخی از کشورهای عضو OECD با نتایج متفاوت دیده می‌شود. برای مثال، در شهر آمستردام اجاره زمین بزرگ‌ترین شکل منبع درآمد به حساب می‌آید. این وابستگی دولت محلی به درآمدهای مربوط به زمین، باعث رقابت‌های بین‌شهری برای جذب توسعه در ناحیه متروپلیتن راندستاد-هلند شده است. شهر آمستردام تمایلی به دیدن دفاتر جدید، ساختمان‌های صنعتی، ساخت‌وسازهای خرده‌فروشی و حتی مسکن‌سازی فراتر از مرزهای خود یا همکاری با شهرداری‌های نزدیک به خود را ندارد (بررسی منطقه‌ای راندستاد-هلند، OECD ۲۰۰۷). دیگر دولت‌های محلی در این کشور در جذب توسعه با فروش زمین در قیمت‌های نسبتاً کم رقابت می‌کنند (OECD، بررسی‌های سیاست روستایی، هلند، ۲۰۰۸). این رقابت مانع از همکاری میان شهرداری‌ها در منطقه حاشیه شهری و همچنین منجر به توسعه کاربری زمین به صورت ناهماهنگ می‌شود. شهرداری‌ها در حاشیه شهری بسیاری از شهرک‌های متراکم آلمان، با هم بر سر توسعه زمین‌های جدید در جذب ساکنان و شرکت‌های متنوع به رقابت می‌پردازند و در نتیجه سود بیشتری برای تأمین خدمات عمومی استفاده شده از سوی آنها عایدشان می‌شود. این پویایی با استقلال شهرداری‌ها در برنامه‌ریزی کاربری زمین و تقاضاهای بزرگ برای زمین‌های توسعه‌نیافته ممکن شده است. در لهستان، مشاهده می‌شود با افزایش قیمت زمین، به‌ویژه در اطراف شهرهای بزرگ، شهرداری‌های اطراف به احتکار زمین در عوض توسعه راهبردی با چشم‌اندازی بلندمدت در بهترین شرایط کاربرد آن تمایل دارند (OECD، بررسی‌های ارضی لهستان، ۲۰۰۸).

مالیات محلی مناسب روی املاک و دارایی‌ها، می‌تواند توسعه فشرده را ترغیب کرده و منابع مالی پایدار را برای مخارج محلی تأمین کند. مالیات بر دارایی، منبع غالب درآمد مالی محلی است که مهم‌ترین ابزار برای اکثر کشورهای OECD در راستای جبران ارزش افزایش‌یافته زمین در فرایند توسعه محسوب می‌شود. به این ترتیب، مالیات بر دارایی نیز جایگزین پرمنفعتی را برای فروش زمین یا حق توسعه فراهم می‌کند. در بیشتر کشورهای اروپایی و در ایالت متحده آمریکا، مالیات بر دارایی نزدیک به ۷۰ درصد از مالیات دولت‌های محلی را فراهم می‌کند. مالیات بر دارایی تنها منبع مالی در انگلستان و کانادا محسوب می‌شود. زمانی که ارزش زمین پس از توسعه و ساخت زیرساخت‌ها افزایش می‌یابد، مالیات بر دارایی نیز به نوبه خود در همین راستا افزایش پیدا می‌کند^۲. در بسیاری از کشورهای عضو OECD، از مالیات بر دارایی

منابع را مدیریت کند (بررسی سیاست روستایی کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) چین، ۲۰۰۹). در نواحی روستایی، درآمد حاصل از معاملات مربوط به زمین (فروش و پرداخت قرارداد برای زمین) در سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۴ تا ۵۰ درصد افزایش یافت. این افزایش قیمت نشان‌دهنده این واقعیت است که روستاها سعی دارند با موضوع شکاف‌های مالی با استفاده از درآمد حاصل از فروش زمین و دارایی‌های اجتماعی برخورد کنند. دینگ در سال ۲۰۰۵ چنین گزارش می‌دهد: «بیش از یک‌سوم دولت‌های منطقه‌ای مشکلاتی جدی در بودجه خود دارند و همچنین بیش از نیمی از دولت‌های محلی به صورت مستقیم تحت سطوح استانی، بودجه‌هایی دارند که به‌سختی عملیات سازمانی و نهادی عمومی آنها را پوشش می‌دهد». مسائل مشابه در مناطق شهری نیز مشاهده می‌شود؛ برای مثال، بیش از نیمی از درآمدها در سال

۱- به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۷، چهار مقام ارشد گوانگدونگ کینگینگ، از جمله دبیر حزب و شهردار، به دلیل تصویب مجوز اجاره زمین غیرقانونی برای ۱۹۸۵ هکتار زمین، از سوی دولت مرکزی اخراج شدند. کمیون کنترل دولت ملی بر زمین‌های غیرقانونی، ۲۳ هزار و ۹۵ پرونده تصویب غیرقانونی را تا سال ۲۰۰۷ گزارش داده است که این پرونده‌ها در حدود ۳۲،۸۷۲ هکتار زمین را پوشش می‌دهد http://www.xinhuanet.com/local/2009_30th.htm, in Chinese, accessed at December.7227656_content/11/12-2007/news.xinhuanet.com/local

۲- با این حال رشد اقتصادی به معنی رشد درآمد حاصل از مالیات بر دارایی در مقایسه با رشد مالیات بر درآمد و تجارت نیست. قدرت و صلاحیت مالیات بر دارایی در ثبات و قابل پیش بینی بودن آن و همچنین تأثیر ناچیز آن از بالا و پایین رفتن اقتصاد است. نقص مالیات بر دارایی این است که به طور کلی نسبت به مالیات بر درآمد به صورت نابرابری در یک منطقه توزیع می‌شود. نواحی متروپلیتن به دلیل بالاتر بودن ارزش زمین نیز تمایل به دریافت مالیات بالاتری دارند.

کادر شماره ۷: طرح‌هایی برای مرتبط کردن سود تبدیل زمین و تغییر کاربری به تأمین مالی محلی در هلند

صاحبان زمین در داخل یک ساختمان می‌توانند برای قرارداد بهره‌برداری با شهرداری به مذاکره بنشینند. این توافق‌نامه تعیین می‌کند کدام تسهیلات از سوی شهرداری توسعه داده شده و سهمیه‌ای (مبالغی) که مالکان زمین باید به شهرداری در عوض خدمات عمومی پرداخت کنند، چقدر است. هنگامی که مالکان و شهرداری نتوانند به توافق برسند، شهرداری می‌تواند مالیاتی را برای این مالکان به بهانه خدمات شهری‌ای که ارائه داده است، اعمال کند. در عمل، استفاده از این مالیات به دلیل پیچیدگی آن و استفاده عمده به‌عنوان آخرین ابزار برای جلوگیری از ظهور مفت‌سواران ۲۳ به‌سختی صورت می‌گیرد. توافق‌نامه بهره‌برداری زمین و مالیات هزینه شهرداری تنها می‌تواند هزینه‌های خدمات عمومی را که در داخل یا بسیار نزدیک به محل توسعه واقع شده‌اند، تأمین کند. در حال حاضر، بر اساس قانون بهره‌برداری

زمین، شهرداری می‌تواند تمام هزینه‌های مربوط به تأمین خدمات و زیرساخت را به مجوز ساختمان مرتبط کند.

برنامه‌های قرمز برای طرح‌های سبز، توافق‌هایی هستند که در آن توسعه‌دهندگان زمین، موافقت خود را با همکاری در ایجاد امکانات سبز، مانند مناطق تفریحی یا نواحی طبیعی در محیط اطراف زمین توسعه‌یافته، اعلام می‌کنند. اگرچه این طرح در سطح منطقه‌ای بازگشت هزینه‌ها را ممکن می‌کند، اما اشکالاتی چند به طرح وجود دارد. در وهله اول، هیچ پایه حقوقی وجود ندارد که این خود باعث می‌شود آنها به درخواست تجدیدنظر قانونی آسیب‌پذیر شوند. دوم، به‌عنوان سطح جبران خسارت که از طریق مذاکره تعیین می‌شود، تجانس درخور توجهی از میزان جبران خسارت وجود ندارد. اولین اشکال تا حدودی از طریق قانون بهره‌برداری زمین حل می‌شود، هرچند لازم است رابطه بین جبران خسارت و منطقه‌ای که بازپرداخت هزینه انجام می‌شود، ثابت شود. منبع: بررسی سیاست‌های روستایی OECD، هلند (۲۰۰۸).

به‌عنوان ابزاری مؤثر برای ارتباط با املاک و مستغلات و تأمین مالی زیرساخت‌های عمومی و همچنین کنترل تغییر و تبدیلات کاربری زمین استفاده می‌شود.

در مقایسه با بیشتر کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، مالیات بر دارایی در کشور چین وجود ندارد. در این کشور، فقط زمانی که ملکی به فروش می‌رسد، مالیات بر دارایی اعمال می‌شود. مالیات بر درآمد معمولاً مالیات ثبت‌نام یا مالیات بر فروش است که به‌عنوان مالیات انتقال دارایی تعریف می‌شود. آنچه در این کشور به‌طور معمول به‌عنوان مالیات بر دارایی شناخته می‌شود، مالیات بر مالکیت یا استفاده از دارایی است. در مقایسه با بسیاری از کشورهای OECD، چین مالیاتی در چین وجود ندارد. این موضوع شاید به دلیل این واقعیت باشد که حقوق مالکیت بنیادی از نظر قانونی به این کشور تعلق دارند. با این حال، به‌طور عملی، حقوق بلندمدت استفاده از زمین به‌عنوان یک جایگزین برای حقوق مالکیت معامله می‌شود؛ بنابراین این‌گونه مالیات در عمل، مالیات بر مالکیت است. معرفی مالیات بر دارایی می‌تواند انحرافات بازار زمین را کاهش دهد و موجب ترغیب کاربری زمین به صورت مؤثرتری شود. تعادل مالیاتی بین مالکیت و فروش دارایی بر بازار املاک و مستغلات و استفاده از زمین تأثیر می‌گذارد. به‌عنوان مثال، در ژاپن و در دهه ۱۹۸۰، نرخ پایین مالیات بر دارایی، ارزش دارایی‌های واقعی را با مزیت نسبی نسبت به سایر دارایی‌ها (برای مثال سهام و امنیت) که مالکان را ترغیب به توسعه زمین‌هایی که مالک آن بودند، نمی‌کرد (داشتن زمین به‌عنوان دارایی بدون استفاده از آن) فراهم کرد. افزایش مالیات بر دارایی و مالکیت برای کنترل مالکیت زمین‌های استفاده‌نشده و افزایش قیمت املاک مؤثر بود. در کره، مالیات بر دارایی بر اساس معامله دارایی است و مالکیت آن، مالیات خاصی را دربر ندارد و در نتیجه، این مالیات به‌عنوان مانعی بر سر راه بازار املاک شناور و ارزیابی استفاده از زمین به صورت کارآمد، عمل می‌کند (ارزیابی ارضی کره، ۲۰۰۱). معرفی مالیات بر دارایی در نواحی شهری، مانند استان گوادگدونگ، می‌تواند انحرافات را در بازار

زمین کاهش داده و رشد نامنظم شهری را تقلیل دهد و توسعه فشرده شهری را در نهایت ترغیب کند (ارزیابی ارضی آتی گوانگدون، OECD). برای تأمین مالی زیرساخت، دولت‌های محلی کشورهای عضو OECD از مجموعه‌ای از ابزارها از جمله مالیات افزایش تأمین مالی (TIF)، هزینه‌های ناشی از توسعه خدمات^۲، هزینه‌های توسعه، هزینه تبدیل زمین و دیگر ابزارهای مرتبط استفاده می‌کنند. نقطه مشترک همه این ابزارها، این است که آنها از افزایش کنونی و آتی ارزش زمین برای تأمین مالی زیرساخت‌ها در منطقه استفاده می‌کنند. مالیات افزایش تأمین مالی که بیشتر در ایالت متحده از آن استفاده می‌شود، از درآمدهای مالیاتی آینده برای تأمین هزینه‌های فعلی استفاده می‌کند؛ این مالیات، درآمد جمع‌آوری شده از مالیات مازاد بر دارایی‌ها در منطقه را که از سرمایه‌گذاری عمومی بهره‌مند است، به پرداخت هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی-معمولاً در ۲۰ سال- اختصاص می‌دهد. هزینه‌های ناشی از توسعه خدمات و گسترش، نیازمند توسعه‌دهندگان است که سهم زیادی را برای زیرساخت‌های عمومی در یک منطقه خاص پرداخت کنند. درباره هزینه‌های ناشی از توسعه خدمات برای افزایش در ارزش زمین، به دلیل فراهم‌شدن زیرساخت‌های خدماتی و در رابطه با هزینه‌های توسعه‌ای، ساخت زیرساخت در زمین‌هایی که به‌تازگی توسعه یافته‌اند، هنگامی که کاربری زمین تغییر می‌کند (برای مثال از کشاورزی به زمین‌های ساختمانی)، افزایش ارزش زمین نیز رخ می‌دهد. در برخی کشورها، مانند دانمارک تا سال ۲۰۰۴، مالیات‌هایی را برای به‌دست‌آوردن بخشی از ارزش ایجادشده از این تبدیل زمین اعمال کرده‌اند. با این حال، در چندین کشور، از طریق مکانیسم‌های دیگر این هدف دنبال شده است. در کشور هلند، شهرداری‌ها می‌توانند سود حاصل از تغییر کاربری زمین را از طریق موافقت‌نامه‌های بهره‌برداری زمین اعمال کنند که این مالیات افزایش شهری را برنامه «قرمز برای طرح‌های سبز^۳» می‌نامند (کادر شماره ۷)^۴.

علاوه بر افزایش درآمد، این ابزارهای تأمین مالی متنوع می‌توانند به توسعه شهری فشرده‌تر کمک کنند. دولت‌ها نیز می‌توانند از طریق

1 Tax Increment Financing (TIF)

3 red for green schemes

2 Impact fee

۴ - همچنین یک رسم تجاری وجود دارد که بخش خصوصی زمین‌های کشاورزی را بدست می‌آورد و سپس به طور استراتژیک آن را به دولت در قیمت پایین تر از قیمت‌های معمول بازار می‌فروشد. این کار به منظور به دست آوردن حق انحصاری ساختمانی در بخشی از زمین فروخته شده پس از آنکه دولت خدمات رسانی را به اتمام رساند، انجام می‌شود. از طریق این فرایند، بخش خصوصی می‌تواند از خطرات بالا مرتبط با دسترسی به خدمات زمین اجتناب کند (Tan et al, ۲۰۰۹). شهرداری‌ها همچنین می‌توانند زمین را به بخش خصوصی در قیمت بازار برای استفاده‌های "آزاد" و در قیمت کنترل شده برای کاربری‌های دیگر، به ویژه مسکن اجتماعی، بفروشند (OECD, ۲۰۰۷c).



افزایش مالیات بر توسعه و هزینه‌های ناشی از توسعه خدمات، در توسعه نواحی سبز دلسردی ایجاد کنند و از طریق هزینه‌های کمتر در نواحی شهری که در حال حاضر با امکانات عمومی خدمات‌رسانی می‌شود، باعث تشویق در فرایند توسعه شوند. مالیات چندبخشی بر دارایی، با قراردادن مالیات‌های بالاتر بر زمین نسبت به یک سازه ساختمانی (که در زیر شرح داده شده است)، بر الگوهای استفاده از زمین تأثیر می‌گذارد؛ چراکه باید هزینه‌های توسعه‌ای بیشتری برای نگهداری از زمین‌های باقی‌مانده یا کم‌استفاده شده هزینه شود و امکان درونی کردن اثرات خارجی ناشی از گسترش بی‌برنامه حومه، مانند ازدحام و هزینه‌های زیربنایی بالاتر خواهد بود.

۲-۲- مدیریت رشد شهری

نیاز به هماهنگ کردن رشد شهری و زمان ساخت زیرساخت‌ها، همراه با نیاز به کنترل رشد بی‌برنامه شهر برای بهبود شرایط محیط‌زیستی و افزایش بهره‌وری زیرساخت‌های عمومی و ارائه خدمات، استفاده از مدیریت رشد شهری را در کشورهای عضو OECD توجیه می‌کند. سیاست‌های مدیریت رشد، اثرات رشد بر زیرساخت‌های محلی و سیستم‌های محیطی در مقیاس‌های توسعه کوچک و نواحی بزرگ‌تر را پیش‌بینی و ترکیب می‌کند (Pendall et al, 2006). این نوع سیاست‌ها به‌طور کلی به مالکیت عمومی، مقررات و انگیزه‌ها و سیاست‌های مالی تقسیم می‌شود (جدول شماره ۵). این سیاست‌ها به دو جریان بر اساس اینکه آیا آنها به موضوع گسترش شهرها از طریق سیاست‌های شهری نزدیک می‌شوند یا با حفاظت از فضای باز

(و نه سیاست‌های روستایی) روبرو هستند نیز تقسیم شده‌اند. این سیاست‌ها به‌طور کلی در بسته‌های سیاستی و نه به‌طور جداگانه اجرا می‌شوند.

استدلال و مباحثاتی که به نفع شهرهای فشرده صورت می‌گیرد، مقامات بسیاری را متقاعد کرده تا شهرنشینی بدون برنامه‌ریزی در حومه شهر را به حداقل خود برسانند. سیاست‌های مربوط به محدود کردن پراکنده‌رویی شهری باعث بهبود جذابیت و کیفیت منطقه هسته‌ای شهر می‌شود. از نمونه‌های این نوع رویکرد می‌توان به قانون ۱۳ دسامبر سال ۲۰۰۵ فرانسه، با عنوان «همبستگی و نوسازی شهری» یا اجرای گزارش راجرز در لندن به‌عنوان «به سوی یک رنسانس شهری» اشاره کرد (اکتبر ۲۰۰۰). کمیسیون اروپا (کمیسیون انجمن‌های اروپایی، ۱۹۹۰، ۱۹۹۲)، شهرهای اروپا را به سمت فشرده‌تر شدن بیشتر بر اساس اهداف زیست‌محیطی و کیفیت زندگی تشویق می‌کند. در همین راستا، دولت بریتانیا فشرده کردن شهر را به‌عنوان عنصر مرکزی سیاست توسعه پایدار خود (وزارت محیط زیست، ۱۹۹۳) قرار می‌دهد. دولت هلند نیز اقدام مشابهی (آژانس برنامه‌ریزی فیزیکی ملی) در سال ۱۹۹۱ انجام داده و در همین راستا، استرالیایی‌ها (نیومن، ۱۹۹۲) و مقامات آمریکای شمالی (Wachs, 1990; Chinitz, 1990) نیز اقدامی این چنین را اعمال کرده‌اند.

از سیاست‌های مدیریت شهری نیز برای محافظت از فضای باز و زمین‌های کشاورزی در مناطق شهری استفاده شده است. برای مثال، دولت آلمان کاهش تبدیل اراضی کشاورزی به سکونت و کاربری تفریحی

جدول شماره ۵: سیاست‌های عمومی برای مدیریت رشد شهری و حفاظت از فضای باز

سیاست‌ها برای حفاظت از فضای باز	سیاست‌ها برای مدیریت رشد شهری
مالکیت عمومی هزینه مالکیت عمومی ساده پارک‌ها، مناطق تفریحی، جنگل‌ها، مناطق حساس محیط زیست و غیره	مالکیت عمومی هزینه مالکیت عمومی ساده پارک‌ها، مناطق تفریحی، جنگل‌ها، مناطق حساس محیط زیست و...
قوانین و مقررات مطالبات زیرتقسیمات منطقه‌بندی خوشه‌ای (با مشوق‌های فراهم‌شده) کاهش تراکم و منطقه‌بندی قطعات بزرگ منطقه‌بندی اختصاصی کشاورزی و جنگلی سیک‌سازی (کاهش) احکام و بانکداری منطقه‌بندی غیرانتقالی تمرکز بر توسعه روستایی	قوانین و مقررات تعرفه توسعه، مقررات توسعه موقت نرخ کنترل رشد (از قبیل: مجوز ساخت ساختمان) مقررات فاز رشد مقررات تسهیلات عمومی مناسب تغییر کاربری منطقه‌بندی، منطقه‌بندی قطعات کوچک، منطقه‌بندی با حداقل تراکم منطقه‌بندی حمل‌ونقل محور مرزهای رشد شهری کمربندهای سبز مرزهای خدمات شهری حکم برنامه‌ریزی جامع (طرح‌های جامع)
انگیزه‌ها و سیاست‌های مالی حقوق مربوط به زارعان مناطق کشاورزی انتقال حق توسعه خرید حق توسعه، خدمات نگهداری حفاظت ارزیابی مالیات بر ارزش افزوده مالیات ارزش سرمایه در فروش زمین	انگیزه‌ها و سیاست‌های مالی هزینه‌های متأثر از توسعه خدمات‌رسانی یا مالیات مالیات بر انتقال ملک نرخ مالیات بر دارایی مجزا انگیزه‌های توسعه مجدد و تکمیلی (کاهش یا معافیت مالیات / هزینه، پاران، وام کم‌بهره و...) توسعه مجدد زمین‌های قهوه‌ای اعتبار مالیاتی بازتوانی تاریخی رهن‌های کارآمد مکان اولویت بودجه‌ای برای زیرساخت‌ها در مرکز شهر

قانونی توسعه معمولاً از طریق ممنوعیت صدور مجوزهای ساختمانی اجرا می‌شود. قانون و مقررات به‌طور کلی حالتی موقتی داشته و از آن در جوامع به‌سرعت در حال رشد استفاده می‌شود تا زمان کافی برای تفکر درباره راه‌حل‌های مربوط به مشکلات ناشی از رشد فراهم شود. نرخ کنترل رشد یا «قانون فاز رشد»، سیاست‌های خفیف‌تر تعرفه‌های توسعه به حساب می‌آیند و به‌طور کلی، با کنترل تعدادی از مجوزهای ساختمانی، به‌ویژه در جوامع با رشد سریع، پیاده‌سازی می‌شوند. در حالی که نرخ کنترل رشد، محدودیت بالاتری را بر تعداد مجوزهای ساختمانی به صورت سالانه اعمال می‌کند، قانون فاز رشد، دسترسی به خدمات عمومی را به حداکثر مجوزهای ساختمانی در یک سال تبدیل می‌کند. مقررات تسهیلات عمومی متناسب (AFPOs) ^۴ دسترسی به امکانات عمومی را به سرعت توسعه شهری پیوند داده و مجوزهای ساختمانی را تحمیل نمی‌کند. سیاست مقررات تسهیلات عمومی متناسب، نیازمند آن است که توسعه‌دهندگان نشان دهند امکانات عمومی متناسب، زمانی که توسعه اتفاق می‌افتد، در دسترس بوده یا خواهند بود. برای مثال، ایالت فلوریدا در ایالات متحده از همه دولت‌های محلی درخواست می‌کند مقررات تسهیلات عمومی متناسب را برای خدمات و امکانات منتخب محلی اتخاذ کنند (Bengston et al., 2004).

ابزارهای متنوعی برای کنترل «جایی که» رشد شهری به‌طور مؤثر رخ می‌دهد، توسعه داده شده‌اند که عبارت‌اند از:

الف: حصول و کسب عمومی زمین که اغلب برای اهداف اولیه نگهداری و حفاظت از فضاهای باز در درون و اطراف نواحی شهری از آن استفاده می‌شود. این مورد یکی از قوی‌ترین مداخلات دولتی است و اغلب تأثیرات نیمه‌دائمی بر اشکال شهری دارد. برنامه‌ریزان شهری در قرن نوزدهم، طرفدار موضوعاتی مانند سیستم‌های پارک‌های منطقه‌ای شهری، پارک‌های و حفظ طبیعت (به‌عنوان مثال سیستم پارک‌های بوستون که از طریق قانون فردریک حمایت می‌شد) بودند. محبوبیت این رویکرد در ایالات متحده نشان‌دهنده این واقعیت است که در حدود ۳۰٪ از ۵۰ منطقه بزرگ شهری (متروپلیتن‌ها)، برنامه‌های فضای سبز منطقه‌ای را دارند یا در حال توسعه چنین برنامه‌هایی هستند (Brentston et al., 2004). از این ابزار نیز به‌طور گسترده‌ای در کشورهای اروپایی استفاده می‌شود. باید در این فرایند منافع عمومی کسب زمین تضمین شده و غرامت مورد نیاز به مالکان پرداخت شود. اگرچه اکتساب و حصول زمین مشخص‌ترین ابزار سیاست‌گذاری عمومی برای نگهداری و حفاظت از فضاهای باز محسوب می‌شود، اما این ابزار در نوع خود به‌عنوان گران‌ترین ابزار شناخته می‌شود. نه تنها هزینه‌های خرید و حصول زمین، بلکه هزینه‌های نگهداری نیز باید در این سیاست تصمیم‌گیری دخیل شوند.

ب: برنامه‌ریزی جامع کاربری زمین (طرح جامع)؛ از آن به‌عنوان ابزاری مؤثر برای کنترل تبدیل اراضی زراعی به زمین‌های شهری و همچنین پراکنده‌رویی شهری در بسیاری از کشورهای عضو OECD استفاده شده است. طرح جامع به‌طور کلی یک بیانیه (قطع‌نامه)

(عبور و مرور) را از سطح تقریبی کنونی ۱۱۴ هکتار در روز به ۳۰ هکتار در روز تا سال ۲۰۲۰ در طرح «هدف ۳۰ هکتار»^۱ توصیه کرده است (Tan et al., 2009).^۲ در مناطق حومه شهری، فشار وارده از محیط شهری و فعالیت‌های صنعتی، مشکلاتی جدی برای تداوم و ثبات کشاورزی، حیاتی اقتصادی آنها و جوامع روستایی ایجاد می‌کند.

ارزیابی سیاست‌های مدیریت رشد شهری، عملی چالش‌برانگیز است؛ اول اینکه اکثر این سیاست‌ها هدف صریح و روشنی نداشته‌اند و همچنین اغلب آنها اهداف متعددی را دنبال کرده که به‌راحتی نمی‌توان آنها را اندازه‌گیری کرد. گاهی اوقات، اهداف با تغییرات روند اجتماعی - اقتصادی تغییر می‌کند، به‌عنوان مثال، تغییر در حفاظت از اراضی کشاورزی به امکانات رفاهی روستایی تا بهبود محیط زیست. دوم اینکه دستیابی به داده در مقیاس‌های مناسب اقتصادی مشکل است. تأثیر این‌گونه سیاست‌گذاری‌ها در برخی از اوقات بر قلمروی قدرت همسایگی نیز تأثیر می‌گذارد. مشکل مقیاس، به‌ویژه زمانی که قیاس‌های بین‌المللی صورت می‌گیرد، یک چالش محسوب می‌شود. سوم اینکه تأثیر این سیاست‌ها به مدت زمان زیادی نیاز دارد. برای مثال، معمولاً مقررات استفاده از زمین، یک اثر گذشته‌نگر (پس‌گرایانه) ندارد، به این معنا که حتی زمانی که منطقه‌بندی تراکم بالا و پایین نیز در حال اجرا باشد، ساختمان‌های فعلی را نمی‌توان به‌سرعت جایگزین کرد. مورد چهارم، به کمبود دانش در مواردی که نمی‌توان آنها را پیش‌بینی کرد، اشاره دارد. از آنجا که استفاده از زمین به وسیله عوامل بسیاری (مانند روند اقتصادی-اجتماعی، سیستم ارزش و...) تحت تأثیر قرار می‌گیرد، بررسی تأثیر سیاست‌های مدیریت رشد مستقل از این عوامل دشوار است (Bengston et al., 2004; Genio et al., 2009). در نهایت، معمولاً سیاست‌های مدیریت رشد در ترکیبی با قوانین کاربری زمین و مشوق‌هایی برای توسعه - که معین کردن یک تأثیر سیاسی از دیگر عوامل را مشکل می‌کند - اتخاذ شده‌اند.

احتیاط لازم است؛ اجرا و پیاده‌کردن نادرست مدیریت رشد شهری ممکن است اثرات غیرمنتظره و نامطلوبی در منطقه ایجاد کند؛ اول اینکه مدیریت نادرست جغرافیایی ممکن است توسعه خارج از مرکز شهر و فراتر از منطقه را با هم پیوند بزند. دوم اینکه کمبود انگیزه‌های کافی برای جایگزینی ساختمان‌های موجود با ساختمان‌هایی با طبقات بیشتر در محدوده شهری بسیار محدود، ممکن است موجب گرانی قیمت و اجاره‌خانه شود. برای مثال، موضوع مسکن ارزان قیمت، در همین راستا، موضوع انزوای اجتماعی افراد کم‌درآمد که در مناطق محروم زندگی می‌کنند نیز ممکن است اتفاق بیفتد. سوم اینکه، کنترل رشد ممکن است پتانسیل برای توسعه اقتصادی را با محدود کردن مکان فیزیکی برای سرمایه‌گذاری کاهش دهد.^۳ به‌طور خلاصه، به تأثیر توزیعی و کارایی اقتصادی باید به‌طور جدی برای دستیابی به توافق سیاسی برای سیاست مدیریت رشد شهری توجه شود.

کشورهای عضو OECD برای جلوگیری از سرعت رشد شهری و تکمیل آن با توسعه زیرساخت‌ها، ابزارهای سیاسی توسعه‌ای، نرخ کنترل رشد و مقررات تسهیلات عمومی متناسب (AFPOs) را توسعه داده‌اند. مهلت

1 goal-30-ha plan

۲- به همین ترتیب، کمیته اقتصادی و اجتماعی اروپا در زمینه «نواحی کشاورزی و مناطق پیراشهری» بر این فرصت تأکید می‌کند که آنها بر «مناطق روستایی با محدودیت‌های خاص و مشخص که آنها را از دیگر مناطق روستایی جدا کرده و بقای آن به‌طور جدی تهدید می‌شود»، توجه می‌کنند (EESC, 2003).

۳- مقررات قوی نیز بر محدود کردن رقابت بین کسب‌وکار جدید و فعلی اثر می‌گذارد. تأثیر منطقه‌بندی در رقابت بازار خرده‌فروشی به‌طور گسترده‌ای در محافل سیاسی و علمی محل بحث قرار گرفته است (درباره ایالات متحده و فنلاند، رجوع شود به OECD (2008a), «کارگروه شماره ۲ رقابت و مقررات: تأثیر رقابتی مقررات املاک ایالات متحده» ارائه‌شده در روز ۱۸ فوریه ۲۰۰۸، DAF / COMPM / WP2 (2008) 11 و «کارگروه شماره ۲ رقابت و مقررات: تأثیر رقابتی مقررات املاک واقعی فنلاند» که در تاریخ ۱۸ فوریه ۲۰۰۸، DAF / COMPM / WP2 (2008) 3 ارائه شده است.

4 adequate public facility ordinance



کادر شماره ۸: تبدیل و تغییر کاربری زمین در فرانسه، آلمان و هلند

در کشور فرانسه ساخت‌وسازهای جدید به‌طور کلی تنها در مناطق ساخته‌شده مجاز است. ساخت‌وساز در مناطقی به‌جز مناطق ساخته‌شده بر اساس اصل «محدودکردن امکان ساخت‌وساز» ۲۴ دستور العمل برنامه‌ریزی شهری ۲۵ ممنوع است. با این حال، مواردی وجود دارد که ساخت‌وساز در اراضی سبز بر اساس برنامه کاربری زمین شهرداری را مجاز می‌کند. شهرداری‌ها قادرند از طریق روش‌های متعددی، سطوح کنترلی را انتخاب کنند. شهرداری‌ها با توجه به زمینه خود، قدرت اجرایی را برای تنظیم برنامه شهری محلی ۲۶ (برنامه شهری محلی، برنامه‌ای است که شامل مقررات استفاده دقیق از زمین و مجموعه‌ای از مناطق که در آن ساخت‌وساز مجاز است، می‌شود) یا نقشه جامع ۲۷ (نقشه شهرداری که مناطق مجاز را برای ساخت‌وساز مجاز تعیین می‌کند) دارند. ساخت‌وساز در زمین‌های سبز تنها زمانی ممکن است که در برنامه شهری محلی یا در نقشه جامع، مجاز اعلام شود؛ در غیر این صورت، شهرداری‌ها باید با اصل محدودکردن امکان ساخت‌وساز ملی مطابقت داشته باشند. شهرداری‌ها باید برای راه‌اندازی برنامه شهری محلی (PLU) یا نقشه جامع (la carte communal)، از طریق دادرسی عمومی و روش همکاری با دولت مرکزی اقدام کنند. هنگامی که توسعه واقعی با طرح موجود هماهنگی نداشته باشد، به‌طور قانونی مجوز اتصال به زیرساخت‌هایی مانند جریان برق و آب وجود نخواهد داشت.

برای ادغام و یکپارچه‌کردن سیاست‌های مربوط به برنامه‌ریزی شهری، مسکن، توسعه اقتصادی، حمل‌ونقل و تجارت بین چند شهرداری در همسایگی یکدیگر، مؤسسات عمومی همکاری همگانی (EPCI)، سازمان (EPCI) و شهرداری‌ها می‌توانند به صورت داوطلبانه طرح هماهنگی ارضی (SCOT) ۲۹ را تدوین و تصویب کنند. طرح هماهنگی ارضی (SCOT)، طرحی برای تنظیم کاربری زمین نیست، بلکه این طرح برای تنظیم سیاست بازسازی راهبردی شهری از طریق فرموله‌کردن مواردی نظیر تجزیه و تحلیل تقاضای مسکن، پیشنهاد برای هماهنگی و تنظیم برنامه‌ریزی و برنامه توسعه پایدار (PADD)، دستور العمل اساسی برای پیاده‌کردن PADD، حفاظت از مناطق ساخته‌شده، تعیین و علامت‌گذاری نواحی جنگلی و طبیعی و پروژه‌های حمل‌ونقل به وجود آمده است. پس از برداشتن گام‌های لازم در جلسه عمومی، طرح هماهنگی ارضی (SCOT) باید از سوی انتظامی از شهرداری‌ها تصویب شود. شهرداری‌ها قادر به تعیین منطقه‌ای که برای توسعه جدید از طریق برنامه شهری محلی (PLU) یا نقشه جامع (la carte communal)، حالتی آزاد داشته، نیستند؛ مگر اینکه طرح هماهنگی ارضی (SCOT) را استقرار کرده و برنامه‌هایشان با این طرح سازگار باشد؛ بنابراین، شهرداری‌هایی که مایل به توسعه جدید در زمینه‌های سبز هستند، نیاز به ایجاد طرح هماهنگی ارضی (SCOT) دارند. طرح هماهنگی ارضی (SCOT) درحالی‌که ابتکار شهرداری‌ها را حفظ می‌کند، ابزاری برای هماهنگی منطقه‌ای نیز به حساب می‌آید. نه تنها برنامه شهری محلی (PLU)، بلکه برنامه‌های حمل‌ونقل و مسکن شهری نیز باید با SCOT هماهنگ باشند تا بتوانند از نظر قانونی، معتبر و الزام‌آور محسوب شوند. دولت مرکزی با ارائه اطلاعات مربوطه و بررسی اینکه آیا طرح (PLU، SCOT، la carte communal) مطابق با قوانین ملی است، از شهرداری‌ها پشتیبانی می‌کند.

در کشور آلمان، قانون برنامه‌ریزی منطقه‌ای فدرال (Raumordnungsgesetz، ROG) ۳۱ و دستور العمل و قانون ساختمان فدرال (Baugesetzbuch، BauGB) ۳۲ دو قانون اساسی برای برنامه‌ریزی و توسعه کاربری زمین به حساب می‌آیند. برنامه‌هایی که اساس آنها بر مبنای قانون برنامه‌ریزی منطقه‌ای فدرال (ORG) (فدرال، دولت، شهرداری) است، تأثیر مستقیم قانونی بر سطوح شهرداری ندارند و این در حالی است که قانون ساختمان فدرال (BauGB) اساس قانونی توسعه برای شهرداری‌ها را می‌گذارد. شهرداری‌ها بر اساس سیستم im zusammenhang Bebauten Ortsteile (زمین‌های ساخته‌شده) و Aus Enbereich (مناطق دورافتاده) که منعکس‌کننده کاربری زمین فعلی است، تعیین می‌کنند هر سایت به چه کاربری‌ای تعلق گیرد. بر اساس دستور العمل ساختمان فدرال، ساخت‌وساز جدید در مناطق دورافتاده ممنوع بوده و پروژه‌های توسعه در این مناطق، تنها زمانی می‌توانند اجرا شوند که شرایط اجتماعی برآورده شود یا برنامه منطقه‌بندی (Bebauungsplan) (طرح B یا برنامه توسعه محلی تعیین زمین، تراکم، منطقه حمل‌ونقل، منطقه سبز و...) بتواند توسعه را تدوین کند. اگر نیاز باشد یک کاربری زمین جدید که از نواحی اطراف خود متفاوت بوده شکل گیرد،

باید برنامه منطقه‌بندی (Bebauungsplan) (طرح B یا طرح توسعه محلی) بدون در نظر گرفتن نواحی ساخته‌شده و نواحی دورافتاده فراهم شود. شهرداری‌ها باید از طریق فرایندهای بسیاری از جمله تصویب پارلمان و مشارکت مدنی پیروی کنند و توسعه نیز باید با این طرح سازگار باشد. در عوض، شهرداری‌ها می‌توانند قانون منطقه‌بندی را به تصویب برسانند و در آن مرزی را بین زمین‌های ساخته‌شده و نواحی دورافتاده رسم کنند و زمانی که این نواحی پرت، حجم در خور توجهی از مسکن را در خود جای دادند و دیگر نشانه‌ای از خصوصیات زمین‌های کشاورزی در آنها دیده نشد، باید به‌عنوان زمین‌های ساخته‌شده با آنها رفتار کرد و مجوز ساخت‌وسازی که در نواحی ساخته‌شده وجود دارد، برای این مناطق نیز اعمال شود. به تصویب طرح B از سوی دولت مرکزی، از نظر قانونی نیاز نبوده، اما در عمل، به همکاری و هماهنگی بین سطوح مختلف دولتی نیاز است. شهرداری‌ها همچنین باید طرح F (طرح کاربری زمین - Flächennutzungsplan) را تولید کنند که در آن سیاست‌های کلی کاربری زمین نواحی شهری - نه در حد تعیین کاربری زمین به صورت قطعه‌قطعه - در ۱۰ سال و در مقیاس ۱/۱۰۰۰۰ مشخص شود. طرح B به‌طور کلی در مقیاس ۱/۵۰۰ یا ۱:۱۰۰۰۰ تدوین شده و از لحاظ نظری، اعتبار آن برای همیشه ادامه دارد. از آنجایی که شهرداری‌ها به تصویب طرح F از سوی دولت ایالتی نیاز دارند، برنامه B باید با برنامه F هماهنگی داشته باشد.

برای هماهنگی منطقه‌ای دولت ایالتی یا انجمن برنامه‌ریزی منطقه‌ای مستقر در شهرداری‌ها، باید برنامه منطقه‌ای را ایجاد کنند. طرح منطقه‌ای به‌طور کلی شامل ساختار شهری مطلوب، ساختار مطلوب فضای باز و مسیر زیرساخت مطلوب است؛ هرچند هر ایالت طرح منطقه‌ای را به شیوه‌ای متفاوت تعریف می‌کند و محتوا و روند برنامه‌ریزی مختلفی دارد. از این نمونه‌ها می‌توان به مواردی اشاره کرد که دولت ایالتی در حال برنامه‌ریزی برای منطقه عملیاتی است که شهر بزرگ و شهرداری‌های همسایه را پوشش می‌دهد. طرح F شهر بزرگ نیز به‌عنوان برنامه‌ای منطقه‌ای در نظر گرفته می‌شود. علاوه بر این، چندین شهرداری در مجاورت یکدیگر می‌توانند با موافقت دولت ایالتی، برنامه مشترک (F gemeinsamer Flächennutzungsplan) را تدوین کنند. برنامه سطح پایین باید با برنامه سطح بالاتر مطابقت داشته باشد؛ درحالی‌که سطح پایین دولت باید در فرایند برنامه‌ریزی برنامه سطح بالایی شرکت کند. به هماهنگی با طرح‌های ایالت همسایه یا دولت‌های محلی نیز از نظر قانونی نیاز است و در ضمن برنامه‌ریزی کاربری زمین در همه سطوح، باید مشارکت عمومی را به‌همراه داشته باشد. در بریتانیا، حقوق توسعه حالت ملی به خود گرفته و تمام نیازهای توسعه‌ای منوط به مجوز دولت است. اداره برنامه‌ریزی ملی (دفتر معاون نخست‌وزیر) تصمیم‌های دستور العمل سیاست برنامه‌ریزی (PPG۳۳) را بر عهده می‌گیرد که سازمان‌های برنامه‌ریزی محلی باید آن را پیگیری کنند. طبق دستور العمل سیاست برنامه‌ریزی، یک سیستم دوجانبه با طرح‌های ساختاری (از سال ۲۰۰۴، راهبردهای فضایی منطقه‌ای انگلستان) در سطح منطقه‌ای یا طرح‌های محلی (از سال ۲۰۰۴، برنامه‌های توسعه‌ای) در سطح شهری وجود داشته است. طرح‌های ساختاری در سطح منطقه‌ای، دستور العمل‌های گسترده‌ای را برای توسعه فضایی و طرح‌های محلی شهری، شامل پیشنهادها توسعه‌ای دقیق بر اساس هر قطعه زمین تنظیم کرده است. ساختار و برنامه‌های محلی در چرخه‌ای پنج‌ساله ارزیابی و تجدیدنظر می‌شوند و افق زمانی ۱۰ ساله نیز دارند.

سه تبصره دستور العمل سیاست برنامه‌ریزی (PPG) به‌طور خاص مربوط به موضوع مهار شهری است. دستور العمل سیاست برنامه‌ریزی PPG۳ (موضوع مسکن)، یک هدف ملی را تعیین می‌کند که طبق آن، تا سال ۲۰۰۸ باید حدود ۶۰ درصد مازاد مسکن در زمین‌های قهوه‌ای قرار می‌گرفت؛ بنابراین این موضوع به‌شدت با توسعه زمین‌های سبز کاهش پیدا می‌کند. در برنامه‌های محلی، توالی جست‌وجو برای اختصاص دادن سایت‌های مسکونی باید با استفاده مجدد از زمین‌های قهوه‌ای آغاز، با گسترش شهری دنبال و سپس با سکونتگاه‌های جدید و گسترش یافته فراتر از محیط شهری ادامه پیدا کند. دستور العمل سیاست برنامه‌ریزی PPG۷ (حومه شهر) ادعا می‌کند «از حومه شهر باید به خاطر خودش حفاظت شود» و علاوه بر نگرانی‌های سنتی‌تر نسبت به حفاظت بهتر از زمین‌های کشاورزی، بر ویژگی چشم‌اندازی آنها نیز تأکید می‌کند. دستور العمل سیاست برنامه‌ریزی PPG۲ (کمر بند سبز) نیز نیاز به کمر بند سبز گسترده و دائمی از قبل تعیین‌شده را گسترش داده و توسعه نامناسب و غیر قانونی در آنها را مشخص می‌کند.

منبع: مؤسسه پژوهش سیاست‌گذاری برای زمین، زیرساخت و حمل‌ونقل، وزارت زمین، زیرساخت و حمل‌ونقل، دولت ژاپن (Tan et al (2009), Milward (2006), OECD Rural Policy Reviews, Netherlands (2008c) (2006)

سیاسی از اهداف کاربری زمین و اهداف توسعه‌ای آینده در یک حوزه خاص است. همچنین به‌عنوان طرحی جامع برای کاهش تضاد و مناقشه‌های بین کاربری‌های متفاوت زمین و هماهنگی مسائل مرتبط با آن، از قبیل حمل‌ونقل، توسعه اقتصادی، مسکن، پارک‌ها و تفریح، به کار برده می‌شود (Pendall et al, ۲۰۰۶). برنامه انگشتی سال ۱۹۷۴ کپنهاگ^۱ از آنجایی که قوانین مربوط به کاربری زمین و منطقه‌بندی ترانزیت‌محور را با هم ترکیب کرده، چنین رویکردی را ترسیم می‌کند. این طرح باید پراکنده‌رویی شهری را کنترل کرده و توسعه فشرده شهری را از طریق یک اصل دسترسی حفظ و نگهداری کند؛ یعنی در یک قانون عمومی، محل کار دفترهای بزرگ به‌طور عمومی باید در فاصله ۶۰۰ متری از نزدیک‌ترین ایستگاه حمل‌ونقل عمومی قرار گیرند (OECD Territorial Review of Copenhagen, 2009).

این چنین برنامه‌ریزی‌های جامعی در کشورهای اروپایی نسبت به کشورهای قاره آسیا و آمریکای لاتین از محبوبیت بیشتری برخوردارند. در فرانسه، آلمان و بریتانیا که در آنها توسعه شهری پایدار ترویج یافته است، توسعه حومه شهری به‌طور کلی و مؤکداً به وسیله برنامه‌ریزی جامع کاربری زمین کنترل می‌شود (کادر شماره ۸) ویژگی‌های مشترک این سه کشور به شرح زیر است:

کادر شماره ۹: مرزهای رشد شهری در کشورهای عضو OECD
پورتلند، ایالت اورگون ایالت متحده آمریکا؛ مرز رشد شهری (UGB) پورتلند محدوده‌ای است که نواحی شهری را از حومه شهر جدا می‌کند. این محدوده توانایی عرصه زمین برای توسعه در ۲۰ سال آینده را دارد. در خارج از این مرز شهری، توسعه به‌طور کلی ممنوع است. مرز رشد شهری (UGB) برای استفاده مؤثر از نواحی ساخته‌شده، تأمین مؤثر زیرساخت‌ها و خدمات عمومی و حفاظت از زمین‌های مرغوب و باکیفیت جنگلی و کشاورزی ترویج داده شده است. در قانون ایالتی استفاده از زمین در سال ۱۹۷۳، وجود شهرداری‌ها برای تنظیم مرز رشد شهری (UGB) نیاز بود. مرز رشد شهری (UGB) پورتلند به تصویب مجلس ناحیه متروپلیتن در سال ۱۹۷۹ و دولت ایالتی در سال ۱۹۸۰ رسید و سازمان برنامه‌ریزی توسعه متروپلیتن اورگون (METRO) مرز رشد شهری (UGB) ناحیه متروپلیتن پورتلند را مدیریت کرد (۳ شهرستان و ۲۴ شهر). گسترش مرز رشد شهری (UGB) تنها در ناحیه تعیین‌شده که از آن به‌عنوان ذخیره شهری یاد می‌شود، مجاز است. به لزوم گسترش اساساً در هر پنج سال توجه شده است و باید این امر از سوی دولت ایالتی به تصویب برسد. ذخیره شهری شامل زمین‌های قابل توسعه در آینده (عرصه ۳۰ ساله زمین برای توسعه) می‌شود. سونیس: طرح کاربری زمین سونیس در قانون فدرالی برنامه‌ریزی فضایی مشروعیافته و به وسیله همه کانتون‌ها (تقسیمات اداری - سیاسی)^۴ توسعه داده شده است. کانتون‌ها طرح ساخت‌وساز را به نام (RichtPlan) طراحی کردند تا بتوانند چشم‌انداز آتی توسعه فضایی کل منطقه را پوشش دهند. این طرح در ابتدا باید به تصویب و تأیید شورای فدرال برسد. برنامه‌های کاربری زمین که از سوی شهرداری‌ها طراحی و تحت پوشش طرح ساخت‌وساز در سطوح بالا قرار می‌گیرد، قوانین مفصل کاربری زمین را تنظیم و مرز دقیق بین منطقه ساختمان

1 The 1947 Finger plan of Copenhagen

۲- طرح انگشتی ۲۰۰۷ قصد دارد که اصل نزدیکی به ایستگاه‌های راه آهن را که در طول دهه ۱۹۹۰ به دلیل عدم تعهد سیاسی منطقه ای تضعیف شده بود را احیا کند. این طرح تلاش می‌کند که تا گسترش منطقه ای را با طرح‌های انگشتی شهری که دارای پتانسیل‌هایی برای نواحی جدید شهری بوده و طرح‌های مورد نیاز شهری شامل مقررات برای فاز توسعه مناطق جدید شهری را به همراه دارد، تطبیق دهد. با این حال، این طرح ابتکاری روشن برای تمرکز فعالیت‌ها و جمعیت در منطقه نخل در سطح منطقه ای نشان نمی‌دهد. این موضوع در واقع با پتانسیل کاربری زمین در شهر کپنهاگ در تناقض است. یک انگشت ششم مازاد نیز ظهور یافته است، پل اورسوند به سمت مالمو، سوئد که نشان دهنده افزایش مداوم رفت و آمد از مالمو (OECD Territorial Review of Copenhagen, ۲۰۰۹). است.

۳- این ۵ قانون شامل:
• قانون برنامه ریزی شهر ۱۹۶۸، تعیین منطقه ترویج شهرنشینی و منطقه کنترل شهرنشینی؛
• قانون ارتقای کشاورزی ۱۹۶۹، ایجاد منطقه کشاورزی و ایجاد منطقه ترویج کشاورزی، جایی که ساخت و ساز زیرساخت تشویق می‌شود.
• قانون جنگل ۱۹۵۱ • قانون پارک طبیعت ۱۹۵۸ • قانون حفاظت از محیط زیست ۱۹۷۲.
۴- کانتون سونیس، کانتون‌های دولت فدرال سونیس هستند که تعداد آنها، ۲۶ عدد است. از صلح وستفاليا (۱۶۴۸) تا تشکیل دولت فدرال در سال ۱۸۴۸، هر کدام از کانتون‌ها یک دولت مستقل بود و دارای مرز، پرچم و ارتش خود بود. آخرین کانتون تشکیل شده، کانتون یورا است که در سال ۱۹۷۹ از کانتون برن جدا شد.



کرده است. در واکنش به این وضعیت، از قانون برنامه‌ریزی شهری ژاپن در سال ۱۹۷۴ برای ادغام پنج مقررات در برنامه‌ریزی جامع زمین، استفاده شد. سطح بالای دولت محلی (دولت حاکم) منطقه ترویج شهرنشینی، منطقه کنترل شهرنشینی و منطقه توسعه کشاورزی را در فرایند همکاری با شهرداری تعیین کرد. همکاری و هماهنگی استفاده شهری و روستایی در حاشیه شهرها هنوز هم موضوعی چالش‌برانگیز در ژاپن محسوب می‌شود (Saizen et al., 2006).^۲

ج: سیاست‌های منطقه‌بندی، تکنیک‌های اصلی برای محدود کردن پراکنده‌رویی محسوب می‌شوند. از یک سو منطقه‌بندی قطعات کوچک، منطقه‌بندی با تراکم حداقل، منطقه‌بندی کاربری ترکیبی، تراکم بالا در نواحی شهری را تشویق می‌کنند و از سوی دیگر، منطقه‌بندی قطعات بزرگ، منطقه‌بندی با تراکم کم، قوانین مربوط به بخش‌های فرعی و مناطق ویژه کشاورزی / جنگلی، تراکم‌های پایین‌تر را در نواحی روستایی ترویج می‌دهند. در نواحی روستایی منطقه‌بندی خوشه‌ای به‌عنوان یک گزینه منطقه‌بندی در نظر گرفته می‌شوند. منطقه‌بندی خوشه‌ای به خانه‌ها این اجازه را می‌دهد تا در کنار یکدیگر در قطعه‌های کوچک یا قسمت خاصی از یک قطعه زمین، در یک فضای باز باقی بمانند. توسعه‌دهندگان، صاحبان شرکت‌ها، دولت محلی یا سازمان غیرانتفاعی ممکن است مالکیت زمین توسعه‌نیافته را در اختیار داشته باشند یا این زمین‌ها ممکن است تحت یک پیمان محدودکننده محافظت شوند (Bengston et al., 2004). درباره سیاست‌های منطقه‌بندی، مقررات خاصی با توجه به کاربری زمین وجود دارد. به‌عنوان مثال، قوانین حقوقی زمین‌های زراعی و گلهداران در نواحی اطراف شهرها، از دعاوی آزاردهنده‌ای که ممکن است از درگیری‌های کاربری زمین با ساکنان جدید حومه‌های شهری رخ دهد، محافظت می‌کند (Bengston et al., 2004). بالطبع چنین سیاستی دنبال حفظ فعالیت کشاورزی و چشم‌انداز روستایی در مناطق شهری است. سیاست‌هایی که ایجاد دفاتر جدید را در مناطق خاص محدود می‌کنند، نمونه‌ای دیگر از ابزار منطقه‌ای برای مدیریت رشد شهری محسوب می‌شوند.^۳

د: مرز رشد شهری (UGB)^۴، خط تقسیم‌کننده اطراف یک ناحیه شهری برای محدود کردن تخطی و دست‌اندازی به نواحی محیط روستایی است. این مرزبندی می‌تواند توسعه متراکم شهری را در محدوده ترویج داده و همچنین باعث محدودیت توسعه در زمین‌های غیرشهری و خارج از محدوده شود. مرز رشد شهری (UGB) و کمربندهای سبز - که در ادامه شرح داده خواهد شد- به صورت مطلق نخواهند بود، بلکه طبق نیازهای جدید و به‌طور معمول در بازه‌های ۱۰ تا ۲۰ ساله تغییر خواهند کرد.^۵ مرز رشد شهری (UGB) در برخی از ایالات آمریکا مانند اورگان، واشنگتن و تنسی مستقر شده است. منطقه‌بندی مشابه در بسیاری از کشورهای عضو OECD

مانند سوئیس و ژاپن اجرا می‌شود. ارزیابی این مرز به اندازه‌ای که یک مرز رشد شهری (UGB) برای کاربری شهری را شامل می‌شود، بستگی دارد. اگر ناحیه مهارکننده بیش از حد بزرگ باشد که اغلب این موضوع با فشار سیاسی (برای مثال درباره سوئیس و ژاپن در کادر شماره ۹) اتفاق افتاده است، در محدود کردن رشد شهری، هیچ تأثیری ندارد. اگر ناحیه مهارشده برای حفظ فشار توسعه کوچک باشد، ممکن است با عواقب ناگواری مانند افزایش قیمت زمین، مشکل مسکن مقرون‌به‌صرفه در مرزها و نوع پیشرفت فراتر از مناطق محدودشده همراه باشد.

ه: اگرچه نام کمربند سبز با مرز رشد شهری (UGB) متفاوت است، اما این دو سیاست به نوعی شبیه به یکدیگرند. برخلاف مرز رشد شهری (UGB) که یک خط است، کمربند سبز منطقه‌ای است که شهر و حومه اطراف آن را از هم جدا می‌کند. قوانین سخت‌گیرانه تغییرات کاربری اراضی در کمربند سبز اجرا می‌شوند، گاهی اوقات این منطقه با اکتساب عمومی و غیرانتفاعی فضای باز با حقوق توسعه همراه است. از زمان فروپاشی بسیاری از دیوارهای شهری در کشورهای اروپایی در قرون ۱۸ و ۱۹ میلادی، کمربند سبز سنتی دیرینه مفهومی برنامه‌ریزی داشته است (Kühn, 2003)؛ سبز کردن نواحی دیوارهای سابق، منطقه مرزی بین شهر و حومه را تعیین می‌کرد. در اواخر قرن نوزدهم، زمانی که صنعتی‌شدن بریتانیا منجر به شکل ظاهری منفی در شهرهای بریتانیا شد، اینزرهاورد، مدل مشهور برنامه‌ریزی شهری خود را با نام «باغ‌شهر» که یک شهر محصورشده در کمربند سبز و شامل یک منطقه کشاورزی و تفریحی می‌شد، معرفی کرد. در بریتانیا، کمربندهای سبز در قرن بیستم در سیاست شهری ملی ادغام شده‌اند. بسیاری از شهرهای اروپایی مانند وین، بارسلونا، بوداپست و برلین این سنت را دنبال کرده‌اند. این مفهوم به شهرهای غیراروپایی مانند هنگ‌کنگ، سئول، توکیو، تورنتو، ونکوور، واشنگتن‌دی‌سی، شیکاگو، بولدر، سیدنی و ملبورن نیز منتقل شد (Kühn, 2003; Tang et al 2007) (کادر شماره ۱۰). بنیاد و پایه برای تعیین، اهمیت و اثر سیاست این موضوع در میان شهرها متفاوت است. برای مثال، تانگ و همکاران (۲۰۰۷)^۶ استدلال می‌کنند کمربند سبز هنگ‌کنگ «منطقه‌ای انتقالی» است که در آن مجوزهای توسعه، حالتی انعطاف‌پذیر دارند. سیاست کمربند سبز هنگ‌کنگ به‌شدت تحت تأثیر سنت برنامه‌ریزی بریتانیا قرار گرفته است و به تاریخ پیشنهاد سر پاتریک آبرکرومبی^۷ طرفدار طرح لندن بزرگ - برمی‌گردد.

کمربند سبز اولین بار به‌عنوان مکان تفریحی ساخته شد و سپس در سال ۱۹۶۵، به‌طور رسمی در طرح کلنی^۸ به‌عنوان «فضای توسعه مسکونی»^۹ تصویب شد. بعد از دهه ۱۹۸۰، کمربند سبز ویژگی و خصوصیت «مکان تحت حفاظت» به خود گرفت. با این حال، کنترل

۱ - با این حال، طرح کاربری زمین تنها یک روش قانونی را به مقررات موجود اضافه کرد که عملاً تأثیر زیادی برای تغییر نداشت. منطقه‌ای که نیاز به وضع مقررات سخت‌گیرانه کاربری زمین از جمله نواحی محافظت‌شده محیط زیست طبیعی داشت، به صورت مستقیم از سوی دولت مرکزی تعیین شد.

۲ - در ژاپن، زمین‌های کشاورزی استفاده‌نشده مسئله سیاسی بیشتری نسبت به تبدیل زمین‌های کشاورزی دارد. پیشینه زمین‌های کشاورزی استفاده‌نشده این است که زمین‌های کشاورزی تعیین‌شده صرف‌نظر از اراده صاحب مزرعه، به‌شدت برای تغییر کاربری زمین محدود است. سالخوردگی کشاورزان و عدم محبوبیت کشاورزی به‌عنوان کسب‌وکار و تجارت، زمین‌های رهاشده را افزایش داد. دولت مرکزی نیز در واکنش به این موضوع و نیاز به افزایش خودکفایی مواد غذایی، مجاز به اجازه زمین کشاورزی برای کشاورزان و شرکت‌های خصوصی در سال ۲۰۰۹ بود. به‌طور مشابه، در انگلستان، زیبایی‌شناسی چشم‌انداز به نظر می‌رسد توجیه برجسته‌ای برای حفاظت از زمین‌های کشاورزی باشد. کاهش بارانه‌های کشاورزی و حمایت از تولید و افزایش تجارت آزاد محصولات کشاورزی، باعث کاهش اهمیت سیاسی و اقتصادی زمین‌های کشاورزی در بسیاری از کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه OECD شده است.

