

تفرق سیاسی و مدیریتی در اداره منطقه کلان شهری تهران: پیامدها و راهبردها*

گروه پژوهش:

دکتر عباس احمد آخوندی

شرکت خدمات مدیریت ایرانیان

a-akhoundi@iredco.com

دکتر ناصر برک پور

دانشگاه هنر

barakpur@yahoo.com

مهندس حبیب الله طاهر خانی، مهندس ایرج اسدی، مهندس میثم بصیرت

چکیده

تفرق سیاسی، چالش اصلی در اداره و حکمروایی مناطق کلان شهری در سراسر دنیا است. منطقه کلان شهری تهران در شرایط افزایش روزافزون قلمروهای حکومتی و مدیریتی و در فقدان هرگونه ساز و کار هماهنگ کننده سیاستی در سطح منطقه به شدت با چالش تفرق سیاسی روبرو است. مقاله حاضر تلاش می کند تا با شناخت ابعاد مختلف چالش تفرق سیاسی (به ویژه در بعد قلمروهای حکومتی و مدیریتی) در منطقه کلان شهری تهران، راهبردهای متناسب با زمینه نهادی - سازمانی و قانونی موجود برای کاستن از آن و نیز زمینه سازی گذار به نظام حکمروایی مطلوب منطقه ای را ارائه دهد.

واژه های کلیدی

منطقه کلان شهری، تفرق سیاسی، قلمروهای سیاسی، قلمروهای مدیریتی، منطقه گرایی

مقدمه

تفرق سیاسی *Political Fragmentation* به مفهوم وجود قلمروهای سیاسی - حکومتی و نیز قلمروهای مدیریتی متعدد مستقل از هم در محدوده مناطق کلان شهری، اساسی ترین چالش رویه ای در اداره و حکمروایی این گونه مناطق عملکردی به شمار می آید. بروز این چالش، مساله ای است که مرتبط با مقیاس مناطق کلان شهری است. این مناطق فراسوی مرزهای تقسیمات سیاسی سنتی توسعه می یابد و در بسیاری از مواقع قلمرو چندین ده، شهرستان، بخش، شهر و روستا را شامل می شود. در چنین شرایطی اداره این گونه مناطق بین قلمروهای مدیریتی و حکومتی متعدد و نیز نهادها و سازمانهای مختلف تقسیم می شود، به گونه ای که هیچ رویکرد یا نظام تصمیم گیری یکپارچه برای کل آن وجود ندارد. تفرق سیاسی موجود با رویکردها و راهبردهای مختلفی از سوی مناطق کلان شهری روبرو شده است. این راهبردها با مفهومی کلی جمع بندی می شود که به منطقه گرایی *Regionalism* در حکومت و حکمروایی این مناطق معروف است. کلیه راهبردهای منطقه گرایی در پی شبکه سازی اجزای از هم گسیخته و مستقل برنامه ریزی و مدیریت منطقه کلان شهری برای کاستن از تفرق و تعدد عوامل تصمیم گیری و اجرایی مختلف در آنهاست. در شرایط حاضر، توجه ویژه به منطقه گرایی در نظام اداره این گونه مناطق به دو دلیل ضرورت می یابد: اول اینکه در نظام اقتصاد رقابتی جهانی شده، منطقه کلان شهری به عنوان مقیاس جدید رقابت سرزمینی جایگزین دولت - ملت ها شده است. از این رو برای یافتن جایگاهی ویژه در این عرصه رقابتی باید رویکرد خاصی برای اداره و حکمروایی یکپارچه این مناطق اختیار کرد. در برابر این عامل برون زا می توان به عوامل درون زای دیگری اشاره کرد که ضرورت منطقه گرایی در اداره این مناطق را بیش از پیش روشن می سازد:

* - مقاله حاضر بخشی از پروژه «بازنگری ساختاری در نظام مدیریت و مالیه شهری کلان شهر تهران» است که زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران در شرکت خدمات مدیریت ایرانیان صورت گرفته است.



- افزایش تعداد مناطق کلان شهری و جمعیت ساکن در آنها
 - افزایش تفرق در اداره و حکومت این مناطق ناشی از افزایش تعداد قلمروهای حکومتی و مدیریتی در آنها
 - افزایش تنوع و پیچیدگی مناطق کلان شهری
 - دوگانگی موجود در نظریه ها و رهنمودهای مختلف درباره نحوه اداره مناطق کلان شهری و فقدان رویکرد مشترک در این زمینه
- منطقه کلان شهری تهران با وسعتی نزدیک به ۱۶ هزار کیلومتر مربع در حال حاضر متشکل از ۱۲ شهرستان و بیش از ۳۰ بخش (قلمروهای حکومتی) و نیز بیش از ۵۰ محدوده شهری (قلمرو مدیریتی) است. در آینده نه چندان دور، ۱۵۰۰ محدوده مدیریتی روستا (دهیاری) به این مجموعه قلمروهای حکومتی و مدیریتی افزوده خواهد شد. بر اساس داده های موجود، قلمروهای سیاسی و مدیریتی و حکومتی در چند دهه اخیر به ویژه دهه اخیر، افزایش بی سابقه ای یافته است. برای مثال طی دو سال اخیر، نزدیک ۱۰ محدوده شهرداری به تعداد محدوده های شهری منطقه افزوده شده است که این روند به افزایش تفرق سیاسی منطقه و اغتشاش بیشتر مدیریتی آن می افزاید. لازم به یادآوری است که این روند در فقدان هرگونه ساز و کار هماهنگ کننده بین قلمرویی در منطقه کلان شهری تهران به بروز و تشدید چالش های محتوایی عمده ای انجامیده است، از جمله تشدید اسکان غیر رسمی، گسترش ساخت و ساز رفتن در فضاهای حیاتی در منطقه و نظایر آن.

مقاله حاضر در پی تشریح و تبیین مفهوم تفرق سیاسی به عنوان چالش اصلی در اداره مناطق کلان شهری و نیز نشان دادن ابعاد مختلف آن در قالب قلمروهای حکومتی و مدیریتی در منطقه کلان شهری تهران است. علاوه بر این مقاله حاضر تلاش می کند با توجه به شرایط ویژه اقتصادی - سیاسی و حقوقی موجود، راهبردهای ویژه برای منطقه گرایی منطقه کلان شهری تهران ارائه دهد تا از این طریق از تفرق سیاسی رو به افزایش در منطقه کاسته شود و زمینه های نهادی، حقوقی و قلمرویی لازم برای تحقق منطقه گرایی و حکمروایی منطقه کلان شهری هموار گردد.

این مقاله در ابتدا تعاریفی موجز از مفاهیم اصلی به کار رفته مانند منطقه کلان شهری، تفرق سیاسی و منطقه گرایی ارائه می دهد. در ادامه نحوه شکل گیری منطقه کلان شهری تهران و به تبع آن بروز چالشهای تفرق سیاسی و چالشهای محتوایی دیگر در فرآیند توسعه منطقه مورد اشاره قرار می گیرد. همان گونه که اشاره شد، تفرق سیاسی در دو محور عمده تعدد قلمروهای حکومتی (شهرستان، بخش و ...) و قلمروهای مدیریتی (شهرداری، دهیاری) قابل بررسی است. در این بخش تحول این قلمروها مورد بررسی قرار گرفته و به پیامدهای آن به طور خلاصه اشاره می شود. در بخش نهایی، راهبردهای عمده برای کاستن از چالش تفرق سیاسی و گامهای آتی برای گذار به منطقه گرایی و حکمروایی یکپارچه این منطقه پیشنهاد می شود.

مناطق کلان شهری

شهر - منطقه‌ها *City-Regions* یا مناطق کلان شهری *Metropolitan Regions* که در ایران با عنوان مجموعه‌های شهری شناخته می‌شوند اکنون دیگر اشکال سکونتگاهی جدیدی در سازمان فضایی سرزمین به شمار نمی‌روند و تعداد زیادی از آن‌ها در سرتاسر جهان، چه در کشورهای توسعه یافته و چه در حال توسعه، وجود دارند. شاید اولین نشانه‌های ظهور چنین پدیده‌ای را بتوان به اوایل قرن حاضر نسبت داد، زمانی که پاتریک گدس برای تعریف آن واژه منطقه شهری یا مجموعه شهری *Conurbation* را به کار گرفت. از نظر وی منطقه یا مجموعه شهری، مجموعه‌ای از شهرهای کوچک است که به تدریج همچون نواحی منچستر یا تینه‌ساید در انگلستان با گسترش یک شهر بزرگ‌تر به هم می‌پیوندند (برک‌پور، ۱۳۸۳: ۱۰۰-۹۹). مطالعات مربوط به شهرهای بزرگ و مجموعه‌های شهری در نیمه اول قرن بیستم به وسیله سی. ب. فاوست پی‌گیری شد. فاوست در مقاله‌ای به سال ۱۹۲۲ از ۷۳ منطقه شهری که جمعیت آن‌ها از ۷/۵ میلیون نفر (لندن بزرگ) تا ۵۱۳۰۰ نفر نوسان داشت به عنوان مجموعه شهری نام می‌برد (همان).

