

Measuring the Effectiveness of Organizational-Institutional Structures and The Mechanism of Their Action in The Growth and Physical Expansion of The Tehran Metropolitan Region

Gelareh Shahhosseini¹, Mojtaba Rafieian^{2*}, Hashem Dadashpoor³

1- Ph. D., Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

2- Professor, Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

3- Associate Professor, Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

ARTICLE INFO

Article History

Received: 2022-12-23

Accepted: 2023-03-18

Keywords

Urban Sprawl
Organizational-Institutional Structures
Tehran Metropolitan Region
Land Acquisition

ABSTRACT

Introduction

The expansion of urban space around the world has become a challenging issue in recent decades. To develop effective strategies to curb urban growth, understanding the forces and driving mechanisms of urban sprawl has particular importance. The phenomenon of urban-regional sprawl as one of the spatial changes is related to the pattern of sprawl of cities in metropolitan areas. Therefore, understanding the dynamics of urban-regional sprawl is vital, since, the spatial growth and expansion of cities and metropolitan areas have not only caused the increasing transformation of agricultural land into cities but also increased the demand for new natural resources that are very vital for the global environment. According to the studies conducted regarding the spatial growth of the metropolitan area, we are witnessing unusual growth of the metropolitan area and its discrete spatial development. The growth that has gone through various stages in the last 50 years and its consequences have been spatially manifested in the form of the formation of the urban area, the fragmentation of the suburbs, and the decline of the main metropolitan. Based on this, in this research, the organizational-institutional structures and mechanisms driving growth and spatial expansion of the Tehran metropolitan region have been measured and evaluated.

Methods and Materials

Based on the background study as well as the nature of the subject, an attempt was made to use mixed methods (a combination of quantitative and qualitative data) to understand the effectiveness of the mechanisms and to understand the causes of the formation of the spatial structures of the region's development. Qualitative coding of the data obtained from the interview with 18 university professors, city managers, and experts of related organizations and institutions made it possible to identify the main key categories and the components that form the organizational-institutional core categories that affect the growth of the metropolitan area of Tehran. Then, based on the results of these codings, a questionnaire consisting of 52 key questions was prepared with measuring the effectiveness of the mechanism of organizational-institutional structures (separated by 3 departments of government and official organizations and institutions, local institutions, and administrations and semi-official institutions) with calculating the weighted average of the core categories and components that form the mechanisms and ranking these categories and components. Measuring the influence of each of these factors was done in the form of a Likert scale. By examining the results of the questionnaires and calculating the weighted average value, the impact mechanism of each of the central categories and their forming concepts was determined, and in total, the weighted average rating of the assigned points determined which central categories and their forming components won the most privilege and the highest share in the increasing external growth of the metropolitan area of Tehran.

* Corresponding author: rafiei_m@modares.ac.ir

Findings

Local institutions and administrations with an average score of 4.25 among organizational-institutional structures have the greatest impact on the exponential external growth and expansion of the region, and quasi-governmental and semi-official organizations and institutions and governmental and official ones are ranked second and third with an average score of 4.17 and 3.96 respectively. Among the effective mechanisms, the monitoring gap mechanism of local institutions and administrations has the largest effect with a weighted mean of 4.46. and the components of the monitoring gap resulting from the weakness of political divisions among the mechanisms of local institutions and administrations and the lack of effective monitoring tools and the absence of a single supervisory authority in dealing with informal processes among the mechanisms of government and official organizations and institutions have the greatest impact on land acquisition in the region with a weighted mean of 4.50 and 4.42 respectively.

Conclusion

According to the obtained results, local institutions and administrations as a whole have the greatest influence on land acquisition in the region

through the mechanisms of weak management performance, monitoring gaps, and informal processes. While quasi-governmental and semi-official organizations and institutions and governmental and official organizations and institutions of the region are in the second and third ranks with an average score of 4.17 and 3.96, respectively. In fact, by moving towards the periphery and around the metropolis of Tehran and other cities and villages of the province due to fundamental structures and reasons such as the lack of a regionalism approach in structures that lack comprehensiveness and the dominant nature of metropolitan policymaking area and legal structures such as insufficient laws in the sanctuary and outside from privacy, the interactions in these areas are not taken into consideration as they should be. Therefore, the monitoring gap formed due to the power holes in these areas has provided a suitable platform for infiltrating and intensifying the common administrative corruption among some employees and officials of local institutions and offices in these areas. Obviously, this monitoring gap will increase by moving away from the central areas and moving towards the smaller levels of political divisions in the region.



COPYRIGHTS

©2022 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.



HOW TO CITE THIS ARTICLE

Shahhosseini G. Rafeian M. Dadashpoor H. Measuring the Effectiveness of Organizational-Institutional Structures and The Mechanism of Their Action in The Growth and Physical Expansion of The Tehran Metropolitan Region. Urban Economics and Planning Vol 4(1):198-214 [In Persian]

DOI: 10.22034/UEP.2023.377982.1315



سنجش اثر گذاری ساختارهای سازمانی- نهادی و سازوکار عمل آنها در گسترش منطقه کلان شهری تهران^۴

گلاره شاه‌حسینی^۱؛ مجتبی رفیعیان^{۲*}؛ هاشم داداش‌پور^۳

- ۱- دکتری شهرسازی، گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
 ۲- استاد گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
 ۳- دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

اطلاعات مقاله

تاریخ‌های مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۰۲
 تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۷

چکیده

مقدمه

در دهه‌های اخیر رشد مناطق شهری در سراسر جهان به موضوعی چالش‌برانگیز بدل شده و درک نیروها و سازوکارهای محرک پراکنده‌رویی شهری به منظور ارائه راهبردهای مؤثر مهار رشد شهری، دارای اهمیت ویژه‌ای است. پدیده پراکنده‌رویی شهری - منطقه‌ای به عنوان یکی از تغییرات فضایی با الگوی پراکنده‌رویی شهرها در مناطق کلان‌شهری مرتبط است. بنابراین، درک پویایی‌های پراکنده‌رویی شهری - منطقه‌ای، امری حیاتی و مهم است، زیرا رشد و گسترش فضایی شهرها و مناطق کلان‌شهری، نه تنها باعث تبدیل فزاینده زمین‌های کشاورزی به شهرها شده، بلکه تقاضا برای منابع طبیعی جدید را که برای محیط زیست جهانی بسیار حیاتی هستند نیز افزایش داده است. با توجه به مطالعات صورت گرفته در خصوص رشد فضایی منطقه کلان‌شهری، شاهد رشد نامتعارف منطقه مادرشهری و رشد فضایی گسترده آن هستیم. رشدی که در دوره ۵۰ ساله اخیر مراحل گوناگونی را طی کرده و پیامدهای آن در قالب شکل‌گیری منطقه شهری، گسیختگی حومه‌ای و زوال مادرشهر اصلی نمود فضایی یافته است. بر همین اساس در پژوهش حاضر، ساختارها و سازوکارهای سازمانی- نهادی محرک رشد فضایی فزاینده منطقه کلان‌شهری تهران به عنوان یکی از عوامل مهم شکل‌دهنده فزایندهای رشد شهری مورد سنجش قرار گرفته‌اند.

مواد و روش

بر پایه پیشینه مطالعاتی و همچنین ماهیت موضوع، تلاش شد از روش‌های ترکیبی (تلفیقی از داده‌های کمی و کیفی) برای درک میزان اثرگذاری سازوکارها و درک علل به وجودآمده بر شکل‌گیری ساختارهای فضایی توسعه این منطقه استفاده شود. کدگذاری کیفی داده‌های حاصل از مصاحبه با ۱۸ نفر از اساتید دانشگاه، مدیران شهری و کارشناسان سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط، امکان شناسایی مقولات کلیدی اصلی، محوری و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده مقولات محوری سازمانی- نهادی اثرگذار بر رشد منطقه کلان‌شهری تهران را فراهم آورد. سپس، بر مبنای نتایج این کدگذاری‌ها پرسشنامه‌ای مشتمل بر ۵۲ سؤال محوری تنظیم شد. سنجش نحوه اثرگذاری سازوکار عمل ساختارهای سازمانی- نهادی (به تفکیک ۳ بخش سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی، نهادها و ادارات محلی و نهادهای نیمه‌رسمی) با کمک محاسبه میانگین وزنی مقولات محوری و مؤلفه‌های شکل‌دهنده سازوکارها و رتبه‌بندی این مقولات و مؤلفه‌ها صورت گرفته است. سنجش میزان تأثیرگذاری هر یک از این عوامل در قالب طیف لیکرت انجام پذیرفت. با بررسی نتایج پرسشنامه‌ها و محاسبه ارزش میانگین وزنی، سازوکار اثرگذاری هر یک از مقولات محوری و مفاهیم شکل‌دهنده آن‌ها مشخص شد که در مجموع، رتبه‌بندی میانگین وزنی امتیازهای تخصیص‌داده‌شده، مشخص کرد کدام مقوله‌های محوری و مؤلفه‌های شکل‌دهنده آن‌ها بیشترین میزان امتیاز را کسب کرده و بالاترین سهم را در رشد بیرونی

۴. این مقاله مستخرج از رساله دکتری نویسنده اول با عنوان «تبیین و واکاوی ساختارها و سازوکارهای محرک فزایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌رویی (موردپژوهی: منطقه کلان‌شهری تهران)» به راهنمایی نویسنده دوم و مشاوره نویسنده سوم در دانشگاه تربیت مدرس است و با حمایت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام شده است.
 * نویسنده مسئول: rafiei_m@modares.ac.ir

فزاینده منطقه کلان‌شهری تهران داراست.

یافته‌ها

نتایج نشان می‌دهند تأثیرگذاری نهادها و ادارات محلی با ارزش میانگین ۴/۲۵ بین ساختارهای کلان سازمانی-نهادی، بیشترین میزان اثرگذاری بر رشد بیرونی تصاعدی منطقه کلان‌شهری تهران را داشته و سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی و سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی به ترتیب با نمره میانگین ۴/۱۷، ۳/۹۶ در رتبه دوم و سوم قرار دارند. بین سازوکارهای اثرگذار، مؤلفه‌ی خلأ نظارتی نهادها و ادارات محلی با میانگین وزنی ۴/۴۶ بیشترین سهم را به خود اختصاص داده و مؤلفه‌های خلأ نظارتی منتج از ضعف تقسیمات سیاسی، از بین سازوکارهای نهادها و ادارات محلی و همچنین، فقدان ابزارهای نظارتی مؤثر و نبود مرجع نظارتی واحد در برخورد با فرایندهای غیررسمی در میان سازوکارهای سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی به ترتیب با میانگین وزنی ۴/۵۰ و ۴/۴۲ بیشترین میزان اثرگذاری را بر تصرف اراضی و رشد منطقه کلان‌شهری تهران گذاشته‌اند.

نتیجه‌گیری

مطابق نتایج به‌دست‌آمده، نهادها و ادارات محلی در مجموع از طریق سازوکارهای ضعف عملکرد مدیریتی، خلأ نظارتی و تخلفات و فرایندهای

غیررسمی، بیشترین تأثیر را در تصرف اراضی منطقه دارند. در حالی که سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی و سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی منطقه به ترتیب با نمره میانگین ۴/۱۷ و ۳/۹۶ در رتبه‌های دوم و سوم قرار دارند. در واقع، با حرکت به سمت حریم و پیرامون کلان‌شهر تهران و سایر شهرها و روستاهای استان به دلیل ساختارها و دلایل بنیادینی نظیر فقدان رویکرد منطقه‌گرایی در ساختارهای فاقد جامع‌نگری و ماهیت غالب سیاستگذاری مناطق کلان‌شهری و ساختارهای قانونی نظیر مکفی نبودن قوانین در حریم و خارج از حریم، فعل و انفعالات موجود در این محدوده‌ها، آن چنان که باید مورد توجه قرار نمی‌گیرد. بنابراین خلأ شکل گرفته منتج از حفره‌های قدرت در این محدوده‌ها، بستر مناسبی را برای رخنه کردن و تشدید فساد اداری رایج بین برخی کارکنان و مسئولان نهادها و ادارات محلی واقع در این حوزه‌ها فراهم آورده است. بدیهی است با فاصله گرفتن هر چه بیشتر از نواحی مرکزی و حرکت به سمت سطوح خردتر تقسیمات سیاسی منطقه، این خلأ نظارتی افزایش می‌یابد.