۳ - برای مثال، از سال ۱۹۶۵ تا سال ۱۹۷۹، طبق نظر شورای بزرگ لندن، شرکت‌ها پیش از ایجاد دفاتر جدید در نواحی شهر لندن، می‌بایست درخواست مجوز توسعه اداری داشته باشند. در منطقه پایتختی پاریس، از سال ۱۹۵۵، هر دو شرکت‌های دولتی و خصوصی مجبور به درخواست مجوز اداری بودند. مقررات اداری در سال ۱۹۸۵ بطور قابل توجهی کاهش یافت اما در سال ۱۹۹۰ برای دفاتر بزرگ این مقررات دوباره احیا گردید. در مناطق خاص، دولت از سال ۱۹۸۲ مالیات‌هایی را بر دفاتر جدید در منطقه پاریس اعمال کرده است.

۴ - کمربند سبز اغلب به منظور ایجاد یک مانع دائمی برای گسترش شهرها طراحی شده‌اند. در واقع، کمربند سبز مطابق با فشارهای توسعه تنظیم شده است.

5 An urban growth boundary 7 Sir Patrick Abercrombie 9 residential development space
 6 Tang et al (2007) 8 Colony Outline Plan

کادر شماره ۱۰: سیاست‌گذاری‌های کمربند سبز در کشورهای عضو OECD

اتاریو، کانادا: کاربری زمین یک مسئولیت استانی است و هر استان قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌هایی را با توجه به مدیریت و کاربری زمین مختص به خود دارد. اتاریو که در اطراف ناحیه کلان‌شهر تورنتو (GTA) قرار دارد، پرجمعیت‌ترین استان کاناداست. طرح کمربند سبز که تحت قانون حفاظت از کمربند سبز در سال ۲۰۰۵ تأسیس شد، در ابتدا برای حل و بیان مسائل زیر عنوان شد: پرانده‌رویی، حفاظت از زمین‌های کشاورزی و حفاظت از محیط زیست. این برنامه محدودیت توسعه را تنها در قسمت مشخصی از زمین روستایی در نزدیکی کلان‌شهر تورنتو (GTA) داراست. زمین تعیین‌شده در این طرح، شامل ۷۲۹ هزار هکتار، متشکل از زمین حفاظت‌شده تحت برنامه پرتگاه و دامنه نیگارا^۱ در سال ۱۹۷۳، برنامه حفاظت از جنگل‌های بلوط در زمین‌های یخ‌بسته^۲ در سال ۲۰۰۱ و زمین جدید تعیین‌شده برای ایجاد یک نوار پیوسته در سراسر بزرگ‌ترین مرکز شهری در کاناداست، می‌شود.

سنول، کره: کمربند سبز اطراف سنول در شعاع ۱۵ کیلومتری اطراف مناطق پرجمعیت شهر قرار دارد. مساحت کل زمین‌های این نواحی، حدود ۱۵۶۷ کیلومتر مربع است؛ به عبارتی این مقدار ۲۹ درصد از سرمایه ملی محسوب می‌شود. در کمربند سبز، تمام فعالیت‌های توسعه در اصل ممنوع است و فقط آن دسته از پروژه‌های محدود که در فهرست قوانین و مقررات آمده‌اند، می‌توانند تنها تحت نظر رئیس مقامات مربوطه محلی مجاز باشند. این امر عمدتاً به دلایل نظامی و نه صرفاً برای محافظت از شهر و محافظت از حومه‌ها، انجام می‌شود (یوکوهاری و همکاران، ۲۰۰۰). کمربند سبز سنول به‌عنوان یک «مغزن اکسیژن» برای حفظ حداقل نگهداری طبیعی به کار گرفته شد و به‌عنوان یکی از کمترین تجربه‌های کمربند سبز در شهرهای بزرگ آسیا محسوب می‌شود. با این حال، ارزیابی سیاست کمربند سبز در سنول بحث‌برانگیز بود. این‌گونه تشخیص داده می‌شود که این کمربند سبز قسمتی از جمعیت شهری را به خارج از آن رانده، اما در حقیقت این‌گونه است که مهاجران به‌طور ناگهانی در اطراف این منطقه گرد آمده و شهرک‌های اقماری را به وجود آورده‌اند. با توجه به جریان‌های رفت‌وآمدی بالاتر به حومه‌های بیرونی، هزینه‌های

زیرساختی نیز افزایش یافت و در کنار آن، ترافیک و آلودگی هوا نیز تشدید شد. کمربند سبز سنول همچنین منجر به کمبود زمین‌های قابل توسعه شد که این خود افزایش قیمت زمین و مسکن را در پی داشت. دولت به‌تدریج قوانین کاربری زمین را آزاد کرد و سنول نیز نظاره‌گر جذب ظواهر منفی در درون خود شد.

راندستاد- هلند، کشور هلند: راندستاد به‌عنوان شهرنشین‌ترین منطقه کشور هلند محسوب می‌شود که شامل شهرهایی مانند آمستردام، اوترخت، لاهه، دلفت و همچنین تعدادی از نواحی شهره اقماری دیگر است. فضاهای سبز که در کمربند شهری محصورند، اغلب به‌عنوان «قلب سبز» نام‌گذاری می‌شوند که بین چندین شهر تعبیه شده و برای تفریح شهروندان از آنها استفاده می‌شود. سیاست فضایی هلند، هشت منطقه حائل را در این کشور در سال ۱۹۵۸ ایجاد کرد تا بتواند کنترل پرانده‌رویی شهری و حفظ فضاهای سبز (قلب سبز) را در اختیار داشته باشد. همان‌گونه که فشارهای مداومی برای گسترش شهرها وجود دارد، مقدار درخت و توجهی از فضاهای سبز نیز برای جمعیت شهری موجود است. یک فاکتور کلیدی برای موفقیت در این عمل، کنترل‌های قوی و شدید کاربری زمین همراه با خرید زمین از سوی دولت است. درباره خرید زمین، دولت تضمین می‌کند که استفاده از آن تغییر نخواهد کرد. این فاکتور به همراه ترکیب یک طرح جامع زمین که از سطح ملی آغاز شده و در سطح استانی و محلی تقویت می‌شود، اطمینان می‌دهد فشارهای توسعه از زمین‌هایی که به‌عنوان فضای سبز انتخاب شده‌اند، دور می‌شود. قلب سبز از سال ۱۹۹۸ تاکنون به‌عنوان یک چشم‌انداز ملی قلمداد می‌شود. سیاست قلب سبز با توجه به چشم‌انداز ملی، در این است که این مناطق همراه با اهمیت آنها برای مقوله تفریح، باید ویژگی‌های طبیعی و فرهنگی/ تاریخی خود را حفظ و در صورت امکان تقویت کنند. سه استان مرکز توجه (هلند شمالی و جنوبی و اوترخت) با برنامه قلب سبز مطرح شده‌اند و دولت مرکزی نیز به تأمین مالی این برنامه کمک فراوانی کرده است. طرح‌های توسعه‌ای نوآورانه و سمبلیک بسیاری که برای قلب سبز ضروری و بااهمیت هستند نیز تنظیم شده‌اند. قلب سبز در حدود هزار و ۵۰۰ کیلومتر مربع از زمین‌های این کشور را به خود اختصاص داده است.

منبع:

OECD Territorial Review of Seoul (2005), OECD Territorial Review of Randstad-Holland (2007), (OECD Territorial Review of Canada (2001), Kühn (2003) and Yokohari et al. (2000

برنامه‌ریزان به‌عنوان یک «منطقه موجود برای توسعه شهری در آینده» در نظر گرفته می‌شود. در کشور هلند، مفهوم کمربند سبز شکلی متفاوت به خود گرفته است و آن نه‌تنها به‌عنوان سیاستی برای داشتن کمربند سبز در اطراف شهرها، بلکه به‌عنوان یک برنامه فضایی برای کل کشور در نظر گرفته می‌شود.

و: محدوده خدمات شهری (USB)^۴، مرزهای خدمات شهری مانند مرزهای رشد شهری، شامل یک خط در اطراف یک شهر یا منطقه کلان‌شهری است. یک محدوده خدمات شهری (USB) مرزی را مشخص می‌کند که خارج از آن، خدمات مشخصی مانند سیستم فاضلاب و آب آشامیدنی فراهم نخواهد شد. این نبود سرویس‌دهی همچنین با قوانین و احکام مربوط به امکانات رفاهی مناسب عمومی نیز همراه خواهد بود. برخی از کلان‌شهرها در راستای اتخاذ سیستم مناسبی که در تلاش برای هدایت زیرساخت‌ها به نواحی جدید در یک مسیر مشخص

توسعه در کمربند‌های سبز از نواحی تحت حفاظت و پارک‌های کشور که در همه توسعه‌ها حالت صفر داشته، بسیار آرام بوده است. تحت فشارهای توسعه بسیار زیاد، هیئت برنامه‌ریزی شهر، انگیزه بسیار خوبی برای تصویب تبدیل زمین به کمربند سبز - با توجه به اینکه طرح توسعه از لحاظ فنی پذیرفته‌شده است - داشته است. برخلاف مدیریت مستقیم پارک‌های کشور از سوی مقامات پارک‌های دریایی و کشوری، هیئت‌مدیره برنامه‌ریزی شهر منابع لازم را برای ارائه، مدیریت و حفظ ویژگی‌های چشم‌انداز و امکانات کمربند سبز ندارد. کمربند سبز هنگ‌کنگ ۱۳ درصد (۱۳۹۰۰ هکتار) از زمین‌های ارضی را در یک شهر فشرده و جایی را که کمبود زمین وجود داشته و مدام تحت فشار توسعه قرار دارد، به خود اختصاص داده است. (Tang et al, ۲۰۰۷). بوستون و گودمن (۲۰۰۳) در تجزیه و تحلیل خود به این نتیجه رسیدند که کمربند سبز در ملبورن از سوی بسیاری از

1 Niagara Escarpment Plan

3 Buxton and Goodman (2003)

2 Oak Ridge's Moraine Conservation Plan

4 Urban Service boundaries (USB)



نیز بوده است، از محدوده خدمات شهری (USB) استفاده می‌کنند (Bengston et al, 2004). اولویت ابتکارات بودجه در مرلند در ایالات متحده نیز نشان‌دهنده مفهومی از سیستم‌های خدمات زیرساخت است که بر سرمایه‌گذاری در مرکز شهر تمرکز می‌کند. ز: مالیات چندبخشی بر دارایی، مالیات‌های بالاتری را روی زمین‌های خالی نسبت به زمین‌های ساخته‌شده قرار می‌دهد، این نوع مالیات دنبال آن است تا هزینه‌های بیشتری را برای نگهداری از زمین‌های خالی یا کم‌مصرف در مرکز قرار دهد. انحرافی که از سوی مالیات بر دارایی به وجود می‌آید، ممکن است در نتیجه گسترش فضایی ناکارآمد شهرها که مالیات یکی از دلایل ممکن برای پراکنده‌رویی

شهری است، حاصل شود (Brueckner and Kim, 2003). کاهش بار مالیات کلی بر توسعه و توسعه مجدد زمین متمرکز می‌تواند احیا شده و جایگزینی ساختمان‌های منسوخ را در مراکز قدیمی شهری تسهیل کند. تأثیر آن، کاهش بار مالیاتی برای کاربری‌های متمرکز زمین (برای مثال آپارتمان‌ها) و افزایش بار مالیاتی برای کاربری‌های وسیع از زمین (برای مثال پارکینگ‌ها) است (Bengston et al, 2004). این نوع مالیات در سیدنی، هنگ‌کنگ، شهرهای ایالات متحده، پیتسبورگ و شهرهای دیگر در کشورهای OECD مانند دانمارک و فنلاند اجرا می‌شود. با این حال، به دلیل اینکه مالیات چندبخشی بر دارایی نیز ممکن است باعث تحریک تبدیل زمین قبل از موقع در مناطق دورافتاده

کادر شماره ۱۱: نمونه‌هایی از سیاست‌های زمین‌های قهوه‌ای در کشورهای عضو OECD

ایالات متحده آمریکا: ایالات متحده زمین‌های قهوه‌ای را با بی‌ثباتی (اجتماعی و اقتصادی)، خطر آلودگی و درجه حساسیت طبقه‌بندی می‌کند. در سال ۱۹۸۰، دولت ایالات متحده قانون جامع واکنش زیست‌محیطی، جبران خسارت و مسئولیت (CERCLA) را که معمولاً به‌عنوان سوپر فوند^۲ شناخته می‌شود، تصویب کرد. این قانون مالیات بر صنایع شیمیایی و نفتی را تصویب کرد و هزینه‌های بهداشت‌آمده از این مالیات، به صندوق امانت برای تمیزکردن دفن زباله‌های خطرناک رهاشده یا غیرقابل‌کنترل منتقل شد. قانون جامع واکنش زیست‌محیطی، جبران خسارت و مسئولیت (CERCLA) مقررات مربوط به زباله‌های خطرناک بسته‌بندی‌شده و رهاشده را تنظیم و مسئولیت افرادی را که مسئول انتشار عوارض خطرناک در این سایت‌ها هستند، مشخص کرد. با توجه به قوانین و مقررات سخت‌گیرانه، توسعه‌دهندگان و

مؤسسات مالی ترجیح می‌دهند مکان‌های خطرناک دست‌نخورده باقی بمانند و به توسعه زمین‌های سبز تمایل داشته باشند. بسیاری از دولت‌های ایالتی با ارائه انگیزه‌های اقتصادی و معافیت مسئولیتی به توسعه‌دهندگان، به این مشکل پاسخ داده‌اند. دولت فدرال نیز تحت تأثیر دولت‌های ایالتی قرار گرفت و قانون زمین‌های قهوه‌ای را در سال ۲۰۰۲ برای حمایت از فعالیت‌های دولت‌های ایالتی تصویب کرد. همان‌طور که در جدول الف نشان داده شده است، سایت‌های زمین‌های قهوه‌ای معمولاً خطر بالای آلودگی را ندارند. منطق حمایتی نه تنها از اهداف زیست‌محیطی، بلکه از اثرات اقتصادی بر منطقه می‌آید. بر اساس آژانس حفاظت محیط زیست (EPA)^۳ سرمایه‌گذاری این آژانس در برنامه زمین‌های قهوه‌ای، دستاوردهای بسیاری را همراه داشته است. از این دستاوردها می‌توان به استفاده بیش از ۶٫۶ میلیارد دلار برای تمیزکردن زمین‌های قهوه‌ای و سرمایه‌گذاری برای توسعه مجدد از بخش خصوصی و دولتی و ایجاد حدود ۲۵ هزار شغل جدید اشاره کرد.

جدول الف: طبقه‌بندی زمین‌های قهوه‌ای در سیاست‌گذاری ایالت متحده

کردهای خارجی کوچک	کردهای خارجی بزرگ	
سایت‌های سوپر فوند	سایت‌های سوپر فوند	خطر بزرگ آلودگی و درجه بالایی از ضرورت
سایت با چشم‌انداز کوچک برای توسعه مجدد؛ فقط کنترل محیط زیست	سایت‌های زمین‌های قهوه‌ای با سرمایه‌گذاری عمومی برای توسعه مجدد	ریسک کم آلودگی و درجه پایین ضرورت

بریتانیا: به‌عنوان اولین کشور صنعتی جهان، رشد سریع شهری را تجربه کرد. مقیاس بزرگ آلودگی زمین نشان‌دهنده تاریخ گذشته فرایند صنعتی‌شدن در این شهر است. افزایش نیازهای مسکن در مراکز شهری برای حفاظت از چشم‌اندازهای روستایی در نواحی حومه شهر، موجب افزایش توجه به توسعه زمین‌های قهوه‌ای شد. دولت بریتانیا اهداف توسعه زمین‌های قهوه‌ای را برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی از ۵۰ درصد به ۶۰ درصد افزایش داد. در بریتانیا زمین‌های آلوده‌شده عمدتاً از طریق قانون محیط‌زیستی ۱۹۹۵ و فرایند توسعه مجوز برنامه‌ریزی کاربری زمین محل توجه قرار گرفته‌اند. مشابه ایالات متحده، بریتانیا نیز رویکرد

تصمیم‌گیری ریسک‌مبنی را با استفاده از مفهوم پیوند آلودگی منبع-گذرگاه-گیرنده^۴ و مقادیر دستور العملی خاک به‌عنوان استاندارد برای تصمیم‌گیری درباره نیاز اصلاحی و اصول استفاده مناسب را استاندارد کرد. نیازها و سطح اصلاحی، مورد به مورد و با توجه به وجود آسیب و تأثیر احتمالی آن بر سایر عوامل (مثلاً سلامت انسان، اکوسیستم) رسیدگی می‌شود. دولت متشوق‌های مالیاتی و دیگر کمک‌های مالی (از جمله طرح خلاء مالیاتی، کمک‌هزینه محرومیت و...) را برای از بین بردن موانع بزرگ بر سر راه توسعه زمین‌های قهوه‌ای که معمولاً نیازهایی توسعه‌های بیشتری را نسبت به توسعه زمین‌های سبز در بر دارند، فراهم می‌کند.

جدول ب: طبقه‌بندی زمین‌های قهوه‌ای در سیاست‌گذاری بریتانیا

آسیب جدی، آلودگی آب‌های کنترل‌شده	کمتر از آسیب درخور توجه، بدون آلودگی آب‌های کنترل‌شده	
سایت‌های قسمت IIa	بدون عکس‌العمل	چشم‌انداز غیر فوری توسعه
سایت‌های قسمت IIa	فرایند صدور مجوز برنامه‌ریزی	چشم‌انداز فوری توسعه

منبع: Luo et.al, (US Environment Protection Agency (http://www.epa.gov/brownfields), (۲۰۰۹)

1 Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)

2 Superfund

3 Environmental Protection Agency

4 source-pathway-receptor pollutant linkage concept

یک صندوق ایجاد شده که پروژه‌های گران قیمت و بلند مدت را پشتیبانی مالی می‌کند.

موجود و ممانعت از پراکنده‌رویی شهری وجود خواهد داشت. بسیاری از کشورهای عضو OECD مانند ایالات متحده، کانادا و کشورهای عضو اتحادیه اروپا، به صورت فعال توسعه مجدد زمین‌های قهوه‌ای را به‌عنوان یک سیاست مهم که به توسعه پایدار کمک شایانی می‌کند، ترویج می‌کنند (کادر شماره ۱۷).

ی: در مناطق پیرامونی شهر، انتقال حق توسعه (TDR)^۱، در خرید و فروش حق توسعه و حق ارتقایی حفاظت، اغلب به‌عنوان انگیزه‌هایی برای حفاظت از فضای باز استفاده می‌شود. این سیاست‌ها بر مبنای این مفهوم بوده که مالکیت زمین شامل مجموعه‌ای از حقوق است که می‌توان آن را از آنها جدا کرد (برای مثال، حقوق سطح، حقوق هوا و حقوق توسعه). انتقال حق توسعه (TDR) مجوز فروش و انتقال حقوق توسعه را از یک قطعه خاص زمین به دیگر املاک و مستغلات فراهم می‌کند. استفاده آتی از قطعه‌های اصلی به وسیله حق دائمی ارتقایی یا فعل منع محدودیت توسعه، محافظت می‌شود. این نوع جبران خسارت برای صاحبان زمین در محدودیت‌های قانونی است که ارزش املاک را کاهش می‌دهد. دولت و سازمان غیرانتفاعی خریداران بالقوه حقوق توسعه برای حفاظت از فضای باز محسوب می‌شوند. (Bengston et al, ۲۰۰۴). پیچیدگی اداری به‌عنوان یک نقص این سیاست محسوب می‌شود. در ایالات متحده، دولت فدرال از خرید حقوق توسعه از سوی دولت‌های محلی حمایت می‌کند.

شود، باید مکانیسم‌های قانونی مؤثر برای جلوگیری از پیامدهای ناخواسته طراحی شود.

ح: ارزیابی مالیات ارزش - کاربری در نواحی پیش‌شهری باعث ایجاد انگیزه برای صاحبان زمین برای حفظ کاربری کشاورزی می‌شود؛ زیرا مالیات برای زمین با ارزش کمتر نسبت به ارزش‌های بالاتر، وابسته به کاربری‌های توسعه است. این سیاست معمولاً شامل الزاماتی است که صاحب آن به‌طور فعال در کشاورزی مشغول به فعالیت می‌شود (Bengston et al, 2004). در بخشی از نواحی کلان‌شهر ژاپن از جمله توکیو، از زمین‌های زراعی تعیین‌شده، با مالیات بر دارایی پایین‌تری استفاده می‌شود.

ط: توسعه مجدد زمین‌های قهوه‌ای می‌تواند استفاده مجدد از قطعات صنعتی در شهرها را تسهیل کند. انگیزه برای توسعه‌دهندگان می‌تواند توسعه شهری با چگالی بالا را در مراکز شهر تشویق کند، اما این توسعه هنوز هم باید به تقاضا پاسخ دهد. از یک سو، موانع بسیاری برای توسعه مجدد از قبیل قیمت‌های گران زمین، هزینه تخریب امکانات موجود، محدودیت‌های کاربری زمین در قوانین منطقه‌بندی و هزینه‌های تصفیه و نظافت وجود دارد و از سوی دیگر، مزایای بسیاری از توسعه مجدد زمین‌های قهوه‌ای از قبیل بازآחיای شهری، افزایش ارزش دارایی‌های آن مکان و مکان‌های اطراف، افزایش مالیات، افزایش اشتغال، حفاظت محیط‌زیستی، استفاده مؤثر از زیرساخت‌های

1 transfer of development rights

فصل سوم:

ساخت شهرهای رقابتی



۳- ساخت شهرهای رقابتی

در شهرهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) نیز مانند شهرهای چین تغییرات مهمی صورت گرفته و عملکرد اقتصادی چشمگیری به ثبت رسیده است. با این حال، همه این شهرها و نیز شهرهای چین در همه موارد عملکرد موفقیت آمیزی نداشته‌اند و برخی شهرها به دلایل اجتماعی-اقتصادی، به‌طور نظام‌مندی با تزلزل مواجه شده‌اند. این مسئله دو پرسش عمده برای سیاست‌گذاران در سطح ملی به همراه داشته است:

(الف) بهترین ابزارهای سیاست‌گذاری برای دستیابی به رقابت شهری کدام‌اند؟

(ب) چطور می‌توان بدون به‌مخاطره انداختن سایر جوانب، به شهرهای رقابتی دست یافت؟

۳-۱- تقویت رقابت و خلاقیت در نواحی شهری

پاراادایم جدید در سیاست‌گذاری منطقه‌ای، مبتنی بر این فرض است که اجرائی کردن سیاست‌های توسعه منطقه‌ای شامل سه سیاست بخشی و هسته‌ای است (OECD Regions Matter, ۲۰۰۹):

- بُعد انباشت سرمایه: اصولاً شامل میزان سرمایه‌گذاری از گذشته تا حال حاضر در زیرساخت یک منطقه است. این مسئله از دیدگاه توسعه منطقه‌ای در کشورهای عضو OECD به زیرساخت‌های مربوط به حمل‌ونقل ترجمه می‌شود، در حالی که در کشورهای کمتر توسعه‌یافته دربرگیرنده سایر زیرساخت‌های اولیه نیز می‌شود. به‌تازگی نیز زیرساخت‌های مربوط به فناوری اطلاعات و ارتباطات به یکی از اهداف کلیدی تبدیل شده است.

- بُعد بازار کار: دربرگیرنده سیاست‌هایی است که مربوط به بازار کار - نظیر انگیزه‌ها/ موانع جابه‌جایی و مشارکت نیروی کار در بازار کار - و توسعه سرمایه انسانی می‌شود.

- بُعد محیط کسب‌وکار: طیفی از سیاست‌هایی را دربر می‌گیرد که

برای حمایت از شرکت‌ها تدوین شده‌اند؛ نظیر سیاست‌های خوشه‌ای که سیاست‌هایی برای ارتقای روابط میان پژوهش و صنعت و به‌ویژه ارتقای خلاقیت در نواحی هستند.

لازمه اجرائی کردن این اصل در سیاست‌گذاری‌های شهری، تصدیق تنوع است؛ به این معنا که بین نواحی مختلف شهری (شامل نواحی کلان‌شهری، شهرهای کوچک‌تر، شهرهای در حال تغییر صنعتی، و...) تمایز قائل شده و این بعد منطقه‌ای به رسمیت شناخته شود.

بُعد انباشت سرمایه‌ای

سرمایه‌گذاری زیرساختی در منابع کالبدی نقشی مهم در توسعه شهری بر عهده دارد. یکی از زمینه‌های تکرار شونده در بررسی‌های صورت‌گرفته از سوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، افزایش بهره‌وری کسب‌وکارهای محلی و افزایش جذابیت یک ناحیه برای سرمایه‌گذاری از طریق ارتقای زیرساخت‌های کالبدی است. زیرساخت و خدمات با کیفیت بالا، برای اقتصادی مقاوم در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی امری حیاتی است. برای مثال، ارتقای زیرساخت‌های مربوط به حمل‌ونقل، دسترسی (دفعات سفر) را تغییر داده، در مقابل بر قیمت املاک و میزان اجاره‌ها و نیز تصمیم‌گیری خانوارها (به لحاظ انتخاب محل سکونت و الگوهای مصرف) و شرکت‌ها (از نظر محل تولید، دسترسی به بازارها و تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری) تأثیر گذاشته و این موارد نیز با تأثیر مثبت بر اقتصاد همراه بوده، درآمد‌های مالیاتی را افزایش داده، اشتغال‌زایی کرده و منابعی برای سرمایه‌گذاری‌های بعدی ایجاد کرده است. این مزایا برای کسب‌وکارها می‌تواند شامل موارد ذیل باشد:

- دسترسی به بازار کار بسیط‌تر با توان رقابتی متنوع‌تر
- ایجاد دسترسی به نیروی تقاضا و مشتری که با کاهش هزینه‌های معاملات همراه خواهد بود
- افزایش دسترسی به بازار که شامل افزایش گزینه‌های انتخاب

کادر شماره ۱۲: تصریح راهبرد مشاغل ارائه‌شده از سوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

افزایش شایان توجه نرخ بیکاری در بسیاری کشورهای اروپایی در خلال سال‌های اولیه دهه ۱۹۸۰، حاکی از چالشی روشن بود که کاهش نرخ بالا و متداوم بیکاری را می‌طلبید. طرح‌هایی مانند راهبرد مشاغل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۱۹۹۴ در واکنش به این نیاز و با فهرستی متشکل از ۱۰ توصیه سیاست‌گذارانه تدوین شد. ۱۴ سال بعد، شرایط خارجی و گرایش‌های موجود در بازار کار تکوین یافت و اگرچه نرخ بیکاری در برخی کشورها همچنان بالا بود، شرایط بازار کار با چالش‌های جدیدی مواجه شد که عمده آنها شامل سالخورده‌شدن جمعیت، تغییرات صورت‌گرفته در حوزه فناوری، جهانی‌شدن و ادغام کشورهای وابسته به نیروی کار است. بازنگری راهبرد مشاغل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای پاسخ‌گویی به این چالش‌ها، چهار مشی اصلی در اقدامات را دنبال می‌کند.

- ۱- سیاست‌گذاری‌های حوزه اقتصاد کلان باید از ثبات قیمت و پایداری منابع مالی عمومی اطمینان حاصل کند. پایداری چارچوب اقتصاد کلان باید شرایط ایجاد اصلاحات برای اثرگذاری بر شرایط اشتغال‌زایی را هرچه سریع‌تر فراهم کرده و درعین‌حال، مخاطرات ناشی از کاهش موقتی اشتغال حین بحران را کاهش دهد.
- ۲- دومین خطمشی در این اقدامات، ارتقای مشارکت گروه‌های کمتر دیده‌شده در بازار کار است. بر این اساس، باید قوانین مربوط به مالیات بر درآمد و مزایای رفاهی اصلاح شوند. یک شغل زمانی جذاب است که درآمد مناسبی داشته باشد. علاوه بر این، سیستم‌های مزایای بیکاری و سیاست‌گذاری‌های بازار کار فعال، باید یافتن کار را تسهیل

کرده و حمایت کنند و در نهایت، سیاست‌گذاری باید با فراهم‌کردن خدمات نگهداری کودک، به ایجاد توازن در زندگی حرفه‌ای/خانوادگی کمک کند.

۳- سومین رکن، دغدغه اصلاح مقررات مربوط به بازار کار و بازارهای کالا و خدمات را دارد؛ چراکه این حوزه نقش مهمی در اشتغال‌زایی و تحرک نیروی کار دارد. با توجه به آنکه شاغلان اصلاحات در این حوزه را اغلب به‌مثابه تهدیدی برای امنیت شغلی خویش درک می‌کنند، اعمال تغییرات در آن دشوار به نظر می‌رسد.

۴- آخرین خطمشی دربرگیرنده سرمایه انسانی بوده، بر ارتقای سیستم‌های آموزشی‌ای تمرکز دارد که فراتر از آموزش ابتدایی‌ترین سطوح رفته و علاوه بر این، در پی تأمین ارتباط میان آموزش و اشتغال هستند. چنین سیستم‌هایی انتقال از مدرسه به زندگی حرفه‌ای را تسهیل کرده، و بیکاری بین جوانان را کاهش می‌دهند. علاوه بر این، آموزش‌دیده‌ترین نیروهای کاری بهترین چشم‌اندازهای شغلی را نیز پیش‌رو دارند. آموزش در تمام مراحل زندگی، نه‌تنها رشد و اشتغال را ارتقا می‌بخشد، بلکه عاملی برای پیشرفت اجتماعی نیز است.

راهبرد مشاغل بازبینی‌شده باید متناسب با ترجیحات مختلف اجتماعی در سطح ملی تطابق داده شود؛ چراکه تنها یک راه برای اصلاحات وجود ندارد؛ برخی کشورهای موفق مانند ایالات متحده، اندک مزایای رفاهی و مالیات بر درآمد را با مقررات نسبتاً سبک امنیت شغلی ترکیب کرده‌اند؛ درحالی‌که سایر کشورها، نظیر دانمارک و هلند، مزایای رفاهی درخور توجهی قائل شده و هم‌زمان مقررات سخت‌گیرانه‌ای بر افراد جویای شغل اعمال می‌کنند. در این کشورها، سطوح اشتغال بالا بوده و تفاوت درآمدی اندک است، اما هزینه‌های بودجه‌ای نسبتاً چشمگیر است.

مأخذ: OECD (2006) Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy

دو مورد برای نواحی دارای نیروی کار تحصیل کرده، مزیت به شمار رفته و در نواحی با سطح تحصیلات پایین تر، عامل زیان رقابتی است. تحلیل صورت گرفته در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، نشان می‌دهد مناطق کمتر توسعه یافته نیروی انسانی تجهیز نشده چشمگیری داشته که این مسئله عمدتاً حاکی از نرخ بالای بی‌کاری و نرخ کم مشارکت است. نیروهای کار در این کشورها در دوره‌های زمانی طولانی مدت و در نبود تنظیمات روشن و شفاف نرخ درآمد یا ترک کار، در شرایطی، زیر وضعیت بهینه اشتغال به کار داشته‌اند. در نتیجه، یک مشکل ساختاری با بازارهای کار و در بسیاری از مناطق مشاهده می‌شود؛ در صورتی که عرضه بالقوه نیروی کار به طور متوسط بالاتر از متوسط میزان تقاضا باشد، این مسئله حاکی از بالا بودن بیش از حد قیمت نیروی کار بوده، یا نشان می‌دهد سرمایه انسانی و مهارت‌های کاری افرادی که مشتاق به اشتغال هستند، در پایین ترین حدی است که کارفرماها انتظار دارند. علاوه بر این، حتی در جایی که افراد انگیزه نقل مکان به مناطق با نرخ بالاتر اشتغال را دارند نیز این کار را نکرده یا به تعداد زیاد دست به چنین کاری نمی‌زنند.

معضل عمده در حوزه سیاست گذاری، فضا برای مانور برای وفق دادن بازارهای کار با شرایط محلی است. برخی سطوح محدودیت در کار کاملاً آزاد بازار کار را می‌توان به راحتی در زمینه‌های اجتماعی و نیز شکست بازار و نبود تقارن اطلاعاتی توجیه کرد. با این حال، در مجموع، تجربه حاصل از مطالعه مشاغل از سوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و فرجام یابی آن، نشان می‌دهد بازارهای منعطف تر کار، موجب کاهش بی‌کاری و اشتغال زایی می‌شوند. کارفرمایان بیشتر تمایل به استخدام نیروهایی دارند که به دلیل داشتن اعتماد به نفس در یافتن شغلی دیگر، کمتر از بی‌کاری می‌ترسند؛ ضمن آنکه افراد موجود در حاشیه‌های بازار کار، معمولاً تجارب شغلی بیشتری کسب کرده و بنابراین برای کارفرماها نیز جذاب تر هستند. در نتیجه، بخشی از راهکار برای تجهیز نیروی کار آماده در سطح منطقه‌ای و در برخی کشورها، باید مشمول اصلاحاتی در قوانین ملی بازار کار شوند تا از این طریق از عدم فعالیت (بی‌کاری) جذابیت زدایی کنند و با انعقاد توافق نامه‌ها، به انعکاس دقیق تر شرایط منطقه‌ای (و سازمانی) در میزان درآمدها منجر شوند. چالش‌های اخیر که حاصل فشارهای ناشی از سالخورده شدن جمعیت، تغییرات صورت گرفته در حوزه فناوری، جهانی شدن و ادغام کشورهای وابسته به نیروی کار^۱ است، موجب تغییر اولویت‌های سیاست گذاری برای از بین بردن نرخ بالای بی‌کاری و بی‌کاری پایدار شده در پی حذف موانع موجود برای مشارکت بازار کار است. اهداف اصلی در بازگویی اصلاح شده راهبرد مشاغل که از سوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ارائه شده (کادر شماره ۱۲)، افزایش نرخ اشتغال از طریق کاهش بی‌کاری صورت گرفته، اما در پی پذیرفتن تغییر وضعیت مردم از بی‌کاری به اشتغال نیز حاصل می‌شود.

تقویت بازارهای کار منطقه‌ای در قیاس با ترغیب مردم به نقل مکان، سیاست گذاری موفقیت آمیزتری به شمار می‌رود. نیروی کار از نظر مکانی نه ثابت بوده و نه همواره در حال جابه‌جایی است؛ زیرا موانع سیستماتیک و شخصی معمولاً امکان نقل مکان را از ایشان سلب می‌کند. نظریه استناد دارد نئوکلاسیک، نیروی کار را به صورت قابل جابه‌جایی پنداشته و در بسیاری از نظریه‌ها، سرمایه عاملی است که ثابت بوده و جابه‌جا نمی‌شود؛ در واقعیت، هر دو مورد در کوتاه مدت شبه ثابت بوده و در بلندمدت نیز دقیقاً روشن نیست هر دو به طور کامل

مصرف کنندگان و نیز بسط نیروی تقاضاست - کاهش محدودیت‌های مربوط به کاربری زمین. دسترس پذیری در رشد شهری نقش کلیدی بر عهده دارد. دسترس پذیری نامطلوب مانع جذب سهم شایان توجهی از سرمایه گذاری مستقیم خارجی در اوستراوا^۱، سومین شهر بزرگ جمهوری چک و به طور کلی منطقه موراوی - سیلزی^۲ شد؛ اگرچه این حوزه دارای‌های مطلوب (اعم از سرمایه انسانی، مراکز آموزش عالی و مراکز پژوهشی)، منابع مالی قوی و سیاست‌های تشویقی بسیاری برای سرمایه گذاران دارد.

باید توجه داشت محدودیت‌هایی نیز برای اجرائی کردن زیرساخت‌ها وجود دارد؛ بازنگری فعالیت‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، نشان می‌دهد ساخت یا ارتقای زیرساخت‌های حمل و نقل، بدون شک با تأثیرات مثبتی بر توسعه اقتصادی یک منطقه همراه است، اما رشد اقتصادی نیز به صورت خودکار حادث نمی‌شود. تأثیرات رشد تنها زمانی صورت می‌گیرد که عوامل بیرونی مثبتی نیز در منطقه وجود داشته باشند. ارتباطات مبتنی حمل و نقل سریع تر، به طور بالقوه باعث تحریک عوامل خارجی مثبتی می‌شود که در بازارهای مختلف (معمولاً بازارهایی با اقتصاد فعال از نظر مقیاس، دامنه فعالیت، انباشت، تراکم یا شبکه) وجود دارند و متعاقب آن، راندمان (نیروی کار) را افزایش داده، برون دادها را ارتقا بخشیده، هزینه‌های تولید را کاهش داده و استفاده مؤثرتر از منابع را ممکن می‌کند. در صورتی که چنین اقتصادهای پنهانی وجود نداشته باشد، ارتقای دسترسی صرفاً به ایجاد تغییراتی در جریان‌های ترافیکی و الگوهای فضایی منجر خواهد شد؛ بدون آنکه تأثیری درازمدت بر رشد داشته باشد.

اگر زیرساخت‌های حمل و نقلی با اتکا بر راهبردی بسیط تر - سیاست گذاری منطقه‌ای - به حلقه پیوندی یا عامل نفوذ در منطقه بدل شوند، در هر صورت ابعاد نیروی کار و کسب و کار را مدنظر خواهند داشت. تأمین زیرساخت در واقع پاسخی به شکست بازار است؛ چراکه آژانس‌های خصوصی زیرساخت‌ها را تأمین نکرده یا در فراهم کردن آنها کوتاهی می‌کنند. در نتیجه، نوع زیرساخت وابسته به ماهیت شکست بازار است. در صورتی که زیرساخت یک حق انحصاری طبیعی باشد، بخش خصوصی آن را با صرف پایین ترین هزینه و کسب بیشترین درآمد در قیاس با حد مطلوب جامعه تأمین خواهد کرد. این در حالی است که زیرساخت بر رشد بسیاری از مجاری اثرگذار است؛ این عامل به جز ایجاد بازارهای جدید و افزایش رقابت، تفکیک نیروی کار و در نتیجه تخصص را تسهیل کره، در اشاعه فناوری مؤثر واقع شده و حلقه‌های ارزشی را با نهاده‌های میانی در سایر مناطق تکمیل می‌کند.

چندین مصداق از پروژه‌های عظیم زیرساختی در حوزه‌های شهری وجود دارد که لازم است سامانه اقتصاد منطقه‌ای را در متن خود وارد کند. مرور گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی از ناحیه آرساند^۳ (OECD, 2003) حاکی از آن است که پل میان کپنهاگ^۴ و مالمو^۵ تنها جزئی از راهبردی بسیط تر است که در پی ساخت و توسعه عناصر مکمل بین این دو اقتصاد منطقه‌ای است.

بُعد بازار نیروی کار

بنا بر مدل رشد منطقه‌ای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، سرمایه انسانی حتی از زیرساخت‌ها نیز به عنوان عامل تبیین کننده عملکرد منطقه‌ای، اهمیت بیشتری دارد و این با این وجود است که هر

1 Ostrava
2 Moravia-Silesia

3 Öresund
4 Copenhagen

5 Malmö
6 Labour Intensive Countries

کادر شماره ۱۳: تأمین دسترسی عموم به آموزش در شیلی

ارزش اقتصادی تضمین دسترسی مطلوب به آموزش باکیفیت در تمامی سطوح و برای همه شهروندان از سوی دولت شیلی به رسمیت شناخته شده و ارتقای سرمایه انسانی شیلی را به اولویت در تلاش‌های ایشان برای ترغیب رشد در میان‌مدت و بلندمدت بدل کرده است. جمعیت ۲۵-۶ ساله شیلی به‌طور متوسط کمتر از ۱۰ سال تحصیلات در سال ۲۰۰۲ داشت که از متوسط تحصیلات در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (تقریباً ۱۲ سال) کمتر بود. علاوه بر این، کیفیت آموزش در شیلی بنا بر آزمون‌های استاندارد بین‌المللی PISA از متوسط استانداردهای کشورهای عضو OECD نیز کمتر است. حتی نرخ تحصیلات در سطح دانشگاه در کشور شیلی از متوسط کشورهای عضو OECD کمتر است. درآمد ناخالص و نابرابری‌های سرزمینی ارتباط تنگاتنگی با نابرابری در

دسترسی به آموزش دارد. افرادی که سطح درآمدی بالاتری دارند، در قیاس با دیگران نزدیک به پنج سال تحصیلات بیشتری دارند. به‌طور هم‌زمان، آزمون‌های استاندارد شده عملکرد آموزشی (نتایج آزمون SIMCE برای آموزش ابتدایی و متوسطه) نشان می‌دهد دانش‌آموزان از خانواده‌های فقیرتر عملکردی ضعیف‌تری نسبت به دانش‌آموزانی دارند که از خانواده‌های با سطح درآمدی بالاتر هستند. نزدیک به ۷۰ درصد دانش‌آموزان فقیر در مدارس شهرداری ثبت‌نام کرده و ظرفیت شهرداری‌ها را برای فراهم‌کردن آموزش ابتدایی و راهنمایی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین وظایف محول شده به این نهاد، به چالش می‌کشند. علاوه بر این، دانش‌آموزان واجد شرایط از خانواده‌هایی با سطح درآمد کم و متوسط که می‌توانند در دانشگاه عملکرد موفقیت‌آمیزی داشته باشند، به دلیل موانع مالی برای ورود با دسترسی محدود به سطوح بالاتر تحصیلی روبرو خواهند شد.

مأخذ: OECD Territorial Review of Chile (2009)

قابلیت جابه‌جایی دارند یا خیر. طرح‌های اقتصادی نشان می‌دهد نیروی کار نسبت به تفاوت‌های درآمدی در نواحی متفاوت واکنش مختلفی نشان می‌دهد. در ایالات متحده، به‌طور سنتی مصداق انعطاف‌پذیری بالای نیروی کار آن است که جابه‌جایی نیروی کار به‌طور مثبتی با نرخ بی‌کاری در ارتباط است و این به آن معناست که نیروی کار آمریکایی به فرصت‌های شغلی با جابه‌جایی واکنش نشان می‌دهد؛ اگرچه جابه‌جایی در اینجا نیز به‌راحتی صورت نگرفته و با دشواری همراه است، اما در اغلب کشورها جابه‌جایی نیروی کار نسبتاً پایین بوده و این حاکی از تطبیق بسیار ناقص با تغییرات در بازار کار است.

مناقشه اقتصادی درباره دستیابی به مزایای بهره‌وری برای سامانه اقتصادی از طریق تقسیم مجدد افرادی که بهره‌وری نهایی آنها بالاتر از حد متوسط است، همچنان در چین کاربرد دارد. شهرنشینی پرشتاب در ۲۰ سال آینده به آزادسازی میزان درخور توجهی نیروی کار از بخش کشاورزی و حوزه‌های روستایی به شهرهای چینی منجر خواهد شد. این دگرگونی و افول اشتغال در حوزه کشاورزی، تأثیرات چشمگیری بر اقتصادهای شهری خواهد داشت. با توجه به تفاوت در بهره‌وری نهایی نیروی کار در بخش‌ها و مناطق مختلف و پیوندهای قوی مهاجران با جوامع مبدأشان (از طریق پرداخت پول به ایشان یا بازگشت مهاجران به خانه برای تعطیلات اصلی)، سطوح بالاتر جابه‌جایی نیروی کار می‌تواند به ارتقای برابری نیز بینجامد. با این حال، شهرهای چینی با رشد پرشتاب تنها زمانی شاهد بهره‌وری فزاینده نیروی کار به‌اشتراک گذاشته خواهد بود که تازه‌واردان با موفقیت در اقتصاد شهری ادغام شده و فرصت‌هایی به ایشان داده شود تا بتوانند حرفه خود را انتخاب کرده و از نردبان اجتماعی بالا بروند. بازار کار شهری در چین همچنان در همه بخش‌ها متکثر بوده و بقایای سیستم هوکو، مانعی بر جابه‌جایی اجتماعی مهاجران از حوزه‌های روستایی است. در حالی که افزایش سریع نیروی کار ممکن است دستمزدها را در برخی از بخش‌های به‌سرعت رشدیافته، به‌ویژه ساخت‌وساز، کاهش دهد، جداسازی مهاجران در نقاط مشخص و محدودی از بازار کار نیز باعث کاهش مزایای پویای ناشی از نیروی کار متنوع و رو به رشد خواهد شد. در سال‌های اخیر، تغییری در سیاست‌گذاری بازار از مبنای ملی به رویکردهای فعال و حوزه‌مبنا صورت گرفته است. این اصلاحات مسئولیت‌های اقتصادی و اجتماعی مقامات دولتی را افزایش

داده و آزادی عمل بیشتری برای مدیران خدمات اشتغال عمومی در سطح محلی و در حوزه طراحی و اجرای برنامه‌ها به ارمغان آورده است. این سطح محلی، نقش بسیار مهمی در یافتن مهارت‌ها و چالش‌های موجود در مسیر بهره‌وری بر عهده دارد. علاوه بر این، در سطح مزبور می‌توان بر تعداد محدودی از بخش‌ها و خوشه‌های صنعتی در یک محیط اقتصادی همگن نیز متمرکز شد. طرح‌های بازار کار منطقه‌ای یا حوزه‌محور، می‌توانند به اولویت‌بندی و هدف‌گذاری دقیق‌تر حوزه‌هایی منجر شوند که نیاز مبرمی به یافتن نیروی کار دارند. علاوه بر این، به لحاظ تقاضا، تنها در سطح محلی است که کارفرمایان می‌توانند نیازهای مشترک را تعیین کنند یا مقامات متولی بازار کار تنها در سطح محلی می‌توانند با شاغلان و توسعه‌دهندگان اقتصادی ارتباط مستقیم داشته باشند و در عین حال موضوعات اجتماعی محلی و وضعیت گروه‌های مختلف آسیب‌پذیر را دنبال کنند. یک نمونه از این تغییر به سمت سیاست‌گذاری فضایی بر نیروی کار، گلاسگو است که یک پهنه اشتغال و تیمی عملیاتی برای اشتغال بسط داده که در آن طرح‌های پایلوت مسیر کارایی و فعالیت در محلات اجرائی شده‌اند.^۱ این طرح‌ها می‌توانند به‌مثابه گام‌هایی مثبت باشند؛ چراکه این قبیل اقدامات با ارائه مشاوره شخصی و کمک به افراد، ایشان را به مؤثرترین شیوه ممکن برای رسیدن به سیاست‌های ملی استاندارد شده آماده می‌کند.

در خلال چند دهه گذشته، دولت‌های ملی در بسیاری از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، سیستم‌های توسعه نیروی کار و برنامه‌های توسعه اقتصادی خود را ساختاردهی مجدد کرده‌اند تا بیش‌ازپیش در برابر نیروی کار و کسب‌وکار محلی پاسخ‌گو باشند. ایالات متحده از طریق یک مشارکت قوی میان فدرال - ایالت - سطح محلی موفق شده خدمات توسعه نیروی کار را فراهم آورد. آژانس‌های توسعه منطقه‌ای بریتانیا نیز نمونه‌ای دیگر از سیاست‌های توسعه نیروی کار ادغام‌شده‌اند که به مقامات محلی انعطاف‌پذیری لازم را برای استفاده از منابع‌شان می‌دهند. به‌عنوان مثال، جاب‌سنتر پلاس^۲ از طریق توافق‌نامه‌های حوزه محلی در ارتباط تنگاتنگ با شرکای محلی فعالیت داشته و به‌مثابه موتور محرکه تحقق سیاست‌گذاری بازار کار عمل می‌کند. در ایتالیا، منطقه ونتو در مجموعه‌ای از پروژه‌های آموزشی درگیر شده که کارایی بازار کار در منطقه شهر ونیز را ارتقا می‌بخشد (OECD Teritorial Review of Venice, 2010). این نهاد گرایش‌های موجود

۱- برای دیدن اطلاعات در خصوص گلاسگو و سایر شهرهای بریتانیا مراجعه شود به: <http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/index.html>

شدید و جدی نیروی کار مواجه هستند. دو نوع عمده سیاست‌گذاری در سطح شهر برای فائق آمدن بر این معضل طرح شده که عبارت‌اند از: الف) سیاست‌هایی در راستای ارتقای مشارکت نیروی کار و به‌ویژه هدف قراردادن زنان و گروه‌های با مشارکت پایین، یا تلاش برای جذب مجدد افراد مسن‌تر در بازار کار؛ ب) استخدام‌های بین‌المللی. (ساکنان

در بازار کار را بررسی، سیستم اطلاعات اشتغال و تنور را اداره کرده و روی پروژه‌های نوآورانه در زمینه بازار رو به رشد جامعه محلی فعالیت دارد. اولین سیستم ملی و آنلاین نیروی کار با عنوان اکسچنج جاب و نتو^۱ نیز برای ارتقای پروژه‌های اشتغال در این منطقه راه‌اندازی شد. تعدادی از شهرها در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی با کمبود

نظیر خدمات شخصی، مدیریت دولتی و خدمات درمانی و اجتماعی متمرکز شده است. این خوشه‌های منطقه‌ای حاصل توانایی آنها در تولید محصولات و خدمات دارای ارزش افزوده بوده و با هم‌دیگر یک مرکز نوآوری در اقتصاد متنوع کلان‌شهری را خلق کرده است. اولین گام در پاییز سال ۲۰۰۳ برداشته شد و در اواخر سال ۲۰۰۴ به اتمام رسید.

دومین و سومین گام نیز شامل بسط یک طرح عملیاتی بر هر خوشه و تدوین یک راهبرد منطقه‌ای نوآورانه بود که به صورت هم‌زمان انجام گرفت. نقطه عزیمت در نمونه مونترال، استفاده از راهبردی بود که با دیدگاه کلان‌شهری، از مخاطرات افزایش تنش‌ها بین شهرداری‌های کوچک‌تر در این منطقه و بزرگترین شهرداری مونترال جلوگیری کند (OECD ۲۰۰۴). اصل دوم از راهبرد خوشه‌ای، شناسایی مشکلات تکراری بین مؤسسات و افزایش کارایی آنها با تکیه بر مجموعه‌ای از اولویت‌هایی بود که درباره آنها توافق کرده بودند. طرح خوشه‌ای انجمن کلان‌شهری مونترال، در پی تضمین آن بود که جامعه به‌طور کامل به عملیاتی‌کردن این اقدامات متعهد است. این انجمن با طرح توسعه خوشه‌ای از رویکردی از پایین به بالا استفاده کرد که از شرکت‌های درگیر در توسعه و شرکای نهادی ایشان تشکیل می‌شد. علاوه بر این، انجمن کلان‌شهری مونترال برای ایجاد سرمایه رقابتی خوشه‌ها، تصمیم گرفت به یک سازمان اختیاری تفویض کند که بر اساس آن بتوان از دینامیک‌های نوآوری برای همه شرکت‌ها، فارغ از فرآیند آنها در یکی از خوشه‌های اعلام‌شده، حمایت کرد و عملکرد مبتنی بر نوآوری در تمام منطقه را به این واسطه ارتقا داد. انجمن کلان‌شهری مونترال در هماهنگی برنامه توسعه خوشه پیشنهاد داد به هر خوشه یک دبیرخانه تخصصی داده شود که به «فعال‌کردن خوشه، حفظ چشم‌انداز مشترک، استفاده مطلوب از سرمایه رقابتی، نظارت بر برنامه راهبردی و حصول اطمینان از درجریان بودن فرایندهای مربوطه و کمک به ارتقای رشد اقتصادی حوزه کلان‌شهری» اشتغال داشته باشد (Metropolitan Community of Montreal, 2005). این دبیرخانه تخصصی لازم را برای پژوهش و شبکه، بسط خوشه‌ها، فناوری و نوآوری، آموزش، همکاری تجاری و اقدامات سیاست‌گذارانه فراهم می‌کند. علاوه بر این، انجمن کلان‌شهری مونترال، تصمیم گرفت:

یک سیستم اطلاعاتی یکپارچه (ITIS) پی‌ریزی کند تا گردش سریع اطلاعات را بین شرکای خوشه‌ای تسهیل کند

مصدوق رقابت کلان‌شهری^۲ از طریق تأمین مالی شهرداری، دولت‌های استانی و فدرالی و بخش خصوصی را راه‌اندازی کند که در وهله اول به پروژه‌های با ارزش افزوده که محرک توسعه خوشه‌ها هستند، تعلق می‌گرفت.

انجمن کلان‌شهری مونترال، دولت کبک، دولت کانادا و بخش خصوصی در مجموع سالانه شش میلیون دلار کانادا را به تأمین هزینه‌های ایجاد طرح‌های خوشه‌ای صنعتی و نیز پروژه‌های با ارزش افزوده برای رقابتی‌ترکردن این خوشه‌ها تخصیص می‌دهند و به این طریق، به رقابتی‌کردن منطقه کلان‌شهری در مقیاس بین‌المللی اقدام می‌کنند. راهبرد خوشه‌ای با حمایت گسترده و مشاوره کمیسیون توسعه اقتصادی^۳ انجمن کلان‌شهری مونترال (متشکل از شهرداران و اعضای شورای شهر)، کمیته فنی^۴ (مدیران اجرایی شرکت‌های توسعه اقتصادی منطقه)، مقامات منتخب هیئت‌مدیره انجمن کلان‌شهری مونترال و کمیته اجرایی و نمایندگان تمام شهرداری‌های انجمن کلان‌شهری مونترال و مردم بسط یافته است.

مأخذ: OECD Territorial review of Montreal (2005) and OECD Territorial review of Japan (2005).

کادر شماره ۱۴: مصادیقی از رویکردها و تمرکزهای مختلف خوشه‌ای در کلان‌شهرها

انجمن TAMA (حوزه کلان‌شهری پیشرفته از نظر فناوری)^۲ در توکیو؛ TAMA، انجمنی است که بودجه آن از سوی وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت (METI)^۳ (و به‌ویژه از طریق اداره منطقه‌ای کانتو)^۴ تأمین می‌شود. این انجمن بر تجدید حیات و توسعه صنایع واقع در بخش‌های غربی کلان‌شهر توکیو، و ایجاد فناوری‌ها، محصولات و کسب‌وکارهای جدید در این حوزه تمرکز کرده است. بین سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۸ انجمن TAMA به‌منظور پیوندزدن نزدیک به ۲۰۰ شرکت و تعداد زیادی از دیگر کنشگران به یکدیگر ایجاد شد که در طیفی از فعالیت‌های مشترک برای تأمین دسترسی شرکت‌های کوچک و بزرگ به فناوری‌های جدید، اطلاعات بازار، تسهیلات توسعه محصولات، اطلاعات صادرات و... فعالیت داشتند. بنیان‌گذاران صنعتی و دولتی در پی‌ریزی TAMA با در نظر داشتن شرایط و پتانسیل‌های محلی به مدل‌های جهانی نظیر طرح واشنگتن بزرگتر^۵ (یک مؤسسه توسعه منطقه‌ای متشکل از بخش‌های دولتی و خصوصی در واشنگتن دی‌سی و بخش‌هایی از ویرجینیا و مریلند) ارجاع داشتند. منطقه TAMA که بیش از سه منطقه و ۷۴ حوزه شهرداری را در برمی‌گرفت، بیش از ۳۰۰ هزار کسب‌وکار کوچک و در حدود ۴۰ دانشگاه را در خود جای داده بود. از این بین، در حدود ۳۰۰ شرکت و ۳۴ دانشگاه عضو این انجمن بودند. این انجمن تعامل صنعت را ارتقا داده و از طریق پروژه‌های تبادل و پژوهش و توسعه مشترک و با هدف بزرگ‌تر ایجاد تشریک مساعی که به تقویت توسعه فناوری‌های جدید و تجاری‌سازی منجر می‌شود، در پی تقویت پیوندهای سنتی و ضعیف دانشگاه-صنعت است. TAMA یک دفتر صدور مجوز فناوری^۶ نیز برای کمک به ثبت اختراع، صدور مجوز و تجاری‌سازی تحقیق و توسعه تأسیس کرده است. منطقه TAMA دارای نقاط قوت درخورد توجهی در مکاترونیک، ابزار و سیستم‌های کنترل است. طبق گزارش بنیان‌گذاران TAMA، ایشان در افزایش دغدغه‌های سیاست‌گذاران درباره شرکت‌ها در این بخش‌ها، تحریک پیوندهای دانشگاه-صنعت (این مورد بسیار مهم است؛ زیرا بسیاری از دانشگاه‌های منطقه‌ای کوچک بوده و در انتقال فناوری تجربه چندانی ندارند) و ایجاد قطبی واحد در منطقه‌های دیگر، عملکرد موفقیت‌آمیزی داشته‌اند.

راهبرد توسعه خوشه‌ای در منطقه کلان‌شهری مونترال؛ توسعه اقتصادی منطقه کلان‌شهری مونترال، به‌ویژه بازسازی آن در دهه ۹۰، مبتنی بر تخصص قوی آن در برخی خوشه‌ها صورت گرفته است. انجمن کلان‌شهری مونترال ۲۰۰۵ (CMM)^۷ - به‌عنوان بدنه برنامه‌ریز منطقه‌ای که ۸۲ شهرداری را تحت پوشش قرار می‌دهد، معادل در برگیرفتن یک حوزه جغرافیایی عملکردی از منطقه کلان‌شهری است که در قبال برنامه‌ریزی و تأمین منابع مالی توسعه اقتصادی، حمل‌ونقل و مسکن آن مسئولیت دارد در اولین گام در توسعه راهبردهای خوشه‌ای خود، اقتصاد کلان‌شهر را ارزیابی و ۱۵ خوشه را بر اساس میزان توسعه و پیوندهایشان شناسایی کرد (Montreal Metropolitan Community ۲۰۰۵). این خوشه‌ها در چهار دسته قرار می‌گیرند:

خوشه‌های رقابتی (هوافضا، علوم زیستی، فناوری اطلاعات، منسوجات و لباس)

خوشه‌های رویت‌پذیر (فرهنگ، گردشگری و خدمات)

خوشه‌های فناوری در حال ظهور (فناوری نانو، مواد پیشرفته و فناوری‌های زیست‌محیطی) خوشه‌های تولیدی (انرژی، مواد غذایی زیستی، پتروشیمی و پلاستیک و کاغذ و محصولات چوب).