شهر منطقه عملکردی *Functional City-Region* یا منطقه شهری عملکردی *Functional Urban Region (FUR)* مفاهیم نسبتاً جدیدی هستند که اکنون در بسیاری از متون مرتبط برای اطلاق به نوع خاصی از منطقه به کار می‌روند. شهر - منطقه‌های عملکردی مخلوق محرکهای اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی و نیز پیشرفتهای حاصل در بخش حمل و نقل سریع و ارتباطات و نقش موثر آنها در ایجاد یکپارچگی عملکردی است که ضرورت وجود یکپارچگی کالبدی را که در تعریف گدس نیز به آن اشاره شد از بین می‌برد. عمده ترین تمایز بین این دو تعریف را می‌توان در مقیاس بسیار وسیع شهر - منطقه‌های عملکردی و نیز روابط مستحکم روزانه بین شهر مرکزی و نقاط پیرامونی آن دید. از این رو نمی‌توان وسعت مناطق عملکردی نقاط کلان شهری در اوایل قرن بیستم را با وضع حاضر مقایسه کرد. برای مثال شهر - منطقه عملکردی لندن شعاعی به طول ۹۵ کیلومتر و جمعیتی بالغ بر ۱۸ میلیون نفر را تحت پوشش قرار می‌دهد، در حالی که جمعیت کلان شهر مرکزی آن یا لندن بزرگ ۷/۴ میلیون نفر است. این داده‌ها بر ای تهران نیز صادق است به طوری که شهر



مرکزی تهران با حدود ۶۷۰ کیلو متر مربع مساحت، جمعیتی بالغ بر ۷ میلیون نفر دارد در حالی که منطقه عملکردی آن بیش از ۱۲ میلیون نفر و مساحتی بالغ بر ۱۶۰۰۰ کیلومتر مربع دارد.

یکپارچگی عملکردی در این تعریف به این معنی است که نقاط سکونتگاهی و قلمروهای حکومتی متعددی که در این منطقه وجود دارند، بازار کار، خرید، آموزش و تفریح بزرگی را شکل می دهد که به صورت نظام شهری روزانه عمل می کند. منطقه عملکردی در این تعریف را می توان بر حسب حوزه جذب (*Catchment's Area*) سفرها ی به مقصد کار، خدمات، تفریح و غیره از پیرامون به مرکز و مرکز به پیرامون نیز تعریف کرد که به طور روزانه عمل می کند. بنا به تعریف منطقه عملکردی، هر چه وزن و جایگاه- اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شهر مرکزی بیشتر باشد، منطقه عملکردی پیرامون آن وسعت بیشتری خواهد داشت، اگرچه نمی توان نقش حمل و نقل و ارتباطات را در این باره نادیده انگاشت. قلمرو منطقه عملکردی در این تعریف بیشتر بر اساس جریانهای روزانه سفرهای پیرامون به مرکز و مرکز به پیرامون *commuting*، نقل و انتقال روزانه کالا، اطلاعات و ارائه خدمات تعیین می شود. بر اساس برخی تعاریف، قلمرویی از سرزمین که نزدیک ۱۵ درصد از کل سفر های کاری تولید شده را به شهر یا کلان شهر مرکزی گسیل می کند می تواند شاخصی برای تعیین حوزه عملکردی کلان شهر مرکزی یا منطقه عملکردی به حساب آید.

در شرایط حاضر و با توجه به تعریفی که از منطقه کلان شهری ارائه شد آنچه به عقیده بسیاری از صاحب نظران حکومت و حکمروایی کلان شهری *Metropolitan Governance* بزرگترین چالش در اداره و حکمروایی شهر- منطقه هاست، تفرق سیاسی *Political Fragmentation* یا فقدان انطباق قلمرو عملکردی (منطقه کلان شهری) با قلمرو سازمانی (ساختار حکومت محلی یا مدیریت شهری) است. منظور از تفرق سیاسی، وجود تعداد زیادی قلمروهای حکومتی / مدیریتی مستقل از هم در گستره شهر- منطقه است که مانع از اتخاذ تصمیمات سیاسی یکپارچه در کل گستره کلان شهری می شود. منطقه کلان شهری تهران در شرایط کشوری مثل ایران که تصمیم گیری درباره ارائه خدمات عمومی انحصاراً در دست شهرداری یا مدیریت شهری نیست و شعبه های استانی و شهرستانی وزارتخانه ها و سازمان های مرکزی نیز عملاً بخش عمده ای از ارائه خدمات شهری را در دست دارند با تفرق عملکردی *Functional Fragmentation* نیز روبه روست. در شرایط وجود این دو نوع تفرق (سیاسی و عملکردی) در نظام اداره منطقه کلان شهری تهران، بسیاری از مسائل مهم مشترک منطقه قابل رفع نیست و حل آن در نقطه ای به انتقال آن به نقطه دیگر خواهد انجامید.

تفرق سیاسی، چالش اصلی در حکمروایی مناطق کلان شهری

مسئله تفرق سیاسی و مدیریتی درون شهر- منطقه های بزرگ مقیاس، مدت طولانی است که موضوع بحث شهرشناسان است. به ویژه موضوع عدم انطباق فضایی بین واحدهای اداری محلی و قلمرو عملکردی- اقتصادی مناطق کلان شهری که از دیدگاه های مختلفی چون نظریه انتخاب عمومی، رویکردهای لیبرال و رادیکال یا دیدگاه مارکسیستی موضوع تحلیل قرار گرفته است. دیوید هاروی از این مسئله، تعریف موجزی به شرح زیر ارائه می دهد (Brenner, ۲۰۰۳: ۲۹۹):

“مرزهای حکومت های محلی، ضرورتاً با مرزهای سیال مناطق منطبق بر بازارهای کار و کالاهای شهری یا تشکیلات زیرساختی انطباق ندارند و تلاش برای تنظیم و انطباق آن از طریق الحاق، تجدید سازمان حکومت محلی و همکاری در گستره کلان شهری، بسیار دشوار است. قلمروهای محلی، شهر- منطقه ها را بیشتر تفکیک و تجزیه می کنند، بنابراین بیشتر شاهد از هم پاشی و تکه تکه شدن (مانند شهر و حومه) هستیم تا گرایش به سوی انسجام یابی ساختارمند.”

عدم انطباق قلمرو سازمانی / حکومتی با قلمرو عملکردی شهر- منطقه ها را می توان عمده ترین چالش در اداره و حکمروایی این مناطق دانست. بسیاری بر این باورند که بین نوع سیستم سازمانی / حکومتی یک شهر- منطقه با کلیت ارگانیک و قلمرو عملکردی آن باید مطابقتی به وجود آورد، زیرا در نبود این انطباق بسیاری از مسائل محتوایی در عرصه هایی چون حمل و نقل، خزش شهری، برنامه ریزی استراتژیک و حفاظت زیست محیطی و مانند این ها غیر قابل حل خواهد بود. بدون وجود نیروی فرماندهی و بدون دیدگاه یکپارچه منطقه ای، بسیاری از مسائل به جای حل و رفع در نقطه ای به نقطه ای دیگر از منطقه منتقل خواهد شد. در چنین شرایطی امکان اتخاذ تصمیمات سیاستی و اجرای آن ها در گستره منطقه کلان شهری که یک کلیت عملکردی و سیستم شهری روزانه ای را تشکیل می دهد میسر نخواهد بود. بسیاری از صاحب نظران حوزه حکومت کلان شهری (مانند Barlow, ۱۹۹۱; Miller, ۲۰۰۲; Hamilton, ۱۹۹۹) به وجود آمدن چالشی چون تفرق سیاسی (به معنی وجود قلمروهای حکومتی متعدد مانند شهرداری ها، فرمانداری ها، شهرک ها، دهیاری ها و غیره، بدون هر نوع چارچوب های هماهنگ کننده) را ناشی از بسط و توسعه فرایند شهرنشینی (Barlow, ۱۹۹۱) یا همان مسئله مقیاس مناطق کلان شهری (Henton, ۲۰۰۱) می دانند.