مقدمه

مناطق کلان‌شهری در جهان در دهه‌های گذشته تغییرات شگرفی را در ساختار فضایی شهری خود تجربه کرده‌اند [۱-۴]. پدیده پراکنده‌رویی شهری - منطقه‌ای به عنوان یکی از تغییرات فضایی با الگوی پراکنده‌رویی شهرها در مناطق کلان‌شهری مرتبط است [۵-۷]. بنابراین، درک پویایی‌های پراکنده‌رویی شهری - منطقه‌ای، امری حیاتی و مهم است، زیرا رشد و گسترش فضایی شهرها و مناطق کلان‌شهری، نه تنها باعث تبدیل فزاینده زمین‌های کشاورزی به شهرها شده، بلکه تقاضا برای منابع طبیعی جدید را که برای محیط زیست جهانی بسیار حیاتی هستند نیز افزایش داده است [۸]. برای توسعه راهبردهای مؤثر کنترل این حجم از رشد شهری، درک ویژگی‌های فضایی، نیروها و سازوکارهای محرک پراکنده‌رویی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌شود [۹]. از نیروهای محرک پراکنده‌رویی شهری در ایران، بی‌تردید نظام مدیریت شهری متفرق و به بیانی، تعدد و تنوع سازمان‌ها و نهادهای دولتی، عمومی و حاکمیتی است که با کمترین هماهنگی بین بخشی و فرابخشی در مدیریت توسعه شهرها و مناطق کلان‌شهری ایران مرتبط هستند. این الگوی مدیریت متفرق سبب دوباره کاری و اقدامات موازی، تضاد در اهداف و رویکردها و در بسیاری موارد اتلاف سرمایه‌های عمومی جامعه و عدم مسئولیت‌پذیری و شفافیت امور توسط مسئولان ذی‌ربط می‌شود [۱۰]. سازوکاری که به واسطه عدم مدیریت یکپارچه در تعیین الگوی توسعه فضایی کالبدی شهرها بروز می‌کند، رشد فضایی فزاینده‌ای است که در اغلب شهرها و مناطق کلان‌شهری ایران نمایان است.

با توجه به مطالعات صورت گرفته در خصوص رشد فضایی منطقه کلان‌شهری تهران [۱۱-۱۸] شاهد رشد نامتعارف منطقه مادرشهری و رشد فضایی گسترده آن هستیم. رشدی که در دوره ۵۰ ساله اخیر مراحل گوناگونی را طی کرده و پیامدهای آن در قالب شکل‌گیری منطقه شهری، گسیختگی حومه‌ای و زوال مادرشهر اصلی نمود فضایی یافته است. این شرایط از عوامل محرک و سازوکارهای متعددی پدید می‌آید که دانش کافی در خصوص آن در دسترس نیست. با توجه به اینکه نظام‌های نهادی متفاوت از مقیاس ملی و فرمانطقه‌ای تا محلی کشورها و مناطق مختلف، پیامدهای متفاوتی را به لحاظ پدیده پراکنده‌رویی دربرخواهند داشت؛ هنوز اطلاعات کافی در خصوص اثرات نظام نهادی منطقه کلان‌شهری تهران بر پدیده پراکنده‌رویی حاصل نشده است [۱۱]. عموم پژوهش‌های حوزه مدیریت زمین شهری، بیشتر به بررسی سیاست‌های محض زمین شهری پرداخته و سازوکار عملکردی، خاکی نظارتی و تخلقات سازمان‌ها و نهادهای متولی مدیریت اراضی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. کمتر پژوهشی به بررسی ساختارهای سازمانی- نهادی و سازوکارهای اثرگذاری آن‌ها پرداخته و همین تعداد معدود نیز اغلب نگاهی سطحی داشته و عوامل محرک را مورد بررسی قرار داده‌اند و سازوکارها در فرایند شناخت عموماً مغفول مانده‌اند. مسئله کلیدی این مقاله، درک مناسبات بین نظام سازمانی - نهادی حاکم بر مدیریت کلان‌شهری است که انتظار می‌رود با توجه به چارچوب‌های حقوقی و قانونی خود و همچنین ابزارهای در اختیار بتواند اهداف و وظایف خود را به‌درستی انجام دهد. در این مسیر شناسایی علل مختلفی که مانعی در این جهت به شمار می‌روند، می‌تواند به تغییر چارچوب‌های نظارتی و در نظر گرفتن عوامل محیطی بسیار اثرگذار باشند. این موضوع به‌ویژه با درک تفاوت‌های ذاتی الگوهای سازمانی ناظر بر رشد کلان‌شهرهای ایران در مقایسه با سایر مناطق جهان، اهمیت پیدا می‌کند و ارزش انجام این تحقیق را دوچندان می‌سازد.

لذا، می‌توان اذعان کرد این پژوهش به دنبال آن است تا ضمن افزایش آگاهی نسبت به نقش ساختارهای سازمانی- نهادی در رشد مناطق کلان‌شهری، سازوکار اثرگذاری این ساختارها بر پراکنده‌رویی منطقه کلان‌شهری تهران را مورد سنجش قرار دهد. بر همین اساس، تلاش دارد تا به این سؤال پاسخ دهد که در میان سازوکارهای ساختارهای سازمانی- نهادی تأثیرگذار (بخش دولتی و رسمی، نیمه‌رسمی، نهادها و ادارات محلی)، کدام نهادها و سازوکارها بیشترین میزان اثرگذاری را در الگوی پراکنده‌رویی منطقه

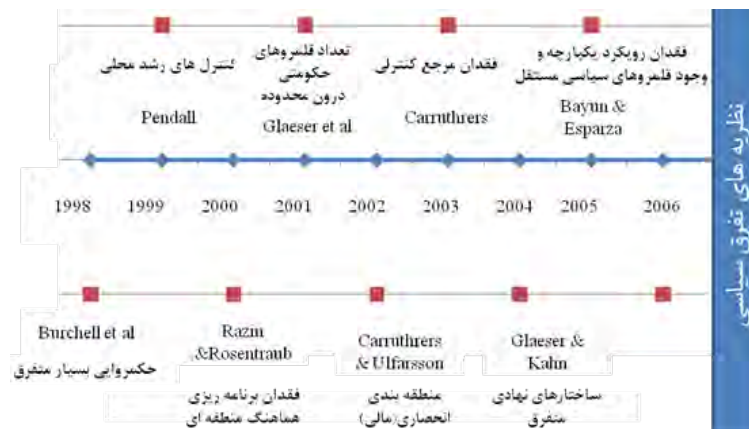
کلان‌شهری تهران دارند؟ به بیان روشن‌تر، این تحقیق با هدف سنجش اثرگذاری ساختارهای سازمانی- نهادی و سازوکار عمل آن‌ها در تصرف اراضی منطقه کلان‌شهری تهران طیف گسترده‌ای از داده‌ها را تحلیل می‌کند تا بتواند از میان آن نخست به مقایسه درون‌گروهی اثرات سازوکارهای هر ساختار سازمانی- نهادی پرداخته و دوم، مقایسه بین‌گروهی سازوکارهای اثرگذاری ساختارهای سازمانی- نهادی را نیز در دستور کار خود قرار دهد و در پایان سیاست‌هایی برای برون‌رفت از ناکارآمدی‌های حاصل از این سازوکارهای بین‌سازمانی کنونی نیز ارائه کند.

پیشینه پژوهش

مطالعات متعددی در ارتباط با بررسی پدیده پراکنده‌رویی در مقیاس‌های فضایی مختلف و به‌ویژه مقیاس فضایی شهری - منطقه‌ای انجام شده که در آن پدیده پراکنده‌رویی، به نوعی نتیجه هم‌افزایی نیروهای مؤثر بر ماهیت و نحوه پراکنده‌رویی مناطق شهری منفرد موجود در مناطق کلان‌شهری و نواحی بین آن‌ها تعریف شده است [۱۹]، زیرا یکی از شاخصه‌های مهم مناطق کلان‌شهری، آن است که مقیاس کلان ایجادشده به تعداد شهرهای زیادی که به طور تنگاتنگ با هم تعامل می‌کنند، محدود نمی‌شود. این شهرها در قالب شهر - منطقه به طور ناهمسانی پخش شده و علاوه بر نواحی شهری، نواحی اطراف آن شهرها را نیز شامل می‌شوند [۲۰]. به نقل از [۲۱]. این امر باعث می‌شود تا رشد سریع مناطق کلان‌شهری، از تعاملات بین شهرهای مختلف موجود در منطقه کلان‌شهری و همچنین، نواحی حاشیه‌ای یا روستایی آن متأثر شود. به طور کلی، این پدیده کم‌تراکم مختص نواحی بزرگ شهری بوده و بیشتر در پیرامون شهرها و محدوده‌هایی آزاد از ضوابط و مقررات رخ می‌دهد. جاکر، این پدیده را در قالب سرریز نواحی سکونت و استفاده مفرط از مناظر بازار از طریق گسترش‌های انقباضی ضعیف و غیر سیستماتیک در نواحی سکونت حاشیه تجمع‌های شهری تعریف می‌کند [۲۲]. از سوی دیگر، برپایه تعریف ارائه‌شده توسط طبییان و اسدی، پراکنده‌رویی اغلب در زمین‌های خارج از محدوده شهرداری رخ می‌دهد، یعنی زمین‌هایی که در داخل محدوده هیچ شهرداری قرار نداشته و به دلیل فقدان مرجع کنترلی و نیز وجود شرایط مناسب برای ساخت‌وساز در قیاس با محدوده‌های شهری، پراکنده‌رویی در آن نواحی بیشتر رشد می‌یابد [۱۷]. بر همین اساس، رشد فزاینده مناطق کلان‌شهری به دلیل ایجاد بار اقتصادی و دشوار کردن مدیریت شهری در مناطق کلان‌شهری، مورد توجه مدیریت شهری در کنترل رشد و توسعه شهری است. عدم شناسایی سازوکارهای محرک پدیده پراکنده‌رویی سبب شده است تا این پدیده در نواحی پیرامونی مناطق کلان‌شهری به یکی از مسائل فرغنج فراروی مدیریت شهری و منطقه‌ای بدل شود.

مرور متون نظری روابط بین تفرق سیاسی و عملکردی با پراکنده‌رویی شهری بیانگر تأثیرات کنترل‌های رشد محلی، تفرق سیاسی درون نواحی کلان‌شهری (تعداد قلمروهای حکومتی درون محدوده)، ممانعت از برنامه‌ریزی هماهنگ منطقه‌ای، رقابت محلی برای رشد است. همچنین، عواملی نظیر منطقه‌بندی انحصاری محلی و کنترل‌های رشد که با اهداف انحصاری و مالی همراه هستند، از دیگر عوامل اثرگذاری تفرق سیاسی بوده و زمینه انتقال غیرهماهنگ رشد از یک قلمرو به قلمروهای همجوار و در نهایت نواحی پیرامونی همجوار را موجب می‌شوند [۱۴].

در همین خصوص، گلیزر و کان معتقدند که ساختارهای نهادی متفرق که هر یک از دولت‌های محلی تصمیمات مستقل خودش را در ارتباط با اراضی (اعم از کاربری زمین، مالیات بر زمین و...) اتخاذ می‌کند، می‌تواند عامل محرک پراکنده‌رویی باشند [۲۳]. زیرا با وجود تفرق سیاسی، سوداگران زمین می‌توانند به‌راحتی قوانین و سیاست‌های کنترل رشد را با حرکت به سمت محدوده‌هایی با سیاست‌های سهل‌گیرانه‌تر دور بزنند و اقدام به تصرف اراضی و ساخت‌وسازهای غیرمجاز کنند. سازوکاری که محرک شکل‌گیری رشد و گسترش تصاعدی و مبتنی بر جهش قورباغه‌ای است.



شکل ۱. نمودار تحولات زمانی نظریه‌های تفرق سیاسی اثرگذار بر پراکنده‌رویی

فضایی (مانند دهیاری‌ها، فرمانداری، بخشداری، استانداری و یا دیگر نهادها و سازمان‌های خدمات‌رسانی) نمود یابند؛ نهادهایی که فاقد توانایی لازم برای چیرگی بر مسائلی هستند که برخورد با آن‌ها فراتر از مرزهای فضایی و ظرفیتی هر یک از این نهادها است. به علاوه، ساختارهای سازمانی-نهادی در ایران اغلب به خودی خود و به واسطه نیاز فراوان به زمین و با توجه به رشد قیمت‌ها، در زمین‌های دولتی خارج از محدوده شهرها استقرار یافته‌اند. فرایندی که نمود مشخصی از نقش سازمان‌ها و ارگان‌های اداری در رشد فزاینده سازمان کالبدی شهر- منطقه‌ها دارد [۲۹]. بنابراین، شناسایی سازوکار اثرگذاری این سازمان‌ها و نهادها می‌تواند در درک پویایی‌های پراکنده‌رویی‌های شهر- منطقه‌ای مفید باشد و بستری لازم برای تقویت توسعه منطقه‌ای پایدار را فراهم آورد.

