

# راهبردهای استقرار نظام حکمروایی در منطقه کلان‌شهری تهران

عباس آخوندی\*

ناصر برک پور\*\*

## چکیده

تفرق سیاسی به عنوان اصلی‌ترین چالش در اداره مناطق کلان‌شهری به معنی تعدد و تکثر نهادها و قلمروهای تصمیم‌گیری در عرصه منطقه کلان‌شهری و فقدان هماهنگی بین آنها، با راهبردهای مختلفی از سوی مناطق کلان‌شهری دنیا روبه‌رو شده است که به منطقه‌گرایی یا ایجاد نظام‌های حکومت یا حکمروایی کلان‌شهری معروف است. کلیه راهبردهای منطقه‌گرایی کلان‌شهری در پی ایجاد هماهنگی و همکاری بین نهادها و قلمروهای مستقل برنامه‌ریزی و مدیریت در این پهنه از سرزمین است. موضوع مقاله حاضر به طور خاص متمرکز بر راهبردهای منطقه‌گرایی کلان‌شهری در تهران به منظور کاستن از اثرات سوء تفرق سیاسی در آن است. در این مقاله از ارائه یک مدل حکومت منطقه‌ای مشخص به دلیل موانع اجرایی آن در زمینه قانونی و سازمانی کشور پرهیز شده و به جای آن مجموعه‌ای از راهبردهای گام به گام پیشنهاد شده است تا از این راه بتوان امکان تحقق منطقه‌گرایی در تهران را افزایش داد.

## واژگان کلیدی

حکمروایی کلان‌شهری، تفرق سیاسی، منطقه‌گرایی کلان‌شهری، منطقه کلان‌شهری تهران

Email: a-akhoundi@iredco.com

\* استاد دانشکده مطالعات جهان، دانشگاه تهران

Email: n\_barakpour@yahoo.com

\*\* استادیار دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر

تاریخ پذیرش: ۸۹/۰۶/۲۵

تاریخ ارسال: ۸۹/۰۲/۲۱

فصلنامه راهبرد / سال نوزدهم / شماره ۵۷ / زمستان ۱۳۸۹ / صص ۲۲۴-۲۹۷

## مقدمه

قانونی لازم برای کنترل و هدایت توسعه و ارائه خدمات متناسب در کل منطقه، موجب بروز مشکلات و چالش‌های محتوایی متعدد همچون گسترش سکونتگاه‌های غیر رسمی، تخریب محیط زیست، از بین رفتن اراضی مرغوب باغی و کشاورزی، آلودگی‌های آب‌و‌خاک و هوا، ناکارایی شبکه حمل‌ونقل و غیره شده است.

در شرایط کنونی اداره و مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران به عنوان یک کل یکپارچه در بین قلمروهای حکومتی و مدیریتی متعدد و نهادهای خدماتی حکومت مرکزی تقسیم شده است، به طوری که هیچ نوع نگرش و رویکرد یکپارچه‌ای برای اداره و مدیریت آن وجود ندارد. این چالش بنیادین که به ابعاد فرآیندی و رویه‌ای سیاست‌گذاری و اجرای تصمیمات در منطقه کلان‌شهری تهران مربوط می‌شود، به تفرق سیاسی و یا حکومتی مشهور است که در بسیاری از موارد علت شکل‌گیری و یا تشدید مشکلات محتوایی یاد شده است. در برابر تفرق سیاسی به عنوان یک چالش رویه‌ای در اداره و حکمروایی مناطق کلان‌شهری راهبردهای متعددی از سوی مناطق کلان‌شهری مختلف در دنیا تدبیر شده و به کار رفته است که طیفی را بر حسب شدت تغییرات ساختاری

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 یا مجموعه شهری تهران<sup>(۱)</sup> را شکل داده است. برخی از این عوامل عبارت‌اند 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. عوامل فوق موجب افزایش پخش جمعیت و فعالیت و گسترش قلمرو منطقه کلان‌شهری تهران شده است. به این ترتیب در حالی که در سال ۱۳۴۵ شهر تهران با جمعیت حدود ۲.۷ میلیون نفر نزدیک به ۸۰ درصد جمعیت منطقه کلان‌شهری تهران را به خود اختصاص می‌داد، در سال ۱۳۸۵ و با افزایش جمعیت شهر تهران به بیش از هفت میلیون نفر، این نسبت به ۶۰ درصد کاهش یافته است. روند سریع گسترش منطقه عملکردی تهران، بدون پیش‌بینی و استقرار ترتیبات نهادی و



کلان‌شهری عملکردی، حاکی از این است که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه یا هر شهر است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه کلان‌شهری وجود ندارد (Brenner, 2003; Barlow, 1991; Miller, 2002, Schwab et al, 2001; Walker, 1999; Sybert, 1999)

نظریه‌پردازان حکومت کلان‌شهری استدلال می‌کنند که باید بین نوع سیستم سازمانی و حکومتی یک شهر - منطقه با کلیت ارگانیک و قلمرو عملکردی آن انطباق وجود داشته باشد. عدم انطباق قلمرو سازمانی حکومتی محلی با قلمرو عملکردی شهر - منطقه‌ها را می‌توان عمده‌ترین چالش در اداره و حاکمیت این مناطق دانست (Lefevre, 2001, 10). زیرا در نبود این انطباق بسیاری از مسائل محتوایی در عرصه‌هایی چون حمل‌ونقل، خزش شهری، برنامه‌ریزی استراتژیک و حفاظت زیست‌محیطی و مانند اینها غیرقابل حل خواهد بود. بدون وجود نیروی فرماندهی و بدون دید یکپارچه منطقه‌ای، بسیاری از مسائل به جای حل و رفع، از نقطه‌ای به نقطه دیگر از منطقه منتقل خواهد شد. در چنین شرایطی امکان

اعمال شده نشان می‌دهد. این دسته تدابیر برای چیرگی بر تفرق سیاسی - که از ایجاد حکومت یک سطحی و دو سطحی (شدت منطقه‌گرایی بالا) تا ایجاد روابط داوطلبانه همکاری بین قلمروهای حکومتی (شدت منطقه‌گرایی کم) مختلف متغیر است - در متون مرتبط با حکومت کلان‌شهری به راهبردهای منطقه‌گرایی معروف‌اند. مقاله حاضر بعد از طرح اولیه چالش تفرق سیاسی و راهبرد منطقه‌گرایی برای چیرگی بر آن، با گذری کوتاه بر وضعیت کنونی اداره منطقه کلان‌شهری تهران در قالب تحلیل استراتژیک و ارائه بیانیه چشم‌انداز منطقه کلان‌شهری تهران - که پیشتر هر کدام موضوع مقاله‌ای مجزا بوده‌اند<sup>(۲)</sup> - تلاش می‌کند راهبردهای گذار به منطقه‌گرایی کلان‌شهری تهران را در قالب راهبردهایی برای تحقق چشم‌انداز مشترک منطقه تدوین و تبیین نماید.

## ۱- تعاریف و مفاهیم: تفرق سیاسی و منطقه‌گرایی کلان‌شهری

تفرق سیاسی به عنوان سرآغاز هرگونه بحث درباره حکومت‌های کلان‌شهری به معنی وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی درون یک منطقه

اتخاذ تصمیمات سیاستی و اجرای آنها در گستره منطقه کلان‌شهری که کلیت عملکردی و سیستم شهری روزانه‌ای<sup>(۳)</sup> را تشکیل می‌دهد، میسر نخواهد بود. بسیاری از صاحب‌نظران حوزه حکومت کلان‌شهری به وجود آمدن چالشی چون تفرق سیاسی (به معنی وجود قلمروهای 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(b), 1) یا همان مسئله مقیاس مناطق کلان‌شهری (Brenner, 2003; Henton, 2001) می‌دانند.

مسائل مرتبط با تفرق سیاسی کلان‌شهری بسیار متعدد هستند. مسائل عمده این حوزه را می‌توان کارایی، اثربخشی و برابری دانست. کارایی (در طرز تلقی اقتصادی از آن) زمانی کاهش می‌یابد یا تهدید می‌شود که دوباره کاری‌های مکرر و غیرضروری در عرصه فعالیت‌های خدمات‌رسانی روی می‌دهد. یا زمانی که اقتصاد مقیاس در خدمات عمومی قابل تحقق نباشد و یا زمانی که منافع خدمات عمومی در بین قلمروهای حکومتی دیگر نشت

می‌یابد. اثربخشی هنگامی کاهش می‌یابد که مرزهای شهرداری، قلمرو فعالیت و عملیات خدمات‌رسانی عمومی (مانند آتش‌نشانی) را تحت تأثیر قرار می‌دهد و یا زمانی که مکانیسمی برای هماهنگی خدمات‌رسانی و برنامه‌ریزی بر پایه و گستره یک منطقه یا ناحیه خاص وجود ندارد. برابری در صورتی تحقق نمی‌یابد که شهرداری‌های متعددی وجود داشته باشند بدون اینکه سطح مناسبی از خدمات عمومی ارائه شود و یا زمانی که تغییر سطح خدمات عمومی بین شهرداری‌های مختلف با میزان یا سطح پرداخت مالیات بر املاک یا ظرفیت قلمروهای حکومتی تعیین می‌شود (Barlow, 1991). مسائل تبعی اما مهم دیگری نیز وجود دارد، مانند فقدان استراتژی‌های کلان‌شهری برای برخورد با مسائل عمده، وجود رقابت بین شهرداری‌ها و تضادی که می‌تواند توسعه کلان‌شهری را تحت تأثیر سوء قرار دهد، فقدان هرگونه صدا یا عاملی که نمایندگی منافع کلان‌شهری را به عهده داشته باشد، انجام منطقه‌بندی‌های انحصاری و نظایر آن.