منطقه گرایی در اداره مناطق کلان شهری

ایده حکومت/ حکمروایی منطقه کلان شهری و داشتن دیدی یکپارچه‌نگر درباره مسائل مهم و مشترک منطقه به عنوان مهمترین راهبرد در برخورد با چالش تفرق سیاسی شناخته شده است. این راهبرد از درک و شناخت این حقیقت ریشه می‌گیرد که حکومت‌های منفرد شهرداری فاقد توانایی و ظرفیت لازم برای چیرگی بر مسائلی هستند که برخورد با آن‌ها فراتر از مرزهای هر یک از شهرداری‌ها می‌رود. این مسائل نیازمند راه‌حل‌های مشترک و فراگیر در سطح منطقه است. مسائلی چون پراکنش جمعیت و فعالیت، استفاده غیرکارآمد از زمین، تخریب منابع طبیعی و تهدید کیفیت محیط‌زیست، افزایش فقر شهری و گسترش حاشیه‌نشینی، اشباع زیرساخت‌ها و کمبود خدمات عمومی، غفلت از همبستگی اکولوژیک کلان‌شهر و منطقه پیرامون آن، همکنشی مراکز زیست و فعالیت درون منطقه‌ای و پراکنش و خزش شهری در حومه در فقدان مدیریت یکپارچه منطقه‌ای، چشم‌انداز نامطلوبی را رقم خواهد زد که تحقق جلوه‌هایی از آن هم‌اکنون انگیزه طرح پذیرش نوعی رویکرد منطقه‌ای را در نظام اداره مناطق کلان شهری در دستور کار قرار داده است.

منطقه گرایی ایده و مفهومی است که بر اساس آن بسیاری از تصمیمات اساسی درباره توسعه منطقه کلان شهری که اغلب در سطح حکومت‌ها یا قلمروهای محلی اتخاذ می‌گردد باید به حکومت سطح فرادست واگذار شود (O'looney, 2004: 16). این نیاز و ضرورت برای برخی از تصمیمات و خدماتی که در بیشتر مواقع از سوی حکومت مرکزی اتخاذ یا ارائه می‌شود نیز صادق است که به طور طبیعی باید به سطح حکومت پائین واگذار شود.

اهمیت پرداختن به این مسئله در بسیاری از تحقیقات و گزارش‌های مختلفی که به بررسی سازمان حکومت در مناطق کلان‌شهری پرداخته‌اند نشان داده شده است. شناخت حاصل به نوعی حس اضطراب ختم شده است، به این تعبیر که بدون وجود ساختارهای حکومتی و فرایند های حکمروایی کارآمد، طیف وسیعی از مسائل کلان‌شهری قابل حل و رفع نخواهد بود. به این ترتیب به نظر می‌رسد از میان مسائل بسیاری که در مناطق کلان‌شهری وجود دارند- که بسیاری از آنها بدون وجود رویکردهای منطقه‌گرایانه در برنامه‌ریزی و مدیریت، قابل حل و رفع نیست- پاسخ‌دهی به پرسش درباره ماهیت و چگونگی اداره و حکومت کارآمد این‌گونه مناطق یا حل مسئله تفرق سیاسی از دشوارترین آن‌هاست.

شکل‌گیری منطقه کلان شهری (منطقه عملکردی) تهران

از حدود چهار دهه پیش، عوامل مختلفی موجب توسعه فیزیکی شهر تهران و افزایش روابط و پیوندهای آن با منطقه پیرامونی خود شده و به تدریج منطقه عملکردی تهران را شکل داده است. برخی از این عوامل عبارتند از: افزایش طبیعی جمعیت، افزایش مهاجرت از روستاها و شهرها به تهران، تصویب طرح جامع تهران و افزایش قیمت زمین در داخل محدوده طرح و در نتیجه اسکان اقشار کم درآمد در اراضی پیرامونی، اعمال محدودیت‌هایی در زمینه استقرار صنایع و کارخانه‌ها در قلمرو بلافصل شهر و نظایر آن.

عوامل فوق موجب افزایش جمعیت، گسترش قلمرو و تثبیت منطقه کلان شهری تهران در دهه‌های اخیر شده است. براساس داده‌های موجود، جمعیت شهر تهران که در سال ۱۳۴۵ معادل ۲,۷ میلیون نفر بوده است حدود ۷۸ درصد از کل جمعیت منطقه را تشکیل می‌دهد. اما در سال ۱۳۸۴ که جمعیت شهر تهران به بیش از ۷ میلیون نفر رسیده است این نسبت به حدود ۶۰ درصد کاهش یافته است. این به مفهوم توزیع بیشتر جمعیت و فعالیت در گستره‌ای وسیع‌تر از کلان شهر مرکزی و تقویت منطقه عملکردی تهران شده است.

چالش‌های فراروی منطقه کلان شهری تهران

در چند دهه اخیر، پیدایش سریع منطقه کلان شهری تهران ناشی از افزایش طبیعی جمعیت و همچنین مهاجرت از سایر نقاط به منظور اشتغال، کسب درآمد و برخورداری از خدمات بهتر از یک سو، و ضعف برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در پاسخ به نیازهای روزافزون جمعیت از سوی دیگر، این منطقه را دچار مشکلات فراوان اجتماعی، اقتصادی و کالبدی کرده است. یک دسته از این مشکلات، مسائل ملموس، آشکار و قابل مشاهده هستند. گسترش فضایی ناموزون در منطقه، گسترش سکونتگاه‌های غیر رسمی، آلودگی‌های محیط زیست، شبکه ارتباطی ناکارآمد و نایمن و نظایر این‌ها در این دسته جای می‌گیرند. دسته دوم، مسائل و مشکلاتی هستند که به فرایندها و چارچوب‌های سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت مربوط می‌شوند. این دسته از مسائل، نامشخص‌تر و پنهان‌تر، ولی اساسی‌تر و حادث‌تر هستند. به طور کلی مسائل دسته اول محصول فرایندهای دسته دوم به شمار می‌آیند و یا بر اثر آنها تشدید می‌شوند. به طور کلی مهمترین چالش‌های رویه‌ای در منطقه کلان شهری تهران را موارد زیر تشکیل می‌دهند:



تفرق سیاسی

- نبود ساختار و تشکیلات مدیریتی در مقیاس منطقه با توان و اختیارات کافی برای سیاست گذاری، تصمیم گیری، برنامه ریزی و ارائه خدمات عمومی: شهر تهران و منطقه پیرامون آن، از یک سو، محدوده همبسته و یکپارچه ای را از نظر عملکردهای مختلف کار، سکونت، تفریح و رفت و آمد تشکیل می دهد. اما از سوی دیگر در این محدوده یکپارچه و همبسته، مدیریت های مختلف شهری و روستایی (بیش از ۵۰ شهر کوچک و بزرگ و صدها روستا) به طور مجزا و بدون هماهنگی و همکاری با یکدیگر به برنامه ریزی و مدیریت می پردازند. این تفرق و پراکندگی سیاسی و مدیریتی در محدوده همبسته عملکردی باعث می شود که نتوان به تدوین سیاست ها و تصمیمات واحد و همچنین به اجرای برنامه ها و طرح های هماهنگ در این محدوده پرداخت.
- نبود هماهنگی میان واحدهای مدیریتی کوچک منطقه به واسطه نبود روابط افقی و جایگاه قانونی برای ایجاد هماهنگی در اقدامات آنها

تفرق عملکردی در منطقه

- وجود سازمان ها و نهادهای متعدد و ناهماهنگ در مدیریت مجموعه: بیش از ۲۰ دستگاه اجرایی مختلف بدون هماهنگی و یا با کم ترین هماهنگی مشغول سیاست گذاری، برنامه ریزی و ارائه خدمات و تامین تسهیلات شهری مختلف در منطقه هستند. در این مقیاس نهادهای اصلی مدیریت شهری (شامل شورای شهر و شهرداری) فاقد اختیارات لازم برای ایجاد هماهنگی میان سازمان های یاد شده هستند. به همین دلیل، اسناد توسعه شهری در قالب سیاست ها و برنامه های توسعه، معمولاً مجالی برای تحقق نمی یابند.

ضعف مشارکت عمومی در اداره منطقه

- فراهم نبودن زمینه لازم برای مشارکت مردم در فرایند مدیریت و ارائه خدمات عمومی
- نقش محدود بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی
- محدود بودن فعالیت سازمان ها و تشکل های غیر دولتی در حوزه سیاست گذاری و تصمیم گیری

ضعف منابع مدیریتی در منطقه

- منابع مالی محدود، ناپایدار و نامطمئن مدیریت های محلی
- نظام اطلاعات شهری ناقص و نابهنگام
- نیروی انسانی ضعیف و ناکارآمد
- قوانین و مقررات کهنه، مبهم و همپوشان

وضعیت قلمروهای سیاسی - حکومتی در منطقه کلان شهری تهران

نظام تقسیمات کشوری، مبین چگونگی و سلسله مراتب تقسیمات جغرافیایی سرزمین و در عین حال تعیین کننده چارچوب و محدوده های جغرافیایی عملکرد نهادهای مدیریتی و اجرایی است. این نظام در ایران دارای ساختاربخشی، تمرکزگرا و از بالا به پایین است که خصلتی سلسله مراتبی دارد و تقسیم بندی در آن به گونه ای انجام می شود که هر یک از سطوح مشتمل بر چند واحد از سطح پایین تر باشد.