این خوشه‌ها تأمین یک‌میلیون و ۲۸۰ هزار شغل (۷۹ درصد کل مشاغل در این حوزه) در سال ۲۰۰۱ را بر عهده داشته است (Montreal Metropolitan Community ۲۰۰۵). باقی مشاغل در این منطقه عمدتاً بر صنایع خدمات محلی

1 Exchange Job Veneto

2 Technology Advanced Metropolitan Area Association

3 Ministry of Economy, Trade and Industry

4 Kanto Regional Bureau

5 Greater Washington

6 Technology Licensing Office

7 Montreal Metropolitan Community (CMM)

8 Integrated Transactional Information System

9 Metropolitan Competitiveness Fund

10 Economic Development Commission

11 Technical Committee

جدول شماره ۶: مصادیق سیاست‌گذاری‌های خوشه‌ای صنعتی در مناطق کلان‌شهری

منطقه کلان‌شهری	عنوان برند راهبردهای خوشه‌ای	خوشه‌های هدف
مناطق معمول		
بوستون	۲۰۰۴ راهبردی توسعه اقتصادی منسجم از سوی شورای برنامه‌ریزی کلان‌شهر بوستون	ایجاد دانش، فناوری اطلاعات، خدمات مالی، درمانی، تولید سستی
موترال	ترسیم آینده بین‌المللی ما: ساخت یک جامعه رقابتی، جذاب، مستقل و مسئول (راهبرد کلی کلان‌شهر)	خوشه‌های رقابتی (هوافضا، علوم زیستی، فناوری اطلاعات، منسوجات و لباس)؛ خوشه‌های رویت‌پذیر (فرهنگ، گردشگری و خدمات)؛ خوشه‌های فناوری در حال ظهور (فناوری نانو، مواد پیشرفته و فناوری‌های زیست‌محیطی) و خوشه‌های تولیدی (انرژی، مواد غذایی زیستی، پتروشیمی و پلاستیک و کاغذ و محصولات چوب).
مونخ	برنامه‌های سیاست‌گذاری خوشه‌ای با ساختار منعطف از جمله BioM (۱۹۹۷) و باواریای وابسته به نرم‌افزار (۱۹۹۸)	مهندسی مکانیک/خودرو، فناوری اطلاعات و ارتباطات، مالی/بیمه، پزشکی، بیوتکنولوژی و هوافضا
شهرهای پایتخت		
اوتاوا	نوآوری اوتاوای	گردشگری، مخابرات، میکروالکترونیک، خدمات حرفه‌ای، علوم زیستی، نرم‌افزار، ارتباطات و فتونیک
سنول	سنول شهر رسانه دیجیتال	منابع رسانه دیجیتال و صنایع وابسته نظیر نرم‌افزار و خدمات مرتبط با فناوری اطلاعات، صنایع فناوری اطلاعات، مراکز پژوهش و توسعه مرتبط با رسانه و فناوری‌های سرگرم‌کننده، و صنایع توزیع و مصرف محتوای دیجیتال
استکهلم	متنوع، شامل استکهلم منطقه زیستی (۲۰۰۳) و پارک علم کیستا (۲۰۰۰)	فناوری زیستی (علوم زیستی)، فناوری اطلاعات و ارتباطات و فناوری زیست‌محیطی
توکیو	پروژه تجدید حیات صنعتی منطقه‌ای (برای حوزه کلان‌شهری شمال توکیو)، تقویت	حمل‌ونقل و ماشین‌های الکتریکی، بیوتکنولوژی و فناوری اطلاعات، Bioventures و انجمن فناوری اطلاعات از سوی Meti-Kanto
مراکز فناوری جدیدتر		
سن‌دیه‌گو	راهبردی توسعه جامعه محلی و اقتصاد (۲۰۰۴-۲۰۰۲)	مخابرات، علوم زیستی، نرم‌افزار، تولید الکترونیک، خدمات مالی و تجاری و تولیدات دفاعی و فضایی
فینیکس	نقطه عطف: گزینه‌های جدید برای آینده با شورای اقتصادی فینیکس بزرگتر (GPEC) ^۱	هوافضا و هوانوردی، فناوری، صنایع زیستی، نرم‌افزار و خدمات مالی و تجاری پیشرفته
شهرهای درونی		
میلواکی، مینه‌سوتا، ایالات متحده	طرحی برای یک میلواکی رقابتی (ICM) ^۲	تولید، مراکز خدمات تجاری، ساخت و توسعه، خدمات مربوط به حوزه سلامت و شناسایی دو موضع زیست‌محیطی تجاری دیگر: توسعه نیروی کار و کارآفرینی
لوئیس‌ویل، کنتاکی، ایالات متحده	پروژه راهبرد و ارزیابی رقابت لوئیس‌ویل شرقی («پروژه راهبرد»)	خوشه خودرو، خوشه حمل‌ونقل و تدارکات و علوم زیستی (پژوهش زیست‌پزشکی و مراقبت‌های بهداشتی)
نیوارک، نیوجرسی، ایالات متحده	فرمت نیوارک: مشاغل و توسعه جامعه محلی برای قرن بیست‌ویکم (فرمت نیوارک)	آموزش و تولید دانش، سرگرمی، هنر و خرده‌فروشی، حمل‌ونقل خدمات بهداشتی، تدارکات و موتناژ سبک
ریدینگ، پنسیلوانیا، ایالات متحده	طرح برای یک ریدینگ رقابتی بزرگتر (ICGR) ^۳	سرگرمی، گردشگری و هتل‌داری، غذا و خدمات حرفه‌ای و مشارکت و موضوعات میان‌بخشی: نوآوری در تولید، توسعه اقتصادی مشارکتی و کارآفرینی در شهر مرکزی
بریتانیا	راهبردهای رشد شهر (CGS) ^۴ حوزه‌های پایلوت شامل سنت‌هلنز، ناتینگهام، پلایموت و چهار حوزه در لندن	خوشه‌های مختلف شناسایی‌شده: به‌عنوان مثال، خوشه‌های اولویت‌دار در پلایموت شامل مهندسی پیشرفته، درمان و سلامت، و گردشگری و فراغت
Montreal Metropolitan Community, (2002) City of San Diego, (2002) City of Ottawa, (1997) Biotech Region Munich 2005f), Metropolitan Area Planning) 2006d), OECD OECD, (2002) Greater Phoenix Economic Council, (2003) as well as other local development strategy reports, (2004) Newark Alliance, (2003) Inoue, H, (2004) Council		

1 Greater Phoenix Economic Council

2 The Initiative for a Competitive Milwaukee

3 Greater Phoenix Economic Council

4 The Initiative for a Competitive Milwaukee



سراسر کشور کیفیت کاهش یافته و هزینه‌ها افزایش می‌یابند. در واقع، در صورتی که اهداف سیاست‌گذارانه در راستای دستیابی برابر به آموزش تدوین نشوند، این سیستم در تکرار آموزش با کیفیت در همه نقاط با دشواری مواجه خواهد شد. علاوه بر این، ممکن است یک سیستم مبتنی بر برابری با این خطر مواجه شود که ارتقای سرمایه انسانی در نواحی محروم صرفاً به فرار مغزها به نقاط بهتر منجر شود؛ در مقابل، نتیجه یک رویکرد نظام‌گرا نسبت به نخبه‌ها مستقیماً با مناطق مرکزی پیوند می‌خورد. یک راهکار محتمل برای این مشکل، علاوه بر تنظیم سیستمی که هم‌زمان مبتنی بر برابری و ارائه آموزش با کیفیت باشد، توجه کردن به جمعیتی است که به‌شدت به زادگاه و مبدأ خود حس تعلق دارند. فراگیران بالغ معمولاً پیوندهای خاصی با محل زندگی خود داشته و در نتیجه در قیاس با دانش‌آموزان جوان کمتر در پی نقل مکان هستند. بنابراین، ارتقای مهارت‌های ایشان تأثیر مستقیم‌تری بر عملکرد اقتصادی یک ناحیه خواهد داشت. برنامه‌ها باید به حدی منعطف باشند که مانند کنوانسیون‌های فرانسوی CIFRE یا مشارکت انتقال دانش بریتانیا،^{۱۵} آموزش ضمن خدمت فراگیری را از طریق اینترنت و چارچوب‌های آموزش غیر حضوری تحریک کرده و پاسخ‌گوی فراگیران غیر سنتی، افرادی که به‌طور هم‌زمان کار و مطالعه می‌کنند و سایر نیازهای شاغلان باشد. پرسش کلیدی برای نواحی شهری، یافتن سیاست‌هایی است که با وجود رقابت شدید برای نیروی کار خواهان تخصص و نقل مکان موفق به ترغیب، حفظ و جذب سرمایه انسانی شود. با این حال، سرریز امکانات از یک ناحیه به دیگری ناگزیر باعث کاهش اثرات مستقیم سرمایه‌گذاری آموزشی یا اشتغال‌زایی در یک منطقه می‌شود؛ این سرریزها می‌تواند نسبتاً در خور توجه بوده و در جایی که مناطق مرکزی را هدف قرار داده‌اند، گاهی با کاهش تمرکز یا پخش فعالیت‌های اقتصادی برخلاف سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته، عمل کنند.

بُعد محیط کسب‌وکار

در صورتی که محیط کسب‌وکار منطقه‌ای پویا و مبتنی بر نوآوری نباشد، مزایای اقتصادی ناشی از زیرساخت و سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته بر منابع انسانی کمتر، هم‌زمان در نواحی هدف جمع می‌شوند. زیرساخت موجب بسط سرریزها (اثرات جانبی) شده و افراد آموزش‌دیده به نقاطی که کسب‌وکارهای پویاتری دارند، نقل مکان می‌کنند. در نتیجه، این بُعد برای یک سیاست منطقه‌ای تأثیرگذار حائز اهمیت بسزایی است. سیاست‌گذاری منطقه‌ای در گذشته اغلب بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تأمین امکانات یارانه‌ای برای سرمایه‌گذاران یا شرکت‌های جدید متمرکز بود. به‌تازگی این تمرکز بر رقابتی‌تر کردن شرکت‌های داخلی انتقال یافته و این تغییر به افزایش تمایل برای سیاست‌گذاری‌های خوشه‌ای و استفاده از ابزارهای مشابه برای ایجاد همکاری و تبادل میان شرکت‌ها، به‌ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط منجر شده است. در حال حاضر و به‌ویژه با ظهور سیاست‌گذاری‌های مبتنی بر نوآوری منطقه‌ای، این تمرکز به نوآوری انتقال یافته است.

اگرچه سیاست‌گذاری‌ها و پژوهش‌ها به تمرکز بر نوآوری در قطب پژوهش و داستان‌های موفقیت‌آمیز آنها گرایش دارند، تمایل فزاینده‌ای به ارتقای نوآوری در حوزه‌هایی که حتی مراکز هسته‌ای پژوهش و توسعه نیستند نیز دیده می‌شود. فنلاند یک سیاست شهری مشخص برای

فاقد اشتغال^{۱۶} یک منبع پنهان مهارت هستند که برخی از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در حال تلاش برای مهار آن هستند. در منچستر، راهبرد شهری^{۱۷} جدید، ۹۳ محله در شهر را که فعالیت اقتصادی پایین‌تری دارند، هدف قرار داده تا استفاده از ساکنان فاقد شغل و دسترسی به خدمات آموزشی و مهارتی را افزایش دهد. طرح شهرهای باز^{۱۸} با مشارکت شهرهای مادرید، بیلباو، کاردیف، بلفاست و دوبلین در صدد است به شهرها در شناسایی عوامل هویتی‌ای که می‌توانند جاذب مهاجران بامهارت و بین‌المللی باشند، کمک کند (OECD, Designing Local Skills Strategies, 2009). شهر مالمو در جذب جمعیت خارجی از طریق برخی سرمایه‌گذاری‌ها در زیرساخت‌های کالبدی (پلی که شهر را به کپنهاگ اتصال داده، یک سیستم زیرزمینی و توسعه‌های مسکونی گران‌قیمت) و دانش‌بنیان (یک دانشگاه) عملکرد موفقیت‌آمیزی داشته است (OECD, Designing Local Skills Strategies, 2009). جالب توجه است که برخی شهرهای روبه‌رشد چین نیز در حال بسط سیاست‌هایی برای جذب و حفظ نیروی کار آموزش‌دیده‌اند. به‌عنوان مثال، شهرداری شانگهای در سال ۲۰۰۴ یک «چارچوب عملیاتی برای تحقق راهبرد استعداد‌های درخشان شانگهای»^{۱۹} راه‌اندازی کرد. این چارچوب عملیاتی جدید برای سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۰، ۱۰ اولویت تعریف کرد که شامل گسترش ثبت‌نام‌های دارندگان مدرک دانشگاهی و حفظ نیروهای کار محلی و مهاجر متخصص بود. برخی طرح‌ها و ابزارهای سیاست‌گذارانه و تنظیمات سازمانی جدید، در راستای اجرای این راهبرد طراحی و مدیریت می‌شدند. تا سال ۲۰۰۶ شانگهای ۴۹ قانون محلی در حوزه ارتقای طرح‌های توسعه مهارت‌محور مصوب کرد. از دیگر کاربردهای سیاست‌گذاری عمده آن است که سرمایه‌گذاری بر منابع انسانی، عنصری کلیدی در دستیابی به سرمایه‌گذاری دولتی در توسعه منطقه‌ای است. این مسئله تا مدت‌ها به بهانه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های کالبدی (سخت) در سیاست‌گذاری‌های منطقه‌ای مغفول واقع شده بود. در حال حاضر، این وضعیت تغییری اساسی کرده، به نحوی که توسعه سرمایه انسانی به عنصر هسته‌ای راهبردهای منطقه‌ای تبدیل شده است. برای مثال، کمک‌هزینه‌های ساختاری اتحادیه اروپا در مجارستان در راستای اهداف راهبردی لیسبون برای ارتقای سرمایه انسانی به کار بسته شده (دستیابی به آموزش و کیفیت آموزش) و این مهم از طریق برنامه عملیاتی سرمایه انسانی^{۲۰} که ۱۴ درصد بودجه مزبور را به خود تخصیص داده، حاصل شده است (OECD Territorial Review of Poland, 2008).

به‌طور مشابه، اتحادیه اروپا چارچوب مرجع راهبردی ملی در پرتغال را مصوب کرد؛ چارچوبی که به این کشور اجازه می‌دهد نزدیک به ۳۰ درصد کمک‌هزینه‌های ساختاری اتحادیه اروپا را به توسعه سرمایه انسانی تخصیص دهد (OECD, Territorial Review of Portugal, 2008). شیلی نیز از دیگر کشورهایی است که دسترسی عموم به آموزش با کیفیت را به اولیوی ملی بدل کرده است که این شامل تلاش برای تضمین ارتقای امکانات آموزشی از سوی شهرداری‌ها با منابع مالی محدود نیز می‌شود (کادر شماره ۱۳).

با این حال، اغلب بعد توسعه منطقه‌ای از آموزش‌وپرورش باید پاسخ‌گوی این دغدغه باشد که معمولاً با تأمین گسترده و پراکنده در

1 City Strategy

2 Open City Initiative

3 Action Framework for Implementing Shanghai Talent Strategy

4 Human Capital Operational Programme

5 British Knowledge Transfer Partnership



تقویت نوآوری و رشد هشت شهر - منطقه بزرگ خود (به جز هلسینکی) تدارک دیده که در ابتدا و سال ۱۹۹۴، برنامه مرکز تخصص (CoE)^۱ نامیده شده و در سال ۲۰۰۱ به برنامه‌های مراکز منطقه‌ای (RCP)^۲ تغییر نام داد. این سیاست در سطح منطقه‌ای و با هدف توسعه توازن یافته سرزمین تدوین شده است و در عین حال، قائل به میزان مشخصی از تمرکز برای رسیدن به حداقل هاست که این شامل یک هدف اصلی برای تخصیص کمک‌هزینه‌های همکاری‌های بیشتر (و در نتیجه ادغام اقتصادی بیشتر) میان یک شهر مرکزی و پهنه‌های پیرامونی است (OECD Territorial Review of Finland, 2005).

نوآوری از طریق سیاست‌گذاری خوشه‌ای همچنان یک پاسخ رایج است؛ با وجود میزان مشخصی از «فرسودگی جمعی» در حوزه‌های علمی و سیاست‌گذارانه، برنامه‌های ملی همچنان از یک مدل خوشه‌ای برای تداوم معرفی خود و بعضاً برجسته‌شدن در دستور کار سیاست‌گذاری، استفاده می‌کنند. مفهوم خوشه‌ها از طیف گسترده‌ای از زمینه‌های جدید گرفته و تجدیدنظر شده است و اغلب به‌مثابه پلی میان سیاست‌گذاری منطقه‌ای و علم و فناوری ملی یا سیاست‌گذاری مبتنی بر نوآوری است (OECD competitive Cities in the Global Economy, 2006).

سیاست‌گذاری‌های ترغیب خوشه‌ها در دهه گذشته و با تجلی‌های مختلف از سیاست‌گذاری ترغیب ایجاد شبکه‌های کسب‌وکارهای کوچک با منابع اندک، بدون تمرکز بر بخشی خاص انجام شده تا برنامه‌های پیچیده و بزرگ‌مقیاس از اقدامات مبتنی بر همکاری که در یک صنعت مشخص و منسجم به لحاظ جغرافیایی متمرکز است، توسعه در خور توجهی بیاید. مصادیق بی‌شماری از سیاست‌گذاری عمومی با هدف تقویت خوشه‌ها و سطوح مختلف موفقیت در این حوزه وجود دارد. جدول شماره ۶ برخی از نمونه‌هایی را که در انواع مختلف مناطق کلان‌شهری و برخی حوزه‌های شهری کوچک‌تر صورت گرفته، فهرست کرده است. این راهبردهای خوشه‌ای از نظر اولویت‌دهی به صنعت رقابتی، تمرکز و ابزارهای سیاست‌گذاری، از هم متمایز می‌شوند. این جدول نشان می‌دهد یک رویکرد صنعتی به‌عنوان ابزاری مؤثر در دست دولت‌های محلی (و در نمونه‌های سطح ملی بریتانیا) پذیرفته شده که گروه‌های صنعتی رقابتی را هدف قرار داده و آن را به شیوه‌ای برای ساخت و تقویت رقابت کلان‌شهرها بدل کرده است؛ هرچند سیاست‌های خوشه‌ای مشخص است و میزان تمرکز آنها می‌تواند متمایز باشد. به‌عنوان مثال، انجمن TAMA در توکیو با توجه به تمایزات (در نقاط قوت و ضعف) خوشه‌های کلان‌شهری، بر اهمیت تقویت رشد کسب‌وکارهای کوچک و متوسط و ساخت پیوندهای دانشگاه - صنعت تأکید کرده، در حالی که منطقه کلان‌شهر مونترال از رویکرد منسجم‌تری استفاده کرده که از شناسایی خوشه‌های صنعتی تا بسط برنامه‌های عملیاتی و تدوین یک راهبرد نوآورانه منطقه‌ای را دربر می‌گیرد (کادر شماره ۱۴).

سیاست‌گذاری‌های خوشه‌ای اغلب زمانی مؤثرتر واقع می‌شوند که با رویکرد کل‌نگر همراه شده و ابزارهای سیاست‌گذاری مختلف و متکثر را گرد هم آورند. این سیاست‌گذاری‌ها متمایز از سیاست‌گذاری‌های سنتی و بخشی یا منطقه‌ای (یا کلان‌شهری) که بر ساخت زیرساخت‌های کالبدی متمرکز می‌شوند، توجه ویژه‌ای به ساخت پیوندهای میان کنشگران محلی و بسط سرمایه اجتماعی دارند. رویکرد خوشه‌ای مستلزم تداوم بخشی به سیاست‌گذاری بین کنشگران محلی است؛ به‌ویژه تسهیل پیوندهای درون‌شرکتی و پیوندهای میان بخش‌های

خصوصی و مؤسسات پژوهشی با درگیر کردن کنشگران بسیاری همراه خواهد بود که از آن بین می‌توان به بخش‌های صنعتی مختلف، نهادهای آموزشی و پژوهشی و آژانس‌های توسعه اشاره کرد. هماهنگی و تداوم سیاست‌گذاری‌ها برای افزایش اثرگذاری رویکرد اتخاذشده ضروری است. این امر مشارکت‌های جدیدی میان دولت و کسب‌وکار و جوامع محلی با کسب‌وکارها و جوامعی ایجاد می‌کند که در ایجاد یک راهبرد و فرایند توسعه اقتصادی نقشی مستقیم بر عهده دارند (Stimson, Stough and Roberts 2002).

شناسایی وجوه برتری یا خوشه‌های صنعتی رقابتی، اولین گام پیش از طراحی و اجرایی کردن سیاست‌های خوشه‌ای است. مقامات دولتی تمایل به بسط خوشه‌ها حول صنایع دانش‌بنیان (شامل فناوری اطلاعات، ارتباطات، فناوری زیستی و... است) بدون وجود یک فرایند شناسایی خوشه‌های مشخص دارند (به این معنا که اندازه، ساختار و مزایای رقابتی خوشه‌ها را بررسی کنند) تا در آن سیاست‌گذاران در موقعیتی قرار گیرند که قادر به مشخص کردن خوشه‌های صنعتی بوده، پتانسیل‌ها و موانع آنها را بهتر درک کرده و بر این اساس، سیاست‌های مؤثر توسعه را تدوین و اجرایی کنند.

زمانی که خوشه‌های صنعتی شناسایی شدند، رویکردهای مطلوب توسعه خوشه‌ای باید با دربر گرفتن ویژگی‌های خوشه و کلان‌شهر به کار گرفته شود. منطق نهفته در این خوشه‌ها که پیش‌تر به آن پرداخته شد، نشان می‌دهد شناسایی مشخصات و ظرفیت‌های حوزه‌ها برای تعیین آنچه باعث ساخت و ارتقای رقابت‌پذیری آنها می‌شود، حائز اهمیت است. در حال حاضر، تلاش چشمگیری بر این حوزه در خوشه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات و پارک‌های علمی، فارغ از عوامل مزبور، در جریان است. شایان ذکر است هیچ سیاستی که «برای همه موفقیت‌ها مناسب باشد»، وجود ندارد و بر این اساس، اتخاذ رویکردها متناسب با شرایط به‌عنوان یک ضرورت مطرح است. تمایزات منطقه‌ای نه تنها به زمینه‌های اجتماعی - اقتصادی متفاوت ارجاع داده می‌شوند، بلکه به گونه‌های مختلف خوشه‌ها (تولید در مقابل خدمات، دانش در مقابل سرمایه، و...) نیز دلالت دارند. این تمایزات حین تدوین سیاست‌ها باید در نظر گرفته شوند. به طرز مشابهی، محدودیت‌هایی در به‌کارگیری درس‌آموزه‌های موفق (یا ابزارهای سیاست‌گذاری مشخص) از سایر مناطق نیز وجود دارد. در صورتی که بتوان این درس‌آموزه‌ها را به کار گرفت، باید تمایزات زمینه‌ای در آنها نیز لحاظ شود و این مسئله، به‌ویژه در سیاست‌گذاری‌های خوشه‌ای که در ساخت دارایی‌های وابسته به هم مصداق می‌یابند، شایان توجه بیشتری است.

سیاست‌های به‌کارگرفته‌شده در خوشه‌ها باید متناسب با گام‌های مختلف فرایند پیشبرد خوشه باشند. برای احیای خوشه‌های قدیمی، ارتقای خوشه‌های جدید، یا ترغیب و کمک به خوشه‌های نوپا، باید از سیاست‌های متفاوتی بهره برد. مشارکت‌ها یا شبکه‌ها برای حفظ اهمیت بخش‌های رو به افول و نیز کمک به شرکت‌ها برای مقابله با چالش‌ها یا تهدیدهای احتمالی در بازار ضروری هستند. به‌عنوان مثال، ناحیه کلان‌شهری سئول با تغییر تمرکز رقابت در صنایع پوشاک، از عوامل تولید و هزینه‌ها به تقویت طراحی و ساخت برندها با چالش‌هایی درباره پاسخ‌گو بودن به نیازهای بازار مواجه شد. مشارکت‌ها و شبکه‌ها بین شرکت‌های عضو می‌تواند آنها را به اشتراک‌گذاری منابع در دسترس به تخصص در زمینه کاری رهنمون کند. هرچند برای خوشه نوظهور محتوای دیجیتالی در این منطقه، پتانسیل رشد در پراکنش

کادر شماره ۱۵: یک مدل سه‌گانه هلسینکی با عملکرد مطلوب

شهر و دانشگاه هلسینکی ۱۵ سال است که همکاری خود را پیریزی کرده‌اند؛ ارتباطی که مهم‌ترین اجزای آن عبارت‌اند از: ارتقای بنگاه‌های کسب‌وکار مبتنی بر دانش با کمک یک مرکز رشد کسب‌وکار و پارک علمی مشترک، تأمین همکاری در برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی ترافیک در راستای توسعه دانشگاه‌ها و حمل‌ونقل و تدارکات بین دانشگاه‌ها، ایجاد مفهوم شهر دانشجویی برای افزایش جذابیت بین‌المللی شهر، ارتقای پژوهش شهری از طریق ایجاد شش (امروزه ۹) حوزه تخصصی در پژوهش شهری و همکاری با اتاق‌های فکری شهر درباره وضعیت شهر.

دانشگاه و شهر هلسینکی جدای از همکاری بین‌المللی، از بنیان‌گذاران اولیه مرکز تحقیقات منطقه هلسینکی^۱ نیز هستند؛ این مؤسسه دولتی - خصوصی بر اساس مدل سه‌گانه هلیکس پیریزی شده است؛ به این معنا که یک‌سوم سهام آن در مالکیت دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی محلی بوده، یک‌سوم در مالکیت شهر هلسینکی و شهرداری‌های اطراف و شورای منطقه‌ای اوسیمیا بوده و یک‌سوم نیز در مالکیت جامعه کسب‌وکار، تأمین‌کنندگان منابع مالی و شرکت‌های مبتنی بر پارک‌های علمی است.

نهاد یادشده، یک انجمن همکاری و بنیانی برای توسعه پروژه‌های مشترک فراهم آورده است و عمدتاً بر دو مأموریت عمده تمرکز دارد:

(۱) مدیریت فعالیت‌های مربوط به ساخت خوشه‌های منطقه‌ای در شش

بخش اقتصاد دانش‌بنیان، بسط برنامه‌ها و اقداماتی که اغلب هزینه‌های آنها را شهرها و مؤسسات نوآوری ملی تأمین می‌کنند. دانشگاه‌ها و پلی‌تکنیک‌ها در به‌اشتراک‌گذاری دانش کسب‌شده در پروژه‌ها نقش کاتالیست را بر عهده دارند. فعالیت‌های ساخت خوشه‌ها که از سوی آژانس فناوری ملی تأمین هزینه می‌شود، موجب افزایش تعامل میان کسب‌وکارهای کوچک و متوسط و مؤسسات آموزشی بالاتر شده است.

(۲) توسعه منطقه هلسینکی برای ایجاد یک سیستم اقتصادی نوآورانه در سطح جهانی یا یک ایدئوپلیس صورت گرفته است. تولد Yhdessä Huijulle (با هم به سوی قله) در اوایل سال ۲۰۰۵ صورت گرفت که یک راهبرد نوآوری مشترک تحت نظر مالکان مرکز تحقیقات منطقه هلسینکی بوده و ۲۶ پروژه توسعه مشترک از سوی دانشگاه‌ها، شهرها و جوامع کسب‌وکار را با محوریت چهار موضوع معرفی کرد:

افزایش تقاضای بین‌المللی در پژوهش و آموزش محلی

توسعه خوشه‌های قوی و ایجاد بسترهای آرمایشگاهی و آزمایشگاه‌هایی در مقیاس زندگی برای توسعه خدمات تولیدی

استفاده از نوآوری برای نوسازی خدمات رفاهی فراهم‌شده در شهرها و تحکیم نقش شهرها در تحقیق و توسعه

حمایت از رشد کسب‌وکارهای منتج از دانشگاه و بسط نسل دوم مفهوم پارک‌علمی.

مأخذ: OECD Territorial Review of Helsinki, 2003

این عوامل محرک کمک کرده و در نهایت به محقق کردن مزایای رقابتی منجر می‌شود. این موضوع حاکی از اهمیت ظرفیت حکمرانی و فرم‌های جدید و منعطف آن است.

وجود «کالاهای رقابتی جمعی و محلی» از نقاط قوت خوشه‌ها و سایر سیستم‌های تولیدی به صورت شبکه است که به رشد کسب‌وکار و کمک به رونق فعالیت‌های خوشه منجر می‌شود. کالاهای رقابتی جمعی و محلی شامل خدمات و کالاهای عمومی و محلی می‌شوند که شرکت‌ها برای بسط راهبردهای رقابتی خود تولید کرده‌اند، اما الزامی به کسب جایگاه خود در بازار ندارند. شرکت‌ها، به‌ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط، به محیطی وابسته هستند که در آن واقع شده‌اند؛ چراکه برای آنها انواع مختلف کالاها را فراهم می‌آورد. برخی از این کالاها، عمومی بوده (مانند زیرساخت‌های حمل‌ونقلی)، اما بسیاری از آنها منحصر به بخش هستند (به‌عنوان مثال، پیوندهای میان دیپارتمان‌های پژوهشی دانشگاه و صنایع مبتنی بر علوم). کالاهای رقابتی محلی الزاماً مانند خدمات عمومی یا محصولات حساب‌شده، بخشی از سیاست‌گذاری عمومی نیستند که برای دسترسی عموم تولید شوند، بلکه ممکن است از طریق انجمن‌های کسب‌وکار محلی تولید شده یا حتی به صورت غیررسمی و غیرمستقیم در جامعه کارگری فراهم شوند (مشابه آن، مورد دانش ضمنی که پیش‌تر به آن اشاره شد). با این حال، سیاست‌گذاران می‌توانند دامنه آنچه را باید در مناطق مختلف تولید شود، شناسایی کنند. این مسئله، به‌ویژه در بخش‌های دانش‌محور، در حوزه اقتصاد معاصر اهمیت می‌یابد؛ چراکه در آن منابع مهم و کالاهای رقابتی محلی به‌مثابه شبکه‌هایی هستند که کارآفرینان و افرادی را که در حوزه نوآوری در نهادهای آموزشی و پژوهشی یک منطقه فعال هستند، گرد هم می‌آورد.

شاید بیشترین فرم توسعه‌یافته بسط خوشه‌ای در کنار آموزش و پژوهش، شرکت‌ها و سایر آژانس‌های مرتبط ایده یک سیستم نوآوری منطقه‌ای (RIS)^۱ است؛ این مفهوم در اوایل دهه ۱۹۹۰ و در نظریه اقتصاد مطرح شد و تبیین‌کننده «تمرکز شرکت‌های وابسته

صنایع سنتی و محتوایی، فناوری‌های پیشرفته اطلاعاتی و شبکه‌هایی نهفته است که دنبال پیشبرد این خوشه هستند؛ بنابراین درباره اتخاذ فرم‌های مختلف محتمل در برخورد با خوشه‌ها و سیاست‌گذاری برای آنها تحت شرایط مختلف، احتیاج به انجام پژوهش‌های بیشتر است.

سیاست‌گذاری خوشه‌ای در صنعت باید با تنوعی از سیاست‌گذاری برای دستیابی به رشد صنعتی متوازن صورت گیرد. مقوله تنوع در مقابل تخصصی‌بودن همواره در زمینه توسعه شهری محل مناقشه بوده و رایج‌بودن خوشه‌بندی صنعتی در مناطق کلان‌شهری، پرداختن به این مسئله را بیش از پیش مطرح می‌کند.^۱ نگرانی‌هایی وجود دارد که تمرکز عمومی در ایجاد خوشه‌های مبتنی بر فناوری پیشرفته، به صورتی مبهم باعث کنارزدن سایر فعالیت‌ها شده و در نتیجه، موجب کاهش ارزش می‌شود (Sassen ۲۰۰۳). مناقشه درباره نقش ترکیب صنعتی در رشد شهرها نیز تا رسیدن به نتیجه‌ای قطعی فاصله‌ای درخور توجه دارد؛ با این حال، یکی از نتایج می‌تواند همزیستی شهرهای تخصصی و متنوع در کنار هم باشد (Duranton and Puga 2000)، هرچند شواهد حاکی از آن است که حوزه‌های کلان‌شهری بزرگ با تنوع درونی باعث تحریک نوآوری می‌شوند.

علاوه بر این، در صورتی که مقامات دولتی درک خوبی از کارکرد شرایط چارچوب برای صنایع (یا کسب‌وکارهای) مختلف داشته باشد، سیاست‌گذاری‌های خوشه‌ای می‌توانند به‌طور چشمگیری متناسب با زمینه تنظیم شوند. یکی از درس‌آموزه‌های مهم از تجربه سیاست‌گذاری خوشه‌ای در حوزه کلان‌شهری دانمارک، ضرورت برقراری دیالوگ میان مقامات و صنایع خوشه‌ای است (Rasmussen ۲۰۰۳). همکاری میان مقامات مختلف نیز بخشی مهم از این دیالوگ است. علاوه بر این، همکاری میان اتحادیه‌ها، انجمن‌های حرفه‌ای و مؤسسات فرهنگی و اجتماعی نیز بخشی از رویه ساخت و بسط خوشه است. ایجاد یک شبکه پویا از کنشگران دولتی و خصوصی برای توسعه محرک‌های اقتصادی کارآفرین و نوآور به‌عنوان یک ضرورت مطرح است (Parkinson in ODPM, ۲۰۰۴). ساخت و ارتقای این پیوندها به ایجاد و حفظ دینامیک‌های

1 Helsinki Region Centre of Expertise Culminatium Ltd.

2 Jacobs 1969, Henderson, Kuncoro and Turner 1995, Romer 1986, Barro and Sala-i-Martin 1991



کادر شماره ۶: سیاست‌گذاری نوآوری منطقه‌ای در ژاپن، نروژ و ایتالیا

ژاپن، شرکت‌های کارآفرین کوچک و متوسط ژاپن در قلب یک رویکرد جدید نسبت به سیاست‌گذاری در حوزه نوآوری و فناوری و به‌عنوان یکی از توجیهای اولیه برای تأکید بر توسعه منطقه‌ای واقع شده‌اند. ارتقای سهم شرکت‌های کارآفرین کوچک و متوسط در نوآوری و رقابت منطقه‌ای اولیونی است که مستلزم توجه مداوم سیاست‌گذاران است. احتمالاً سه نقطه کلیدی برای سیاست‌گذاری وجود دارد: اولین خطمشی سیاسی، ترغیب شرکت‌های کوچک و متوسط به تأکید بر نوآوری است. در بخش تولید، بسیاری از شرکت‌های کوچک و متوسط در یک سلسله‌مراتب عمودی عرضه - تقاضا قرار گرفته‌اند که از سوی شرکت‌های بزرگتر دیکته شده است. روابط بلندمدت در این زنجیره‌های عمودی، باعث شده این شرکت‌ها ظرفیت‌های تکنولوژیکی و رویه‌های خود را در حوزه‌هایی مشخص و در مرحله رشد سریع ژاپن و رواج تولید انبوه که در دهه ۱۹۵۰ حادث شد، بسط دهند، اما تغییر از این سیستم همچنان در حال انجام است. به‌عنوان مثال، نرخ قراردادهای شرکت‌های کوچک و متوسط در بخش ماشین‌آلات عمومی از نزدیک به ۸۵ درصد در سال ۱۹۸۱، به زیر ۶ درصد در وضعیت فعلی سقوط کرده است (Small and Medium Enterprise Agency, 2003). چالش فعلی ترغیب و حمایت شرکت‌های کوچک و بزرگ، بیشتر برای بسط پیوندهای افقی و جانبی «بازار محور»، افزایش سرمایه‌گذاری‌ها در پژوهش و توسعه (شرکت‌های کوچک و متوسط غیرپیمانکاری دو برابر بیشتر از همتایان پیمانکار خود تمایل به انجام پژوهش و توسعه دارند) و بسط محصولات جدید برای عصری جدیدی است که با رشد فزاینده رقابت و نوآوری در سطح بین‌المللی همراه است. دومین سیاست، تحریک استارت‌آپ‌های کوچک و مبتنی بر فناوری‌های جدید است که از آن جمله می‌توان به اسپین-اوت^۱ معاملات تجاری از پژوهش دانشگاه منطقه‌ای یا اسپین-آف شرکت‌های جدید از شرکت‌ها و کنسرسیوم‌های شرکت‌های کوچک اشاره کرد. بنگاه‌های نوآوری مبتنا و فعال در زمینه‌های نوپهور (نظیر علوم زیستی) ممکن است از فقدان گردش مالی و شهرت کافی رنج برده و به حمایت توسعه محصولات و حفاظت از مالکیت معنوی نیاز داشته باشند. سومین سیاست، ترغیب تشکیل روبره‌شد کسب‌وکارهای کوچک، دانش‌مبنا و کارآفرین در منطقه است؛ چنین شرکت‌هایی می‌توانند فرصت‌های در حال تحول در زمینه‌هایی مانند خدمات کسب‌وکار، اطلاعات، تدارکات، گردشگری، سلامت، خدمات اجتماعی و سایر بازارهای کسب‌وکار جامعه محلی را نشان دهند. مجدداً توجه به این نکته الزامی است که مشخصه‌ها و نیازهای چنین کسب‌وکارهایی از دو دسته دیگر متمایز است. برای مثال، به نوآوری در کارآفرینی و خدمات احتیاج داشته و در شروع کار، با موانع کمتری روبرو هستند. آخرین سیاست در سیاست‌گذاری برای بهبود رشد اشتغال، در خدمات باکیفیت در مناطق مختلف ژاپن حائز اهمیت است.

نروژ؛ دولت نروژ نیز از برنامه‌ها و ابزارهای مختلفی برای ترغیب به شبکه‌شدن و افزایش سهم دانش و رقابت در بخش‌های مختلف سیستم نوآوری استفاده می‌کند و این با افزایش تلاش در حوزه پژوهش و توسعه همراه شده است. سیاست‌گذاری و طرح برنامه در حوزه نوآوری و خوشه‌های محلی، تا حدود زیادی مبتنی بر مدل سه‌گانه هلیکس در توسعه منطقه‌ای است. این طرح‌ها و سیاست‌ها را می‌توان به دو دسته عمده تقسیم‌بندی کرد؛ برنامه اقدامات هسته‌ای با تمرکز بر توسعه خوشه‌ها در بلندمدت و با رویکردی کل‌نگر و حمایت از برنامه‌هایی که بر مشکلات، نیازها یا چالش‌های مشخص در خوشه‌ها یا بین شرکت‌های موجود در خوشه‌ها با کنشگران خارجی تمرکز دارد. ابزارهای سیاست‌گذاری نروژی در جست‌وجوی ارتقای نوعی از نوآوری و توسعه منطقه‌ای هستند که در وهله اول، مبتنی بر راهبرد حمایت از فرع (شعب) باشد. یک دلیل کلیدی این امر نیز دشواری در انتخاب برنده‌ها از میان شعب مختلف صنعتی است؛ دیگری، جریان نیروی کار و منابع سرمایه بین شعب است. این تصویر کلی از سیستم نروژ، باید به‌آرامی تعدیل شود؛ چراکه شورای پژوهش

نروژ با چندین شعبه برای دستیابی به برنامه‌هایی هدف‌گذاری کرده که در حوزه‌های دارای اولویت قرار گرفته‌اند، از آن جمله می‌توان به بخش دریانوردی، دریایی و نفت اشاره کرد.

ایتالیا؛ برخی سیاست‌گذاران منطقه‌ای در نحوه حمایت از شرکت‌ها و شبکه‌های شرکتی که در تبدیل درکی مبهم از یک نیاز به تقاضایی واقعی از طریق ایجاد مراکز قوی، مستقل و تخصصی که به نفع یک صنعت شروع به نشر اطلاعات می‌کنند، با دشواری‌هایی روبرو هستند؛ چراکه این روند باید در عین تداوم جریان بازار، تا زمانی ادامه یابد که جامعه صنعتی اهمیت آن را درک کند. در این تجارب، برخی مشخصه‌های کلیدی وجود دارد که پرداختن به آنها خالی از لطف نیست. اول واحد مداخله است که در این مورد، نه به اندازه شرکت‌های خاص بوده و نه شبکه‌های مشخص که شبکه‌ها را در خود سازمان می‌دهد. در اینجا، هدف غایی افزایش میزان دانش و معرفی مهارت‌های جدید در کل محتوای محلی است. دومین مشخصه، به مایهت اقدامات برمی‌گردد. این راهبرد به‌جای طرح‌های مالی برای خرید خدمات، به ارائه مستقیم خدمات اولویت می‌دهد. با توجه به تجربه کلاسیک سیاسی که ریشه در طرح‌های مالی و یارانه‌ها دارد، این یک ویژگی سیاسی ثانویه نیست. رویکرد دوم در شرایطی که تردید به‌طور قانونی بر توانایی سایر شرکت‌های کارآمد در کسب اطلاعات سایه انداخته و نگرانی‌هایی درباره فناوری یا سرویسی که ایشان طالب آن هستند ایجاد کند، کمک خاصی نخواهد کرد. مشخصه سوم، به کنشگرانی اشاره دارد که در سیاست‌گذاری درگیر هستند. این راهبرد ریشه در آن دارد که موفقیت در پیوند مستقیم با مشارکت عموم و نیز همه کنشگران محلی و مرتبطی است که انتظار می‌رود یک شبکه سیاست‌گذاری رسمی کوچک یا بزرگ را شکل دهند. با توجه به اینکه در خوشه‌های محلی، هر تغییر ساختاری در سازمان باید پذیرفته شده و از سوی بسیاری از شرکت‌ها اجرائی شود، مهارت‌ها و خدمات جدید نمی‌توانند از طریق دستورات تزریق شوند، بلکه باید از طریق توافق‌های عمومی منتشر شوند. طرح‌های عملیاتی فقط از سوی متخصصان و بخش دولتی بسط داده شده و گفته می‌شود بدون مشارکت واقعی کارآفرینان و انجمن‌های تجاری، می‌توانند با مقاومت ایشان مواجه شوند. همین دلایل باعث شده مراکز ماهیت سازمانی مشخصی برای خود شکل دهند و به نهادهایی شبه‌دولتی بدل شوند که از سوی گروهی از متخصصان، افراد صاحب دانش، مقامات رسمی و نیز نمایندگانی از دولت‌های محلی، انجمن‌های تجاری، بعضاً اتحادیه‌ها و کارآفرینانی که در این رویه نقشی فعال دارند، مدیریت شوند.

تجربه ایتالیا در منطقه لومباردی در مرکزی از میلان، نیز نشان می‌دهد لازم است سیاست‌گذاران مسیر خود را از خوشه‌های موفق پیشین که احتمالاً به نقطه‌ای ثابت رسیده‌اند، جدا کرده ضعف رویکرد خوشه‌ای که اغلب از سوی منتقدان این رویکرد نیز مطرح می‌شود و سیاست‌هایی تدوین کنند که برای استفاده کارآفرینان در بخش‌های مختلف منقطع باشد. خوشه‌هایی که با بخش‌های مبتنی بر فناوری پیشرفته هم‌خوانی دارند، در قیاس با بخش‌های صنعتی سنتی در ایتالیا عموماً در فواصل جغرافیایی بزرگتر پخش شده‌اند؛ آنچه از سوی برنامه‌ریزان با عنوان «فرایه‌ها» نام‌گذاری شده است. این افزایش مقیاس پهنه‌ها، بخشی از تغییر دینامیزم‌های اقتصاد معاصر به مراکز شهری بزرگتر است که ریشه در راهبرد جدید شهرهای رقابت‌پذیر دارد. تغییرات یادشده حداقل دو اقدام را پیش‌روی ما می‌گذارد: الف) پخش‌یابش مطلوب مهارت‌های جدید بین کنشگران اقتصادی در سیستم محلی و ب) ارائه خدماتی که در حال حاضر در سطح محلی خارج از دسترس هستند (در زمان مناسب و با کیفیت مطلوب).

OECD Territorial Review of Japan (2005), OECD Territorial Review of Milan (2006), OECD Territorial Review of Norway (2007)

۱- یک شرکت اسپین-آف (به انگلیسی: spin-off) که از آن با عناوینی مانند اسپین-اوت (به انگلیسی: spin-out) یا استارپرست (به انگلیسی: starburst) نیز یاد می‌شود، به عملی گفته می‌شود که در آن یک شرکت، بخش‌های خود را به‌عنوان تجارت‌های جداگانه تقسیم می‌کند. تعریف رایج شرکت اسپین-آف به این صورت است که بخش‌های یک شرکت یا سازمان، به تجارت‌های مستقل تبدیل شود. یک شرکت اسپین-آف‌شده، دارایی، مالکیت فکری، فناوری یا محصولات تولیدشده را از سازمان مادر دریافت می‌کند. سهام‌داران شرکت مادر نیز معادل سهم از دست‌داده‌شان، سهم جدید از شرکت اسپین-آف‌شده دریافت می‌کنند. پس از این، سهام‌داران می‌توانند به‌طور مستقل سهام شرکت جدید و مادر را خرید و فروش کنند و این موضوع سبب جذاب‌تر شدن سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها می‌شود، به این صورت که خریدار می‌تواند فقط روی بخشی از یک شرکت که از نظر او توانایی رشد بالاتری را دارد، سرمایه‌گذاری کند. شایان ذکر است، تفاوتی جزئی میان شرکت‌های اسپین-اوت و اسپین-آف وجود دارد، به این ترتیب که در اسپین-اوت شرکت مادر یارانه را به سایر شرکت‌ها می‌فروشد، در حالی که در اسپین-آف شرکت مادر یارانه را در بازار عمومی و به‌عنوان یک شرکت عمومی مستقل فهرست می‌کند تا سرمایه‌گذارانی که به سرمایه‌گذاری در هر بخش علاقه‌مند هستند، وارد عمل شوند.

کادر شماره ۱۷: توسعه قطب‌های شهری به واسطه ارتقای نوآوری در فنلاند

سه منطقه اصلی که ساختار سیاست‌گذاری شهری در فنلاند را شکل می‌دهند، عبارت‌اند از: الف) شهرهای کانونی که مراکز ایجاد مشاغل جدید و توسعه رشد اقتصادی هستند، ب) ارتقای نوآوری برای توازن بخشی به رقابت‌پذیری شهرها و پ) حفظ یک شبکه بزرگ از شهرها، مشتمل بر شهرهای بزرگ و متوسط، برای حصول اطمینان از توسعه متوازن سرزمین. ابزارهای اصلی در دستیابی به این اهداف، برنامه مراکز تخصص (CoE) و برنامه مرکز منطقه‌ای (RCP) است که به ترتیب در سال‌های ۱۹۹۴ و ۲۰۰۱، بنیان‌گذاری شده‌اند. هدف‌گذاری افزایش همکاری میان دانشگاه‌ها و شرکت‌های کارآفرینی، توسعه تخصص سطح بالا، جذب سرمایه‌گذاری و مهارت به منطقه و ارتقای مهارت منطقه در جذب کمک‌های پژوهش و توسعه است. این برنامه از سوی شرکت‌های توسعه محلی و با تکیه بر مدل سه‌گانه هلیکس صورت گرفته است که همان مشارکت میان الف) دانشگاه‌ها و مؤسسات مربوطه (مؤسسات پژوهشی)، ب) جامعه محلی در حوزه کسب‌وکار (شرکت‌ها و پارک‌های علمی) و پ) مقامات دولتی (شهرداری‌ها، شوراهای منطقه‌ای و دولت ملی) است. مسنولیت مدیریت این مراکز تخصصی، اغلب با شرکت محلی پارک علم و فناوری است. برنامه مراکز تخصصی از سوی وزارت کشور و به‌عنوان برنامه‌ای فراتر از مرزهای اداری تعریف‌شده اداره می‌شود. این مراکز بر رقابت مبتنی هستند؛ بنابراین، تنها آن دسته از برنامه‌های محلی عنوان مراکز تخصصی می‌گیرند که بهترین عملکرد را داشته باشند. ضمن آنکه این مراکز باید برای دریافت کمک‌های نیز به صورت سالانه با هم رقابت کنند. کمک‌های اولیه وزارتخانه برای این برنامه، در سال ۲۰۰۳ حدود هشت میلیون یورو و در سال ۲۰۰۴ ۹/۵ میلیون یورو بود. این منابع مالی مطابق کمک‌های متداول هستند؛ چراکه کنشگران محلی و عمدتاً شهرها، نیز باید در این برنامه و به میزان مشابه سرمایه‌گذاری کنند (اصل به اصطلاح ۵۰/۵۰). در سال ۲۰۰۳ مجموع کمک‌های پژوهشی مختلف از جمله کمک‌های اجتماعی اروپایی (اتحادیه اروپا)، شرکت‌های خصوصی و مؤسسات نوآوری ملی می‌شد. مراکز تخصصی در پی توسعه و تثبیت دانش سطح بالا میان شرکت‌ها، به‌ویژه با تقویت پیوندها با

دانشگاه و حوزه‌های پژوهشی، هستند که خود یک داستان موفقیت است (Ministry of the Interior, ۲۰۰۳). در سال ۲۰۰۳، ارزیابی‌ای از این برنامه صورت گرفت که گزارش آن نشان می‌داد بودجه‌های دولتی نسبتاً کم، در بیشتر شهرها به طرز موفقیت‌آمیزی موجب بسیج منابع بخش خصوصی شده است. در سال ۱۹۹۸ و ۲۰۰۲، دولت ملی تصمیم به بسط این برنامه در مناطق جدید گرفت؛ به‌طوری‌که تا انتهای سال ۲۰۰۶، باید ۲۲ مرکز تخصصی جدید در ۴۵ شعبه دیگر راه‌اندازی می‌شد. این برنامه در وهله اول، حوزه‌های شهرهای بزرگ را هدف قرار داد و پس از آن مناطق شهری متوسط را در پیوند با اهداف ملی و در راستای تضمین ساختار چندشهری در طرح خود لحاظ کرد.

هدف اولیه از برنامه مرکز منطقه‌ای (۲۰۰۰-۲۰۰۶) تضمین توسعه متوازن سرزمین از طریق ایجاد شهرهایی با اندازه‌های مختلف و به‌عنوان مراکز منطقه‌ای یا محلی، بوده که در پی رونق بخشی به رقابت بین مناطق مختلف است. علاوه بر این، برنامه مزبور بر توسعه همکاری زیرمنطقه‌ای از طریق کنارهم آوردن یک شبکه هم‌پیوند از شهرداری‌ها، دانشگاه‌ها، واحدهای پژوهشی و شرکت‌های کارآفرینی تأکید دارد. بر اساس توافق‌نامه‌ای که میان شهرداری‌ها منعقد شده، مسنولیت این برنامه با مراکز شهری یا مؤسسات منطقه‌ای مشترک از شهرداری‌ها، مانند شرکت‌های توسعه کسب‌وکار منطقه‌ای است. فرض بر آن است که مناطق شهری نهادهایی عملکردی برای توسعه چیزی هستند که شهر مرکزی و شهرداری‌های اطراف برای رسیدن به آن با هم همکاری می‌کنند. ۴۳ شهری که برای برنامه‌های مراکز منطقه‌ای (RCP) واجد شرایط شناخته شدند، به دسته‌بندی‌های مختلفی تعلق دارند که به استثنای مناطق شهری اوسیماکه اساساً از این برنامه حذف شده بود، به لحاظ گونه‌شناسی مطالعه شبکه شهری دسته‌بندی شده‌اند. این شهرها در برگیرنده ۲۶ شهرداری بودند که سیم‌پنجم کل شهرداری‌های فنلاند و ۶۳ درصد جمعیت کل را شکل می‌دادند. بودجه سالانه وزارت کشور برای این برنامه تا ۱۰ میلیون یورو بین سال‌های ۲۰۰۱-۲۰۰۳ بود؛ در حالی‌که کل هزینه‌های سالانه معادل ۲۰ میلیون یورو بود (۲۰۰۴-۲۰۰۶). تأکید اصلی برنامه‌های مراکز منطقه‌ای از نظر اقدامات سیاست‌گذارانه بر رقابت و توسعه منتج از نوآوری فناوری در حوزه مرکزی و عملکردی منطقه بود؛ ضمن آنکه کیفیت محیط و فرهنگی نیز بر عوامل رقابتی متمرکز شده بود.

مأخذ: OECD Territorial Review of Finland, 2005

کل نگر پیروی کند. این مفهوم در ارتباط تنگاتنگی با خوشه‌های صنعتی است. در نظریه نوآوری مدرن، رفتار راهبردی، پیوندهای میان شرکت‌ها و نیز تعامل و تبادل دانش بین آنها، نهادهای پژوهشی، دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات در قلب تحلیل روبه‌های نوآوری واقع می‌شود. نوآوری و ارتقای ظرفیت تولید، یک رویه اجتماعی پویاست که عمدتاً در یک شبکه موفق به تکوین می‌شود؛ چراکه در این فضا، تعامل گسترده بین آنهاست که دانش «تولید کرده» و آنهاست که دانش را «خریداری و استفاده می‌کنند» وجود دارد (Roelandt and Hertog, 1999). تبادل دانش و اطلاعات در خوشه‌های صنعتی، مهم‌ترین عامل در ارتقای محصولات یا خدمات شرکت‌ها و تولید محصولات یا خدمات جدید است که متعاقباً به حفظ رقابت در بازار می‌انجامد. این مفهوم که ابتدا در شمال اروپا مطرح شد، به مستقیم‌ترین حالت ممکن در فنلاند و به‌ویژه در ارتباط با منطقه کلان‌شهری هلسینکی بزرگ اعمال شد. در قلب این طرح مرکز برنامه تخصصی واقع شده که با عنوان «مدل سه‌گانه هلیکس» شناخته می‌شود (شکل شماره ۳ و کادر شماره ۱۵).

به‌هم در یک بخش صنعتی مشابه یا بخش‌های صنعتی وابسته است که در یک حوزه جغرافیایی کوچک متمرکز شده است» (Isaksen and Hauge, 2002). این رویکرد نظام‌مند قائل به ظهور نوآوری از تعامل موجود در یک شبکه متشکل از کنشگران مختلفی است که می‌تواند شامل شرکت‌ها و مؤسسات باشد. در عین حال، نتایج این هم‌افزایی به‌ندرت از یک شرکت واحد خارج می‌شود؛ در حالی‌که سیستم‌های ملی نوآوری متوسل به تبیین تمایزات در عملکردهای نوآورانه بین کشورها می‌شوند، نواحی به طرز فزاینده‌ای به‌عنوان مهد شبکه‌های نوآوران، خوشه‌های محلی و بروز تأثیرات حاصل از برهم‌کنش مؤسسات پژوهشی شناخته می‌شوند (Lundvall and Borrás, 1997). یک سیستم نوآوری منطقه‌ای می‌تواند تا زمانی که تعاملی سازنده وجود دارد، بین بخش‌ها و خوشه‌های مختلف تسری یابد. به‌طور هم‌زمان، خوشه‌ها می‌توانند پیوندهای عمیقی با مؤسسات دانش‌بنیان در خارج از سیستم نوآوری منطقه‌ای نیز ترتیب دهند (Asheim, 2002). یک راهبرد توسعه سیستم نوآوری منطقه‌ای باید از رویکردی

شکل شماره ۳: مرکز فنلاندی (منطقه هلسینکی) برنامه تخصصی



مأخذ: Laurila (2005)

علاوه بر این، سیاست‌گذاری‌های توسعه خوشه منطقه‌ای از سوی دولت‌های ملی نیز در دست توسعه است. در ژاپن توسعه کسب‌وکارهای کوچک و متوسط در قلب یک رویکرد جدید نسبت به سیاست‌گذاری نوآوری و فناوری تعریف شده است (کادر شماره ۱۶). نوآوری از اواسط دهه ۱۹۸۰ شروع به استفاده از این نوع رویکرد در برنامه‌ریزی کرده است؛ سیاست‌گذاری بیشتر مبتنی بر جهت‌گیری بازار تعریف شده، ضمن آنکه بر رشد داخلی، توسعه دانش‌منا و تحریک کارآفرینی متمرکز شده است. در سال‌های اخیر، سیاست رقابت منطقه‌ای ایتالیا از تلاش برای هدایت سرمایه‌گذاری با طرح‌ها و یارانه‌های مالی و سرمایه‌گذاری برای حوزه‌های کمتر پیشرفته گذر کرده و از طریق ارتقای فرصت‌های بالقوه محلی به سمت عملیاتی کردن برنامه سرمایه‌گذاری‌های عمومی و ساخت مؤسسات برای افزایش رقابت میان حوزه‌هاست.

شناسایی حوزه‌های سیاست‌گذاری از سوی مقامات ملی در جایی که بتوان محدودده‌ای برای اقدامات هدفمند در حمایت از شرکت‌های موجود و راهبردهای مبتنی بر بازار رصد کرد، محوریت رویکرد جدید را شکل می‌دهد. دولت مجارستان در به‌کارگیری چنین رویکردی، انواعی از اقدامات را شناسایی کرده است که عبارت‌اند از: تأمین همکاری میان شرکت‌هایی که از ساخت شبکه‌های تأمین‌کننده‌های فرعی، تولید و اقدامات مشترک شرکت‌های کوچک و متوسط در یک بخش، یا شرکت‌هایی با منافع مشابه کسب‌وکار حمایت می‌کنند؛ طرح یک برنامه پیمانکاری برای تقویت پیوندهای تولیدی، نوآوری و اطلاعات بین شرکت‌های کوچک و متوسط داخلی با شرکت‌های چندملیتی در مجارستان؛ تأمین زیرساخت‌های مرتبط با کسب‌وکار و فرهنگ و مهارت مدیریت در شرکت‌های کوچک و متوسط که بخشی از این حمایت، به آموزش و انتقال به برنامه‌های زندگی کاری تخصیص می‌یابد؛ تعریف پروژه‌های عمده در حوزه زیرساخت‌های مربوط به کسب‌وکار که سهمی از PHARE^۱ دریافت خواهند کرد؛ پژوهش و نوآوری؛ یک برنامه توسعه ویژه که از سوی وزارت آموزش و پرورش برای ارتقای زیرساخت‌های علمی و فناوری در شهرستان‌های کمتر توسعه‌یافته به کار گرفته شد و افزایش برنامه‌های حوزه نوآوری بر اساس تقاضا برای شرکت‌های کوچک و بزرگ.

علاوه بر این، از ایجاد و توسعه شبکه‌های منطقه‌ای متشکل از مؤسسات نوآوری و پژوهش از طریق کمک‌هزینه‌های بلاعوض توسعه نیز حمایت می‌شود. البته در نمونه مجارستان، برخی شکایات درباره مبهم بودن سازمان، رویه‌ها و رابطه آنها با یکدیگر نیز وجود دارد؛ بنابراین، پیش از تدوین برنامه‌های جدید، منطقی‌تر است میزان تأثیرگذاری و کارایی طرح‌های موجود و مکفی بودن پیوندهای میان برنامه‌ها ارزیابی شود (OECD Territorial Review of Hungary, 2001).