صدیقی و همکاران در پژوهشی با عنوان «بررسی عوامل کالبدی و سیاسی مؤثر بر تغییر کاربری اراضی شهرستان محمودآباد»، تخلفات نهادی را به عنوان یکی از عوامل محرک کالبدی افزایش محدوده‌های شهری و تغییر کاربری اراضی روستایی و کشاورزی مطرح کرده‌اند. از دیدگاه آن‌ها عوامل مهم و مؤثر عبارتند از: برخورد ضعیف با قانون‌شکنان، ضعف دستگاه‌های اجرایی در اطلاع‌رسانی به مالکان زمین‌های کشاورزی درباره نوع کاربری و ممنوعیت تغییر کاربری، ضعف نظارت دستگاه‌های دولتی و فساد اداری و باندبازی بین برخی از کارکنان [۳۰]. بررسی عوامل مؤثر بر پراکنده‌رویی شهری در شهرهای ایران با تأکید بر شهر رشت توسط ایراندوست و همکاران نشان داد مجوز ایجاد شهرک‌های مسکونی در زمین‌های ارزان پیرامون شهر نیز از دیگر تأثیرات تصمیمات مدیریتی اثرگذار بر گسترش پراکنده‌رویی شهری است [۳۱].

حسین پور و اباذری نبود قوانین متناسب، تثبیت نشدن اراضی دولتی و دریافت اسناد هویتی آن از طرف متولیان، تعامل نامناسب سازمان‌ها با یگان حفاظت، نبود بانک اطلاعاتی، نبود سامانه یکپارچه و جامع اطلاعات ثبت اسناد و املاک کشور و اجرا نشدن احکام قضایی معوق از طرف سازمان ملی زمین و مسکن را مهم‌ترین چالش‌های مأموریتی یگان حفاظت سازمان ملی زمین و مسکن (یگان حفاظت استان تهران) در مبارزه با پدیده زمین‌خواری عنوان کرده‌اند [۲۲]. خواجه‌وی و قنوتی در بررسی نظری و کاربردی نقش تثبیت مالکیت دولت در پیشگیری از بروز پدیده زمین‌خواری به این نتیجه رسیدند که زمین‌خواری در املاکی که تثبیت نشده به‌ویژه در اراضی محدوده شهر بیشتر شکل می‌گیرد و این پدیده بیشتر در اراضی ملی حادث می‌شود [۳۲].

سعیدی فرد و همکاران به تبیین بازتاب اقتصاد رانتی بر سازمان فضایی کلان‌شهرها پرداخته‌اند و براساس نتایج پژوهش، تأثیرات زیادی از سوی جریان و روابط اقتصاد رانتی به‌خصوص بورژوازی مستغلات بر فضا وارد

کانینگهام گفته است که ساختارهای نهادی با تحمیل سیاست‌های کنترل رشد شهری در محدوده‌ای از یک منطقه می‌تواند باعث کاهش تصرف اراضی در آن محدوده و به‌عکس افزایش دست‌اندازی به اراضی در محدوده‌های پیرامونی باشند [۲۴]. سازوکاری که نتیجه تمرکززدایی‌های قانون‌گذاری در سطوح منطقه‌ای و محلی بوده و منجر به حرکت سوداگران زمین از محدوده‌های مبتنی بر سیاست‌های انقباضی به محدوده‌هایی با سیاست‌های سهل‌گیرانه‌تر است. بروکتر و اسریدهار و گشکوو و دی سالوو نیز موارد مشابهی را عنوان کرده‌اند [۲۵ و ۲۶].

ارلیچ و همکاران تعارض‌های منافع حوزه‌های قلمرویی مختلف را به عنوان عامل کلیدی در تعیین سیاست‌های کاربری زمین عنوان می‌کنند. همچنین، با توجه به ادبیات موضوع، بسیاری معتقدند که سیاست‌گذاری در حوزه‌های قلمرویی مختلف به‌شدت متأثر از منافع شخصی در حوزه‌های قلمرویی بوده و به دنبال بررسی تعامل بین این سیاست‌ها و منافع شخصی حوزه‌های قلمرویی مختلف و به تبع آن، اثرگذاری این تعامل بر فرایند پراکنده‌رویی هستند. این تعامل باعث می‌شود تا ذی‌نفعان گوناگون (به‌ویژه صاحبان خانه‌ها)، به دنبال غیرفعال کردن سیاست‌های کاربری اراضی موجود و پیگیری جهت اعمال سیاست‌های جدید و در نهایت، ایجاد محدوده‌های انحصاری باشند، به طوری که تنها افراد با درآمدها و پشتوانه‌های اجتماعی مشابه بتوانند در آن پهنه‌ها زندگی کنند (انحصاری کردن پهنه‌ها و حرکت به سمت جدایی‌گزینی و بیرون راندن گروه‌های اجتماعی ضعیف‌تر). افزون بر این، استفاده از کنترل‌هایی در قالب رعایت الزامات حداقل اندازه قطعه زمین یا به بیانی، همان معیار تفکیک اراضی در یک حوزه قلمرویی نیز به عنوان یکی از عوامل اصلی در جهت ایجاد توسعه شهری کم‌تراکم است. به علاوه، شواهد تجربی نشان می‌دهد قوانین افراطی مرتبط با پهنه‌بندی مالی- مالیاتی در یک محدوده قلمرویی، از توسعه جدید در محدوده یادشده جلوگیری می‌کند و نوسانات قیمت در بازارهای مسکن محلی آن محدوده را به‌شدت افزایش می‌دهد [۲۷].

به‌طور کلی، این ویژگی تفرق سیاسی موجب تفرق فضایی و پراکنده‌رویی سکونتگاه‌ها و شکل‌گیری سکونتگاه‌های خودرو در این مناطق می‌شود. بر این اساس، رشد مناطق کلان‌شهری، سکونتگاه‌ها را فراسوی مرزهای تقسیمات سیاسی سنتی توسعه می‌دهد. اکنون اغلب مناطق کلان‌شهری، شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌های بسیاری را در بر می‌گیرند. این امر تلوچاً به این معناست که قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد و مستقلی در گستره مناطق کلان‌شهری وجود دارند که مانعی برای اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات سیاستی مؤثر و یکپارچه به‌شمار می‌آیند [۲۸]. این واحدها می‌توانند علاوه بر حکومت منفرد شهرداری‌ها، در هر نوع شکل دیگر از مدیریت

اسماعیل زاده و همکاران بیانگر مجموعه‌ای از گرایش‌های سوداگرانه و رانت‌جویانه در این محدوده است که در نتیجه پاره‌ای عوامل از جمله مدیریت ناکارآمد و ضعف قوانین شکل گرفته‌اند [۳۹]. مسی در خصوص نقش سازمان‌ها و نهادهای محلی در رشد و گسترش فضایی-کالبدی به اقدامات ارگان‌های مدیریت شهری در راستای منافع شخصی در قالب تبلیغات مدیریتی و لابی‌های سیاسی اشاره کرده و معتقد است که این فعالیت‌ها، مداخلات کالبدی فزاینده را تشدید می‌کنند [۴۰]. در پژوهشی دیگر، ما و یو نیز بیان داشته‌اند که ارگان‌های مدیریت شهری به واسطه درآمدزایی، مالیات بر زمین و ایجاد ارزش افزوده ناشی از مستغلات خود به مداخلات کالبدی شهرها و نواحی پیرامونی آن‌ها دامن می‌زنند [۴۱].

مواد و روش

بر پایه پیشینه مطالعاتی و همچنین ماهیت موضوع تلاش شد از روش‌های ترکیبی (تلفیقی از داده‌های کمی و کیفی) برای درک میزان اثرگذاری سازوکارها و درک علل حاصله بر شکل‌گیری ساختارهای فضایی توسعه این منطقه استفاده شود. کدگذاری کیفی داده‌های حاصل از مصاحبه با ۱۸ نفر از اساتید دانشگاه، مدیران شهری و کارشناسان سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط، امکان شناسایی مقولات کلیدی اصلی، محوری و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده مقولات محوری سازمانی-نهادی اثرگذار بر رشد منطقه کلان‌شهری تهران را فراهم آورد. سپس، بر مبنای نتایج این کدگذاری‌ها پرسشنامه‌ای مشتعل بر ۵۲ سؤال محوری تنظیم شد.

می‌شود. رانت در این فضاها باعث ایجاد درآمد ناپایدار ارگان‌های محلی، تراکم‌فروشی، کمیسیون ماده ۱۰۰، کسب درآمد هنگفت از مجوز ساخت فضاهای تجاری و... می‌شود [۳۴]. نتایج پژوهش دهقانی و توفیق نشان می‌دهد کمیسیون ماده ۵ حالتی از قاعده‌مندی غیررسمی در ساختار مدیریت شهری تهران برقرار می‌سازد که امکان ساخت خارج از قانون رسمی شهر را در ازای دریافت جریمه و تأمین درآمد برای این نهاد کمیسیونی فراهم می‌کند [۳۵].

بر اساس نتایج حاصل از پژوهش جلالیان و همکاران، تغییر کاربری در اغلب موارد، نه تنها در ظاهر امر پدیده‌ای غیرقانونی نبوده؛ بلکه به صورت مختلف از جمله مالکان خصوصی و تعاونی‌های مسکن ادارات با اهداف تأمین مسکن محرومان شکل قانونی به خود گرفته است [۳۶]. آموزاد مهدیرجی و همکاران به بررسی واگذاری اراضی ملی در شمال ایران پرداخته‌اند تا دریابند که این پروژه‌ها با هدف توسعه بوده یا مجرای برای زمین‌خواری هستند. آن‌ها با توجه به نتایج پژوهش یادشده، عدم شفافیت در اطلاع‌رسانی عمومی را یکی از دلایل سوء استفاده در واگذاری اراضی ملی مطرح می‌کنند [۳۷]. امیری بشلی و همکاران الگوی تصمیم‌گیری سیاست‌های زمین شهری در توسعه فیزیکی شهر ساری را مورد بررسی قرار داده و دریافته‌اند که الگوی مناسب سیاست‌گذاری دولت در مدیریت زمین شهری عبارت است از: مدیریت یکپارچه زمین شهری مبتنی بر تدوین چشم‌انداز شفاف و سیاست راهبردی یکپارچه و تفویض بخشی از اختیارات دولت به پایین‌ترین سطح نهادهای محلی به همراه ظرفیت‌سازی لازم است [۳۸].

بررسی عوامل مؤثر بر تولید فضا در نواحی پیراشهری ارومیه توسط



شکل ۲. روش تحقیق

بیانگر پایایی و قابل اعتماد بودن سؤال‌ها است. جدول ۱ شاخص عددی مقدار آلفای کرونباخ پرسشنامه را به تفکیک ساختارها و سازوکارها نشان می‌دهد. همچنین، روایی محتوایی پرسشنامه از نظر خبرگان مورد تأیید قرار گرفت.