استان: استان، بزرگ ترین واحد تقسیمات کشوری است که محدوده جغرافیایی معین دارد و از به هم پیوستن چند شهرستان همجوار با توجه به موقعیت های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی تشکیل می گردد. مرکز استان، یکی از شهرهای همان استان است که به عنوان مناسب ترین کانون سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، طبیعی و اجتماعی آن، به رسمیت شناخته می شود (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۲: ماده ۹).

شهرستان: دومین سطح از تقسیمات کشوری، شهرستان است که واحدی با محدوده جغرافیایی معین است و از به هم پیوستن چند بخش همجوار با توجه به موقعیت های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی تشکیل می گردد. یکی از شهرهای این محدوده که مناسب ترین کانون طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی آن است، به عنوان مرکز انتخاب می شود.

بخش: بخش واحدی از تقسیمات کشوری است که محدوده جغرافیایی معین دارد و از به هم پیوستن چند دهستان همجوار و به لحاظ عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی همگن به وجود می آید. مرکز بخش، روستا یا شهری است که در آن محدوده مناسب ترین کانون طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی به شمار می آید.

دهستان: دهستان کوچک ترین واحد تقسیمات کشوری است که در یک محدوده جغرافیایی معین از به هم پیوستن چند روستا، مکان و مزرعه همجوار به وجود می آید. مرکز این واحد منحصراً روستایی از همان محدوده است که مناسب ترین مرکز خدمات به شمار می آید.



جدول ۱: تحولات تقسیمات سیاسی در منطقه کلان شهری تهران از سال ۱۳۴۵ تاکنون

	<p>منطقه کلان شهری تهران ۱۳۴۵ شامل شهرستان های تهران، کرج، شمیرانات، ری و بخشی از شهرستان دماوند. مشتمل بر ۵ شهرستان، ۸ شهر، ۱۳ بخش، ۳۳ دهستان و ۱۶ نقطه روستایی واقع در استان مرکزی</p>
	<p>منطقه کلان شهری تهران ۱۳۵۵ شامل شهرستان های تهران، کرج، ورامین و قسمتی از شهرستان دماوند مشتمل بر ۴ شهرستان، ۱۷ شهر، ۱۴ بخش و ۳۵ دهستان واقع در استان مرکزی و سمنان</p>
	<p>منطقه کلان شهری تهران ۱۳۶۵ شامل شهرستان های تهران، ری، شمیرانات، کرج، ورامین، و قسمتی از شهرستان دماوند مشتمل بر ۶ شهرستان، ۱۷ شهر، ۱۸ بخش و ۳۷ دهستان واقع در استان تهران</p>
	<p>منطقه کلان شهری تهران ۱۳۷۵ شامل شهرستان های تهران، ری، شمیرانات، کرج، ورامین، اسلامشهر، ساوجبلاغ، شهریار، قسمتی از شهرستان دماوند. مشتمل بر ۹ شهرستان، ۲۱ بخش، ۲۴ شهر و ۶۳ دهستان واقع در استان تهران</p>
	<p>منطقه کلان شهری تهران ۱۳۸۲ شامل شهرستان های تهران، ری، شمیرانات، ریاط کریم، دماوند، پاکدشت، اسلامشهر، ساوجبلاغ، شهریار، کرج، نظرآباد و ورامین. مشتمل بر ۱۲ شهرستان، ۳۲ بخش، ۴۱ شهر و ۷۲ دهستان واقع در استان تهران</p>



جدول ۲: تحولات تقسیمات کشوری

تعداد در ابتدای دهه ۱۳۸۰	تعداد در دهه ۱۳۶۰	تعداد در دهه ۱۳۴۰	شرح
۱۲	۶	۵	شهرستان
۳۲	۱۷	۱۳	بخش
۴۱	۱۸	۸	شهر
۷۲	۳۷	۳۳	دهستان
۱۵۷	۷۸	۵۹	مجموع

قلمروهای مدیریتی در منطقه کلان شهری تهران

مدیریت شهری

نظام مدیریت توسعه شهری، گستره‌ای از فضای جغرافیایی را شامل می‌شود که نگرش یکپارچه بر کلیه عوامل مداخله‌گر در رشد و گسترش و تحولات شهر در آن حیطه ضروری است. این نظام در ایران، در مقیاس محلی (شهری) بر تهیه طرح‌های توسعه شهری و اعمال مدیریت و نظارت از سوی شهرداری مبتنی است.

با عنایت به مشکلات ناشی از تعدد تعاریف به کار گرفته شده در مورد محدوده و حریم شهرها و ضرورت رفع ابهام در جهت ایجاد زمینه مناسب برای نظارت بر گسترش شهرها، قانون "تعاریف مربوط به محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها" در دی ماه ۱۳۸۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بر اساس این قانون محدوده‌های شهری به شرح زیر تعریف شده است:

"محدوده شهر" عبارتست از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی آن در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجرا می‌باشد.

"حریم شهر" قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر است که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد. در این محدوده هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان‌پذیر خواهد بود. با استناد به این تعاریف، عناوین محدوده قانونی، حوزه شهرداری، حدود مصوب شهر و نظایر آن با محدوده شهر و محدوده استحفاظی، حوزه استحفاظی، حریم استحفاظی، محدوده نهایی، محدوده نفوذی و نظایر آن با حریم شهر جایگزین می‌گردند و هیچ یک از شهرها محدوده و حریم دیگری ندارند.

مدیریت روستایی

پیش از تصویب قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها مصوب ۱۳۸۴، روستاها با اینکه دارای محدوده برنامه ریزی در قالب طرح هادی روستایی بودند، اما دارای محدوده مدیریتی نبودند. بر اساس این قانون، محدوده روستا که تحت نظارت دهیاری مدیریت می‌شود، این گونه تعریف می‌گردد: «محدوده روستا عبارت است از محدوده ای شامل بافت موجود روستا و گسترش آتی آن در دوره طرح هادی روستایی که با رعایت مصوبات طرح‌های بالادست تهیه و به تصویب مرجع قانونی مزبور می‌رسد. دهیارها کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساخت و ساز در محدوده را عهده دار خواهند بود».

اگرچه در تبصره ۱ ماده ۳ از حریم روستا نام برده می‌شود اما تعریف خاصی ارائه نمی‌گردد: «روستاهایی که در حریم شهرها واقع می‌شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا ندارد».