تفرق سیاسی موجود در مناطق کلان‌شهری، چالشی است که با رویکردها و راهبردهای مختلفی از سوی مناطق

کلان‌شهری دنیا روبه‌رو شده و هر کدام کم‌وبیش با کاستی‌ها و کامیابی‌هایی همراه بوده‌اند. این‌گونه پاسخ‌ها با مفهومی کلی جمع‌بندی می‌شود که به منطقه‌گرایی در حکومت یا حاکمیت این مناطق معروف است. کلیه راهبردهای 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. براساس انواع طبقه‌بندی‌های راهبردهای منطقه‌گرایی (Hamilton, 1991; Walker, 1999; Sybert, 1999). انواع رویکردها و راهبردها (انواع منطقه‌گرایی) برای مسئله خدمات‌رسانی منطقه‌ای و کلان‌شهری توان فهرست شده است که در طیفی از آسان‌ترین به دشوارترین رویکرد تنظیم شده است. آسان‌ترین رویکردها مواردی هستند که از لحاظ سیاسی عملی‌تر هستند و مجادله کمتری برمی‌انگیزند، اگرچه ممکن است کارایی کمتری هم داشته باشند. در مقابل، دشوارترین رویکردها مواردی هستند که از لحاظ سیاسی قابلیت اجرایی کمی دارند و برای کارگزاران محلی تهدیدی محسوب می‌شوند. از اشکال منطقه‌گرایی با کمترین

شدت منطقه‌گرایی می‌توان به همکاری غیر رسمی و قراردادهای خدمات‌رسانی بین محلی یا شورای‌های حکومت کلان‌شهری اشاره کرد. در عوض، شدت منطقه‌گرایی در راهبردهایی مانند یکپارچه‌سازی تک‌سطحی و یا تجدید ساختار دوسطحی در بیشترین حالت قرار دارد. به عبارت دیگر شدیدترین انواع منطقه‌گرایی تلاش‌هایی است که طی آن تمامی قلمروهای حکومتی و مدیریتی مانند شهرداری‌ها و دهیاری‌ها یا فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها موجود در منطقه کلان‌شهری در قالب یک سطح حکومتی واحد یکپارچه شده و یا در قالب حکومت کلان‌شهری دو سطحی سازماندهی می‌شود. کم‌شدت‌ترین راه‌حل‌ها آنهایی است که تلاش می‌کنند تا همکاری‌هایی داوطلبانه بین قلمروها و نهادهای مختلف حکومتی موجود در منطقه ایجاد کنند تا از اثرات سوء تفرق سیاسی بکاهند. کلیه راهبردهای منطقه‌گرایی در بین طیفی از شدیدترین انواع منطقه‌گرایی (حکومت یک سطحی و دو سطحی) تا آسان‌ترین آنها (چارچوب‌های همکاری داوطلبانه) قرار می‌گیرد. موضوع مقاله حاضر به طور خاص متمرکز بر استراتژی‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری در منطقه کلان‌شهری تهران است. به عبارت دیگر در

اینجا تلاش می‌شود تا تدابیر و راهبردهایی بر اساس شرایط سیاسی و مدیریتی غالب کشور، برای کاستن از اثرات سوء تفرق سیاسی در منطقه کلان‌شهری تهران پیشنهاد گردد.

## ۲- روش تحقیق

در تحقیقی که پایه مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد، در بخش مبانی نظری از روش تحلیل داده‌های ثانویه<sup>۱</sup> استفاده شده است. در بخش شناخت و تحلیل وضعیت موجود اداره منطقه کلان‌شهری تهران از روش تحلیل داده‌های ثانویه و روش پیمایشی و تکنیک‌های مرتبط با این روش مانند مصاحبه گروهی متمرکز<sup>۲</sup> و مصاحبه انفرادی یا عمیق به طور همزمان استفاده شده است. در بخش تحلیل تلفیقی و ارائه استراتژی‌ها نیز از تکنیک سوات استفاده شده است.

## ۳- سیمای عمومی شهر - منطقه

### تهران

تهران به عنوان پایتخت ایران و کلان‌شهر مرکزی شهر- منطقه‌ای با وسعت حدود ۷۰۰ کیلومتر مربع و جمعیتی بالغ بر هفت میلیون نفر در مرکز هندسی منطقه کلان‌شهری تهران قرار گرفته است. منطقه

عملکردی تهران که موضوع اصلی این مقاله است، جمعیتی بالغ بر ۱۳.۴ میلیون نفر دارد و مساحتی نزدیک به ۱۶۰۰۰ کیلومتر مربع را پوشش می‌دهد. جمعیت کنونی شهر تهران به عنوان کلان‌شهر مرکزی منطقه نزدیک به ۶۰ درصد کل جمعیت منطقه را به خود اختصاص می‌دهد.

جدول شماره (۱) - تحولات سهم جمعیت تهران نسبت به سایر سکونتگاه‌ها (تحولات نسبت جمعیت مرکز - پیرامون)

سال	جمعیت مرکز (شهر تهران)	جمعیت (کل منطقه کلان شهری)	سهم مرکز از کل منطقه (درصد)
۱۳۴۵	۲.۷۱۹.۷۳۰	۳.۴۵۶.۳۱۴	۷۸
۱۳۵۵	۴.۵۳۰.۲۲۳	۵.۳۰۵.۰۲۸	۸۵
۱۳۶۵	۶.۰۴۲.۵۸۴	۸.۰۶۸.۲۵۰	۷۴
۱۳۷۵	۶.۷۵۸.۸۴۵	۱۰.۳۰۹.۷۴۶	۶۵
۱۳۸۵	۷.۷۹۷.۵۲۰	۱۳,۳۸۳,۰۸۲	۵۸

(نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۴۵-۱۳۸۵)

این محدوده، شامل ۲۲ منطقه شهرداری است که در مجموع ۴.۷ درصد مساحت کل شهر - منطقه را به خود اختصاص می‌دهد. شهر - منطقه تهران تقریباً بیش از ۹۰ درصد مساحت استان تهران را دربرمی‌گیرد. در حال حاضر این محدوده متشکل از ۱۲ شهرستان و بیش از ۳۰ بخش (قلمروهای حکومتی) و نیز بیش از ۵۰ محدوده شهرداری (قلمرو مدیریتی) است.

1. Secondary Analysis  
2. Focus Group

#### ۴- تحلیل استراتژیک و تلفیقی از وضعیت موجود اداره منطقه کلان‌شهری تهران

مطالعات شناخت و تحلیل وضعیت اداره منطقه کلان‌شهری تهران در ابعاد مختلفی چون قلمروهای منطقه کلان‌شهری، بررسی نهادی و کارکردی (شناخت عناصر و نهادهای اثرگذار در اداره منطقه کلان‌شهری) و نیز منابع پشتیبان آنها (شامل قوانین و مقررات، منابع مالی و سایر منابع از جمله برنامه‌ها و طرح‌ها) انجام شده است. با توجه به روش و جهت‌گیری استراتژیک پژوهش، تحلیل تلفیقی اطلاعات و داده‌های مطالعات فوق، در قالب مدل سوات SWOT انجام شده است. تحلیل تلفیقی در برگیرنده عناصر اصلی در حوزه‌های «ساختارها و نهادها»، «قلمروهای فضایی»، «منابع مدیریت» و «قوانین و مقررات» در قلمرو مجموعه شهری است که در آن تأثیر متقابل سه سطح جهانی، ملی و محلی در ارتباط با هم و منطقه کلان‌شهری دیده شده است. در این تحلیل محیط بیرونی فراگیر، محیطی فراسوی مرزهای 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

در آینده نه چندان دور، ۱۵۰۰ محدوده مدیریتی روستا (دهیاری) به این مجموعه قلمروهای حکومتی و مدیریتی افزوده خواهد شد (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۱۸؛ برک پور و بصیرت، ۱۳۸۹) که شاخصی از میزان تفرق سیاسی موجود در منطقه کلان‌شهری تهران محسوب می‌شود.