با استفاده از فرمول نمونه‌گیری کوکران تعداد ۲۵۲ پرسشنامه تعیین شد و توسط طیفی از اساتید، پژوهشگران، مدیران و کارمندان سازمان‌ها و ادارات حوزه مدیریت زمین شهری و همچنین، کارشناسان حرفه‌ای و اجرایی مرتبط تکمیل شد. ضریب آلفای کرونباخ در نرم‌افزار SPSS برابر با ۰/۹۱۸ شد که

جدول ۱. آزمون پایایی پژوهش و مقدار آلفای کرونباخ

مقدار آلفای کرونباخ	تعداد پرسش‌ها	سازوکارها، شاخص‌ها و ساختارهای مورد بررسی
۰/۸۸۷	۱۳	نحوه اثرگذاری سازوکارهای ضعف عملکردی- مدیریتی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی
۰/۸۰۸	۱۵	نحوه اثرگذاری سازوکارهای خلأ نظارتی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی
۰/۸۰۴	۱۰	نحوه اثرگذاری سازوکارهای فرایندهای غیررسمی و تخلفات سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی
۰/۷۲۵	۴	نحوه اثرگذاری سازوکارهای ضعف عملکردی- مدیریتی نهادها و ادارات محلی

مقدار آلفای کرونیخ	تعداد پرسش‌ها	سازوکارها، شاخص‌ها و ساختارهای مورد بررسی
۰/۷۴۲	۴	نحوه اثرگذاری سازوکارهای خلأ نظارتی نهادها و ادارات محلی
۰/۷۴۲	۵	نحوه اثرگذاری سازوکارهای فرایندهای غیررسمی و تخلفات نهادها و ادارات محلی
۰/۷۳۳	۱	نحوه اثرگذاری سازوکار عمل فرایندهای غیررسمی و تخلفات سازمان‌ها و نهادهای نیمه‌رسمی
۰/۹۱۸	۵۲	مجموع

حفاظت و تثبیت مالکیت اراضی منطقه» با ارزش میانگین ۴/۱۷، بیشترین سهم را در میان سازوکارهای محوری ضعف عملکردی- مدیریتی سازمان‌های دولتی و رسمی دارد. این ضعف عملکردی ریشه در فرایندهای معیوبی دارد که نتیجه عدم تعامل با متخصصان حوزه مدیریت زمین شهری جهت طراحی چرخه‌های فرایندی سازمانی- نهادی، عدم دانش کافی افراد و جامع‌نگری آن‌ها در جریان طراحی فرایندها و اجرای آن‌ها و یا در مواردی تکیه افراد متخصص به دانش قدیمی، منجر به شکل‌گیری فرایندهای معیوب سازمانی- نهادی و به تبع آن، ضعف عملکردی سازمان‌های متولی حفاظت اراضی منطقه کلان‌شهری است. از سوی دیگر، عدم همکاری لازم بسیاری از سازمان‌های مدیریت اراضی منطقه جهت دندنگاری اراضی تحت تولید در سامانه کاداستر (حدنگار) نیز یکی دیگر از بخش‌های پازل مدیریت اراضی منطقه کلان‌شهری است. این ضعف از جمله عوامل زمینه‌ساز نبودن اطلاعات مکانی و توصیفی کافی در خصوص اراضی منطقه و به‌روز نبودن اطلاعات این حوزه است. فقدان اطلاعاتی که از عوامل محرک ایجاد حفره‌های امنیتی در بحث مدیریت اراضی منطقه و به تبع آن، تصرف اراضی دولتی منطقه است. برای مثال، عدم اشراف سازمان ملی زمین و مسکن به موقعیت مکانی اراضی تحت تولید بستری برای تصرف این اراضی توسط سوداگران است.

مؤلفه محوری «رویکرد بخشی و تفرق سیاسی بین سازمانی و درون سازمانی ساختارهای سازمانی- نهادی» به واسطه اثرات مؤلفه رویکرد بخشی و بی‌توجهی به تعارض‌های سازمانی- نهادی با نمره میانگین ۴/۱۷ بیشترین تأثیرات را در حوزه تصرف اراضی منطقه دارد. موازی کاری و عدم تعامل سازنده سازمان‌های متولی حوزه مدیریت زمین شهری و عدم اطلاع از اقدامات یکدیگر، حفره‌ای را برای متصرفان اراضی منطقه فراهم کرده تا از طریق آن، اهداف سوداگرانه خود را پیش ببرند. گفتنی است این موازی کاری از آنجا نشئت می‌گیرد که سیستم ثابت و واحدی در کشور و به تبع آن، منطقه کلان‌شهری تهران در حوزه مدیریت اراضی وجود ندارد که بتواند تمامی رویه‌ها و اقدامات مرتبط با این حوزه را رصد کند. به علاوه، مجری واحدی نیز وجود ندارد که بتواند تمامی فرایندهای این حوزه را که گاه با هم همپوشانی دارند را رصد کند.

سنجش نحوه اثرگذاری سازوکار عمل ساختارهای سازمانی- نهادی (به تفکیک ۳ بخش سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی، نهادها و ادارات محلی و نهادهای نیمه‌رسمی) با کمک محاسبه میانگین وزنی مقولات محوری و مؤلفه‌های شکل‌دهنده سازوکارها و رتبه‌بندی این مقولات و مؤلفه‌ها صورت گرفته است. سنجش میزان تأثیرگذاری هر یک از این عوامل در قالب طیف لیکرت انجام پذیرفت. با بررسی نتایج پرسشنامه‌ها و محاسبه ارزش میانگین وزنی، سازوکار اثرگذاری هر یک از مقولات محوری و مفاهیم شکل‌دهنده آن‌ها مشخص شد که در مجموع، رتبه‌بندی میانگین وزنی امتیازهای تخصیص داده‌شده، مشخص کرد کدام مقوله‌های محوری و مؤلفه‌های شکل‌دهنده آن‌ها بیشترین میزان امتیاز را کسب کرده و بالاترین سهم را در رشد بیرونی فراینده منطقه کلان‌شهری تهران دارند. در نهایت، قیاس درون‌گروهی سازوکارهای اثرگذار بر ساختارهای سازمانی- نهادی، یک بار به تفکیک مقولات اصلی مبین سازوکار اثرگذاری ساختارهای سازمانی- نهادی و بار دیگر به تفکیک سه دسته شکل‌دهنده ساختارهای سازمانی- نهادی صورت پذیرفت. به بیان دقیق‌تر، نخست با مقایسه درون‌گروهی اثرات سازوکارهای تفکیک‌شده ساختارهای سازمانی- نهادی و سپس، مقایسه بین گروهی سازوکار اثرگذاری ساختارهای سازمانی- نهادی به تفکیک ساختارهای سازمانی- نهادی دخیل در شکل‌گیری شبکه رانتی ناسالم به منظور تصرف اراضی و رشد نامتعارف منطقه کلان‌شهری تهران انجام گرفت.

یافته‌ها

نخست سازوکار اثرگذاری ساختارهای سازمانی- نهادی منطقه به تفکیک ۳ بخش سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی، نهادها و ادارات محلی و نهادهای نیمه‌رسمی و برپایه سازوکارهای ضعف عملکردی، خلأ نظارتی و تخلفات و فرایندهای غیررسمی مورد سنجش و ارزیابی قرار گرفته؛ و سپس نتایج سنجش بین‌گروهی ساختارهای سازمانی- نهادی به تفکیک سازوکارها ارائه شده است.

سازوکار اثرگذاری ضعف عملکردی- مدیریتی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی
بر پایه نتایج مندرج در جدول ۲ «ضعف عملکردی سازمان‌های ذی‌ربط در

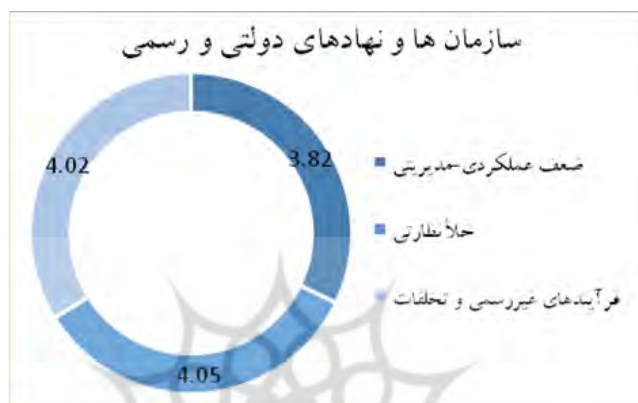
جدول ۲. سنجش سازوکار اثرگذاری سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی منطقه کلان‌شهری تهران

مقوله اصلی	مقولات محوری	مؤلفه‌ها	میانگین وزنی	رتبه	میانگین وزنی
ضعف عملکردی- مدیریتی	رویکرد بخشی و تفرق سیاسی بین سازمانی و درون سازمانی	رویکرد بخشی و بی‌توجهی به تعارض‌های سازمانی- نهادی	۴/۱۷	۲	۳/۷۸
		تشتت سازمانی- نهادی در حفظ اراضی زراعی و باغ‌های منطقه	۳/۸۳		
		ضعف عملکردی برخی دستگاه‌ها در نتیجه تعارض‌ها و تفرق سیاسی درون سازمانی	۳/۳۳		
ضعف عملکردی در تهیه طرح‌های شهری و روستایی	ضعف عملکردی برخی دستگاه‌ها در خصوص تهیه طرح برای برخی شهرهای پیرامونی منطقه به‌ویژه روستاهای تبدیل‌شده به شهرها	ضعف عملکردی برخی دستگاه‌های ذی‌ربط در تهیه طرح‌های مرتبط با تعیین محدوده روستاهای استان	۳/۸۳	۳	۳/۷۲
		ضعف عملکردی برخی دستگاه‌ها توسط برخی نهادها و سازمان‌ها (طرح شهرهای جدید، طرح شهرک‌های صنعتی و ...)	۳/۶۷		
		ضعف عملکردی برخی دستگاه‌ها در خصوص تهیه طرح برای برخی شهرهای پیرامونی منطقه به‌ویژه روستاهای تبدیل‌شده به شهرها	۳/۶۷		

میانگین وزنی	رتبه	میانگین وزنی	مؤلفه‌ها	مقولات محوری	مقوله اصلی	
۳/۵۸	۴	۳/۱۷	اقدامات برخی دستگاه‌های زیرساختی (بزرگراه‌سازی و...)	اقدامات به‌ظاهر قانونی و منافع ذی‌نفعان	ضعف عملکردی-مدیریتی	
		۴/۰۰	صدور مجوز نظام استقرار فعالیت و صنایع توسط برخی دستگاه‌های ذی‌ربط و برپایه نگاه کالایی به اراضی			
۴/۱۷	۱	۴/۳۳	ضعف عملکردی سازمان‌ها و ادارات متولی در حفاظت از اراضی زراعی و باغی خارج از محدوده و حریم شهرهای منطقه	ضعف عملکردی سازمان‌های ذی‌ربط در حفاظت و تثبیت مالکیت اراضی منطقه		
		۴/۳۳	ضعف عملکردی سازمان‌ها و ادارات متولی در حفاظت از اراضی محدوده و حریم شهرهای منطقه			
		۴/۳۳	عدم تحدید (حد و مرزگذاری) محدوده اراضی ملی و منابع طبیعی			
		۳/۶۷	ضعف عملکردی نهادهای خدمات‌رسان در انجام وظایف قانونی محول شده			
		۴/۱۷	ضعف عملکردی سازمان‌ها و ادارات متولی تکمیل کاداستر، صدور اسناد تکررگی و...			
۴/۱۹	۲	۴/۰۰	ضعف نظارتی در خصوص محدوده‌های قانونی و حریم شهرهای منطقه توسط سازمان‌ها و نهادهای متولی	نیبود عزم راسخ و برخورد منفعلانه نهادهای متولی با فرایندهای غیررسمی		خلأ نظارتی
		۴/۳۳	کوتاهی یگان‌های حفاظت سازمان‌ها و نهادهای متولی نظارت بر اراضی زراعی و باغی در خارج از محدوده قانونی شهرهای منطقه			
		۴/۰۰	ضعف نظارتی وزارت نیرو و در حفظ بستر و حریم رودخانه‌های منطقه			
		۳/۶۷	برخورد منفعلانه برخی کنشگران سازمانی نهادهای (ادارات محیط زیست استان و...) در برابر تخلفات و فرایندهای غیررسمی			
		۴/۶۷	ضعف نظارتی فرمانداری‌های شهرستان‌های منطقه در برخورد قاطع با ساخت‌وسازهای غیرمجاز و تصرف اراضی ملی و دولتی منطقه			
		۴/۰۰	ضعف نظارتی در خصوص طرح‌های واگذاری اراضی			
		۴/۵۰	خلأ نظارتی در خصوص اعمال نظرهای صورت‌گرفته در فرایند تهیه طرح‌های و افزایش محدوده‌های روستایی			
		۴/۰۰	عدم برخورد یکسان ادارات و دستگاه‌های ذی‌ربط در برخورد با ساخت‌وسازهای غیرمجاز منطقه و خلع ید متصرفان			
		۴/۵۰	ضعف دستگاه‌های نظارتی به‌عنوان ضابطان قضایی در اجرای احکام قضایی مبنی بر قلع و قمع و خلع ید متصرفان			
۳/۷۵	۴	۳/۵۰	ضعف عملکرد نظارتی وزارت صمت بر عملکرد صحیح شرکت‌های صنعتی منطقه در ساماندهی نظام استقرار فعالیت‌های صنعتی	ضعف نظارت بر عملکرد سایر سازمان‌ها و نهادهای در حوزه وظایف قانونی		
		۴/۰۰	ضعف نظارتی بر عملکرد شوراهای اسلامی شهرها و روستاهای استان			
۳/۸۳	۳	۴/۳۳	حفره‌های فضایی قدرت در حواشی مرزهای اداری شهرهای استان	خلأ نظارتی منتج از تفریق محدوده‌های مدیریت فضایی	فرایندهای غیررسمی و تخلفات	
		۳/۳۳	حفره‌های فضایی قدرت مربوط به محدوده‌های خاص سازمانی			
۴/۴۲	۱	۴/۸۳	نیبود بانک اطلاعاتی جهت رسیدگی و اعلام نتایج پرونده‌های تصرف اراضی/نیبود سامانه جامع مدیریت زمین	فقدان ابزارهای نظارتی مؤثر و نبود مرجع نظارتی واحد		
		۴/۰۰	عدم شفافیت و نبود سامانه هوشمند و ضعف نظارت بر عملکرد کارکنان سازمان‌ها و ادارات زمین شهری منطقه (سازمان ثبت و...)			
۴/۰۸	۲	۴/۳۳	صدور مجوزهای غیرمجاز احداث بنا توسط (بخشداری‌ها و بنیاد مسکن وزارت نیرو، و...) برپایه نگاه کالایی به اراضی	خدمات‌رسانی با هدف تأمین منبع درآمدی		
		۳/۸۳	تخلفات نهادهای خدمات‌رسان در خدمات‌رسانی به متصرفان اراضی و ساخت‌وسازهای غیرمجاز با هدف تأمین منبع درآمدی			
۳/۸۷	۴	۳/۸۳	سازوکار عملکردی برخی کارکنان فاسد سازمانی- نهادهای در راستای منافع صاحبان سرمایه	تعامل برخی مسئولان و کارکنان با سازمان‌دهندگان فرایندهای غیررسمی منطقه		
		۳/۵۰	بهره‌گیری از رانت اطلاعاتی توسط برخی کارکنان و مسئولان سازمانی- نهادهای			
		۳/۶۷	برقراری ارتباطات با واسطه‌های سازمانی- نهادهای جهت ابطال آرای کمیسیون ماده ۵۶، ۱۳ و... و تغییر آرای دادگاه			
		۴/۵۰	امتناع سازمان‌های ذی‌ربط (ادارات جهاد کشاورزی، محیط زیست و...) استان از برخورد قاطع با فرایندهای غیررسمی			
۴/۱۱	۱	۴/۱۷	سوء استفاده برخی مسئولان سازمانی- نهادهای (دارندگان امضاهای طلایی) از قدرت و جایگاه قانونی به نفع صاحبان قدرت و نفوذ و...	سوء استفاده برخی مسئولان از جایگاه قانونی		
		۴/۰۰	واگذاری اراضی دولتی و منابع طبیعی منطقه به اسم طرح‌های گردشگری، طرح طوبی و... به نفع صاحبان قدرت و نفوذ، تعاونی‌ها و...			
		۴/۱۷	اقدام برخی سازمان‌ها و نهادهای متولی در خصوص ارتقای سطوح سکونتگاهی به بهانه مردم و در راستای منافع برخی بزرگمالکان			
۴/۰۰	۳	۴/۰۰	قانون‌گریزی برخی نهادهای و سازمان‌ها در قالب تصرف اراضی دولتی و انجام ساخت‌وسازهای غیرمجاز بدون اخذ مجوزهای لازم	قانون‌گریزی برخی نهادهای و سازمان‌ها		

