

## چشم انداز نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران\*

دکتر عباس احمد آخوندی\*\*<sup>۱</sup>، دکتر ناصر برک پور<sup>۲</sup>، ایرج اسدی<sup>۳</sup>، میثم بصیرت<sup>۴</sup>، حبیب الله طاهرخانی<sup>۵</sup>  
<sup>۱</sup> دکترای اقتصاد سیاسی و عضو هیئت علمی موسسه مطالعات آمریکای شمالی و اروپا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
<sup>۲</sup> دکترای شهرسازی و استادیار دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران.  
<sup>۳</sup> دانشجوی دکترای شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
<sup>۴</sup> دانشجوی دکترای شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
<sup>۵</sup> کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.  
(تاریخ دریافت مقاله: ۸۶/۴/۲۰، تاریخ پذیرش نهایی: ۸۶/۱۰/۸)

### چکیده:

فقدان رویکردی یکپارچه در سیاست گذاری توسعه فضایی منطقه کلان شهری تهران که ناشی از وجود تفرق سیاسی در اداره آن است چالش اصلی نظام موجود اداره این منطقه به شمار می آید. ترسیم چشم انداز مشترک، روشی است که بر اساس آن می توان دیدگاه ها و منافع مختلف و گاه متضاد گروه های مختلف بخش عمومی، خصوصی، تشکل های غیر رسمی و افراد و خانوار ها را درباره توسعه منطقه به سمت و سوی مشترکی رهنمون ساخت تا از این ره امکان سیاستگذاری منطقه ای یکپارچه در چارچوب قلمروهای مدیریتی و سیاسی متعدد، بخش ها و گروه های مختلف امکان پذیر گردد. مقاله حاضر ضمن ارائه نتایج کلی مطالعات شناخت و تحلیل وضعیت اداره منطقه کلان شهری تهران می کوشد تا با استفاده از مبانی نظری، تجربیات جهانی و رویکرد مشترک نخبگان و عناصر اصلی در اداره منطقه کلان شهری تهران، به ارائه چشم انداز و ماموریت نظام مطلوب برای اداره منطقه کلان شهری تهران که "نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران" نامیده می شود بپردازد. بیانیه چشم انداز و ماموریت در پی ایجاد چارچوب اقدام مشترک بین قلمرویی و بین بخشی در منطقه کلان شهری تهران از طریق توافق بر سر ارزش ها و اهداف کلان است.

### واژه های کلیدی:

چشم انداز، ماموریت، حاکمیت، منطقه کلان شهری تهران.

\* این مقاله مبتنی بر یافته ها و نتایج طرح "بازنگری استراتژیک نظام مدیریت و مالیه کلان شهر تهران" است که زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران تهیه شده است.

\*\* نویسنده مسئول: تلفن ۰۲۱-۸۸۸۹۰۰۶۲، نمابر: ۰۲۱-۸۸۹۰۵۰۲۹، E-mail: a-akhoundi@iredco.com

## ۱- مقدمه

نظری مرتبط، تجربیات جهانی و رویکرد مشترک نخبگان و عناصر اصلی در اداره منطقه کلان شهری تهران، به ارائه چشم‌انداز و مأموریت نظام مطلوب برای اداره منطقه کلان شهری تهران که " نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران " نامیده می‌شود بپردازد. هدف بیانیه چشم‌انداز و مأموریت، دستیابی به ساز و کاری موثر برای ایجاد هماهنگی، همکاری و همیاری در سطح منطقه کلان شهری تهران و نیز رفع چالش‌های رویه‌ای موجود در سیاست‌گذاری منسجم این منطقه است. به این ترتیب در شرایطی که فقدان ساز و کارهای هماهنگی و همکاری در منطقه کلان شهری تهران، مانع از اتخاذ هرگونه تصمیم سیاستی یکپارچه برای این منطقه به عنوان یک کل ارگانیک گشته و این خود به بروز بسیاری از مسائل بفرنج موجود در توسعه این منطقه منجر شده است، تدوین چشم‌انداز و بیانیه مأموریت نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران به عنوان ترسیم وضعیت مطلوب اداره این منطقه می‌تواند به عنوان نقطه کانونی مشترک، راهنمای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری گردد.

این مقاله ابتدا به ارائه مقدمه و روش شناسی تحقیق پرداخته، و سپس با اشاره به روند‌های غالب و موثر بر اداره و حکمروایی مناطق کلان شهری به معرفی سیمای عمومی منطقه کلان شهری تهران و تحلیل استراتژیک وضعیت موجود اداره آن می‌پردازد. در مراحل بعد، پس از تعریف مفاهیم چشم‌انداز و مأموریت، فهرستی از زمینه‌های همگرایی نخبگان و کنشگران موثر در اداره منطقه کلان شهری درباره تصویر مطلوب و ممکن اداره این منطقه ارائه می‌شود. در نهایت، بیانیه چشم‌انداز و مأموریت نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران با ملاحظه تمامی بحث‌های نظری صورت گرفته در این باره و نیز تحلیل وضع موجود و وارد کردن دیدگاه‌ها و نظرات ارائه شده از سوی بخش‌های مختلف موثر تدوین می‌گردد.

در شرایط حاضر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اداره منطقه کلان شهری تهران<sup>۱</sup> در بین قلمروهای متعدد مدیریتی (مانند شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) و سیاسی (بخشداری‌ها، فرمانداری‌ها و استانداری) تقسیم شده است. ساز و کار موجود اداره منطقه کلان شهری فاقد ساز و کارهای هماهنگی و همکاری موثر بین قلمروهای دوگانه موجود و نیز نهادها و سازمان‌های تابع وزارتخانه‌های مرکزی مستقر در این قلمرو یکپارچه عملکردی است. در شرایط موجود، برنامه‌ریزی و مدیریت هر یک از قلمروهای موجود در منطقه به صورت مجزا و بدون توجه به اهداف قلمروهای همجوار و نیز مصالح منطقه‌ای در سطح فرادست صورت می‌گیرد. وجود چنین شرایطی اگرچه ممکن است مشکلی را از یک محدوده قلمرویی دور سازد اما نمی‌تواند به حل و رفع آن در سطح منطقه کمک کند، زیرا اعمال چنین رویکرد و اهدافی با گستره محدود (فقدان منطقه‌گرایی) بیشتر به انتقال مساله از جایی به جای دیگر منطقه خواهد انجامید. به این ترتیب، فقدان رویکردی یکپارچه در سیاست‌گذاری توسعه فضایی منطقه کلان شهری تهران که ناشی از وجود تفرق سیاسی در اداره آن است چالش اصلی نظام موجود اداره این منطقه به شمار می‌آید. تدوین چشم‌انداز مشترک، روشی است که با آن می‌توان دیدگاه‌ها و منافع مختلف و گاه متضاد قلمروها و گروه‌های مختلف بخش عمومی، خصوصی، تشکلهای غیررسمی و افراد و خانوارها را درباره توسعه منطقه به سمت و سوی مشترک (خیر منطقه) رهنمون ساخت تا از این ره توان‌های پراکنده و بالقوه منطقه در قالب قلمروهای مدیریتی و سیاسی مختلف و نیز نهاد‌های حکومتی و عناصر بخش خصوصی و مردم که هریک برای خود اهداف جداگانه و گاه متضادی را دنبال می‌کنند در جهت تحقق یک سند چشم‌انداز واحد برای توسعه منطقه تلاش کنند. مقاله حاضر تلاش می‌کند با استفاده از مبانی

## ۲- روش شناسی

میدانی (مصاحبه‌های انفرادی و گروهی با عوامل تاثیر گذار در اداره منطقه کلان شهری تهران) است. براساس تجربیات جهانی مرتبط با موضوع تدوین چشم‌اندازها و مأموریت‌ها، انجام مصاحبه‌های گروهی یکی از روش‌های مناسب و عملی برای طراحی چشم‌انداز و مأموریت به شمار می‌آید که در آن خواسته‌های عناصر و عوامل مؤثر بر موضوع ( اداره منطقه کلان شهری تهران) را می‌توان جمع‌بندی کرد و در تهیه اسناد نهایی چشم‌انداز و مأموریت به کار گرفت.