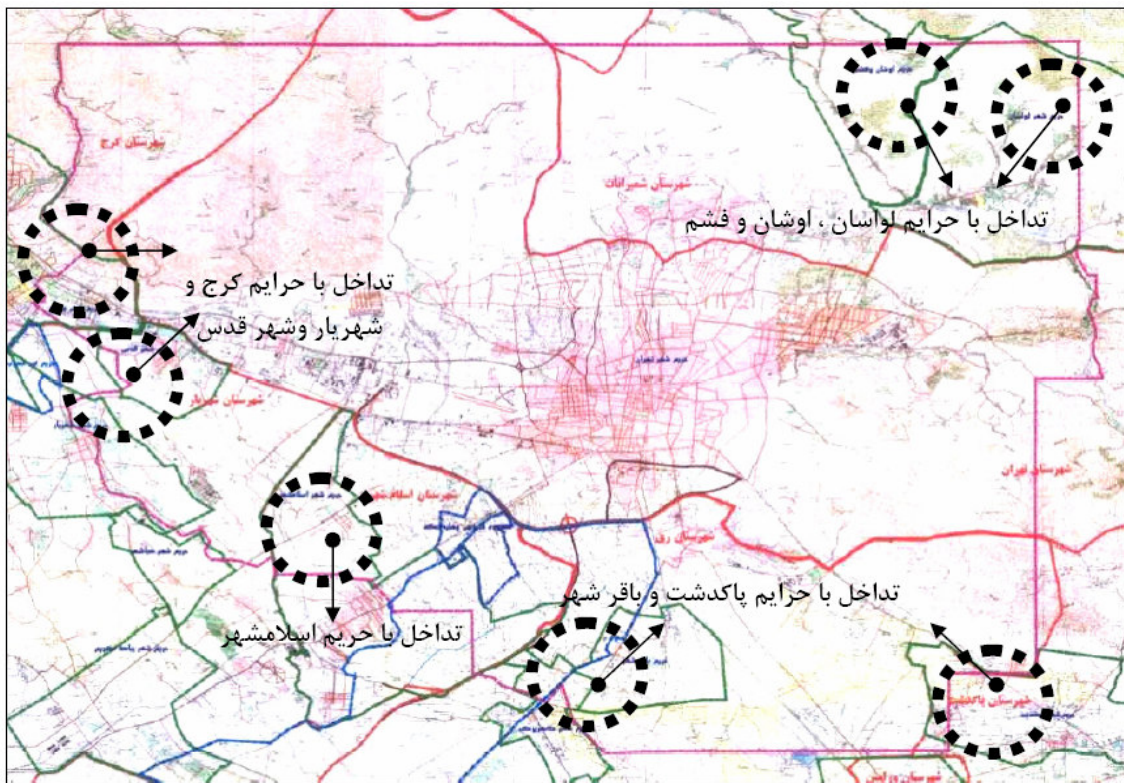


جدول ۳: جمع بندی و تحلیل قلمرو های سیاسی/مدیریتی

زمینه بررسی و تحلیل	محیط درونی (نظام تقسیمات قلمرویی در منطقه کلان شهری)		محیط بیرونی (نظام تقسیمات قلمرویی حاکم بر کل کشور)	
	نقاط قوت	نقاط ضعف	فرصت ها	تهدیدها
قلمرو منطبق بر نظام تقسیمات سیاسی	<ul style="list-style-type: none"> - کوچکتر شدن تدریجی تقسیمات سیاسی منطقه کلانشهری تهران در انطباق با روابط سیاسی و فعالیتی سطح محلی 	<ul style="list-style-type: none"> - عدم انطباق محدوده های تقسیمات سیاسی بر نحوه مکان‌گزینی جمعیت و فعالیت در شهرهای اصلی و کانونهای تحت نفوذ آنها - افزایش تعداد پهنه های تقسیمات اداری در سطوح محلی و در نتیجه افزایش تعداد نهاد های تاثیر گذار بر پهنه واحدی از سرزمین 	<ul style="list-style-type: none"> - امکان تخصیص منابع مالی، انسانی و سایر منابع از سطوح فرادست به پایین دست به واسطه نظام سلسله مراتبی تقسیمات کشوری - ایجاد فرصت در جهت هماهنگ کردن طرح ها، سیاست های کلی و کلان کشوری با سطوح منطقه ای و خردتر - امکان ایجاد تغییرات لازم در محدوده های اداری به واسطه کوتاه بودن نسبی فرایند تغییر محدوده تقسیمات سیاسی در سطوح پایین تر از استان 	<ul style="list-style-type: none"> - دوگانگی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری و تلقی شهرها و روستاها به عنوان نقاط جغرافیایی فارغ از روابط منطقه ای - عدم انطباق تقسیمات سیاسی با سازمان فضایی و روابط درون منطقه ای - حاکمیت نظام متمرکز و از بالا به پایین بر کلیت نظام مدیریتی کشور
قلمرو منطبق بر نظام مدیریت توسعه فضایی	<ul style="list-style-type: none"> - تاکید بر ضرورت رفع تداخل از حرایم تعریف شده فعلی و تعریف قلمرو های "حوزه شهری" در انطباق با روابط فضایی درونی منطقه کلانشهری تهران در طرح مجموعه شهری تهران 	<ul style="list-style-type: none"> - وجود تداخل در محدوده های مدیریتی (حرایم) شهرهای مجاور (مانند وجود تداخل در حریم شهر تهران با حریم اکثریت شهرهای همجوار) - وجود تداخل در محدوده های برنامه ریزی (حرایم) حوزه های شهری پاکدشت و کرج - شهریار با محدوده استحقاقی شهر تهران 	<ul style="list-style-type: none"> - توجه به ضرورت تعریف قلمرو یکپارچه برنامه ریزی برای شهرهای بزرگ کشور در مصوبه ۱۳۷۴ هیات وزیران - امکان افزایش میزان استفاده از منابع منطقه ای و محلی با اتکا به روابط افقی حاکم بر پهنه های مدیریت توسعه 	<ul style="list-style-type: none"> - تفرق کالبدی- فضایی حاکم بر نظام مدیریت توسعه شهری با ایجاد تفکیک میان شهر و حریم آن با خارج از حریم - تفاوت، در هم ریختگی و فقدان انسجام حقوقی در ارایه تعریف واحد از محدوده های مدیریت توسعه فضایی - تعارض در تعیین سطح پوشش قلمروهای فضایی مدیریت توسعه به واسطه نامشخص بودن قلمرو جغرافیایی منطبق بر هر تعریف
رویه هم اندازی تقسیمات سیاسی و محدوده های مدیریت توسعه فضایی	<ul style="list-style-type: none"> - تعریف قلمرو یکپارچه مدیریتی و تاکید بر شکل گیری نهاد واحد برای آن، در طرح مجموعه شهری تهران 	<ul style="list-style-type: none"> - اختصاص محدوده ساخته شده شهر تهران به چندین قلمرو از تقسیمات سیاسی - تسری قلمرو مدیریتی چندین شهر به محدوده شهرستان های مجاور - اختصاص محدوده استحقاقی داخل حوزه ها به قلمرو مدیریتی چندگانه فرمانداری ها 	<ul style="list-style-type: none"> - امکان ایجاد تعادل میان روابط افقی و عمودی حاکم بر نظام تقسیمات قلمرویی با ایجاد سطح جدیدی از مدیریت در کلانشهرهای کشور 	<ul style="list-style-type: none"> - اختصاص قلمروهای توسعه فضایی به محدوده های متداخل و ناهماهنگ عملکرد نهادهای مختلف مدیریت و برنامه ریزی - تعارض غلبه روابط عمودی حاکم بر ساختار نظام تقسیمات کشوری با نیاز ذاتی مدیریت شهری به روابط افقی



شکل ۱: تداخل حریم شهر تهران با حریم شهرهای مجاور



منبع نقشه تقسیمات: استانداری تهران

پیامدهای تفرق سیاسی/قلمرویی: گسترش ساخت و ساز بدون برنامه و سکونتگاههای غیررسمی در منطقه

تفرق سیاسی و مدیریتی و به تبع آن تداخل در محدوده های مدیریتی شهری و روستایی با یکدیگر و محدوده های مدیریتی با تقسیمات کشوری (شهرستان و بخش) به یکی از مشکلات اساسی هدایت و نظارت بر رشد و توسعه سکونتگاهی و ساخت و ساز در منطقه کلان شهری تهران تبدیل شده است. وجود ۱۲ فرمانداری (که محدوده ۶ فرمانداری علاوه بر فرمانداری تهران با محدوده مدیریتی شهر تهران تداخل دارد)، ۳۲ بخشداری و بیش از ۵۰ شهرداری و صدها دهیاری (که جدیداً بر اساس قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها مصوب ۱۳۸۴ دارای اختیار کامل در کنترل ساخت و ساز در محدوده و حریم روستا هستند و حتی می توانند در حریم شهرها نیز شکل گیرند) چشم انداز نا امید کننده ای را پیش رو قرار داده است.

افزایش تفرق سیاسی و مدیریتی در حالی که فشار تقاضا برای ساخت و ساز در منطقه کلان شهری تهران فزاینده است، پیامدهای غیر قابل کنترلی از نظر انهدام فضاهای حیاتی شهر و منطقه کلان شهری تهران به دنبال خواهد داشت.

بر اساس بررسی صورت گرفته در منطقه کلان شهری تهران در قالب طرح مجموعه شهری تهران و طرح های حوزه های شهری از جمله حوزه شهری اسلامشهر - رباط کریم، گسترش سریع اسکان غیر رسمی و ساخت و سازهای بدون برنامه تابعی از شرایط مدیریتی حاکم بر این سکونتگاهها است. به عبارت دیگر مدیریت های نوپا و فاقد توان مدیریتی و کنترل ساخت و سازها و در عین حال نیازمند منابع مالی، اصلی ترین عامل تهدید فضاهای حیاتی منطقه کلان شهری تهران محسوب می شوند. نمونه عینی این موضوع، ساخت و سازهای گسترده سکونتگاهی و غیر سکونتگاهی در گرمدره، باغستان و چهاردانگه در حریم شهر تهران است. در قالب همین تفرق سیاسی است که اسلامشهر به عنوان اولین سکونتگاه حاشیه ای در پیرامون شهر تهران به وجود آمد. زمانی که ساختارهای مدیریتی اسلامشهر شکل گرفت ساخت و سازهای غیر رسمی دورتر به نسیم شهر (اکبر آباد) و گلستان (سلطان آباد) منتقل شد و پس از استقرار شهرداری گلستان و فرمانداری رباط کریم اسکان غیر رسمی به صالح آباد و نصیر آباد انتقال یافت.

تهدید جدی که زمینه آن به قانون تعاریف حریم و محدوده شهرها و ... مصوب ۱۳۸۴ بر می گردد مربوط به اجازه شکل گیری و اعطای اختیارات به دهیارهای واقع در حریم شهرهاست. بدان معنا که اعطای اختیار صدور مجوز ساخت و ساز در حریم شهرداریهای منطقه کلان شهری تهران به دهیارها و امکان بهره مند شدن این نهاد نوپای مدیریت روستایی فاقد اعتباری مشخص از عوارض ساخت و ساز، شرایط را برای گسترش سریع و غیر قابل تصور اسکان غیر رسمی و ساخت و سازهای بدون برنامه فراهم کرده است.