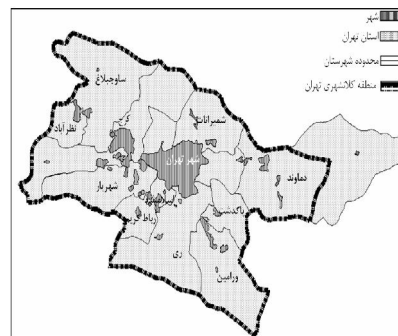
#### جدول شماره (۲) - تحولات تقسیمات

#### سیاسی در منطقه کلان‌شهری تهران

دهه ۸۰	دهه ۶۰	دهه ۴۰	
۱۲	۶	۵	شهرستان
۳۳	۱۷	۱۳	بخش
۴۹	۱۸	۸	شهر
۷۴	۳۷	۳۳	دهستان

منبع: برک پور و بصیرت، ۱۳۸۹

#### نمودار شماره (۱): منطقه کلان‌شهری تهران (بر اساس مطالعات طرح مجموعه شهری تهران)



مأخذ: گروه تحقیق

را شکل می‌دهند. فرصت‌ها و تهدیدهای جهانی در قلمرو این محیط بر حکومت ملی و نظام اداره آن و به تبع آن بر نظام اداره مجموعه شهری تأثیر می‌گذارد. محیط داخلی فراگیر نیز در اینجا حوزه‌های مختلف و تأثیرگذار و روندهای موجود در سطح ملی و نظام حکومت را دربرمی‌گیرد که برای اداره منطقه کلان‌شهری می‌تواند فراهم‌سازنده فرصت‌ها 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 حوزه‌های مطالعه در قلمرو مجموعه شهری تدوین شده است.

نتایج اصلی تحلیل تلفیقی از وضعیت موجود اداره منطقه کلان‌شهری تهران در قالب فرصت‌ها و تهدیدها و نقاط قوت و ضعف به شرح زیر تنظیم شده است (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷).

#### ۴-۱- فرصت‌ها

۴-۱-۱- **سطح جهانی (جهانی‌شدن /** محلی‌گرایی، گذار از حکومت به حاکمیت، تجربیات جهانی)

- تغییر مقیاس رقابت سرزمینی از سطح کشوری به سطح شهری و منطقه‌ای و ضرورت توجه به نظام اداره منطقه

کلان‌شهری برای ظرفیت‌سازی و تسهیل توسعه و افزایش رقابت‌پذیری؛

- گرایش به ایجاد نظام‌های 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.

#### ۴-۱-۲- **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 هیأت وزیران (۱۳۷۴، ۱۳۸۲، ۱۳۸۳) و رسمیت یافتن برنامه‌ریزی مناطق کلان‌شهری در قالب تهیه طرح‌های مجموعه شهری؛



کلان‌شهری مانند افزایش سرعت تولید و انتقال اطلاعات، تشدید رقابت منطقه‌ای، تأثیر نهادهای بین‌المللی و فراملی؛

- تبدیل شدن تصمیم‌گیری به نوعی چانه‌زنی چندسطحی و چندنقشی و ضعف ساختارهای اداره و تصمیم‌گیری سنتی در اداره شرایط جدید؛

- طولانی شدن 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

۴-۲-۲- 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؛

- تأکید قانون اساسی بر ضرورت مشارکت مردمی در قالب شوراهای به عنوان 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 سازوکارهای نهادی برای اداره منطقه کلان‌شهری تهران مانند شورای نظارت بر گسترش شهر تهران؛

- تأکید قانون برنامه پنج‌ساله چهارم بر تسهیل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه‌ای و ایجاد نهادهای منطقه‌ای؛

- ظرفیت اقتصادی مناسب منطقه کلان‌شهری تهران برای تأمین منابع درآمدی مدیریت منطقه.

#### ۴-۲- تهدیدها

۴-۲-۱- سطح جهانی (جهانی شدن/محلّی‌گرایی، گذار از حکومت به حاکمیت و تجربیات جهانی)

- افزایش پیچیدگی، سرعت و مقیاس تغییرات و تحولات ناشی از جهانی شدن؛

- ورود عوامل و متغیرهای متعدد در برنامه‌ریزی و مدیریت پویای مناطق

- ضعف سازمان‌های خصوصی نیرومند در تولید خدمات در سطح مجموعه شهری؛  
 - عدم تثبیت نگرش، اندیشه و عمل تعاونی و همکارانه بین نهادی؛  
 - بی‌توجهی اغلب برنامه‌های ملی به شکل‌گیری مجموعه شهری تهران و ضرورت اتخاذ سازوکارهای 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 کلان کشور.

#### ۴-۳- نقاط قوت

- تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیأت وزیران و به دنبال آن تعیین حوزه‌های شهری؛  
 - وجود سازوکارهای 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 غیر دولتی؛

- تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و پیشنهاد تأسیس نهاد واحد هماهنگی مدیریت مجموعه شهری برای آن؛  
 - توفیق نسبی برخی از قوانین و مقررات در کنترل و هدایت رشد و توسعه شهری.

#### ۴-۴- 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 مؤثر در اداره منطقه کلان‌شهری تهران؛  
 - ضعف سازوکارهای مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و اجرا؛  
 - فقدان سازوکارهای بازنگری و تجدید نظر در طرح‌های توسعه شهری؛  
 - عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداری‌های واقع در منطقه کلان‌شهری تهران (به طور خاص بین شهرداری مرکز با پیرامون)؛  
 - وابستگی شدید شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار و ناسالم و درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز.

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 مؤثر در اداره منطقه کلان‌شهری تهران و عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداری‌های واقع در منطقه کلان‌شهری تهران از جمله نقاط ضعف عمده در تحقق منطقه‌گرایی کلان‌شهری محسوب می‌شوند.

## ۵- تدوین چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران

چشم‌اندازسازی 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 منتهی می‌شود. 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 سود برد. چشم‌اندازسازی در این طرز تلقی تسهیل‌گر

به عنوان نتیجه‌ای از تحلیل تلفیقی، از میان فرصت‌ها و تهدیدهای عمده فراروی اداره مناطق کلان‌شهری در سطح جهانی و ملی می‌توان از یک سو به تغییر مقیاس رقابت سرزمینی از سطح کشوری به سطح شهری و منطقه‌ای و توجه سیاستگذاران، قانونگذاران و برنامه‌ریزان ایران به موضوع محدوده‌ها و قلمروهای مجموعه‌های شهری کشور اشاره کرد. همچنین افزایش پیچیدگی، سرعت و مقیاس تغییرات و تحولات ناشی از جهانی شدن، تبدیل شدن تصمیم‌گیری به نوعی چانه‌زنی چندسطحی و چندنقشی، ضعف ساختارهای اداره و تصمیم‌گیری سنتی در اداره شرایط جدید، تعدد و تفرق قلمروهای حکومتی و مدیریتی از جمله تهدیداتی است که در تدوین هرگونه استراتژی کارآمد باید مورد توجه قرار گیرند.

شکل‌گیری شوراهای شهری و روستایی و نیز شوراهای سطوح فرا دست و همچنین تشکل‌های غیر دولتی، تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیأت وزیران، تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و ظرفیت مالی مناسب شهرداری‌های واقع در منطقه کلان‌شهری تهران از جمله نقاط قوت موجود منطقه تهران محسوب می‌شود. از سوی دیگر،

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 کلان‌شهری 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. 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, pp.1-2).

در اینجا تدوین چشم‌انداز مشترک بنا بر تعریف متأثر از عوامل متعددی از جمله «مبانی نظری و بررسی‌های تطبیقی در

موضوع»، «مطالعات شناخت و تحلیل وضعیت موجود اداره منطقه کلان‌شهری تهران» و «دیدگاه عناصر مؤثر در اداره منطقه» صورت گرفته است. به عبارت دیگر بیانیه چشم‌انداز محصول نتایج مطالعات اسنادی (بررسی نظریه‌ها، مدل‌ها و نمونه‌های مدیریت مناطق کلان‌شهری در نقاط مختلف جهان و همچنین شناخت و تحلیل وضعیت اداره منطقه کلان‌شهری تهران) و تلفیق آن با نتایج مطالعات پیمایشی (مصاحبه‌های انفرادی و گروهی با عوامل تأثیرگذار در اداره منطقه کلان‌شهری تهران) است. مطالعات نظری و تطبیقی مبنای چشم‌انداز مشترک اداره منطقه کلان‌شهری تهران در قالب پروژه تحقیقی پایه این مقاله صورت گرفت. برای کسب دیدگاه عناصر مؤثر در اداره 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، وزارت نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان بازرسی کل کشور، استانداری، فرمانداری)، بخش عمومی (شوراهای شهر، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)، دانشگاهیان و متخصصان

منطقه به عنوان یک کل ارگانیک<sup>(۵)</sup> است. به مدد این نوع ادراک از سوی کلیه عوامل و عناصر، منافع بلندمدت منطقه‌ای بر رقابت‌های مخاصمه‌جویانه برای منافع کوتاه‌مدت محلی ترجیح داده می‌شود. توافق و التزام بر این دسته از منافع و خواسته‌ها در قالب سند چشم‌انداز تحقق می‌یابد.