تدوین چشم‌انداز و مأموریت نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران در مطالعات حاضر تحت تاثیر عوامل و مولفه‌هایی شامل " مبانی نظری و بررسی‌های تطبیقی"، "مطالعات شناخت و تحلیل وضعیت موجود اداره منطقه کلان شهری تهران" و "دیدگاه عناصر موثر در اداره منطقه" صورت گرفته است. به عبارت دیگر بیانیه چشم‌انداز و مأموریت محصول نتایج مطالعات اسنادی ( بررسی نظریه‌ها، مدل‌ها و نمونه‌های مدیریت مناطق کلان شهری در نقاط مختلف جهان و همچنین شناخت و تحلیل وضعیت اداره منطقه کلان شهری تهران) و تلفیق آن با نتایج مطالعات

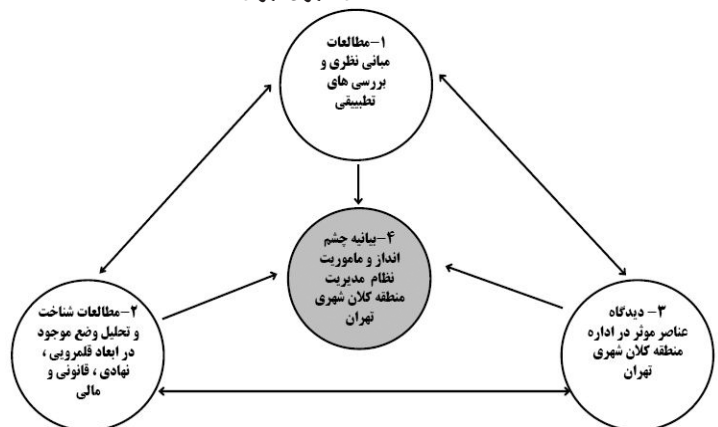
ساختار شهر منطقه‌ها دانست. واقعیت این است که گرچه حکومت‌های ملی هنوز سهم عمده‌ای در توسعه کلان‌شهری به‌عهده دارند اما حوزه سیاست‌گذاری به نوعی بازی چندسطحی و چند نقشی (حاکمیت) بدل شده و پیچیدگی روزافزون حاصل از پویایی شرایط محیطی را به چالش اصلی فراروی حاکمیت کلان‌شهری و سیاست فضایی آن تبدیل کرده است (Salet et al, 2003, 3-4). دولت‌ها نه تنها در اروپا و آمریکا بلکه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز با اثر پذیرفتن از فرایند جهانی شدن و تحت تأثیر نهادهای بین‌المللی هم چون سازمان ملل متحد و سازمان‌های وابسته به آن مثل بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و نیز سنت‌های سیاسی ویژه خود به تجدید ساختار دست زده و یا در حال گذار به ساختار جدیدی هستند. تجدید ساختار در اینجا عبارت از تعدیل و تغییر در ساختارها، رویه‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری و خدمات‌رسانی برای افزایش کارایی و اثربخشی آنها در تحقق اهداف است. این تعدیل و تغییر در قالب اقداماتی چون تمرکززدایی و واگذاری وظایف به سطوح مقتضی، خصوصی‌سازی، ایجاد سطح ویژه حکومت منطقه‌ای، ایجاد سازوکارهای مستحکم برای هماهنگی، همکاری و همیاری بین بخش‌های مختلف دولتی، عمومی، خصوصی و غیر دولتی در سطح منطقه صورت می‌گیرد.

در این شرایط، تفرق سیاسی به معنای وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی درون یک منطقه کلان‌شهری عملکردی، همچنان چالش اصلی در حاکمیت مناطق کلان شهری محسوب می‌شود. بسیاری از صاحب نظران حوزه حکومت کلان‌شهری به وجود آمدن چالشی چون تفرق سیاسی (به معنی وجود قلمروهای متداخل مدیریتی و حکومتی متعدد مانند شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، شهرک‌ها، دهیاری‌ها و غیره، بدون هر نوع چارچوب‌های هماهنگ‌کننده) را ناشی از بسط و توسعه فرایند شهرنشینی (Barlow, 1991; Hamilton, 1991, 31; Savitch & Vogel, 2000, 1) یا مسئله مقیاس مناطق کلان‌شهری (Henton, 2001, 392) می‌دانند. مطالعه مناطق کلان شهری مختلف جهان و ساز و کارهای تدبیر شده برای اداره این مناطق نشان می‌دهد، تفرق سیاسی موجود در مناطق کلان‌شهری بچالشی است که با رویکردها و استراتژی‌های مختلفی از سوی مناطق کلان‌شهری دنیا روبه‌رو شده است و هر کدام کم‌وبیش با کاستی‌ها و کامیابی‌هایی همراه بوده‌اند. این‌گونه پاسخ‌ها با مفهومی کلی جمع‌بندی می‌شود که به منطقه‌گرایی<sup>۳</sup> در حکومت یا حاکمیت این مناطق معروف است. کلیه استراتژی‌های منطقه‌گرایی در پی هماهنگ کردن اجزای از هم گسیخته و مستقل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلان‌شهری برای کاستن از تفرق و تعدد عوامل تصمیم‌گیر و اجرایی مختلف مؤثر و فعال در آنهاست.

فرایند چشم‌انداز‌سازی و تهیه اسناد چشم‌انداز مشترک برای شهرها و مناطق در حقیقت تلاشی در راستای استراتژی کلان منطقه‌گرایی کلان شهری است. چشم‌انداز‌سازی برای توسعه و اداره مناطق کلان شهری روشی است برای ایجاد وفاق بین نهادها، گروه‌ها و قلمروهای متعدد سیاسی و مدیریتی موجود در منطقه

به منظور دستیابی به دیدگاه عناصر مؤثر در اداره منطقه کلان شهری تهران جلسات بحث گروهی متمرکز<sup>۲</sup> و نیز مصاحبه‌های انفرادی مورد توجه قرار گرفتند. بر اساس تدابیر ویژه این روش‌ها، پرسش‌ها و محورهای اصلی بحث در جلسات با شرکت‌کنندگان در میان گذاشته شد و تمامی نظرات طرح شده ضبط و سپس از نوار پیاده گردید. در مرحله استخراج و تجزیه و تحلیل مطالب از روش طبقه‌بندی باز<sup>۳</sup> استفاده شد. در این روش ابتدا نکات مطروحه در جلسات بدون هر گونه پیش فرضی استخراج شده‌اند. سپس آنها با یکدیگر تقاطع داده شده و به گروه‌های کلی تقسیم شده‌اند. در مرحله نهایی با توجه به تجربیات تیم مطالعه و مبانی نظری شناخته شده، یافته‌های بررسی تبیین شده بر اساس آن بیانیه چشم‌انداز و ماموریت نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران تهیه شده است. به این ترتیب، همان‌گونه که تالیفاً اشاره شد در این مقاله به اقتضای مراحل مختلف کار از روش‌های تحقیقی مانند "تحلیل داده‌های ثانویه"<sup>۴</sup> و "پیمایش" استفاده شده است. نمودار شماره ۱ ترتیب مراحل و مولفه‌های مؤثر بر تدوین چشم‌انداز و ماموریت نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران را نشان می‌دهد. بحث در مورد مبانی نظری، روند‌های مؤثر بر نظام حاکمیت منطقه کلان شهری، چشم‌انداز آینده آن، مطالعات شناخت و تحلیل وضع موجود مدیریت منطقه تهران و نیز نظرات و دیدگاه عناصر مؤثر بر حاکمیت منطقه کلان شهری تهران به ترتیب موضوع بحث و بررسی قرار گرفته‌اند. در ادامه متن بیانیه چشم‌انداز و ماموریت نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران بر اساس سه مولفه کلی فوق‌تدوین و ارائه می‌شود.

نمودار ۱ - مولفه‌های مؤثر در تدوین ماموریت و چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران.



(ماخذ: نگارندگان)

### ۳- روندهای جهانی و رویکردهای نظری مؤثر بر نظام‌های حاکمیت مناطق کلان شهری

مطالعات نظری و بررسی‌های تطبیقی یکی از مولفه‌های مؤثر در تدوین چشم‌انداز و ماموریت نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران محسوب می‌شوند. مهم‌ترین روندهای کلان مؤثر بر حاکمیت منطقه کلان شهری را باید جهانی شدن، گذار به حاکمیت و تجدید

در زمینه سیمای و ویژگی های کلانی که منطقه باید در ۱۵-۲۰ سال آینده واجد آنها گشته یا به سوبشان حرکت کند. این توافق در چارچوب ارزش ها و اهداف اصولی و ایجاد چارچوب هماهنگی و همکاری برای تحقق آن اهداف میسر می شود. این نوع چشم انداز سازی، در مناطق کلان شهری که با چالش تفرق سیاسی روبرو هستند در حقیقت تدبیری برای ایجاد اهداف و آمال مشترک بین قلمرویی و بین بخشی در بسیاری از شهرها و مناطق کلان شهری به عنوان یک اصل مهم به طور جداگانه یا در قالب فرایند برنامه ریزی شهری یا منطقه ای وارد گشته است.