سیاست‌گذاران ژاپنی به‌تازگی این مسئله را نیز مدنظر قرار داده‌اند که مناطق باید از دیدگاه سیستم‌های نوآوری ویژه‌ای که در آنها نهفته است نیز بررسی شوند و این مقوله بیش از تسهیلات فیزیکی و ابنیه مرتبط با تولید، به تمرکز بر مهارت نیروی کار، تسهیلات پژوهش، شبکه‌ها و زنجیره‌های تأمین پیشرفته ارجاع دارد. از دهه ۱۹۸۰، بر توسعه مراکز فناوری پیشرفته در حوزه‌ای دور از سکونتگاه‌های موجود تأکید شده است. هرچند در بسیاری از کشورهای دیگر، مشخص شد این تلاش‌ها تنها در جایی به موفقیت منتهی می‌شود که در حقیقت برخی نقاط قوت در فعالیت‌های مرتبط وجود داشته باشند. برای مثال، تلاش‌ها برای جابه‌جا کردن عملکردهای طراحی و پژوهشی شرکت‌ها به خارج از مرکز توکیو - ناگویا - اوزاکا، با کمبود سرمایه و نبود زیرساخت‌های نرم‌افزاری که مشخص شد به‌مثابه موانعی بازدارنده هستند، تنها به برهم خوردن نتایج پیش‌بینی شده انجامید. در نتیجه، رویکردی «از پایین به بالا» جایگزین وضعیت پیشین شد و به‌عنوان بخشی از این تغییر رویکرد، از کمک‌هزینه‌های نوسازی جامعه محلی استفاده شد که شهرداری‌ها را قادر می‌کند پروژه‌هایی را برای خود انتخاب و اجرایی کنند که منطبق بر راهکارهای مرکزی ایشان بوده و ارزیابی شده باشند. به این ترتیب، شرکت‌ها با دانش دسترسی‌پذیر در سطح محلی، به‌عنوان مرکز توجه‌ها جایگزین شدند.

از دیگر روش‌های شاخص، آن است که دولت‌ها از طریق ساخت دانشگاه‌ها به‌عنوان قطب‌های راهبردی، به جای حمایت متمرکز و برنامه‌ریزی شده به حمایت عمومی و هدفمند بپردازند. چندین نمونه از این رویکرد در ایالات متحده وجود دارد و نمونه‌های بارز آن، دانشگاه‌های شناخته‌شده در کالیفرنیا و ماساچوست است. برخی شهرها در ایالات متحده شورای رقابت‌پذیری^۲ تأسیس کرده‌اند که دولت، دانشگاه‌ها، کسب‌وکارها و اتحادیه‌های تجاری را به هم پیوند می‌زند و از ظرفیت‌های موجود منطقه کلان‌شهری استفاده کرده و پتانسیل‌های ناشناخته در بخش‌های نوپا را که می‌توانند به واسطه سیاست‌های عمومی و تأمین زیرساخت‌ها و پیوندها حمایت شوند، شناسایی می‌کند (OECD Territorial Review of Stockholm, 2006). نمونه‌های بارز این اقدام در اروپا «سه‌گانه هلیکس» و سیاست‌گذاری تخصصی است (کادر شماره ۱۷). همان‌طور که پیش‌تر نیز گفته شد، فنلاند به‌طور ویژه نمونه‌ای است که دولت آن چند نوع شهرستان و شهر را شناسایی کرده، در تلاش است تا به آنها نقش‌های توسعه‌ای مطلوبی ببخشد که آنها را به قطب‌های منطقه‌ای تبدیل کند (OECD Territorial Review of Finland, 2005).

دنبال کردن سیاست‌ها بر اساس ارتباطات میان شرکت‌ها و دانشگاه‌ها در برخی کشورها دشوار است؛ چراکه دانشگاه‌ها اغلب «کنشگران گمشده»ی این فعالیت‌ها هستند و مصداق بارز این مدعا، میلان یا مادرید است (OECD Territorial Review of Milan ۲۰۰۶ and OECD Territorial review of Madrid, ۲۰۰۷) در برخی نواحی، دانشگاه‌ها کیفیت لازم را

روند و گرایش‌های شهری



1 Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (PHARE) programme
2 Competitiveness Councils

کادر شماره ۱۸: سیاست‌گذاری نوآوری منطقه‌ای در فنلاند

برنامه فنلاند برای سیاست‌گذاری منطقه‌ای بسیار نوآورانه است، اما به دلیل ابعاد چندوجهی و سهم بسزای مسئولیت‌های محول‌شده به کنشگران مختلف، همچنان ابزاری پیچیده برای مدیریت به شمار می‌رود. وزارت کشور در همکاری با سایر وزارتخانه‌ها و شوراهای منطقه‌ای، مسئولیت تعیین اهداف ملی توسعه منطقه‌ای را بر عهده دارد. علاوه بر این، وزارت کشور مسئول هماهنگی، نظارت و ارزیابی آماده‌سازی و اجرای برنامه‌های راهبردی منطقه‌ای و سایر برنامه‌های در هماهنگی با قانون توسعه منطقه‌ای نیز است؛ درحالی‌که تصمیم‌گیری درباره اهداف توسعه منطقه‌ای برای مدت زمانی مشخص (در حال حاضر ۲۰۰۴-۲۰۰۷) بر عهده دولت است.

اهداف ۹ گانه توسعه منطقه‌ای که در ژانویه سال ۲۰۰۴ از سوی دولت تعیین شد، عبارت‌اند از:

– ارتقای رقابت‌پذیری نواحی در بازار جهانی از طریق تقویت تخصص‌گرایی و ارتقای جامعه اطلاعاتی؛ این هدف با سیاست نوآوری منطقه‌ای در ارتباط بوده و به‌طور مشخص‌تر، با برنامه مراکز تخصص پیوند می‌خورد

– ارتقای توسعه صنعتی و کارآفرینی با نظر به محیط عملکردی شرکت‌ها

– ارتقای اشتغال و کاهش بیکاری منطقه‌ای، به‌ویژه با بهبود عملکرد بازارهای کار منطقه‌ای

– فراهم‌کردن دسترسی بهتر از طریق ارتباطات حمل‌ونقلی کافی و سریع، زیرساخت‌ها و خدمات فناوری اطلاعات و ارتباطات

– حفظ و ارتقای محیط زندگی و بستر طبیعی پیرامون

– حفظ دسترسی و کیفیت خدمات اولیه در سراسر کشور، به‌ویژه از طریق تأمین پایدار بودجه خدمات که شامل حمایت از همکاری‌های بین شهرداری‌ها و میان‌منطقه‌ای و نیز اصلاح ساختارهای خدماتی و شیوه‌های تولید است؛ (۷) بسط یک ساختار منطقه‌ای چندمرکزی بر اساس حوزه رقابتی-کلان‌شهری هلسینکی و شبکه‌ای از مراکز منطقه‌ای

– بسیج منابع مالی کافی برای برنامه‌های توسعه منطقه‌ای با تقویت نقش شورای منطقه‌ای در هماهنگی اقدامات منطقه‌ای و تخصیص منابع

– منطقه‌ای‌کردن عملکردهای مشخص دولت مرکزی در طولانی‌مدت و از طریق ایجاد واحدها و مشاغل (به‌ویژه از طریق بازنشستگی) در خارج از حوزه کلان‌شهری هلسینکی و مراکز منطقه‌ای.

مقامات ایالتی باید اهداف توسعه منطقه‌ای را که از سوی دولت تعریف شده، در فعالیت‌های خود لحاظ کرده و در راستای رسیدن به آنها تلاش کنند. قانون توسعه منطقه‌ای (۲۰۰۴/۶۰) که از سوی پارلمان تصویب شد، مستلزم تصمیم دولت برای هدایت و هماهنگ‌کردن برنامه‌های راهبردی منطقه‌ای و اهداف و اقدامات توسعه بین‌بخش‌ها و سطوح مختلف حکومت است (SEUTU and Kainuu projects).

همچنین دولت می‌تواند درباره برنامه‌های ویژه در بازه‌های زمانی مشخص‌شده، برای تکمیل برنامه منطقه‌ای تصمیم‌گیری کند. تصمیمات اخیر دولت اغلب به تداوم برنامه‌های موجود مانند برنامه مراکز تخصصی، برنامه مراکز منطقه‌ای (حفظ شهرهای کوچک و متوسط و تقویت همکاری میان

شهرداری‌ها)، برنامه سیاست‌گذاری روستایی و برنامه توسعه آیلند مربوط می‌شود. به‌تازگی، برنامه‌ای درباره «خدمات کسب‌وکار زیرمنطقه‌ای» تحت مسئولیت وزارت تجارت و صنعت راه‌اندازی شده که شبکه‌ای متشکل از حداقل ۵۰ نقطه خدمات کسب‌وکار منطقه‌ای را بنیان نهاده است. به‌عنوان بخشی یکپارچه از سیاست منطقه‌ای، ۱۰ وزارتخانه کلیدی باید طرح‌های توسعه منطقه‌ای خود را تعریف کنند. وزارت آموزش و پرورش اولین وزارتخانه‌ای بود که طرح خود را در آغاز سال ۲۰۰۴ مطرح کرد؛ این راهبرد نقش مؤسسات آموزش تکمیلی (دانشگاه‌ها و پلی‌تکنیک‌ها) را در برنامه منطقه‌ای تعریف و تقویت می‌کند. وزارت کشاورزی و جنگل‌داری نیز بر پیوندی روستا-شهر و قطب‌های روستایی که به‌عنوان «مراکز رقابتی» شناسایی شده‌اند، تأکید می‌کند. وزارت محیط زیست بر جذابیت جوامع محلی تمرکز می‌کند. راهبرد وزارت کار با تمرکز بر مراکز TE که به افراد و شرکت‌ها خدمات‌رسانی می‌کند، متمرکز شده است. وزارت تجارت و صنعت بیشتر معطوف به رقابت‌پذیری منطقه‌ای شده و به‌ویژه به صلاحیت و منابع مالی شرکت‌ها توجه دارد. وزارت حمل‌ونقل و ارتباطات به‌جز مأموریت متداول خود (جاده‌ها به‌عنوان یک حق ویژه منطقه‌ای)، به اجرایی‌کردن مسئولیت‌های دولت محلی (مناطق، شوراهای مشترک شهرداری و مشارکت‌های بخش دولتی-خصوصی) می‌پردازد و سیاست جامعه اطلاعاتی بر چارچوب زیرساخت فناوری اطلاعات و ارتباطات متمرکز شده است.

در سطح زیرملی، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای از طریق شوراهای منطقه‌ای تحت قانون توسعه منطقه‌ای مدیریت می‌شوند. هر شورای منطقه‌ای یک «طرح منطقه» (چشم‌انداز راهبردی در افق بلندمدت) دارد که به اهداف توسعه منطقه‌ای که در سطح ملی اتخاذ شده‌اند، ارجاع دارد. تصمیم‌گیری درباره «برنامه‌های راهبردی منطقه‌ای» که موضوع مناقشه اصلی‌ترین کنشگران منطقه‌ای از بخش‌های دولتی و خصوصی بوده و برای اطمینان از انسجام کلی در سطوح ملی نیز محل بحث قرار گرفته، از سوی شوراهای منطقه‌ای مختلف صورت می‌گیرد. جزئیات مالی «طرح‌های اجرایی سالانه» از منابع مختلف (اتحادیه اروپا، سطوح ملی، شهرداری‌ها و بخش خصوصی) استفاده کرده و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای را که در سطح ملی تعریف شده‌اند نیز دربر می‌گیرد. در نتیجه، هر کنشگر می‌تواند در سطوح مختلف دولت دیدگاه‌های خود را به صورت فعالانه با شورای منطقه‌ای در میان گذاشته و در آماده‌سازی و بسط اسناد راهبردی همکاری کند و به این طریق در تعریف اهداف، اقدامات و ابزارهای اجرایی توسعه منطقه‌ای نقش‌آفرینی کند. این مسئولیت به تعریف نحوه استفاده از زمین نیز تعمیم می‌یابد؛ چراکه نقشه‌کاربری زمین منطقه‌ای هر چهار سال یک بار به‌روزرسانی شده و از رهنمون‌های تعریف‌شده در طرح منطقه‌ای پیروی می‌کند. برنامه توسعه منطقه‌ای لاپلند^۱ برای دوره زمانی ۲۰۰۴-۲۰۰۶، نقش شورای منطقه‌ای در استفاده از منابع مالی ساختاری اتحادیه اروپا را با تأکید بر برنامه «میان‌منطقه‌ای: بُعد شمال»^۲ برجسته کرده است.

مأخذ: OECD Territorial Review of Finland, 2005

چنین نمونه‌هایی، تمرکز کلیدی انتقال فناوری و فرایند تجاری شدن، باید در قالب شرکت‌های اسپین-آف و سرمایه‌گذاری‌های داخلی در حوزه‌های تخصصی صورت گیرد. طرح‌هایی که با هدف افزایش کارایی کسب‌وکارهای موجود و استفاده کامل از رویه‌ها و فنون موفقیت‌آمیز از نظر تجربی تدوین شده‌اند، در کوتاه‌مدت و میان‌مدت ترجیح می‌دهند به‌جای ایجاد تغییرات بر جذب فناوری‌های اساساً جدید متمرکز شوند. به طرز مشابیهی، تلاش‌هایی که برای تمرکز بیشتر بر تحریک تقاضا برای

برای شرکت در رشد مبتنی بر نوآوری ندارند؛ درحالی‌که شرکت‌ها نیز دانش کافی برای کار با دانشمندان فعال در حوزه دانشگاه را ندارند. این مورد را می‌توان در نمونه شمال شرق انگلستان دید که به‌جز بخش مواد شیمیایی، هیچ شرکت نامی دیگری در سایر بخش‌ها وجود ندارد که در موقعیت رقابت با سایر نواحی قرار گرفته و در این مسیر از فرم تجاری شده پژوهش که در دانشگاه بسط داده شده است، استفاده کند. (OECD Territorial Review of Newcastle, 2006) در

1 Lapland Regional Development Programme

۲- بُعد شمال (the northern dimension) یک سیاست مشترک برای چهار طرف مشتمل بر اتحادیه اروپا، روسیه، نروژ و ایسلند است که فارغ از مرزها و سیاست‌های خارجی دربرگیرنده حوزه جغرافیایی شمال غرب روسیه، دریای بالتیک و مناطق قطب شمال از جمله منطقه بارنتس می‌شود. بُعد شمال ارائه‌دهنده چالش‌ها و فرصت‌هایی است که در این منطقه وجود دارد و در پی برقراری دیالوگ و همکاری قدرتمند میان اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن است. برنامه میان‌منطقه‌ای (Interreg) نیز مجموعه‌ای از برنامه‌هاست که در پی تحریک همکاری میان مناطق مختلف اتحادیه اروپا با بودجه توسعه منطقه‌ای اروپایی است. بنابراین، برنامه میان‌منطقه‌ای، بُعد شمال به آن دسته از برنامه‌هایی ارجاع دارد که با بودجه توسعه منطقه‌ای اروپایی در پی تحریک همکاری و توسعه در حوزه جغرافیایی شمال غرب روسیه، دریای بالتیک و مناطق قطب شمال است. مترجم

کادر شماره ۱۹: مناطق کلان‌شهری در آلمان

برنامه‌ریزی فضایی آلمان در پی انتخاب بهترین رویکرد در تقویت پویاترین شهرها و اطمینان از مغفول واقع‌نشدن سایر حوزه‌ها به واسطه سیاست‌گذاری برای همکاری و ایجاد شبکه میان این دو نوع حوزه است. در قلب این رویکرد، مفهوم مناطق کلان‌شهری اروپایی واقع شده که ایده‌ای مشابه مفهوم کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی است. مناطق عضو مشتمل بر ۱۱ منطقه شهری با بیشترین حد توسعه‌یافتگی در کشور هستند که هیچ‌یک جمعیتی کمتر از یک میلیون نفر نداشته و شامل مراکز قدرت اقتصادی (منابع مالی، رسانه و...) و ظرفیت پژوهش و نوآوری هستند. این حوزه‌ها به‌عنوان موتورهای توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دیده می‌شوند. ضمن آنکه ارتباطات بین‌المللی مطلوبی داشته و به واسطه زیرساخت‌ها حمل‌ونقلی حمایت می‌شوند. این مناطق با حوزه‌های داخلی و بیرونی که به واسطه شبکه‌های حمل‌ونقلی و سایر فرم‌های شبکه به هم پیوند خورده‌اند، احاطه شده‌اند؛ در حالی که هر یک از آنها مناطقی را در خود جای داده‌اند که به شبکه‌های موجود متصل نیستند و این شامل دو نوع حوزه می‌شود؛ آنهایی که علائمی قوی از توسعه مستقل و نوآوری

داشته و در واقع قطب‌های رشد جدید و بالقوه هستند و آنهایی که اغلب روستایی بوده و بدون دینامیزم‌های جاری حفظ می‌شوند. در «کنفرانس وزرا برای نظم فضایی»^۱، توافق شد مقامات و نهادهای موجود در مناطق کلان‌شهری در زمینه‌های بزرگ‌تر و در همکاری با همتایان خود برای توسعه شبکه‌ها و پروژه‌های مبتنی بر همکاری قبول مسئولیت کنند که این مسئله موجب واردشدن حوزه‌های کمتر توجه‌شده در رویه‌های افزایش پویایی و نوآوری می‌شد. این کنفرانس با حضور وزرا در سطوح فدرالی و پایین‌تر برگزار می‌شد که عهده‌دار نظم و برنامه‌ریزی فضایی بودند.

این سیاست مناطق کلان‌شهری اولین بار در سال ۱۹۹۷ بسط داده شد؛ یعنی زمانی که «کنفرانس وزرا برای نظم فضایی» هفت منطقه برلین، براندنبرگ، هامبورگ، راین، رور، فرانکفورت از راین اصلی، اشتوتگارت، مونیخ، هیل، لایپزیگ، ساشندریک را شناسایی کرد. در سال ۲۰۰۵ مناطق دیگری نیز به این مجموعه پیوستند؛ نورنبرگ، هانوفر-برانزویک-گوتینگن، راین-نکار، برمن-اولدنبرگ. در حال حاضر کل آلمان از طریق یک یا چند کدام از این مناطق به هم پیوند خورده است.

مأخذ: (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006)

از دغدغه‌های سیاست‌گذاران در نگاه به آینده، اطمینان از آن است که اقتصادهای منطقه‌ای مبتنی بر نوآوری بوده و در نتیجه در مقابله با شوک‌های اقتصادی و رقابت فزاینده بین‌المللی تاب می‌آورند. ابزارهای مهیا در سطح منطقه‌ای بنا بر چارچوب‌های نهادی به‌طرز درخور توجهی متنوع بوده و تمرکز فعالیتی آنها نیز با توجه به صنعت (های) هدف متفاوت است. با این حال، برخی یافته‌ها در حوزه سیاست‌گذاری جالب توجه هستند:

- اول، یک تحلیل نظام‌مند و شفاف از اقتصاد و داری‌های منطقه درباره گرایش‌های جهانی، به‌مثابه بنیانی برای هرگونه اقدام بالقوه در سطح منطقه‌ای است. داده‌های کمی و کیفی برای بسط یک تحلیل شفاف که مشخص کند کدام نقاط قوت پایدار بوده و فرصت‌های احتمالی در کدام حوزه‌ها هستند، کاربردی خواهد بود. علاوه بر این، تحلیل مزبور مستلزم درکی روشن از نقش‌های متغیر انواع شرکت‌ها (استارت‌آپ‌ها، شرکت‌های کوچک و متوسط، شرکت‌های چندملیتی و...) و نقش آنها در زنجیره عرضه جهانی است. با این حال، این داده‌ها اغلب از نظر مقیاسی در سطح کلان بوده و دربرگیرنده ابعاد محلی آن بخش از تراوش‌های دانش که باید هدف سیاست‌گذاری قرار گیرند، نمی‌شود (شواهد منتج از ایالات متحده نشانگر افول پرشتاب تأثیرات مثبت این تراوش‌ها با بُعد مسافت است).

- دوم، درک مشترک از معضلات موجب تسهیل فرایند دستیابی به توافق جمعی در یک راهبرد مشخص می‌شود. با توجه به تعداد ذی‌مدخلان از هر دو بخش دولتی و خصوصی، این توافق برای رسیدن به پاسخی هماهنگ ضروری است. اغلب یک مشکل یا بحران تحمیل‌شده به‌مثابه محرکی برای اقدامات مبتنی بر همکاری عمل کرده و وجود شاخص‌های مثبت در شرایط جاری و پیش‌بینی نادرست وضعیت آینده در مناطق، ریسک زیادی را برای در دام خشنودی از خود افتادن دارد.

- سوم، احتمالاً مهم‌ترین نقش برای راهبردهای منطقه‌ای، انطباق با تغییرات است. در حالی که کنشگران محلی برای پیش‌بینی آینده بازارهای تولید جهانی، در جای درست خود واقع نشده‌اند، اما می‌توانند نقشی مشخص در توسعه محیطی ایفا کنند تا کنشگران خصوصی را در

پژوهش و توسعه صورت گرفته، به‌جای تمرکز بر طرح‌هایی که فناوری را به خارج از دانشگاه هدایت می‌کند، در پی جلب مشارکت شرکت‌های منطقه‌ای به فناوری‌های نوظهور است.

مناطق عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی با فرایند جهانی‌شدن با برون‌سپاری در حوزه نوآوری مواجه شده‌اند. بُعد جهانی نوآوری حاکی از توازن مجدد منابع با تغییر غرب به شرق بوده و نشان از تخصیص مجدد منابع مبتنی بر نوآوری نسبت به مناطق ویژه، به‌خصوص چین، دارد. مناطق چینی و برخی نقاط دیگر، در سال‌های اخیر یک «دایره مطلوب» از توسعه مبتنی بر نوآوری درهم‌تنیده را شکل داده‌اند. در مناطق موجود در «دایره مطلوب»، سرمایه‌گذاری مبتنی بر کسب‌وکار در نوآوری، موجب رشد اقتصادی شده که این رویه نیز به افزایش درآمدها و سرمایه‌گذاری‌های بیشتر در آموزش انجامیده است. در مناطق پیشگام در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بسیاری از مناطق که پیش‌تر در تولید دانش بنیان سرآمد بودند، به فعالیت‌های دانش‌مبنا و مرتبط با خدمات روی آورده‌اند. این افول در اشتغال مبنی بر تولید، در بخش فناوری به صورت مستقیم با عملکردی ضعیف در شاخص‌های نوآوری ارتباط ندارد، اما احتمال می‌رود در طولانی‌مدت بر سرمایه‌گذاری پژوهش و توسعه تأثیر بگذارد. در مقابل، برخی مناطق عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مانند بروکسل که بیشتر برای مراکز خدمات پیشرفته مطرح شده‌اند، در حال یافتن بخش‌های تولیدی جدیدی مبتنی بر فناوری پیشرفته نظیر بیوتکنولوژی هستند. با وجود برون‌سپاری، بسیاری از مناطق کمتر پیشرفته در این نمونه، نظیر مناطق جنوبی ایالات متحده، با تشکر از اشتغال تولیدمبنا در صنایع مبتنی بر فناوری به تجربه رشد در اقتصاد دانش بنیان خود تداوم بخشیده‌اند. انواع مختلف واکنش‌ها در قبال تغییرات جهانی از مناطق عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، حاوی درس‌آموزه‌های ارزشمندی برای چین است که احتمالاً به‌مرور زمان با چالش‌های مشابه مواجه خواهد شد. گوانگدونگ نمونه‌ای از صنایع با ارزش افزوده اندک است که رقابت را به مزایای موقعیت نیروی کار کم‌هزینه‌تر در چین یا بیشتر کشورهای آسیایی مانند ویتنام باخت (OECD Territorial Review of Guangdong, China, forthcoming).

1 Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO or Ministerial Conference for Spatial Order)

است، قانون توسعه منطقه‌ای سال ۲۰۰۲ ضمن تأکید بر رقابت‌پذیری مناطق، به حفاظت از ساختارهای خدمات در سراسر کشور و ایجاد یک ساختار منطقه‌ای متوازن توجه داشته است. این رویه به بسط رویکرد نوآوری منطقه‌ای به کل کشور در سال ۲۰۰۳ و انتخاب شش شهر به‌عنوان قطب‌های بالقوه رشد در منطقه منجر شد (کادر شماره ۱۸).

دولت آلمان در گزارش «توسعه فضایی در آلمان»^۲ به‌طور شفاف از تغییر در رویکرد خود نسبت به سیاست‌گذاری فضایی صحبت کرد (Bundesministerium für Verkehr, 2006). از سال ۱۹۴۹، جمهوری فدرال در پیروی از یک سیاست توسعه متوازن در سراسر قلمروی خود و تعیین اهدافی مانند افزایش دسترسی افراد برای همه شهروندان به مدهای مختلف حمل‌ونقل و دسترسی به آموزش، سلامت و سایر خدمات اجتماعی، عملکرد موفقیت‌آمیزی داشت. طرح سال ۲۰۰۶ نیز این اهداف جدا نیتاد، اما دستیابی به آنها را باید در زمینه طرحی دید که در پی تمرکز رشد در ۱۱ «منطقه کلان‌شهری اروپایی» بود (کادر شماره ۱۹). با این حال، شبکه‌ای متراکم‌تر از مراکز منطقه‌ای کوچک‌تر نیز تجسم شد که از طریق مکانیسم‌هایی مانند شبکه‌های تأمین و الگوهای رفت‌وآمد به مناطق کلان‌شهری به اطراف پیوند زده می‌شدند؛ در حالی که این حرکتی شایان توجه به سمت رویکردی متمرکزتر نسبت به توسعه در گذشته بود و همچنان دنبال حفظ برابری جغرافیایی به‌کار گرفته شده در مدل پیشین از طریق الگوی متوازن توزیع در سراسر قطب‌های اصلی و فرعی کشور محسوب می‌شد. به‌عنوان مثال، به ساخت شبکه‌های جاده‌ای ثانویه به‌عنوان پیش‌شرطی برای عملکرد مطلوب بزرگراه‌های میان منطقه‌ای و مؤثر و تأمین دسترسی به آنها توجه ویژه‌ای شد.

در حالی که اینها مصادیقی موفقیت‌آمیز از رویکردهای سیاست شهری هستند که برای حفظ ظرفیت رشد شهرهای پیشگام خود و نیز ارتقای توسعه قطب‌های شهری فرعی (نظیر سیاست‌گذاری فنلاند که پیش‌تر به آن پرداخته شد) مدیریت می‌شوند، دولت‌ها اغلب ناگزیر از انتخاب‌های دشوار و اولویت‌بندی هستند. سیاست‌گذاری شهری باید از هدررفت منابع با کمک مداوم به رشد شهرهایی که گرفتار بحران اقتصادی شده، یا کمک به بسط فعالیت‌های اقتصادی شخصی که بازار آنها را تأیید نمی‌کند، اجتناب کنند. به‌عنوان مثال، در غیاب تجربه قبلی یا زمینه‌کارآفرینی محلی در نیوکاسل درباره پاسخ‌گوبودن یارانه‌های سنگینی که برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی یا ساخت تسهیلات علمی در نیوکاسل هزینه می‌شود، تردیدهای زیادی وجود دارد. فقدان ارتباط میان شرکت‌ها و دانشگاه‌ها حتی در شهرهای ثروتمند (مانند میلان و مادرید) نیز می‌تواند مانعی بر سر راه توسعه سیاست‌گذاری‌های مؤثر خوشه‌ای باشد. در نتیجه، برخی کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، دامنه‌ای برای اقدامات هدفمندتر و در حمایت از راهبردهای موجود و بازارمبنای شرکت‌ها تعریف کرده‌اند (از مصادیق آن می‌توان به تأکید بر شرکت‌های کوچک و متوسط در رویکرد جدید ژاپن نسبت به سیاست‌گذاری در حوزه نوآوری، ساخت دانشگاه‌ها به‌عنوان قطب‌های راهبردی در مناطق دانمارکی - سوئدی از اورسوند اشاره کرد).

تأثیرات منطقه‌ای وسیع‌تر از مراکز رشد کلیدی

دینامیزم‌های یک منطقه به‌ظاهر قدرتمند، اغلب در محدود مکان‌های

تلاش برای انطباق و استفاده از فرصت‌ها حمایت کند. برای شناخت و نظارت بر نحوه اثرگذاری منابع پژوهشی و آموزشی ایشان بر شرکت‌ها با هدف تدوین سیاست‌هایی برای کمک به ساخت پیوندهای نظام‌مند در همه بخش‌ها، نیاز به برخی ابزارها احساس می‌شود.

چهارم، دستیابی به توافق جمعی درباره یک چشم‌انداز، برون‌دادها و نقشه‌های راهبردی و اولویت‌های منطقه‌بین همه کنشگران کلیدی از بخش دولتی و خصوصی در منطقه اهمیت بسزایی دارد. راهبردهایی که به‌طور مشترک بسط داده می‌شوند، بهتر از راهبردهای از بالا به پایین عمل می‌کنند؛ چراکه از دانش همه بخش‌ها و نیز سطوح مختلف دولتی بهره می‌برند.

۲-۳ تقویت رقابت‌پذیری شهرها ضمن تضمین گرفتار نشدن آنها به غفلت

بسیاری از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، تلاش کرده‌اند این اطمینان حاصل شود که حمایت از شهرهای پیشگام در رقابت، باعث پس‌روی از سیاست‌گذاری بی‌طرفانه اولیه درباره مناطق مختلف نشود. تجربه افرادی که در پاسخ به این چالش خلاقیت به خرج داده‌اند، نشان می‌دهد که سه راه محتمل برای دستیابی به این توازن وجود دارد:

۱- قطب‌های کمکی برای مقابله با شکل‌گیری یک قطب غالب؛ حتی در جایی که یک کشور به‌طور مشخص یک کلان‌شهر - منطقه غالب - دارد، دولت و سایر کنشگران سیاست‌گذار می‌توانند طرح تعدادی مناطق فرعی و قدرتمند را تدوین کنند که اگر چه در رقابت با قطب اصلی نبوده و حتی در برخی موارد وابسته به آن است، اما جدای از آن قادر به اثرگذاری مثبت باشد.

۲- تأثیرات منطقه‌ای وسیع‌تر از مراکز رشد کلیدی؛ این رویکرد با شناخت درست و ترغیب تأثیرات مثبت و وسیع منطقه‌ای مراکز رشد کلیدی می‌تواند حتی از حوزه‌های بزرگ‌تر نیز بهره‌برداری کند.

۳- از آسیب‌های اجتماعی تا سیاست شهری کنشگر؛ در صورتی که تغییر سیاست‌گذاری از تفکر بازآفرینی و برخورد با آسیب‌های اجتماعی به اتخاذ رویکردی کنشگرانه و مثبت نسبت به اقتصاد شهری انجام پذیرد، می‌توان سیاست توسعه قطب‌های رشد کمکی را به سمت نواحی محروم پیشین هدایت کرد. تأکید اصلی نیز باید ارتقای مهارت‌ها باشد.

قطب‌های کمکی برای مقابله با شکل‌گیری یک قطب غالب

مفهوم ایجاد تعدادی قطب‌های کمکی برای توازن بخشی به وضعیت تک‌قطبی بودن ناحیه، احتمالاً بیشتر در فنلاند توسعه یافته است. شایان ذکر است فنلاند تا دهه ۱۹۹۰ شروع به سیاست‌گذاری شهری نکرده بود و بنابراین با وجود نیاز به سیاست‌گذاری برای بحران بزرگ اقتصادی که ناشی از فروپاشی بازارهای پیشین آن در اتحاد جماهیر شوروی بود، به رویکرد «آسیب‌های اجتماعی» گرفتار نشد. این راهبرد با راهبرد نوآوری منطقه‌ای آغاز شد که هلسینکی را به‌عنوان یک مرکز فناوری جهانی با مراکز فرعی در شهرهای دورتر نظیر تامپور^۱ و اوولو^۲ تجسم کرده بود. باید گفت رشد این دو مرکز همچنان به قوت خود باقی است و حتی دومین مرکز در سال‌های ۱۹۹۸-۲۰۰۳ بیشترین نرخ رشد در همه مناطق فنلاند را داشت؛ بنابراین ابزار اولیه سیاست‌گذاری در فنلاند بیش از سرمایه‌گذاری، نوآوری بوده است. اولویت اصلی به‌جای زیرساخت و محیط زندگی، رقابت‌پذیری بوده

1 Tampere

2 Oulu

3 Raumentwicklung in Deutschland



واقعی متمرکز شده و باقی منطقه نیز از رفت‌وآمد جمعیت به فضاهای کاری در مرکز یا کارپردازی سایر شرکت‌ها برای شرکت‌های مرکزی سود می‌برد. این نکته مهم است که سیاست‌گذاران از این تأثیرات گسترده‌تر آگاه باشند؛ چراکه احتمالاً از آنها خواسته می‌شود از ایجاد نقاطی با رشد بالا در یک منطقه اجتناب کرده و بر تقویت ارتباطات مبتنی بر حمل‌ونقل عمومی میان شهر اصلی و سایر مناطق متمرکز شوند.

- برای مثال، در ایتالیا کار روی نقش میلان در اقتصاد ایتالیای شمال غربی با عنوان فرایه‌ن لومباردی صورت گرفته است؛ یک منطقه پررونق بزرگ که ثروت آن در وهله اول متکی بر فعالیت‌های شهر است. این جریان موجب هدایت برنامه‌ریزان منطقه‌ای به بررسی مطلوب بودن ارتباطات شبکه‌های حمل‌ونقل میلان با سایر نقاط این فرایه‌ن شده است.

- سیاست‌گذاری‌های جدید سرزمینی در فنلاند و آلمان در پی حل‌وفصل معضل مثبت یا منفی بودن اثرات جانبی توسعه متمرکز در برخی نقاط مشخص از طریق ترغیب نوعی سلسله‌مراتب شهری انجام شده است. این کشورها به‌جای لحاظ کردن محدود نقاطی که توجه ویژه دریافت خواهند کرد، در حالی که سایر نقاط کشور هیچ عایدی نخواهند داشت، زنجیره‌ای را می‌بینند که از تعداد کمی از شهرهای جهانی کوچک شروع شده و تا نقاطی که اهمیت منطقه‌ای و محلی دارند، تداوم می‌یابد؛ در حالی که همگی مشغول فعالیت‌هایی با ارزش افزوده برای هم و در پیوند با یکدیگر هستند. مسئله اثرات جانبی مثبت و منفی مجدد نیز در سطوح پایین‌تر دیده شده و در حمایت از استدلال مقامات برنامه‌ریزی در آلمان مبنی بر بیشتر بودن مزیت‌های محلی سازی نقاط رشد به‌جای تضعیف قلمرویی وسیع‌تر اجرائی می‌شود (VBS 2006).

- از مصادیق یک مرکز منطقه‌ای، نیوکاسل در شمال شرق انگلستان است؛ منطقه‌ای که فراتر از سایر نقاط کشور پیشرفت کرده است. بازتصریح اخیر نقش نیوکاسل در اقتصاد منطقه، انعکاسی از طیف اثرات تجمعی و مثبت در هسته این شهر - منطقه است. از دیدگاه دستیابی به حداکثر بهره‌وری، پیشنهاد می‌شود منافع توسعه اقتصادی متمرکز از هسته شهری منطقه حاصل شود. شواهد نیز حاکی از اهمیت نیوکاسل در عملکرد کلی منطقه و نیاز به تداوم بخشی به حمایت از موفقیت آن در رقابت‌پذیری است. علاوه بر این، بر اهمیت موقعیت کسب‌وکار و الگوی فضایی توسعه اقتصادی که با تأثیرات بسزایی بر زمان‌های سفر و در مقابل بهره‌وری همراه است نیز تأکید قرار شده است (OECD Territorial Review of Newcastle, 2006).

- تجربه‌ای مشابه در ژاپن وجود دارد که هدف سیاست‌گذاری منطقه‌ای را در یک بازه زمانی بلندمدت حفظ کرده بود؛ این هدف مبنی بر کاهش پراکنده‌رویی در توسعه‌های حومه‌ای و مناطق کمتر توسعه‌یافته ضمن کاستن از فشار ناشی از شهرک‌سازی در حوزه‌های شهری/صنعتی است.

این سیاست در چندین مورد موفقیت‌آمیز بوده است؛ چراکه تفاوت‌های منطقه‌ای در ژاپن با سایر کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی کمتر است (OECD Territorial Review of Japan, 2005).

با این حال، کاهش تنوع در سال‌های اخیر، عمدتاً به دلیل این واقعیت است که مناطق پویاتر ژاپن رو به افول هستند؛ واقعیتی که «هم‌گرایی رو به پایین» نامیده می‌شود. به نظر می‌رسد، رشد مجدد در سال‌های اخیر نیز به قیمت رشد توکیو در مقابل سایر شهرها در حال حادث شدن مربوط است. در همین حال، سیاست‌گذاری باید از طریق توسعه بخش‌های جدید در پی ساخت آینده شهرهای صنعتی اصلی که در حال حاضر افول یافته‌اند، باشد. در حال حاضر، سیاست‌گذاری ژاپن از ساخت شهرهای منطقه‌ای که پیش‌تر مغفول واقع شده بودند، با ترغیب آنها به کشف مزیت رقابتی‌شان تغییر موضع داده است.

از آسیب‌های اجتماعی تا سیاست شهری کنشگرانه

در صورتی که سیاست‌گذاری از تفکر بازآفرینی و حل‌وفصل آسیب‌های اجتماعی به دیدگاهی کنشگرانه و مثبت نسبت به اقتصاد شهری سیاست تغییر مسیر دهد، بسط قطب‌های رشد فرعی می‌تواند به سمت مناطقی که پیش از این محروم واقع شده‌اند، هدایت شود. در این حوزه، باید تأکید ویژه‌ای بر ارتقای مهارت‌ها صورت گیرد. اجرائی کردن این اصل در مناطق شهری به معنای انتقال از رویکرد «آسیب‌های اجتماعی» به «سیاست‌گذاری شهری کنشگرانه» است که شامل تغییر ذهنیت نسبت به عرضه نیروی کار محلی از یک بار و مسئولیت به یک دارایی مثبت است. از مصادیق این دیدگاه می‌توان رویکردی که نیوکاسل در شمال شرق انگلستان و در خلال دهه‌های افول اقتصادی نسبت به نیروی کار داشت، اشاره کرد (OECD Territorial Review of Newcastle, 2006). تمرکز سیاست در منطقه به لحاظ تاریخی بر جذب سرمایه به‌عنوان ابزاری برای به‌کارگیری آنچه مازاد نیروی کار نامیده می‌شود، بوده و منطقه همچنان نرخ مشارکت نسبتاً اندکی در این زمینه دارد. برنامه‌ریزان محلی در حال حاضر دریافته‌اند که مشکلات منطقه احتمالاً به دلیل کمبود نیروی کار ماهری است که علاوه بر جوانان باید جذب و حفظ شوند. این در حالی است که شواهدی از ناتوانی شرکت‌های منطقه در جذب نوآوری وجود دارد. بخشی از این مشکل را می‌توان با نسبت بالای نیروی کار بدون صلاحیت یا با صلاحیت رسمی اندک در شمال شرق انگلستان (و بسیاری بخش‌های دیگر بریتانیا) توجیه کرد. در نتیجه، افرادی که صلاحیت دارند، باید به دلیل ناتوانی شرکت‌ها در جذب آنها نقل مکان کنند؛ بنابراین ارتقای استانداردهای آموزشی مسیری محتمل برای شکستن این حلقه معیوب است.

فصل چهارم:

تغییر اقلیم و تخریب زیست محیطی



۴- تغییر اقلیم و تخریب زیست محیطی

اینکه چگونه شهرها توسعه پیدا می‌کنند، در میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای، آسیب‌پذیری در مقابل تأثیر تغییر اقلیم و تخریب زیست محیطی اهمیت دارد. شهرها به‌عنوان مصرف‌کنندگان بخش بزرگی از انرژی تولیدی در سراسر دنیا، بین ۶۰ تا ۸۰ درصد، عوامل اصلی انتشار CO₂ هستند. تغییر اقلیم نیز تهدیدی حقیقی برای توسعه و رقابت‌پذیری شهرهاست؛ زیرا آب‌های ساحلی در حال طغیان، سیل‌های شدیدتر و اثرات جزیره گرمایی شهری،^۱ عاملی برای تهدید و تخریب زیرساخت، کاهش کارآمد و تشدید فقر شهری محسوب میشوند. کشورهای عضو OECD، از طریق سیاست‌های بخش شهری و از طریق هماهنگی با حکومت‌های ملی و منطقه‌ای، شروع به انجام اقداماتی برای کاهش مشارکت خود در انتشار گازهای گلخانه‌ای و تطبیق با تأثیرات مورد انتظار تغییر اقلیم کرده‌اند. عملیات شهری برای تغییر اقلیم با تشخیص این امر تأیید می‌شود که کاهش تغییر اقلیم و تطبیق با آن، با دقت با رقابت‌پذیری مرتبط است و اینکه شهرهایی که میزان انتشار گازها و آسیب‌پذیری‌شان در مقابل تغییر اقلیم کاهش می‌دهند، برای جذب فعالیت اقتصادی محتمل‌تر از آنهایی هستند که این کار را انجام نمی‌دهند.

تصمیمات برنامه‌ریزی شهری درباره چگونگی رشد شهرها، جامعه را به الگوهای توسعه‌ای محدود می‌کند که برای فرارسیدن، دهه‌ها ایستادگی می‌کنند. انتخاب درست سیاست‌های شهری، به‌ویژه برای حصول اطمینان از این امر مهم است که زیرساخت پروامی برای تحمل افزایشی که انتظار آن می‌رود، در مخاطرات اقلیمی طراحی شود؛ در حین اینکه هم‌زمان، عملکرد انرژی و انتشار آلاینده‌ها در محیط ساخته‌شده را ارتقا می‌دهد. در کشورهایی مانند چین که شهرنشینی همچنان با سرعت در حال پیشروی است، یک تغییر جهت به سمت الگوهای توسعه شهری سازگار با اقلیم، فرصت بزرگی برای اقدام مقرون‌به‌صرفه عرضه می‌کند. مراکز شهری نیز ممکن است به صورت ویژه‌ای به برخی از تأثیرات تغییر اقلیم آسیب‌پذیر باشند. انتظار می‌رود جمعیت‌های فقیر در هر دو ملت غنی و فقیر، بیشترین آسیب‌پذیری را از تغییر اقلیم داشته باشند؛ این امر تا حدی به این دلیل است که این جمعیت فاقد منابع و ظرفیت کافی برای پاسخ‌گویی به شیوه‌ای در خور هستند. برنامه‌ریزی شهری یکپارچه امر مهمی در تصمیمات کاربری زمین و منطقه‌بندی است که ممکن است موقعیت و آسیب‌پذیری ساکنان شهری و زیرساخت را نسبت به تهدید در حال رشد تغییر اقلیم، تشدید کرده یا محدود کند. برای توجه هم‌زمان به تطبیق با اثرات بالقوه تغییر اقلیم و کاهش تأثیر شهرها بر اقلیم، باید اقداماتی صورت گیرد.

در چین، روندهای رشد و شهرنشینی ناچار خواهند شد لزوم حفظ محیط زیست را در نظر گرفته و به مشکل تغییر اقلیم و نیز محدودیت‌های سخت‌گیرانه زمین و منابع کشور توجه کنند. شهرها همواره منبع اصلی انتشار گازهای گلخانه‌ای در چین بوده‌اند و همچنان خواهند بود؛ امری که در گرمایش جهانی سهمیه است. امروزه ۶۰۰ میلیون فرد شهری چینی، ۴۴ درصد از جمعیت کشور و ۱۷ درصد از جمعیت شهری جهانی را تشکیل می‌دهند. شهرهای چین ۷۵ درصد از کل تقاضای ملی انرژی

را تشکیل می‌دهند؛ بنابراین بخش عمده‌ای از کل گازهای گلخانه‌ای منتشرشده چین را تولید می‌کند که امروزه این گازهای گلخانه‌ای چین، دومین عامل بزرگ گرمایش جهانی است. ادامه این روال، نه‌فقط به دلیل پیشروی سریع شهرنشینی در چین، بلکه به این خاطر محتمل است که این شهرنشینی به شکل بی‌رویه‌ای در حال روی‌دادن است. برآوردها نشان می‌دهند جمعیت شهری در سال ۲۰۳۰ به ۹۰۰ میلیون نفر خواهد رسید. تعداد افرادی که به‌تازگی در چین در ۲۰۰۵-۲۰۱۵ به جمعیت شهری افزوده شده‌اند، از کل جمعیت بسیاری از کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مانند آلمان، ژاپن، مکزیک و فرانسه بیشتر است. از آنجایی که داده‌های OECD نشان می‌دهد، همبستگی واضحی بین تراکم شهری و انتشار CO₂ وجود دارد؛ شهرنشینی بی‌رویه در چین در تغییر اقلیم نیز تأثیر بسزایی دارد. شهرنشینی در چین با مصرف زمین دست‌به‌دست می‌شود. برای مثال، تحلیل سری زمانی تصویر ماهواره نشان می‌دهد نواحی زمینی ساخته‌شده در حومه‌شاهکهای از سال ۱۹۸۸ تا ۲۰۰۲ تا ۳۵ درصد گسترش یافته‌اند. برنامه‌ها و قوانین راهبردی ملی زمینه‌ای برای توجه به تغییر اقلیم فراهم کرده‌اند. راهبرد در سطح ملی چین و برنامه ملی تغییر اقلیم آن، بر اهمیت سیاست‌های تغییر اقلیم در چارچوب توسعه پایدار و اقداماتی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای تأکید کرده است. یازدهمین برنامه پنج‌ساله^۲ چین اظهار کرد از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ تا ۲۰ درصد انرژی تولید ناخالص ملی باید تا ۲۰ درصد کاهش یابد. سپس دولت‌های محلی زیرمجموعه‌های اجباری را در راستای دستیابی به این هدف تعیین کردند؛ برای مثال، کاهش ۲۰ درصدی شدت انرژی تولید ناخالص ملی در گوانجو.

۴-۱- سیاست‌های شهری برای لحاظ کردن تغییر اقلیم و پایداری شهری

شهرها و مناطق کلان‌شهری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، مثال‌هایی از اقدام برای غلبه بر تغییر اقلیم را نه‌تنها از میان تشخیص سهم شهرها در تغییر اقلیم و خطرهای آن، بلکه از میان فرصت‌هایی برای پایین‌آوردن مبادلات بالقوه بین رشد اقتصادی و اولویت‌های محیطی فراهم می‌کنند - حتی در غیاب الزامات یا سیاست ملی - شهرها و حکومت‌های منطقه‌ای - هم کوچک و هم بزرگ - موقعیت خوبی برای غلبه بر انواع مشخصی از سیاست‌ها دارند؛ به‌ویژه آنهایی که مربوط به توسعه فضایی و محیط ساخته‌شده، حمل‌ونقل، مدیریت منابع طبیعی، خدمات شهری و ساختمانی هستند. در حین اینکه برخی از حکومت‌های محلی و منطقه‌ای به‌طور مستقل اقدام کرده‌اند، سایرین از راهنمایی شبکه‌های ملی و فراملی حکومت‌های محلی بهره برده‌اند. اینها شامل بیانیه ناتینگهام در بریتانیا (که ۳۰۰ مقام محلی آن را امضا کردند)^۳ و شبکه‌های فراملی مانند ICLEI، پروژه METREX EU CO₂ (که ۵۰/۸۰ و پیمان شهرداران می‌شوند)^۴ عملیات اقلیم شهری^۵ در پاسخ به احکام حکومت ملی نیز توسعه یافته است؛ مانند لایحه ژاپن درباره ترویج چاره‌جویی‌های گرمایش جهانی که مستلزم تدوین برنامه‌های عملیاتی غلبه بر تغییر اقلیم از سوی حکومت‌های محلی است.^۶

1 Urban Heat Island
2 FYP

۳- www.energysavingtrust.org.uk/nottingham. قابل دسترسی در ۱۸ نوامبر ۲۰۰۹.

۴- شهرهای ICLEI برای حفاظت اقلیمی، یکی از اولین شبکه‌های برپا شده بود و شامل بالغ بر ۶۸۰ شهر به‌عنوان عضو از بیش از ۳۰ کشور در سراسر دنیا می‌شود (www.iclei.org/climate-roadmap). پروژه EU CO₂ ۵۰/۸۰، سازمان‌یافته از سوی METREX: شبکه مناطق و نواحی کلان‌شهری اروپایی، از طریق شهرهای عضو ۸۰ درصدی‌اش در سطوح ۱۹۹۰ تا ۲۰۵۰، کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای را هدف قرار می‌دهد (www.Eurometrex.org/ENTI/EN/Activities/activities.asp?SubCat1=EUCO2). پیمان شهرداران، تعهد شهرها و شهرک‌های امضاکننده برای فراتر رفتن از اهداف کاهش انتشار EU CO₂ می‌باشد (www.Eumayors.eu).

۵- Urban Climate Action

۶- پاسخ به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی «پرسشنامه روش‌های اداره کردن تغییر اقلیم ملی-محلی» Naoto Nakagawa، وزارت امور خارجه ژاپن، ۱۰ اگوست ۲۰۰۹.

محدود کردن استفاده از وسیله نقلیه شخصی، از طریق سیاست‌هایی در راستای افزایش گزینه‌های حمل‌ونقل همگانی بهبود می‌یابند.

سیاست‌های منطقه‌بندی کاربری زمین

سیاست‌های منطقه‌بندی کاربری زمین تأثیر گسترده، بلندمدت و با این حال بنیادینی بر سیاست‌های بخشی برای لحاظ کردن تغییر اقلیم دارند. برنامه‌ریزی فضایی بر جای گذاری محیط ساخته‌شده و بنابراین فاصله‌های لازم برای تردد شهری، انرژی لازم برای گرمایش و سرمایش ساختمان‌ها و آسیب‌پذیری محیط ساخته‌شده تأثیر می‌گذارد. برنامه‌های جامع شهری و سیاست‌های منطقه‌بندی کاربری زمین، این موارد را تعیین می‌کنند: مجموعه کاربری‌های زمین مجاز در یک منطقه - در ابتدایی‌ترین سطح اینها شامل کاربری‌های مسکونی، تجاری، صنعتی، فضای باز و مختلط می‌شوند - و درجه جدایی کاربری‌های زمین از یکدیگر. این تصمیمات، محیط ساخته‌شده را شکل می‌دهند و الگوهای تردد بلندمدت، جای گذاری ساختمان، دسترسی به تسهیلات و فرارگیری در معرض خطرات طبیعی را تعیین می‌کنند.

سیاست‌های منطقه‌بندی کاربری زمین بر آن طیف از سیاست‌های حمل‌ونقلی تأثیر می‌گذارند که هدفشان کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای از طریق تعیین میزان جداسازی بین کاربری‌های زمین و بنابراین انرژی لازم برای تردد بین خانه، کار، خرید و دیگر فعالیت‌هاست. میزان تفکیک این کاربری‌ها در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی متغیر است. برای مثال، منطقه‌بندی مسکونی آلمانی اغلب انعطاف‌پذیرتر از همتای آمریکایی آن است؛ زیرا مطب‌های پزشکان، مسافرخانه‌ها، هتل‌های کوچک و آپارتمان‌های چندطبقه را مجاز می‌شمارد؛ در حالی که اغلب مناطق مسکونی در ایالات متحده، محدود به خانه‌های تک‌خانواده‌ای هستند (Buehler و همکاران، ۲۰۰۹). برپایی مناطق با کاربری مختلط که توسعه ترکیبی از کاربری‌های مسکونی و تجاری را مجاز می‌شمارند، شیوه‌ای برای فراهم کردن گزینه‌هایی برای منطقه‌بندی تفکیک‌شده است. به هر حال، در جایی که مناطق با کاربری مختلط هنجار نیستند، عموماً تنها در مناطق تخصیص‌یافته؛ یعنی جایی که تأثیرشان محدود است، اعمال می‌شوند (Hirt، ۲۰۰۷).

مناطق کاربری زمین که توسعه حمل‌ونقل محور را مجاز می‌شمارند، می‌توانند استفاده افزایش‌یافته از حمل‌ونقل عمومی را تسهیل کنند. در حالی که این ممکن است فاصله‌ها یا تعداد سفرها را تغییر ندهد، می‌تواند فاصله‌های بین ایستگاه‌های حمل‌ونقل عمومی و منازل، محل‌های کار و خرده‌فروشی را کاهش دهد. شهر تورنتو علاوه بر سیاست‌هایی برای تسهیل تراکم در توسعه (مسکونی و تجاری) کاربری مختلط و هسته شهری، سیاست‌هایی برای ترغیب یا الزامی کردن توسعه حمل‌ونقل عمومی محور ایجاد کرده است.^۱ شهر توپاما در ژاپن، از طریق تمرکز بر عملکردهای شهر، رشد حمل‌ونقل محور را دنبال می‌کند؛ این عملکردهای شهری عبارت‌اند از: امکانات مسکونی، تجاری، کسب‌وکاری و فرهنگی در کنار یک خط‌آهن سبک جدید که روی یک خط‌آهن طولانی‌کم استفاده‌شده ساخته شده است (Mori در شهرهای سبز سازمان همکاری و توسعه اقتصادی: رویکردهای جدید برای مواجهه با تغییر اقلیم، جریان‌های کارگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۰۹). شهرستان آرلینگتون^۲ در ویرجینیا، از طریق فراهم کردن اعتبارات تراکمی، افزایش الزامات پارک‌کردن و ارتقای زیرساخت در اطراف ایستگاه‌های حمل‌ونقل، توسعه حمل‌ونقل محور را در اطراف سیستم خط‌آهن سبک ارتقا می‌دهد. مناطق توسعه حمل‌ونقل محور

بستر سیاست‌گذاری شهری و پیاده‌سازی طرح‌ها، اغلب شامل چندین سطح از حکومت‌داری می‌شوند. شهرها در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی اغلب نیاز به این دارند که با دیگر شهرها و سطوح بالاتر حکومت - و نیز بخش خصوصی و ذی‌نفعان غیرحکومتی - همکاری کنند تا به اقتدار، مهارت فنی و بودجه مورد نیاز برای اهداف سیاست‌اقلیمی خود دست یابند. این شاید مستلزم هماهنگی عمودی بین حکومت‌های محلی، منطقه‌ای و ملی و هماهنگی افقی بین طیف آژانس‌های درگیر در سیاست‌اقلیمی در یک حکومت محلی و نیز بین حکومت‌های محلی در یک منطقه باشد. در برخی موارد، نقش حکومت‌های محلی این است که برنامه‌های ملی را اداره کرده یا برای بودجه ملی درخواست داده و آن را بازتوزیع کند. در دیگر موارد، نواحی شهری مستقل از برنامه‌های بیرونی عمل می‌کنند و حتی ممکن است راه‌حل‌های سیاستی را نوآوری کنند که به سطوح منطقه‌ای یا ملی (شهرهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چندسطحی، ۲۰۰۹) گسترش می‌یابند. در کل، نواحی شهری در حداقل چهار حالت حکومت‌داری درگیر می‌شوند: آنها از طریق این چهار حالت می‌توانند پاسخ‌های سیاست‌غلبه بر تغییر اقلیم را طراحی و پیاده‌سازی کنند. این حالت‌ها (برگرفته از Kern & Alber در شهرهای رقابتی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و تغییر اقلیم، جریان‌های کنفرانس سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، میلان، ایتالیا، ۹-۱۰ اکتبر ۲۰۰۸ و شهرهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چندسطحی، ۲۰۰۹) عبارت‌اند از: حکومت بر خود (برای مثال مدیریت عملیات‌های شهری و خرید)، حکومت از طریق آماده‌سازی (برای مثال از طریق تأثیرگذاری بر توسعه زیرساخت، سرپرستی برنامه و ارائه خدمات در آماده‌سازی خدمات شهری)، حکومت از طریق اقتدار (برای مثال از طریق مقررات قانونی اقلیمی که در آنجا شهرها صلاحیت قانونی دارند) و حکومت از طریق اعطای اختیار (برای مثال تسهیل هماهنگی با بخش خصوصی و عوامل جامعه مدنی).

با توجه به به هم پیوستگی بخش‌های سیاست شهری، ممکن است شهر و حکومت‌های منطقه‌ای در مقایسه با سطوح بالاتر حکومت، سیاست‌های اقلیمی تکمیلی را به گونه آسان‌تری در بخش‌ها و آن سوی آنها شناسایی و ترکیب کنند. وجود یک سیاست مکمل هنگامی که یک سیاست در کنار سیاستی دیگر وضع می‌شود، اشاره به منفعتی به شکل بازده تولیدی دارد (De Macedo & Oliveira Martins، ۲۰۰۶). برای طراحی مجموعه‌های سیاست‌گذاری که اثربخشی هر سیاست مجزا را بهبود می‌بخشند، شناسایی تأثیر و منافعی که بخش‌های سیاست می‌توانند بر یکدیگر داشته باشند، ضروری است؛ به‌ویژه بر برخی بخش‌های شهری، با سایر بخش‌ها پیوستگی دارند و بنابراین می‌توانند اثربخشی دیگر سیاست‌های بخشی را بهبود بخشیده یا تضعیف کنند. برای مثال، منطقه‌بندی کاربری زمین؛ یعنی تصمیمات مربوط به مکان و تراکم کاربری‌های زمین مسکونی، تجاری و صنعتی، در مقایسه با سایرین، گسترده‌ترین تأثیر را بر دیگر بخش‌ها دارند. سیاست‌های حمل‌ونقلی نیز با منطقه‌بندی کاربری زمین، مدیریت منابع طبیعی و استفاده از انرژی تجدیدپذیر پیوند دارند؛ زیرا آنها بر مقدار و نوع انرژی لازم برای تردد بین فعالیت‌ها در یک منطقه کلان‌شهری و نیز تأثیر و آسیب‌پذیری زیرساخت حمل‌ونقلی مربوط به محیط اطراف تأثیر می‌گذارند. حالت تکمیلی سیاست در هر بخش نیز مهم است و در مقیاس‌های کوچک‌تر، آسان‌تر هماهنگ می‌شود. برای مثال، سیاست‌های حمل‌ونقلی برای

۱ - پاسخ به «پرسشنامه روش‌های اداره کردن تغییر اقلیم محلی» Mark Bekkering، شهر تورنتو، سازمان محیط زیست، ۱۱ اگوست ۲۰۰۹.