بازتاب این نوع ادراک منطقه‌ای، در رسمیت یافتن نظام اداره و حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران به عنوان یک سطح متمایز از دیگر سطوح ملی، استانی و محلی متجلی می‌شود. این سطح جدید و متمایز که در منطقه کلان‌شهری شکل می‌گیرد در حقیقت حاصل نوعی تجدید ساختار است<sup>(۶)</sup> که در نتیجه واگذاری برخی از کارکردهای سه سطح پیش‌گفته به سطح منطقه‌ای جدید و نیز به عهده گرفتن برخی کارکردهای نو از سوی این سطح تحقق می‌یابد.

منطقه کلان‌شهری تهران<sup>(۷)</sup> در افق این چشم‌انداز از یک نظام حاکمیت<sup>(۸)</sup> منطقه‌ای برخوردار است که شایسته و متناسب با منطقه پایتخت کشور است. در این نظام، هماهنگی عمودی بین

(تعدادی از دانش‌گاہیان، متخصصان و محققان) و بخش خصوصی (نمایندگان نهادهای غیر دولتی، نمایندگان مهندسان مشاور، نمایندگان مؤسسات خصوصی) به عنوان گروه‌های مرجع انتخاب شده و در جلسات بحث‌های گروهی 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" موضوع مصاحبه قرار گرفته‌اند (شرکت خدمات مدیریت ایرانیان، ۱۳۸۴، گزارش شماره ۴).

## ۶- بیانیه چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران

چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران به تعریف تصویر مطلوب از نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران می‌پردازد. بر این اساس چشم‌انداز نظام مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران به شرح زیر ترسیم شده است (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۲۴):

- در افق چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران شاهد شکل‌گیری نوعی ادراک منطقه‌ای<sup>(۴)</sup> از تهران هستیم که حاصل درک و تلقی از

و شوراها) موجود در آن با درک منافع منطقه‌ای حاصل از توافق بر چشم‌انداز مشترک در سیاستگذاری‌های توسعه با همدیگر هماهنگ و هم‌سو هستند.

این نظام با تعامل سازنده دو سطح منطقه‌ای و محلی تحقق می‌یابد، به طوری که همزمان علاوه بر حفظ استقلال مدیریت‌های متعدد محلی، استفاده از اقتصاد مقیاس و اعمال رویکرد یکپارچه منطقه‌ای (منطقه‌گرایی) برای کاستن از تفرق سیاسی و چالش‌های محتوایی<sup>(۱۰)</sup> منتج از آن امکان‌پذیر است.

این نظام به عنوان برآیند کلیه نیروها و گروه‌های ذینفع و ذی‌نفوذ در اداره منطقه به شیوه‌ای کاملاً مردم‌سالارانه شکل می‌گیرد و کار می‌کند. از این رو مشروعیت، شفافیت و پاسخگویی از ویژگی‌های عمده آن به شمار می‌آید. با تکیه بر چنین ویژگی‌های ممتاز و منحصر بفرد، نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران توان لازم برای نمایندگی منافع منطقه‌ای را در برابر سطوح ملی و محلی در اختیار دارد.

این نظام به مدد درک جایگاه و موقعیت ملی، منطقه‌ای و جهانی خود و نیز شرایط زمانی که در آن حیات و

سطوح ملی - منطقه‌ای - محلی، همکاری بین نهادهای حکومتی و همیاری بین نهادهای حکومتی، عمومی و بخش خصوصی، تشکل‌های غیر دولتی، افراد و خانوارها در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها به نحو مطلوب صورت می‌گیرد.

این نظام حاکمیت از دید و بینش استراتژیک<sup>۳</sup> منطقه‌ای ویژه‌ای برخوردار است که به مدد فرایند چشم‌اندازسازی مشترک<sup>(۹)</sup> منطقه‌ای و به دنبال آن برنامه‌ریزی استراتژیک در این سطح حاصل می‌شود و راهنمای تصمیم‌گیری و اقدام کلیه بخش‌ها و نهادهای مؤثر در سطوح منطقه‌ای و محلی است، به گونه‌ای که کلیه تصمیمات و اقدامات در سطوح محلی ترجمان اهداف، استراتژی‌ها و سیاست‌های منطقه‌ای است.

این نظام حکمروایی به دلیل مقیاس سرزمینی منطقه کلان‌شهری تهران، علاوه بر ماهیت بین بخشی و بین سازمانی، واجد ویژگی بین قلمرویی نیز می‌باشد. به این معنی که کلیه قلمروهای مدیریت محلی (شهرداری‌ها

3. strategic vision

کاستن از چالش اصلی در اداره و مدیریت منطقه کلان‌شهری (تفرق سیاسی) و نیز تحقق چشم‌انداز مشترک. راهبردها در یک رویه منطقی برگرفته از نتایج و یافته‌های مطالعات مبانی نظری و تطبیقی و نیز شناخت و تحلیل استراتژیک از یک سو و بیانیه چشم‌انداز مشترک از سوی دیگر است. تحقق محتوای چشم‌انداز مشترک، مستلزم اعمال تغییرات فراوان در ابعاد مختلف اداره وضع موجود منطقه کلان‌شهری تهران است. این تغییرات باید در ابعاد نهادی و سازمانی، فضایی - قلمرویی و منابع پشتیبان اداره و مدیریت صورت گیرد. استراتژی‌ها و سیاست‌هایی که در این بخش پیشنهاد می‌شود چارچوب لازم تغییرات برای تحقق چشم‌انداز مشترک را ارائه می‌کند.<sup>(۱۱)</sup>

به نظر می‌رسد چنین اقدامی با هدف تغییر در قلمرو عمومی با مسائل پیچیده و بغرنجی روبه‌روست که به سادگی نمی‌توان انتظار موفقیت و تحقق اهداف داشت، از این رو با درک این واقعیت که نمی‌توان مجموعه بسیار گسترده‌ای از تغییرات را ولو در قالب کامل‌ترین و جامع‌ترین پیشنهادات و ایده‌ها به عنوان تنها خروجی و راه حل ایده‌آل یک مطالعه ارائه داد، مقاله حاضر راهبردهای متعدد گذار از وضع موجود به شرایط

سرزندگی شهرها و مناطق به حفظ و ارتقای کیفیت زیست و افزایش رقابت‌پذیری آنها بستگی دارد، محیط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی مناسبی را برای زندگی، کار و جذب سرمایه‌گذاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی هر چه بیشتر فراهم می‌سازد. به این ترتیب:

- در سطح جهانی؛ نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران در افق این چشم‌انداز همسو و همراه با دیگر نظام‌های حاکمیت مناطق کلان‌شهری پیشرفته است.
- در سطح منطقه‌ای؛ نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران در افق این چشم‌انداز پیشتاز و الگوی نظام‌های حاکمیت مناطق کلان‌شهری کشورهای منطقه است.
- در سطح ملی؛ نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران در افق این چشم‌انداز به عنوان سرمشق موفق برای دیگر نظام‌های حاکمیت مناطق کلان‌شهری کشور مطرح است.

## ۷- تدوین راهبردهای نظام مطلوب مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران

تدوین راهبردهای نظام مطلوب مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران در حقیقت تلاشی است برای تعریف ابزارها و ارائه تدابیری برای

تشریح‌شده در چشم‌انداز مشترک را در قالب تغییرات گام به گام ارائه می‌دهد. در این مرحله تلاش می‌شود با ترسیم مسیر استراتژیک استقرار نظام حکمروایی منطقه کلان‌شهری استراتژی‌های مختلف در سه گام اصلی که هر یک شدت منطقه‌گرایی متفاوتی دارند، سازماندهی گردد.