تأمین خدمات نبوده و برپایه نگاه کالایی به اراضی منطقه و تأمین منافع ذی‌نفعان است. همان‌گونه که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، در میان سازوکارهای نحوه اثرگذاری سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی، سازوکارهای خلأ نظارتی با میانگین وزنی ۴/۰۵، بیشترین میزان اثرگذاری را در بحث تصرفات اراضی داشته و سازوکارهای فرآیندهای غیررسمی و تخلفات و ضعف عملکردی-مدیریتی به‌ترتیب با امتیاز ۴/۰۲ و ۳/۸۲ در رتبه‌های بعدی قرار دارند. بنابراین، سازوکار خلأ نظارتی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی نقش به‌سزایی در شکل‌گیری فساد شبکه‌ای محرک تصرف اراضی منطقه دارد.

در رتبه سوم، سازوکار محوری «ضعف عملکردی در تهیه طرح‌ها به‌ویژه برای شهرهای پیرامونی منطقه» بیانگر آن است که برخی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی نظیر وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور و... به دلیل عدم پذیرش سیاه‌چاله‌های شهری به عنوان شهر، از تهیه طرح برای آن‌ها امتناع می‌ورزند. اقدامی که بستر مناسبی را برای بخش خصوصی غیررسمی جهت تصرف اراضی منطقه و رانت‌خواری پدید می‌آورد. به علاوه، برپایه سازوکار محوری «اقدامات عملکردی به ظاهر قانونی در راستای منافع تعاونی‌ها، نهادهای و سازمان‌های ذی‌نفع»، برخی مواقع، امکان صدور مجوز نظام استقرار فعالیت و صنایع در نواحی پیرامونی منطقه و یا بزرگراه‌سازی‌ها در راستای



شکل ۳. سنجش درون‌گروهی سازوکار اثرگذاری سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی

محدوده‌های مدیریت فضایی (حفره‌های قدرت) و «ضعف برخی دستگاه‌های متولی در امر نظارت بر عملکرد سایر سازمان‌ها و نهادها در حوزه وظایف قانونیشان» به‌ترتیب با نمره‌های میانگین وزنی ۴/۱۹، ۳/۸۳ و ۳/۷۵ در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

با توجه به نتایج کدگذاری داده‌ها، از میان سازوکارهای اثرگذاری فرآیندهای غیررسمی و تخلفات سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی، «سوء استفاده برخی مسئولان از جایگاه قانونی در راستای منافع صاحبان قدرت و نفوذ» با نمره میانگین ۴/۱۱ در رتبه اول قرار دارد. در خصوص سازوکارهای مرتبط با اثرگذاری این سازوکار محوری، می‌توان به دارندگان امضای طلایی ادارات سازمان امور اراضی منطقه و واگذاری اراضی منطقه برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی بدون طی روند قانونی اشاره کرد. به بیان دقیق‌تر، واگذاری‌های خارج از ضابطه، غیر مشروط و غیر قانونی اراضی دولتی به اشخاص حقوق عمومی و شرکت‌های تعاونی مسکن دولتی و خصوصی و یا واگذاری برای اهداف غیر قانونی و با کاربری غیر کشاورزی و صنعتی (عدم به‌کارگیری زمین برای طرح‌های مصوب)، بستری لازم برای دست‌اندازی به اراضی را ایجاد می‌کند. «خدمات‌رسانی برخی سازمان‌ها و نهادها به سوداگران اراضی با هدف تأمین منبع درآمدی» در رتبه دوم قرار دارد. از جمله مصادیق آن می‌توان به پرداخت هزینه انشعاب به عنوان راهی برای گرفتن انشعاب حتی برای متخلفان اشاره کرد. سازوکاری که امکان ارائه هرگونه خدمات شامل آب، برق، گاز و... توسط نهادهای خدمات‌رسان به ساخت‌وسازهای غیرمجاز را فراهم آورده است. بنابراین، ردپایی از نگاه کالایی برخی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی به زمین، به‌رغم ممنوع بودن خدمات‌رسانی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز براساس ماده ۸ قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی به تعاونی‌های مسکن و اشخاص حقیقی و حقوقی (۱۳۸۱) مشاهده می‌شود.

«قانون‌گریزی برخی نهادها و سازمان‌ها در قالب تصرف اراضی دولتی» با ارزش میانگین ۴، تأثیر زیادی بر شکل‌گیری فرآیندهای غیررسمی موجد

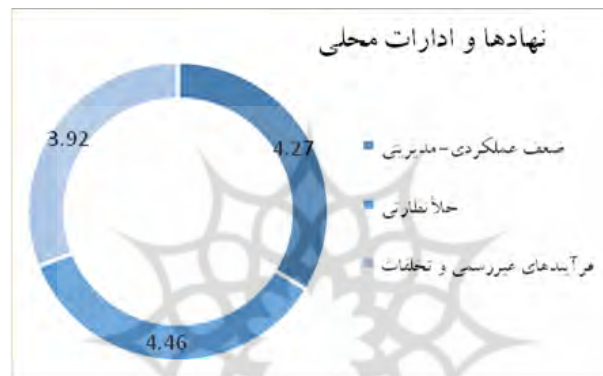
از بین سازوکارهای محوری، خلأ نظارتی سازمان‌های دولتی و رسمی «فقدان ابزارهای نظارتی مؤثر و نبود مرجع نظارتی واحد در برخورد با فرآیندهای غیررسمی» و به بیان دقیق‌تر، چالش سیستمی-فناوری، نبود بانک اطلاعاتی جهت رسیدگی و اعلام نتایج پرونده‌های تصرف اراضی و نبود سامانه جامع مدیریت زمین (پنجره واحد) با نمره میانگین ۴/۴۲ بیشترین میزان اثرگذاری را دارد. از میان موارد مربوط به خلأ نظارتی که بیشترین میزان اثرگذاری را دارند، موضوع محوری فوق با میانگین وزنی ۴/۴۲ از میان مجموعه عناصر موجود در خلأ نظارتی و همچنین، تمامی موارد محوری مرتبط با هر ۳ مقوله اصلی بالاترین رتبه را دارد. این موضوع نشان می‌دهد فقدان شبکه سیستماتیک یکپارچه (نبود پنجره واحد)، عدم ارتباط سیستمی یکپارچه سازمان‌ها و نهادهای رسمی و دولتی مدیریت اراضی منطقه و حتی عدم ارتباط این سازمان‌ها با نهادها و ادارات محلی (شهرداری‌ها، شوراهای و دهیاری‌های استان) تا چه حد در بسترسازی برای شکل‌گیری فرآیندهای غیررسمی و شبکه فساد محرک تخلفات در اراضی حریم و پیرامون منطقه اثرگذار است. به بیان دقیق‌تر، نبود سامانه پایش اراضی و ضعف‌های سامانه واحدی که به‌تازگی راه‌اندازی شده و به تبع آن، گردش معیوب اطلاعات بین سازمان‌های دخیل در مدیریت زمین منطقه از یک سو و لحاظ نکردن اعتبارسنجی سند مالکیت در فرآیند مدیریت زمین شهری منطقه باعث شده است تا حفره‌های امنیتی موجود در سیستم نظارتی، بستر مناسبی را برای بهره‌وری متصرفان اراضی از طریق جعل سند و فرآیندهای غیررسمی مشابه فراهم آورد. درواقع، این سامانه واحد می‌تواند ضمن جایگزین کردن تعامل سازنده به جای موازی‌کاری و همپوشانی‌های عملکردی سازمان‌ها و نهادهای متولی مدیریت اراضی منطقه، در جلوگیری از پاس‌کاری وظایف و افزایش مسئولیت‌پذیری سازمان‌ها و نهادهای دخیل مؤثر باشد. به طور کل، نبود پروکراسی اداری فاقد شفافیت و رصد سیستماتیک را می‌توان عاملی برای ایجاد فساد و دستکاری در سازمان‌ها و نهادهای متولی مدیریت زمین شهری منطقه دانست. «برخورد متغالنه نهادها و نهادهای متولی با فرآیندهای غیررسمی»، «خلأ نظارتی منتج از تفرق

جدید و... منجر به سوء استفاده آن‌ها می‌شود. اگرچه برپایه تحلیل نتایج پرسش‌شوندگان، مؤلفه یادشده در مقایسه با سایر مؤلفه‌های سازوکار محوری یادشده، کمترین سهم را در تصرف اراضی منطقه به‌ویژه حریم و پیرامون داشته؛ اما به هر روی، تمامی مؤلفه‌های چهارگانه مرتبط با این سازوکار، همگی نمره‌های بالاتر از حد متوسط را کسب کرده‌اند.

سنجش سازوکار اثرگذاری نهادها و ادارات محلی

مطابق شکل ۲، در میان سازوکارهای اثرگذاری نهادها و ادارات محلی، سازوکار خلأ نظارتی با میانگین وزنی ۴/۴۶، بیشترین میزان اثرگذاری را در بحث تصرفات اراضی داشته و سازوکارهای ضعف عملکردی-مدیریتی و فرآیندهای غیررسمی و تخلفات به‌ترتیب با امتیاز ۴/۲۷ و ۳/۹۲ در رتبه‌های بعدی اثرگذاری قرار دارند.