تراکم‌های بالای مسکونی و شغلی
ترکیب کاربری‌های زمین
کوچکی کاربری‌های زمین (نزدیکی کاربری‌های مختلف و اندازه نسبی کوچک قطعات زمین)
تعاملات افزایش‌یافته اجتماعی و اقتصادی
توسعه پیوسته (برخی قطعات یا سازه‌ها ممکن است خالی یا متروک یا پارکینگ هم‌سطح باشند)
توسعه شهری کنترل‌شده که با محدودیت‌های آشکاری متمایز شده
زیرساخت شهری، به‌خصوص شبکه فاضلاب و لوله اصلی آب
حمل‌ونقل چندوجهی
میزان بالای دسترسی، محلی/منطقه‌ای
میزان بالای ارتباط خیابانی (داخلی/خارجی)، شامل پیاده‌روها و مسیرهای دوچرخه
میزان بالای پوشش سطحی ناتراوا
نسبت پایین فضای باز
کنترل متحدانه برنامه‌ریزی توسعه زمین، یا کنترل به‌دقت هماهنگ‌شده
ظرفیت مالی کافی حکومت برای تأمین مالی زیرساخت و امکانات شهری

منبع: Neuman, Michael (2005), «The Compact City Fallacy», Journal of Planning Education and Research, Vol. 25, No. 1, Sage Publications, pp. 11-26

خانه‌های تک‌خانواده‌ای که برای مثال در ایالات متحده متداول هستند، می‌توانند تا حد زیادی در دسترس بودن مسکن ردیفی و چندخانواده‌ای را محدود کنند که هر دو آنها نسبت به خانه‌های مجزای تک‌خانواده‌ای، عموماً سرانه کارآمدی انرژی بیشتری دارند. ابزارهای سیاست کاربری زمین که مناطق مسکن فشرده یا چندخانواده‌ای را ترویج می‌کنند نیز می‌توانند کاربری سیستم‌های گرمایش و سرمایش منطقه را از طریق دادن اجازه ارائه خدمات برای تعداد بیشتری از مشتریان در یک ناحیه مشخص نسبت به آنچه که می‌توانست در یک منطقه مسکونی تک‌خانواده‌ای امکان‌پذیر باشد، تسهیل کنند. همان‌طور که شهرهای اشتوتگارت،^۱ فرایبورگ^۲ و مانهایم^۳ آلمان نشان داده‌اند، سیاست‌های کاربری زمین می‌توانند کاهش اثرات جزیره گرمایی شهری را هدف قرار دهند. این سیاست‌ها شامل برنامه‌های منطقه‌ای می‌شوند که استانداردهای حداقلی را برای فضاهای باز فراهم می‌کنند؛ شامل یک عرض حداقل ۵۰ متری برای «راهروهای سبز» و ۲۵ متری برای «شکاف‌های سبز». مانهایم هنگام پیگیری توسعه میان‌افزا،^۴ در حال لحاظ‌کردن اثرات گرمایی نیز است.

بسیاری از مناطق کلان‌شهری در کشورهای عضو OECD، «محلات پایدار» یا «بوم‌محلاتی» ایجاد کرده‌اند که حمل‌ونقل، حفاظت از منابع طبیعی، سیاست‌های ساختمانی، زباله و آبی را با هم ترکیب می‌کنند تا به تغییر اقلیم پاسخ نشان داده و ردپای زیست‌محیطی شهری را کاهش دهند. قوانین متداول شامل افزایش کارآمدی انرژی، استفاده از مصالح ساختمانی پایدار و کاهش کاربرد وسیله نقلیه شخصی می‌شود. چشمگیرترین «بوم‌محلات» تکمیل‌شده یا در حال توسعه، در غرب و شمال اروپا قرار دارد؛ از جمله در سوئد (Boöl و آگوستن بری^{۱۰} در مالمو^{۱۱} و Hammarby Sjöstad در استکهلم^{۱۲})، فنلاند (ویکی^{۱۳} در هلسینکی^{۱۴})، آلمان (ووبان^{۱۵} و ریسلفلد^{۱۶} در فرایبورگ، کرونسبرگ^{۱۷} در هانوفر)، دانمارک (وستربرو^{۱۸} در کپنهاگ)، هلند (Leidsche Rijn در Utrecht) و بریتانیای کبیر (بدزد^{۱۹} در بدینگتون،^{۲۰} جوامع کربن‌صفر). بوم‌شهرها همچنین در چین، کره و ابوظبی نیز

نیز مانند مناطق کاربری مختلط، اغلب استثناهایی در مناطق کاربری زمین سنتی هستند و بنابراین ممکن است دسترسی به آنها محدود باشد. اصلاح جامع ممکن است مستلزم یک بازبینی در آیین‌نامه‌های منطقه‌بندی مسکونی باشد تا به جای تخصیص مرحله‌به‌مرحله مناطق با کاربری مختلط، کاربری‌های غیرمسکونی را به صورت سیستماتیک مجاز شمارد (Hirt, 2007). ابزارهای برنامه‌ریزی کاربری زمین تأثیر بنیادینی نیز بر مدیریت منابع طبیعی دارند. آنها شیوه اولیه‌ای را برای شهرها در راستای تطبیق‌یافتن با تأثیرات بالقوه تغییر اقلیم ارائه می‌کنند که شامل کاهش آسیب‌پذیری نسبت به سیل و رخدادهای غیرمتعارف آب‌وهوایی می‌شود. برنامه‌های مدیریت فاجعه حکومت محلی در حال به‌روزرسانی هستند تا تأثیرات بالقوه و برآوردهای آسیب‌پذیری را لحاظ کنند. برنامه شهری هدنستد^۱ در دانمارک، از طریق ممنوع کردن نواحی توسعه جدید در خطر، تحت سناریوهای سیل IPCC صدساله، بر سیل تمرکز می‌کند (حکومت محلی دانمارک، ۲۰۰۹). شهرهای اسپو^۲ و هلسینکی^۳ فنلاند این موضوع را الزامی کرده‌اند که نواحی طراحی جدید، ۲/۶ متر بالای سطح دریا باشند و همچنین پایین‌ترین سطح طبقه ساختمان‌های جدید سه متر بالای سطح دریا باشد.^۴ برنامه‌ریزان در ایالات متحده مفهوم «حق ارتفاعی جریان آب»^۵ را برای جلوگیری از توسعه نواحی ساحلی از طریق واگذاری یک حق تقدم عمومی به بخش محدودی از ملک ساحلی معرفی کرده‌اند که هنگام فرسایش ساحل، خشکی را حرکت می‌دهد. این امر مانع مالکان زمین ساحلی برای برپا کردن سازه‌هایی برای مسدود کردن طغیان سطح آب دریا می‌شود و تأثیر طغیان سطح آب دریا را به مالک زمین خصوصی منتقل می‌کند (Titus & Narayanan, ۱۹۹۶). آنی‌ترین تأثیر سیاست، جلوگیری از توسعه ساحلی جدید در نواحی آسیب‌پذیر به سیل ساحلی است (برنامه پژوهش تغییر جهانی ایالات متحده، ۲۰۰۹).

سیاست کاربری زمین همچنین می‌تواند از سیاست‌های ساختمانی افزایش‌دهنده کارآمدی انرژی حمایت کند. مناطق مسکونی محدود به

1 Hedensted

2 Espoo

3 Helsinki

۴ - «شهرهای فنلاند چگونه به تغییر اقلیم پاسخ می‌دهند»، Voutilainen, O. (۲۰۰۷).

ارائه شده در کارگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی پیرامون شهرهای رقابتی و تغییر اقلیمی: چالش‌ها و فرصت‌ها، پاریس، فرانسه، ۳۰ نوامبر ۲۰۰۷.

5 Rolling Easements

6 Stuttgart

7 Freiburg

8 Mannheim

9 Infill Development

10 Augustenborg

11 Malmö

12 Stockholm

13 Viiki

14 Helsinki

15 Vauban

16 Rieselfeld

17 Kronsberg

18 Vesterbro

19 BedZED

20 Beddington

در حال توسعه هستند. تراکم مسکونی بین پروژه‌های پایدار محله متغیر است؛ هر چند که اکثر آنها می‌توانند به‌عنوان موارد پرتراکم کوتاه توصیف شوند، اما برج‌ها یا آپارتمان‌های بلند نادر هستند. محلات پایدار، توسعه را ورای تراکم مسکونی شکل می‌دهند؛ ماشین‌ها ممکن است محدود یا منع شوند (همان‌طور که در ووبان) و سیاست‌های جمع‌آوری زباله‌ای که از سیاست‌های اعمالی در هر جای دیگری از شهر هستند نیز محدودکننده‌ترند.

سیاست‌های شهری بحث‌شده در بالا با پرسش تراکم شهری همپوشانی دارند. بسیاری از شهرهای پیگیری سیاست‌هایی را آغاز کرده‌اند که هدفشان افزایش تراکم محلات مسکونی و کمک به تمرکز در مرکز تجمع شهری، به‌عنوان شیوه‌ای برای تسهیل کاهش تغییر اقلیم و اقدامات تطبیقی است. مفهوم «شهر فشرده» به‌عنوان یک استراتژی توسعه فضایی در بسیاری از کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مشهور شده است؛ به‌ویژه در اروپا و ژاپن. کمیسیون اروپا (کمیسیون جوامع اروپایی، ۱۹۹۰، ۱۹۹۲) شهرهای اروپایی را ترغیب می‌کند بر مبنای اهداف زیست‌محیطی زندگی و کیفیت اهداف زندگی، به سمت فشرده‌گی بیشتر حرکت کنند. حکومت بریتانیا، فشرده‌گی شهری را تبدیل به یک عنصر مرکزی سیاست توسعه پایدار کرده است (سازمان محیط زیست، ۱۹۹۳) و حکومت هلند نیز اقدام مشابهی انجام داده (آژانس برنامه‌ریزی فیزیکی ملی، ۱۹۹۱). به‌تازگی حکومت ژاپن مفهوم «بوم‌شهر فشرده»^۱ را به‌عنوان یکی از سیاست‌های شهری با اولویت بالا معرفی کرده است (وزارت زمین، زیرساخت، حمل‌ونقل و گردشگری، ۲۰۰۹). هدف استراتژی شهر فشرده، تشدید کاربری زمین شهری از طریق ترکیبی از مرکزیت و تراکم‌های مسکونی بالاتر، کاربری‌های زمین مختلط و محدودیت‌های توسعه در خارج از یک ناحیه تخصیص یافته است (Churchman, 1999). شهرهای فشرده معمولاً شامل تمرکز خدمات شهری و گزینه‌های حمل‌ونقلی و میزان بالای کنترل‌های برنامه‌ریزی کاربری زمین نیز هستند (جدول شماره ۷) (Neuman, 2005). در حالی که برخی، شهرهای فشرده را به توسعه پرتراکم مربوط می‌کنند، این دو مفهوم مجزا هستند. توسعه فشرده، توسعه را نزدیک به یک هسته شهری و منشعب از آن اولویت‌بندی می‌کند که در آن تعریف، توسعه پرتراکم عمدتاً بر مبنای تمرکز واحدهای مسکونی است؛ صرف‌نظر از نزدیکی به یک هسته شهری یا تسهیلات شهری. در برخی مناطق کلان‌شهری، توسعه فشرده ممکن است به توسعه چندمرکزی اطلاق شود؛ جایی که دو یا تعداد بیشتری شهر در یک منطقه، از عملکردهای تکمیلی سهم می‌برند (Nordregio, 2005)؛ در این مورد، استراتژی‌های توسعه فشرده از هر هسته شهری منشعب می‌شوند.

در حالی که توسعه فشرده برای توسعه کم‌کربن مزایایی دارد، تأثیرش بر اولویت‌های اجتماعی و اقتصادی شهری پیچیده است. از یک طرف، نواحی مسکونی پرتراکم مربوط به یک کاربری اقتصادی کارآمدتر، زمین گران‌قیمت و ترکیب بزرگ‌تری از انواع خانه‌بده‌اند که ممکن است در مقایسه با نواحی‌ای که در آنها مسکن تک‌خانواده‌ای غالب شده، به ترکیب متنوع‌تری از ساکنان کمک کند (Churchman, 1999). از طرف دیگر، تراکم‌های مسکونی بالا می‌توانند منجر به آلودگی و ازدحام ترافیکی بیشتری شوند و بر اثر توسعه‌های پرتراکم، ارزش زمین نیز ممکن است به‌طور درخور ملاحظه‌ای افزایش یابد که این امر می‌تواند مانع حفاظت از فضای باز شده و دسترسی ساکنان به نواحی پرتراکم را محدود کند

سیاست‌های حمل‌ونقلی

بسیاری از شهرهای عضو OECD، بر دستیابی به اهداف اقلیم شهری از طریق بخش حمل‌ونقل تمرکز کرده‌اند. بخش حمل‌ونقل عامل مهم و در حال رشدی برای انتشار گازهای گلخانه‌ای است. فعالیت حمل‌ونقلی عامل ۲۳ درصد از انتشار CO₂ جهانی ناشی از احتراق سوخت‌های فسیلی است. این سهم در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به ۳۰ درصد می‌رسد. هدف سیاست‌های کلیدی حمل‌ونقلی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای یا تطبیق با تأثیرات تغییر اقلیم عبارت‌اند از: افزایش استفاده از سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی، کاهش استفاده از وسیله نقلیه شخصی و مدیریت تقاضای سفر، حمایت از شیوه غیرموتوری تردد، افزایش کارآمدی سوخت وسیله نقلیه و استفاده از سوخت‌های جایگزین، جلوگیری از شکست در سیستم حمل‌ونقل به دلیل سیل و جلوگیری از شکست در سیستم حمل‌ونقل به دلیل دماهای غیرمتعارف. باید بین سیاست‌هایی که بر دسترسی یا توانایی مردم در نواحی شهری به شغل، خرده‌فروشی، خدمات و فعالیت‌ها تأثیر می‌گذارند و سیاست‌هایی که بر پویایی، یا توانایی پیمودن یک فاصله مشخص تأثیر می‌گذارند، تمایز کلیدی قائل شد. سیاست‌های کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای از وسایل نقلیه، ممکن است به دلیل جلوگیری از استفاده از وسیله نقلیه شخصی و افزایش استفاده از حمل‌ونقل عمومی، پویایی را کاهش دهند؛ در حالی که سیاست‌های کاربری زمین برای افزایش نزدیکی به تسهیلات شهری و ترکیبی از کاربری‌های زمین تجاری و مسکونی، می‌توانند دسترسی را ارتقا بخشد.

1 Eco-Compact City
2 Île-de-France



حکومت‌های محلی و منطقه‌ای در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، به‌عنوان تهیه‌کنندگان حمل‌ونقل عمومی، با تمرکز بر ارتقای کیفیت، افزایش پیوندهایی با حالت‌های چندگانه و گسترش خدمت‌رسانی، استفاده از سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی را افزایش داده‌اند. برای ارتقای پیوندهای بین حالت‌های چندگانه تردد، باید چندین آژانس محلی ارائه خدمات را هماهنگ کنند که مستلزم هماهنگی منطقه‌ای مؤثر در برنامه‌ریزی حمل‌ونقل است. برای افزایش مسافران از طریق ارتقای کیفیت و قابلیت اعتماد به شبکه‌های حمل‌ونقل عمومی موجود، تمرکز فزاینده‌ای بر مدیریت بهتر این شبکه‌ها وجود داشته است. بسیاری از آژانس‌های حمل‌ونقل محلی، شامل آنهایی که در اشتوتگارت و پاریس هستند، سیستم‌های علائم فوری^۱ را در راستای مخابره زمان‌های مورد انتظار رسیدن برای مشتریان حمل‌ونقل همگانی پیاده‌سازی کرده‌اند. در چین، شهر پکن قصد دارد از طریق گسترش خدمات حمل‌ونقل عمومی، ارتقای کیفیت و فراهم کردن پیوندهایی با دیگر حالت‌های تردد، ۴۰ درصد سهم کاربری حمل‌ونقل عمومی را به دست آورد که منجر به افزایشی در سهم بازار از ۳۰ درصد به ۳۹ درصد در ۲۰۰۵-۲۰۰۸ می‌شود (Uا و همکاران، در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۰۹).

حکومت‌های محلی از اقتدارشان برای طراحی و مدیریت سیستم جاده‌ای یک شهر در راستای افزایش سهم شیوه غیرموتوری تردد، به‌ویژه دوچرخه‌سواری و پیاده‌روی استفاده کرده‌اند. حکومت‌های محلی می‌توانند مسیرهای خطوط ترافیکی را حذف کنند یا از استراتژی‌های «فرونشانی ترافیک» استفاده کنند؛ مانند جایگزینی تقاطع‌ها با میدان‌ها و بزرگ کردن پیاده‌روها، هم برای ترغیب به رانندگی و هم ترغیب به تردد پیاده. حکومت‌های محلی همچنین می‌توانند برای ترغیب تردد با دوچرخه، پیشرفت‌های سازه‌ای ایجاد کنند درحالی‌که کرایه کردن دوچرخه اشتراکی شهری مانند «ولیب»^۲ پاریس، سمبا^۳ در ریودوژانیرو و بیکسی^۴ مونترال به دلیل قابلیت‌شان در کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، بسیار ترویج داده شده‌اند، تلاش‌های متناظر برای تسهیل دوچرخه‌سواری، شامل ایجاد مسیرهای حفاظت‌شده دوچرخه و علائم واضح مسیرهای دوچرخه، ممکن است تأثیر مهم‌تری برای جذابیت تردد با دوچرخه داشته باشند.

حکومت‌های محلی همچنین می‌توانند با میدان دادن به جایگزین‌هایی از طریق هماهنگی برنامه و کمک فنی، استفاده از وسایل نقلیه شخصی را کاهش دهند. شهرها می‌توانند استفاده از جایگزین‌های وسیله نقلیه شخصی را تسهیل کنند؛ مانند برنامه رفت‌وآمد روزانه هوشمند شهر تورنتو که در آن، شهر با کارفرماهای بزرگی کار می‌کند تا برنامه‌هایی را توسعه دهند که کارکنان‌شان را ترغیب به استفاده از شکل‌های جایگزین حمل‌ونقل می‌کند.^۵ برخی شهرها نیز از طریق صاحب‌امتیازانی شروع به فراهم کردن خدمات ماشین اشتراکی کرده‌اند، شامل شهر هانوفر. در حین اینکه شهرها هنگامی که با کارفرماها کار می‌کنند تا برنامه‌های تردد کارکنان را ایجاد کنند، به صورت غیرمستقیم نیز بر افراد تأثیر می‌گذارند؛ شرکت کمبریج سیستماتیکس^۶ (۲۰۰۹) تخمین زد استراتژی‌های رفت‌وآمد روزانه کارمندمحور (شامل هم‌سفری با ون، قیمت‌گذاری پارکینگ کارمند و سیاست‌های دور کاری) می‌تواند منجر به کاهش تا میزان ۱/۷ درصد در انتشار گازهای گلخانه‌ای شود؛ مشابه با تخمین‌هایشان برای

قیمت‌گذاری ازدحام. البته تأثیر واقعی استراتژی‌های کارمندمحور بر انتشار گازهای گلخانه‌ای، وابسته به مقیاسی است که در آن پیاده‌سازی می‌شوند (شرکت کمبریج سیستماتیکس، ۲۰۰۹).

شهرها همچنین می‌توانند از طریق افزایش سهم انرژی تجدیدپذیر استفاده شده برای سیستم‌های حمل‌ونقل همگانی و حمایت از توسعه فناوری‌های جدید، رهبری ترویج استفاده از سوخت‌های تجدیدپذیر برای حمل‌ونقل و جلوگیری از استفاده از سوخت‌های فسیلی را به دست بگیرند. برخی حکومت‌های محلی یا منطقه‌ای به‌طور مستقیم بودجه توسعه را تأمین می‌کنند. برای مثال، منطقه کلان‌شهری آیندهوون^۷ در هلند، در مرکز توسعه یک وسیله نقلیه کم‌آلاینده حمل‌ونقل عمومی بود - یک اتوبوس پیشرفته هدایت‌شونده که یک سیستم مغناطیسی ساخته‌شده در جاده آن را کنترل می‌کند - و اینکه جوامع مختلفی را در آیندهوون و اطراف آن به امکانات مهم منطقه‌ای، شامل فرودگاه متصل می‌کند^۸ (شهرهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چندسطحی، ۲۰۰۹؛ برادیس^۹، ۲۰۰۷). دیگران نیز بودجه لازم را در این راستا فراهم می‌کنند، مانند برنامه شهر پاریس که ۴۰۰ یورو برای خریداران موتورسیکلت‌های الکتریکی فراهم می‌کند (شهر پاریس، ۲۰۰۹).

کاهش آسیب‌پذیری زیرساخت نسبت به تأثیرات تغییر اقلیم، چالشی کلیدی پیش‌روی مقامات حمل‌ونقل محلی و منطقه‌ای می‌گذارد. بین این دغدغه‌ها، جلوگیری از شکست‌های ناشی از سیل از همه مهم‌تر است. ضرورت دارد شهرها با لافتن سطح آب دریا، خیزاب و دیگر تأثیرات توفان را که از برنامه‌های ۱۰-۲۰ ساله موجود تجاوز می‌کنند، به وضوح برآورد کرده و برای آنها برنامه‌ریزی کنند. در صورت تجاوز اثرات دماهای غیرمتعارف از آستانه‌های حرارتی که جاده‌ها و سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی برای آنها طراحی شده‌اند نیز ممکن است سیستم‌های حمل‌ونقل همگانی مختل شوند. در حال حاضر، اکثر آژانس‌های سیستم حمل‌ونقلی هنوز شروع به ارتقای زیرساخت نکرده‌اند؛ هرچند برخی شهرها برنامه‌های خود برای حفاظت از سیستم‌های حمل‌ونقل زیرزمینی از سیل ساحلی توسعه داده‌اند. نگرانی درباره تأثیرات تغییر اقلیم همچنین در حال آغاز شکل دادن به توسعه زیرساخت آبی است. به همین دلیل، پروژه‌های زیرساخت محلی در سوئیس که بودجه‌شان به صورت ملی تأمین شده، باید از استانداردهای تغییر اقلیمی پیروی کنند؛ استانداردهایی که سازمان محیط زیست، حمل‌ونقل، انرژی و ارتباطات فدرال سوئیس الزامی کرده است.^{۱۰} در حین اینکه برنامه‌های تطبیقی و لحاظ کردن تأثیرات تغییر اقلیم در زیرساخت جدید، گام‌های مهمی هستند، برای پاسخ‌دهی به تأثیراتی که انتظار می‌رود از سناریوهای بدترین حالت برنامه‌ریزی زیرساخت موجود تجاوز کنند، نیاز به برآوردهای آسیب‌پذیری در سراسر سیستم و مقاوم‌سازی بزرگ‌مقیاس است.

سیاست‌های حمل‌ونقلی می‌توانند سیاست‌ها در دیگر بخش‌ها و نیز در بخش حمل‌ونقل را بهبود بخشند. سیاست‌های حمل‌ونقلی می‌توانند برای حمایت از برنامه‌های استراتژیک ارضی طراحی شوند و اگر از طریق اولویت‌بندی خدمات در سیاست‌های فشرده و پرتراکم کاهش استفاده از وسیله نقلیه شخصی مثلاً محدودیت‌هایی بر تردد و پارک کردن که هنگامی که با سیاست‌هایی برای افزایش کیفیت حمل‌ونقل و گزینه‌هایی برای تردد با دوچرخه یا تردد پیاده ترکیب

۱ Real-time Signage Systems ۵- از پاسخ به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی «برسنامه»

۲ Véllob

۳ Samba

۴ Bixi

۵- از پاسخ به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی «برسنامه»

۶ Mark Bekkering، روال‌های اداره کردن تغییر اقلیم محلی

۷- از پاسخ به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی «برسنامه»

۸ Cambridge Systematics, Inc.

۷ The Organisation for Economic Co-operation and Development

۸- حمل‌ونقل سریع اتوبوس Philips آیندهوون، قسمت ۱، ویدئو. <http://www.foxdz4-youtube.com/watch?v=StN>

۹ Broaddus

نیم‌میلیونی تا سال ۲۰۳۰، قصد دارد از طریق تخصیص بیش از نیمی از کل مساحتش به پارک‌ها، کمربند‌های سبز و زمین‌های کنار رودها و اجرای یک سیستم گردش آب که از منابع طبیعی آب استفاده می‌کند، دماهای متوسط شهر را تا ۲/۵ درجه سلسیوس کاهش دهد (شهر سژونگ، ۲۰۰۹). توکیو سیاست‌هایی را برای پروژه‌های سبز آغاز کرده است که شامل خیابان‌های سه‌لایه‌ای و بام سبز می‌شوند. در سائوپائولو،^{۱۰} توسعه پارک‌های خطی در امتداد آبراه‌ها، به این موارد کمک کرده است: به حداقل رساندن اثرات سیل، کاهش آلودگی آب و سهم‌بودن در کاشت بیش از نیم میلیون درخت در بیش از چهار سال (Sobrinho) در شهرهای سبز سازمان همکاری و توسعه اقتصادی؛ رویکردهای جدید برای مواجهه با تغییر اقلیم، جریان‌های کارگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی،^{۱۱} ارتقای محیط شهری برای کاهش CO₂ می‌تواند فرصتی را برای بهره‌برداری از پیامدهای کربن از طریق سیستم‌های سقف و مبادله^{۱۲} فراهم کند.

سیاست‌های ساختمان

مطالبه انرژی از ساختمان‌ها نشان‌دهنده سهم درخور ملاحظه‌ای از انتشار انرژی شهرها در کشورهای عضو OECD است. هم‌زمان، محیط ساخته‌شده نسبت به تأثیرات تغییر اقلیم آسیب‌پذیر بوده است. سهم مطالبه انرژی از سوی ساختمان‌های مسکونی و تجاری در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بسیار بالاتر از ارقام سراسر دنیاست. برای مثال، انتشار گازهای گلخانه‌ای از ساختمان‌ها در شهر نیویورک، ۷۹ درصد از کل گازهای منتشرشده شهر در سال ۲۰۰۵ را تشکیل می‌داد (شهر نیویورک، ۲۰۰۷). محیط ساخته‌شده، علاوه بر سهم‌بودن در تغییر اقلیم، به تأثیرات اقلیمی پیش‌بینی شده نیز آسیب‌پذیر است؛ شامل اثرات جزیره گرمایی شهری، سیل و رخدادهای آب‌وهوایی غیرمتعارف مرتبط. مکان ساختمان و طراحی آن می‌تواند به پیامدهای منفی جزایر گرمایی شهری بیفزاید. وفور و شدت سیل، ساختمان‌هایی را تهدید خواهد کرد که طبق باور پیشین، در نواحی با خطر کمتر سیل قرار داشته‌اند. حکومت‌های ملی، منطقه‌ای و محلی می‌توانند طریقی از سیاست‌های ساختمانی را برای کمک به مقامات محلی در راستای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و سازگاری با تأثیرات تغییر اقلیم، وضع کنند؛ شامل آنهایی که: کارآمدی انرژی ساختمان را از طریق طراحی، جای‌گذاری و مقاوم‌سازی با وسایل ذخیره‌کننده انرژی^{۱۳} افزایش می‌دهند، سهم محلی تولید انرژی تجدیدپذیر و جذب‌شده خورشید را افزایش می‌دهند، از طریق الزامی کردن حداقل فواصل از سطح زمین، با سیل و رخدادهای توفانی غیرمتعارف سازگاری می‌یابند و با الزامی کردن یا ترغیب «بام‌های سبز»، اثرات جزیره گرمایی شهری را کاهش می‌دهند؛ اقداماتی که قابلیت کاهش انتشار CO₂ از گرمایش و سرمایش ساختمان را دارند، همچنین منافی به شکل‌های زیر فراهم می‌کنند: کاهش قیمت‌های انرژی برای مشتریان انرژی، کاهش خطر قطعی برق در رخدادهای گرمایی غیرمتعارف و منافع سلامتی مربوط به کاهش آلودگی هوا از الکتریسیته غیرضروری و تولید گرما. آیین‌نامه‌های ساختمانی شیوه اصلی افزایش کارآمدی انرژی ساختمان هستند. آنها می‌توانند از طریق طراحی ساختمان و معیار جای‌گذاری، کاهش مطالبه انرژی برای روشنایی، گرمایش و

می‌شوند، از همیشه مؤثرتر هستند. استفاده از حالت تکمیلی سیاست مستلزم این است که تصمیم‌گیری حمل‌ونقلی، چندبخشی‌تر شده و با دیگر سیاست‌گذاران محلی و منطقه‌ای و در برخی موارد ملی، هماهنگ باشد. سیاست‌های حمل‌ونقلی بر سیاست‌های منطقه‌بندی کاربری زمین و سیاست‌های منابع طبیعی تأثیر دارند؛ زیرا شبکه‌های حمل‌ونقلی می‌توانند ارزش املاکی را که به آنها خدماتی ارائه می‌دهند، افزایش داده و کیفیت احساس شده توسعه‌های پرتراکم را ارتقا بخشند. جنبه دیگر قضیه این است که گستردگی خدمات جاده و راه‌آهن می‌تواند منجر به تقاضا برای زمین حومه شود. این اقدامات می‌توانند منافع مشترکی را به شکل یک مجموعه گسترده‌تر از اهداف پایداری فراهم کند؛ مانند کاهش ازدحام، کیفیت بالاتر هوا و دسترسی بهتر.

منابع طبیعی و مدیریت زیست‌محیطی

حکومت‌های محلی از قدرتشان بر مشخصات زیست‌محیطی درون مرزهایشان، برای حفاظت از زمین توسعه‌یافته از تأثیرات تغییر اقلیمی بالقوه استفاده می‌کنند. برای شهرهای ساحلی، سرمایه‌گذاری دولتی در حفاظت از سیل، یک ابزار تطبیقی مهم است. مثال‌های این شهرها شامل ونیز، نیواولنانز،^۱ هل‌سینکی و روتردام^۲ می‌شود. به‌هرحال این سرمایه‌گذاری‌ها بدون جنجال نیستند؛ زیرا ممکن است برای حفاظت از محیط ساخته‌شده، منجر به تخریب منابع بوم‌شناختی شوند. پارک‌ها و فضاهای طبیعی همچنین می‌توانند به‌عنوان یک اقدام تطبیقی، از طریق برنامه‌ریزی پارک‌های جدیدی در نواحی‌ای که بیشترین آسیب‌پذیری را نسبت به سیل دارند، استفاده شوند. تعدادی از شهرها و مناطق، شامل شهر درسدن^۳ آلمان و منطقه دلنسلسکی^۴ لهستان در حال پیاده‌سازی برنامه‌های تطبیقی برای جلوگیری از سیل، به‌حداقل‌رسانی و مدیریت آب باران و روان‌آب هستند.^۵ حکومت فدرال سوئیس از طریق مهندسی هیدرولیک ملی و وضع قانون جنگل‌داری، در حال تهیه بودجه‌ای در سطح ایالت برای اقدامات حفاظتی در برابر خطرات طبیعی است که از طریق بودجه‌هایی از ایالت، شهرداری‌ها و مالکان زیرساخت هماهنگ می‌شود.^۶ دیگر شهرها نیز در حال افزایش ظرفیت خود برای برآورد تأثیرات بالقوه هستند. در چین، شهر شنژن^۷ شبکه‌ای از دو هزار ایستگاه خودکار جمع‌آوری داده‌های هواشناسی را توسعه داده است تا یک طیف نظارتی^۸ ۲۵۰ کیلومتری فراهم کند (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بازبینی ارضی گوانگ‌دونگ،^۹ در دست‌تهیه). از آنجایی که مناطق زیست‌محیطی اغلب در درون مرزهای شهر نیستند، مدیریت و برنامه‌ریزی تطبیقی مستلزم هماهنگی افقی با چندین حکومت محلی در همان منطقه و نیز هماهنگی عمودی با حکومت‌های منطقه‌ای و ملی است.

محیط طبیعی چشم‌انداز شهری به‌عنوان شیوه‌ای برای جذب CO₂ و کاهش کلی انتشار گازهای گلخانه‌ای شهری و نیز کاهش اثرات بالقوه جزیره گرمایی شهری، در برنامه‌های اقلیمی نیز گنجانده می‌شود. برنامه اقلیمی PlaNYC شهر نیویورک شامل هدف کاشت یک میلیون درخت دیگر تا سال ۲۰۳۰ و پرکردن همه فضاهای در دسترس با درختان می‌شود. هدف برنامه، کاشت ۲۳ هزار درخت دیگر به صورت سالانه است (شهر نیویورک، ۲۰۰۷). شهر سژونگ،^{۱۰} شهری جدید در کره که تا سال ۲۰۱۴ تکمیل خواهد شد، با جمعیت مورد انتظار

1 New Orleans

2 Rotterdam

3 Dresden

4 Dolnoslaskie Region

۵- از پاسخ به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی «پرسشنامه روال‌های اداره کردن تغییر اقلیم

محلی» Wolfgang Socher، شهر درسدن، سازمان بوم‌شناسی شهری، ۲۶ آگوست، ۲۰۰۹؛ Maciej و

Zathey، منطقه دلنسلسکی، لهستان، اداره منطقه‌ای برنامه‌ریزی فضایی، ۲۸ آگوست ۲۰۰۹.

۶- از پاسخ به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی «پرسشنامه روال‌های اداره کردن تغییر اقلیم

ملی-محلی» Barbara Jeanneret، اداره آمار فدرال سوئیس، ۱۷ آگوست، ۲۰۰۹.

7 Shenzhen

8 Guangdong

9 Sejong

10 São Paulo

11 Cap and Trade Systems



سرمایش ساختمان‌ها را الزامی کنند. رویکرد قانونی این آیین‌نامه‌ها می‌تواند به‌عنوان روش مؤثری برای دستیابی به یک هدف مشخص کارآمدی انرژی ساختمان‌های جدید دیده شود (ساختمان‌های پایدار زیست‌محیطی: چالش‌ها و سیاست‌ها، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۰۳). برای مثال، از آنجایی که این آیین‌نامه‌ها برای ساختمان‌های اجاره‌ای و ساختمان‌هایی که مالک در آنها مستقر است، به یک اندازه اعمال می‌شوند، می‌توانند از عامل بازدارنده رودروی مالکان و مستأجران ساختمان‌های اجاره‌ای در ایجاد سرمایه‌گذاری‌های کارآمدی انرژی، جلوگیری کنند.^۱ آنها همچنین می‌توانند برآورده شدن اهداف مشخصی را تسهیل کنند؛ برای مثال، شهر سنژن در سال ۲۰۰۶، اولین شهر چین بود که مقررات کارآمدی انرژی ساختمان را وضع می‌کرد و از آن زمان، اهداف ۲۰ درصد کاهش ساخت‌وساز جدید را تنظیم کرد (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بازبینی ارضی گوانگ‌دونگ،^۲ در دست تهیه). از طرف دیگر، اثربخشی آیین‌نامه‌های ساختمانی اغلب به چندین شیوه محدود است: اول اینکه از آنجایی که آیین‌نامه‌های ساختمانی معمولاً تنها به بازسازی‌ها و ساخت‌وساز جدید اعمال می‌شوند، فوایدشان تنها در بلندمدت احساس می‌شود (IEA, 2005). دوم اینکه درحالی که اکثر کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی امروزه شامل الزامات ملی کارآمدی انرژی در آیین‌نامه‌های ساختمانی‌شان برای همه ساختمان‌های جدید می‌شوند، مقررات ساختمانی منطقه‌ای یا شهری برای اعمال استانداردهای سخت‌گیرانه کارآمدی، تنها برای پروژه‌های بالاتر از یک اندازه مشخص اعمال می‌شوند.^۳ سوم اینکه به دلیل مخالفت قوی ذی‌نفعان، اغلب دشوار است که الزامات کارآمدی انرژی را به آن اندازه سخت‌گیرانه اعمال کرد که بر کاهش‌های چشمگیر در انتشار گازهای گلخانه‌ای یا حفاظت‌های واقعی در برابر تأثیرات تغییر اقلیم تأثیر بگذارند (ساختمان‌های پایدار زیست‌محیطی: چالش‌ها و سیاست‌ها، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۰۳). چهارم اینکه آیین‌نامه‌های ساختمانی ممکن است از نوآوری جلوگیری کند؛ زیرا توسعه‌دهندگان به‌ندرت انگیزه‌ای برای فراتر رفتن از استانداردهای کارآمدی دارند (IEA, 2008a). آیین‌نامه‌های مبتنی بر عملکرد که برای ساختمان یک الزام کلی مبنی بر تأمین انرژی یا تأثیر زیست‌محیطی منتج تنظیم می‌کنند، ممکن است انگیزه‌های بیشتری را برای نوآوری فراهم کنند، اما مستلزم سبکی جامع که بتوان به آن اعتماد کرد برای محاسبه عملکرد انرژی یک ساختمان هستند (IEA, 2008a). در نهایت و شاید مهم‌تر از همه، به دلیل دشواری‌ها و تفاوت‌های به‌دست‌آمده در پیروی و اجبار، اثربخشی آیین‌نامه‌های ساختمانی می‌تواند در حد شایان توجهی متغیر باشد (UNEP, 2007).

حمایت از مقاومت‌سازی ساختمان یا نصب فناوری‌های انرژی-کارآمد نیز برای حکومت‌های محلی در برخی کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ابزار مؤثری برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای از

ساختمان‌های موجود بوده است. شهر برلین مدلی برای ارتقای کارآمدی انرژی در برخی ساختمان‌ها ابداع کرده است؛ اینها ساختمان‌هایی هستند که در آنها پروژه شهر، مقاومت‌سازی ساختمان‌های دولتی و خصوصی را مدیریت می‌کند. این مدیریت از طریق عقد قرارداد با شرکت‌های خدمات انرژی برای پیاده‌سازی مقاومت‌سازی‌های کارآمدی در دستیابی به یک مقدار متوسط ۲۶ درصد کاهش انتشار CO₂ انجام می‌گیرد (شهرهای C40, ۲۰۰۹). شهر تورنتو برای مالکان ساختمان‌های بزرگ، حمایت فنی فراهم کرده تا از طریق مشارکت بهتر ساختمان‌هایش و بودجه‌های انرژی پایدار، ساختمان‌های خود را برای کارآمدی انرژی مقاومت‌سازی کنند.^۴ فواید چنین پروژه‌هایی در مواردی که به‌راهی گرمایشی و سرمایشی بالا هستند، به حداکثر مقدار خود می‌رسد. در حین اینکه برنامه‌های مقاومت‌سازی فرصتی در راستای تأثیرگذاری بر مطالبه انرژی محیط ساخته‌شده ارائه می‌کنند، اداره چنین برنامه‌هایی می‌تواند پیچیده‌تر باشد. آنها برای پیاده‌سازی از طریق آیین‌نامه‌های ساختمانی، کمتر مناسب هستند. با توجه به اینکه الزام عملکرد یکنواخت در آیین‌نامه‌های ساختمانی می‌توانست بار زیادی برای برخی از ساختمان‌های موجود باشد، آنها برای ابزارهای سیاست، مانند شراکت‌های دولتی خصوصی و برنامه‌های کمک‌هزینه مناسب‌تر هستند. آنها همچنین نیازمند یک سیستم نظارتی خوب و صنعت قراردادی عملکرد انرژی رقابتی هستند (IEA, 2008a). برنامه‌های کمک فنی کارآمدی انرژی، وسیله‌ای کلیدی برای کمک ملی در سطح محلی هستند. شراکت‌های دولتی خصوصی همچنین می‌توانند منجر به ساخت ساختمان‌هایی شوند که از نظر طراحی انرژی کارآمد هستند؛ مانند ساختمان «خانه پسیو گنسیبرگ»^۵ در هانوفر آلمان.

مقاومت‌سازی ساختمان، یا نصب فناوری‌های انرژی-کارآمد در املاک حکومت محلی، به صورت گسترده‌ای در برنامه‌های عملیاتی اقلیم محلی پذیرفته شده بود (Wheeler, 2008) و پیاده‌سازی آن راحت‌تر از پیاده‌سازی سیاست‌هایی برای ساختمان‌های خصوصی است. وابسته به مقیاس مداخله حکومت بر خود و سیاست‌های خرید، این امر می‌تواند تأثیر گسترده‌ای بر کارآمدی‌های ساختمان شهر بگذارد. آنها همچنین می‌توانند به‌عنوان مدلی برای پروژه‌های کارآمدی انرژی که به صورت خصوصی تأمین بودجه شده‌اند، خدمت‌رسانی کنند. این پروژه‌ها می‌توانند خواستار هماهنگی در بین چندین آژانس حکومت محلی شوند. برای مثال، شهرهای ژاپن، برای مدارس دولتی کمک‌های مالی متناسب و مابازاء^۶ فراهم می‌کنند؛ این مدارس به اندازه نیمی از ذخایر مبلغ سالانه طرح‌ریزی شده، پیشرفت‌های کارآمدی انرژی داشته‌اند (Sugiyama & Takeuchi, 2008). حکومت‌های بسیاری مقاومت‌سازی روشنایی خیابان محلی را بر عهده گرفته‌اند؛ شامل گرز^۷ اتریش، گوالیور^۸ هند و استکهلم سوئد. برنامه‌های روشنایی کارآمد خیابان، علاوه بر اینکه معمولاً در معرض سیاست‌های ساختمانی نیستند، نشان‌دهنده تمرکز بر ارتقای کارآمدی انرژی املاک حکومت هستند. درباره گرز، سرمایه‌گذاری‌ها قبلاً تأمین شده و مجدد از ذخایر

۴ - از پاسخ به «پرسشنامه روش‌های اداره کردن تغییر اقلیم محلی» سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، Mark Bekkering, شهر تورنتو، سازمان محیط زیست، ۱۱ اگوست ۲۰۰۹.

5 Kronsberg Passive House Estate
6 Matching Funds
7 Graz
8 Gwalior

۱ - در این موضوع که به‌عنوان یک مسئله «کارفرما-کارگزار» شناخته شده، مالکان ساختمان‌های اجاره‌ای، انگیزه اندکی برای ایجاد سرمایه‌گذاری دارند؛ زیرا آنها معمولاً مجبور به پرداخت صورت‌حساب‌های انرژی نیستند، یا اینکه اجاره‌کنندگان انگیزه‌ای ندارند؛ زیرا احتمال ندارد آنها از سرمایه‌گذاری در بلندمدت نفعی ببرند. تحت چنین شرایطی، آلت‌های اقتصادی و ابزارهای اطلاعاتی ممکن است به گونه مؤثری عمل کنند (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۰۳).

۲ - برای مثال، شهر بوستون در ژانویه ۲۰۰۷ یک آیین‌نامه منطقه‌بندی ساختمان سبز را وضع کرد که همه پروژه‌های ساخت‌وسازی بزرگ‌تر از ۵۰ هزار فوت‌مربع را ملزم می‌کند که به گونه‌ای طراحی و برنامه‌ریزی شوند که استانداردهای سطح «گواهی‌شده» LEED شورای ساختمان سبز ایالات متحده (USGBC) را برآورده کند (مقام بازتوسعه شهر بوستون). برنامه سیاست اقلیمی فلاندری ۲۰۰۶-۲۰۱۲ الزامات جامعی برای افزودنی‌های جدید یا مهمی به خانه‌ها، مدارس و ادارات، و نیز مرمت‌های عمده مدارس، و ادارات بزرگ‌تر از سه هزار مترمربع مطرح می‌کند (وزارت کارهای دولتی، انرژی، محیط زیست و طبیعت فلاندر، ۲۰۰۶).

تأثیر می‌گذارند؛ بنابراین باید با معیارهای دیگر کاهش سیل، مانند مقاوم‌سازی و سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت، ترکیب شوند. حکومت‌های محلی همچنین می‌توانند از طریق پیاده‌سازی آیین‌نامه‌های ساختمانی که «بام‌های سبز» را الزامی می‌کنند، به تهدید تأثیرات افزایش یافته جزیره گرمایی شهری توجه کنند. بام‌های سبز ممکن است به شکل بام‌هایی باشند که گیاهانی در آنها کاشته شده که می‌توانند هم عایق‌بندی ساختمان از گرمایش و سرمایش را افزایش داده و هم جاری شدن روان‌آب به آبراه‌های محلی را کاهش دهند. بام‌های سبز که گیاهانی در آنها کاشته شده، آب بیشتری مصرف می‌کنند و بنابراین برای نواحی‌ای که با خطر خشک‌سالی یا کمبودهای آب مواجه هستند، مناسب هستند. انواع دیگر بام‌های سبز ممکن است به رنگ سفید، یا ترکیبی از موادی رنگ شوند که به آنها اجازه می‌دهد نور خورشید را منعکس کرده و مقدار گرمای جذبی را به حداقل برسانند که این امر آنها را برای اقلیم‌های گرم مناسب می‌کند، اما می‌تواند علیه تلاش‌های صورت‌گرفته برای کاهش مصرف انرژی گرمایشی در اقلیم‌های سردتر عمل کند. تورنتو داشتن بام سبز را تقریباً برای همه ساختمان‌های جدید الزامی کرده است.^۴ در حال حاضر اشتون‌گارت ۵۰ درصد از کل هزینه‌های مقاوم‌سازی بام‌های موجود برای تبدیل به بام‌های «سبز» را پرداخت می‌کند و شیکاگو در کمک به برنامه‌ریزی و نصب بام سبز برای مالکان ساختمان مسکونی و تجاری کوچک‌تر، کمک‌هزینه‌هایی به میزان پنج هزار دلار آمریکا فراهم می‌کند (Velasquez, 2003؛ شهر شیکاگو، 2005). آیین‌نامه‌های ساختمانی که جزایر گرمایی شهری را کاهش می‌دهند، از طریق کاهش تقاضای انرژی برای خنک کردن ساختمان‌ها منافع مشترکی فراهم می‌کنند. از آنجایی که بام‌های سبز منجر به کاهش مبلغ صورت‌حساب‌های سرمایش می‌شوند، یک انگیزه اقتصادی فراهم می‌کنند. به‌رحال، مانند دیگر معیارهای کارآمدی انرژی، سرمایه‌گذاری اولیه ممکن است نیاز به این داشته باشد که حکومت‌های محلی با آن کنار بیایند.

سیاست‌های مربوط به زباله

در چین اینکه زباله شهری به واسطه متان (CH₄) و تا حد کمتری CO₂ آزادشده از خاک‌چال‌ها و منتشرشده با زباله‌سوزها در تغییر اقلیم سهیم‌اند، جذب گرما و انرژی از سوزاندن زباله می‌تواند منبع انرژی کارآمدی فراهم کند. متان که بزرگ‌ترین سهم از انتشار گازهای گلخانه‌ای تولیدی بخش زباله را دارد (IPCC, 2007)، دغدغه‌ای کلیدی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای محلی را نشان می‌دهد؛ زیرا CH₄ نسبت به CO₂ تأثیر بسیار بزرگ‌تری بر تغییر اقلیم دارد و انتشار آن برای دهه‌ها پس از دفع زباله ادامه می‌یابد. حکومت‌های محلی در سراسر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، از طریق فراهم کردن خدمات بازیافت و تولید کود و تنظیم پرداخت‌هایی برای جلوگیری از زباله، مقدار زباله‌ای را که به خاک‌چال‌ها منتهی می‌شود، کاهش داده‌اند. بسیاری از شهرها به واسطه برنامه‌های بازیافت و تولید کود، مانع انتقال زباله به خاک‌چال‌ها می‌شوند. تلاش‌های بازیافت و تبدیل مواد غذایی به کود در شهر سان‌فرانسیسکو به آن اجازه داده ۷۰ درصد از کل زباله مصرف‌شده را از خاک‌چال‌ها دور کند (Kamal-Chaoui) در شهرهای رقابتی سازمان همکاری و

مبلغ انرژی تأمین شدند که در ۱۵ سال پرداخت می‌شوند؛ درحالی که در استکهلم انتظار می‌رود یک سرمایه‌گذاری در علائم ترافیکی دیود ساطع‌کننده نور (LED) در ۱۰ سال پرداخت شود (IEA, 2008b). برنامه‌هایی که استفاده از منابع انرژی تجدیدپذیر یا انرژی جذب‌شده خورشید را الزامی یا امکان‌پذیر می‌کنند، می‌توانند تأثیر بزرگ‌مقیاسی بر تقاضا برای منابع انرژی کم‌آلاینده داشته باشند. «قانون گرمایی خورشیدی» بارسلونا که همه ساختمان‌های جدید و بازسازی‌های عمده را ملزم می‌کند از کلکتورهای حرارتی خورشیدی برای تأمین حداقل ۶۰ درصد انرژی استفاده‌شده برای گرم کردن آب استفاده کنند، منجر به قوانین مشابهی در بالغ بر ۶۰ شهرداری دیگر اسپانیا شد. در ناحیه لندن بزرگ، آیین‌نامه‌های ساختمانی که تولید انرژی تجدیدپذیر را الزامی می‌کنند، به جوامعی در آن سوی بریتانیا گسترش یافته‌اند. سیستم‌های گرمایش و سرمایش منطقه که گرمایش فراهم‌شده در تولید انرژی را برای گرم یا سرد کردن آب در همه ساختمان‌های متصل به سیستم‌ها می‌گیرند، این منفعت را دارند که می‌توانند به صورت تدریجی در مقیاس‌های مناسبی اعمال شوند. به علاوه، با توجه به اینکه سیستم‌های مجزای انرژی هم به ساختمان‌های جدید و هم به ساختمان‌های موجود متصل می‌شوند، آنها شیوه مؤثری برای تغییر تقاضای انرژی ساختمان دارند. یکی از اولین سیستم‌های مجزای گرمایشی در کپنهاگ، ۹۷ درصد از کل نیازهای گرمایشی شهر را تأمین می‌کند. شهرهای استکهلم سوئد و مانهایم آلمان، مثال‌های دیگری از تولید مجزای گرما هستند؛ مثلاً از طریق استفاده از سوخت‌های زیستی.^۲ شهر تورنتو کانادا، شرکتی تأسیس کرده که اکثر ساختمان‌های اداری مهم مرکز شهر را به یک سیستم سرمایش آب رودخانه عمیق متصل کرده و منجر به کاهش درخور ملاحظه‌ای در تقاضای الکتریسیته برای تهیه مطبوع شده است؛ به این طریق، شهر ایجاد یک سیستم مجزای سرمایشی را میسر کرده است.^۳ تغییرات قانونی که ساختمان‌ها را در یک منطقه مشخص ملزم به اتصال به سیستم می‌کنند، به پروژه‌های گرمایشی و سرمایشی منطقه اجازه می‌دهد منافع کارآمدی انرژی را برای تعداد زیادی از مشتریان انرژی عرضه کنند. برای مثال، MvV Energie در مانهایم آلمان، به دلیل کارآمدی‌های سیستم خود از فروش آب گرم در مقایسه با الکتریسیته، پول بیشتری به دست می‌آورد. به‌رحال اگر پروژه‌ها کمک‌هزینه‌های شایان ملاحظه‌ای از حکومت دریافت کنند، ممکن است ناکارآمدی‌های بالقوه قیمتی وجود داشته باشد (Agrell & Bogetoft, 2005). حکومت‌های محلی برای در نظر گرفتن سناریوهای بالقوه تغییر اقلیم، با چالش بازیابی مقررات محلی ساختمان مواجه می‌شوند؛ به‌ویژه آن سناریوهایی که محیط ساخته‌شده را در معرض سیل و توفان شدید قرار می‌دهند. آیین‌نامه‌های ساختمانی که کمترین الزامات ارتفاع کف را در توسعه‌های جدید واقع در نواحی در خطر سیل و توفان‌های شدید الزامی می‌کنند، فرصتی برای انطباق فراهم می‌کنند که کمتر از آن استفاده شده است. چالش حکومت‌های محلی در برآورد تهدید طبیعت در مقایسه با معیارهای موجود مانند مقیاس سیل ۱۰۰-۲۰۰ ساله عموماً مورد استفاده، است. برای مثال، امروزه در هلند، معیارهای سیل هزارساله برای برنامه‌ریزی توسعه استفاده می‌شوند. به‌رحال، آیین‌نامه‌های ساختمانی برای لحاظ کردن آسیب‌پذیری‌های سیل کافی نیستند؛ زیرا آنها عموماً تنها بر ساخت‌وساز جدید و بازسازی‌های عمده

1 Greater London

2 Biofuels

۳- از پاسخ به «پرسشنامه روش‌های اداره کردن تغییر اقلیم محلی» سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، Mark Bekkering، شهر تورنتو، سازمان محیط زیست، ۱۱ اگوست ۲۰۰۹.

۴- از پاسخ به «پرسشنامه روش‌های اداره کردن تغییر اقلیم محلی» سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، Mark Bekkering، شهر تورنتو، سازمان محیط زیست، ۱۱ اگوست ۲۰۰۹.
۵- منطقه Waikato جنوبی، نیوزلند؛ Christchurch، نیوزلند؛ منطقه Dolnoslaskie، لهستان؛ Darmstadt، آلمان؛ و تورنتو، کانادا نیز مثال‌هایی از تولید کود شهری فراهم می‌کنند.



توسعه اقتصادی و تغییر اقلیم؛ جریان‌های کنفرانس سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، میلان ایتالیا، اکتبر ۱۰-۹، ۲۰۰۸). مقدار واقعی زباله غیر قابل بازیافت و غیر قابل تبدیل به کود برای جمع‌کنندگان، می‌تواند به واسطه انگیزه‌هایی در ساختار نرخ جمع‌آوری زباله کاهش یابد. شهر زوریخ مقدار زباله‌ای را که ساکنان می‌توانند تولید کنند، محدود و پرداختی‌هایی برای مقادیر اضافی مقرر می‌کند. حکومت‌های محلی نیز فرصت‌هایی را برای کاهش زباله از طریق ارتقای سیستم‌های مدیریت زباله فراهم می‌کنند. ایالت رم برای برآورده کردن هدف خود؛ یعنی بازیافت ۳۵ درصد از جریان زباله در ۲۰۰۹ و ۵۱ درصد در ۲۰۱۱، با حمایت مالی از منطقه لازیو،^۱ برای شهرداری‌های در قلمروی قدرتش کمک‌هزینه‌های اقتصادی فراهم می‌کند تا سیستم‌های جمع‌آوری‌های زباله‌ای برپا کرده‌و آنان را قادر به سنجش مقدار زباله هر خانواده کند؛ بنابراین انگیزه‌های مالی را برای بازیافت کاهش زباله ایجاد می‌کند (Kamal-Chaoui) در شهرهای رقابتی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و تغییر اقلیم؛ جریان‌های کنفرانس سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، میلان ایتالیا، اکتبر ۱۰-۹، ۲۰۰۸). مقدار زباله، به واسطه کمپین‌های تحصیلی نیز می‌تواند کاهش یابد؛ این کمپین‌ها هم‌اکنون در بسیاری از نواحی شهری در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی متداول هستند. برای اینکه تلاش‌ها مقدار زباله غیر قابل بازیافت و غیر قابل تبدیل به کود را به واسطه پرداختی‌ها کاهش دهند یا اطلاعات مفید باشند، باید با خدمات جمع‌آوری‌ای همراه باشند که بازیافت و تولید کود را برای طیف گسترده‌ای از زباله تولیدی مشتری عرضه می‌کند. حکم خاک چال اتحادیه اروپا، کاهش حجم زباله شهری زیست‌فروپاش فرستاده شده به خاک چال‌ها را الزامی می‌کند.

آژانس‌های حکومت محلی که از زباله به‌عنوان یک منبع انرژی استفاده می‌کنند، می‌توانند کارآمدی انرژی خالص زباله‌سوزها را افزایش داده و از ذخایر انرژی، منافع اقتصادی به دست آورند. حتی زمانی که زباله‌سوزها انرژی تولید نمی‌کنند، در مقایسه با خاک چال‌ها مقدار بسیار کمتری گاز گلخانه‌ای ساطع می‌کنند. مقدار دیگر آلاینده‌هایی که آنها ساطع می‌کنند به‌شدت به هزینه و طراحی آنها وابسته است. بسیاری از کشورهای اروپایی، استانداردهای سخت‌گیرانه آلاینده‌ای را برای زباله‌سوزها اتخاذ کرده‌اند (IPCC, ۲۰۰۷). شهرها همچنین گاز متان را از خاک چال‌ها می‌گیرند تا از آن به‌عنوان یک منبع انرژی استفاده کنند. شهر مونتری آمکزیک که در تولید الکتریسیته از طریق بهره‌برداری از متان فعال بوده است، با استفاده از بودجه‌های دولتی و خصوصی، یک تجهیزات انرژی ۷ مگاواتی ساخته که گاز کافی خاک چالی را گرفته و تبدیل به الکتریسیته می‌کند تا سیستم قطار سبک شهری و روشنایی خیابان‌هایش را راه اندازد (Kamal-Chaoui) در شهرهای رقابتی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و تغییر اقلیم؛ جریان‌های کنفرانس سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، میلان ایتالیا، اکتبر ۱۰-۹، ۲۰۰۸). در چین، شهر گوانجو در ایالت گوانگ‌دونگ یکی از بزرگ‌ترین پروژه‌های جذب انرژی خاک چال را بر عهده گرفته که از آن انتظار می‌رود تا بیش از ۵۰ گیگاوات ساعت الکتریسیته، یا الکتریسیته کافی برای ۳۰ هزار خانواده را تولید کند (بازبینی ارضی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی گوانگ‌دونگ، در دست تهیه). شهرهای دیگری که در جذب گاز متان خاک چال سرمایه‌گذاری می‌کنند، شامل امان اردن (Freire) در شهرهای سبز سازمان همکاری

و توسعه اقتصادی؛ رویکردهای جدید برای مواجهه با تغییر اقلیم، جریان‌های کارگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۰۹)، کرایست چرچ،^۴ و نلسون^۵ نیوزلند می‌شوند.

بخش خدمات زباله فرصتی برای حکومت محلی در راستای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای به صورت اقتصادی فراهم می‌کند؛ زیرا آنها می‌توانند خدماتی را که از قبل فراهم کرده‌اند، پیش برده و از منافع اقتصادی آن استفاده کنند. نشان داده شده سیاست‌های کاهش زباله از طریق گسترش بازیافت و خدمات تولید کود و بالابردن قیمت برنامه‌های بازیافت زباله غیر قابل بازیافت، نسبت به دفع زباله در خاک چال‌ها یا از طریق سوزاندن، انرژی کمتری مصرف می‌کند؛ حتی با در نظر گرفتن انرژی بالقوه‌ای که ممکن است در خاک چال‌ها یا زباله‌سوزها جذب شده باشد (Morris, 2005)؛ بنابراین مهم است که سیاست‌های حمایت از جذب انرژی از زباله، با برنامه‌های بازیافت رقابت نکنند. سیاست‌هایی که از سوزاندن زباله و جذب گاز خاک چال حمایت می‌کنند، از طریق افزایش کارآمدی انرژی دفع زباله غیر قابل بازیافت یا غیر قابل تبدیل به کود، سیاست‌های بازیافت و تولید کود را تکمیل می‌کنند. برنامه‌های سوزاندن یا خاک چال که گرما و انرژی را جذب می‌کنند، می‌توانند در حین عرضه منافع اقتصادی، انتشار گازهای گلخانه‌ای خالص را کاهش دهند.