## ۸- معرفی سیمای عمومی منطقه کلان شهری تهران

از حدود چهار دهه پیش، عوامل مختلفی<sup>۶</sup> در کنار توسعه فیزیکی شهر تهران و افزایش روابط و پیوندهای آن با منطقه پیرامونی خود سبب شکل گیری تدریجی منطقه عملکردی تهران و متعاقباً افزایش جمعیت، گسترش قلمرو و تثبیت منطقه کلان شهری تهران شده است. براساس داده های موجود، جمعیت شهر تهران که در سال ۱۳۴۵ معادل ۲/۷ میلیون نفر بوده است حدود ۷۸ درصد از کل جمعیت منطقه را تشکیل می داده است. اما در سال ۱۳۸۵ که جمعیت شهر تهران به بیش از ۸ میلیون نفر رسیده است این نسبت به حدود ۶۰ درصد کاهش یافته است. این به مفهوم توزیع بیشتر جمعیت و فعالیت در گستره ای وسیع تر از کلان شهر مرکزی و تقویت منطقه عملکردی تهران است. در حال حاضر این محدوده متشکل از ۱۲ شهرستان و بیش از ۳۰ بخش (قلمروهای سیاسی) و نیز بیش از ۵۰ محدوده شهرداری (قلمرو مدیریتی) است. در آینده نه چندان دور، ۱۵۰۰ محدوده مدیریتی روستا (دهیاری) به این مجموعه قلمروهای حکومتی و مدیریتی افزوده خواهد شد. جدول شماره ۱ تعدد و تفرق قلمروها و نهادهای موثر موجود در منطقه کلان شهری تهران را نشان می دهد.

جدول ۱ - قلمروهای مختلف قابل تحلیل در ارتباط با شهر - منطقه تهران.

نام قلمرو	جمعیت ۱۳۸۵ (میلیون نفر) *	سهم از جمعیت کل کشور	مساحت (کیلومتر مربع)	تراکم جمعیتی (نفر در کیلومتر مربع)	قلمروهای داخلی موجود	نهاد مسئول اداره
کلان شهر (تهران بزرگ)	۸/۲	۱۱/۶۳٪	۷۵۰	۱۰۰۹۲۳	- دارای ۲۲ منطقه شهرداری و یک شهرداری مرکزی - شهرستان تهران و بخش هایی از شهرستانهای اسلامشهر، ری و شمیرانات	شهرداری تهران (۲۲ منطقه شهرداری)
مجموعه شهری تهران (منطقه کلان شهری تهران)	۱۲/۳۵	۱۸/۹۱٪	۱۶۰۰	۷۹۲	- ۱۲ شهرستان - بیش از ۳۰ بخش - بیش از ۵۰ محدوده شهرداری	فاقد نهاد متولی اداره منطقه کلان شهری (اداره منطقه با تفرق سیاسی و تفرق عملکردی مواجه است).
استان تهران	۱۲/۳	۱۹٪	۱۸۰۰۹	۷۰۲	- ۱۳ شهرستان - بیش از ۵۰ شهرداری - ۱۴۵۸ آبادی	استاندارداری تهران

\* آمار اولیه سرشماری ۱۳۸۵ / به نقل از مرکز آمار ایران (www.sci.org.ir)

با وجود شکل گیری و تثبیت واقعیتی به نام منطقه کلان شهری تهران، در زمینه برنامه ریزی و مدیریت این منطقه تا پیش از دهه ۱۳۷۰ شمسی، اقدام جدی صورت نگرفته است. نخستین بار مصوبه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور (۱۳۷۴) منشاء شکل گیری طرح مجموعه شهری تهران شد و به این ترتیب موضوع مناطق کلان شهری با عنوان نظام برنامه ریزی و مدیریت کشور رسمیت یافت. پس از آن "طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن (۱۳۸۲)" به عنوان مهم ترین سند برنامه ریزی و سیاست گذاری موجود ایران که به واقعیتی به نام منطقه کلان شهری تهران و مسایل آن مرتبط است تهیه شد و به تصویب هیئت وزیران رسید. یکی از دو شرط تحقق اهداف این طرح که مورد تاکید قرار گرفت "تاسیس نهاد مدیریت مجموعه شهری تهران" بود. با این حال با وجود مطالعات انجام شده و نیز مصوبه های ارائه شده بعدی، تاکنون ایجاد نظام یکپارچه و هماهنگی برای اداره منطقه کلان شهری تهران عملی نشده است. بنابراین منطقه کلان شهری تهران جدا از چالش های محتوایی متعدد و کیفیت پایین محیط زندگی، با چالش های رویه ای قابل توجهی مواجه است که از این دسته مسائل در این مقاله تحت عناوینی چون تفرق سیاسی<sup>۷</sup> و تفرق عملکردی<sup>۸</sup> یاد شده است.<sup>۹</sup>

فرایند چشم انداز سازی و سند چشم انداز و ماموریتی که در این مقاله ارائه می شود به جای تاکید بر عناصر محتوایی منطقه کلان شهری بیشتر بر ابعاد رویه ای یعنی ساختارهای اداره و حاکمیت منطقه کلان شهری تهران متمرکز است. به این ترتیب هدف اصلی در این ارتباط، دستیابی به ساختار و نظامی مطلوب برای حاکمیت منطقه کلان شهری است که در آن سطح بالایی از منطقه گرایی در قالب هماهنگی، همکاری و همیاری بین قلمرویی و بین بخشی وجود دارد. تحقق این چشم انداز در بعد رویه ای یقیناً در بهبود کیفیت عناصر محتوایی و سطح کلی کیفیت زندگی تاثیر عمده ای خواهد داشت. به نظر می رسد اگرچه مسائل محتوایی موجود در منطقه مانند گسترش سکونتگاه های غیر رسمی، افزایش مسائل زیست محیطی مانند آلودگی هوا، آب و خاک، نابودی اکوسیستم ها و چشم انداز های طبیعی، ناکارآمدی سیستم های حمل و نقل، زیر ساخت و ساز رفتن زمین های کشاورزی مطلوب و ... صرفاً تحت تاثیر مستقیم ناکارآمدی های سازو کار اداره منطقه کلان شهری تهران شکل نگرفته اند اما حل و رفع یا کاهش اثرات آنها بدون اصلاح نظام اداره و مدیریت موجود منطقه که در قالب این چشم انداز و ماموریت قابل پی گیری است ممکن نخواهد بود.

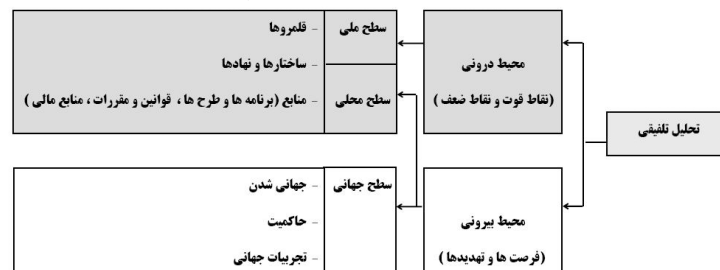
## ۵- تحلیل استراتژیک و تلفیقی از وضعیت موجود اداره منطقه کلان شهری تهران

به عنوان نتیجه ای از تحلیل تلفیقی، از میان فرصت های و تهدید های عمده فراروی اداره مناطق کلان شهری در سطح جهانی و ملی می توان از یک سو به تغییر مقیاس رقابت سرزمینی از سطح کشوری به سطح شهری و منطقه ای و توجه سیاستگذاران، قانونگذاران و برنامه ریزان ایران به موضوع محدوده ها و قلمرو های مجموعه های شهری کشور اشاره کرد. همچنین افزایش پیچیدگی، سرعت و مقیاس تغییرات و تحولات ناشی از جهانی شدن، تبدیل شدن تصمیم گیری به نوعی چانه زنی چند سطحی و چند نقشی، ضعف ساختار های اداره و تصمیم گیری سنتی در اداره شرایط جدید، تعدد و تفرق قلمرو های حکومتی و مدیریتی از جمله تهدیداتی است که در تدوین هرگونه استراتژی کارآمد باید مورد توجه قرار گیرند.

شکل گیری شوراهای شهری و روستایی و نیز شوراهای سطوح فرا دست و همچنین تشکل های غیر دولتی، تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیات وزیران، تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و ظرفیت مالی مناسب شهرداری های واقع در منطقه کلان شهری تهران از جمله نقاط قوت موجود منطقه تهران محسوب می شود. از سوی دیگر، تداخل قلمرو های سیاسی و مدیریتی در منطقه کلان شهری تهران، افزایش تعداد قلمرو های حکومتی و به تبع آن افزایش تعداد نهادهای تصمیم گیر و اجرایی، سطح حداقل همکاری و تشریک مساعی بین عوامل موثر در اداره منطقه کلان شهری تهران و عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداری های واقع در منطقه کلان شهری تهران از جمله نقاط ضعف عمده در تحقق منطقه گرایی کلان شهری محسوب می شوند. کادرنوشت شماره ۱ نتایج اصلی تحلیل تلفیقی از وضعیت موجود اداره منطقه کلان شهری تهران را ارائه می نماید.