### ۷-۱- ترسیم مسیر استراتژیک استقرار نظام حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران

مقصود از ترسیم مسیر استراتژیک استقرار نظام حکمروایی منطقه کلان‌شهری چیدن راهبردها و سیاست‌های مختلف به گونه‌ای که با اجرای گام به گام آنها امکان عملی رفع چالش تفرق سیاسی و نیز تحقق تدریجی چشم‌انداز میسر گردد. در اینجا باید دو نکته اساسی دوباره مورد تأکید قرار گیرد. منطقه‌گرایی و رسیدن به رویکرد یکپارچه منطقه‌ای در حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران دارای مراتب و شدت و ضعف مشخصی است. اجرای همه‌الگوها و مدل‌های منطقه‌گرایی کلان‌شهری با هدف کاستن از تفرق سیاسی و افزایش هماهنگی و همکاری بیشتر بین عوامل اثرگذار در اداره این مناطق صورت می‌گیرد. از این رو با درک این واقعیت در اینجا از ارائه شدیدترین سطح

منطقه‌گرایی در قالب یک راه حل جامع و کامل برای تغییر نظام اداره موجود پرهیز می‌شود. زیرا چنین پیشنهادی در مراحل اولیه با مقاومت سیاسی و سازمانی گسترده‌ای روبه‌رو خواهد شد که امکان اجرای موفق آن را بسیار کاهش می‌دهد. راه حل مناسب این است که سیاست‌های ارائه شده از کمترین شدت منطقه‌گرایی شروع شده و در هر گام و پس از اجرای موفق سیاست‌های گام اول، سیاست‌های بعدی پیگیری شود.

منطقه‌گرایی و یافتن بهترین نوع و الگوی آن، در یک شرایط مفروض، عبارت است از دست یافتن به تعادلی بین وضع موجود (تفرق سیاسی ناشی از وجود قلمروها و واحدهای حکومتی و مدیریتی متعدد در فقدان رویکرد و دید یکپارچه منطقه‌ای) و وضع مطلوب (استقرار سازوکارهای منطقه‌ای برای تصمیم‌گیری و اقدام سیاستی یکپارچه) برای حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران که با توافق بر مدلی برای منطقه‌گرایی میسر می‌شود. دست یافتن به چنین راه‌حل متعادلی بستگی به شناخت چند واقعیت عمده دارد:

الف) نظام اداره منطقه کلان‌شهری تهران در شرایط حاضر دارای چه ویژگی‌هایی است؟



اینجا هر سه عوامل و عناصر پیش گفته برای رسیدن به یک مسیر متعادل مورد نظر بوده‌اند. بند (الف) از طریق شناخت و تحلیل وضع موجود مدیریت و اداره منطقه کلان‌شهری تهران و تلاش برای نشان دادن نقایص و ضعف‌های عمده آن در ابعاد قلمرویی و فضایی، نهادی - سازمانی، قانونی و مالی به انجام رسیده است. بند (ب) با تلاش در تدوین و تهیه چشم‌انداز مشترک از نظام اداره منطقه کلان‌شهری تهران جامه عمل پوشیده است. با تهیه و تدوین چشم‌انداز مشترک تلاش شده است تا اهداف و ارزش‌های عمده مورد توافق در یک سند کنار هم قرار گیرد تا از این طریق بتوان نیروهای عمده عوامل و عناصر متعدد و مؤثر بر اداره منطقه کلان‌شهری تهران را هم‌سو با اهداف و ارزش‌های تصریح‌شده در سند قرارداد تا فرآیندگذار به حکمروایی تسریع شود و با موانع سیاسی و فرهنگی کمتری برخورد نماید.

برای تضمین الزامات بند (ج)، مطالعه حاضر تلاش کرده است تا راهبردها و راه‌حل‌های پیشنهادی خود را به گونه‌ای سازمان دهد تا کمترین موانع سیاسی و سازمانی در برابر آن قرار گیرد و مستلزم صرف هزینه‌های اندک، حداقل در گام‌های

پاسخ به این پرسش از طریق ارزیابی عملکرد نهادها و قلمروهای حکومتی و مدیریتی موجود و شاخص‌سازی و سنجش کمی و کیفی خدمات مختلف محلی و منطقه‌ای ارائه شده در آن به لحاظ کارایی و اثربخشی میسر است. این خدمات طیف وسیعی از برنامه‌ریزی کاربری زمین و حمل‌ونقل تا ارائه خدمات عمومی شهری را شامل می‌شود.

ب) باید به این شناخت دست یافت که منطقه کلان‌شهری تهران در آرزوی رسیدن به چه جایگاهی در حوزه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و در عرصه‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی است؟

پاسخ به این پرسش از طریق فرآیند چشم‌اندازسازی مشترک منطقه کلان‌شهری میسر است.

ج) باید دانش و شناخت کافی از منافع و هزینه‌های مسیرهای استراتژیک مختلف برای رسیدن به اهداف مورد انتظار به دست آورد تا از این طریق امکان اجرای موفق راه‌حل‌ها را افزایش داد و از شدت سوء اجرای راهبردهای غیرمتناسب کاست.

با ملاحظه هر سه این عوامل و بررسی دقیق آنهاست که می‌توان به راه‌حل متناسب برای مسئله در هر لحظه از زمان رسید. در

اولیه آن، باشد. زیرا گام اول در مسیر استراتژیک عمدتاً شامل پیگیری سیاست‌هایی است که مستلزم ایجاد ساختارهای سازمانی جدید و خاصی نیست، بلکه بیشتر سیاست‌های سلبی را شامل می‌شود که هزینه اجرایی فراوانی به بار نخواهد آورد، برای مثال مستثنی شدن منطقه کلان‌شهری تهران از شمول تبصره‌های ۱ و ۴ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها یا توقف سیاست ایجاد شهرداری‌های جدید در منطقه از جمله این سیاست‌ها به شمار می‌روند.

به این ترتیب، در شرایط اجرای گام به گام راهبردها، در طی هر دوره و اجرای سیاست‌های مرتبط با آن، می‌توان اثرات مختلف ناشی از آن را ارزیابی کرد و تصمیمات و سیاست‌های گام‌های بعدی را با دانش کسب‌شده از این ارزیابی اصلاح کرد. اجرای گام به گام سیاست‌های منطقه‌گرایی، مفهوم جدیدی را با عنوان شدت منطقه‌گرایی این سیاست‌ها مطرح می‌سازد. از دیدگاه نظری، مفهوم شدت منطقه‌گرایی با میزان تغییرات و دگرگونی‌هایی مرتبط است که هر یک از راهبردها و مدل‌های پیشنهادی در نظام موجود اداره منطقه کلان‌شهری تهران ایجاد می‌کنند. به هر میزان که اعمال

این راهبردها مستلزم تغییرات بیشتر در ابعاد نهادی - سازمانی، قانونی، روابط مالی و اداری سطوح مرکزی - استانی - ملی در وضع موجود باشد، به همان اندازه از شدت بیشتری برخوردار خواهد بود و به این ترتیب مستلزم نیرو، زمان و هزینه بیشتری برای اجراء است. از این رو اجرای راهبردهای گام اول نسبت به راهبردهای گام دوم و سوم هزینه و زمان کمتری طلب می‌کند (رجوع کنید به نمودار شماره ۲).

از آنجا که مسیر استراتژیک شکل گام به گام و ماهیت طی‌فی، از ضعیف به شدید دارد، در اینجا سه معیار عمده برای تشخیص شدت مدل‌ها و راهبردهای منطقه‌گرایی و میزان جامعیت آنها ارائه می‌شود تا بر اساس آن ارزیابی راهبردهای کلان‌ارائه‌شده ممکن گردد. به لحاظ نظری کارکردهای حکمروایی منطقه‌ای در حالت ایده‌آل شامل سه جزء اصلی سازنده است که در صورت تحقق آنها می‌توان مدعی شد حکمروایی منطقه‌ای شکل گرفته است. این سه جزء عبارت‌اند از:

۱. تأمین خدمات منطقه‌ای؛
۲. وضع و اخذ مالیات و عوارض برای تأمین منابع مالی؛
۳. سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در امور منطقه‌ای؛

اتخاذ هر یک از انواع مدل‌های منطقه‌گرایی (ایرانیان، ۱۳۸۴، گزارش شماره ۱) شرایط متفاوتی را در ارتباط با سه جزء مختلف حکمروایی خواهند داشت. انواع مدل‌های منطقه‌گرایی ضعیف بیشتر ترتیبیاتی رسمی و غیررسمی برای همکاری و هماهنگی در خدمات‌رسانی در سطحی فراتر از یک قلمرو مدیریتی یا حکومتی (شهری یا شهرستان) فراهم می‌سازند. در مدل‌های متوسط علاوه بر خدمات‌رسانی، در برخی مواقع اختیار وضع و اخذ مالیات نیز تفویض می‌شود. کامل‌ترین نوع حکمروایی منطقه‌ای، نظامی است که هر سه جزء اصلی حکمروایی یعنی تأمین خدمات یا ایجاد سازوکارهای همکاری و هماهنگی برای آن، وضع و اخذ مالیات و نیز اختیار تصمیم‌گیری در امور منطقه‌ای و نیز ضمانت اجرایی آنها را در اختیار دارد. انواع مدل‌ها و الگوهای منطقه‌گرایی ترکیبی از این سه جزء را با شدت و ضعف متفاوت دارند. با داشتن سه جزء پیش‌گفته به عنوان معیار، اکنون می‌توان راهبردهای اشاره‌شده در سه گام مسیر استراتژیک را از نظر شدت منطقه‌گرایی آنها ارزیابی کرد.