سیاست‌های مربوط به آب

با وجود اینکه بسیاری از شهرها سیاست‌های آب شهری را در قسمتی از اهداف سیاست اقلیمی خود اولویت‌بندی نمی‌کنند، باید به این سیاست‌ها توجه کرد؛ زیرا تدارک خدمات آب، هم انرژی مصرف می‌کند و هم به تأثیرات تغییر اقلیم، مانند خشک‌سالی‌های افزایش یافته و بالارفتن سطح آب دریا، آسیب‌پذیر است. تدارک خدمات آب، به دلیل انرژی مطالبه‌شده تصفیه آب، پمپاژ و دیگر فعالیت‌های تدارک آب، در انتشار گازهای گلخانه‌ای سهیم است. برای مثال، تقریباً پنج درصد از کل الکتریسیته استفاده‌شده در کالیفرنیا، مربوط به تدارک آب است؛ در حالی که ۱۵ درصد دیگر مربوط به کاربردهای نهایی آب است، مانند گرمایش و اعمال فشار (آژانس منابع طبیعی کالیفرنیا، ۲۰۰۸). حکومت‌های محلی با چهار هدف کلیدی سیاست آب، به طیفی از سناریوهای تأثیرات تغییر اقلیم پاسخ می‌دهند؛ قصد این اهداف، آن است که مصرف آب و تقاضای انرژی سیستم‌های حمل آب را کاهش دهند، از تراوش سیستم آب به دلیل سیل و از شکست سیستم آب به دلیل خشک‌سالی جلوگیری کنند.

شواهد تجربی تأکید می‌کنند استفاده از قیمت‌ها برای مدیریت تقاضای آب، مقرون‌به‌صرفه‌تر از پیاده کردن برنامه‌های محافظتی بی‌قیمتی است و آنها همچنین مزایایی در زمینه نظارت و اجبار دارند. برای مثال، در ایالات متحده، به‌طور متوسط، می‌توان انتظار داشت یک افزایش ۱۰ درصدی در قیمت حاشیه‌ای^۲ آب، تقاضا در بخش مسکونی شهری را تا حدود سه تا چهار درصد کاهش دهد. یک مطالعه جدید درباره ۱۲ شهر در ایالات متحده و کانادا، حاکی از آن است که جایگزینی محدودیت‌های آبی بیرون از ساختمان برای دو روز در هفته با قیمت‌گذاری خشک‌سالی، می‌توانست همان سطح از ذخایر آب کل را به علاوه، منافع رفاهی به میزان تقریباً ۸۱ دلار آمریکا به ازای هر خانواده برای خشک‌سالی تابستان به دست آورد (Mansur & Olinstead, 2006). برنامه ذخیره آب تورنتو به کسب و کارهایی که از آب

1 Lazio

4 Christchurch

2 Monterrey

5 Nelson

3 Guangdong

6 Marginal Price

قائل شد. شهرها عموماً در موقعیت بهتری برای ترغیب فناوری‌های انرژی توزیع شده هستند که تا حدی از طریق قوانین منطقه‌بندی مانند قانون گرمایی خورشیدی بارسلونا، درباره آن بحث شد.

برخی شهرهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، امکانات تولید برق را نیز دارند و آنها را به کار می‌اندازند؛ این امکانات گزینه‌های بیشتری برای افزایش استفاده محلی از انرژی‌های تجدیدپذیر برای آنها فراهم می‌کند. برنامه عملیاتی اقلیمی LA سبز^۲ شهر لس‌آنجلس، اهدافی برای سازمان آب و برق لس‌آنجلس تنظیم می‌کند تا منابع سوخت تجدیدپذیرش را تا حدی از طریق توسعه چهار پروژه انرژی تجدیدپذیر جدید، به ۲۰ درصد تا پایان سال ۲۰۱۰ و به ۳۵ درصد تا سال ۲۰۲۰ افزایش دهد. این پروژه‌های جدید، کاهش سه‌درصدی CO₂ را که در سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۰۸ حاصل شد، پیش می‌برند که منجر به کاهش تخمینی ۵۲۴ هزار تنی CO₂ شدند (شهر لس‌آنجلس، ۲۰۰۸). شهر سئول کره، در برنامه جامع غلبه بر تغییر اقلیم جدیدش قصد دارد سهم انرژی تجدیدپذیرش را از ۱/۵ درصد در سال ۲۰۰۷ به ۲۰ درصد تا سال ۲۰۳۰ افزایش دهد که تقریباً نیمی از این سهم از انرژی هیدروژن می‌آید (حکومت شهر سئول، ۲۰۰۹). شهرها و مناطقی که تولیدکننده برق شهری نیستند، هنوز می‌توانند از اقتدار قانونی خود برای حذف موانع پیش‌روی تولید انرژی تجدیدپذیر محلی استفاده کرده و از اقتدار حکومت بر خودشان، برای خرید انرژی تجدیدپذیر برای شهر یا عملیات‌های منطقه‌ای استفاده کنند (IEA، ۲۰۰۹).

۲-۴- چارچوب‌های سیاست ملی-محلی

حکومت‌های ملی دلایل متعددی برای بهتر کنار آمدن با حکومت‌های محلی و ذی‌نفعان در مسائل تغییر اقلیم دارند. اول اینکه مقامات محلی به‌عنوان رسانه‌ای برای پیاده کردن سیاست‌ها و استراتژی ملی عمل می‌کنند. دوم اینکه حکومت‌های محلی ممکن است بتوانند نسبت به تغییر اقلیم و عملکرد کم‌کربن در زیرساخت شهری و الگوهای توسعه، تاب‌آوری ایجاد کنند. سوم اینکه عملیات مقیاس شهری ممکن است اجازه نوآوری اجتماعی و فنی بزرگ‌تری را نسبت به آنچه که در مقیاس‌های گسترده‌تر امکان‌پذیر است، بدهد. در این بستر، مقامات محلی مبنای قدرتی برای آزمایش، عملیات و یادگیری می‌شوند که می‌توانند با گذشت زمان، منجر به الگوهای توسعه سازگار با اقلیم شوند. قابلیت بسیار بیشتری برای آزمایش در مقیاس‌های محلی وجود دارد که در عوض می‌تواند محکی برای حکومت‌های ملی باشد. چنین آزمایش‌هایی می‌توانند در جایی که موفق هستند، مبنایی برای شواهد ضروری با شکل‌های جدید سیاست فراهم کنند و احتمالات را برای گسترش وسیع‌تر در دیگر نواحی شهری یا شاید به صورت ملی باز کنند. یک هدف کلیدی سیاست ملی ممکن است به صورت مفیدی ترغیب، میسر کردن و احتمالاً تأمین بودجه آزمایشی باشد که فراتر از عملیات سراسری ملت می‌رود. به این طریق، سیاست شهری می‌تواند زمینه‌ای برای محک‌زدن تلاش‌ها در مقیاس گسترده‌تر باشد.

سیاست‌های ملی عامل مرکزی عملیات محلی برای کاهش و تطبیق با تغییر اقلیم هستند. برای اجتناب از ترکیب نامتناسبی از مقاصد، اهداف و برنامه‌های ناهماهنگ، حکومت‌های ملی می‌توانند با طراحی و پیاده کردن ابزارهای گسترده پیونددهنده، رهبری را به دست گیرند و باید این کار را انجام دهند. سیاست‌های ملی نیز ممکن است آگاهانه یا ناآگاهانه، توانایی مقامات محلی را برای عمل کردن محدود کنند که این امر منجر به شکل بدی از تطبیق یا کاهش می‌شود. در برخی موارد،

زیادی استفاده می‌کنند، کمک می‌کند تا نواحی‌ای که ممکن است آب را «در دهند»، شناسایی کرده و راه‌حل‌ها و انگیزه‌های پول نقد را ارائه دهد. امکانات صنعتی، تجاری و مؤسسه‌ای که با موفقیت مصرف آب را کاهش می‌دهند، می‌توانند تخفیف دریافت کنند (CAD ۰/۰۳ در لیتر آب ذخیره‌شده). برنامه به تورتو اجازه می‌دهد ظرفیت مجرای فاضلاب یا آبی را که خالی شده است، مجدد خریداری کند؛ این ظرفیت مجرای فاضلاب یا آب را شرکت‌کنندگانی خالی کرده‌اند که مصرف آب را در عملیات‌هایشان کاهش داده‌اند (Raissis در شهرهای سبز سازمان همکاری و توسعه اقتصادی: رویکردهای جدید برای مواجهه با تغییر اقلیم، جریان‌های کارگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۰۹). حکومت‌های محلی و منطقه‌ای، مقرراتی را نیز برای افزایش استفاده از آب بازیافت‌شده وضع کرده‌اند. برای مثال، بیش از ۴۰ هزار خانه در ملبورن استرالیا ملزم به استفاده از آب بازیافت‌شده رده A هستند که به صورت جداگانه در یک لوله بنفش اندازه‌گیری شده و حمل می‌شود؛ به جای آب حمل‌شده برای شست‌وشو در توالی، شستن ماشین‌ها و آب‌دادن به محوطه‌سازی بیرون.

شهرها همچنین شروع به گنجانیدن راهبردهای اصلاحی در روندهای برنامه‌ریزی آبرسانی خود کرده‌اند. شهر نیویورک شروع به اصلاح آبرسانی، زهکشی و سیستم‌های پسابش کرده است تا تغییر اقلیم و بالا رفتن سطح آب دریا را توضیح دهد. شهر کریسفیلد^۱ ایالات متحده بالا رفتن سطح آب دریا و خیزاب را در برنامه جامع خود گنجانده است و از ارتفاع از سطح زمین برای هدایت برنامه‌ریزی کاربری زمین آبی استفاده می‌کند. بسیاری از شهرهای دیگر نیز آسیب‌پذیری‌های آبرسانی‌ها را برآورد کرده‌اند. در برنامه شرق انگلستان (یکی از ۹ استراتژی فضایی منطقه‌ای در انگلستان)، راهنمای واضح سیاست درباره برنامه‌ریزی آب در سطح منطقه‌ای گنجانده می‌شود تا مرحله بعدی سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی فضایی را شکل دهد (Hickey در شهرهای سبز سازمان همکاری و توسعه اقتصادی: رویکردهای جدید برای مواجهه با تغییر اقلیم، جریان‌های کارگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۰۹). از آنجایی که کمبودهای فزونی‌یافته آب، انرژی لازم برای تهیه آب را افزایش می‌دهد، سیاست‌های تطبیق و کاهش در بخش آب به‌هم‌پیوسته هستند. کمبود آب ممکن است مستلزم پمپاژ بیشتر و فواصل بیشتری برای طی کردن از منبع آب به مصرف‌کننده باشد. نمک‌زدایی به‌عنوان راه‌حلی ممکن برای نواحی با کمبود آب، نیازمند مقدار شایان ملاحظه‌ای انرژی است. سیاست‌های کاهش مصرف از طریق کاهش آسیب‌پذیری نسبت به نوسانات دسترسی به آب و نیاز به روش‌های حمل انرژی‌تر، سیاست‌های تطبیقی را تکمیل می‌کنند.

سیاست‌های انرژی تجدیدپذیر

برخی شهرها و مناطق در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، علاوه بر پیگیری اهداف افزایش مصرف انرژی تجدیدپذیر از طریق منطقه‌بندی کاربری زمین، حمل‌ونقل، منابع طبیعی و سیاست‌های ساختمان، تدارک و تولید انرژی تجدیدپذیر را نیز بر عهده گرفته‌اند. حکومت‌های محلی می‌توانند منابع انرژی تجدیدپذیر خودشان را از طریق جذب و تبدیل انرژی از یک یا چند منبع انرژی تجدیدپذیر موجود در بسیاری از شهرها و شهرک‌ها توسعه دهند (IEA، ۲۰۰۹). بین گزینه‌های انرژی توزیع‌شده (برای مثال آب گرم‌کن‌های خورشیدی یا گرم‌کن‌های خورشیدی بالای بام) و تولید نیروی متمرکز می‌توان تمایز

1 Crisfield

2 GreenLA Climate Action Plan



ممکن است مشکلی ایجاد شود؛ زیرا اقتدار درباره مسائل کلیدی، مانند برنامه‌ریزی حمل‌ونقل، به حکومت‌های محلی محول نشده است. در جایی که اقتدار محول شده باشد، باید از موجود بودن منابع مالی برای طراحی و پیاده کردن سیاست‌های اقلیم محلی اطمینان حاصل کرد. به صورت عمومی تر، باید اطمینان داشت سیاست‌های ملی به گونه مناسبی عملیات را در سطوح منطقه‌ای و محلی برمی‌انگیزانند و به ساخت ظرفیت در سطوح زیرملی، برای لحاظ کردن تغییر اقلیم به یک شیوه درخور کمک می‌کنند. در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، هماهنگی سیاست ملی-محلی برای غلبه بر تغییر اقلیم، سه شکل اصلی به خود گرفته است: ۱) سیاست هدایت‌شده به صورت ملی یا منطقه‌ای که عملیات محلی را میسر کرده و بر آن تأثیر می‌گذارد، ۲) عملیات محلی یا منطقه‌ای که سیاست ملی را شکل می‌دهد و ۳) یک رویکرد ترکیبی که در آن اولویت‌های ملی به صورت محلی تطبیق یافته‌اند (شهرها، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چندسطحی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۰۹).

چارچوب‌های سیاست هدایت‌شده به صورت ملی یا منطقه‌ای، در بسیاری از کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، مقامات محلی یا منطقه‌ای را ملزم یا قادر می‌کند اقدامی در غلبه بر تغییر اقلیم انجام دهند. سیاست‌های ملی که بر عملیات محلی برای غلبه بر تغییر اقلیم تأثیر می‌گذارند، طیفی از شکل‌ها را به خود می‌گیرند، اما عموماً با حمایت در زمینه تأمین بودجه، کمک برنامه، یا اشاعه علم مشخص می‌شوند. مقررات ملی می‌توانند از طریق تنظیم علانم قیمت (برای مثال به واسطه یک مالیات ملی کربن یا برنامه سقف و مبادله)، شالوده را برای فعالیت محلی و منطقه‌ای در غلبه بر تغییر اقلیم فراهم کند؛ در حالی که اهداف ملی تطبیقی و انتشار گاز را فراهم و در بخش‌های شهری استانداردهایی مانند آیین‌نامه‌های ساختمانی تنظیم می‌کنند. این می‌تواند بر پیش‌بردن عملیات در شهرداری‌ها و مناطقی که هدایت عملیات غلبه بر تغییر اقلیم را بر عهده نگرفته‌اند، تأثیر داشته باشد و از رقابت بین مناطق بر مبنای سیاست‌های اقلیمی جلوگیری کند. برخی کشورها در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، چارچوب‌های غیرقانونی‌ای را نیز به کار گرفته‌اند که بصیرت مقامات در تطبیق دادن اهداف سیاست ملی با بسترهای محلی را در نظر می‌گیرند.

تأمین بودجه مسئله‌ای کلیدی در هماهنگی ملی-محلی است. برای مثال، نروژ کمک فنی و هفت میلیون کرون (۱ میلیون دلار آمریکا) برای حمایت مالی از توسعه برنامه‌های اقلیم محلی فراهم کرد که هدف این برنامه‌ها، کاهش انتشار کربن و پروژه‌های جنگل‌داری بود. در حالی که حمایت غیرمالی شامل یک درگاه اطلاعاتی مبتنی بر وب و ابزار محاسبه انتشارها بود، تأمین بودجه، کلید توسعه برنامه بود؛ تنها یک شهرداری بدون حمایت کمک‌هزینه، یک برنامه اقلیمی را توسعه داد و هنگامی که بودجه برای حمایت از پیاده‌سازی موجود نشد، عملیات برای برنامه‌های اقلیمی متوقف شد (MLG سازمان همکاری و توسعه اقتصادی؛ Aall و همکاران، ۲۰۰۷). فرانسه از طریق فراهم کردن یک برنامه تأمین بودجه به واسطه آژانس محیط زیست و کنترل انرژی^۱، برای حمایت از توسعه فهرست آلاینده‌های کربنی، به نیاز برای بودجه محلی پاسخ داد. آژانس بالغ بر پنج درصد از هزینه توسعه فهرست‌های آلاینده‌های محلی و همچنین داده‌های کارشناسانه را فراهم می‌کند (شهرها، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چندسطحی، سازمان همکاری و

توسعه اقتصادی ۲۰۰۹).

سیاست‌های ملی برای فراهم کردن کمک فنی، منجر به عملیات اقلیم محلی در پرغال و بریتانیا نیز شده است. آژانس‌های توسعه منطقه‌ای بریتانیا به توسعه رویکردهای منطقه‌ای برای تغییر اقلیم کمک کرده‌اند؛ در حالی که نهاد کربن^۲ و نهاد ذخایر انرژی^۳ به شهرهای هسته‌ای انگلستان کمک کرده‌اند تا برنامه‌های ذخایر انرژی را رهبری کنند. برنامه تأثیرات اقلیم بریتانیا، دانش محلی و منطقه‌ای را درباره تأثیرات بالقوه تغییر اقلیم تولید کرده است؛ این کار برای ایجاد ظرفیت محلی در راستای تطبیق مقرون‌به‌صرفه انجام شده است. پروژه «تغییر اقلیم در پرغال: سناریوها، تأثیرات و اقدامات تطبیقی» (SIAM) دانشمندان را فراخوانده و دانش تأثیرات بالقوه تغییر اقلیم را برای حکومت‌های محلی منتشر می‌کند. سینترا^۴ (نزدیک لیسبون)^۵ اولین شهرداری پرغال است که در همکاری با تیم SIAM، استراتژی تطبیقی ایجاد می‌کند (شهرها، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چند سطحی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۰۹).

برنامه‌های غلبه بر تغییر اقلیمی توسعه‌یافته به صورت محلی در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بر سیاست‌ها در مقیاس‌های بالاتر حکومت نیز تأثیر گذاشته‌اند. در این موارد، روال‌های موفق محلی، سیاست‌گذاری در سطوح منطقه‌ای یا ملی را شکل می‌دهند. برای مثال، شهر پرتلند ایالات متحده، سیاست‌های نوآورانه ساختمان سبز را توسعه داد که در نهایت بر سیاست کل ایالت تأثیر گذاشت. برنامه ساختمان سبز شهر که بودجه آن به واسطه کمک‌هزینه‌ها و پرداختی‌های زیاده جامد تأمین می‌شود، توسعه سیاست، پروژه‌های آشکارسازی^۶، تحصیلات و کمک فنی و بودجه سرمایه‌گذاری سبز را فراهم می‌کند که اینها بیش از ۲٫۵ میلیون دلار در تأمین بودجه ۲۰۰۲-۲۰۰۸ نقش داشتند. ایالت اورگن^۷ که شهر پرتلند^۸ در آن واقع شده، از طریق توسعه شبکه‌ای از مؤسسات برای حمایت از یک تلاش ایالتی برای تنظیم عملکرد انرژی ساختمان و ترویج ساختمان‌های سبز در سراسر ایالت، تجربه شهر را به پیش برد. ایالت کالیفرنیا در ایالات متحده، مثال دیگری از تأثیر سیاست‌گذاری بر سطوح ملی حکومت است. سیاست‌های ایالت کالیفرنیا درباره کنترل آلودگی هوا، یک مبنای دانش و عزم سیاسی ایجاد کرده و به ایالت‌های دیگر اشاعه یافته است (شهرها، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چند سطحی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۰۹).

نوع سوم هماهنگی ملی-محلی درباره سیاست اقلیمی، متشکل از نوآوری‌های سیاست اقلیم محلی و حمایت ملی برای اشاعه آن است. در این مورد، حکومت‌های ملی یا منطقه‌ای با سیاست‌گذاران منطقه‌ای یا محلی همکاری می‌کنند تا از آزمایش بر فعالیت‌های اقلیمی‌ای که به صورت محلی تطبیق یافته‌اند، حمایت کرده و بهترین روش‌ها را با دیگر حکومت‌های منطقه‌ای یا محلی سهیم شوند. برای مثال، مراکز محیط زیست منطقه‌ای فنلاند (RECs) و مقامات ذی‌صلاحی که وزارتخانه محیط زیست مأموریت و اهدافشان را تعریف می‌کند، تصمیماتی درباره مجوزهای زیست‌محیطی برای شرکت‌های با اندازه بزرگ و متوسط می‌گیرند و می‌توانند به شهرها و مناطق کمک کنند تا ظرفیت را توسعه داده و سیاست‌های اقلیمی سازگار شده به صورت محلی را طراحی و اجرا کنند. «REC»ها راهنمایی‌های داوطلبانه‌ای را برای شهرها در برنامه‌ریزی زیست‌محیطی و کاربری زمین فراهم می‌کنند که

1 Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
2 Carbon Trust
3 Energy Savings Trust
4 Sintra

5 Lisbon
6 Demonstration Projects
7 Oregon
8 Portland

کادر شماره ۲۰: سیاست منطقه‌ای و غلبه بر تغییر اقلیم: مثال‌هایی از برگزیده‌ای از کشورهای عضو OECD

در حال حاضر در ژاپن، حکومت مرکزی در حال پیگیری یک سیاست ایجاد فضای سبز شهری «شهر فشرده»، به دلیل کردهای مثبت در محیط زیست است. حکومت مرکزی، تحت چارچوب سیاست شهر فشرده، در حال تمرکز بر ایجاد یک ساختار شهری فشرده‌تر همراه با اصلاحات سال ۲۰۰۶ آن نسبت به لایحه برنامه‌ریزی شهری است. یک نوآوری مرتبط با استراتژی حمل‌ونقل جامع شهری، قصد دارد اطمینان حاصل کند که شهروندان در نواحی شهری می‌توانند با وابستگی کمتری به اتومبیل زندگی کنند. این کار از طریق متمرکز کردن سرمایه‌گذاری‌ها بر خط آهن سبک، حمل‌ونقل سریع سبک و از طریق منطقه‌بندی برای ترکیب فعالیت‌های عملیاتی مربوط به تجارت، مسکن و صنعت حول ایستگاه‌های LRT^۱ صورت می‌گیرد. حکومت ژاپن همچنین تشخیص یک «شهر مدل سازگار با محیط زیست» را به‌عنوان شیوه‌ای برای درمیان‌گذشتن بهترین روش‌های مربوط به ترویج شکل شهری فشرده و پایین‌آوردن انتشار گازهای گلخانه‌ای بین مراکز شهری در سراسر ژاپن عرضه کرده است.

آچه کره آن را «نیودیل سبک کره‌ای»^۲ خود برای لحاظ کردن بحران اقتصادی فعلی می‌نامد، قصد دارد هم‌زمان در ایجاد شغل‌های جدید و واکنش به تغییر اقلیم مشارکت کند. هدف پروژه این است که در تأمین خانه‌های «سبز» سازگار با زیست‌بوم و ذخیره‌کننده انرژی و ساخت گره‌های حمل‌ونقلی برای زیرساخت کم‌کربن حمل‌ونقل همگانی، مانند خط آهن سریع، از بخش ساخت‌وساز حمایت کند. حکومت کره در «نیودیل» خود به‌صراحت تأکید کرده در تلاش برای مقابله با این دیدگاه متداول است که رشد اقتصادی با حفاظت زیست‌محیطی مغایرت دارد؛ برعکس، هم‌افزایی بین رشد اقتصادی، ایجاد شغل و بهبود و حفاظت زیست‌محیطی یکی از اصول هسته رویکردش است.

در فرانسه، دوره فعلی برنامه‌های توسعه منطقه‌ای (CPER) (امروزه برای ۲۰۰۷-۲۰۱۳ در بردارنده اهداف بی‌طرفی کربن است؛ هر پروژه زیرساختی تأمین‌مالی‌شده از طریق یک CPER، منجر به تولید آلاینده‌ها می‌شود (یک بزرگراه برای مثال))، باید از طریق پروژه‌های دیگری که آلاینده‌ها را کاهش خواهند داد، جبران شود (مانند حمل‌ونقل عمومی). همچنین چارچوب غلبه بر تغییر اقلیم ملی حکومت فرانسه با استفاده از یک لنز شهری در حال برنامه‌ریزی شدن

است: «Grenelle de l'Environnement» برای گسترش برنامه‌های موجود اقلیم-انرژی، مؤلفه‌های برآورد زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی شهری را تقویت می‌کند و شامل اهداف ضد رشد شهری پراکنده شده، اقداماتی برای محدود کردن توسعه زمین توسعه‌نیافته و توسعه نواحی/محله‌های سازگار با زیست‌بوم در رویکردهای برنامه‌ریزی شهری را فراهم می‌کند. مقاله ۲۶ متن Grenelle ۲ اساس گزارش الزامی فهرست گازهای گلخانه‌ای را نواحی شهری بزرگتر از ۵۰ هزار نفر، نهادهای دولتی با بیش از ۲۵۰ کارمند و نهادهای خصوصی با بیش از ۵۰۰ نفر کارمند می‌گذارد.

در مکزیک، حکومت فدرال ارتباط بین رقابت‌مداری شهری و جذابیت و سرزندگی شهری شامل توسعه شهری سازگار زیست‌محیطی را به‌صراحت تشخیص می‌دهد. حکومت شروع به پایه‌ریزی سیاست بر این مقدمه کرده که رقابت‌مداری شهری آتی وابسته به اتخاذ سیاست‌ها و استراتژی‌های غلبه بر تغییر اقلیم خواهد بود. وزارت توسعه اجتماعی، چارچوب سیاست توسعه شهری خود را با استفاده از یک لنز غلبه بر تغییر اقلیم و با تمرکز بر کریدورهای حمل‌ونقل عمومی و تحرک شهری، پیگیری می‌کند و فضای سبز عمومی شهری و فناوری‌های مؤثرتر دفن زباله را برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای به حداکثر می‌رساند.

دیگر کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز در حال شکل‌دادن به سیاست منطقه‌ای برای پاسخ‌دهی به اهداف اقلیمی هستند. اتریش کاهش و تطبیق با تغییر اقلیم را به‌عنوان اولویت‌های کلیدی برای پیاده‌سازی چارچوب سیاست منطقه‌ای خود شناسایی کرده است. آژانس‌های توسعه منطقه‌ای بریتانیا، یک چارچوب عملکردی جدید را برای مقامات محلی فراهم می‌کنند که فعالیت‌های اقلیمی را شرکت می‌دهد. اتریش به‌تازگی یک بودجه عملیات غلبه بر تغییر اقلیم را عرضه کرده تا به مناطق و جوامع در سازگاری با یک آلودگی کم، کمک کند. جمهوری چک پیشرفت قابلیت اقتصادی و زیست‌محیطی مناطق خود را به‌عنوان یکی از اولویت‌های بالای سیاست‌های منطقه‌ای این کشور شناسایی کرده است؛ درحالی‌که آلمان قسمتی از رویکرد سیاست منطقه‌ای خود را بر پیاده‌سازی سیاست انسجام اتحادیه اروپا برای سازگار کردن اهداف غلبه بر تغییر اقلیم با مقاصدش برای رشد اقتصادی منطقه‌ای متمرکز خواهد کرد. یونان نیز تغییر اقلیم را به‌عنوان مسئله‌ای کلیدی در حال ظهور در چارچوب سیاست توسعه منطقه‌ای شناسایی می‌کند.

که یک سرمایه‌گذاری ۲۱۴/۹ میلیون یورویی و مقدار تخمینی ۱/۱ میلیارد تن کاهش CO₂ در سال را نشان می‌دهد (شهرها، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چندسطحی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۰۹).

هرچند در ژاپن سیاست‌های زیست‌محیطی و انرژی در قلمروی قدرت حکومت ملی هستند، اما حکومت ملی چارچوبی فراهم کرده است که در آن با عنوان برنامه دستاورد هدف پروتکل کیوتو،^۳ حکومت‌های محلی و منطقه‌ای را به پیگیری نوآوری‌های تغییر اقلیمی مربوط به کارآمدی انرژی، حمل‌ونقل و برنامه‌ریزی منطقه‌ای ترغیب کند. همچنین در نواحی‌ای که حکومت ملی اقدامی نمی‌کند، حکومت‌های محلی و منطقه‌ای می‌توانند سیاست‌های مرتبط با اقلیم را توسعه دهند. آنها همچنین مسئول پیاده کردن و نظارت بر برنامه‌هایشان هستند. برای مثال، شهر کیوتو یک سیستم رده‌بندی معرفی کرد که قصد داشت از طریق فراهم کردن اطلاعاتی درباره تأثیر دستگاه‌های تهویه مطبوع و

تأثیر این راهنمایی‌ها بر نحوه‌ای که شهرها مسئله تغییر اقلیم را در آن بررسی می‌کنند، آغاز شده است (شهرها، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چندسطحی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۰۹).

سوئد چارچوبی فراهم کرده که در آن، جوامع محلی برای تأمین بودجه برای فعالیت‌های تطبیقی یا کاهش رقابت می‌کنند. حکومت ملی، در راستای حمایت از پیاده کردن فعالیت‌های غلبه بر تغییر اقلیم، کمک مالی، قانونی و فنی، برنامه سرمایه‌گذاری با نام سرمایه‌گذاری اقلیمی سوئد KLIMP^۲ را فراهم کرده است. در رقابت برای تأمین بودجه تحت برنامه سرمایه‌گذاری، حکومت‌های محلی باید یک استراتژی اقلیمی تطبیق‌یافته به صورت محلی را با اهداف اصلی و بینابینی و یک مؤلفه ارزیابی توسعه دهند. بودجه حکومت ملی ۸۵ درصد - ۲۵ درصد کل هزینه‌های پروژه متغیر است. حکومت‌های محلی را ملزم می‌کند تا بودجه را نیز بسیج کنند. برنامه KLIMP منجر به تقریباً ۱۲۵ پروژه سرمایه‌گذاری اقلیم محلی بین سال‌های ۲۰۰۳-۲۰۰۸ شد

4 Kyoto Protocol Target Achievement Plan

2 Korean-Style New Deal

3 Swedish Climate Investment Programmes

۱ - حمل‌ونقل سریع سبک



تلویزیون‌ها، مصرف انرژی خانواده محلی (مسئول ۲۳ درصد انتشار گازهای گلخانه‌ای شهر در سال ۲۰۰۰) را کاهش دهد. موفقیت این برنامه که به افزایش کارآمدی سیستم‌های تهویه مطبوع خریداری شده در سال ۲۰۰۳ انجامید، منجر به ایجاد سیستم رده‌بندی کارآمدی انرژی ملی در سال ۲۰۰۸ شد (شهرها، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چندسطحی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۰۹).

ورای هماهنگی صریح، سیاست ملی می‌تواند از طریق حذف موانع سیاست ملی که ممکن است از نوآوری‌های محلی جلوگیری کند، عملیات غلبه بر تغییر اقلیم محلی را تسهیل کند. بسیاری از سیاست‌های ملی که بر نوآوری‌های غلبه بر تغییر اقلیم محلی تأثیر می‌گذارند، پیش از آنکه غلبه بر تغییر اقلیم به‌عنوان یک اولویت سیاست‌شناسایی شوند، توسعه یافتند. برای مثال، در نروژ پروژه‌های بزرگ‌مقیاس حفاظت در برابر سیل، در برخی موارد، توسعه حفاظ‌های سیلی تطبیق یافته‌تر محلی را برای مقامات محلی دشوارتر کرده‌اند. در بریتانیا، چرخه‌های کوتاه‌مدت بودجه ممکن است از توسعه نوآوری‌های محلی بلندمدت جلوگیری کند (Urwin & Jordan ۲۰۰۸ در MLG سازمان همکاری و توسعه اقتصادی)؛ بنابراین مهم است که هماهنگی ملی-محلی در سیاست غلبه بر تغییر اقلیم، شامل یک بررسی سیاست‌های ملی باشد؛ چراکه ممکن است این سیاست‌ها، نوآوری‌های اقلیمی محلی را محدود کنند.

۳-۴- گنجاندن سیاست غلبه بر تغییر اقلیم در چارچوب‌های توسعه ملی، منطقه‌ای و شهری موجود

یک چالش اصلی برای استراتژی‌های اقلیم ملی، این است که آنها چگونه با چارچوب‌های سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و شهری موجود ادغام می‌شوند. بیشتر کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، این چارچوب‌ها را برای دهه‌ها سر جای خود داشته‌اند. در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، درخواست حکومت‌های ملی برای سیاست منطقه‌ای با استفاده از یک لنز «سبز»، یا جست‌وجوی حکومت‌های مرکزی برای استراتژی‌های غلبه بر تغییر اقلیم با استفاده از یک فیلتر سیاست توسعه منطقه‌ای، نامتوازن است. در حال حاضر به نظر می‌رسد ژاپن و کره، جامع‌ترین رویکردها را در قبال استراتژی‌های توسعه شهری سبز کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توسعه داده‌اند (کادر شماره ۲۰). به‌هر حال، یک بازبینی مختصر از روال‌ها در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بر چالش‌هایی در دیگر کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید می‌کند.^۱ اول اینکه، تنها اقلیتی از کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، در حال اعمال یک لنز غلبه بر تغییر اقلیم در پیاده‌سازی چارچوب‌های سیاست توسعه منطقه‌ای/ارضی/فضایی اقتصادی هستند. آنچه هنجار به نظر

می‌رسد، از یک طرف اعمال موازی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و از طرف دیگر جست‌وجوی استراتژی‌های بخشی هدفمند است که مستقیم یا به صورت اتفاقی، تغییر اقلیم را لحاظ می‌کند. دوم اینکه استراتژی‌های بخشی ممکن است بدون توجه به محسّنات و امتیازات منطقه‌ای یا محلی اعمال شوند. هنگام طراحی استراتژی‌های بخشی برای در نظر گرفتن تغییر اقلیم، ممکن است یک لنز سیاست توسعه منطقه‌ای هرگز استفاده نشود. سوم اینکه به نظر می‌رسد رویکردهای منطقه‌ای تمام‌عیار چندبخشی برای لحاظ کردن تغییر اقلیم از سوی حکومت‌های مرکزی، تنها در چند مثال محدود وجود دارد (برای مثال ژاپن، کره و سوئد)؛ در حالی که در اکثر کشورها، چالش هماهنگی در خور ملاحظه‌ای در پیاده‌سازی برنامه‌های فضایی توسعه منطقه‌ای و غلبه بر تغییر اقلیم مختلف وجود دارد؛ بر این اساس اگر هم هرگونه هماهنگی‌ای بین مقیاس‌های مختلف ابزارهای برنامه‌ریزی محلی و منطقی وجود داشته باشد، اندک است. در نهایت، به نظر می‌رسد مؤثرترین استراتژی‌های چندبخشی، مواردی هستند که در آنها تطبیق و کاهش تغییر اقلیم، منبع بالقوه‌ای از رشد/توسعه اقتصاد منطقه‌ای است؛ برعکس، به نظر می‌رسد استراتژی‌های مبتنی بر افزودن یک «مؤلفه سبز» به محرک‌های سیاست توسعه منطقه بخشی (برای مثال توسعه زیرساخت)، به شیوه مجزاتی احتمال کمتری برای حفظ توسعه اقتصادی منطقه‌ای به‌گونه موفقیت‌آمیز دارند و در مدت زمان بلندتری بر تغییر اقلیم غلبه می‌کنند. این با آن فرض است که حکومت‌های ملی می‌پذیرند که توسعه اقتصادی و پایداری زیست‌محیطی، گزاره‌ای این یا آن نیست، بلکه هم‌افزاست.

برای اجتناب از تجسم رشد و پایداری به‌عنوان یک گزاره این یا آن و حرکت به سمت تعریف اهداف دو سیاستی به صورت مرتبط و متقابل تقویت‌کننده، یک «تحول انگاره»^۲ لازم است (شهرها، تغییر اقلیم و حکومت‌داری چندسطحی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۰۹). این تحول انگاره هم‌اکنون در مراکز مسنولیتی بسیاری در سراسر حکومت‌های سازمان همکاری اقتصادی در حال روی دادن است. به‌هر حال، موضوع محل بحث این است که آیا حکومت‌های ملی این مقدمه را می‌پذیرند؟ آیا آژانس‌های ملی با اقتدار بر مسائل مربوط به تغییر اقلیم و توسعه اقتصادی منطقه‌ای، نیاز به تغییر را کاملاً درک می‌کنند؟ آنچه به دنبال این موضوع می‌آید، چالش انسجام و هماهنگی درون حکومتی در توسعه و پیاده‌سازی رویکردهای چندبخشی است که هدفشان پیگیری اهداف توسعه منطقه‌ای با استفاده از یک لنز غلبه بر تغییر اقلیم یا به صورت وسیع‌تر، یک لنز پایداری است.

۱- اینها یافته‌هایی از پاسخ‌ها به پرسشنامه و بحثی است که در نشست وزارتی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی درباره توسعه منطقه‌ای در ۳۰ مارس ۲۰۰۹ دنبال شدند. اینها را Adam Ostry، رئیس گروه بررسی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، برای نواحی شهری گردآوری کرد.

فصل پنجم:

نتایج و پیشنهادهایی برای راهبرد شهرنشینی در کشور چین



۵- نتایج و پیشنهادات برای راهبرد شهرنشینی در کشور چین

اگرچه کشور چین در ۳۰ سال گذشته بیشترین جمعیت شهری را داشته، اما در این کشور مقوله شهرنشینی تنها در ۱۰ سال گذشته به تدریج رشد شتابان داشته است. پس از چهار دهه شهرنشینی و سرعت رشد بسیار ناچیز آن - و در برخی اوقات کاهش شهرنشینی - چین هم‌اکنون به طرز جبران‌ناپذیری در مسیر رشد شهری قرار گرفته است؛ به طوری که تا پایان این دهه، بیش از ۵۰ درصد جمعیت این کشور در شهرهای مختلف زندگی خواهند کرد. رشد سرعت و جنبش شهرنشینی در ۲۰ سال گذشته به گونه‌ای بوده است که بیش از نیمی از مردم کشور در اوایل دهه آینده در مناطق شهری زندگی خواهند کرد. این میزان رشد از اکثر کشورهای عضو OECD کمتر بوده، اما در حالت مطلق، این رشد نشان‌دهنده بزرگ‌ترین فرایند شهرنشینی در تاریخ بشر است؛ بنابراین سهم روبه‌رشدی از مردم در مناطق شهری زندگی و کار خواهند کرد؛ نوعی از سکونت که تقریباً در کشور چین جدید بوده، اما اکنون به وضوح منجر به رشد اقتصادی انفجاری در این کشور می‌شود. چین در تاریخ خود با چالش‌های فراوانی مواجه بوده است و بار دیگر مقابله با این پدیده را برای به‌حد اکثر رساندن منافع ملی شهرنشینی و کاهش تأثیرات منفی آن انجام خواهد داد. چیزی که امروز هنوز مبهم مانده است، هزینه اقتصادی و محیط‌زیستی تقابل با این چالش‌ها - شامل هزینه‌های بالای وارده از سوی اقدامات ناهماهنگ، کند و تدریجی - و اینکه کدام نسل در نهایت باید این هزینه‌ها را متقبل شود، است. اگرچه مقیاس، سرعت و عوامل شهرنشینی در چین با کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) متفاوت است، اما کشور چین چالش‌ها و موارد مشترک مهم خود را به اشتراک می‌گذارد؛ بنابراین موفقیت‌ها و شکست‌های اعضای کشورهای عضو OECD می‌تواند به خوبی به چین این آگاهی را انتقال دهد تا از سیاست‌های عمومی در راستای به‌حد اقل رساندن هزینه‌ها و به‌حد اکثر رساندن مزایای مربوط به شهرهای خوب مدیریت‌شده استفاده کند. این گزارش روندهای بسیاری را به همراه بهترین اقدامات در کشورهای عضو OECD نشان می‌دهد که با استفاده از آن، سیاست‌گذاران چینی می‌توانند نکات مفیدی را برای توسعه یک راهبرد ملی در نواحی شهری هنگامی که آنها دوازدهمین طرح پنج‌ساله (FYP) چین را فراهم می‌بینند، استخراج کنند. این گزارش نتایج و یافته‌ها را با بهترین شیوه‌های موضوعی جامع و بر اساس شواهد تجربی که از سوی کشورهای OECD تجزیه و تحلیل شده است، در سه دسته بخش‌بندی می‌کند:

الف: فرضیات متنی

ب: رویکردهای سیاست‌گذاری

ج: حکمروایی و امور مالی.

یافته‌های این بخش از گزارش‌های متنوع کشورهای عضو OECD در سطح ملی، منطقه‌ای و نواحی شهری و همچنین گزارش شهرهای رقابتی در اقتصادی جهانی گرفته شده است (۲۰۰۶).

۵-۱- الف: فرضیات متنی

شهرنشینی: فرایندی تکاملی

تجربه در کشورهای عضو OECD نشان داد فرایند شهرنشینی اساساً یک عملکرد از توسعه و تنوع اقتصادی کشورهاست که به‌طور عمده با اثرات مثبت خارجی، مانند پیشرفت‌های تکنولوژیکی - به‌ویژه انقلاب صنعتی - و دموکراتیزه شدن دسترسی به آموزش و پرورش همراه خواهد بود. شهرنشینی شدید به وسیله مهاجرت روستا - شهری (و در آمریکای شمالی به دلیل مهاجرت در خور توجه از خارج از کشور در دو قرن

گذشته) تحریک می‌شود که به نوبه خود، همان‌طور که انقلاب صنعتی تا اواسط قرن نوزدهم ادامه داشت، عملکرد اقتصادی کاملی را به وجود می‌آورد. یک قرن بعد، مهاجرت به دلیل تراکم و سایر نیروهای گریز از مرکز گسترش یافت و شهرنشینی آرام و کند با فرایند حومه‌نشینی پس از جنگ جهانی دوم همراه بود.

از اواسط دهه ۱۹۹۰، نرخ شهرنشینی دوباره در بیشتر کشورهای عضو OECD رو به افزایش گذاشت. این فرایند شهرنشینی مجدد، در مقوله جهانی شدن با رشد بخش خدمات در کشورهای عضو OECD و همچنین مهاجرت فعالیت‌های تولیدی مواد اولیه و سنگین شرکت‌های مهم و بین‌المللی OECD به کشورهای غیر OECD همراه بوده است. فرایند ترقی بخشیدن به اقتصاد در شهرهای عضو کشورهای OECD نیز پدیده‌ای عمدتاً شهری است. این ترقی به وسیله تمرکز بر سرمایه انسانی (به‌خصوص افراد باصلاحیت) و افزایش شدید مشارکت زنان در اقتصاد و منحصر در مناطق شهری صورت گرفته است. در عین حال، این فرایند منجر به الگوی شهرنشینی گسسته همراه با چندین هسته شهری که جمعیت به خود گرفته و دیگر هسته‌هایی که جمعیت خود را از دست می‌دهند، می‌شود. این مراحل شهرنشینی، شهرگرایی و شهرنشینی مجدد، در همه کشورهای OECD به‌طور یکنواخت اتفاق نیفتاده است؛ برخی از کشورها فرایند شهرنشینی را سریع‌تر پشت سر گذاشته‌اند؛ فرانسه، اسپانیا و ایتالیا تا اواخر دهه ۱۹۵۰ عمدتاً به صورت روستایی باقی مانده بودند و این در حالی است که کشور بریتانیا و آمریکا رشد سریع شهرنشینی خود را تا پایان جنگ جهانی اول آغاز کرده بودند. علاوه بر این، میزان شهرنشینی در کشورهای مختلف به‌طور در خور توجهی متنوع است. الگوهای رشد متنوع اقتصادی به‌طور منظم علیه این نرخ‌های متفاوت نمایش داده می‌شود. در واقع، شهرنشینی به‌طور کلی با سطوح درآمدی و بهره‌وری مرتبط است و نسبت جمعیت شهری بالاتر به‌طور عمده با سرانه تولید ناخالص داخلی بالاتر از میانگین ملی همراه و مرتبط خواهد بود. در بسیاری از کشورهای عضو OECD، یک ناحیه کلان‌شهری به‌تنهایی بین یک‌سوم تا نیمی از تولید ناخالص داخلی کشور را تولید می‌کند. روند مشابهی را می‌توان در کشور چین مشاهده کرد؛ جایی که مناطق کلان‌شهری به‌عنوان موتور اصلی رشد اقتصاد چین به حساب می‌آیند و تقریباً دوسوم تولید ناخالص داخلی کشور را تشکیل می‌دهند.

با این حال، مزایای مرتبط با تراکم اقتصادی بدون محدودیت نیست. شهرها می‌توانند به نقطه‌ای برسند که ناپرابری‌های بیرونی مهم‌تر از نیروهای مایل به مرکز تلقی شوند و حالت رقابتی کمتری به خود بگیرند. حداقل یک‌سوم کلان‌شهرهای کشورهای عضو OECD به‌طور سیستماتیک در همه شاخص‌ها از جمله درآمد، رشد اقتصادی، بهره‌وری، مهارت، اشتغال و بی‌کاری پایین‌تر از حد میانگین قرار دارند. به‌طور مشابه، در کشور چین تقریباً یک‌چهارم، مناطق ساحلی و دوسوم متروپلیتن‌های شمال شرقی کاهش سهم تولید ملی را تجربه کرده‌اند.

این کاهش، به علت عوارض جانبی منفی ناشی از رشد شهرنشینی بدون برنامه، مدیریت‌نشده و غیرمنتظره و همچنین کاهش درآمد نواحی پیرامونی بوده است. بعد از یک نقطه خاص، تراکم و دود، کمبود زمین، پراکنده‌رویی، از بین رفتن سرمایه انسانی و تخریب زیرساخت به علت کمبود منابع مالی آغاز شده و به ناکارآمدی و نزول نواحی شهری کمک می‌کند. مناطق شهری جذاب و با استعداد بسیار بالا همراه با سرمایه‌های خارجی و داخلی، به مناطقی تبدیل می‌شوند که تصمیم به فرار گرفته و تجارت خود را به جایی دیگر انتقال دهند. این اثرات خارجی منفی منجر به فقر اقتصادی شده و این فقر می‌تواند در خدمت

مانند چین که در حال توسعه شهرنشینی است، راهبردهای توسعه فضای شهری به تعریفی از تعیین اندازه بهینه برای رشد شهر و مهاجرت شهری تمرکز نکنند، بلکه تمرکز اصلی را بر مسائلی مانند بهره‌وری در ارائه خدمات عمومی، زیرساخت‌های راهبردی، شکل‌گیری سرمایه انسانی و یکپارچگی و رشد اقتصادی و گوناگونی و راهبردهای همکاری قرار دهد.

رقابت شهری عمدتاً به وسیله عوامل درون‌زا هدایت می‌شوند

یک محیط اقتصادی کلان، سالم و استوار، از محصولات و بازارهای کارآمد که فرایندی قانونی و مالیاتی را اجرا کرده و از عناصر حیاتی برای اطمینان از بهره‌وری، رشد و رقابت (و کاهش) بخش تجاری استفاده می‌کند، به‌طور فزاینده‌ای به عوامل مرتبط با محیط تجارت منطقه‌ای بستگی دارد. عملکرد در سطوح بهره‌وری مناطق شهری (شرح اصلی تفاوت‌های منطقه‌ای) تا حد زیادی به تخصص‌های ویژه اقتصادی و همچنین کمک‌های انسانی و فیزیکی بستگی دارد. اقدامات صورت‌گرفته در کشورهای عضو OECD، این نکته مهم را برجسته می‌کند که سطح مهارت‌ها به‌عنوان یک عامل اصلی و تعیین‌کننده، بر سطوح بهره‌وری تأثیر می‌گذارد. این یافته‌ها که به وسیله مدل‌های رشد منطقه‌ای کشورهای عضو OECD تأیید شده‌اند، نشان می‌دهند سرمایه انسانی به‌طور عمده آموزش عالی-عامل توضیحی اصلی است و زیرساخت‌ها بر سایر عوامل (برای مثال سرمایه انسانی، نوآوری، انباشتگی) تأثیر می‌گذارند. به‌طور کلی، زمانی که کشورها با اقتصاد جهانی شده ادغام می‌شوند، رقابت آنها به‌طور فزاینده‌ای تحت تأثیر ظرفیت‌های مناطق شهری برای بهبود بهره‌وری تشکیلات اقتصادی و سرمایه‌گذاری در زنجیره‌های تأمین در حال گسترش- به صورت دائمی- قرار می‌گیرد. این ظرفیت‌های شهری تنها شامل ریشه و بن زیرساخت‌ها نبوده، بلکه مهارت و دانش کارگران، سرمایه اجتماعی مورد نیاز برای ایجاد و حفظ نوآوری را که در میان شرکت‌ها به اشتراک گذاشته می‌شود نیز دربر می‌گیرد.

پارادوکس شهری: وجود رشد پویا و انزوای اجتماعی در کنار یکدیگر در مناطق شهری

اگرچه بیشتر نواحی شهری در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) با خصیصه‌هایی مانند تمرکز بالای ثروت و اشتغال همراه با بخش‌های پیش‌رو در اقتصادهای ملی شناخته می‌شوند، اما همین شهرها تعداد زیادی از ساکنان بی‌کار و جویای کار را نیز در خود جای داده‌اند. به عبارت دیگر، نمی‌توان ثروت کافی را مبنایی برای ایجاد شغل به حساب آورد. در حالی که اشتغال و نرخ آن عموماً در شهرها بیشتر است، اما نواحی شهری نیز تعداد زیادی از افراد بی‌کار یا غیرفعال را در خود جای داده است (یا افرادی که در اقتصاد غیررسمی کار می‌کنند). در میان تعبیرات اصلی این پارادوکس، می‌توان به نبود امکانات مراقبت از کودک مقرون‌به‌صرفه، سهم بالاتری از مهاجرانی که به‌طور کلی تخصص خاصی نداشته و ممکن است در معرض تبعیض قرار بگیرند و در برخی از موارد، وجود یک اقتصاد غیررسمی بزرگ که در شهرهای بزرگ‌تر نیز به صورت بزرگ‌تری ظاهر می‌شود، اشاره کرد. در نتیجه، شهرهای موجود در کشورهای عضو OECD تمایل به تمرکز روی چالش‌هایی مانند فقر و محرومیت که به پدیده شهری تبدیل شده‌اند، دارند.

خصوصیات مشخص شهرهای پویای پساصنعتی باعث افزایش نابرابری‌های اجتماعی-اقتصادی شده که این خود تبعیض، تفکیک

محدودیت‌های تراکم شهری و تأثیرات آن بر توسعه اقتصادی در سراسر کشورهای عضو OECD قرار گیرد.

شهرهای متوسط دارای پتانسیل هستند

در میان نواحی شهری کشورهای عضو OECD، این مناطق متوسط هستند که از اواسط دهه ۱۹۹۰ رشد و توسعه را آغاز کرده‌اند. شهرهای با اندازه متوسط از نظر اقتصادی، نسبت به شهرهای بزرگ در حدود نیم و نسبت به شهرهایی که بیشتر از ۱/۵ میلیون نفر جمعیت دارند، حدود یک‌سوم تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دهند. با این حال، این شهرها سالانه در حدود نیم درصد بیشتر رشد می‌کنند. در مقابل، از پتانسیل شهرهای متوسط در چین هنوز به‌طور کامل بهره‌برداری نشده است. این پتانسیل‌ها به همراه شهرهای کوچک‌تر تنها هشت درصد از تولید ناخالص ملی را نشان می‌دهد. تمرکز بر شهرهای متوسط نه تنها رشد اقتصادی را به ارمغان می‌آورد، بلکه بهره‌وری بیشتر در مناطق کلان‌شهر و نواحی بزرگ‌تر شهری- از آنجایی که آنها اغلب به دلیل هزینه‌های تراکم، افزایش قیمت‌های اجاره زمین و دیگر فقرهای اقتصادی تحت فشار قرار دارند- را موجب می‌شود.

تعریف یک اندازه بهینه از شهر، هدفی را دنبال نخواهد کرد

اندازه شهر تنها زمانی رشد شهری و عملکرد اقتصادی مثبت را به عقب می‌راند که اثرات خارجی منفی منجر به بی‌ثباتی اقتصادی در منطقه شهری شود. به همین دلیل می‌توان گفت اندازه مطلوب شهر وجود ندارد، بلکه این اندازه کارآمد به شرایط محلی بستگی دارد (در واقع، یک شهر متوسط اندازه یک کشور، معادل یک بزرگ‌شهر-مگا شهر- کشوری دیگر است).

نه تنها این موضوع، بلکه ماهیت و گستردگی تأثیر تجمع بر رشد اقتصادی شهر، به شدت به وسیله بخش اقتصادی متفاوت خواهد بود. رشد در برخی از بخش‌ها- به‌عنوان مثال، رسانه و صنایع سرگرم‌کننده- از طریق سرمایه انسانی با مهارت بالا تقویت می‌شود و این در حالی است که این اتفاق ممکن است در بخش‌های دیگر با نوآوری‌های تکنولوژیکی (ITC) اتفاق افتد. لازم به ذکر است در برخی دیگر از بخش‌ها، به هر دو آنها متکی است (بیوفیزیک، بانکداری و امور مالی). اندازه و پیکربندی مراکز شهری که در بخش‌های اقتصادی تخصص دارند، منعکس‌کننده ساختار سازمانی بخش‌های آنهاست.

تجزیه و تحلیل‌های روند در کشورهای عضو OECD نمایان کرد که آن دسته از شهرهایی که کارگران و شرکت‌های مختلف را جذب می‌کنند، تا زمانی که منافع مربوط به افزایش دستمزد، بهره‌وری و اشتغال در آنها مثبت باشد، این روند را ادامه خواهند داد. علاوه بر این، اولویت‌ها برای شهرهای مختلف با اندازه‌های مختلف از سوی خانواده متفاوت خواهد بود. برخی از افراد با شرایط بسیار عالی، ترجیح می‌دهند در کلان‌شهرها مشغول به زندگی و کار شوند؛ زیرا آنها طراوت، چالاک‌ی، پویایی و انتخاب حرفه‌ای و همچنین امکانات فراغتی‌ای را که شهرهای بزرگ ارائه می‌دهند، می‌پسندند؛ افراد دیگر با شرایط کاملاً یکسان، مراکز کوچک‌تر را ترجیح می‌دهند، دقیقاً به این دلیل که آنها کلان‌شهرها را به‌عنوان شهرهای پرجمعیت، کثیف، پرسروصدا و گران‌قیمت در نظر می‌گیرند. بر این اساس، محرک اصلی اندازه شهر نیست، بلکه کارایی و بهره‌وری که در آن شهر یا منطقه شهری وجود دارد، عامل اصلی است. شهرها با اندازه‌های مختلف، تا زمانی که هزینه‌های بخش اقتصادی و تخصصی سنگین‌تر از مزایای زندگی و کار در آنجا نباشد، به جذب کارگر و شرکت‌ها ادامه خواهند داد؛ بنابراین ممکن است برای کشورهایی



جمعیتی و فشارهای اجتماعی را افزایش می‌دهد. محرومیت که البته شدتی یکسان در شهرهای مختلف ندارد، اما بیشتر نواحی شهری از جمله ثروتمندترین آنها، جمعیتی دارند که استانداردهای پایین زندگی و مشکلات اجتماعی را تجربه می‌کنند. این موضوع باعث ایجاد نیاز برای ارائه راهبردهای یکپارچه‌سازی خدمات شهری، فرصت‌های شغلی، مسکن و... می‌شود. محرومیت اجتماعی در نواحی شهری به‌طور کلی با تفکیک شدید مسکونی بین جمعیت فقیر و مرفه که در محله‌های محروم تمرکز یافته‌اند، همراه است. فقر، محرومیت و قطبی‌گرایی مکانی باعث تغییر در الگوهای اشتغال و سرمایه‌گذاری می‌شود؛ بنابراین در همین راستا، ظرفیت شهر برای پیروی از اهداف منطقه‌ای مانند رقابت و پایداری کاهش می‌یابد. اندازه‌گیری پیامدهای این موضوع دشوار است، اما تعداد درخور توجهی از هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم آن به‌راحتی امکان شناسایی دارد. این هزینه‌ها عبارت‌اند از: ازدست‌رفتن سرمایه انسانی، کاهش سرمایه اجتماعی و بار مضاعف بر هزینه‌های عمومی به دلیل جرم و جنایت بالاتر و تخریب‌های مربوط به زیرساخت‌های عمومی در مناطق محروم. این موارد نیاز به سیاست‌گذاران برای رسیدگی به موضوع جدایی و تفکیک اجتماعی و نیازهای جمعیت شهری محروم را بیش از پیش نشان می‌دهد تا با رسیدگی به آنها بتوان موتورهای رشد و رقابت اقتصاد محلی را به آرامی به جلو هدایت کرد.

کیفیت محیط‌زیستی، کلیدی برای رقابت‌پذیری شهری؛ سیاست شهری می‌تواند به برنامه جهانی تغییر اقلیم یاری رساند

کیفیت زیست‌محیطی به فاکتوری اساسی در تعیین رقابت شهرها تبدیل شده است. تغییرات اقلیمی از آنجایی که منجر به توفان‌های شدید، سیلاب‌های ساحلی، تأثیرات منفی جزایر حرارتی شهری، آلودگی و کمبود منابع تهدیدکننده بر آسیب‌های زیرساختی و تشدیدکننده فقر شهری می‌شود، به‌عنوان عاملی تهدیدآمیز برای رشد شهرها در نظر گرفته می‌شود. چالش پیش‌روی کشورهایی مانند چین، این بوده است که آنها باید ضمن در نظر گرفتن تنزل زیست‌محیطی و مقابله با تغییرات اقلیمی، موضوع توسعه شهری را نیز در نظر بگیرند. مدل‌سازی مناطق کلان شهری (متروپلیتن) کشورهای عضو OECD چنین نشان می‌دهد که سطوح کم‌آلودگی به‌طور فزاینده‌ای عاملی برای جذابیت مناطق شهری در نظر گرفته شده و این عامل جذابیت، باعث رقابت‌پذیری می‌شود. علاوه بر این، زمانی که سیاست‌های اتخاذ شده با انگیزه‌های نوآورانه همراه باشد، می‌تواند بدون داشتن اثرات مخرب روی رشد اقتصادی بلندمدت، برای کاهش پراکنده‌رویی و تراکم شهری اجرا و پیاده‌سازی شود. دادوستد بین رشد اقتصادی و سیاست اقلیمی/محیط‌زیستی، در واقع در سطح محلی پایین‌تری از سطح ملی قرار دارد؛ زیرا در سطح محلی، بین اهداف سیاست‌گذاری‌های متفاوت می‌توان مکمل‌ها و همکاری‌های بیشتری را مشاهده کرد. از آنجایی که شهرها قسمت اصلی انتشار گازهای گلخانه‌ای را تشکیل می‌دهند، دولت‌های ملی در کشورهای عضو OECD به این نتیجه رسیده‌اند که لنگه‌های شهری باید به سیاست‌های تغییرات اقلیمی اعمال شوند. فعالیت‌های کشورهای عضو OECD نشان داده است دستورالعمل سیاست‌های اقلیمی (مالیات بر فشارده‌سازی/ تراکم‌سازی) می‌تواند هزینه سیاست جهانی تغییرات اقلیمی (مانند مالیات بر کربن) را به نصف کاهش دهد.