راهبردها

موضوع اصلی در اداره منطقه کلانشهری تهران در بررسی حاضر، تفرق سیاسی، عملکردی و قلمرویی در منطقه کلانشهری و فقدان رویکرد مشترک در اداره و برنامه ریزی منطقه بین واحدهای مختلف سیاسی اعم از دولتی، عمومی، غیر دولتی و خصوصی تشخیص داده شده است.

همانگونه که در ابتدای مقاله اشاره شد، منطقه گرایی رویکردی است که بر اساس آن بسیاری از سیاست ها و تصمیمات مربوط به توسعه مناطق کلان شهری می بایست به سطحی فراتر از مدیریت های محلی واگذار شود. بر این اساس راهبردهای زیر به منظور کاهش تفرق سیاسی و مدیریتی در منطقه کلان شهری تهران ارائه شده است:

راهبرد یکم: ایجاد انطباق بین تقسیمات مدیریتی و سیاسی و رفع تعارضات موجود در حریم شهر تهران

وجود تداخل در محدوده های مدیریتی (حرایم شهرها) با یکدیگر و محدوده های مدیریتی با تقسیمات کشوری به یکی از مشکلات عمده هدایت و نظارت بر رشد و توسعه سکونتگاهی تهران تبدیل شده است.

آغاز مشکل از زمان تصویب قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۳۶۲ شکل گرفت که ماده ۴ آن، شهر را محدود به محدوده جغرافیایی بخش کرده بود. متعاقب آن در سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی با الحاق یک بند و سه تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری موضوع را وارد مرحله جدیدی کرد. این بند ناظر بر تنظیم و تنسيق حریم شهر تهران بود و از قوانین خاص مربوط به شهر تهران محسوب می شود. طبق این بند «به منظور حفظ بافت فرهنگی، سیاسی و اجتماعی شهر تهران و شهرستانهای کرج، ورامین، شهریار و بخش های تابعه ری و شمیرانات، دولت مکلف است حداکثر ظرف مدت سه ماه نسبت به اصلاح حریم شهر تهران، کرج، ورامین، شهریار و بخش های تابعه ری و شمیرانات بر اساس قانون تقسیمات کشوری و منطبق بر محدوده های قانونی شهرستانهای مذکور اقدام نماید». اجرای این قانون تا آن حد ساختار شکنانه بود که مجلس با تفسیر مجدد نظر خود را به صورت مشخص بیان کرد: «منظور از اصلاح حریم شهرها و محدوده تقسیمات کشوری شهرستان ها و بخشهای تابعه مذکور در این قانون عبارت از این است که آن قسمت از حریم موجود این شهرها که بر خلاف رعایت تقسیمات کشوری داخل در محدوده قانونی شهرستانهای همجوار قرار گرفته است اصلاح گردد به گونه ای که از تداخل حریم موجود این شهرها در محدوده تقسیمات کشوری شهرستانهای همجوار جلوگیری به عمل آید».

این مصوبه تا سال ۱۳۷۹ به دلیل مخالفت وزیر کشور وقت عملی نشد و مسکوت ماند. دلایل آن در نامه ای به ریاست جمهور وقت در سال ۱۳۷۳ توضیح داده می شود و درخواست می شود از اجرائی شدن مصوبه مجلس خودداری شود. چون اجرای این قانون اولاً موجب حذف صدها کیلومتر مربع از محدوده حریم شهر تهران می شود و ثانیاً این سطح تحت مدیریت های متعدد، شامل شش شهر و ده بخشدار، قرار می گیرد و از حیطة مدیریت و کنترل واحد و منسجم خارج می شود. بنابراین هرگونه تفرق در مدیریت کنترل حریم شهر تهران علاوه بر اینکه گرهی از مشکلات نخواهد گشود، بر وخامت آن نیز می افزاید.

اما از سال ۱۳۷۹ وزارت کشور اقداماتی را در مورد تعیین حریم جدید برای شهرهای اطراف تهران آغاز کرد و نیز تعدادی از نقاط جمعیتی واقع در حریم شهر تهران را به عنوان شهر شناخت و برای آنها حریم در نظر گرفت. مجموع مساحتی که در اثر این اقدام وزارت کشور از حریم شهر تهران منتزع شده بالغ بر ۴۹۹٫۲ کیلومتر مربع بوده و به شهرهای لواسان، اسلامشهر، کرج، شهریار، چهاردانگه، پاکدشت، باقر شهر، شهر قدس و اخیراً گرمدره و باغستان اختصاص یافته است. مستند قانونی این اقدام، همان قانون مصوب مجلس در سال ۱۳۷۲ بوده است. اما با این حال هیچگاه موضوع انطباق حریم شهر تهران با شهرستان تهران در دستور کار قرار نگرفت.

آخرین اقدام قانونی از این سلسله اقدامات مربوط به ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی است. مفاد این ماده به نوعی ادامه دهنده سیاست های قبلی در خصوص محدود کردن حریم شهرها به محدوده شهرستان است.

اما در حال حاضر همزمان حریم مصوب طرح جامع تهران مصوب ۱۳۴۹ و طرح ساماندهی ۱۳۷۱ شهر تهران با حریم ۱۴ سکونتگاه شهری پیرامون شامل لواسان، اوشان، فشم و میگون، حریم شهر کرج، قدس، شهریار، اسلامشهر، باقر شهر، کهریزک، پاکدشت، چهاردانگه، باغستان و گرمدره و محدوده شش شهرستان کرج، شهریار، اسلامشهر، ری، پاکدشت و شمیرانات تداخل دارد. بدین معنی که حریم شهر تهران در حال حاضر شهرستان تهران و بخشی از شش شهرستان از ۱۲ شهرستان واقع در منطقه کلانشهری را در بر می گیرد. نکته مهم اینکه حتی بخشی از محدوده قانونی شهر تهران در شمال و جنوب با شهرستانهای شمیرانات و ری تداخل دارد. تداخل های فوق به انضمام قوانینی که همگی پشتیبان محدود کردن حریم شهر تهران به محدوده شهرستان تهران است وضعیت حریم شهر تهران را در آستانه تصویب طرح جامع جدید شهر در موقعیت بسیار بحرانی قرار داده است.



تصویب حریم شهر تهران به هر شکلی خارج از قوانین یاد شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌تواند مورد اعتراض شهرداریها یا فرمانداریهای شهرستان های مذکور قرار گرفته و توسط دیوان عدالت اداری نقض شود. بدون شک این موضوع یکی از مهمترین چالش های طرح جامع تهران خواهد بود.

در وضعیت کنونی راهکار پیش رو افزایش محدوده شهرستان تهران منطبق با حریم پیشنهادی طرح جامع تهران طی مصوبه هیات وزیران به استناد ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری است: «هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نامگذاری واحدهای تقسیمات کشوری به جز استان بنابر پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیات وزیران خواهد بود».

راهبرد دوم: بازنگری در محدوده تقسیمات کشوری در منطقه کلانشهری تهران بر پایه نحوه مکان‌گزینی جمعیت و فعالیت و مناطق همگن عملکردی، جغرافیایی، جمعیتی و اقتصادی

حداقل از سال ۱۳۴۵ منطق تقسیمات کشوری عمدتاً از مناسبات قدرت نشأت گرفته است. تقاضا برای ارتقای واحد سیاسی به صورت روز افزون در حال افزایش است. تقسیمات سیاسی به خصوص در سطح شهرستان و در منطقه کلانشهری تهران از منطق دیگری جز مناسبات قدرت و چانه زنی های سیاسی تبعیت نمی‌کند. افزایش تعداد شهرستانها از چهار شهرستان در سال ۱۳۵۵ به ۱۲ شهرستان در سال ۱۳۸۲ و از ۱۴ بخش در سال ۱۳۵۵ به ۳۲ بخش در سال ۱۳۸۲ مویید این مطلب است.

به عنوان نمونه بخش عمده ای از مسایلی که در رابطه با تداخل حریم شهر تهران با شهرستانهای اطراف تهران به وجود آمده است ناشی از نادیده گرفتن هرنوع منطق علمی در تقسیمات سیاسی بعد از سال ۱۳۵۵ و تبدیل شهرستان تهران به شش شهرستان شمیرانات، ری، اسلامشهر، رباط کریم و شهریار بوده است و گرنه عدم انطباقی بین حریم پیش بینی شده در طرح جامع تهران و محدوده شهرستان تهران در سال ۱۳۵۵ وجود نداشت. بازگشت به محدوده شهرستان تهران در سال ۱۳۵۵ با در نظر گرفتن تغییرات جدید در مکان‌گزینی جمعیت و فعالیتها می‌تواند در این مسیر جزء سیاستهای اجرایی باشد.

بدون شک بازنگری در محدوده تقسیمات کشوری در منطقه کلانشهری تهران منطبق بر نواحی همگن عملکردی، جغرافیایی، اقتصادی و جمعیتی در راستای کاهش تفرق سیاسی در منطقه کلانشهری تهران و امکان استفاده از فرصت های منطقه بندی بهینه را فراهم خواهد کرد.