مطالعات شناخت و تحلیل وضعیت اداره منطقه کلان شهری تهران در ابعاد مختلفی چون قلمرو های منطقه کلان شهری، بررسی نهادی و کارکردی (شناخت عناصر و نهاد های اثرگذار در اداره منطقه کلان شهری) و نیز منابع پشتیبان آنها (شامل قوانین و مقررات، منابع مالی و سایر منابع از جمله برنامه ها و طرح ها) انجام شده است. با توجه به روش و جهت گیری استراتژیک پژوهش، تحلیل تلفیقی اطلاعات و داده های مطالعات فوق، در قالب مدل سوات SWOT انجام شده است. تحلیل تلفیقی در برگزیده عناصر اصلی در حوزه های "ساختارها و نهادها"، "قلمرو های فضایی"، "منابع مدیریت" و "قوانین و مقررات" در قلمرو مجموعه شهری است که در آن تاثیر متقابل سه سطح جهانی، ملی و محلی در ارتباط با هم و منطقه کلان شهری دیده شده است. در این تحلیل محیط بیرونی فراگیر، محیطی فرا سوی مرز های ملی است و مقتضیات جهانی از جمله "جهانی شدن و محلی شدن"، "گذار از حکومت به حاکمیت" و نیز "تجربیات کشورهای دیگر" عناصر اصلی آن را شکل می دهند. فرصت ها و تهدید های جهانی در قلمرو این محیط بر حکومت ملی و نظام اداره آن و به تبع آن بر نظام اداره مجموعه شهری تاثیر می گذارد. محیط داخلی فراگیر نیز در اینجا حوزه های مختلف و تاثیرگذار و روندهای موجود در سطح ملی و نظام حکومت را در بر می گیرد که برای اداره منطقه کلان شهری می تواند فراهم سازنده فرصت ها و تهدیدها در سطح ملی باشد. محیط درونی که شامل نقاط قوت و ضعف نظام اداره و مدیریت مجموعه شهری در شرایط موجود است بیشتر با ارجاع به حوزه های مطالعه در قلمرو مجموعه شهری تدوین شده است. نمودار زیر عناصر محیط بیرونی و درونی تحلیل تلفیقی را نشان می دهد.

نمودار ۲ - عناصر تحلیل تلفیقی .



(ماخذ: نگارندگان)

کادرنوشت ۱ - نتایج اصلی تحلیل تلفیقی از وضعیت موجود اداره منطقه کلان شهری تهران.

### ۱. محیط بیرونی (فرصت ها)

- سطح جهانی (جهانی شدن / محلی گرایی، گذار از حکومت به حاکمیت، تجربیات جهانی)
- تغییر مقیاس رقابت سرزمینی از سطح کشوری به سطح شهری و منطقه ای و ضرورت توجه به نظام اداره منطقه کلان شهری برای ظرفیت سازی و تسهیل توسعه و افزایش رقابت پذیری
- گرایش به ایجاد نظام های اداره و مدیریت مبتنی بر اصول حاکمیت از جمله پاسخگویی، قانونمندی و فراگیری در کلیه سطوح اداره سرزمین

- پیشینه طولانی شکل‌گیری نظام‌های اداره و مدیریت مناطق کلان‌شهری (حدود ۵۰ سال)
- وجود نظام‌های مدیریتی گوناگون در سایر کشورها و امکان استفاده از تجارب و دستاوردهای آنها در پیشنهاد سیستم مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران
- سطح ملی (قلمروها، ساختارها و نهادها، منابع شامل برنامه‌ها و طرح‌ها، قوانین و مقررات و منابع مالی)
  - توجه مستمر سیاستگذاران، قانونگذاران و برنامه‌ریزان به موضوع قلمروهای مجموعه‌های شهری کشور در یک دهه اخیر (از ۱۳۷۴ به بعد) در قالب مصوبه‌های مختلف هیات وزیران (۱۳۷۴، ۱۳۸۲، ۱۳۸۳) و رسمیت یافتن برنامه‌ریزی مناطق کلان‌شهری در قالب تهیه طرح‌های مجموعه شهری
  - تاکید قانون اساسی بر ضرورت مشارکت مردمی در قالب شوراهای به‌عنوان ارکان تصمیم‌گیری کشور
  - ایجاد برخی چارچوب‌ها برای هماهنگی افقی و فرابخشی (منطقه‌ای) مانند شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
  - استمرار سیاست‌های تمرکززدایی دولت در سه برنامه پنجساله اخیر کشور
  - وجود تجربه شکل‌گیری برخی ساز و کارهای نهادی برای اداره منطقه کلان‌شهری تهران مانند شورای نظارت بر گسترش شهر تهران
  - تاکید قانون برنامه پنجساله چهارم بر تسهیل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه‌ای و ایجاد نهاد‌های منطقه‌ای
  - ظرفیت اقتصادی مناسب منطقه کلان‌شهری تهران برای تامین منابع درآمدی مدیریت منطقه
- ۲. محیط بیرونی (تهدیدها)
  - سطح جهانی (جهانی‌شدن/محلی‌گرایی، گذار از حکومت به حاکمیت و تجربیات جهانی)
    - افزایش پیچیدگی، سرعت و مقیاس تغییرات و تحولات ناشی از جهانی‌شدن
    - ورود عوامل و متغیرهای متعدد در برنامه‌ریزی و مدیریت پویای مناطق کلان‌شهری مانند افزایش سرعت تولید و انتقال اطلاعات، تشدید رقابت منطقه‌ای، تاثیر نهادهای بین‌المللی و فراملی
    - تبدیل شدن تصمیم‌گیری به نوعی چانه‌زنی چند سطحی و چند نقشی و ضعف ساختارهای اداره و تصمیم‌گیری سنتی در اداره شرایط جدید
    - طولانی‌شدن زمان و فرآیند تصمیم‌گیری
    - تعدد و تنوع مدل‌ها و الگوهای اداره مناطق کلان‌شهری در کشورهای مختلف و فقدان الگوی مورد توافق عام برای اداره مناطق کلان‌شهری
  - سطح ملی (قلمروها، ساختارها و نهادها، منابع شامل برنامه‌ها و طرح‌ها، قوانین و مقررات و منابع مالی)
    - عدم انطباق تقسیمات سیاسی با سازمان فضایی منطقه عملکردی تهران
    - تعدد و تفرق قلمروهای حکومتی (تقسیمات سیاسی) و قلمروهای مدیریت شهری
    - استقلال عمل دولت از جامعه، و در نتیجه محدود شدن فضای فعالیت نهادهای عمومی و مردمی
    - عدم توفیق در اجرای سیاست تمرکززدایی و کاستن از حجم دولت
    - ضعف سازمان‌های خصوصی نیرومند در تولید خدمات در سطح مجموعه شهری
    - عدم تثبیت نگرش، اندیشه و عمل تعاونی و همکاری بین‌نهادهای
    - بی‌توجهی اغلب برنامه‌های ملی به شکل‌گیری مجموعه شهری تهران و ضرورت اتخاذ ساز و کارهای مناسب برای اداره آن
    - عدم انسجام و فقدان نظم حقوقی در قوانین و مقررات مربوط به کنترل و هدایت توسعه شهری در مجموعه‌های شهری
    - عدم التزام به اجرای قانون
    - نگرش به نظام درآمدی شهرداری‌ها به صورت انتزاعی، مجرد و خارج از ساختار اداره کلان‌کشور
- ۳. محیط درونی (نقاط قوت)
  - تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیات وزیران و به دنبال آن تعیین حوزه‌های شهری
  - وجود ساز و کارهای نهادی برای اداره منطقه کلان‌شهری تهران به دلیل انطباق نسبی آن با استان تهران
  - شکل‌گیری شوراهای شهری و روستایی و نیز شوراهای سطوح فرا دست و همچنین تشکل‌های غیردولتی
  - تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و پیشنهاد تاسیس نهاد واحد هماهنگی مدیریت مجموعه شهری برای آن
  - توفیق نسبی برخی از قوانین و مقررات در کنترل و هدایت رشد و توسعه شهری
- ۴. محیط درونی (نقاط ضعف)
  - تداخل قلمروهای سیاسی و مدیریتی در منطقه کلان‌شهری تهران
  - افزایش تعداد قلمروهای حکومتی و به تبع آن افزایش تعداد نهادهای تصمیم‌گیر و اجرایی
  - سطح حداقل همکاری و تشریک مساعی بین عوامل موثر در اداره منطقه کلان‌شهری تهران
  - ضعف ساز و کارهای مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و اجرا
  - فقدان مکانیزم‌های بازنگری و تجدید نظر در طرح‌های توسعه شهری
  - عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداری‌های واقع در منطقه کلان‌شهری تهران (به‌طور خاص بین شهرداری مرکز با پیرامون)
  - وابستگی شدید شهرداری‌ها به درآمد‌های ناپایدار و ناسالم و درآمد‌های ناشی از ساخت و ساز

## ۶- عناصر موثر در تدوین ماموریت و چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران

### ۱.۶. تعاریف چشم‌انداز و ماموریت

چشم‌اندازسازی<sup>۱</sup> عنوانی است که می‌توان تلقی وسیع یا محدودی از آن را در متون مرتبط مشاهده کرد. برخی متون به گونه‌ای آن را وسعت می‌دهند که دربرگیرنده کلیه مراحل یک فرایند برنامه‌ریزی یا تدوین استراتژی توسعه شهری است. در مقابل در برخی موارد چشم‌اندازسازی صرفاً اقداماتی را در بر می‌گیرد که به تهیه یک سند چشم‌انداز<sup>۱۱</sup> منتهی می‌شود. به هر ترتیب چشم‌انداز نباید صرفاً "مجموعه‌ای کنار هم قرار گرفته از چشم‌اندازهای فردی" باشد؛ بلکه نیازمند توافق یافتن بر سر ارزش‌ها، اعتقادات و اهداف از سوی کلیه بخش‌ها، افراد و اجتماعات درون‌شهر یا منطقه است. چشم‌انداز اگرچه به نظر بلندمدت است (حداقل ۲۰-۱۰ ساله) اما در کوتاه‌مدت نیز سبب انگیزش‌هایی اثربخش در ساکنان می‌گردد. چشم‌انداز، چالش برانگیز و در عین حال واقع‌گراست.