پراکنده‌رویی دارد. از جمله نمونه‌های این نوع قانون‌گریزی می‌توان به انجام ساخت‌وسازهای غیرمجاز بدون اخذ مجوزهای لازم اشاره کرد؛ در صورتی که براساس قوانین، هیچ نهاد یا سازمانی از اخذ جواز مستثنا نیست. سازوکار محوری «تعامل برخی مسئولان و کارکنان سازمان‌های دولتی و رسمی با گردانندگان فرآیندهای غیررسمی منطقه» در رتبه چهارم بوده و در عین حال، به واسطه مؤلفه امتناع سازمان‌های ذی‌ربط (ادارات جهاد کشاورزی، محیط زیست و...) استان از برخورد قاطع با فرآیندهای غیررسمی (نمره میانگین ۴/۵۰) بیشترین سهم را در بسترسازی برای اقدامات سوداگرانه متصرفان اراضی منطقه دارد. درنهایت، سازوکار اثرگذاری مؤلفه بهره‌گیری از رانت اطلاعاتی توسط برخی کارکنان و مسئولان سازمانی-نهادی با نمره میانگین ۳/۵۰ رتبه آخر را به خود اختصاص داده است. سازوکار اثرگذاری این مؤلفه به این ترتیب است که اطلاع برخی کارکنان اخراج‌شده و یا فعلی سازمان‌های استان در خصوص فرآیندهای مرتبط با اراضی ملی و دولتی و اسناد این اراضی، شهرهای



شکل ۴. سنجش درون‌گروهی سازوکار اثرگذاری نهادها و ادارات محلی منطقه کلان‌شهری تهران

منجر شده تا نوعی خلأ نظارتی فاحش در این محدوده‌ها پدید آید. به بیان روشن‌تر، در محدوده‌هایی با نظارت ضعیف یا فقدان نظارت، ساخت‌وسازهای غیررسمی به‌راحتی و بدون تهیه جواز صورت می‌گیرد و عملاً دست متخلفان و متصرفان اراضی برای هر نوع فعالیت ساختمانی در کوتاه‌ترین زمان و با کمترین هزینه باز است. این سازوکار یا توسط گروه‌های کم‌درآمد برون‌فکنی شده از محدوده شهر مرکزی جهت تأمین مسکن حداقل و سرپناه پیگیری می‌شود که فقط به دنبال ارزش مصرفی این ساخت‌وسازها هستند و یا توسط صاحبان قدرت و سرمایه‌ای به کار گرفته می‌شود که برای دستیابی به سود بالاتر و تمایلات رانت‌خوارانه خود به دنبال آزادی عمل و فرار از چنگال بروکراسی بوده و به‌طبع در اغلب موارد، ارزش مبادله‌ای ملاک عمل آن‌ها است.

سازوکار «خلأ نظارتی منتج از ضعف تقسیمات سیاسی» (با میانگین وزنی ۴/۵) و مؤلفه ضعف قدرت و اقدامات حاکمیت سیاسی-اداری محلی در حواشی مرزهای اداری شهرهای استان به‌ترتیب از میان مجموعه سازوکارهای محوری خلأ نظارتی و همچنین، تمامی مؤلفه‌های ذیل هر ۳ مقوله اصلی سازوکار اثرگذاری نهادها و ادارات محلی منطقه، بالاترین رتبه را دارد. درخصوص سازوکار عمل حفره‌های فضایی قدرت به واسطه ضعف سیستم تقسیمات کشوری، می‌توان به حواشی مرزهای اداری و نواحی موزاییک‌نشده بین حریم‌های شهری منطقه اشاره کرد. درخور یادآوری است اگرچه تعیین حریم‌های شهری، آن‌چنان در زمینه حفظ اراضی موفق عمل نکرده است؛ ولی به هر حال تا حدودی در کاهش تخلفات نقش داشته است. اما این ضعف تقسیمات کشوری که دفتر تقسیمات کشوری وزارت کشور، متولی آن است؛

جدول ۳. سازوکار اثرگذاری نهادها و ادارات محلی منطقه کلان‌شهری تهران

مقوله اصلی	مقولات محوری	مؤلفه‌ها/مفاهیم	بسیار کم	کم	متوسط	زیاد	بسیار زیاد	میانگین وزنی	رتبه	میانگین وزنی
محللی عملکردی-مدیریتی	نگاه کالایی به اراضی منطقه جهت تأمین منبع درآمدی	اقدام ادارات و نهادهای ذی‌ربط به اخذ جریمه‌ها و یا صدور مجوز ساخت‌وسازهای غیرمجاز	۰	۰	۰	۱۶۸	۸۴	۴/۳۳	۱	۴/۳۳
	ضعف عملکردی نهادها و ادارات محلی در انجام وظایف قانونی	فراکنی وظایف به‌ویژه از طرف شهرداری شهرهای تازه‌تأسیس به سایر ادارات / به تبع آن، وجود متولیان متعارض، مبنایی برای شکل‌گیری فرآیندهای غیررسمی	۰	۰	۰	۲۱۰	۴۲	۴/۱۷	۲	۴/۲۲
		ضعف عملکردی شوراهای	۰	۰	۴۲	۸۴	۱۲۶	۴/۳۳		
	ضعف عملکردی-مدیریتی شهرداری‌ها و دهیارها	۰	۰	۴۲	۸۴	۱۲۶	۴/۱۷			

مقوله اصلی	مقولات محوری	مؤلفه‌ها/مفاهیم	بسیار کم	کم	متوسط	زیاد	بسیار زیاد	میانگین وزنی	رتبه	میانگین وزنی
خلأ نظارتی	عدم برخورد قاطع نهادهای و ادارات محلی منطقه با ساخت‌وسازهای غیرمجاز	ضعف نظارتی شهرداری‌های منطقه در برخورد قاطع با فرایندهای غیررسمی مخلوده قانونی و حریم شهرهای منطقه	۰	۰	۰	۱۶۸	۸۴	۴/۳۳	۲	۴/۳۸
		ضعف عملکرد نظارتی شوراهای	۰	۰	۰	۱۶۸	۸۴	۴/۳۳		
		ضعف عملکرد نظارتی دهیاری‌ها در خصوص ساخت‌وساز در محدوده و حریم روستاهای منطقه به‌رغم وظیفه قانونی طبق ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم... (۱۳۸۴)	۰	۰	۰	۱۲۶	۱۲۶	۴/۵۰		
	خلأ نظارتی منتج از ضعف تقسیمات سیاسی	ضعف قدرت و اقدامات حاکمیت سیاسی-اداری محلی در حواشی مرزهای اداری شهرهای استان	۰	۰	۴۲	۴۲	۱۶۸	۴/۵۰	۱	۴/۵۰
تخلفات و فرایندهای غیررسمی	فساد اداری برخی از مسئولان و کارکنان نهادهای و ادارات محلی منطقه	وجود برخی کارکنان فاسد در شهرداری‌ها، شوراهای و دهیاری‌های منطقه و انجام اقداماتی در راستای منافع صاحبان قدرت و نفوذ	۰	۴۲	۴۲	۴۲	۱۲۶	۴/۰۰	۱	۴/۱۴
		صدور مجوزهای غیرمجاز احداث بنا توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌های استان	۰	۰	۴۲	۱۲۶	۸۴	۴/۱۷		
		دخالت شوراهای در برخی حوزه‌های خارج از حوزه وظایف قانونی (واگذاری اراضی و...)	۰	۴۲	۰	۴۲	۱۶۸	۴/۳۳		
بسترسازی برای برخی فرایندهای غیررسمی به صورت آگاهانه یا ناآگاهانه	بسترسازی برای برخی فرایندهای غیررسمی به صورت آگاهانه یا ناآگاهانه	عدم استعمال شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از سازمان و نهادهای ذی‌ربط تا قبل از صدور مجوزهای ساخت‌وساز (عدم استعمال از وزارت نیرو، بنیاد مسکن و...)	۰	۴۲	۱۲۶	۰	۸۴	۳/۵۰	۲	۳/۶۶
		برخورد منفعلانه برخی ارکان نهادهای و ادارات محلی در برابر تخلفات و فرایندهای غیررسمی	۰	۰	۴۲	۲۱۰	۰	۳/۸۳		
		بسترسازی، هموار کردن و گاه مشاوره‌دهی دهیاری‌ها به سودگران برای فرایند ساخت‌وسازهای غیررسمی	۰	۴۲	۴۲	۱۲۶	۴۲	۳/۶۷		

محلی منطقه، مشتمل بر ۲ سازوکار محوری است که سازوکار محوری «فساد اداری برخی از مسئولان و کارکنان نهادهای و ادارات محلی منطقه» با نمره میانگین ۴/۱۴ در قیاس با دیگر سازوکار محوری، سهم بیشتری را در شکل‌گیری شبکه فساد واری تصرف اراضی حریم و پیرامون منطقه دارد.

سنجش سازوکار اثرگذاری سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی

در خصوص سازوکار اثرگذاری سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی، تنها یک مقوله اصلی با عنوان سازوکار اثرگذاری تخلفات و فرایندهای غیررسمی مورد بررسی قرار گرفت. این سازوکار اصلی شامل سازوکار محوری «اعمال نفوذ جهت تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی» است که نمره میانگین ۴/۱۷ را برپایه نظرات پرسش‌شوندگان کسب کرده است. سازوکار اثرگذاری این سازوکار محوری بیشتر در قالب خرید اراضی فاقد کاربری مسکونی منطقه توسط تعاونی‌های مسکن و استفاده از اعمال نفوذ جهت تغییر کاربری این اراضی است. به بیان دقیق‌تر، به‌رغم وجود قانون منع فروش زمین‌های فاقد کاربری مسکونی به تعاونی‌های مسکن (۱۳۸۱)، مشاهده می‌شود که تعاونی‌ها، زمین‌های مسئله‌دار و فاقد کاربری مسکونی منطقه را خریداری کرده و با اعمال نفوذ در کمیسیون ماده ۵ تغییر کاربری می‌دهند. به‌طور کل، فلسفه ایجاد تعاونی‌های مسکن از سوی برخی از صاحبان قدرت و نفوذ، به سازوکار مشروعیت‌بخشی کمیسیون ماده ۵ برمی‌گردد که مبتنی بر خرید زمین‌های بدون کاربری مسکونی و سپس اخذ مجوز تغییر کاربری برای این اراضی است (جدول ۴).

برای مثال، فرایندهای غیررسمی، زمانی که اسلامشهر جزء شهرستان ری و رباط کریم جزء شهرستان کرج بود و اراضی آن‌ها از ارزش معاملاتی و بورس‌بازی چندانی برخوردار نبود، از شدت بیشتری برخوردار بوده است. این امر، ریشه در ضعف قدرت و اعمال حاکمیت سیاسی-اداری محلی در محدوده‌های یادشده دارد، آزادی عملی که موجبات مناسبات غیررسمی فراگیر زمین در این محدوده‌ها را فراهم آورد. اما بعد از شهرستان شدن اسلامشهر و رباط کریم، با توجه به افزایش نظارت و کاهش آزادی عمل از یک سو، و افزایش قیمت زمین و مسکن از سوی دیگر، این بار به سبب تفرق سیاسی بین تهران، اسلامشهر و رباط کریم، مهاجران در پی یافتن مکان‌های دور از سیاست‌های کنترلی این دو شهرستان و زمین‌های ارزان بیرون از محدوده قانونی و حد فاصل آن‌ها برآمدند و سکونتگاه‌های ثانویه یعنی نسیم‌شهر، گلستان، صالح‌آباد و نصیرشهر را به وجود آوردند و این دور باطل بازتولید مستمر سکونتگاه‌های ثانویه، در نتیجه نقل مکان به محدوده‌هایی با آزادی عمل بیشتر، به منظور فرار از چنگال بروکراسی همچنان در تمامی محدوده‌های پیرامونی تهران ادامه دارد و زمینه‌ساز گسترش بیرونی تصاعدی منطقه است.

از میان ۲ سازوکار محوری اثرگذاری عملکرد نهادهای و ادارات محلی، «نگاه کالایی به اراضی منطقه جهت تأمین منبع درآمدی» با نمره میانگین ۴/۳۳ در مقایسه با «ضعف عملکردی نهادهای و ادارات محلی در انجام وظایف قانونی»، سهم بیشتری را در سازماندهی فرایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌روی منطقه کلان‌شهری تهران دارد.