به استناد ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری، امکان بازنگری در واحدهای تقسیمات کشوری اعم از انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام بنابر پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیات وزیران امکان پذیر خواهد بود. مطابق بند و ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم، رویکرد عدم توسعه سطوح تقسیمات کشوری و همچنین در بند ب ماده ۷۵ قانون برنامه چهارم توسعه، تقویت مدیریت توسعه به منظور استفاده از قابلیت ها و توان کلانشهرها مورد تاکید قرار گرفته است.

راهبرد سوم: توقف سیاست ایجاد شهرداری های جدید در منطقه کلانشهری تهران و کاستن از شهرداریهای موجود (کاهش تعدد و تفرق مدیریتی)

بزرگترین چالش پیش روی مناطق کلانشهری، تعدد و تفرق واحدهای مدیریتی است که امکان استفاده از مزایای منطقه گرایی را سلب می‌کند. این واحدهای مدیریتی در قلمروهای خاص خود بدون توجه به منافع کلان منطقه ای تصمیم گیری و اقدام می‌کنند.

در منطقه کلانشهری تهران این نوع از مدیریت سکونتگاههای شهری به دلیل توانایی فنی، انسانی و اعتباری محدود خود زمینه ساز شکل گیری ساخت و سازهای نامناسب، فاقد کیفیت و گسترش اسکان غیر رسمی بوده اند. این شهرداریها اغلب در فرآیند چانه زنی سیاسی شکل می‌گیرند. بیش از دو برابر شدن تعداد شهرهای واقع در منطقه کلانشهری تهران و شکل گیری سی شهر جدید در فاصله سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۴ مویید این مطلب است.

سیاستهای اجرایی زیر به منظور جلوگیری از تعدد و تفرق مدیریت شهری در منطقه کلانشهری تهران و برای تحقق راهبرد فوق ضروری است:

۱) ممنوعیت ایجاد شهرداری جدید در منطقه کلانشهری تهران

به استناد بند ب ماده ۱۳۹ قانون برنامه توسعه ایجاد وزارتخانه، موسسه دولتی، نهاد عمومی غیر دولتی، شرکت دولتی و دستگاههایی با عناوین مشابه مگر در موارد استثنا و با تایید هیات وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی ممنوع است. با اینکه ایجاد شهرداری ها نیز به دلیل اینکه شهرداریها جزء نهادهای عمومی غیر دولتی محسوب می‌شوند شامل این ممنوعیت است ولی کماکان طبق روال قبلی وزارت کشور با تصویب هیات وزیران اقدام به تشکیل شهرداریهای جدید می‌کند. شهرداریهای جدیدی که در سال ۱۳۸۴ تشکیل



شده اند تأیید کننده این موضوع است. البته این ممنوعیت نباید شامل شهرهای مشمول قانون شهرهای جدید باشد که با فاصله نسبتاً دوری از شهرهای موجود هستند و از طرف وزارت مسکن و شهرسازی به شهرداری تغییر مدیریت می دهند.

۲) الحاق شهرداریهای کوچک و واقع در حریم شهرها به شهرداریهای همجوار به عنوان نواحی منفصل شهری (فرآیند الحاق) بسیاری از شهرداریهای جدید ایجاد شده در منطقه کلانشهری تهران در حریم شهرهای همجوار قرار دارند. چهاردانگه، باغستان و گرمدره در حریم شهر تهران از این نمونه محسوب می شوند. برخی از سکونتگاههای شهری نیز وجود دارند که به لحاظ بافت کالبدی به شهر مجاور خود متصل شده اند. اما کماکان به عنوان شهرداری مستقل در حال فعالیت هستند. از این نمونه می توان به شهرداری اندیشه در کنار کرج و شهریار اشاره نمود. قطعاً ادغام این شهرداریها در منطقه کلانشهری تهران از تفرق و تعدد مدیریتی کنونی خواهد کاست و زمینه لازم برای شکل گیری مدیریت منسجم منطقه کلانشهری تهران را فراهم خواهد کرد.

راهبرد چهارم: مستثنی شدن منطقه کلانشهری تهران از شمول تبصره های ۱ و ۴ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها

مطابق تبصره های ۱ و ۴ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا، شهرک و نحوه تعیین آنها، «روستاهایی که در حریم شهرها واقع می شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امورات روستا را ندارد» و «درآمد ناشی از ساخت و ساز و عوارض روستاهایی که در حریم شهرها قرار می گیرد اعم از روستاهای دارای طرح هادی و فاقد طرح هادی، به حساب دهیاریهای روستا جهت توسعه و عمران و آریز می گردد».

اجرای این مصوبه در منطقه کلانشهری تهران به دلایل زیر در حالی که فشار تقاضا برای ساخت و ساز به شدت مضاعف است تبعات غیر قابل کنترلی را به دنبال خواهد داشت و به نظر می رسد هدف از تصویب این موضوع، فراهم کردن زمینه های درآمدی مناسب برای روستاهای واقع در حریم شهرها بوده است.

- افزایش تفرق سیاسی در منطقه کلانشهری و حریم شهر تهران: به عقیده صاحب نظران اداره مناطق کلانشهری، بزرگترین چالش در اداره و حکمروایی این مناطق تفرق سیاسی است. منظور از تفرق سیاسی، وجود تعداد زیادی قلمرو حکومتی مستقل از هم بدون وجود هرگونه نهاد هماهنگ کننده در گستره شهر - منطقه است. به نظر می رسد در شرایط تفرق سیاسی و فقدان هویت سازمانی واحد و دارای قدرت اعمال رهبری، برنامه ریزی و مدیریت یکپارچه، نه تنها این مناطق نمی توانند در دور رقابت اقتصاد جهانی قرار گیرند بلکه در مهار و چیرگی بر مسایل محتوایی موجود در مناطق کلانشهری، اسکان غیر رسمی، ایجاد زیر ساختهای حمل و نقل کلانشهری، مسایل زیست محیطی و خدمات رسانی منطقه ای نیز ناموفق خواهند بود.

با این مقدمه و در شرایطی که ۱۲ فرمانداری، ۳۲ بخشداری و بیش از ۵۰ شهرداری، قلمروهای حکومتی منطقه کلانشهری تهران را تشکیل می دهند، اضافه کردن صدها روستا به این قلمروها و آن هم در حریم شهرها، حاصلی جز تشدید بحران های محتوایی در این منطقه به دنبال نخواهد داشت.

- فراهم شدن زمینه های گسترش سریع اسکان غیر رسمی در حریم شهرها: طبق بررسی های صورت گرفته در منطقه کلانشهری تهران، گسترش سریع اسکان غیر رسمی در این منطقه، تابعی از نزدیکی فاصله به شهر تهران، میزان توانایی مدیریت سکونتگاهی در کنترل و نظارت بر ساخت و ساز و دسترسی به زمین ارزان و شبکه های ارتباطی است. در قالب همین الگو است که جمعیت، اسلامشهر را به عنوان اولین سکونتگاه حاشیه ای مورد توجه قرار می دهد اما زمانی که ساختارهای مدیریتی در این سکونتگاه شکل می گیرد و هزینه های ساخت و ساز و اسکان افزایش می یابد، کمی دور تر به سمت نسیم شهر (اکبر آباد) و گلستان (سلطان آباد) حرکت می کند و هم اکنون صالح آباد و نصیر آباد مورد اقبال واقع شده اند.

با مصوبه جدید مجلس، یعنی اعطای اختیار صدور مجوز ساخت و ساز در حریم شهر به دهیاریها و امکان بهره مند شدن این نهادهای نوپای مدیریت روستایی از عوارض ساخت و ساز، شرایط برای گسترش سریع و غیر قابل تصور اسکان غیر رسمی به دلایل زیر فراهم است. اولاً این نقاط جمعیتی به دلیل واقع شدن در حریم شهر تهران و سایر شهرهای واقع در منطقه کلانشهری تهران از جذابیت فاصله نزدیک برخوردارند. ثانیاً به سبب عدم شکل گیری سیستم مدیریتی توانمند در این نقاط جمعیتی (برخی از دهیاریها تنها با یک دهیار پاره وقت اداره می شوند) امکان ساخت و سازهای غیر قانونی، کاهش هزینه های ساخت و ساز و عدم توجه به کیفیت ساخت و ساز وجود دارد. این در شرایطی است که شهرداری شهر مجاور حق هیچگونه دخالتی را نیز ندارد. ثالثاً قیمت زمین در این نقاط جمعیتی به دلیل اعمال کنترل و محدودیتهای شدید ساخت و ساز در خصوص شهر تهران بسیار پایین تر از سکونتگاههای غیر رسمی پیرامون حریم شهر تهران است.