مسیر استراتژیک استقرار نظام حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران دارای

سه گام اصلی است که با عناوین رویکرد آسان منطقه‌گرایی (گام اول)، رویکرد متوسط منطقه‌گرایی (گام دوم) و رویکرد دشوار منطقه‌گرایی (گام سوم) یا به ترتیب توقف حرکت‌های ضد منطقه‌گرایی (اقدامات عاجل و فوری)، منطقه‌گرایی دوره‌گذار و شکل‌گیری زمینه‌های نهادی-سازمانی و قانونی و مالی حکمروایی منطقه کلان‌شهری نام‌گذاری شده‌اند.

### ۷-۱-۱- گام اول: توقف حرکت‌های ضد منطقه‌گرایی

- گام اول شامل راهبردهای زیر است:
۱. ایجاد انطباق بین تقسیمات مدیریتی و سیاسی و رفع تعارضات موجود در حریم شهر تهران؛
  ۲. بازنگری در محدوده تقسیمات کشوری در منطقه کلان‌شهری تهران بر پایه نحوه مکان‌گزینی جمعیت و فعالیت؛
  ۳. توقف سیاست ایجاد شهرداری‌های جدید در منطقه کلان‌شهری تهران و کاستن از شهرداری‌های موجود (کاهش تعدد و تفرق مدیریتی)؛
  ۴. مستثنی شدن منطقه کلان‌شهری تهران از شمول تبصره‌های ۱ و ۴ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها.

راهبردهای گام اول را بر اساس سه معیار پیش‌گفته نمی‌توان تلاشی برای پیاده‌سازی مدل یا الگویی از منطقه‌گرایی نامید، زیرا بیشتر از سنخ سیاست‌ها و راهبردهای سلبی و ایجابی هستند که در شرایط کنونی باید به سرعت به اجرا درآیند تا از اثرات سوء تفرق سیاسی رو به گسترش کاسته شود و راه برای اجرای گام دوم هموار گردد. این مجموعه از راهبردها در گام اول بیشتر مستلزم تغییر و تحولات قانونی و بازنگری در تقسیمات سیاسی بوده است و ساختار و سازوکار جدید برای افزایش هماهنگی و همکاری بین نهادی ارائه نمی‌دهد. به این ترتیب گام اول به نوعی پیش شرط شروع گام بعدی است.

### ۷-۱-۲- گام دوم: منطقه‌گرایی متوسط

این گام راهبردهای زیر را در بر می‌گیرد:

۱. احیاء قانون نظارت بر گسترش شهر تهران و گسترش محدوده عمل شورای نظارت به کل منطقه کلان‌شهر تهران در دوره گذار به حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران؛

۲. ایجاد انسجام و نظم حقوقی در قوانین و مقررات مربوط به کنترل و هدایت

توسعه سکونتگاهی و پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی کارآمد؛

۳. ایجاد روابط افقی و داوطلبانه بین نهادی در منطقه کلان‌شهری تهران؛

۴. تعریف و تبیین جایگاه قانونی برنامه‌ریزی منطقه کلان‌شهری تهران در نظام برنامه‌ریزی کشور.

گام دوم در منطقه‌گرایی که به دوره گذار تعبیر شده است، اولین گام مهم در جهت تحقق منطقه‌گرایی کلان‌شهری در تهران است. دو راهبرد برای ایجاد سازوکار سازمانی برای افزایش هماهنگی و همکاری بین نهادی و دو راهبرد برای تغییر در رویه‌های قانونی مرتبط برای کاستن از چالش تفرق سیاسی روز افزون در آن پیش‌بینی شده است. احیاء قانون نظارت بر گسترش شهر تهران و گسترش محدوده عمل آن به کل منطقه می‌تواند نوعی حرکت و گزینه شورایی در زمینه سیاستگذاری کلان در گستره منطقه قلمداد شود. اما اینکه تصمیمات این شورا در چه عرصه‌هایی و واجد چه ضمانت‌اجرایی خواهد بود می‌تواند شدت و ضعف متفاوتی در منطقه‌گرایی این گزینه ایجاد کند. گزینه‌هایی شورایی معمولاً در پی ایجاد قانونی برای تصمیم‌گیری در امور منطقه‌ای به شمار می‌آیند و اغلب فاقد سازوکار یا

۱. ایجاد مدیریت یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها (باز آرایشی و وظایف حکومت مرکزی و نهادهای محلی)؛

۲. ایجاد منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌های واقع در منطقه کلان‌شهری تهران و تعادل بخشی به سرانه درآمدی آنها؛

۳. ایجاد ساختار قانونی و اجرایی متمایز برای حکمروایی، اداره و برنامه‌ریزی منطقه کلان‌شهری تهران؛

گام سوم با عنوان شکل دادن به زمینه‌های نهادی-سازمانی، قانونی و مالی حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران سومین گام از مسیر استراتژیک محسوب می‌شود که مشتمل بر سه راهبرد عمده است. اگر چه بعد از گام سوم راهبرد دیگری در قالب گام جدید تعریف نشده، اما این بدین معنا نیست که تلاش برای استقرار حکمروایی منطقه‌ای خاتمه یافته است. بلکه همان‌گونه که نمودار نشان می‌دهد کلیه تلاش‌ها تا این مرحله بیشتر صرف شکل‌گیری زمینه‌های حکمروایی منطقه‌ای گردیده است. اما تلاش برای تحقق چشم‌انداز مشترک، موضوعی است که دگرگونی‌های بیشتری می‌طلبد. از این رو به نظر می‌رسد، راه برای تحقق اهداف چشم‌انداز با گستردگی و عمق هر چه بیشتر همیشه باقی است.

اختیار اخذ مالیات و عوارض برای تأمین منابع مالی و تأمین خدمات عمومی هستند. راهبرد ایجاد روابط افقی و داوطلبانه بین نهادی در منطقه، همان‌گونه که از عنوان آن پیداست، ایجاد سازوکاری رسمی برای همکاری در زمینه خدمات‌رسانی در منطقه محسوب می‌شود. این سازوکار در قالب قراردادهایی بین شهرداری‌های موجود در منطقه شکل می‌گیرد و می‌تواند بین شهرداری‌های مرکز با شهرداری‌های پیرامون یا بین شهرداری‌های همجوار پیرامون با همدیگر صورت گیرد. به هر ترتیب چنین سازوکاری، بیشتر رابطه‌ای در زمینه خدمات‌رسانی محسوب می‌شود. این سازوکارها اغلب فاقد قدرت وضع مالیات و تصمیم‌گیری در امور مختلف نواحی تحت پوشش هستند. دو راهبرد بعدی بیشتر از سنخ راهبردهای ایجابی گام اول به شمار می‌آیند، اما از آنجا که مستلزم تغییرات گسترده‌تر نسبت به راهبردهای پیشین هستند. در گام دوم قرار داده شده‌اند (ایرانیان، ۱۳۸۴، گزارش شماره ۴).

### ۷-۱-۳- گام سوم: شکل‌گیری زمینه‌های حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران

این گام شامل راهبردهای زیر است:

همان‌گونه که اشاره شد، گام سوم شامل سه راهبرد عمده است. راهبردهای فوق که هر کدام دارای سیاست‌های زیر مجموعه‌ای هستند یک مجموعه مرتبط با هم هستند. راهبرد اول که پیشتر نیز تحت مواد ۱۳۶ و ۱۳۷ قانون برنامه سوم و چهارم آمده است. در حقیقت به نوعی در پی کاستن از تفرق عملکردی موجود در محدوده و حریم هر یک از شهرداری‌هاست. این اقدام خود می‌تواند به حل چالش تفرق سیاسی در کل منطقه نیز

نمودار شماره ۲: مسیر استراتژیک استقرار نظام حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران



کمک کند.

این راهبرد با راهبرد سوم که در پی ایجاد ساختار قانونی و اجرایی متمایز برای حکمروایی منطقه‌ای و کاستن از تفرق سیاسی است، همبستگی متقابل دارد. زیرا اعمال هر دو راهبرد مستلزم بازآرایی وظایف و تجدید ساختار / سازمان کارکردهای مختلف حکومت مرکزی، استانی و محلی است. به این ترتیب اتخاذ تصمیم و اجرای این دو راهبرد در منطقه کلان‌شهری تهران باید با ملاحظه شرایط و مقتضیات هر دو سطح / حکومت صورت گیرد تا بتوان به یک کلیت انسجام درونی دست یافت.

راهبرد دوم که در پی تضمین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌های منطقه است، با این هدف پیشنهاد می‌شود تا مانع از اتخاذ سیاست‌های ضد منطقه‌گرایی و ضد اصول توسعه پایدار برای کسب درآمد از سوی شهرداری‌های منطقه گردد. به این ترتیب از سه راهبرد گام سوم، دو راهبرد مستلزم تجدید ساختار حکومت در سه سطح محلی و منطقه‌ای و ملی است تا از این راه، یکپارچگی سیاسی و عملکردی بیشتری در سطح منطقه و قلمرو شهرداری‌های محلی واقع در آن حاصل شود.