در نهایت، سازوکار اثرگذاری تخلفات و فرایندهای غیررسمی نهادهای و ادارات

جدول ۴. سازوکار اثرگذاری سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی منطقه کلان‌شهری تهران

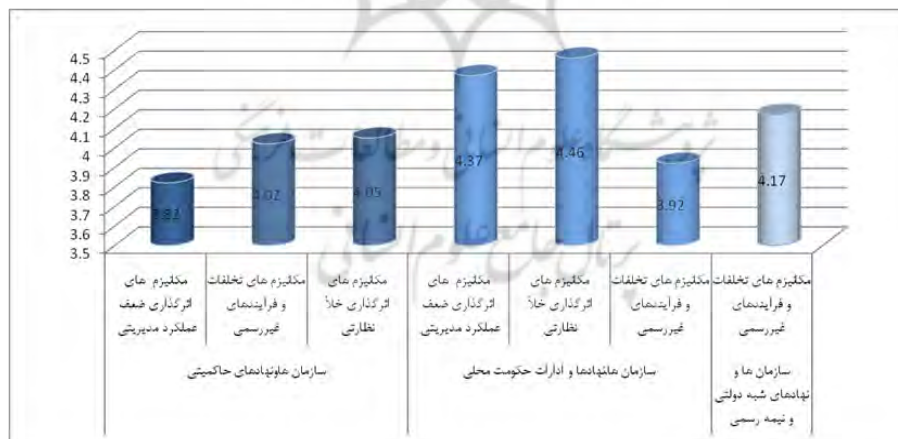
میانگین وزنی	بسیار زیاد	زیاد	متوسط	کم	بسیار کم	مؤلفه‌ها/مفاهیم	مقولات محوری
۴/۱۷	۴۲	۲۱۰	۰	۰	۰	سازوکار خرید اراضی فاقد کاربری مسکونی توسط تعاونی‌های مسکن و استفاده از اعمال نفوذ جهت تغییر کاربری اراضی	اعمال نفوذ جهت تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی

سنجش بین گروهی ساختارهای سازمانی- نهادی به تفکیک سازوکارها
مقایسه سازوکار اثرگذاری ساختارهای سازمانی- نهادی مطابق تحلیل نتایج
پرسشنامه‌ها و بر مبنای جدول ۵ و شکل ۳ نشان می‌دهد نهادها و ادارات محلی با میانگین وزنی ۴/۲۵، رتبه نخست اثرگذاری را دارند.

جدول ۵. مقایسه سازوکار اثرگذاری ساختارهای سازمانی- نهادی منطقه کلان‌شهری تهران به تفکیک ساختارها

رتبه	مجموع میانگین وزنی	میانگین وزنی	سازوکارها	مقایسه سازوکار اثرگذاری ساختارهای سازمانی- نهادی
۳	۳/۹۶	۳/۸۲	سازوکار اثرگذاری ضعف عملکرد مدیریتی	سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی
		۴/۰۵	سازوکار اثرگذاری خلأ نظارتی	
		۴/۰۲	سازوکار اثرگذاری تخلفات و فرایندهای غیررسمی	
۱	۴/۲۵	۴/۳۷	سازوکار اثرگذاری ضعف عملکرد مدیریتی	نهادها و ادارات محلی
		۴/۴۶	سازوکار اثرگذاری خلأ نظارتی	
		۳/۹۲	سازوکار اثرگذاری تخلفات و فرایندهای غیررسمی	
۲	۴/۱۷	۴/۱۷	سازوکار اثرگذاری تخلفات و فرایندهای غیررسمی	سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی

در واقع، نهادها و ادارات محلی در مجموع از طریق سازوکارهای ضعف عملکرد مدیریتی، خلأ نظارتی و تخلفات و فرایندهای غیررسمی، بیشترین تأثیر را در تصرف اراضی منطقه دارند. در حالی که سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی و ادارات محلی و سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی منطقه به ترتیب با نمره میانگین ۴/۱۷ و ۳/۹۶ در رتبه‌های دوم و سوم قرار دارند.



شکل ۵. مقایسه سازوکار اثرگذاری ساختارهای سازمانی- نهادی منطقه کلان‌شهری تهران

شهرها و روستاهای استان به دلیل ساختارها و دلایل بنیادینی نظیر فقدان رویکرد منطقه‌گرایی در ساختارهای فاقد جامع‌نگری و ماهیت غالب سیاستگذاری مناطق کلان‌شهری و ساختارهای قانونی نظیر مکفی نبودن قوانین در حریم و خارج از حریم، فعل و انفعالات موجود در این محدوده‌ها، آن چنان که باید مورد توجه قرار نمی‌گیرد. بنابراین، خلأ شکل‌گرفته منتج از حفره‌های قدرت در این محدوده‌ها، بستر مناسبی را برای رخنه کردن و تشدید فساد اداری رایج در بین برخی کارکنان و مسئولان نهادها و ادارات محلی واقع

بحث و نتیجه‌گیری

مطابق نتایج به‌دست‌آمده، نهادها و ادارات محلی در مجموع از طریق سازوکارهای ضعف عملکرد مدیریتی، خلأ نظارتی و تخلفات و فرایندهای غیررسمی، بیشترین تأثیر را در تصرف اراضی منطقه دارند. در حالی که سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی و ادارات محلی و سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی منطقه به ترتیب با نمره میانگین ۴/۱۷ و ۳/۹۶ در رتبه‌های دوم و سوم قرار دارند. در واقع، با حرکت به سمت حریم و پیرامون کلان‌شهر تهران و سایر

عنوان مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر تولید فضا در نواحی پیرامونی شهر ارومیه شناسایی شده‌اند [۳۹]. در پژوهش حاضر، اگرچه بر سیاست‌های نوسازی تأکید نشده، ولی سایر عوامل با نگاهی فراگیرتر و ریشه‌ای‌تر مورد بررسی قرار گرفته است. به علاوه، نقش کنشگران و ذی‌نفعان زمین شهری نیز ارزیابی شده است.

در پژوهش امیری بشلی و همکاران (۱۳۹۸) نیز سیاست‌ها و نهادهای ناهماهنگ، تصمیم‌گیری متمرکز و غیرمشارکتی و تصدی‌گری زیاد بدون ظرفیت نهادی لازم از مهم‌ترین دلایل ناکارآمدی سیاست‌گذاری مدیریت زمین شهری و زمینه‌ساز توسعه فیزیکی ساری عنوان شده‌اند. سازمان‌ها و نهادهای محلی، دارای بیشترین سهم در شکل‌گیری فضاهای شهری و کمترین سهم نیز مربوط به ادارات و مراکز دولتی و رسمی ذکر شده است [۳۸]. از منظر نتایج سنجش نقش ساختارهای سازمانی-نهادی بر رشد و گسترش افقی با پژوهش حاضر در انطباق هستند؛ با این تفاوت که پژوهش یادشده، فقط به بررسی نقش کلی ادارات و مراکز پرداخته و سازوکارهای اثرگذاری آن‌ها را لحاظ نکرده است. و یا در خصوص اثرگذاری سازمان‌های نیمه‌دولتی (نهادهای و ادارات محلی)، مطالعات فولمن نیز در خصوص ابرپروژه‌های مناطق حاشیه‌ای کلان‌شهرها در مناطق حاشیه‌ای هند نشان می‌دهد اغلب الگوهای تأثیرگذار به صورت تجمعی ایجاد شده‌اند در واقع، توسعه این مناطق و تغییرات ایجادشده در آن‌ها بیشتر با دور زدن کدهای پهنه‌بندی زمین و مقررات زیست‌محیطی رخ داده است؛ اقداماتی و فرایندهایی که مبین شکل‌گیری و گسترش این مناطق در همسویی با منافع بخش خصوصی است [۴۳]. کروتریک و میلان و هورتاس ریکو به بررسی نقش شهرداری‌های محلی (پیرامونی) اسپانیا بر افزایش پراکنده‌رویی مبتنی بر سازوکار افزایش سرمایه‌گذاری‌های محلی کوتاه‌مدت (جذب سرمایه‌گذار توسط شهرداری‌های محلی) و اثر آن بر تشدید پراکنده‌رویی پرداخته‌اند [۴۴] و [۴۵]. لی و همکاران نیز رشد و گسترش پراکنده‌رویی شهری در چین را به شدت متأثر از گذار سیاسی-اقتصادی چین طی ۴ دهه گذشته می‌دانند. آن‌ها ضمن بررسی شرایط زمینه‌ای و دلایل بنیادین، نقش دولت‌های محلی در بازاریابی زمین و بهره‌گیری از این منبع مهم برای تأمین درآمدهای محلی را مورد بررسی قرار داده‌اند [۴۶]. نتایج پژوهش‌های یادشده با یافته‌های پژوهش حاضر در انطباق هستند. البته در این پژوهش علاوه بر نقش پررنگ نهادهای و ادارات محلی، نقش سایر ساختارهای سازمانی-نهادی می‌تواند منطبق‌های نیز مورد ارزیابی قرار گرفته است. در خصوص نقش نهادهای شبه‌دولتی، جلالیان و همکاران (۱۳۹۲) به تأیید نقش تعاونی‌ها در تأثیر نهادها در پراکنده‌رویی الگوی توسعه فضایی شهری پرداخته و تغییر کاربری اراضی واقع در حریم شهر ارومیه به کاربری مسکونی را عامل مؤثری در خزش این شهر عنوان کرده‌اند [۴۶].

راهکارهای ارائه‌شده که می‌توانند مانعی در برابر تشدید دست‌اندازی به اراضی و کاهش الگوی نامتعارف رشد فزاینده کلان‌شهری باشد؛ عموماً بر حلقه‌های قانونی و دستورالعمل‌های نظارتی دلالت دارند. با توجه به ضعف خلأ نظارتی (به عنوان مهم‌ترین سازوکار اثرگذار ساختارهای سازمانی-نهادی)، طراحی و به‌کارگیری سامانه پایش اراضی در صورت لحاظ کردن بهره‌گیری از متخصصان در فرایند طراحی این سامانه (با هدف جلوگیری از ایجاد فرایند معیوب) و همچنین توجه به لزوم اعتبارسنجی سند مالکیت (با لحاظ کردن امکان بارگذاری آن در سازمان ثبت اسناد و املاک) در این سامانه یکپارچه و سیستماتیک، می‌تواند تا حدود زیادی مانعی بر سر راه شکل‌گیری حفره‌های امنیتی مرتبط با شبکه فساد تصرف اراضی منطقه باشد. در واقع، این سامانه می‌تواند مکمل پنجره واحد باشد؛ به این ترتیب که پنجره واحد می‌تواند با اتوماسیون و امکان اطلاع سازمان‌ها از کار یکدیگر (امکان هماهنگی‌ها و تعاملات بین سازمانی)، با چالش‌های فراروی حفره‌های قدرت زمینه‌ساز تصرف اراضی منطقه مبارزه کند. به علاوه، بهره‌گیری از فناوری‌های نوین (سنجش از راه دور) در فرایند طراحی سامانه پایش اراضی با امکان پردازش

در این حوزه‌ها فراهم آورده است. بدیهی است با فاصله گرفتن هر چه بیشتر از نواحی مرکزی و حرکت به سمت سطوح خردتر تقسیمات سیاسی منطقه، این خلأ نظارتی افزایش می‌یابد.

در میان سازوکارهای اثرگذار نهادها و ادارات محلی نیز سازوکار خلأ نظارتی با میانگین وزنی ۴/۴۶، بیشترین میزان اثرگذاری را در بحث تصرفات اراضی داشته و سازوکارهای ضعف عملکردی-مدیریتی و فرایندهای غیررسمی و تخلفات به‌ترتیب با امتیاز ۴/۲۷ و ۳/۹۲ در رتبه‌های بعدی اثرگذاری قرار دارند. ترتیب اثرگذاری سازوکارها در خصوص سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی نیز تقریباً از قاعده یکسانی تبعیت می‌کند. قابل ذکر است خلأ نظارتی منتج از ضعف تقسیمات سیاسی (امتیاز ۴/۵)، بالاترین امتیاز را در بین سازوکارهای محوری نهادها و ادارات محلی و همچنین تمامی ساختارهای سازمانی-نهادی دارد. از طرفی، فقدان ابزارهای نظارتی مؤثر و نبود مرجع نظارتی واحد بر برخورد با فرایندهای غیررسمی (امتیاز ۴/۴۲)، بالاترین امتیاز را در بین سازوکارهای محوری خلأ نظارتی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی و رتبه دوم تمامی سازوکارهای محوری ساختارهای سازمانی-نهادی را دارد.

سازوکار اثرگذاری این سازوکار مبتنی بر فقدان سازوکارهای نظارتی لازم بر تولید انواع فضا در حریم و پیرامون تهران و ضعف نظارت در حواشی مرزهای اداری شهرها (حفره‌های قدرت) است. سازوکاری که زمینه فرار از چنگال بروکراسی، آزادی عمل و سوء استفاده از خلأ سیاسی قدرت را فراهم می‌آورد. نتیجه این سازوکار در قالب بازتولید مستمر سکونتگاه‌های ثانویه و پیدایش سیاه‌چاله‌های شهری در نواحی پیرامونی منطقه مشهود است. فرایندی از تولید فضا که موجب پیدایش سکونتگاه‌های پیرامونی ناپایدار و دست‌اندازی گسترده به اراضی حریم و پیرامون می‌شود. به علاوه، پنجره واحدی به لحاظ سیستمی بین ارگان‌های متولی مدیریت زمین شهری منطقه وجود ندارد و همین امر، باعث می‌شود تا برخی افراد و گروه‌های مختلف از طریق برخی ارتباطات بتوانند منافع سودگراانه خود را پیش ببرند؛ بدون آنکه سازمان‌های متولی از این اقدامات اطلاع داشته باشند. در نهایت، این عدم اطلاع سازمان‌ها و نهادهای منطقه از کار یکدیگر، منجر به موازی‌کاری و به تبع آن، عدم قابلیت برخورد با تخلفات می‌شود.