در تلقی خاص و محدود از چشم‌اندازسازی تلاش می‌شود تا از آن به عنوان گامی در فرایند برنامه‌ریزی و به عنوان روشی برای ایجاد وفاق<sup>۲</sup> سود برد. چشم‌اندازسازی در این طرز تلقی تسهیل‌گر توسعه و تدوین یک برنامه و طرح جامع و فراگیر و مؤثر از طریق متمرکز ساختن توجهات بر این موضوع است که چگونه تفکر و اقدام جمعی را درون یک شبکه بین‌سازمانی که در آن هیچ شخص، گروه، سازمان یا نهادی به طور کامل متعهد آن کار نیست، سازمان‌دهی کنیم، برای مثال در سیاستگذاری‌ها و اقدامات چند قلمرویی مانند آنچه در یک منطقه کلان شهری با وجود قلمروهای متعدد سیاسی و مدیریتی اتفاق می‌افتد ممکن است از چشم‌اندازسازی برای ایجاد وفاق بر سر ارزش‌های اصلی و کمک به افراد و گروه‌ها و نهادهای مختلف برای تحقق آن، با وجود اختلاف نظر در بسیاری از اهداف، استفاده کرد. چشم‌اندازسازی در این تلقی فرایندی است که از آن طریق اجتماعات محلی آینده‌ای را که خواهان آن هستند تعریف می‌کنند. چشم‌اندازسازی می‌تواند اجتماعات محلی را به عنوان مجموعه‌ای از افراد و براساس اهداف و ارزش‌های مشترکشان دور هم جمع کند و سبب‌ساز تدوین چشم‌انداز مشترک برای اجتماع محلی گردد. چشم‌انداز در صدد ترسیم شمای کلی چیزی است که اجتماعات محلی از ابعاد کالبدی، اجتماعی و زیست‌محیطی و در طی ۵، ۱۰ یا ۲۰ سال آینده در پی رسیدن به آن هستند (Haines, 2001, 1-2).

بیانیه چشم‌انداز باید واقع‌گرا و قابل اعتماد باشد و به طرز روشن و قابل فهمی تدوین شود. چشم‌انداز باید متناسب و در عین حال نسبتاً جاه‌طلبانه و پاسخ‌ده به تغییرات باشد، به انرژی گروه‌ها جهت دهد و به عنوان راه‌های اقدام عمل کند. چشم‌انداز نباید با ارزش‌های سازمان در تعارض باشد (UNDP, 2003, 48). در این طرز تلقی تدوین چشم‌انداز برای یک شهر و منطقه درحقیقت به مفهوم ارائه هدفی به شهروندان برای کلیه تلاش‌هایشان و توصیف چیزی است که احتمالاً در آینده به آن نایل خواهند شد. چشم‌انداز، تصویری فراسوی آینده

قابل پیش‌بینی فراهم می‌سازد و بازتاب فهم استراتژیک مشترک جامعه از اهداف توسعه خویش است (Cities Alliance, 13). در تدوین چشم‌انداز از روش‌های مختلفی چون جلسات ذهن‌کاوی<sup>۱۳</sup>، تشکیل کارگاه‌های چشم‌اندازسازی، تصویرسازی‌های گرافیکی/تخیلی از آینده<sup>۱۴</sup> و کارگاه‌های سناریوسازی<sup>۱۵</sup> استفاده می‌شود. در تدوین چشم‌انداز برای یک شهر یا منطقه کلیه عناصر و عوامل موثر دولتی، عمومی، خصوصی و نهادهای جامعه مدنی مداخله و مشارکت دارند و این ویژگی جمعی چشم‌انداز است که امکان اجرای آن را بسیار وسعت می‌دهد.

مفهوم چشم‌انداز در بسیاری از متون در قالب ماموریت<sup>۱۶</sup> قرار می‌گیرد اما بررسی تجارب جهانی نشان می‌دهد، برخی از نهادها و سازمان‌ها هم وجود دارند که برای دو مفهوم فوق اسناد جداگانه‌ای تولید کرده‌اند. در مطالعه حاضر نیز تلاش شده است تا بیانیه ماموریت و چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران به صورت مجزا تدوین شود. "بیانیه ماموریت تلاش می‌کند ضمن تبیین فلسفه وجودی و اهداف یک سازمان، به تبیین کسب و کار و ارزش‌های سازمان بپردازد" (UNDP, 2003, 46). با چنین دیدگاهی می‌توان اجزای بیانیه ماموریت را شامل پاسخ به سوالاتی چون "چرا وجود داریم؟" (فلسفه وجودی)، "چه چیزی تولید می‌کنیم؟ (کالاها و خدمات)"، "چگونه عمل می‌کنیم (ارزش‌ها و باورها، فعالیت اصلی، ظرفیت‌های رقابتی اصلی و فناوری‌ها)" و "به چه کسی خدمت می‌دهیم (حوزه‌های عملکرد و مخاطبان)" دانست (Haines, 1995). نمودار شماره ۳ اجزای بیانیه ماموریت را با جزئیات بیشتر نشان می‌دهد.

### ۲.۶. استنتاج رویکرد و چشم‌انداز مشترک نخبگان و کنشگران در مورد تصویر مطلوب و ممکن مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران: زمینه‌های همگرایی

#### ۱.۲.۶. مقدمه و معرفی روش

دیدگاه عناصر موثر در اداره منطقه کلان‌شهری تهران یکی از مولفه‌های اصلی در تدوین ماموریت و چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران بوده است. در این مطالعه به منظور بررسی رویکرد نخبگان و کنشگران مختلف در مورد وضعیت موجود و به ویژه تصویر مطلوب و ممکن از نظام مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران دو روش بحث‌های گروهی متمرکز و مصاحبه‌های عمیق مورد توجه قرار گرفته‌اند. بر همین اساس گروه‌های مختلفی شامل بخش دولتی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، نیروی انتظامی، وزرات نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان بازرسی کل کشور، استانداری، فرمانداری)، بخش عمومی (شوراهای شهر، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)، دانشگاهیان و متخصصان (تعدادی از دانشگاهیان، متخصصان و محققان) و بخش خصوصی (نمایندگان نهادهای غیر دولتی، نمایندگان مهندسان مشاور، نمایندگان موسسات خصوصی) به عنوان گروه‌های مرجع انتخاب شده‌اند. بحث‌های اصلی در این جلسات حول دو محور "مهم‌ترین مسایل و مشکلات مدیریت مجموعه شهری تهران و دلایل بروز آنها" و "مدل یا الگوی پیشنهادی برای اداره مجموعه شهری تهران" انجام شده است.

نخبگان و عناصر موثر در اداره منطقه کلان شهری تهران وجود دارد که در اینجا از آنها با عنوان زمینه های همگرایی یاد می شود. در اینجا زمینه های همگرایی با توجه به دو محور اصلی سوالات مطرح شده در جلسات بحث های گروهی تنظیم شده است.

۲۰۲۰۶. زمینه های همگرایی نخبگان و عناصر موثر در اداره منطقه کلان شهری تهران  
دیدگاه ها و نظرات اعلام شده از سوی گروه های مرجع نشانگر تعدد، تنوع و تفاوت های قابل توجه در زمینه پرسش های محوری مطرح در بحث های گروهی است. با این حال، نکات مشترکی در نظرات

کادر نوشت ۲ - زمینه های همگرایی در نظرات نخبگان و عناصر موثر در اداره منطقه کلان شهری تهران.