همگی این موارد زمینه را برای نفوذ اسکان غیر رسمی به حریم شهرهای واقع در منطقه کلانشهری تهران به خصوص شهر تهران فراهم کرده و قطعا فرصت هرگونه برنامه ریزی و استفاده بهینه از این فضاها را برای تامین نیازهای حیاتی آینده شهر تهران سلب خواهد کرد. با توجه به موارد فوق و به استناد ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک که در تبصره های ۱ و ۴ ماده ۳ نقض شده است، «حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد» و با اقدامات اجرایی زیر می توان در جهت تحقق راهبرد مذکور اقدام نمود:

(۱) انجام بررسی و تهیه گزارش تفصیلی از تبعات اجرایی این تصمیم (مصوبه) در کلانشهرها به خصوص منطقه کلانشهری تهران (تشدید تفرق و تعدد مدیریتی)

(۲) تهیه پیش نویس لایحه دولت توسط وزارت مسکن و شهرسازی به استناد ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها و بند ب ماده ۷۵ قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر تقویت مدیریت توسعه برای استفاده مناسب از قابلیت و توان کلانشهرها برای مستثنی شدن منطقه کلانشهری تهران از شمول تبصره های فوق الذکر.

راهبرد پنجم: احیا قانون نظارت بر گسترش شهر تهران و گسترش محدوده عمل شورای نظارت به کل منطقه کلانشهری تهران، در دوره گذار به حکمروایی منطقه کلانشهری

قانون نظارت بر گسترش شهر تهران از زوایای مختلف شایسته توجه و بهره برداری از آن برای مدیریت کنترل توسعه سکونتگاهی در منطقه کلانشهری تهران است. این قانون بر اساس تاکیدات مندرج در قانون برنامه پنجم قبل از انقلاب اسلامی برای تحقق بخشیدن به سیاست هایی چون: کنترل افزایش جمعیت تهران، بهبود محیط زیست شهر تهران، تسهیل شرایط زندگی برای عموم ساکنین شهر و ایجاد جامعه ای همگن از نظر اقتصادی و اجتماعی در سال اول شروع برنامه به تصویب رسید. بر اساس این قانون مقرر گردید شورای اقتصاد که بر اساس قانون برنامه و بودجه تشکیل شده بود در موارد لزوم جلساتی با شرکت وزیر آبادانی و مسکن، وزیر آب و برق، وزیر کشور، شهردار تهران و رییس سازمان حفاظت محیط زیست تشکیل دهد و به منظور تعیین خط مشی و ایجاد هماهنگی و نظارت بر توسعه شهر تهران و جلوگیری از رشد نامحدود آن و همچنین تعیین سیاست های صدور پروانه ساختمانی و اقدام به ساختمان و احداث مراکز اداری و صنعتی و بهداشتی و ورزشی و ایجاد واحدهای مسکونی دسته جمعی اعم از خانه، آپارتمان و سیاست تفکیک اراضی در حد فاصل بین محدوده خدمات شهری و محدوده ۲۵ ساله شهر تصمیم گیری و اقدام نماید. دبیرخانه شورا ابتدا در سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد و سپس به شهرداری تهران منتقل گردید. این شورا در طول دوره فعالیت خود (۶۷-۱۳۵۲) ۵۳ جلسه تشکیل داد و در مورد مسایل مختلف شهر تهران تصمیم گیری کرد. شورا به منظور مواجهه تخصصی تر با موضوعات مطروحه، در سال ۱۳۶۰ «کمیته هماهنگی شورای نظارت بر گسترش شهر تهران» را تشکیل داد تا نسبت به مطالعات مقدماتی لازم برای اجرا و هماهنگی برنامه ها اقدام کند و سپس خلاصه نتایج را در شورای نظارت مطرح کند. نمایندگان تام الاختیار وزارت مسکن و شهرسازی، نیرو، سازمان برنامه و بودجه و شهرداری تهران عضو این کمیته بودند. اگرچه قانون نظارت بر گسترش شهر تهران و شورای مقرر در قانون هیچ گاه نسخ صریح یا ضمنی نگردید ولی عملا اجرای آن و تشکیل جلسات شورا به تعویق درآمد. دلایلی در خصوص عدم فعالیت شورای مقرر در قانون ذکر می شود که مهم ترین آن منطبق شدن محدوده خدماتی و محدوده ۲۵ ساله شهر تهران است که عملا محدوده ای برای تصمیم گیری و عمل شورا باقی نمی گذارد. اگر چه تسری محدوده عمل شورا که به منظور تعیین خط مشی ها و ایجاد هماهنگی و نظارت بر توسعه شهر تهران و جلوگیری از رشد نامحدود آن ایجاد شده است به محدوده مقرر در ماده ۲ قانون که منحصر به یکی از جنبه های فعالیت شورا است جای ابهام دارد. با این حال آخرین جلسه شورا در تاریخ ۱۳۶۷/۶/۷ تشکیل شد و با این که بحثی از تعطیلی شورا در آخرین صورت جلسه به میان نیامده بود اما شورا بعد از این تاریخ تشکیل جلسه نداد.

در مجموع شورای نظارت بر گسترش شهر تهران با وجود توفیقات نسبی در برخی از مقاطع زمانی در دستیابی به هدف اصلی خود ناکام بود. اگرچه وقوع شرایطی خارج از اختیار شورا از جمله وقوع انقلاب اسلامی و سیاست های سال های اول انقلاب در خصوص تامین سرپناه و واگذاری زمین به مهاجران و اقشار کم درآمد و مستضعف در این زمینه را نمی توان بی تاثیر دانست. اما تمرکز بر صدور مجوزهای ساخت و ساز و تفکیک اراضی بدون دارا بودن اصول و ضوابط مورد عمل برای بررسی طرح های پیشنهادی و تصمیم گیری با توجه به مصالح و شرایط یکی دیگر از عوامل این ناکامی محسوب می شود که قطعا باید در احیا قانون نظارت مورد توجه قرار گیرد. به استناد بند ب ماده ۷۵ قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر «استفاده از قابلیت و توان کلانشهرها در جهت تقویت نقش فرا ملی و ارتقا جایگاه بین المللی کشور از طریق تقویت مدیریت توسعه، برنامه ریزی و اجرا در این شهرها»، احیا قانون نظارت بر گسترش شهر تهران با در نظر گرفتن سیاستهای اجرایی زیر مورد تاکید است:



- تاسیس شورا به ریاست معاون رییس جمهور، استقرار دبیرخانه در شهرداری تهران و حضور نهادهای محلی در ترکیب شورا از جمله ریاست شورای اسلامی شهر تهران، رییس شورای اسلامی استان و یک نفر از شهرداران استان به انتخاب شهرداران.
 - انتقالی بودن فعالیت شورا برای دوره گذار به حکمروایی منطقه کلانشهری تهران و فراهم کردن شرایط برای این انتقال.
 - به عهده گرفتن مسوولیت بررسی، تصویب، تجدید نظر و نظارت بر اجرای طرح مجموعه شهری تهران و هماهنگی اقدامات اجرایی برای تحقق طرح.
 - تصمیم گیری در خصوص مسایل مهم و استراتژیک منطقه کلانشهری تهران.
 - انطباق محدوده عمل شورا با محدوده طرح مجموعه شهری تهران، شامل کلیه شهرستانهای استان تهران به جز شهرستان فیروزکوه.

فهرست منابع

- [۱] برک پور، ناصر، «کلان شهر» دانشنامه مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷، بهار ۱۳۸۳.
- [۲] سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مرکز آمار ایران www.sci.org.ir، ۱۳۸۴.
- [۳] شرکت خدمات مدیریت ایرانیان، طرح بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلان شهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۸۴.
- [۴] مجلس شورای اسلامی، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، ۱۳۶۲.
- [۵] مجلس شورای اسلامی، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، ۱۳۸۴.
- [۶] مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن، گزارش به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، ۱۳۸۰.
- [۷] هیات وزیران جمهوری اسلامی ایران، تصویب نامه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۴، <http://www.mhud.gov.ir/Ghavanin>، ۱۳۷۴.
- [۸] Barlow. I. M, Metropolitan government, Routledge, 1991.
- [۹] Brenner, Neil. , "Metropolitan institutional reform and the Rescaling of state space in contemporary Western Europe", European urban and regional studies, 10 (4), 2003.
- [۱۰] Hamilton. K, David, governing metropolitan areas: Response to growth and change, the urban center carland publishing Inc. New York, 1999.
- [۱۱] Henton, Douglas. , Lessons from Silicon Valley: Governance in global city- regions in Alleng. Scott, global city- region: Trends, Theory, Policy, Oxford press, 2001.
- [۱۲] Miller, D, "Fiscal regionalism: Metropolitan reform without boundary changes", government finance review, 2000.
- [۱۳] O'Looney, J, "The New Home Rule: A regionalism alternative, supplement, or distraction, National Civic Review", No.16, spring 2004.