۲-۵-ب: رویکردهای سیاسی

ب.۱: ملاحظات راهبردی و متدولوژیکی

هدف یک راهبرد «توسعه شهری»، نه یک راهبرد «شهرنشینی»

یک رویکرد توسعه شهری بسیار مناسب‌تر از رویکرد شهرنشینی است. اندازه شهر مهم است، اما نباید عاملی برای توسعه چارچوب راهبردها باشد. از آنجایی که شهرنشینی، رشد و بهره‌وری بیشتری را به ارمغان می‌آورد، دولت‌ها نباید اندازه شهرها را هدف اصلی قرار داده و بلکه باید به‌حداکثر رساندن مزایای اقتصادی و از بین بردن موانع استقرار آنها بر اساس مزایا و موانع تطبیقی محلی را هدف اصلی خود قرار دهند. اگر چه در این زمینه باید بر نتایج بلندمدت تمرکز کرد، اما یک راهبرد توسعه شهری نیز باید انعطاف‌پذیر باقی مانده و شامل دیدگاه‌هایی شود که با مراحل خاصی شهرنشینی که ممکن است در سراسر کشور و بر اساس تفاوت‌های منطقه‌ای و ویژگی‌های شهر متفاوت بوده، متناسب باشد.

رویکردی یکپارچه، چندبخشی و روبه‌جلو ضروری است

رقابت‌پذیری شهری به فاکتورهای ورودی متعددی بستگی دارد؛ بنابراین برای سیاست‌گذاران ملی اتخاذ رویکردی یکپارچه برای مسائل مربوط به توسعه شهری بسیار مهم است. آنچه برای دولت‌های مرکزی کشورهای عضو OECD - از زمانی که آنها از نقش مهم شهرها در حفظ رشد ملی و موقعیت رقابتی بین‌المللی خود آگاهی یافته‌اند - واضح‌تر شده است، این است که یک رویکرد سرسختانه برای حل چالش‌های مکان‌مبنا کارایی لازم را نخواهد داشت. مسائل و موضوعاتی که در نواحی شهری - در واقع مسائلی که همه مناطق با آنها روبه‌رو هستند - وجود دارند، به اندازه‌ای پیچیده و وابسته به هم هستند که یک فرمان دولتی یا یک ارگان و وزارتخانه دولتی به‌تنهایی نمی‌تواند به صورت کارآمد به حل‌وفصل آنها بپردازد. در مقابل در سراسر کشورهای عضو OECD، شواهد نشان می‌دهند این رویکردهای چندبخشی - برای مثال، پیوند مسائل مربوط به کاربری اراضی به مسکن، زیرساخت، چارچوب مالی و ادغام سرمایه انسانی - است که می‌تواند منجر به بهترین نتایج شود. با آگاهی و شناخت از این اصول، بسیاری از کشورهای عضو OECD سیاست‌های اصلاحی سنتی (در ارتباط با اصلاحاتی مانند کاهش شهرک‌های صنعتی و مدیریت مسئله تباهی و تنزل، جرم، مشکلات اجتماعی که اغلب به صورت خودکار در اتحادیه‌های دهه ۱۹۸۰ و حتی ۱۹۹۰ که در رابطه با سیاست شهری بوده‌اند) و رویکردهای زیرساخت‌مبنا که با برنامه‌های پیش‌روی خود که سعی در جذب شرکت‌ها و بخش‌های نوآورانه و پویا خود و نیروهای کار ماهر داشته (از طریق بهبود سرمایه انسانی، جذب و نگهداری) و همچنین تلاش برای تقویت نوآوری را تکمیل کرده‌اند. به‌تازگی، ابعاد زیست‌محیطی به‌عنوان یک عملکرد از شناخت اثرات تغییرات اقلیمی بر شهرها و همچنین یک عملکرد بالقوه برای نواحی شهری برای کمک مؤثر به اهداف کاهش میزان تغییرات اقلیمی و همچنین تأثیر مکملی آنها بر عدالت و اهداف بهره‌وری محل استفاده قرار می‌گیرد.

برنامه‌ریزی سیاست‌گذاری باید بر اساس واقعیت بازار باشد

در حالی که برنامه‌ریزی راهبردی برای توسعه شهری می‌تواند به مدیریت تقاضا برای سرمایه‌گذاری دولتی آینده کمک کند، بسیار مهم و ضروری است که اطمینان حاصل شود این فعالیت به‌عنوان عملکردی از نیروهای بازار حفظ شود. هدف اصلی برنامه‌ریزی راهبردی، تأکید بر گلوگاه‌ها و مسیرهایی است که فرصت‌های رشد را بدون نیاز شدید به سرمایه‌گذاری‌های عمومی به‌حداکثر می‌رساند. در اینجا بیان این نکته بسیار مهم و ضروری است که روند در کشورهای عضو OECD، نشان می‌دهد شهرنشینی نه از سوی دولت‌ها بلکه از طریق نیروهای

مرکزی از طریق طیف متنوعی از سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌هایی که از سوی تعداد زیادی از ادارات، آژانس‌ها و وزارتخانه‌ها اجرا می‌شوند، تأثیر زیادی بر شرایط زندگی شهری می‌گذارند. برای موفقیت در سیاست‌های شهری، شناخت چنین سیاست‌هایی که «سیاست‌های ضمنی شهری» نامیده می‌شوند، بسیار حائز اهمیت است.

سیاست بده‌بستان نباید بین دو منطقه شهری حفره ایجاد کند

یک راهبرد توسعه شهری باید به ایجاد شهرهای رقابتی ختم شود و در این راستا، باید این تضمین حاصل شود که در این فرایند، همه شهرها به‌طور یکسان در نظر گرفته شوند و از هیچ شهری غفلت نشود. خواه ناخواه شناسایی «شهرهای قهرمان ملی»^۱ می‌تواند منافع مثبت دیگری را برای باقی کشور فراهم کرده یا از آن دسته دیگر شهرها که فقط سازوکارهای خود را توسعه می‌دهند، جلوگیری کند که این موضع برای ارزیابی یک راهبرد از اهمیت بالایی برخوردار است. انتخاب بین استفاده از سیاست ملی برای حمایت از قطب‌های رشد به‌عنوان نقطه مقابل بازآفرینی و اصلاحات اجتماعی در نواحی روبه‌زوال در نظر گرفته نمی‌شود، بلکه به‌اصطلاح قرارداد دادن تخم‌مرغ‌های یک کشور در سبدهای کوچک و بزرگ بیشتری مدنظر است. دولت مرکزی که به‌شدت روی شهرهای درجه‌یک خود متمرکز شده است، خطر ایجاد توسعه بسیار نابرابر را در سرزمین خود فراهم کرده و کل مناطق خود را از دستیابی به فرصت‌های ورود به اقتصادهای جدید محروم می‌کند؛ برعکس، دولتی که تلاش می‌کند زیرساخت‌های شهری خود را به‌طور مساوی گسترش دهد، در نهایت ممکن است هیچ‌یک از شهرهای آن قادر نباشند به عرصه رقابت شهرهای جهانی وارد شوند. اهمیت یک چارچوب سیاست ملی تنها بر تولید قهرمانان جهانی متمرکز نیست، بلکه شواهدی را نشان می‌دهد که قطب‌های رشد فرعی / منطقه‌ای در حالی که توانایی عمل در سطح جهانی را ندارند، ممکن است سازوکارهای مستقل مهمی را برای مناطق دور از قطب‌های رشد اصلی تولید کرده و در همین راستا به رشد کلی مالی کمک کنند.

بنابراین دولت‌های بسیاری در کشورهای عضو OECD تلاش می‌کنند این اطمینان حاصل شود که حمایت از شهرهای قهرمان، اهداف سیاسی پیشین را در برخورد با مناطق مختلف به خطر نمی‌اندازد. تجربه نشان می‌دهد سه راه بالقوه برای دستیابی به چنین تعادل و خلاقیتی در حل این سؤال وجود دارد:

حتی در کشوری که یک منطقه کلان‌شهری غالب به‌وضوح در آن دیده نمی‌شود، دولت و دیگر نقش‌آفرینان سیاست‌گذاری می‌توانند برای تعدادی از مناطق قوی منطقه‌ای برنامه‌ریزی کنند و این در حالی

بازار هدایت شده است. باین حال، شواهد مشابه نیز نشان می‌دهند سیاست‌های عمومی منطقه‌ای فعال و همچنین برخی سیاست‌های بخشی (مانند بخش مسکن، مالی و...) اثرات مهمی بر توسعه مناطق شهری داشته‌اند. همچنین شواهدی وجود دارد که مناطق شهری قادر به درک پتانسیل خود به دلیل نبود سیاست عمومی مناسب نیستند و این واقعیت که سیاست‌های محدودکننده رشد شهری نتیجه‌ای را که انتظار می‌رود، برآورده نمی‌کند.

توسعه شهری، جزئی کلیدی در چارچوب سیاست‌های فضایی ملی است

رسیدگی و توجه به برنامه‌ریزی راهبردی بلندمدت برای نواحی شهری در قالب چارچوب‌های برنامه‌ریزی فضایی / منطقه‌ای ملی برای جلوگیری از تکرار و تداخل در داخل و بین مناطق و همچنین ایجاد هم‌افزایی بسیار مهم و ضروری است. دلایل متعددی برای اطمینان از هماهنگی و ثبات بین یک راهبرد توسعه شهری (با در نظر داشتن نواحی شهری و شهرها) و یک چارچوب برنامه‌ریزی فضایی / منطقه‌ای ملی وجود دارد. در ابتدا این ثبات راه را برای رسیدن به اهداف خاصی از قبیل اهداف توافق شده در سطح ملی مانند کنترل اختلافات منطقه‌ای و تلاش برای دستیابی به توسعه پایدار هموار می‌کند؛ باین حال یادآوری این نکته بسیار مهم است پارادایم جدید برای سیاست‌های توسعه منطقه‌ای که در کشورهای عضو OECD در حال توسعه است، به موضوع عدالت در درون مناطق به صورت متفاوت‌تری از گذشته می‌پردازد. رویکردهای کنونی بر مبنای اصولی هستند که در آن، فرصت‌های رشد در سراسر قلمرو و در همه مناطق وجود دارد و در نتیجه، جدا از دیدگاه قدیمی توسعه منطقه‌ای به‌عنوان بازی مجموع-صفر،^۱ این رویکردها سعی در پاسخ‌گویی به روش بده‌بستان بین مساوات و کارآمدی دارند. دلیل دوم اینکه اطمینان از ثبات و هماهنگی با برنامه‌ریزی فضایی / منطقه‌ای ملی می‌تواند ارتباطات و پیوندهای روستا-شهری را پرورش داده و تقویت کند که این خود تعاملات اقتصادی بسیار قوی‌ای را بر اساس وابستگی‌های اقتصادی و مالی، سرمایه انسانی و طبیعی دربر خواهد داشت.

سیاست‌های بخشی فضایی نیز مهم تلقی می‌شوند

ارزیابی اثرات سیاست‌های عمومی ملی در مناطق شهری نیازمند شناخت اثرات سیاست‌های ضمنی شهری است. مفهوم سیاست شهری فراتر از تعاریف محدوده و سطحی موجود است؛ زیرا این سیاست‌ها تقریباً به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر توسعه شهری تأثیر می‌گذارند. دولت‌های

1 a zero-sum game

در نظریه بازی‌ها و علم اقتصاد، بازی مجموع-صفر، یک مدل ریاضی از وضعیتی است که سود (یا زیان) یک شرکت‌کننده، دقیقاً متعادل با زیان‌های (یا سودهای) شرکت‌کننده (های) دیگر است. اگر مجموع سودهای شرکت‌کننده‌ها با هم جمع شود و مجموع زیان‌ها از آن کم شود، حاصل برابر صفر خواهد بود. در نتیجه، بریدن یک کیک (که برداشتن یک قطعه بزرگ‌تر، مقدار کیک موجود برای بقیه را کم می‌کند) اگر همه شرکت‌کننده‌ها ارزش مساوی برای هر در نظریه بازی‌ها و علم اقتصاد، بازی مجموع-صفر، یک مدل ریاضی از وضعیتی است که سود (یا زیان) یک شرکت‌کننده، دقیقاً متعادل با زیان‌های (یا سودهای) شرکت‌کننده (های) دیگر است. اگر مجموع سودهای شرکت‌کننده‌ها با هم جمع شود و مجموع زیان‌ها از آن کم شود، حاصل برابر صفر خواهد بود. در نتیجه، بریدن یک کیک (که برداشتن یک قطعه بزرگ‌تر، مقدار کیک موجود برای بقیه را کم می‌کند) اگر همه شرکت‌کننده‌ها ارزش مساوی برای هر واحد از کیک قائل باشند، یک بازی مجموع-صفر است (مطلوبیت نهایی را ببینید). در مقابل، مجموع-ناصفر وضعیتی را توصیف می‌کند که مجموع سودها و زیان‌های طرف‌های درگیر، کمتر یا بیشتر از صفر باشد. یک بازی مجموع-صفر، یک بازی به رقابتی اکید هم‌نامیده می‌شود؛ در حالی که بازی‌های مجموع-ناصفر می‌توانند رقابتی یا غیررقابتی باشند. بازی‌های مجموع-صفر بیشتر مواقع با نظریه مینیماکس که رابطه تنگاتنگی با دوگانگی برنامه‌ریزی خطی یا تعادل نش دارد. خاصیت مجموع صفر (اگر در یک بازی، فردی چیزی به دست آورد، دیگری چیزی از دست می‌دهد) به این معنی است که نتیجه هر موقعیت مجموع صفر، بهینه پارتو است؛ مفهوم کارایی یا بهینگی در یک سیستم اقتصادی، به وضعیت رفاهی حاصل از این سیستم اقتصادی اشاره دارد؛ به نحوی که تخصیص منابع در فرایندهای تولید و مصرف در این سیستم اقتصادی به گونه‌ای است که نمی‌توان هیچ‌نوع تخصیص مجددی از منابع را یافت به نحوی که وضعیت رفاهی حداقل یک نفر بهبود یابد، بدون اینکه وضعیت رفاهی فردی در سیستم اقتصادی بدتر شود. این مفهوم کارایی در نظریه اقتصاد رفاه به وضعیت بهینه پارتو موسوم است. به‌طور کلی، هر بازی‌ای که همه استراتژی‌ها در آن بهینه پارتو باشند، بازی کشمکش نامیده می‌شود. (۱) بازی‌های مجموع-صفر، مثال خاصی از بازی‌های مجموع-ثابت هستند. در بازی‌های مجموع-صفر، مجموع هر برآمد همیشه صفر است. چنین بازی‌هایی توزیعی هستند، نه یکپارچه؛ یعنی سهم کل که در ابتدای بازی وجود دارد (که اصطلاحاً به آن کیک می‌گویند) نمی‌تواند بزرگ شود. موقعیت‌هایی که در آن همه شرکت‌کنندگان می‌توانند با هم چیزی به دست آورند یا همه با هم می‌توانند چیزی از دست بدهند، بازی‌های مجموع-ناصفر نامیده می‌شوند؛ بنابراین، اگر کشوری که مقداری مواز اضافی دارد با کشوری که مقداری سیب اضافی دارد وارد تجارت شود و هر دو از این مبادله سود کنند، در واقع در موقعیت مجموع-ناصفر هستند. بازی‌های مجموع-ناصفر دیگر، بازی‌هایی هستند که مجموع سودها و ضررها (مجموع چیزهایی که افراد به‌دست آورده‌اند و از دست داده‌اند) در برخی موارد زیادتر یا کمتر از سهم کل (یا کیک) است که بازی با آن شروع شده است.

2 national champion cities



است که این مناطق رقیب می‌توانند وابسته به یک شهر پیشرو بوده و اثرات مثبت را در بخش‌هایی از کشور را شهر پیشرو داشته باشد. این رویکرد در صورتی که اثرات گسترده و بالقوه مثبت منطقه‌ای مراکز کلیدی رشد را فراهم و تشویق کند، می‌تواند نواحی بزرگ‌تری را به منفعت برساند.

سیاست توسعه قطب‌های فرعی رشد می‌تواند به سمت مناطق محروم نیز توسعه پیدا کند؛ اگر این تعویض سیاست بتواند از تفکر در بازآفرینی و برخورد با تلفات اجتماعی به یک رویکرد پیشگیرانه و مثبت به اقتصاد شهری تبدیل شود.

وجود یک ابزار آماری بسیار ضروری و مهم است

یک رویکرد توسعه شهری اتخاذ شده نیازمند ابزارهای آماری برای ارزیابی روندها و چالش‌های سیاست‌های شهری - در مقایسه در هر دو بُعد ملی و بین‌المللی - است. تعریف و توصیف چیزی که شهری نامیده می‌شود، کاری مشکل است و به دلیل نبود تعریفی مشترک و توافق شده، مقایسه‌های بین‌المللی نیز مشکل خواهد بود. با این حال، کشورهای عضو OECD ابزارهای قدرتمندی برای تجزیه و تحلیل نواحی شهری و کلان‌شهری (متروپلیتن) توسعه داده‌اند. چین توانسته است از توسعه داده‌های آماری خود درباره مناطق شهری (که بر مبنای نواحی کارکردی بازار کار جمع‌آوری شده‌اند)، مزایای زیادی کسب کند. کشورهای عضو OECD رهبری جهانی را در درک خصیصه‌های کارکردی مناطق کلان‌شهری در اختیار خود قرار داده‌اند. این کشورها رویکردهایی را برای تعریف این خصیصه‌ها به عنوان مناطق کارکردی که محدوده فضایی هسته‌های اقتصادی و سازوکارهای اجتماعی در نواحی کلان‌شهری را تسخیر کرده، توسعه داده‌اند. این تجربه و تخصص می‌تواند برای کمک به دولت چین در تعریف محدوده و ساختار مناطق کلان‌شهری آن کشور استفاده شود؛ به طوری که می‌توان روندها و تجارب سیاست‌گذاری در سراسر چین - و در کشورهای عضو OECD - را برای آگاهی بهتر از سیاست‌های عمومی مقایسه کرد.

ابزارهای آماری - از شاخص‌های حاصل‌شده تا اندازه‌گیری نتایج - برای نظارت بر پیشرفت در دستیابی به نتایج سیاست راهبردی تعیین شده در راهبردهای توسعه شهری، بسیار مهم هستند. بر اساس ابزار اندازه‌گیری قابل اطمینان و قابل مقایسه، اگر شاخص‌ها نشان دهند ابزار سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی انتخاب شده برای دستیابی به نتایج استراتژی توسعه شهری بهینه‌سازی نشده‌اند، تصمیم‌گیرندگان می‌توانند طرح‌ها را در کوتاه‌مدت تغییر داده و مجدد تنظیم کنند. این ابزارها در راستای حصول اطمینان از هریک از نقش‌آفرینان درگیر در توسعه و ارائه راهبردهای چندسازمانی، چندجانبه و چندسطحی (سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی) که می‌توانند اثر همکاری خود را در دستیابی به این نتایج اندازه‌گیری کنند، بسیار حائز اهمیت هستند. از آنجایی که همه اعضای جامعه می‌توانند به راحتی به شاخص‌های معیار که نشان‌دهنده پیشرفت (یا عدم آن) در دستیابی به «چشم‌انداز»ی که آنها برای خود و جامعه در راهبردهای توسعه شهری مدنظر داشته‌اند، دسترسی داشته باشند، ابزارهای آماری عاملی کلیدی برای افزایش شفافیت و مشارکت شهروندان محسوب می‌شود.

آیا این تجربه برای سیاست‌گذاران چینی مفید خواهد بود؟

در حالی که کشور چین به طور کلی و در مقایسه با دیگر کشورهای عضو OECD در مرحله اول شهرنشینی قرار دارد، مراحل و الگوهای شهرنشینی در سراسر این کشور به طور گسترده متفاوت است. این دامنه

متنوع از تفاوت‌ها، چالش‌ها و فرصت‌هایی را پیش‌روی سیاست‌گذاران چینی قرار می‌دهد. فرصت‌ها، رشد ملی را به وسیله کنترل و مهار نقاط قوت منطقه‌ای تحریک می‌کنند و چالش‌ها، راهبردها را برای شناسایی هریک از ویژگی‌های درونی مناطق - که در هر منطقه متفاوت است - در چارچوب سیاست ملی برای مناطق شهری متناسب می‌کنند؛ بنابراین یک راهبرد توسعه شهری می‌تواند بر مرحله‌ای از فرایند شهرنشینی تمرکز کند و در همین راستا، یک منطقه خاص می‌تواند خودش را شناسایی کرده و بر اساس این شناخت، دارایی‌ها و قوت‌های درونی خاص خود را بنا نهد؛ خواه بر اساس دارایی‌های طبیعی، خواه تخصص‌های ویژه یا ماهیت سرمایه انسانی خود. از آنجایی که هیچ دو منطقه‌ای در چین یکسان نیستند (همان‌طور که هیچ دو کشوری درون سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) یکسان نیستند)، یک راهبرد توسعه شهری در چین می‌تواند از درس‌های به‌دست‌آمده در سراسر کشورهای عضو OECD برای جلوگیری از اشتباهات تکراری این کشورها در تلاش برای تحریک رشد اقتصادی ملی با استفاده از سیاست‌های فضایی و بخشی برای حل مسائل و چالش‌های فضایی و چندبخشی که در هر منطقه نیز متفاوت بوده، بهره‌بردار.

۳-۵- ب ۲: شناسایی کانون سیاست‌گذاری

دارایی‌های منحصربه‌فرد تمایل به ایجاد چالش‌های مشترک در بیشتر مناطق شهری کشورهای عضو OECD دارند. با وجود ویژگی‌های منحصربه‌فرد شهری، بیشتر مراکز شهری در سراسر کشورهای عضو OECD تمایل به رویارویی با مجموعه‌ای از اثرات منفی مشابه دارند. به همین دلیل، تعجب‌آور نیست راهبردهای توسعه شهری در سراسر کشورهای عضو OECD به تمرکز روی مجموعه‌ای مشابه از چالش‌های سیاست‌گذاری تمایل دارند که این مجموعه عبارت‌اند از: کاربری زمین و مسائل در ارتباط با پدیده پراکنده رویی و جذابیت و زیست‌پذیری شهری - از آنجایی که زمین‌های شهری بدون توجه به مکان آنها در مراکز کشورهای OECD بسیار نایاب و گران هستند - رفتار اقتصادی شرکت‌ها و گروه‌های صنعتی در تحریک رقابت‌پذیری و گوناگونی اقتصاد شهری، ساخت‌وساز و ظرفیت نوآوری، توسعه سرمایه انسانی، جاذبه، حفظ و یکپارچگی، به‌ویژه به‌عنوان تابعی از نوآوری و رقابت، مسکن و زیرساخت‌های راهبردی شهری و به‌تازگی رابطه بین توسعه شهری و تغییرات آب‌وهوایی.

همچنین، از زمانی که دولت‌های کشورهای عضو OECD به صورت سیستماتیک بعد از جنگ جهانی دوم به چالش‌های توسعه شهری پرداختند، آزمون و خطا منجر به اتخاذ رویکردهای روش‌شناسی که در سراسر کشورهای عضو OECD شبیه به هم بود، شد. یکی از ویژگی‌های مشترک روش‌شناسی در اکثر راهبردهای توسعه شهری موفق در کشورهای عضو OECD تمرکز آنها روی نتایج سیاست‌گذاری است. کارآمدترین راهبردهای توسعه شهری دنبال دستیابی به نتیجه هستند و تمرکز خود را بر دستیابی به نتایج بلندمدت مشخص و تعریف شده قرار می‌دهند. این راهبردها همچنین تمایل دارند برنامه‌های بنیادی و عملی را برای حرکت به جلو همراه با ابزار مالی، نظارتی و برنامه‌نویسی و ابزارهای مورد نیاز برای دستیابی به نتایج مورد نیاز شناسایی کنند.

از این‌رو، شباهت چالش‌های سیاست‌گذاری در بیشتر مراکز شهری در سراسر کشورهای عضو OECD توضیح می‌دهد که چرا با وجود منحصربه‌فرد بودن ویژگی‌ها و نقاط قوت خاص شهر، چارچوب‌های سیاست‌های عمومی که بر توسعه شهری متمرکز شده‌اند، تمایل دارند حول یک سیاست‌گذاری و روش‌شناسی مشترک هم‌گرا شوند.

هزینه‌های اقتصادی بیشتری را بر کارگران و شرکت‌ها تحمیل می‌کند. توسعه سیستم حمل‌ونقل عمومی در مناطق کلان‌شهری و همچنین شهرهای متوسط اندازه، به‌عنوان راه‌حلی برای تقویت حمل‌ونقل عمومی به مراکز اشتغال و تشویق به توسعه مسکن در نزدیکی حمل‌ونقل عمومی هستند. علاوه بر این، سیاست‌های کاربری زمین که توجه بیشتری به نواحی شهری تراکم‌تر از طریق منطقه‌بندی و ارائه خدمات شهری با کیفیت بالا دارد، می‌تواند به کاهش نیاز به ساخت مسکن در نواحی پیرامون شهری کمک کند. توسعه شهرهای متوسط اندازه نیز راه‌حلی برای جایگزینی مکان‌های صنعتی برای شرکت‌هاست که از یک راهبرد اقتصادی برای آن شهرها حمایت کرده و فشار را برای پراکنده‌رویی شهری در مناطق متروپلیتن کاهش می‌دهد. توسعه خدمات ریلی و اتوبوسی در داخل و بین شهرها به قسمت ضروری هر نوع راهبرد شهری جدید طراحی شده برای مقابله با افزایش حمل‌ونقل عمومی و کاهش پراکنده‌رویی تبدیل شده است. این امر به‌طور معمول نیاز به نقش قوی دولت مرکزی دارد؛ زیرا دولت‌های محلی قدرت و منابع کافی را برای ساختن سیستم‌های حمل‌ونقل عمده در اختیار ندارند.

جذابیت و زیست‌پذیری به‌عنوان یک هدف اصلی شهرهای پویا

تغییر سریع و افزایش اندازه از ویژگی‌های اصلی و ضروری شهرهای پویا محسوب می‌شوند، اما این ویژگی‌ها با چندین پدیده منفی همراه هستند که در کنار یکدیگر منجر به پدیدآمدن واژه‌ای به نام زیست‌پذیری^۱ می‌شود (به‌خصوص زمانی که شهرهای معاصر در حال ارزیابی هستند). زیست‌پذیری در بخش‌های عمده‌ای از مسائل مربوط به خدمات عمومی مطرح می‌شود؛ این مسئله تا حدی مهم است که در دستور کار سیاست عمومی شهری قرار دارد. یکی از نتایج این موضوع، این است که دستور کار توسعه شهری، شامل بسیاری از موضوعات و دستورالعمل‌های آشنایی با کاهش و علائم استرس اجتماعی می‌شود. سیاست‌های بسیاری در اینجا به مقامات محلی محول می‌شود؛ چراکه آنها شاهد ظهور مشکلات هستند، اما برخی از این موضوعات فراتر از قدرت دولت‌های محلی است و دولت مرکزی نقش بسیار مهمی در حصول اطمینان از اینکه مقامات شهری به امکانات قانونی و مالی مورد نیاز برای بهبود زیرساخت‌های شهری مجهز هستند، بر عهده دارند. گروه‌های بسیار متحرک و شرکت‌هایی که بخش‌های پویا را تشکیل می‌دهند، ظرفیت انتخاب محل زندگی خود را دارند و آنها از شهرهایی با محیط ضعیف اجتناب می‌کنند. زیرساخت‌های اجتماعی و فیزیکی از ابعاد ایجاد شهرهای پویا محسوب می‌شوند (این زیرساخت‌ها تنها برای جبران عواقب و نتایج محتمل در نظر گرفته نمی‌شوند).

نوآوری و توسعه خوشه‌ای: ساخت دارایی‌های محلی

نیروهای بازار ممکن است همیشه از پیگیری شهر برای یک فعالیت اقتصادی خاص حمایت نکنند. در برخی اوقات، بازارها شکست می‌خورند. برای مثال، ممکن است عوامل کلیدی در نوآوری و تولید و فرایندهای تجاری‌سازی در منطقه شهری وجود نداشته باشد، مؤسسات آموزشی و دانشگاهی ناکافی باشند یا کمبود دانش درباره مهارت‌های مورد نیاز در بخش‌های کلیدی اقتصادی منطقه شهری وجود داشته باشد یا مهارت‌های نیروی کار شهری با شغل‌های موجود در بخش‌های کلیدی صنعتی منطقه منطبق نباشد؛ بنابراین دولت مرکزی نقش مهمی در کمک به مقامات منطقه‌ای و شهری در شناسایی فعالیت‌های اقتصادی جدید بالقوه و هماهنگی عوامل ورودی در راستای نیازهای

مدیریت توسعه فضایی از طریق ارزیابی کاربری زمین، اطلاعات مالیاتی و طرح‌های رشد

بسیاری از کشورهای عضو OECD سیاست‌های کاربری زمین خود را برای بهبود بهره‌وری سرمایه‌گذاری عمومی و رفع موفق نشدن بازار که مرتبط با شهرنشینی سریع و رشد بدون برنامه‌ریزی بوده است، توسعه داده‌اند. دولت‌های عضو OECD ابزارهای فراوانی را برای کنترل سرعت و مکان توسعه شهری به کار گرفته‌اند. این ابزارها را می‌توان به سه بخش عمده تقسیم‌بندی کرد که عبارت‌اند از:

ارزیابی زمین

مالیات بر دارایی

ابزارهای مدیریت رشد.

۵. ارزیابی‌های زمین در حال انجام: سیاست‌گذاران نیازمند اطلاعات برای اندازه‌گیری و همسوکردن تقاضا برای توسعه شهری هستند. با استفاده از این ارزیابی‌ها، تخصیص زیرساخت می‌تواند برای کاهش الگوهای بلندمدت پراکنده‌رویی و تراکم شهری برنامه‌ریزی شود. تجزیه‌وتحلیل کاربری زمین آتی و مدل‌سازی سناریو در تعیین اینکه چه زمین‌هایی به‌طور بالقوه برای همسوس شدن با رشد شهری توسعه‌پذیر هستند، بسیار مفید است. این گونه تجزیه‌وتحلیل‌ها همچنین می‌توانند تأثیرات فضایی بر سیاست‌های عمومی (برای مثال: اثرات محتمل تغییرات در تراکم مجاز، مقررات منطقه‌بندی، و ساخت جاده‌ها و امکانات حمل‌ونقل عمومی) را روشن کنند.

۶. مالیات بر دارایی و املاک: معرفی مالیات بر دارایی می‌تواند انحرافات در بازار زمین را کاهش دهد و باعث افزایش کارایی بیشتر کاربری زمین شود. به‌عنوان مهم‌ترین ابزار برای اکثر کشورهای عضو OECD و در راستای به‌دست‌آوردن ارزش افزوده زمین به دلیل توسعه، از مالیات بر دارایی و املاک به‌طور مؤثری برای کنترل بیش از حد تبدیل زمین از سوی بسیاری از کشورهای عضو OECD استفاده می‌شود. وابستگی بیش از حد درآمد منابع مالی دولت محلی بر درآمد حاصل از اجاره زمین، ممکن است هزینه‌های سرمایه‌گذاری غیرمنطقی را با توجه به مشوق مالی برای به‌دست‌آوردن و تبدیل زمین‌های کشاورزی به مناطق قابل توسعه تولید کند.

۷. مدیریت رشد: نیاز به تطبیق و نظم‌دادن به رشد شهری و تخصیص زیرساخت‌ها، موضوع مدیریت رشد شهری را در کشورهای عضو OECD توجیه می‌کند. این سیاست‌ها تأثیرات رشد بر زیرساخت‌های محلی و سیستم‌های زیست‌محیطی را پیش‌بینی و ترکیب می‌کنند و همچنین می‌توانند از فضاهای باز و اراضی زراعی در نواحی اطراف شهر محافظت کنند. کشورهای عضو OECD ابزارهای سیاست‌گذاری را برای کنترل سرعت رشد شهری و همسوکردن آن با توسعه زیرساخت‌ها و همچنین ابزارهایی را برای کنترل مکانی که رشد شهری در آن اتفاق افتاده است، توسعه داده‌اند.

پرداختن به موضوع پراکنده‌رویی شهری که دارای هزینه‌های اقتصادی و زیست‌محیطی بلندمدتی است

با توسعه و ایجاد یک سیستم حمل‌ونقل گسترده و با استفاده از سیاست‌های کاربری زمین که سعی در افزایش تراکم داشته و همچنین پیوند موفقیت‌های اقتصادی مناطق کلان‌شهری به توسعه شهرهای متوسط اندازه، می‌توان از هزینه‌های اقتصادی و زیست‌محیطی پراکنده‌رویی شهری اجتناب کرد. پراکنده‌رویی شهری نه‌تنها انتشار کربن را به دلیل حمل‌ونقل و سفرهای طولانی‌تر افزایش می‌دهد، بلکه



تولید در زمان تغییر سریع دارد. در گذشته، ابتکارات سیاست‌های منطقه‌ای با هدف تحریک اقتصادی مناطق انجام می‌گرفت که اغلب بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) از طریق یارانه‌های مستقیم متمرکز شده بود. به‌عنوان مثال، برای تشویق سرمایه‌گذاران خارجی برای استقرار بنگاه‌های خود در منطقه، بر اساس این فرضیه پیش می‌روند که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) به صورت خودکار عوامل ورودی محلی (مانند نیروی کار داخلی) را برای تولید فعالیت اقتصادی پویا به طوری که سرمایه‌گذاران داخلی توانایی انجام آن را ندارند، ترغیب می‌کند. اگر یک محیط تجاری حالتی پویا نداشته باشد یا اگر نیروی کار به خوبی تعلیم داده نشده باشند یا زیرساخت یک منطقه برای پاسخ‌گویی به نیازهای تجاری جامعه ناکافی باشد، هیچ میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) این وضعیت را تغییر نخواهد داد. با آگاهی از درس‌های گران‌بها از طریق آزمون و خطا، دولت‌های کشورهای عضو OECD در دهه ۱۹۹۰ تمرکز خود را درباره چگونگی تشویق شرکت‌های داخلی برای رقابت‌پذیرتر شدن که منجر به منافع سیاست‌گذاری در توسعه گروهی و چگونگی تقویت و پرورش ارتباطات میان شرکت‌ها می‌شد، آغاز کردند. این موضوع به نوبه خود منجر به تمرکز فعلی در تحریک ظرفیت نوآوری درونی منطقه همراه با موضوع به رسمیت‌شناختن وابستگی سیاست‌های متقابل بین ظرفیت نوآوری، توسعه سرمایه انسانی، زیرساخت و کاربری زمین شد.

با وجود اینکه ابتکارات به تمرکز بر خلاقیت و نوآوری در مراکز پژوهشی - که با بیشترین موفقیت مواجه شده‌اند - تمایل دارد، اما دولت‌ها علاقه روزافزونی را در تشویق ظرفیت نوآوری فراتر از بخش‌های پیش‌رو با تمرکز بر صنایع بیشتر سنتی برای تشویق شرکت‌ها در این بخش‌ها و برای «حرکت رو به جلوی زنجیره غذایی ارزش افزوده»^۱ نشان داده‌اند. با این وجود، تشویق و ترغیب ظرفیت نوآوری به‌عنوان یک مؤلفه ایجاد انگیزه در ساسر کشورهای عضو OECD به‌عنوان یک واکنش سیاست‌گذاری مرسوم باقی مانده است. با وجود سطح مشخصی از فرسودگی در قلمرو آکادمیک و سیاست‌گذاری، راهبردهای نوآورانه ملی با استفاده از مدل‌های جمعی (خوشه‌ای) همچنان به محبوبیت خود ادامه می‌دهند و در برخی از موارد به‌وضوح در دستور کارهای سیاست‌گذاری دولت‌های مرکزی جایگاه برجسته‌ای دارند.

در واقع نمونه‌های بسیاری درون کشورهای عضو OECD درباره مشارکت بین مقامات محلی و مرکزی وجود دارد که بر شناسایی و ایجاد خوشه‌های نوظهور - با شروع مطالعات امکان‌سنجی عملی برای تعریف فرصت‌های واقع‌گرایانه (جای غیرواقعی) که بر اساس بازار عمل می‌کنند - تمرکز کرده‌اند. شناسایی پتانسیل خوشه‌ای به‌طور معمول در سطح شهر ساخته می‌شود، اما دولت‌های مرکزی نقش مهمی را در ارائه دیدگاه‌های کلان و کمک‌های هدفمند برای خوشه‌های نوظهور از جمله ایجاد یک محیط مالی مثبت (شامل انگیزه‌های مالی و نظارتی برای تشویق رشد خوشه‌ها)، حمایت از توسعه زیرساخت‌های استراتژیک (به‌عنوان مثال برای حمل‌ونقل، شبکه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات، آب، فاضلاب و سیستم‌های زباله‌های جامد و...) و ارائه راهنمایی‌های محلی و آموزش برای پیگیری رویکردهای واقع‌بینانه برای توسعه ایفا می‌کنند. مرکزیت این مشارکت‌ها، شناسایی صورت‌گرفته از سوی شرکای دولت‌های محلی و مرکزی از نواحی سیاست‌گذاری، جایی که آنها می‌توانند قلمرو و وسعت اقدامات هدفمند در حمایت از راهبردهای مبتنی بر بازار و شرکت‌های موجود را مشاهده کنند، است. یکی دیگر از روش‌های برجسته‌ای که دولت‌ها

می‌توانند حمایت عمومی و البته هدفمند را برای فعالیت‌هایی که حالت معلولی داشته (به صورت برآیند بوده) و به صورت برنامه‌ریزی مرکزی نیست فراهم کنند، ایجاد دانشگاه‌ها به‌عنوان مراکز راهبردی است که این هدف با تشویق مشارکت بین دانشگاه، دانشکده‌ها، مؤسسات حرفه‌ای و بخش‌های خصوصی در مناطق شهری برای حصول اطمینان کامل از آگاهی مؤسسات آموزشی از ماهیت و ابعاد مهارت‌های مورد نیاز برای خوشه‌های مناطق شهری، به دست می‌آید.

سیاست‌های بازار کار منطقه‌ای

شهرهای چینی جریان‌ات عظیم مهاجران روستایی را تجربه کرده‌اند و این فشار عرضه در بازار کار شهری در آینده نیز حفظ خواهد شد. توسعه سریع شهرهای چینی، موجب افزایش بهره‌وری در بازار کار خواهد شد و این موضوع تنها در صورتی اتفاق خواهد افتاد که این مهاجران به‌طور موفق بتوانند در اقتصاد شهری ادغام شوند و به آنها فرصت‌های منصفانه‌ای برای حرکت در نردبان اجتماعی (حرکت و پیشرفت در طبقه‌های اجتماعی) داده شود. تجارب از شهرهای موجود در کشورهای عضو OECD نشان می‌دهد اگر بازار کار محلی انعطاف‌پذیر و تاب‌آور باشد، افزایش ناگهانی در جریان نیروی کار، تأثیر منفی زیادی بر اشتغال، درآمد و امنیت نخواهد داشت؛ بنابراین استراتژی‌های یکپارچه باید در همکاری میان سطوح دولت برای تقویت بازارهای کار محلی، از طریق اصلاحات قانونی، توسعه نیروی کار، حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط (SMEs) و مراکز رشد (انکوباتورها)^۲ کسب‌وکار توسعه یابد. دولت‌های شهری مسئولیت‌های زیادی در طراحی، پیاده کردن و اجرای این راهبردها دارند، اما در این راستا، هماهنگی قوی با سطوح بالاتری از دولت نیز ضروری است. در سال‌های اخیر، گسترش فعالیت‌های مقامات محلی و خدمات اشتغال محلی در شهرهای موجود در کشورهای عضو OECD، منجر به اولویت‌بندی و هدف‌گیری دقیق‌تر برنامه‌های اشتغال و نیازسنجی‌های شغلی شد. برنامه‌های اشتغال‌زایی باید به صورت هم‌زمان برنامه‌های تأمین حفاظت اجتماعی را برای کسانی که در حال گذار به سمت بی‌کاری بوده یا جزء برنامه‌های یکپارچه‌سازی مهاجران هستند، دنبال کند. موفق نشدن در اجتناب از تفکیک و جدایی اجتماعی - اقتصادی مهاجران روستایی، نه تنها باعث ایجاد و تولید هزینه‌های امنیتی و زیست‌پذیری در شهرهای چینی می‌شود، بلکه باعث کاهش رقابت‌پذیری از طریق ممانعت از توسعه سرمایه انسانی نسل‌های بعدی نیز می‌شود.

توسعه راهبردهای «بازآفرینی محله‌ای» مکان‌مبنا برای نواحی پریشان

محل‌ات پریشان و آشفته در مراکز بزرگ شهری، نشان‌دهنده چالشی برای دولت‌های مرکزی است؛ زیرا این محل‌ات باعث کاهش جذابیت و زیست‌پذیری شهر می‌شوند. این به نوبه خود بر توانایی یک مرکز شهری برای جذب و حفظ استعدادها و واجد شرایط، سرمایه و تکنولوژی تأثیر می‌گذارد. مراکز شهری با پریشانی و آشفته‌گی بیشتر، رقابت‌پذیری کمتری را خواهند داشت؛ چراکه عوامل ورودی اصلی برای رشد اقتصادی - که از مردم شروع می‌شود - تصمیم می‌گیرند در آن زندگی یا سرمایه‌گذاری نکنند. مراکز شهری آشفته‌تر در زمینه بهره‌وری و رقابت ملی در جایگاه نامناسبی قرار دارند که این امر خود توضیح‌دهنده این موضوع بوده که چرا مقامات مرکزی در کشورهای عضو OECD روی

این مسائل تمرکز کرده‌اند.

باز آفرینی محله‌ای در مراکز شهرهای بزرگ در سراسر کشورهای عضو OECD اساساً یک چالش اجتماعی و سیاسی به علت ماهیت و دامنه فاکتورهای مؤثر بر انزوا و انحطاط محله است که شامل مسکن با کیفیت پایین، میزان تحصیلات پایین و مسائل مربوط به معضلات اجتماعی نیز می‌شود. تمرکز فقر در محله‌های آشفته به‌طور معمول به وسیله کمبود زیرساخت‌های جوامع محلی و کمبود مکان‌های کسب و کار تشدید می‌شود. به‌تازگی، چالش‌های سیاست عمومی در این مناطق در سراسر کشورهای عضو OECD به وسیله روند نگران‌کننده‌ای که درباره تمرکز قومی و فرهنگی در محله‌های استرس‌زا اتفاق افتاده است، افزایش یافته است. مهاجرت‌های اخیر در شهرهای بزرگ کشورهای آمریکای شمالی و اروپای غربی، به دلیل مجموعه‌ای از دلایل مرتبط و پیچیده، در نواحی آشفته مراکز شهری و در حومه‌های نزدیک و دور در حال اتفاق است.

واکنش سیاست‌گذاری از سوی دولت مرکزی در سراسر کشورهای عضو OECD بسته به مقتضیات شرایط محلی متفاوت و متنوع بوده است. این به آن معناست که رویکردهای مشخص و معینی در حال ظهور است. اول و مهم‌تر از همه، به رسمیت شناختن محله‌های آشفته به‌عنوان قسمتی از راهبردهای شهری جامع که به‌عنوان کلید اساسی محسوب می‌شوند. در حقیقت، با توجه به اینکه هدف کلی سیاست‌گذاری، تقویت شرایط شهرها برای رشد اقتصادی ملی است، تشخیص اینکه افرادی که در محله‌های مضطرب زندگی می‌کنند و استعداد و مهارت‌هایی دارند که می‌توانند برای ایجاد رشد پایدار در سراسر کشورهای عضو OECD به کار گرفته شوند، بسیار مهم و ضروری است. داده‌ها و اطلاعات نشان می‌دهد مهاجران اغلب کارآفرینانه‌تر از همسایگان محلی خود هستند؛ بنابراین مهاجران می‌توانند منبع حیاتی ایجاد شغل به حساب آیند. از توانایی صحبت کردن با بیش از یک زبان و شبکه‌های ارتباطی که مهاجران از میهن خود به شهر مقصد می‌آورند، به‌طور فزاینده‌ای از سوی دولت‌های مرکزی به‌عنوان ویژگی‌های بسیار ارزشمند استفاده می‌شوند تا بتوانند رشد پایدار شهری را ایجاد کنند.

دوم اینکه باید واکنش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی متناسب با شرایط خاص جوامع محلی باشد. بررسی‌های متنوع در قلمروی شهری نشان داده است این برنامه‌ریزی است که به‌طور خاص بهترین کارکرد را برای رسیدگی به شرایط محلی دارد؛ خواه این برنامه‌ریزی سازوکارهایی را ایجاد کند که باعث فراهم‌شدن ارتباط، مشاوره، کارآموزی و دیگر ابتکارات تشخیص اعتبار برای تازه‌واردان از طریق شرکت‌های کوچک و بزرگ محلی در مراکز شهری - جایی که مهارت و آموزش نیروی کار مهاجران یا نادیده گرفته شده یا صورت نپذیرفته است - باشد و خواه این برنامه‌ریزی ارائه مسکن ارزان‌قیمت در این محله‌ها - که موضوع مسکن عاملی کلیدی است - را شامل شود.

سوم اینکه دولت‌ها به‌طور فزاینده‌ای به این آگاهی رسیده‌اند که رسیدگی به محله‌های آشفته به‌طور مؤثر، مانند سیاست‌گذاری آن به‌عنوان یکی از چالش‌های حکومتی محسوب می‌شود. در واقع، دولت‌های مرکزی تشخیص داده‌اند در نظر گرفتن این موضوع به تنهایی و از دیدگاه بالا به پایین و در یک مد فضایی، نتیجه‌های سیاست مدنظر را تولید نمی‌کند. در سراسر کشورهای عضو OECD، توسعه و پیاده‌کردن طرح‌های مبتکرانه اجتماعی مبتنی بر مکان به دست مقامات مرکزی برای رسیدگی به محله‌های آشفته، به‌طور فزاینده‌ای غیرمتمرکز شده است. این به آن معناست که اگر ابتکارات بازآفرینی محلات می‌خواهد به موفقیت دست پیدا کند، نقش مشارکت مقامات

محلی شهری و همچنین رهبران جوامع محلی در مراکز شهری بسیار مهم و ضروری است.

در نهایت، دولت‌های عضو کشورهای OECD به این تشخیص رسیده‌اند که واکنش سیاست‌گذاری باید چندبخشی و یکپارچه باشد؛ در ابتدایی‌ترین سطح آن، ساخت مسکن در محلاتی که هیچ شغل، مدرسه یا مراکز درمانی وجود ندارد، بی‌فایده است. استفاده از مسکن ارزان‌قیمت که نزدیک به حمل‌ونقل عمومی نیست، کاربردی نخواهد داشت. اگر فرد فقیری نتواند پیاده به محل کار خود برسد یا فرزندان او نتوانند با پیاده به مدرسه بروند، استفاده از حمل‌ونقل عمومی کارآمد و ارزان‌قیمت تنها جایگزین است؛ زیرا اتومبیل شخصی اغلب خارج از دستاوردهای مالی آنهاست. این رویکرد یکپارچه مکانیسم‌های حکومتی را که شامل واکنش‌های سیاسی در جوامع محلی است نیز دربر می‌گیرد. ابزارهای حکمرانی عمودی و افقی، وزارتخانه‌ها را در یک حکومت واحد به یکدیگر متصل می‌کند و باعث اتصال دولت‌ها به دولت‌هایی که در مراکز شهری فعال بوده، می‌شود. این ابزارها باعث ایجاد گفت‌وگوی مداوم با بخش‌های خصوصی، دانشگاهی و رهبران جوامع محلی که ثابت کرده‌اند در دستیابی به نتایج مثبت بازآفرینی محلی در سراسر کشورهای عضو OECD تأثیر بسزایی دارند، می‌شود.

حصول اطمینان به مسکن مناسب، مقرون‌به‌صرفه و کافی برای همه افراد در یک محیط شهری در حال رشد

در سراسر کشورهای عضو OECD، مقامات ملی، منطقه‌ای و شهری طیف وسیعی از ابزارهای سیاست‌گذاری را برای رسیدگی به عرضه مسکن مناسب، مقرون‌به‌صرفه و کافی توسعه داده‌اند. این موضوع (عرضه مسکن) به پایان جنگ جهانی دوم باز می‌گردد؛ زمانی که یک جریان عظیم از جمعیت بازگشته از جنگ، به شهرهای OECD سرریز شدند و این موجب شد دولت‌ها به‌طور سیستماتیک عمل کرده تا اطمینان حاصل شود عرضه ثابت مسکن می‌تواند رشد سریع جمعیت و توسعه اقتصادی را پشتیبانی کند. برخی از ابزارهای سیاستی بهتر از دیگر ابزارها کار می‌کنند، اما بهترین شیوه‌های رایج مشترک، اعتماد به بخش خصوصی و بخش‌های غیرانتفاعی برای ایجاد عرضه مسکن به همراه حصول اطمینان از همکاری عمیق بین سیاست‌های مسکن و آن دسته از سیاست‌ها که مربوط به کاربری زمین، توسعه زیرساخت‌ها و چارچوب‌های مالی می‌شوند، است. در اینجا به چندین نمونه از آنها می‌پردازیم:

نظارت بر مسکن مقرون‌به‌صرفه به‌طور مرتب برای شناسایی خانواده‌های نیازمند و آماده کردن اقدامات لازم. برای حمایت از این نظارت، توسعه و نگهداری یک پایگاه داده مطمئن درباره عرضه مسکن (از قبیل شروع ساخت‌وساز جدید، تعداد سهام، سن، خانه‌های خالی و...)، کیفیت مسکن (از قبیل اندازه و...) و سایر مسائل مربوطه (از قبیل تبعیض و جدایی اجتماعی، جرم و جنایت، اشتغال غیرقانونی، زاغه‌ها و...) یک وظیفه مهم برای دولت‌های ملی و محلی محسوب می‌شود.

رسیدگی به انعطاف‌پذیری عرضه مسکن در راستای مقابله با تقاضای روبه‌رشد آن و جلوگیری از افزایش شدید قیمت مسکن. مطالعات تجربی در کشورهای عضو OECD نشان می‌دهد عرضه مسکن کمینه ممکن است باعث یک بحران در زمینه مسکن مقرون‌به‌صرفه شود؛ زیرا ساخت‌وساز جدید در صورتی که عرضه مسکن انعطاف‌پذیر نباشد، با افزایش تقاضا مواجه نخواهد شد و این موضوع منجر به افزایش شدید در قیمت مسکن خواهد شد. اقدامات لازم برای ارتقای انعطاف‌پذیری مسکن عبارت‌اند از: افزایش انعطاف‌پذیری مقررات منطقه‌بندی، بهبود هماهنگی سیاست‌های مربوط به توسعه مسکن و زیرساخت و افزایش



پیش‌بینی، سازگاری، سادگی و شفافیت فرایندهای مجوز برنامه‌ریزی. ترویج عرضه مسکن مقرون به‌صرفه از طریق بخش غیرانتفاعی و ایجاد بازارهای کارآمد در مسکن خصوصی اجاره‌ای. در بسیاری از کشورهای عضو OECD، دولت از نقش مستقیم تأمین مسکن عقب مانده است و بخش خصوصی در حال حاضر اکثر خانه‌ها را تأمین می‌کند؛ با این حال، ارائه‌دهندگان مسکن برای دستیابی به سود بیشتر تمایل دارند خانه‌های لوکس بسازند؛ زیرا سود حاصل از ساخت خانه‌های لوکس، بسیار بیشتر از مسکن‌هایی است که جوامع محلی برای عرضه ناکافی مسکن اقدام به ساخت عظیم خانه‌های اقتصادی می‌کنند. به این ترتیب، بخش‌های عمومی یا غیرانتفاعی اغلب خواستار ساخت چنین خانه‌هایی برای پر کردن شکاف مسکن ارزان قیمت می‌شوند. اقدامات برای ترویج عرضه مسکن مقرون به‌صرفه عبارت‌اند از: ایجاد مقررات اجباری یا اهداف داوطلبانه برای تأمین مسکن مقرون به‌صرفه از سوی بخش خصوصی، افزایش عرضه مسکن از طریق تسهیل توسعه مسکن ارزان قیمت از سوی سازمان‌های غیرانتفاعی، حصول اطمینان از دسترسی زمین برای توسعه مسکن ارزان قیمت، مشوق‌های مالی برای ترویج عرضه مسکن اجاره‌ای و تشویق عرضه مسکن برای خانوارهایی با نیازهای ویژه مانند سالمندان.

مراکز شهری کلید موفقیت راهبردهای ملی تغییرات اقلیمی را در دست دارند

شهرهای سراسر کشورهای OECD شروع به اقدام برای کاهش سهم خود در انتشار گازهای گلخانه‌ای و سازگاری با تأثیرات تغییرات اقلیمی از طریق سیاست‌های بخش شهری و هماهنگی با دولت‌های ملی و منطقه‌ای کرده‌اند.

تجربیات در مناطق کلان‌شهرهای کشورهای عضو OECD نشان می‌دهد که:

شهرها قابلیت‌های کلیدی داشته و می‌توانند با استفاده از این قابلیت‌ها و با بهینه‌سازی و جست‌وجو در راه‌حل‌های نوآورانه و سیاست‌های تکمیلی، اقداماتی را در زمینه تغییرات اقلیمی صورت دهند. مناطق کلان‌شهری و شهرها بر سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی، محیط زیست، انرژی‌های تجدیدپذیر، اندازه‌گیری بهره‌وری انرژی و ارائه خدمات پایدار تأثیر می‌گذارند و آنها را به نحوی در جایگاه خود قرار می‌دهند تا سیاست‌ها و راه‌حل‌های برنامه‌ریزی شده را که بهترین شرایط جغرافیایی، آب‌وهوایی، اقتصادی و فرهنگی را برآورده می‌کند، توسعه دهند. آنها به‌طور مساوی برای توسعه راه‌حل‌های سیاستی نوآورانه که می‌توانند به برنامه‌های منطقه‌ای یا ملی تغییر مقیاس دهند یا ارائه یک آزمایشگاه به برنامه‌های ملی آزمایشی در سطح شهری بپردازند، در جایگاه خود قرار داده شده‌اند. فرصت‌های مهمی وجود دارد که در آن شهرها ارائه‌دهنده خدمات بوده‌اند؛ هرچند شهرها عموماً همچنان تمایلی به استفاده کامل از اختیارات قانونی خود برای دستیابی به اهداف اقلیمی ندارند. بسته‌های مؤثر سیاست اقلیمی باید سیاست‌های تکمیلی در میان بخش‌های شهری و درون شهری را دنبال کنند تا آن دسته از سیاست‌ها که اثربخشی یکدیگر را افزایش می‌دهند، اجرا و پیاده‌سازی کنند.

برنامه‌ریزی راهبردی الگوهای کاربری اراضی و حمل‌ونقل راه‌حل توسعه اقلیمی با کربن کمینه است. سیاست‌های افزایش تمرکز نواحی شهری در بلندمدت و مدیریت گسترش به سمت بیرون در سراسر کشورهای عضو OECD محبوبیت زیادی را به دست آورده است. سیاست‌های شهرهای فشرده موفق بستگی به طرح‌های راهبردی

خوب طراحی شده دارد؛ در حالی که تراکم مسکونی بالاتر که هدف اصلی این سیاست‌ها بوده، بیشترین تأثیر مستقیم را بر انتشار گازهای گلخانه‌ای، ارتباطات حمل‌ونقل - به‌خصوص در میان مراکز اشتغال و مناطق مسکونی - دارد. کاربری زمین مختلط و ترکیبی در محله‌ها برای حصول اطمینان از افزایش تراکم که منجر به کاهش استفاده از وسایل نقلیه شخصی می‌شود، حیاتی است. خدمات شهری و امکانات رفاهی با کیفیت بالا، از جمله فضای باز، برای جذابیت و اثربخشی سیاست‌های شهرهای فشرده در طول زمان بسیار مهم است.

دولت‌های ملی می‌توانند نقش مهمی در حمایت و حذف موانع سیاست‌های تغییر آب‌وهوا در شهر داشته باشند. نقش‌های کلیدی ملی عبارت‌اند از: تأمین منابع مالی و کمک‌های فنی به شهرها و مناطق، ایجاد مقررات آب‌وهوایی در سیاست‌های شهری و منطقه‌ای ملی برای پیشبرد اقدامات اقلیمی محلی و تنظیم اهداف قوی ملی و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای برای حصول اطمینان از پیاده‌کردن موفقیت‌آمیز محلی از طریق کشور، جلوگیری از رقابت منطقه‌ای بر اساس مقررات زیست‌محیطی و حتی از طریق مشوق‌ها. بررسی سیاست‌های شهری ملی در سایه اولویت‌های تغییرات اقلیمی در راستای شناسایی موانع بالقوه بر سر راه این سیاست‌ها برای ابتکارات اقلیمی لازم و ضروری است.

۴-۵- (ج) حکمروایی و امور مالی

همان‌گونه که مؤلفه‌های کلیدی تمرکز سیاست‌های توسعه شهری تمایل به تکرار شدن در سراسر کشورهای عضو OECD دارد، ابزارهای مالی و حکمروایی که از سوی دولت‌های مرکزی - اتخاذ شده بر اساس شرایط خاصشان - استفاده می‌شود نیز همین حالت را دارد. موفق نشدن سیاست‌های توسعه شهری تکراری از زمان پایان جنگ جهانی دوم به دولت‌های کشورهای عضو OECD - و شهروندانی که این دولت‌ها را روی کار آورده بودند - آموزه‌های ارزشمندی را درباره چگونگی برخورد با چالش‌های اساسی در مراکز شهری ارائه داده است. در حالی که موفقیت‌ها متنوع بوده‌اند و در بسیاری از موارد این موفقیت‌ها به‌سختی حاصل شده است، اما آنها با هیچ وسیله‌ای در سراسر کشورهای عضو OECD یکنواخت نبوده است. آنچه در ادامه می‌آید، ارائه برخی از بهترین عناصر اجرائی در حکمروایی شهری و مالی است که در اکثر کشورهای عضو OECD موفق بوده است.