#### • زمینه های همگرایی در باره مهم ترین مسایل و مشکلات ساختارها و سازمانها

- پراکندگی و تعدد مراجع مدیریت و تصمیم گیری
- عدم هماهنگی بین بخشی و فقدان هرگونه ساز و کار برای ایجاد هماهنگی در کنار روشن نبودن مفهوم همکاری بین بخشی

#### کارکردها و وظایف

- عدم ثبات سیاست ها و تغییرات شدید در نظام مدیریت پس از وقوع هر مرحله از تحولات سیاسی در کشور
- دخالت مدیریت کلان کشور در مدیریت استان تهران به سبب استقرار وزارتخانه ها در این استان
- بی توجهی به منافع آینده و بلند مدت منطقه به سبب روزمرگی حاکم و وجود بحران های متعدد

#### قلمروهای فضایی

- تداخل تقسیمات سیاسی
- عدم هماهنگی تقسیمات سیاسی با نحوه استقرار جمعیت و توسعه کالبدی مجموعه
- وجود سطوح قابل حذف از تقسیمات کشوری و افزایش روزافزون تعداد شهرها و شهرستان های استان

#### ابزار و منابع

- قانون گریزی و عدم قانون مداری در میان مسئولان و شهروندان
- فقدان قانون ویژه با قابلیت اجرا در ارتباط با مجموعه شهری تهران و اداره آن
- عدم ارائه پاسخ مشخص و عملی در طرح مجموعه شهری به مقوله مدیریت مجموعه
- ضرورت تعریف مفهوم مجموعه شهری و مفاهیم مرتبط با آن و تثبیت جایگاه قانونی آن

#### • زمینه های همگرایی در باره تصویر مطلوب و ممکن اداره منطقه کلان شهری تهران

- تقویت میزان مشارکت شهروندان و دیگر گروه های ذی نفع و ذی نفوذ و موثر در اداره مجموعه شهری تهران
- ضرورت درگیر شدن سطوح عالی حکومت در ارتباط با موضوع اداره مجموعه شهری تهران
- تدوین قانون خاص برای اداره مجموعه شهری تهران و شهر تهران
- تشکیل شورای منطقه کلان شهری با ماهیت داوطلبانه و توافقی متشکل از نمایندگان بخش ها و گروه های مختلف
- تمرکز زدایی از تهران
- امکان پذیر بودن استفاده از امکانات و ساختارهای موجود (از جمله شوراهای) در صورت اصلاح عملکرد آنها
- اصلاح تداخل محدوده های تقسیمات کشوری در منطقه کلان شهری تهران
- ضرورت استقرار نظام مدیریت هماهنگ و یکپارچه در سطح مجموعه شهری تهران
- ضرورت توجه به آموزه ها و تجارب جهانی در کنار تلاش برای تهیه مدلی بومی

(ماخذ: نگارندگان)

## ۱۰۷. بیانیه ماموریت نظام مدیریت<sup>۱۷</sup> منطقه کلان شهری تهران

بیانیه ماموریت نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران، در برگیرنده مواردی چون فلسفه وجودی، مخاطبان و بهره برداران، ارزش ها و وظایف نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران است. ماموریت فوق مبنای اولویتها، استراتژیها، برنامهها و وظایف کاری این نظام محسوب می شود. نمودار شماره ۳ اجزای اصلی بیانیه ماموریت را نشان می دهد.

## ۷ - بیانیه ماموریت و چشم انداز نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران

بیانیه ماموریت و چشم انداز نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران با ملاحظه سه مولفه اصلی موثر در تدوین چشم انداز و ماموریت نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران (مطالعات مبنایی نظری و تطبیقی اداره مناطق کلان شهری، مطالعات شناخت و تحلیل وضعیت موجود اداره منطقه کلان شهری تهران و دیدگاه عناصر موثر در اداره منطقه) و نیز با توجه به تجربیات و مبنایی نظری چشم انداز سازی مشترک، تدوین و تنظیم شده است.



نمودار ۳- اجزای اصلی بیانیه ماموریت نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران.



(ماخذ: نگارندگان)

**ب- عناصر و عوامل زیر نظام مدیریت منطقه کلان شهری تهران را تشکیل می دهند:**

- نهادهای حکومتی - دولتی.
- نهادهای حکومتی - عمومی.
- نهادهای مدنی و داوطلبانه.
- نهاد ها و موسسات بخش خصوصی.
- کلیه افراد و خانوارها.

**پ- نظام مدیریت منطقه کلان شهری انجام وظایف و ارائه خدمات عمده زیر را برعهده دارد:**

- تهیه سند چشم انداز مشترک منطقه از طریق برگزاری فرایند چشم انداز سازی منطقه ای در تعامل با کلیه افراد و گروه ها و عناصر ذینفع و صاحب نفوذ برای دستیابی به وفاقی فراگیر.
- برنامه ریزی توسعه اقتصادی و اجتماعی.
- برنامه ریزی استراتژیک کاربری زمین در سطح منطقه و کنترل و بازنگری مداوم آن با تاکید مواردی چون کنترل طرح های محلی، مدیریت زمین و ...
- برنامه ریزی و مدیریت مسکن.
- مدیریت پسماند.
- برنامه ریزی و مدیریت یکپارچه ترافیک و حمل و نقل منطقه ای.
- برنامه ریزی و مدیریت بحران (بلاای طبیعی و غیر طبیعی).
- برنامه ریزی منطقه ای توریسم و گردشگری در تعامل با نهاد های مرتبط بخشی.
- حفظ و احیای میراث تاریخی و طبیعی (چشم اندازهای طبیعی و تاریخی).
- حفاظت و ارتقای کیفی محیط زیست منطقه از طریق حفظ نظام فضاهای باز و کشاورزی، کنترل آلودگی هوا، آب و خاک و غیره.
- نظام اداره و مدیریت منطقه کلان شهری تهران برای تحقق ماموریت خود در زمینه شناخت و سیاست گذاری و تصمیم گیری

متن بیانیه ماموریت نظام مدیریت منطقه کلان شهری تهران به شرح زیر است:

**الف- فلسفه وجودی نظام مدیریت منطقه کلان شهری تهران ابعاد زیر را در بر می گیرد:**

- دستیابی به بینش مشترک و رویکرد یکپارچه منطقه ای (منطقه گرایی) به برنامه ریزی و مدیریت توسعه و عمران و ارائه خدمات منطقه
- ایجاد و گسترش هماهنگی، همکاری و همبازی<sup>۱۸</sup> بین کلیه قلمروهای مدیریتی و حکومتی<sup>۱۹</sup> واقع در منطقه از یک طرف و بین نهادها و عوامل موثر در سیاستگذاری و اجرا درون هر یک از قلمروها از سوی دیگر (دستگاه ها و نهادهای استانی و شهرستانی دولت مرکزی، نهادها و موسسات بخش خصوصی، تشکل های غیر دولتی، افراد و خانوارها).
- کاستن از اثرات سوء تفرق سیاسی و حکومتی<sup>۲۰</sup> حاکم بر منطقه
- ایجاد نظام برنامه ریزی منطقه ای پویا (برنامه ریزی و اجرا، پایش و تجدید نظر مداوم) با هدف تحقق چشم انداز مشترک
- ارتقای کارآمدی و اثربخشی خدمات رسانی با منتفع شدن از اقتصاد مقیاس.
- ارائه برخی خدمات با ماهیت منطقه ای به شیوه ای کارآمدتر و اثربخش تر (همچون برنامه ریزی استراتژیک کاربری زمین، حمل و نقل یا کنترل آلودگی هوا) که هر یک از مدیریت های محلی به تنهایی توانایی یا تمایل ارائه آن را ندارند.
- استقرار سازوکارهایی برای بازتوزیع رشد و توسعه در کل منطقه و کاهش نابرابری های موجود در کمیت و کیفیت خدمات به ویژه بین مرکز و پیرامون.
- کمک به شکل گیری نوعی هویت و کارکرد خاص و غالب برای منطقه کلان شهری تهران در تعامل با کلیه عناصر و بخش های موثر و از این رو مشخص شدن جهت گیری های کلان.

با منطقه پایتخت کشور است. در این نظام، هماهنگی عمودی بین سطوح ملی - منطقه‌ای - محلی، همکاری بین نهادهای حکومتی و همیاری بین نهاد های حکومتی، عمومی و بخش خصوصی، تشکل های غیر دولتی، افراد و خانوارها در سیاست گذاری ها و تصمیم گیری ها به نحو مطلوب صورت می گیرد.

- این نظام حاکمیت از دید و بینش استراتژیک<sup>۲۶</sup> منطقه ای ویژه ای برخوردار است که به مدد فرایند چشم انداز سازی مشترک<sup>۲۷</sup> منطقه ای و به دنبال آن برنامه ریزی استراتژیک در این سطح حاصل می شود و راهنمای تصمیم گیری و اقدام کلیه بخش ها و نهادهای موثر در سطوح منطقه ای و محلی است، به گونه ای که کلیه تصمیمات و اقدامات در سطوح محلی ترجمان اهداف، استراتژی ها و سیاست های منطقه ای است.