در این تجدید ساختار و شکل دادن به یک ساختار سازمانی نهادی ویژه با قوانین پشتیبان برای حکمروایی منطقه‌ای، باید هر سه جزء حکمروایی منطقه‌ای یعنی «تأمین خدمات منطقه‌ای»، «وضع و اخذ مالیات و عوارض برای تأمین منابع مالی» و نیز «سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در امور منطقه‌ای»، امکان‌پذیر باشد. تنها در این صورت است که اختیارات لازم نهاد حکمروایی منطقه‌ای برای تحقق چشم‌انداز تدوین شده فراهم می‌شود. پس از اجرای کامل گام سوم نهاد منطقه‌ای می‌تواند با اتخاذ راهبردها و سیاست‌های مرتبط در حوزه مأموریت خود به تدریج و به صورت گام‌به‌گام راه را برای تحقق چشم‌انداز مشترک فراهم سازد.

### فرجام

امروزه اداره و حکمروایی بسیاری از مناطق کلان‌شهری در دنیا با حساسیت و دیدگاه خاصی دنبال می‌شود و در دو دهه اخیر با تأکید ویژه‌ای بر مقوله‌هایی چون اعتلای رقابت‌پذیری اقتصادی، ارتقای زیست‌پذیری انسانی، بهبود کیفیت زیست‌محیطی و حفاظت از آن، اعتلای کارایی و اثربخشی در اداره و مدیریت آنها همراه شده است. فرآیند جهانی شدن که بقا

و دوام شرکت‌ها و مناطق در سایه آن، مرهون اتخاذ دیدگاه و انجام اقدامات ویژه‌ای است، ارزش و اهمیتی مضاعف برای مناطق کلان‌شهری به وجود آورده است. چالش‌های محتوایی چون توسعه ناموزون و پراکنده‌رویی، مسائل زیست‌محیطی مانند آلودگی هوا، خاک، آب و غیره، مسائل موجود در گستره حمل‌ونقل عمومی و زیرساخت‌های کلان، توسعه اقتصادی و رقابت‌پذیری بدون توجه به چالش کلان در اداره و حکمروایی مناطق کلان‌شهری (تفرق سیاسی و حکومتی) قابل رفع و حل نخواهد بود. زیرا این نوع مناطق عملکردی با توجه به وسعت و مقیاس آنها با عناصر و عوامل تصمیم‌گیر و اجرایی مؤثر و متعددی درگیرند که بدون ایجاد چارچوب‌ها و قالب‌های هماهنگ‌کننده و همکاری‌ساز بین آنها امکان بهره‌گیری از توان‌های این نوع مناطق، که بسیاری از آنها موتورهای رشد اقتصادی هستند، اعتلای کارایی و اثر بخشی اداره آنها ممکن نخواهد بود.

به نظر می‌رسد که جایگاه مناطق کلان‌شهری در کشور و منطقه کلان‌شهری تهران به طور خاص که بیش از ۲۵ درصد از تولید ناخالص ملی مربوط به آن است، برای کارگزاران اداره سرزمین به خوبی شناخته

نشده است، زیرا سازوکار خاصی برای بهره‌برداری از توان‌های نهفته این پهنه‌ها در شرایط خاص اقتصاد جهانی شده که کانون خود را مناطق کلان‌شهری می‌یابد، اندیشه نشده است. مفهوم منطقه و جایگاه منطقه کلان‌شهری تهران در دنیا، گستره فعال‌ترین پهنه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی به شمار می‌رود که با دیگر مناطق کلان‌شهری در رقابتی بسیار دشوار قرار دارد و غفلت از آن، منطقه را نه از دایره رقابت بلکه بقا و دوام دور خواهد داشت. منطقه کلان‌شهری تهران همان‌گونه که در بخش‌های پیشین نیز به آن اشاره شد، با چالش بزرگی در اداره و حکمروایی خود رو به روست و آن تفرق سیاسی و حکومتی است، یعنی وجود تعداد زیادی از عناصر و عوامل تصمیم‌گیر و اجرایی بدون وجود چارچوب‌های هماهنگ‌کننده که برای چیرگی بر بسیاری از مسائل محتوایی باید در گام اول بر آن چالش چیره شد. به عبارت دیگر امکان بهره‌گیری از توان‌های کلیه عناصر و عوامل مؤثر، ولی در عین حال پراکنده منطقه کلان‌شهری مستلزم نوعی شبکه‌سازی عناصر اداره و مدیریت متفرق آن است که باید برای تحقق آن کوشید.

اقدام برای تحقق بسیاری از انواع منطقه‌گرایی مستلزم تغییر در مقیاس فضایی



است، باید در قالب چارچوب‌هایی هماهنگ و یکپارچه گردد تا از اثرات سوء تفرق سیاسی کاسته شود. این نوع یکپارچگی مستلزم تلاش برای تحقق حکومت یا نظام حکمروایی منطقه‌ای و کلان‌شهری است که آن نیز مستلزم تجدید سازمان و بازآرایی جدیدی در وظایف سطوح مختلف حکومتی در تهران است. به این ترتیب این تجدید سازمان وظایف و کارکردها نیازمند تمرکززدایی از سطوح ملی و استانی و محلی به سطح جدید منطقه کلان‌شهری است. یعنی ایجاد لایه جدید برای حکومت و حکمروایی منطقه کلان‌شهری که می‌تواند با شدت و ضعف منطقه‌گرایی متفاوتی دنبال شود.

#### پانوشتها

- این مقاله مبتنی بر یافته‌ها و نتایج طرح «بازنگری استراتژیک نظام مدیریت و مالیه کلان‌شهر تهران» است که زیر نظر "مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران" و در شرکت خدمات مدیریت ایرانیان تهیه شده است.

۱- بررسی تعاریف مختلف درباره موضوع (گولد، ۱۳۷۶؛ صرافی، ۱۳۷۸؛ صرافی و تورانیان ۱۳۸۳؛ بردسست، ۱۳۸۶؛ (Pacione, 2001), (Johnston, 2001), (Hamilton, 1995), (Small, 1990), (Whittick, 1974) نشان می‌دهد

که منطقه کلان‌شهری یا شهر-منطقه عملکردی مفهومی است که برای تعریف یک نظام یا شبکه

و عملکردهای خدمات‌رسانی انواع حکومت‌های محلی با اهداف عام (شهرداری‌ها و دهرداری‌ها)، انواع واحدهای خدمات‌رسانی (شعب استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی) و نیز وظایف و اختیارات قلمروهای حکومتی چون استان، شهرستان و بخش و تجدید نظر در روابط بین آنهاست. از آنجا که سطح منطقه کلان‌شهری یا مجموعه شهری در نظام تقسیمات سیاسی و مدیریت سرزمین جایگاه شناخته‌شده حقوقی ندارد، بزرگ‌ترین مانع بر سر راه شکل‌گیری وحدت و یکپارچگی و چیرگی بر تفرق سیاسی خود را نشان می‌دهد. باید تأکید کرد که اصرار بر حفظ وضع موجود نظام سلسله‌مراتبی کنونی در قالب تقسیمات سیاسی و نظام مدیریت بخشی در قالب وزارتخانه‌های مرکزی و شعب استانی و شهرستانی آنها که هر کدام سیاست‌های خود را از سطوح فراتر می‌گیرند و نیز تعدد و تفرق انواع حکومت‌های محلی چون شهرداری‌ها در فقدان سازوکارهای هماهنگی و همکاری، مانعی بر سر راه تحقق هرگونه تجدید سازمان حکومت سرزمینی است. این نوع چندگانگی در برنامه‌ریزی و مدیریت که بیشتر نشانگر قدرت عناصر نظام بخشی و شهرداری‌ها در مجموعه‌های شهری

شهری به هم پیوسته به کار می‌رود که در مناطق تک‌هسته‌ای، شامل حداقل یک کلان‌شهر یا مادر شهر اصلی با جمعیتی از ۵۰/۰۰۰ نفر تا بیش از ۱/۰۰۰/۰۰۰ نفر در امریکا یا کلان‌شهرهایی با جمعیت بیش از یک میلیون نفر در ایران و نیز نقاط سکونتگاهی پیرامونی (شهرها، شهرک‌ها، شهرهای جدید و نقاط روستایی) و پهنه‌های فضاها با باز که از لحاظ عملکردی (نه صرفاً پهنه ساخته‌شده) کل یکپارچه‌ای را شکل می‌دهند. 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 می‌دهد که به صورت نظام شهری روزانه عمل می‌کند. منطقه عملکردی در این تعریف را می‌توان بر حسب حوزه جذب (catchment's Area) سفرهای به مقصد کار، خدمات، تفریح و غیره از پیرامون به مرکز و مرکز به پیرامون نیز تعریف کرد که به طور روزانه عمل می‌کند.