ابزارهای حکمروایی افقی و عمودی تضمینی برای انسجام در توسعه راهبردی، برنامه‌ریزی و ارائه نتایج

یک چالش کلیدی در بسیاری از کشورها، تعیین اختصاص مؤثرترین و کارآمدترین مسئولیت‌های عملکردی میان سطوح مختلف دولتی و بین نقش‌آفرینان بخش خصوصی و عمومی مرتبط در منطقه کلان‌شهری (متروپلیتن) است. با تعریف و مشخص شدن اینکه چه کسی، چه چارچوبی را از چه طریقی فراهم می‌کند، می‌توان ساختار و فرایندهای حکمروایی کلان‌شهری را اصلاح، منظم و حتی دوباره طراحی کرد. برای دولت‌های ملی این موضوع به‌طور سنتی به‌عنوان یک سؤال که آیا معیارهای اصلاحات دولتی در سطوح محلی و منطقه‌ای ارائه شود یا نه، مطرح می‌شود. گسترش‌ها به سمت مرزهای اداری شهر، باید از آنجایی که مربوط به شکل شهر به‌عنوان یک واحد اقتصادی است، در نظر گرفته شود. در حالی که اصلاحات از این نوع باعث فراهم شدن ظرفیت راهبردی می‌شود، باید توجه بیشتری به ساختار دولت شهری نیز در سطح شهر یا منطقه کلان‌شهری اعمال کرد. دولت‌ها باید سادگی اداری و فقدان مباحثات بین مقامات را که می‌تواند به وسیله دولت‌های

اساس منابع بکر منطقه‌ای باشند، به همان اندازه نیز مهم خواهد بود. دولت‌های محلی به کارمندان واجد شرایط و همچنین به تعداد کافی کارگر نیاز دارند تا بتوانند مجموعه‌ای از صلاحیت‌های در حال افزایش را مدیریت کنند. دولت‌های ملی نقش مهمی را در افزایش ظرفیت‌ها از طریق تمرکز بر پویایی، آموزش و مدیریت عملکرد کارمندان ایفا می‌کنند؛ هرچند باید یک تعادل بین مشارکت دولت مرکزی و انعطاف‌پذیری دولت‌های محلی در مدیریت کارمندان عمومی محلی وجود داشته باشد.

علاوه بر این، توجه به این نکته بسیار مهم و ضروری است که ظرفیت‌های محلی بین امور اجرایی شهرها بسیار متفاوت است. در حالی که اندازه شهرها یک عامل تعیین‌کننده است، اما دیگر عوامل محلی از قبیل پایه اقتصادی یک شهر و نیروی کار در دسترس امور اجرایی نیز نقش مهمی را ایفا می‌کنند. برای مثال، یک شهر معدنی ممکن است دسترسی آسان به مجموعه‌ای از مدیران اداری مورد نیاز برای اداره امور شهری را به طور مؤثر نداشته باشد، اما یک شهر با اندازه یکسان که پایه اقتصادی آن یک دانشگاه یا یک شرکت داروسازی است، ممکن است به این مجموعه دسترسی داشته باشد.

حکروایی چندسطحی - هماهنگی نهادی

هماهنگی افقی برای اجرا و پیاده‌کردن سیاست‌های مؤثر و کارا، بسیار مهم و ضروری است. هماهنگی و همکاری افقی شامل هماهنگی در سراسر بخش‌های مختلف مانند حمل‌ونقل، کاربری زمین و همکاری بین جوامع محلی در میان محلات همسایه است. به عنوان مثال، از آنجایی که پدیده پراکنده‌رویی شهری فراتر از مرزهای شهری رخ می‌دهد، همکاری و هماهنگی در سطح منطقه‌ای (یا در سطح کلان‌شهری) اغلب به‌عنوان مؤثرترین ابزار برای دستیابی به نتایج سیاستی مطلوب شناخته شده است.

نیاز به انسجام افقی کارآمد تنها در میان شهرداری‌ها یک منطقه شهری حیاتی نیست، بلکه این انسجام در همه نظام‌های دولتی که در یک منطقه شهری خاص فعالیت می‌کنند نیز مهم و ضروری است. در واقع، چندین نظرسنجی و بررسی منطقه‌ای در مناطق شهری، کمبود و فقدان همکاری و هماهنگی بین وزارتخانه‌ها در دولت مرکزی را به‌عنوان یک عامل مشکل‌ساز در قالب کمبود هماهنگی درون‌شهری در دستیابی به خروجی‌های سیاستی مثبت در مناطق شهری ویژه بررسی شده نشان دادند. پیاده‌کردن توافقات تغییرات اقلیمی و راهبردهای کاهش تنش برای وزارتخانه‌هایی که مسئول سیاست‌های محیط‌زیستی و صنعتی، زیرساخت، مسکن و امور شهری و چارچوب مالی نیز هستند، به‌عنوان نقش‌آفرینان کلیدی در هر راهبرد تغییر اقلیمی به حساب می‌آیند. مثال‌های دیگر عبارت‌اند از توسعه سرمایه انسانی یا مسکن و استفاده از زمین؛ وزارتخانه‌های مرکزی نقش مهمی را در این موضوعات بر عهده دارند و فرمان‌های آنها و کارایی در برنامه‌ریزی مرکزی و ارائه خدمات-باید در راستای بهینه‌سازی هماهنگ شود. همکاری و هماهنگی عمودی بین دولت‌های مرکزی و محلی ضروری است؛ زیرا سرعت و مکان مناسب شهرنشینی به شرایط محلی که می‌تواند در یک قلمروی مشخص متفاوت باشد، بستگی دارد. در سطح دولت مرکزی، سیاست شهری پایدار که از لحاظ اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی متعادل بوده، باید بیشتر ترویج پیدا کند، اما بحث درباره تعادل مناسب و دقیق این سه ملاحظات (اقتصاد، جامعه و محیط) در سطح منطقه‌ای و محلی برای نشان دادن فرصت‌ها و چالش‌های منحصربه‌فرد آن بهتر خواهد بود.

محلی منزوی در برابر بیگانگی و دوری به دست آید و از سوی شهروندان نیز تجربه شود، متعادل کند.

رویکرد جایگزین در اصلاحات کلی دولت محلی، استقرار و ایجاد مقامات اجرایی مجزا برای وظایف راهبردی مشخص و ویژه، برای مثال مقامات منطقه‌ای حمل‌ونقل عمومی، است. این مقامات اجرایی می‌توانند از برخی از مناقشاتی که باعث تغییرات مرزی عمده شده، اجتناب و همچنین مجموعه‌ای از اختیارات اجرایی را که در مرزهای جغرافیایی و نزدیک به نیازهای عملکردی کارهای جاری است، فراهم کنند. باین حال، این اهداف ممکن است به واسطه «اتصال دولت‌ها» به دست آیند؛ زیرا هماهنگ کردن سیاست‌های سازماندهی شده با دیگر سیاست‌های باقی‌مانده در ردیف دولت محلی بسیار مشکل است. این مشکل می‌تواند به وسیله اختیارات تخصصی که از سوی مقامات محلی شکل می‌گیرد، در ناحیه مربوطه تا حدی تحت رسیدگی واقع شود، اما اختیارات تخصصی می‌توانند موضوع رقابت بین مقامات نیز قرار گیرند. با این همه، موضوع حکمروایی در پایه‌های اساسی خود برای راهبردهای مؤثر شهری، نیاز به استفاده از ابزارهای تخصصی، علم و دانش و ابزارهای سیاست‌گذاری همه نقش‌آفرینان کلیدی-در هر دو بخش دولتی و خصوصی- در تمام سطوح دولتی دارد تا بتواند در یک ناحیه خاص سیاست را پیاده کند و برنامه‌ها و خدمات را به مؤسسه‌ای که سرمایه انسانی را آموزش داده و بخش خصوصی‌ای که این نیروهای آموزش‌دیده را استخدام کرده، ارائه دهد و در نتیجه شاهد توسعه و پیاده‌سازی یک دید و نتایج سیاست‌های آن در منطقه شهری باشد. این موضع نیازی به بروکراسی‌های عظیم سازمانی ندارد؛ در برخی از کشورهای عضو OECD، یک روند دوستانه در جایی که نقش‌آفرینان در ائتلاف‌های خود یا در موافقت‌نامه‌های داوطلبانه گردهم آمده‌اند و یک هدف تعریف‌شده را برای توسعه شهری دنبال می‌کنند، بهترین کارایی را دارد.

در حقیقت، آنچه با استدلال و مذاکره ثابت شده، این است که مهم‌تر از سازوکارهای نهادینه‌سازی شده حکمروایی افقی و عمودی، موضوع تصویب دیدگاه، خروجی و برنامه‌های مورد نیاز برای پیاده‌سازی راهبردهای شهری در بلندمدت است. در قراردادهای توسعه شهری فرانسه و همچنین قراردادهای توسعه شهری کانادا، توافق‌نامه‌هایی را به تصویب رسانده‌اند که به‌وضوح مشخص می‌کند که:

سعی در دستیابی به چه راهبردی است؟
چه کسی آن را به دست می‌آورد؟
پیشرفت چگونه اندازه‌گیری خواهد شد؟
چگونه پیشرفت به نقش‌آفرینان و شهروندان گزارش خواهد شد؟
از طریق این توافقات، به نظر می‌رسد بهترین نتایج به بهترین وجه به دست خواهد آمد.

دو موضوع شبیه هم نیستند: سیاست‌های اجرایی شهری متفاوت و در برخی بهتر از دیگری است

ایجاد و ساخت ظرفیت‌های قوی در سطوح محلی برای طراحی، پیاده‌سازی، نظارت و ارزیابی سیاست‌های عمومی بسیار ضروری است. حرکت به سوی سیاست شهری فعال نیازمند چیزی بیشتر از طراحی یک ساختار اجرایی جدید منطقه‌ای است. ظرفیت‌سازی در سطح منطقه‌ای، به طوری که نقش‌آفرینان بخش دولتی و طیف متنوعی از ذی‌نفعان شامل نقش‌آفرینان بخش خصوصی، بنگاه‌های کسب‌وکار کوچک و متوسط، دانشگاه‌ها، شهروندان و سازمان‌های مردم‌نهاد- قادر به همکاری در طراحی راهبردهای توسعه محلی و منطقه‌ای بر



روابط شهروندی؛ حکمروایی کلان‌شهری را پرورش و مشارکت شهروندی را تضمین می‌کند

مسئله کلیدی این است که آیا شهرهای بزرگ و مناطق، توانایی تنظیم سیاست‌های خود را در چارچوب ملی دارند. در همه کشورهای عضو OECD تمایل به تمرکززدایی و محول کردن مسئولیت‌ها به مناطق بوده است. شهرهای بزرگ به خصوص آنهایی که ویژگی کلان‌شهرها را دارند، نیازمند یک ظرفیت راهبردی در سطح کل ناحیه شهری بوده که بتوانند ویژگی‌های بالقوه خود را محقق کنند و با مشکلاتی مانند فشردگی حمل‌ونقل مقابله کنند، اما استقرار اختیارات بزرگ‌تر در جمعیت‌های بیش از یک میلیون نفر، باعث ایجاد مشکلات دوری برای شهروندان و خطر انزوای جامعه مدنی در میان آنها می‌شود. این مشکلات اگر همراه با جدایی و تبعیض اجتماعی همراه باشد، می‌تواند بسیار شدیدتر شود.

راهبرد در سطوح کلان‌شهری، ملی، محلی و حتی خیابانی، دیدگاه‌های متنوعی را ارائه می‌دهد که باید در رویکردهای موفق سیاست شهری به آن توجه شود. تمرکز روی مناطق کلان‌شهری، ممکن است دیدگاه‌هایی را که برای نواحی انزوال‌یافته در نظر گرفته می‌شود، تغییر دهد. از دیدگاه مناطق کلان‌شهری ممکن است یک موضوع به عنوان بخشی از تعدیل‌های فضایی پیچیده‌ای که در یک زمینه پویا رخ می‌دهد، در نظر گرفته شود و از دیدگاه محلی ممکن است همان موضوع به عنوان مشکلی مجزا نگریسته شود. از سوی دیگر، یک رویکرد تعدیل دائمی و آگاهی از چیزهای جدید دلالت بر پاسخ‌گویی دموکراتیک به تعداد زیادی از مشارکت‌کنندگان و شهروندان دارد. سیاست‌گذاران باید خودشان را با دادوستدی که ممکن است بین اقتصادهای بزرگ‌تر و اهمیت هویت‌های محلی وجود داشته باشد، ارتباط دهند.

تسهیل روابط بین دولت و منافع تجاری و همچنین روابط بین این دو با مؤسسات آموزشی و دانشگاهی

پدیده «شرکت‌های داخلی» به یک ویژگی مهم در دوره کنونی تغییرات ساختاری عمده و جهانی شدن تبدیل شده است. این پدیده فرصت‌ها و تهدیدهایی را سر راه دولت‌ها قرار می‌دهد. در ارتباطات مستقیم مزایایی وجود دارد که در آن آگاهی بهتر نیز برای مقامات محلی حاصل می‌شود، اما در این راستا، دو خطر نیز وجود دارد؛ اول اینکه وقتی برخی از شرکت‌ها به وزیران و کارمندان ارشد کشوری دسترسی ویژه دارند، به شرکت‌های داخلی برای دولت تبدیل می‌شوند و این موضوع باعث ایجاد مانع برای دیگر شرکت‌ها می‌شود، رقابت‌پذیری منحرف شده و جای خود را از کیفیت محصول به کیفیت تأثیرات سیاسی می‌دهد. دوم اینکه تنها شرکت‌های بزرگ می‌توانند به طور معمول در این نوع روابط با دولت مشارکت داشته باشند که این خود باعث غفلت سیاست عمومی از نقش شرکت‌های کوچک و متوسط می‌شود.

در کشورهای عضو OECD واضح است بنگاه‌های کوچک و متوسط بیشترین شغل و بیشترین نوآوری را خلق کرده‌اند. حتی اگر نیمی از این اظهار نظر هم درست باشد، این واقعیت وجود دارد که نوآوری و خلاقیت - چه در بنگاه‌های کوچک و متوسط ایجاد شود و چه در شرکت‌های بزرگ مناطق شهری - در درجه نخست بر اساس اولویت مردم است. کیفیت سرمایه انسانی شهری و نیروی کار محلی آن - برای رشد پایدار و تقویت اقتصادهای مترکم حیاتی است؛ بنابراین، دولت‌ها باید نقش تسریع‌کننده و سازنده‌ای را ایفا کنند. آنها می‌توانند

مکان‌هایی برای شرکت‌ها - بزرگ و کوچک - ایجاد کنند تا در میان یکدیگر و با مؤسسات علمی و آموزشی به مبادله بپردازند؛ به طوری که همه نقش‌آفرینان بدانند چه مهارت‌هایی برای توسعه خوشه‌های در جوامع شهری لازم است. در همین راستا، آنها قادرند از ایده‌های نوآورانه‌ای که به صورت محلی در مراکز رشد ارائه می‌شود آگاهی یابند و از این موضوع مطلع شوند که کدام‌یک از اینها می‌تواند منجر به موفقیت‌های تجاری در بازارهای محلی، ملی و بین‌المللی شود.

امور مالی شهری: طراحی یک ابزار مالی ویژه برای شهرها

تجربیات در کشورهای عضو OECD به نیاز شهرها برای یک ابزار مالی که عملکردها، خصوصیات و چالش‌های خاص آنها را منعکس می‌کند، اشاره دارد. مهم‌ترین اصول برای طراحی یک سیاست مالی ترکیبی بهینه عبارت‌اند از:

فراهم کردن شهرها با ترکیبی مناسب از منابع درآمدی برای ارائه عملکردها: کمک‌های مالی، مالیات‌ها و هزینه‌های محلی، بخش درخور ملاحظه‌ای از بودجه اکثریت شهرها را در کشورهای OECD فراهم می‌کند، اما نسبت این سه منبع درآمد، به‌طور چشمگیری بسته به عملکرد شهرها متفاوت است. کمک‌های بین‌دولتی اغلب زمانی اعمال می‌شود که سرریزها و انضباط مالی از نگرانی‌های اصلی محسوب شوند. کمک‌های عمومی به‌طور کلی ابزاری مناسب برای عملکردهایی است که از خودمختاری شهری بهره‌مند شده‌اند. با این حال، ممکن است کمک‌های خاص، به‌ویژه در موارد اضطراری، در سراسر مرزهای محلی مناسب باشد. در همین راستا، شهرها باید امکانات مالیاتی در حاشیه داشته باشند تا بتوانند با شرایط جدید سازگار شوند. از آنجایی که هر منبع درآمد دارای نقایص خاص خود است، تنوع منابع درآمد در ناحیه شهری بسیار مهم است.

طراحی دوباره مالیات و هزینه‌های محلی برای بهبود پایداری محیطی: تعداد بسیاری از مناطق کلان‌شهری از درآمدهای مربوط به زمین از قبیل فروش زمین، مزایده‌های زمین و حق توسعه زمین استفاده می‌کنند، اما وابستگی بالا به این درآمد می‌تواند عرضه مازاد زمین برای ساخت‌وساز، توسعه به صورت پراکنده رویی و از دست دادن زمین‌های کشت‌شده را به همراه داشته باشد. در عوض، منابع تأمین مالی مناسب برای زیرساخت‌ها می‌توانند از جذابیت‌های روزافزون شهر در حال حاضر و در آینده استفاده کنند. این موضوع اساس ابزارهایی مانند مالیات بر ارزش‌گذاری و افزایش مالیات را شکل می‌دهد. قیمت‌گذاری مناسب از طریق هزینه‌ها و عوارض خدمات حساس محیط‌زیستی مانند جمع‌آوری زباله، تصفیه آب یا حمل‌ونقل می‌تواند به کاهش ضریب تخریب زیست‌محیطی کمک کند، به‌ویژه اگر هزینه‌ها به‌طور کامل بهبود یابد که این بهبود در زباله، آب و انرژی رایج است.

اجتناب از سیاست‌های مالیاتی محلی که منجر به رقابت مالیاتی و انحرافات بازار می‌شود: پایه‌های مالیات محلی خوب به‌طور معمول از پایه‌های مالیات ملی به دلیل اجتناب از فرار مالیاتی و رقابت بی‌فایده مالیاتی بین حوزه‌های قضائی محلی ثابت‌ترند. یک مثال از مالیات با چنین پایه مالیاتی ثابتی، مالیات بر دارایی است. مالیات بر دارایی باید به‌گونه‌ای طراحی شود که بازار املاک محلی را تحریف نکند. این می‌تواند به معنای تغییر اساس مالیات به سمت ارزش‌داری به جای معاملات اموال و تقسیم نرخ مالیات بر املاک در نرخ زمین و نرخ پایین‌تر برای ساختمان‌ها، برای تحریک مجدد توسعه شهری باشد.

منابع:

- Transport and the Regions, London, November 1999
- Buehler, R., J. Pucher and U. Kunert (2009), «Making Transportation Sustainable: Insights from Germany», The Brookings Institution Metropolitan Policy Programme, Washington, DC.
- Bulkeley, H. and K. Kern (2006), «Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK», *Urban Studies*, Vol. 43, No. 12, Routledge, London, pp. 2237-2259.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), *Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland* (Berlin: BVBS).
- Burchfield, M., H.G. Overman, D. Puga and M. Turner (2006) The Determinants of Urban Sprawl: A Portrait from Space, *Quarterly Journal of Economics*, 121(2), 587-633
- Burchell, R. W., G. Lowenstein, W. R. Dolphin, C. C. Galley, A. Downs, S. Seskin, K. G. Still, and T. Moore (2002). TCRP Report 74: Costs of Sprawl—2000. Transportation Research Board, National Research Council, Washington, D.C
- Brueckner, J. and H. Kim (2003) «Urban sprawl and the property tax», *International Tax and Public Finance*, Vol. 10, pp. 5-23
- Building Center of Japan (2008), «A Quick Look at Housing in Japan», 6th edition, August 2008
- Burchfield, M., H.G. Overman, D. Puga and M. Turner (2006) The Determinants of Urban Sprawl: A Portrait from Space, *Quarterly Journal of Economics*, 121(2), 587-633
- C40 Cities (2009), «Energy Saving Partnership Berlin (ESP). - An effective and innovative model to reduce CO2 and energy costs without expenses for building owners», www.c40cities.org/bestpractices/buildings/berlin_efficiency.jsp, accessed 28 August 2009.
- Cambridge Systematics, Inc. (2009), *Moving Cooler: An Analysis of Transportation Strategies for Reducing Greenhouse Gas Emissions*. Urban Land Institute, Washington, DC.
- Carpello, R. and R. Camagni (2000) Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns, *Urban Studies*, 37: 1479-1496.
- Chan, K.W. (2000) 'Internal Migration in China: Trends, Determinants and Scenarios' University of Washington Report prepared for World Bank.
- Chan, K.W. (1994) *Cities with Invisible Walls*, Oxford: OUP.
- Cheshire, P.C. (1995) 'A New Phase of Urban Development in Western Europe? The evidence for the 1980s', *Urban Studies*, 32, 7, 1045-63.
- Cheshire, P. C. (2007) 'Introduction of Price Signals into Land Use Planning: Are they applicable in China', in Song, Y, and C. Ding (eds) *Urbanization in China: Critical Issues in an Era of Rapid Growth*. Cambridge MA: Lincoln Institute.
- Cheshire, P. C. and G. Gornostaeva (2001) 'More useful Londons: The comparative development of alternative concepts of London', *Geographica Helvetica*, 56, 3, 179-192.
- Cheshire, P.C. and Hay, D.G. (1989) *Urban Problems in Western Europe: An Economic Analysis*. London: Harper-Collins Academic / Routledge.
- Churchman, Arza (1999), «Disentangling the Concept of Density», *Journal of Planning Literature*, Vol. 13, No. 4, Sage, London, pp. 389-411.
- Churchman, Arza (2003), «Is There a Place for Children in the City», *Journal of Urban Design*, Vol. 8 No. 2, pp. 99-111.
- City of Boston Redevelopment Authority (2009), Green Building Task Force website, City of Boston, United States, www.bostonredevelopmentauthority.org/gbtf/GBTHome.asp, accessed 25 August 2009.
- City of Chicago (2005), «City Agrell, Per J. and Peter Bogetoft (2005), «Economic and Environmental Efficiency of District Heating Plants», *Energy Policy*, Vol. 33, No.10, Elsevier, pp. 1351-1362.
- Altes, W.K.K. (2009), «Taxing Land for Urban Containment: Reflections on a Dutch Debate», *Land Use Policy* 26 (2009), pp.233-241.
- Amcoff, J. (2006) Rural Population Growth in Sweden in the 1990s: Unexpected Reality or Spatial- Statistical Chime-ra? *Population, Space and Place*, 12, 171-185.
- Archer, R.W. (1983), «The Use of the Land Pooling/Re-adjustment Technique to Improve Land Development in Bangkok», HSD Working Paper No. 10, Urban Land Program, Human Settlements Division, Asian Institute of Technology, Bangkok.
- Arnott, R. (1987), «Economic Theory and Housing», in E. S. Mills, ed., *Handbook of Regional and Urban Economics*, Ch.24, North-Holland, 959-988.
- Arthurson, K. (2003), «A Critique of the Concept of Social Exclusion and Its Utility for Australian Social Housing Policy», Paper presented at the UK Housing Studies Association Conference, Bristol, September 2003.
- Barker, K. (2006) Barker Review of Land Use Planning: Interim Report - Analysis, London: HMSO.
- Barker, K. (2003), «Review of Housing Supply: Securing Our Future Housing Needs», Interim Report Analysis, HM Treasury, London, December 2003.
- Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin, (1991), Convergence, *Journal of Political Economy* 100 (1991) (2), pp. 223-251.
- Beevers, S. and Carslaw, D. (2005), «The impact of congestion charging on vehicle emissions in London», *Atmospheric Environment*, Vol. 39, pp. 1-5
- Bengston, D.N., J.O. Fletcher and K.C. Nelson (2004), Public Policies for Managing Urban Growth and Protecting Open Space: Policy Instruments and Lessons Learned in the United States», *Landscape and Urban Planning* 69 (2004), pp.271-286.
- Berke, P. D.R. Godschalk, E.J. Kaiser, D. Rodriguez (2006) *Urban Land Use Planning*, 5th edition, University of Illinois Press, Urbana, IL.
- Berry, M. and J. Hall (2001), «Policy Options for Stimulating Private Sector Investment in Affordable Housing across Australia - Stage I report: Outlining the Need for Action», Australian Housing and Urban Research Institute, September 2001
- Berry, B.J.L. (1976) 'The Counterurbanisation Process: Urban America since 1970', *Urban Affairs Annual Reviews*, 11, 17-30.
- Bertaud, A. (2004) «The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence?» (<http://alain-bertaud.com/>).
- Bianco, M. (2000), «Effective Transportation Demand Management: Combining Parking Pricing, Transit Incentives, and Transportation Management in a Commercial District of Portland, Oregon», *Journal of the Transportation Research Board*, Vol. 1711, pp. 46-54
- Bird R. and E. Slack (2004), Fiscal Aspects of Metropolitan Governance, www.mgmt.utoronto.ca/iib/ITPO401.pdf.
- Boelhouwer, P. J. and P. de Vries (2002), «Housing Production in the Netherlands: A Growing Misbalance Between State and Market», Paper presented at the ENHR 2002 conference «Housing Cultures - Convergence and Diversity» in Vienna, 1-5 July 2002.
- Bramley, G., M. Satsangi and G. Pryce (1999), «The Supply Responsiveness of the Private Rented Sector: An International Comparison», UK Department of the Environment,

- Duranton, Gilles and Diego Puga (2000), «Diversity and Specialisation in Cities: Why, Where and When does it Matter?», *Journal of Urban Studies*, Vol. 37, No. 3, pp. 533-555.
- Dye, R. and Merriman, D. (1999), Popular financing tool hurts, *Engineering News Record*, Vol. 243, p.123.
- European Economic and Social Council (EESC), (2004), Opinion on the subject of European metropolitan areas and their socio-economic impact, EESC, July 2004
- Eggers, W. D. (1990), «Land Use Reform Through Performance Zoning», *Policy Insight*, No.120, Reason Foundation, Los Angeles.
- European Mortgage Federation (2006), Study on the Cost of Housing in Europe, European Mortgage Federation Publication, Brussels.
- Evans, A. W. and O. M. Hartwich (2005), «Bigger Better Faster Move: Why Some Countries Plan Better Than Others», *Policy Exchange*, London.
- Evans, Anne with Nick Manning. (2004). «Administrative Decentralization: A Review of Staffing Practices in Eight Countries - Draft Paper Prepared for the World Bank». Washington DC.
- Farvacque, C. and P. McAuslan (1992), Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries, World Bank Urban Management Program Policy Paper, No. 8.
- Flemish Ministry of Public Works, Energy, Environment and Nature (2006), The Flemish Climate Policy Plan 2006 - 2012, Flanders, Belgium, October 2006.
- Gennaio, M-P, A.M. Hersperger, and M. Bürgi (2009), «Containing Urban Sprawl-Evaluating Effectiveness of Urban Growth Boundaries Set by the Swiss Land Use Plan», *Land Use Policy* 26 (2009), pp.224-232.
- Giles, John, Albert Park and Fang Cai. 2006. «How Has Economic Restructuring Affected China's Urban Workers?» *China Quarterly* 185, pp. 61-95.
- Giordano, B. and E. Roller (2003), «A Comparison of City Region Dynamics in the UK, Spain and Italy: More Similarities than Differences?», *Regional Studies*, 37, pp. 911-927.
- Glaeser, E. L. and J. Gyourko (2003), «The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability», *FRBNY Economic Policy Review* 9, pp.21-39, June 2003.
- Glaeser, E. L. and J. Gyourko (2002), «Zoning's Steep Price», *Regulation*, Fall 2002, pp.24-30
- Graham, D. J. (2007) Variable returns to agglomeration and the effect of road traffic congestion, *Journal of Urban Economics*, 2007, 62: 103 - 120
- Graham, D. J. and H.Y. Kim (2008) An Empirical Analytical Framework for Agglomeration Economies, *Annals of Regional Science*, 42, 267-89.
- Guo, L., J. Lindsay and P. Munro-Faure (2008), «China: Integrated Land Policy Reform in a Context of Rapid Urbanization», *Agricultural and Rural Development Notes*, Issue 36, February 2008.
- The World Bank. Washington DC. Hall, P. and D.G. Hay (1980) Growth Centres in the European Urban System, London: Heinemann Educational.
- Heinelt H. and Kübler, D. (2005), *Metropolitan Governance, Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Routledge, London and New York.
- Henderson, V, A. Kuncoro and M. Turner (1995), «Industrial Development in Cities», *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 5, pp. 1067-1090.
- Hirt, S. (2007), «The Devil Is in the Definitions: Contrasting American and German Approaches to Zoning», *Journal of the American Planning Association*, Vol. 73, No. 4, Routledge, London, pp. 436- 450.
- Launches Green Roof Grants Program» City of Chicago website, http://egov.cityofchicago.org/city/webportal/portalContentItemAction.do?BV_SessionID=@@0628823192.1260183006@@@&BV_EngineID=cccccdejdekkihcefecelldffhdfhk.0&contentOID=536932287&contentTypeName=COC_EDITORIAL&topChannelName=Dept&blockName=Environment&documentID=26+Cool+Roof+Grants+Programs&documentID=26+Cool+Roof+Grants+Programs&context=dept&channelID=0&programID=0&entityName=Environment&documentID=-536887205.
- City of Los Angeles (2008), Climate LA, Municipal Program Implementing the GreenLA Climate Action Plan, Executive Summary, Los Angeles, United States, www.environmentLA.org.
- City of New York (2007), PlaNYC - a Greener, Greater New York, City of New York, United States.
- City of Paris (2009b), «Jusqu'à 400 EUR de subvention pour l'achat d'un scooter électrique», 9 June 2009, City of Paris, France, www.paris.fr/portail/deplacements/Portal.lut?page_id=2&document_type_id=2&document_id=65582&portlet_id=21994.
- City of Toronto (2008), «Mayor's Tower Renewal Executive Report», City of Toronto, 19 August 2008, City of Toronto, Canada, www.towerr renewal.ca/MTR_execReport.pdf.
- Cooke, Phil (2004), «Introduction: regional innovation systems - an evolutionary approach», in Cooke, P, Heidenreich, M. & Braczyk, H. (eds.) *Regional Innovation Systems*, Routledge, London.
- Coombes, P-P., G. Duranton, H. Overman (2005) Agglomeration and the Adjustment of the Spatial Economy, *Papers in Regional Science*, 84: 311-349
- Costa, D.L., Kahn, M.E. (2000), Power couples: changes in the locational choice of the college educated, 1940-1990, *Quarterly Journal of Economics*, 115: 1287-1315.
- DATAR, (1999), Pour une métropolisation raisonnée: diagnostic socio-économique de l'Île-de-France et du bassin parisien, La Documentation Française, Paris.
- Dasgupta, M. et al., (1994), Impact of Transport Policies in Five Cities, Project Report 107, Transport Research Laboratory, Crowthorne, Berkshire.
- De Macedo, Jorge Braga and Joaquim Oliveira Martins (2006), «Growth, reform indicators and policy complementarities» *Economics of Transition*, Vol. 16, No. 2, Blackwell Publishing, Oxford, UK, pp.141-164.
- Debrezion, G., Pels, E. and Rietveld, P. (2007), The Impact of Railway Stations on Residential and Commercial Property Value: A Meta-analysis, *Journal of Real Estate and Financial Economics*, Vol. 35, pp. 161-180
- Dievert, E (2007), «The Paris OECD-IMF Workshop on Real Estate Price Indexes: Conclusions and Future Directions», Discussion Paper 07-01, University of British Columbia.
- Dijkstra, L. (2009) Metropolitan region in the EU, *Regional Focus* n01/2009, European Union, Regional Policy
- Ding, C. (2005), «Policy and Praxis of Land Acquisition in China», *Land Use Policy*, Elsevier, doi:10.1016/j.landusepol.2005.09.002.
- Doebele, W. (1982), *Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization*, Health and Company, Lexington Books, Massachusetts, D.C.
- Donovan, M.G. (2007), «At the Doors of Legality: Planners, Favelados, and the Titling of Urban Brazil», Ph.D. dissertation, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley



- ropolitan Governance in City-Regions, paper presented at the «Metropolitan Areas for City-Regions and Medium-sized Cities», International Workshop, OECD-Region of Galicia, 30-31 March, Santiago de Compostella.
- Le Galès (2002), *European Cities, social conflicts and governance*, Oxford University press, Oxford
- Leven, C.L. (1979) *The Mature Metropolis*, Boston: Lexington Books.
- Alvin Toffler *Local Government Denmark* (2009), «Municipality Plan with climate adaptation», 25 June 2009, www.kl.dk/Dokumenter/Artikler/BEM/2009/06/Municipality-Plan-with-climate-adaptation.
- Lukkarinen, Margita (2004), «Local Development Agreements as a Tool to Stop Segregation in Vulnerable Metropolitan Areas: the Main Elements of the Policy», Peer Review in the Field of Social Inclusion Policies, European Commission, DG Employment and Social Affairs.
- Luo, Q., P. Catney and D. Lerner (2009), «Risk-based Management of Contaminated Land in the UK: Lessons for China?», *Journal of Environmental Management* 90 (2009), pp.1123-1134.
- MacLennan, D. and Williams, R. (1990), «Affordable Housing in Britain and America», York, Joseph Rowntree Foundation
- Mayer, C. J. and C. T. Somerville (2000), «Land Use Regulation and New Construction», *Regional Science and Urban Economics* 30, 2000, pp.639-662
- Milan municipality, 2009; Monitoraggio Ecopass, Gennaio - Dicembre 2008, Agenzia Milanese Mobilità Ambiente.
- Millward, H. (2006), «Urban Containment Strategies: A Case-Study Appraisal of Plans and Policies in Japanese, British and Canadian Cities», *Land Use Policy* 23 (2006), pp.473-485.
- Ministry of Water Resources, China (2004), «Water Supply and Demand in China's Cities 2003» (in Chinese), www.mwr.gov.cn.
- Milward, H. (2006), «Urban Containment Strategies: A Case-Study Appraisal of Plans and Policies in Japanese, British, and Canadian Cities», *Land Use Policy* 23 (2006), pp.473-485.
- Morris, Jeffrey (2005), «Comparative LCAs for Curb-side Recycling Versus Either Landfilling or Incineration with Energy Recovery» *International Journal of Life Cycle Assessment*, vol. 10, no. 4, ecocom publishers, Landsberg, Germany, pp. 273-284.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London: Duckworth.
- Neuman, Michael (2005), «The Compact City Fallacy», *Journal of Planning Education and Research* Vol. 25, No. 1, Sage Publications, pp. 11-26.
- Nordregio (2005), *ESPON 111 Potentials for polycentric development in Europe*, Nordregio, Stockholm.
- ODPM, United Kingdom (2004), «Making it happen: The Northern Way», UK Office of the Deputy Prime Minister, London
- OECD (forthcoming), *OECD National Urban Policy review of Poland*, OECD Publishing, Paris
- OECD (forthcoming), *OECD Territorial Review of Guangdong, China*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010), «Climate Change and Chinese Cities», Working Paper, OECD, Paris, forthcoming.
- OECD (2010), *OECD Territorial Review of Toronto, Canada*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010), *OECD Territorial Review of Venice, Italy*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2009), «Cities, Climate Change and Multilevel Gov-
- Holmqvist, E. (2005), «Social Mix, a Strategy to Counter-act Segregation?», Paper presented at the ENHR 2005 conference «Housing in Europe - New Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities» in Reykjavik, 29 June - 3 July 2005.
- Horizon Group (2008), *Chinese Citizen Mobility Index Report*. Horizon Group, IEA (2008) *CO2 Emissions from Fuel Combustion*, OECD Publishing, Paris IEA (International Energy Agency), (2005), *Evaluating Energy Efficiency Policy Measures & DSM Programmes, Volume I Evaluation Guidebook*. OECD/IEA, Paris.
- IEA (2008a), *Energy Efficiency Requirements in Building Codes, Energy Efficiency Policies for New Buildings*, IEA information Paper March 2008, OECD/IEA, Paris.
- IEA (2008b), *Promoting Energy Efficiency, Best Practice in Cities*, September 2008, OECD/IEA, Paris.
- IEA (2009), *Cities and Towns and Renewable Energy -YIMFY: Yes In My Front Yard*, 4 August, 2009, OECD/IEA, Paris.
- Ioannides, Y. and Overman, H. (2000) «Cross Sectional Evolution of the US City Size Distribution», Centre for Economic Performance
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), (2007), *Climate Change 2007: Mitigation, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave and L.A. Meyer (eds), Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Isaksen, A. and E. Hauge (2002), *Regional Clusters in Europe*, European Commission, Observatory of European SMEs, 2002/3, Office of Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Jacobs, J. (1969), *The Economy of Cities*, Random House, New York
- Johansson, C. Burman, L. and Forsberg, B. (2008), *The effects of congestions tax on air quality and health, Atmospheric Environment*, Vol. 42, pp. 1-12
- Jutaku Shimpo (2006), *Monthly Jutaku Shimpo* (in Japanese), Augst 2006, Tokyo, Japan.
- Kaiser, E., D. Godschalk, and F.S. Chapin. 1995. *Urban Land Use Planning*, 4th ed., University of Illinois Press. Urbana, IL.
- Kaldor, N. (1957), «A Model of Economic Growth», *Economic Journal*, Vol. 67, No. 268, pp. 591- 624.
- Kamal-Chaoui, L., E. Leman and Z. Fufei (2009), «Urban Trends and Policy in China», *OECD Regional Development Working Papers*, 2009/1, OECD Publishing.
- Katz, L. and K. Rosen (1987), «The Interjurisdictional Effects of Growth Controls on Housing Prices», *Journal of Law & Economics*, Vol.30, No.1, 1987, pp.149-160
- Knaap, G. and T. Moore (2000) *Land Supply and Infrastructure Capacity Monitoring for Smart Urban Growth*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper
- Keeble, D., P. L. Owens and C. Thompson (1983) *The urban-rural manufacturing shift in the European Community*, *Urban Studies*, 20, 405-18.
- Krugman, P.R. (1992), «Geography and Trade», The MIT Press, Cambridge, MA.
- Kühn, M. (2003), «Green belt and Green Heart: Separating and Integrating Landscapes in European City Regions», *Landscape and Urban Planning* 64 (2003), pp19-27.
- Laurila, T. (2005), «Innovation Strategy Process in the Helsinki Region», *Baltic Sea Region Micro/Nano Technologies Seminar*, available at www.fmnt.fi/berlin/Lectures/Laurila.pdf.
- Lefevre, Christian (2006), *Comparative Analysis of Met-*

Urban Areas, June 2006.

OECD (2006), OECD Territorial Review of France, OECD Publishing, Paris

OECD (2006), OECD Territorial Review of Newcastle, UK, OECD Publishing, Paris

OECD (2006), OECD Territorial Reviews: Milan, Italy, OECD, Paris. OECD

OECD (2006), OECD Territorial Review of Stockholm, Sweden, OECD Publishing, Paris

OECD (2006), OECD Territorial Review of Switzerland OECD Publishing, Paris

OECD (2005), Regions at glance, OECD Publishing, Paris

OECD (2005), Building Competitive Regions, OECD Publishing, Paris

OECD (2005), OECD Territorial Reviews: Finland, OECD, Paris.

OECD (2005), OECD Territorial Reviews: Japan, OECD, Paris.

OECD (2005), OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea, OECD Publishing, Paris.

OECD (2005), «Towards the Sustainable Use of Building Stock: Final Synthesis Report», OLIS document, OECD, Paris

OECD (2004), OECD Territorial Reviews: Busan, Korea, OECD, Paris.

OECD (2004), OECD Territorial Reviews: Czech Republic, OECD, Paris.

OECD (2004), OECD Territorial Reviews: Montreal, Canada, OECD Publishing, Paris

OECD (2004), OECD Territorial Reviews: Mexico City, OECD Publishing, Paris

OECD (2003), Aging, Housing and Urban Development, OECD Publishing, Paris

OECD (2003), Environmentally Sustainable Buildings: Challenges and Policies, OECD, Paris.

OECD (2003), OECD Territorial Reviews: Oresund, Denmark/Sweden, OECD Publishing, Paris

OECD (2003), OECD Territorial Reviews: Vienna-Bratislava, Austria/Slovak Republic, OECD Publishing, Paris

OECD (2002), OECD Territorial Reviews: Canada, OECD, Paris, France

OECD (2002), OECD Territorial Reviews: Champagne-Ardenne, France, OECD, Paris, France

OECD (2002), Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development, OECD, Paris.

OECD (2002), Redefining functional regions, OECD DT/TDPC/TI(2002)3

OECD (2001), OECD Territorial Reviews: Hungary, OECD, Paris.

OECD (2001), OECD Territorial Reviews: Italy, OECD, Paris.

OECD (2001), OECD Territorial Reviews: Korea, OECD Publishing, Paris

OECD (1998), Integrating Urban Distressed Areas, OECD Publishing, Paris

Olszewski, P. (2007), Singapore motorisation restraint and its implications on travel behaviour and urban sustainability, Transportation, Vol. 34, pp. 319-335.

Orfield, M. (1997), «METROPOLITICS: A Regional Agenda for Community and Stability», Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Orlebeke, C. J. (2000), «The Evolution of the Low-Income Housing Policy: 1949 to 1999», Housing Policy Debate, Volume 11, Issue 2, 2000, Fannie Mae Foundation

Patel P. and Pavitt K. (1991), «Large firms in the production of the world's technology: an important case of 'non-ernance', Environment Working Papers, OECD, Paris.

OECD (2009), Green Cities: New Approaches to Confronting Climate Change, OECD Workshop Proceedings, 11 June 2009, Las Palmas de Gran Canaria, Spain.

OECD (2009), OECD Rural Policy Reviews, China, OECD Publishing, Paris.

OECD (2009), Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, OECD Publishing Paris.

OECD (2009), Designing Local Skills Strategies, OECD, Publishing Paris

OECD (2006), OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark, OECD/OECD (2009), How Regions Grow: Trends and Analysis, OECD Publishing Paris.

OECD (2009), OECD Rural Reviews, Italy, OECD Publishing, Paris

OECD (2009), OECD Territorial Review of Chile, OECD Publishing, Paris

OECD (2009), OECD Territorial Review of Copenhagen, Denmark, OECD Publishing, Paris

OECD (2008), Competitive Cities and Climate Change: OECD Conference Proceedings, Milan, Italy, 9-10 October 2008, OECD, Paris.

OECD (2008) Environmental Outlook 2030, OECD Publishing, Paris

OECD (2008), «Working Party No.2 on Competition and Regulation: Competitive Effects of Regulations of Real Property-United States-», presented at 18 February 2008, DAF/COMPM/WP2/WD (2008)11.

OECD (2008), «Working Party No.2 on Competition and Regulation: Competitive Effects of Regulations of Real Property-Finland -», presented at 18 February 2008, DAF/COMPM/WP2/WD (2008)3.

OECD (2008), OECD Rural Policy Reviews, Netherlands, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008), OECD Territorial Reviews, Poland, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008), OECD Territorial Reviews, Portugal, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008), OECD Territorial Reviews, Cape Town, South Africa, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008), OECD Territorial Reviews, Istanbul, Turkey, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), OECD Territorial Reviews: Madrid, Spain, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), OECD Territorial Reviews of Luxembourg, OECD Publishing, Paris

OECD (2007), OECD Territorial Reviews of Norway, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands, OECD Publishing, Paris.

OECD (2007), OECD Territorial Policy Monitoring Review, Mexico. GOV/TDPC (2007)5

OECD (2007), OECD Rural Policy Reviews: Mexico, OECD Publishing, Paris

OECD (2007), «What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda», OECD Conference Proceedings», Madrid, Spain, 29-30 March 2007.

OECD (2006), OECD Territorial Reviews of Competitive Cities in the Global Economy, OECD Publishing, Paris

OECD (2006), «Interim Report on Socially Sustainable Housing», presented to Working Party on Territorial Policy in



- 2001.
- Stein-Holmes, Rachel (2007), «Human Resource Management across Levels of Government Concep Note», Project conducted under the auspices of the PEMWP, April 3, 2007, not published
- Stimson, R.J., R.R. Stough and B. Roberts (2002), *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*, Springer, New York.
- Su, M. (2005), «The Role of Foreign Investment in China's Land Policy», *Asian Perspective*, Vol.29, No.2, 2005, pp.99-131.
- Sujiyama, N. and T. Takeuchi (2008), «Local Policies for Climate Change in Japan», *The Journal of Environment and Development*, Vol. 17, No. 4, Sage, London, pp. 424-41.
- Swann, G.M.P., M. Prevezer and D. Stout (1998), *The Dynamics of Industrial Clustering: International Comparisons in Computing and Biotechnology*, Oxford University Press, Oxford.
- Swiss Federal Council (2001), «Politique des agglomérations de la Confédération», Report of the Federal Council of 19 December 2001.
- Tan, R. et al (2009), «Governing Farmland Conversion: Comparing China with Netherlands and Germany», *Land Use Policy* 26 (2009), pp.961-974.
- Tang, B-S, Wong, S-W, and A. K-W Lee (2007), «Green Belt in a Compact City: A Zone for Conservation or Transition?», *Landscape and Urban planning* 79 (2007), pp.358-373.
- Tian, L. and W. Ma (2009), «Government Intervention in City Development of China: A Tool of Land Supply», *Land Use Policy* 26 (2009), pp.599-609.
- Titus, James G. and Vijay Narayanan (1996), «The Risk of Sea Level Rise: A Delphic Monte Carlo Analysis in which Twenty Researchers Specify Subjective Probability Distributions for Model Coefficients within their Respective Areas of Expertise», *Climatic Change*, Vol. 33, No. 2, Springer Netherlands, pp. 151-212.
- UNEP (United Nations Environment Programme), (2007), *Assessment of Policy Instruments for Reducing Greenhouse Gas Emissions from Buildings*, UNEP Sustainable Buildings & Construction Initiative and Central European University, Paris.
- United Nations (2007) *Principles and Recommendations for Population and Housing Census*, UN Department of Economic and Social Affairs, Statistical Papers Series M. No. 67/Rev2
- United Nations (2007) *State of World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth*, New York: United Nations Publishing.
- United Nations (1974) *Manuals on Methods of Estimating Population, Methods for Projection of Urban and Rural Population*, UN: New York.
- United States Environmental Protection Agency (US EPA) (2009) «Brownfields and Land Revitalization», www.epa.gov/brownfields
- United States Global Change Research Programme, (2009), *Global Climate Change Impacts in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Van den Berg, Braun and Van der Meer (2004) *National Urban Policies in the European Union*, European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR), Erasmus University Rotterdam.
- Wallace, J. E. (1995), «Financing Affordable Housing in the United States», *Housing Policy Debate*, Volume 6, Issue 4, 1995, Fannie Mae Foundation
- globalisation», *Journal of International Business Studies*, Vol. 22, No. 1, Basingstoke, pp. 1-21.
- Pendall, R.R. Puentes, and J.Martin (2006), «From Traditional to Reformed: A Review of the Land Use Regulations in the Nation's 50 largest Metropolitan Areas», The Brookings Institution, Research Brief, August 2006.
- Pinson, G., (2006), «Strategic Planning: Vector or Substitute for Metropolitan Integration: Lessons from Italy», paper for the conference «Governance and Spatial Discontinuities: Reterritorialization or a New Polarization of Metropolitan Policy Research Institute for Land, Infrastructure and Transport, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Japanese Government (2006), Suburban land use control in Germany, France and the Netherlands. (in Japanese). Tokyo.
- Povey, M. and T. Lloyd-Jones (2000) - Mixed value urban development: Mechanisms for sustaining the livelihoods and social capital of the urban poor in core urban areas - May 2000 ESF/NAERUS workshop.
- Prudhomme (2008), «Patterns and prospects in China's urbanization strategy», Paper presented at the SDPC-MOC-World Bank sponsored seminar on urbanization, Beijing, May 8-10, 2000, and revised in light of the discussions held during and after the seminar.
- Quigley, J.M. (2009) «Agglomeration, Urbanization, and the Growth of Metropolitan Regions», unpublished paper
- Rice, P., A. J. Venables and E. Patacchini (2006) *Spatial Distribution of Production: analysis for the regions of Great Britain*, *Regional Science and Urban Economics*, 36, 727-52.
- Rasmussen, J. (2003), *European Seminar on Cluster Policy - Workshop 2: National Policies*, 10 June, available at www.ebst.dk/file/4233/cluster_rasmussen.pdf.
- Rodriguez Alvarez, (2004), «Strategies of Spanish cities in a global, competitive world: Between leadership, technocracy and participative strategic planning» *International Conference, City Futures Conference*, July 8 - 10, 2004.
- Roelandt, T.J.A. and P.D. Hertog (eds.) (1999), *Boosting Innovation, the Cluster Approach*, OECD Proceedings, OECD, Paris.
- Romer, Paul M, 1986. «Increasing Returns and Long-run Growth», *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 94(5), pages 1002-37, October.
- Saizen, I., Mizuno, K. and S. Kobayashi (2006), «Effects of land-use Master Plans in the Metropolitan Fringe of Japan», *Landscape and Urban Planning* 78(2006), pp.411-421
- Sandercock, L. (2005), *An Anatomy of Civic Ambition in Vancouver: Toward Humane Density*, *Harvard Design Review* 22, pp. 36-43.
- Sassen, S. (2003), *Keynote Speech at international conference on Technology Clusters*, 7-8 November, Montreal, (conference highlights prepared by Manon Bourgeois and Mireille Brochu).
- Seoul City Government (2009), «2030 Low-carbon Green Development Masterplan», proposed July 2, 2009, Seoul City Government, Korea.
- Sejong (Korea) (2009), *Green City Sejong, Multifunctional Administration City Construction Agency*, Yeongi-gun, Korea.
- Short, J., S. Fleming and S. Witt (1986), «House building, Planning and Community Action: The Production and Negotiation of the Built Environment», Routledge & Kegan Paul, London
- Shoup, D., (1997), «The High Cost of Free Parking», *Journal of Planning Research*, Vol. 17, pp. 3-20
- State of Minnesota (2001), «Affordable Housing», Office of the Legislative Auditor, State of Minnesota, January 30,



33 - planning policy guidance notes (PPG)

۳۴ - کانتون سوئیس، کانتون‌های دولت فدرال سوئیس هستند که تعداد آنها، ۲۶ عدد است. از صلح وستفاليا (۱۶۴۸) تا تشکیل دولت فدرال در سال ۱۸۴۸، هر کدام از کانتون‌ها یک دولت مستقل بود و دارای مرز، پرچم و ارتش خود بود. آخرین کانتون تشکیل شده، کانتون یورا است که در سال ۱۹۷۹ از کانتون برن جدا شد.

- 35 - Gennaio et al (2009)
- 36 - Niagara Escarpment Plan
- 37 - Oak Ridge's Moraine Conservation Plan
- 38 - Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)
- 39 - Superfund

یک صندوق ایجاد شده که پروژه‌های گران قیمت و بلند مدت را پشتیبانی مالی می کند.

- 40 - Environmental Protection Agency
- 41 - source-pathway-receptor pollutant linkage concept
- 42- Technology Advanced Metropolitan Area Association
- 43 -Ministry of Economy, Trade and Industry
- 44 -Kanto Regional Bureau
- 45 -Greater Washington
- 46 -Technology Licensing Office
- 47- Montreal Metropolitan Community (CMM)
- 48 Integrated Transactional Information System
- 49 Metropolitan Competitiveness Fund
- 50 Economic Development Commission
- 51 Technical Committee
- 52 -Greater Phoenix Economic Council
- 53- The Initiative for a Competitive Milwaukee
- 54- Initiative for a Competitive Greater Reading
- 55- City Growth Strategies
- 56- Helsinki Region Centre of Expertise Culminatium Ltd.

۵۷ یک شرکت اسپین-آف (به انگلیسی: spin-off) که از آن با عناوینی مانند اسپین-اوت (به انگلیسی: spin-out) یا استارپرست (به انگلیسی: starburst) نیز یاد می‌شود، به عملی گفته می‌شود که در آن یک شرکت، بخش‌های خود را به عنوان تجارت‌های جداگانه تقسیم می‌کند. تعریف رایج شرکت اسپین-آف به این صورت است که بخش‌های یک شرکت یا سازمان، به تجارت‌های مستقل تبدیل شود. یک شرکت اسپین-آف شده، دارایی، مالکیت فکری، فناوری یا محصولات تولیدشده را از سازمان مادر دریافت می‌کند. سهام‌داران شرکت مادر نیز معادل سهم از دست‌داده‌شان، سهم جدید از شرکت اسپین-آف شده دریافت می‌کنند. پس از این، سهام‌داران می‌توانند به‌طور مستقل سهام شرکت جدید و مادر را خرید و فروش کنند و این موضوع سبب جذاب‌تر شدن سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها می‌شود، به این صورت که خریدار می‌تواند فقط روی بخشی از یک شرکت که از نظر او توانایی رشد بالاتری را دارد، سرمایه‌گذاری کند. شایان ذکر است، تفاوتی جزئی میان شرکت‌های اسپین-اوت و اسپین-آف وجود دارد، به این ترتیب که در اسپین-اوت شرکت مادر یارانه را به سایر شرکت‌ها می‌فروشد، در حالی که در اسپین-آف شرکت مادر یارانه را در بازار عمومی و به عنوان یک شرکت عمومی مستقل فهرست می‌کند تا سرمایه‌گذارانی که به سرمایه‌گذاری در هر بخش علاقه‌مند هستند، وارد عمل شوند.

58- Lapland Regional Development Programme

۵۹ بعد شمال (the northern dimension) یک سیاست مشترک برای چهار طرف مشتمل بر اتحادیه اروپا، روسیه، نروژ و ایسلند است که فارغ از مرزها و سیاست‌های خارجی دربرگیرنده حوزه جغرافیایی شمال غرب روسیه، دریای بالتیک و مناطق قطب شمال از جمله منطقه بارنتس می‌شود. بعد شمال ارائه‌دهنده چالش‌ها و فرصت‌هایی است که در این منطقه وجود دارد و در پی برقراری دیالوگ و همکاری قدرتمند میان اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن

Walter-Rogg, Melanie (2006), «Metropolitan Governance Reform in Germany», paper for the conference «Governance and Spatial Discontinuities: Reterritorialization or a New Polarization of Metropolitan Spaces?» INRS-Urbanisation, 24-25 April 2006, Montreal, www.vrm.ca/documents/Montreal2006_Working_Paper_Walter_Rogg_Sojer.pdf

Wheeler, S. M. (2008), «State and Municipal Climate Change Plans: The First Generation», Journal of the American Planning Association, Vol. 74, No. 4, Routledge, London, pp. 481-496.

Willson, R. and Shoup, D. (1990) The effects of employer-paid parking in downtown Los Angeles: a study of office workers and their employers. Prepared for the Southern California Association

World Bank (2005), Waste Management in China: Issues and Recommendations, World Bank, Washington, DC.

Yokohari, M. et al. (2000), «Beyond Green belts and Zoning: A New Planning Concept for the Environment of Asian Mega-cities», Landscape and Urban Planning 47 (2000), pp.159-171 (Footnotes)

- 1 - Science City
- 2 - Wallonia
- 3 - Flanders
- 4 - Compact City
- 5 - Social Segregation
- 6 - Conurbation
- 7 - Area-Based Initiatives
- 8 - Problem-Focused
- 9 - State-Municipality Relationships
- 10 - New Urbanism
- 11 - Regionalism
- 12 - Ministry of International Trade and Industry
- 13 - Fostering Dynamism
- 14 - Green Heart
- 15 - Urban Sprawl
- 16 - Office Development Permits
- 17 - Ejido

در سیستم حکومتی مکزیک، یک اجیدو، ناحیه ای از زمین‌های جمعی است که برای اهداف کشاورزی از آن‌ها استفاده می‌شده است. در این سیستم اعضای جامعه به صورت جداگانه قطعه‌ها را تعیین و به طور جمعی مالکیت را حفظ می‌نمودند. اجیدوها در سیستم ثبت کشاورزی ملی مکزیک ثبت شده است. این سیستم اقتباسی از آرتک‌ها و واجیدوهای قرون وسطی اسپانیا است.

- 18 - Commission for the Regularization of Land Tenure (CORETT)
- 19 - The Ministry of Agrarian Reform
- 20 - Programme for the Regularisation of Community Property Rights and Entitling of Parcels (PROCEDE)
- 21 - Agrarian Registry (RAN)
- 22 - Special Law to Promote Land Survey
- 23 - free-riders
- 24 - "le principe de la constructibilité limitée (principle of limiting the possibility of construction)"
- 25 - Code de l'urbanisme (urban planning code)
- 26 - le plan local d'urbanisme
- 27 - la carte communal
- 28 - Establishments Publics de Co-operation Intercommunale
- 29 - Schéma de Cohérence Territorial
- 30 - plan d'aménagement et de développement durable, PADD
- 31 - The Federal Regional Planning Act
- 32 - Federal Building Code

است. برنامه میان منطقه‌ای (Interreg) نیز مجموعه‌ای از برنامه‌هاست که در پی تحریک همکاری میان مناطق مختلف اتحادیه اروپا با بودجه توسعه منطقه‌ای اروپایی است. بنابراین، برنامه میان منطقه‌ای، بعد شمال به آن دسته از برنامه‌هایی ارجاع دارد که با بودجه توسعه منطقه اروپایی در پی تحریک همکاری و توسعه در حوزه جغرافیایی شمال غرب روسیه، دریای بالتیک و مناطق قطب شمال است.

- مترجم

60 Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO or Ministerial Conference for Spatial Order)

۶۱ - حمل و نقل سریع سبک

62 - Korean-Style New Deal

کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی در نتیجه مسائل و روندهای کلان جهانی، سیاست های عدیده ای در زمینه شهرهای رقابت پذیر، شهرهای نوآور و کاربری زمین و سیاست های اجتماعی و رفاهی تدوین و پیاده نموده اند. بدون تردید، رجوع به این تجارب و روندها می تواند آگاهی ما در زمینه سیاستگذاری شهری افزایش دهد.