- این نظام حکمروایی به دلیل مقیاس سرزمینی منطقه کلان شهری تهران، علاوه برماهیت بین بخشی و بین سازمانی، واجد ویژگی بین قلمرویی نیز است. به این معنی که کلیه قلمروهای مدیریت محلی (شهرداری ها و شوراها) موجود در آن با درک منافع منطقه ای حاصل از توافق بر چشم انداز مشترک در سیاست گذاری های توسعه با همدیگر هماهنگ و هم سو هستند. - این نظام با تعامل سازنده دو سطح منطقه ای و محلی تحقق می یابد به طوری که همزمان علاوه بر حفظ استقلال مدیریت های متعدد محلی، استفاده از اقتصاد مقیاس و اعمال رویکرد یکپارچه منطقه ای (منطقه گرایی) برای کاستن از تفرق سیاسی و چالش های محتوایی<sup>۲۸</sup> منتج از آن امکان پذیر است.

- این نظام به عنوان برآیند کلیه نیروها و گروه های ذی نفع و ذی نفوذ در اداره منطقه به شیوه ای کاملاً مردم سالارانه شکل می گیرد و کار می کند. از این رو مشروعیت<sup>۲۹</sup>، شفافیت و پاسخگویی<sup>۳۰</sup> از ویژگی های عمده آن به شمار می آید. با تکیه بر چنین ویژگی های ممتاز و منحصر بفرد، نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران توان لازم برای نمایندگی منافع منطقه ای را در برابر سطوح ملی و محلی در اختیار دارد.

- این نظام به مدد درک جایگاه و موقعیت ملی، منطقه ای و جهانی خود و نیز شرایط زمانی که در آن حیات و سرزندگی شهرها و مناطق به حفظ و ارتقای کیفیت زیست و افزایش رقابت پذیری آنها بستگی دارد، محیط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی مناسبی را برای زندگی، کار و جذب سرمایه گذاری های منطقه ای و بین المللی هر چه بیشتر فراهم می سازد. به این ترتیب: در سطح جهانی؛ نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران در افق این چشم انداز همسو و همراه با دیگر نظام های حاکمیت مناطق کلان شهری پیشرفته است.

در سطح منطقه ای؛ نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران در افق این چشم انداز پیشتان و الگوی نظام های حاکمیت مناطق کلان شهری کشورهای منطقه است.

در سطح ملی؛ نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران در افق این چشم انداز به عنوان سرمشق موفق برای دیگر نظام های حاکمیت مناطق کلان شهری کشور مطرح است.

در باره موضوعات مختلف پیش از هر چیز باید در زمینه موارد زیر اقدام کند:

- ایجاد پایگاه داده های منطقه ای دربرگیرنده کلیه موارد لازم برای هر نوع تصمیم گیری و اقدام در سطح منطقه و روزآمد سازی مداوم آن در تعامل با نهادهای مرتبط.
- ایجاد و استقرار نهاد مطالعاتی و برنامه ریزی ویژه منطقه کلان شهری به عنوان بازوی مشاوره و کارشناسی با مسولیت تهیه، بازنگری و تجدید نظر مداوم در طرح های منطقه ای.
- ت- **نظام مدیریت منطقه کلان شهری تهران متعهد به ارزش های زیر است:**
  - احترام به محیط زیست.
  - برابری و عدالت منطقه ای در توزیع خدمات.
  - تفکر و عمل جمعی.
  - وفاق جمعی.
  - تضمین فراگیری کلیه عناصر و عوامل موثر.
  - اعتلای مشارکت عمومی، مشروعیت، شفافیت، پاسخگویی، قانونمندی.
  - ارجحیت تصمیم گیری و اقدام جمعی و توافقی بر سیاست گذاری تکنوکراتیک یا بوروکراتیک.
  - بهره برداری از اقتصاد مقیاس.
  - احترام به خلاقیت، نوآوری و پویایی.

## ۲.۷. بیانیه چشم انداز نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران

چشم انداز نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران به تعریف تصویر مطلوب از نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران می پردازد. بر این اساس چشم انداز نظام مدیریت منطقه کلان شهری تهران به شرح زیر ترسیم شده است:

- در افق چشم انداز نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران شاهد شکل گیری نوعی ادراک منطقه ای<sup>۳۱</sup> از تهران هستیم که حاصل درک و تلقی از منطقه به عنوان یک کل ارگانیک<sup>۳۲</sup> است. به مدد این نوع ادراک از سوی کلیه عوامل و عناصر، منافع بلندمدت منطقه ای بر رقابت های خاصه جویانه برای منافع کوتاه مدت محلی ترجیح داده می شود. توافق و التزام بر این دسته از منافع و خواسته ها در قالب سند چشم انداز تحقق می یابد.

- بازتاب این نوع ادراک منطقه ای، در رسمیت یافتن نظام اداره و حاکمیت منطقه کلان شهری تهران به عنوان یک سطح متمایز از دیگر سطوح ملی، استانی و محلی متجلی می شود. این سطح جدید و متمایز که در منطقه کلان شهری شکل می گیرد در حقیقت حاصل نوعی تجدید ساختار است<sup>۳۳</sup> که در نتیجه واگذاری برخی از کارکرد های سه سطح پیش گفته به سطح منطقه ای جدید و نیز به عهده گرفتن برخی کارکرد های نوا از سوی این سطح تحقق می یابد.

- منطقه کلان شهری تهران<sup>۳۴</sup> در افق این چشم انداز از یک نظام حاکمیت<sup>۳۵</sup> منطقه ای برخوردار است که شایسته و متناسب

## نتیجه‌گیری

مشترک برای منطقه کلان شهری تهران در حقیقت آغاز راه برای شکل‌گیری منطقه‌گرایی کلان شهری است. بررسی و تحلیل نحوه اداره منطقه کلان شهری تهران در سه زمینه قلمروهای حکومتی و مدیریتی، نهادهای موثر، و منابع پشتیبان (برنامه‌ها، قوانین و مالیه) نشانگر ضرورت‌های تجدید ساختار برای تحقق منطقه‌گرایی در حکومت و اداره این منطقه است. در مقاله حاضر پس از تحلیل ابعاد مختلف اداره منطقه کلان شهری تهران و نیز بیان مولفه‌های تاثیر گذار در تدوین چشم انداز مطلوب نظام حاکمیت این منطقه، "بیانیه ماموریت و چشم انداز مطلوب نظام مدیریت منطقه کلان شهری تهران" به عنوان ابزاری برای ایجاد هماهنگی و همکاری و همیاری منطقه‌ای و نیز نقطه کانونی حرکت به سوی منطقه‌گرایی تهیه و ارائه شده است. تاکید اصلی چشم انداز فوق، اتخاذ رویکردی منطقه‌ای در برنامه ریزی و مدیریت این منطقه است. در چشم انداز مطلوب، نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران توان لازم برای نمایندگی منافع منطقه‌ای را در برابر سطوح ملی و محلی در اختیار دارد. با چنین ادراکی از منطقه‌گرایی و منافع آن از سوی کلیه عوامل و عناصر موثر در اداره منطقه، منافع بلند مدت منطقه‌ای بر رقابت‌های مخاصمه جویانه برای منافع کوتاه مدت محلی ترجیح داده می‌شود. روشن است که تحقق محتوای چشم انداز مشترک ارائه شده در این مقاله، مستلزم اعمال تغییرات فراوان در ابعاد نهادی و سازمانی، فضایی - قلمرویی (قلمروهای حکومتی و مدیریتی) و منابع پشتیبان اداره و مدیریت (تامین منابع مالی، طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط، قوانین و مقررات و غیره) است.

چشم اندازسازی در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی در حقیقت تدبیری جمعی با هدف ترسیم سیمای مطلوب برای آینده بلند مدت کشورها، مناطق و شهرها است. با تهیه چنین سندی که با تعامل و همکاری گروه‌ها و نهادها و بخش‌های مختلف موثر بر برنامه ریزی و مدیریت پهنه سرزمین صورت می‌گیرد نوعی توافق جمعی بر آنچه که شهر و منطقه و کشور در آینده بلند مدت در جستجوی آن است به دست می‌آید. این نکته نیز قابل تذکر است که اسناد چشم انداز ملی برای تحقق ناچار باید در قالب اسناد منطقه‌ای و محلی نیز ترجمه شده و انتقال یابد.