۲- منطقه کلان‌شهری تهران 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 روستاست. این مفهوم با مفهوم شهر - منطقه عملکردی و شهر - منطقه مترادف دیده شده است.

۳- در مورد شناخت و تحلیل وضعیت موجود اداره منطقه کلان‌شهری تهران و نیز فرایند تدوین چشم‌انداز و مأموریت منطقه کلان‌شهری تهران پیشتر

دو مقاله در شماره‌های ۲۹ و ۳۳ نشریه علمی پژوهشی هنرهای زیبا به چاپ رسیده است.

۴- ادراک منطقه‌ای در ارتباط با درک از منطقه به عنوان یک کل ارگانیک قابل توجیه است که در آن صورت کلیه منافع در بخش‌های مختلف و نیز جایگاه و اهمیت هرگونه تصمیم و اقدام در سطح محلی در رابطه با تلقی یکپارچه و کل‌نگر از منطقه قابل ارزیابی است. بر این اساس منافع منطقه ای بر منافع محلی ارجحیت می‌یابد.

۵- تصور کل ارگانیک (Organic Whole) از منطقه در برابر تصور و تلقی از منطقه به عنوان یک هویت چند هسته‌ای قرار می‌گیرد. این تلقی، منطقه را کلیتی یکپارچه می‌انگارد که برای آن باید نظام تصمیم‌گیری و حکومتی یکپارچه‌ای ایجاد کرد. اما تلقی چندهسته‌ای از منطقه، مخالف ایجاد هرگونه سطح حکومتی فرادست محلی با عنوان حکومت کلان‌شهری یا حکومت منطقه‌ای است.

۶- تجدید ساختار یا تجدید سازمان (Restructuring/Reorganization) در اینجا عبارت است از تعدیل و تغییر در ساختارها، رویه‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری و خدمات‌رسانی برای افزایش کارایی و اثربخشی آنها در تحقق اهداف است.

۷- به توضیحات پانوش شماره (۱) رجوع شود.

۸- حاکمیت (Governance) مستلزم اقدام در بخش عمومی و فراسوی مرزهای آن و بین بخش خصوصی و عمومی با بخش‌های داوطلبانه است. حاکمیت بر مجموعه بازیگرانی که فراسوی سازمان‌های رسمی حکومتی هستند، تأکید می‌کند. اصلی‌ترین کار در

روندها»، *فصلنامه علمی پژوهشی هنرهای زیبا*، شماره ۲۹.

۲. احمدآخوندی، عباس؛ ناصر برک پور؛ ایرج اسدی؛ حبیب طاهرخانی؛ میثم بصیرت، (بهار ۱۳۸۷)، «چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران»، *فصلنامه علمی پژوهشی هنرهای زیبا*، شماره ۳۳.
۳. اسدی، ایرج و میثم بصیرت، (تیر ۱۳۸۸)، *منطقه گرایی مالی: راهبرد کاهش نابرابری در بهره‌مندی از خدمات عمومی در مناطق کلان شهری*، دومین همایش مالیه شهرداری.
۴. برک پور، ناصر و میثم بصیرت، (اردیبهشت ۱۳۸۹)، *چالش‌های حکمروایی روستایی در منطقه کلان‌شهری تهران*، کنفرانس بین‌المللی سکونتگاه‌های روستایی.
۵. زبردست، اسفندیار، (۱۳۸۶)، *مدیریت مناطق کلان شهری*، وزارت مسکن و شهرسازی، جلد اول.
۶. شرکت خدمات مدیریت ایرانیان (ایرکو) (۱۳۸۴)، *طرح بازنگری ساختاری نظام مدیریت کلان‌شهر تهران*، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، شهرداری تهران. گزارش شماره ۴.
۷. شرکت خدمات مدیریت ایرانیان (ایرکو) (۱۳۸۴)، *طرح بازنگری ساختاری نظام مدیریت کلان‌شهر تهران*، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، شهرداری تهران. گزارش شماره ۱.
۸. صرافی، مظفر (۱۳۷۸)، خلاصه گزارش مطالعات طرح ریزی کالبدی در نمونه‌هایی از مناطق کلان شهری جهان، طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران ران.
۹. صرافی، مظفر و فضیلت تورانیان، (۱۳۸۳)، مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان شهری: با تأکید بر جنبه‌های نهادی، *فصلنامه مدیریت شهری*، سال پنجم، شماره ۱۷.

این‌باره فرایندهای شبکه‌سازی Networking و شراکت Partnership است.

۹- فرایند چشم‌اندازسازی مشترک (Developing Common Vision) عبارت است از فرایندی که طی آن اجتماعات محلی از طریق مشارکت و مداخله عمومی و فراگیر، آینده‌ای را که خواهان آن هستند، در قالب اهداف و ارزش‌های عمده مورد انتظار خود مشخص می‌سازند.

۱۰- چالش‌های محتوایی (Substantive Challenges) را می‌توان مسائل بغرنج ولی ملموس دانست که همگان در زندگی روزمره آنها را تجربه می‌کنند، مانند مسئله ازدحام، ترافیک، آلودگی هوا و غیره. این چالش‌ها و مسائل در برابر دسته دیگری از چالش‌ها قرار می‌گیرند که بیشتر مربوط به نظام‌ها و فرآیندهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری برای رفع چالش‌های محتوایی است، برای مثال تفرق و تعدد نهادهای و قلمروهای تصمیم‌گیری در منطقه کلان‌شهری و فقدان دید و رویکرد یکپارچه منطقه‌ای.

۱۱- بحث‌های این بخش از مقاله عمدتاً تلخیصی است از گزارش شماره ۴ بازنگری ساختاری در نظام مدیریت کلان‌شهر تهران که به سفارش مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران از سوی شرکت خدمات مدیریت ایرانیان در اوایل سال ۱۳۸۴ شروع و در اوایل سال ۱۳۸۵ به اتمام رسید.

## منابع فارسی

۱. احمدآخوندی، عباس؛ ناصر برک پور؛ ایرج اسدی؛ حبیب طاهرخانی؛ میثم بصیرت، و گلزار زندی، (بهار ۱۳۸۶)، «حاکمیت شهر - منطقه تهران: چالش‌ها و

۱۰. گولد، جولیس و ویلیام کولب، ( ۱۳۷۶ )، **فرهنگ علوم اجتماعی**، ویراستار : محمد جواد زاهدی مازندرانی، انتشارات مازیار.
19. Miller. David, (2002) The regional governing of metropolitan America, *West View Press*.
20. Pacione. M (2001), *Urban Geography: A Global Perspective*, Routledge.
21. Savitch, H. and Vogel, K. (2000), Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance, *State and Local Government Review*, Vol. 32, N0.3.
22. Schwab , B. , Kubler , D. and Walti , S. ( 2001 ) Metropolitan Governance and Democracy in Switzerland ; Paper Prepared for the Workshops : " Governance and Democratic Legitimacy ", at *The 29th ECPR Joint Session of Workshops* , Grenoble , 6- 11 April.
23. Small , John. (1990), *Dictionary of Human Geography* , Edward Arnold , London.
24. Sybert. R. (1999), Models of regional governance, in Kemp. L. roger (ed), *Forms of Local Governance: A Handbook on City, County & Regional Option*. Farland Company Inc Publisher.
25. Walker. B. David (1999) from metropolitan cooperation to governance, in Kemp. L. Roger (ed). *Forms of Local Governance: A Handbook on City, County & Regional Option*.
26. Whittick , Arnold, ( 1974 ) *Encyclopedia of Urban Planning* , McGraw Hill , USA.
11. Barlow. I. M. (1991), *Metropolitan Government*, Routledge, London.
12. Brenner, Neil. (2003) Metropolitan institutional reform and the Rescaling of state space in contemporary western Europe, *European Urban and Regional Studies*, 10 (4).
13. Haines, Anna (2001), *Using Visioning in a Comprehensive Process*, University of Wisconsin- Extension.
14. Hamilton. K, David (1999), *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, The Urban Center Carland Publishing Inc., New York.
15. Henton. Douglas (2001), Lessons from Silicon Valley: Governance in Global City-Regions, in Allen G. Scott, *Global City-Region: Trends, Theory, Policy*, Oxford Press.
16. Johnston , R . J and Others ( 2000 ) , *The Dictionary of Human Geography* , Blackwell Publishers , USA.
17. Meijers , E. J. , Romein , A. and Hoppenbrouwer , E. C. ( 2003 ) *Planning Polycentric Urban Regions in North Europe: Value , Feasibility and Design* , DUP Science , Delft University Press.
18. Miller, David. (2000), Fiscal regionalism: Metropolitan reform without boundary changes, *Government Finance Review*.