سند چشم انداز مشترک به هر میزان که با توافق و همفکری گسترده‌تر و فراگیرتر تهیه شود امکان موفقیت و عملکرد بهتر آن بیشتر می‌شود. سند چشم انداز می‌تواند چارچوبی برای هدایت برنامه ریزی و سیاستگذاری و اقدام بخش‌های مختلف موثر در سرزمین فراهم سازد. ضرورت ایجاد چنین توافقی بین گروه‌ها، نهادها و بخش‌های مختلف موثر در منطقه کلان شهری تهران که بزرگ‌ترین شهر و منطقه و پایتخت کشور نیز محسوب می‌شود به دلیل مواجهه روزافزون با چالشی که در مقاله حاضر از آن به تفرق سیاسی یاد شد بیشتر آشکار می‌شود. روشن است که در فقدان چارچوبی برای ایجاد ساز و کار مدیریتی هماهنگ و یکپارچه منطقه‌ای و در حقیقت حرکت به سوی منطقه‌گرایی، حل و رفع بسیاری از مسائل محتوایی موجود در این محدوده (همچون گسترش سکونتگاه‌های غیر رسمی، تخریب محیط زیست، از بین رفتن اراضی مرغوب باغی و کشاورزی، آلودگی‌های آب و خاک و هوا بسیار دشوار و شاید غیر ممکن خواهد بود. چشم اندازسازی

## پی‌نوشت‌ها:

- منطقه کلان شهری تهران (Tehran Metropolitan Region) در این مقاله با قلمرو مجموعه شهری تهران (که در حال حاضر تقریباً با قلمرو استان تهران به استثنای شهرستان فیروزکوه برابر است) یکسان دیده شده است. قلمرو این منطقه شامل بیش از ۵۰ شهر و ۱۲ شهرستان و بیش از ۱۴۰۰ روستا است. این مفهوم با مفهوم شهر - منطقه عملکردی و شهر - منطقه مترادف دیده شده است.
- Focus Group.
- Open Coding.
- Secondary Analysis.
- منطقه‌گرایی Regionalism و اتخاذ دید و اقدام یکپارچه نگر درباره مسائل مهم و مشترک منطقه 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. روشن است که برخورد با مسائلی چون پراکنده رویی جمعیت و فعالیت، استفاده غیرکارآمد از زمین، تخریب منابع طبیعی و تهدید کیفیت محیط زیست، افزایش فقر شهری و شکاف مرکز - پیرامون و گسترش حاشیه نشینی، اشباع زیرساخت‌ها و کمبود خدمات عمومی، همبستگی اکولوژیک کلان‌شهر و منطقه پیرامون آن بدون همکاری و هماهنگی و همیاری تمامی عناصر و عوامل موثر در منطقه ممکن نیست. منطقه‌گرایی 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.
- 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 بلافاصله شهر و نظایر آن.
- Political Fragmentation
- Functional Fragmentation
- برای اطلاعات بیشتر در این باره نگاه کنید به (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶).
- Visioning
- Vision
- Consensus Building
- Brainstorming

- ۱۴ .Graphic imagination
- ۱۵ .Scenario- planning Workshop
- ۱۶ .Mission
- ۱۷ اطلاق نظام مدیریت به وضع کنونی اداره امور منطقه کلان شهری تهران صحیح نیست و با مسامحه به کار رفته است. زیرا شرایط کنونی اداره آن نه دارای تشکیلات و ساختار مشخص با عناصر و کارکرد های معلوم است تا بتوان بر آن مفهوم نظام را اطلاق کرد و نه برای کل منطقه و ابعاد مختلف آن اهداف و ابزارهای مشخص و نیز سازماندهی خاصی برای اجرا و کنترل صورت می گیرد تا بتوان مفهوم مدیریت را بر آن اطلاق کرد. در چشم انداز مورد انتظار هر دو این مفاهیم و بسیاری مفاهیم دیگر در قالب نظام حکمروایی قابل جمع خواهد بود.
- ۱۸ به زبان ساده مقصود از هماهنگی (Coordination) ایجاد ارتباط مستحکم و معنی دار میان سیاستگذاری های مختلف در سطوح ملی، منطقه ای و محلی (به صورت عمودی) ، مقصود از همکاری (Cooperation) ایجاد روابط بسیار نزدیک کاری در سطح منطقه میان نهادهای حکومتی و دولتی (در سطح افقی) و مقصود از همیاری یا تشریک مساعی (Collaboration) ، بسط و گسترش همان رابطه نزدیک کاری از نهاد های حکومتی به میان نهاد های حکومتی از یک طرف و نیز نهاد های عمومی، تشکل های غیر دولتی، عناصر بخش خصوصی، افراد و خانوار ها از سوی دیگر است.
- ۱۹ برای اطلاعات بیشتر رجوع نمایید به پی نوشت شماره ۱ و جدول شماره ۱.
- ۲۰ تفرق سیاسی و حکومتی): (Political and Governmental Fragmentation) تعدد قلمرو ها و نهادهای تصمیم گیر و اجرایی ملی، استانی و محلی فعال و موثر در منطقه و به تبع آن تشتت در سیاستگذاری های منطقه ای در فقدان دید و بینش استراتژیک فرا - بخشی و فرا - محلی.
- ۲۱ ادراک منطقه ای در ارتباط با درک از منطقه به عنوان یک کل ارگانیک قابل توجه است که در آن صورت کلیه منافع در بخش های مختلف و نیز جایگاه و اهمیت هر گونه تصمیم و اقدام در سطح محلی در رابطه با تلقی یکپارچه و کل نگر از منطقه قابل ارزیابی است. بر این اساس منافع منطقه ای بر منافع محلی ارجحیت می یابد.
- ۲۲ تصور کل ارگانیک (Organic Whole) از منطقه در برابر تصور و تلقی از منطقه به عنوان یک هویت چند هسته ای قرار می گیرد. این تلقی، منطقه را کلیتی یکپارچه می انگارد که برای آن باید نظام تصمیم گیری و حکومتی یکپارچه ای ایجاد کرد. اما تلقی چند هسته ای از منطقه ، مخالف ایجاد هر گونه سطح حکومتی فرادست محلی با عنوان حکومت کلان شهری یا حکومت منطقه ای است.
- ۲۳ تجدید ساختار یا تجدید سازمان (Restructuring /Reorganization) در اینجا عبارت است از تعدیل و تغییر در ساختارها، رویه ها و فرایندهای تصمیم گیری و خدمات رسانی برای افزایش کارایی و اثربخشی آنها در تحقق اهداف است.
- ۲۴ رجوع کنید به پی نوشت شماره ۱.
- ۲۵ حاکمیت (Governance) مستلزم اقدام در بخش عمومی و فراسوی مرزهای آن و بین بخش خصوصی و عمومی با بخش های داوطلبانه است. حاکمیت بر مجموعه بازیگرانی که فراسوی سازمان های رسمی حکومتی هستند تأکید می کند. اصلی ترین کار در این باره فرایندهای شبکه سازی Networking و شراکت Partnership است.
- ۲۶ .Strategic Vision
- ۲۷ فرایند چشم انداز سازی مشترک (Developing Common Vision) عبارت است از فرایندی که طی آن اجتماعات محلی از طریق مشارکت و مداخله عمومی و فراگیر، آینده ای را که خواهان آن هستند در قالب اهداف و ارزش های عمده مورد انتظار خود مشخص می سازند.
- ۲۸ چالش های محتوایی (Substantive Challenges) را می توان مسائل بفرنج ولی ملموس دانست که همگان در زندگی روزمره آنها را تجربه می کنند مانند مساله ازدحام، ترافیک، آلودگی هوا و غیره. این چالش ها و مسائل در برابر دسته دیگری از چالش ها قرار می گیرند که بیشتر مربوط به نظام ها و فرآیندهای برنامه ریزی و تصمیم گیری برای رفع چالش های محتوایی است، برای مثال تفرق و تعدد نهاد ها و قلمرو های تصمیم گیری در منطقه کلان شهری و فقدان دید و رویکرد یکپارچه منطقه ای.
- ۲۹ .Legitimacy
- ۳۰ .Transparency and Accountability

## فهرست منابع:

احمد آخوندی، عباس و همکاران (۱۳۸۶)، حاکمیت شهر - منطقه تهران: چالشها و روندها، فصلنامه علمی پژوهشی هنرهای زیبا، شماره ۲۹، بهار ۱۳۸۶.

مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۸۴)، طرح بازنگری ساختاری نظام مدیریت و مالیه شهری کلانشهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، شهرداری تهران.

- Henton. Douglas (2001), Lessons from Silicon Valley: Governance in Global City- Regions in Allen G. Scott, Global City- Region: Trends, Theory, Policy, Oxford Press, pp????.
- Barlow. I. M. (1991), Metropolitan Government, Routledge, London.
- Haines, Anna (2001), Using Visioning in a comprehensive process, University of Wisconsin- Extension.
- Hamilton. K, David (1999), Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change, the urban center carland publishing Inc., New York.
- Salet , W. , Thornley , A. , Kreukels , A. (eds.) ( 2003 ), Metropolitan Governance and Spatial Planning : Comparative Case Studies of European City - Regions , Spon Press , London and New York.
- Savitch, H. and Vogel, K. (2000), Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance, state and local government review, Vol. 32, NO.3.198-212.
- UNDP (2003), strengthening Decentralization and local Governance (In Albania) , <http://www.lgp-undp.org.al/download/guidelines/decen-training.pdf>
- [www.sci.org.ir](http://www.sci.org.ir)