مقایسه تطبیقی نتایج به‌دست‌آمده با برخی مطالعات پیشرو نشان از وجوه مشترک قابل ارائه دارد. در خصوص سازوکار اثرگذاری ضعف عملکردی-مدیریتی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی پژوهش ایراندوست و همکاران نشان می‌دهد مکان‌گزینی کاربری‌های صنعتی و مزاحم نیز وجه دیگری از تأثیرات حیطه مدیریت در غالب صورت مجوز استقرار در پیرامون شهرها بوده و در هم‌افزایی با خلأ نظارتی، به رشد و گسترش کالبدی فزاینده شهرها و کلان‌شهرها دامن می‌زند [۳۱]. پژوهش خان نیز نشان می‌دهد دولت و مسئولان دولتی با توان سیاسی خود، اراضی برخی نواحی پیرامون شهرها را به طرح‌های مختلف واگذار می‌کنند و در نتیجه این امر، تبدیل اراضی کشاورزی و طبیعی جهت اجرای این طرح‌ها توسط دولت، صاحبان نفوذ و سرمایه از دلایل مهم دست‌اندازی به این اراضی محسوب می‌شود [۴۲]. عموزاد مهدرجی و همکاران (۱۳۹۵) نیز فرایند تصرف اراضی را در قالب ضعف در نظام اداری و وجود رانت اطلاعاتی زمین بین برخی از تصمیم‌گیران دولتی و غیردولتی حوزه زمین عنوان می‌کنند [۳۷]. نتایج مطالعات خواجوی و قنوتی [۳۳] و حسین‌پور و ابادزی نیز نشان داده‌اند تصرفات اراضی در املاکی که تثبیت نشده، بیشتر شکل می‌گیرد و این پدیده بیشتر در اراضی ملی حادث می‌شود. در واقع، وضعیت موجود ثبت املاک دولت مطلوب نبوده و در مورد تعداد محدودی از املاک دولت، کاداستر انجام شده و بانک املاک جامع در این رابطه وجود ندارد. بنابراین، عامل تثبیت نشدن اراضی دولتی یکی از عوامل مهم تصرف اراضی محسوب می‌شود [۳۲]. براساس نتایج تحلیل اسماعیل‌زاده و همکاران (۱۳۹۶)، مؤلفه‌های نظام سرمایه‌داری، تنوع اقتصادی، حاشیه‌نشینی، سیاست‌های نوسازی، مدیریت ناکارآمد و ضعف قوانین به

مفهومی موضوع را با تجارب و روندهای جهانی با مشکل روبه‌رو می‌کند. در کنار این محدودیت، انجام پیمایش میدانی و به‌ویژه دسترسی مناسب به کارشناسان و حرفه‌مندان برای تکمیل پرسشنامه‌های موردنظر به تعداد مناسب و رعایت همه‌شمولی و وارد کردن کلیه فعالان حوزه سیاست‌گذاری، نیز قابل بیان است که به‌ویژه با رعایت محدودیت‌های پاندمی کرونا کار را مشکل‌تر می‌کند. نکته قابل اشاره دیگر، پیچیده بودن مفهوم و فضای شبه‌سیاسی حاکم بر قضاوت‌های معطوف به نقش‌های نهادی سازمان‌های درگیر در موضوع هدایت و برنامه‌ریزی و کنترل مؤلفه‌های منطقه کلان‌شهری تهران در خصوص موضوع پراکنده‌رویی بود که تکرار مصاحبه‌ها و کنترل محتوای نهایی را لازم می‌ساخت و پیشرفت زمانی برداشت را با مشکل روبه‌رو می‌کرد.

مشارکت نویسندگان

گلاره شاه‌حسینی (تدوین محتوا و پیشینه و داده‌برداری و تحلیل نتایج) ۴۰ درصد، مجتبی رفیعیان (اصلاح محتوایی، بازنویسی و تکمیل محتوا و نتایج) ۳۰ درصد و هاشم داداش‌پور (اصلاح محتوایی و بازخوانی متن نهایی) ۳۰ درصد

تشکر و قدردانی

نویسندگان مقاله اذعان می‌کنند که این مقاله مستخرج از مطالعه‌ای اصیل و میدانی در قالب رساله دکتری نویسنده اول است و هیچ‌گونه تعارض منافی با هیچ نهاد یا فردی ندارد.

تعارض منافع

این رساله با حمایت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام شده است و به این وسیله از پشتیبانی این مرکز در انجام رساله تشکر می‌شود. همچنین، نویسندگان بر خود لازم می‌دانند که از کلیه کارشناسان و مدیرانی که در روند برداشت اطلاعات میدانی به هر نحوی در ارائه اطلاعات همکاری کرده‌اند؛ تشکر کنند.

یادداشت

تعدیل تمرکز در کلان‌شهر تهران از طریق ساماندهی سلسله‌مراتب فضای عملکردی در هسته‌های سکونتگاهی نیازمند نهاد سیاست‌گذاری و سازمان اجرایی فراتر از نهادهای موجود است؛ نهادهای که به شکل یکپارچه برای کل قلمروی کلان‌شهر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کند و بر کانون‌های مختلف سودبرنده (ذی‌نفعان) از وضعیت موجود و مخالف تغییر شرایط وضعیت موجود برنامه‌ریزی شده غلبه کند. نهادهای که با رویکردی مبتنی بر مدیریت یکپارچه، مسئولیت مدیریت بر مناطق کلان‌شهری را به عهده بگیرد.

تصاویر ماهواره‌ای در قالب بررسی حوزه وسیع اراضی منطقه و تفکیک آن به صورت ساخته‌شده/ساخته‌نشده، می‌تواند نقش ویژه‌ای در جلوگیری از شکل‌گیری فرایندهای غیررسمی و رای تصرف اراضی منطقه داشته باشد. اگرچه طراحی این سامانه به‌تنهایی نمی‌تواند راهکار نهایی و ۱۰۰ درصدی چالش تصرف اراضی منطقه باشد؛ اما به‌کارگیری آن می‌تواند بخش عمده‌ای از چالش‌های فراوری مدیریت زمین شهری منطقه را مرتفع کند. اگرچه از سال ۱۳۹۵، این موضوع توسط ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی مطرح شده؛ اما این فرایند به‌رغم پیگیری‌های سازمان فناوری اطلاعات به علت عدم همکاری بسیاری از دستگاه‌های متولی مدیریت زمین، هنوز قابلیت تحقق و اجرایی شدن را پیدا نکرده است.

افزون بر این، صاحب‌نظران این حوزه معتقدند که چاره اساسی در زمینه مقابله با تعدی گسترده به اراضی حریم و پیرامون تهران و به تبع آن، ساخت‌وسازهای غیرمجاز، حاکمیت قانون و قانون‌مدار کردن همه بخش‌ها است و باید هر گونه تخطی و تخلف از این قوانین، جرم محسوب شود و در خصوص تمامی متخلفان برخورد یکسان لحاظ شود. در مجموع، در خصوص ساختارهای سازمانی- نهادی نیاز است تا ضمن ارتقا و بهبود عملکرد ساختارهای سازمانی- نهادی، تدابیری در زمینه تفرق سیاسی بین سازمانی و درون‌سازمانی سازمان‌ها و نهادهای متولی مدیریت زمین شهری منطقه اندیشیده شود. بر همین اساس، با توجه به اینکه سازمان و متولی مشخصی در حوزه مدیریت زمین شهری وجود ندارد و هر نهادی به فراخور شرایط خود و بهره‌مندی از قدرت، در حوزه اراضی منطقه مداخله می‌کند؛ ایجاد نهاد و سازمانی مستقل که مدیریت یکپارچه زمین را در دستور کار خود قرار دهد، می‌تواند مفید باشد. بنابراین، نیاز است تا رویکرد بخشی و تفرق سیاسی درون‌سازمانی و بین‌سازمانی با مدیریت جامع، هماهنگ و یکپارچه جایگزین شود. به نظر می‌رسد با کار کارشناسی و تطبیقی باید از لحاظ ساختاری، تحول بنیادین در ساختار سازمان‌های متولی مدیریت اراضی منطقه انجام گیرد؛ زیرا این سازمان‌ها شخصیت حقوقی داشته و سازمان یکپارچه و فرادستی در زمینه زمین وجود ندارد و مدیریت یکپارچه این ساختارها می‌تواند مثرتر باشد.

در ارتباط با منابع درآمدی ناپایدار و نگاه کالایی به اراضی نهادها و ادارات محلی به عنوان تأثیرگذارترین نهادهای منطقه در شکل‌گیری فرایندهای غیررسمی، نیاز است تا از یک سو قلع و قمع ساخت‌وسازهای غیرمجاز به جای اخذ جریمه مورد توجه قرار گیرد؛ و از سوی دیگر، تمهیداتی برای تأمین منابع درآمدی پایدار برای نهادها و ادارات محلی منطقه اتخاذ شود. در زمینه مواجهه با سازوکار عملکردی نهادهای کمیسیونی، به عنوان نهادی مشترک بین سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی و نهادها و ادارات محلی نیز ارتقای سیستم نظارت بر طرح‌های واگذاری اراضی و هوشمندسازی آن با هدف به حداقل رساندن نقش عامل انسانی (قابلیت بهره‌گیری از نفوذ و ارتباطات) در برابر بسترسازی‌های برخی کمیسیون‌ها جهت سوء استفاده از قراردادهای واگذاری اراضی می‌تواند به کار گرفته شود. به علاوه، در برابر رویکرد برخی نهادهای کمیسیونی به عنوان رافع تخلفات، اصلاح ساختار کمیسیون ماده ۱۰۰ و ۹۹، اتخاذ تدابیری به منظور بازنگری در وظایف کمیسیون‌ها جهت برخورد قاطع با متخلفان و متصرفان اراضی ملی و دولتی و همچنین، برخورد قاطع با اعضای فاسد نهادهای کمیسیونی و در نظر گرفتن جرایم و اعلان عمومی باید لحاظ شود. ضعف ساختاری برخی نهادهای کمیسیونی نیز می‌تواند با تغییر در سازوکارهای انتخاب اعضای کمیسیون تعدیل شده و متضمن ارجحیت حقوق عمومی بر حقوق خصوصی باشد. در نهایت، در نظر گرفتن سازوکارهایی برای افزایش قطعیت آرای صادرشده و جلوگیری از تکرار اعتراض‌ها به آرای کمیسیون‌ها و همچنین محدود کردن مهلت اعتراض‌ها، می‌تواند عاملی بازدارنده در برابر خریدن وقت برای ذی‌نفعان باشد.

قابل ذکر است انجام این پژوهش با محدودیت‌های نظری و میدانی متعددی روبه‌رو بود. گستردگی و تنوع مفاهیم و موضوعات مرتبط با مفهوم مناطق کلان‌شهری و به‌ویژه تمایز برجسته تهران به‌ویژه در حوزه نهادی با پیشینه مطالعاتی و ادبیات نظری مرتبط از جمله محدودیت‌های نظری بود که انطباق

- [1] Rafeian, M., Shah Hosseini, G., Dadashpoor, H. Meta-Analysis of Studies on Metropolitan Regions in Iran. *Armanshahr Architecture & Urban Development*, 2022; 15(38): 247-270 .doi: [10.22034/aaud.2022.264906.2392](https://doi.org/10.22034/aaud.2022.264906.2392) [In Persian]
- [2] Hortas-Rico, M., Sole-Olle, A. Does urban sprawl increase the costs of providing local public services? Evidence from spanish municipalities. *Urban Studies*, 2010; 47: 1513–1540. <https://doi.org/10.1177/0042098009353620>
- [3] Vasanen, A. Functional polycentricity: Examining metropolitan spatial structure through the connectivity of urban sub-centers. *Urban Studies*, 2012; 49: 3627–3644. <https://doi.org/10.1177/0042098012447000>
- [4] Salvati, L., Zambon, I., Chelli, F.M. Serra, P. Do spatial patterns of urbanization and land consumption reflect different socioeconomic contexts in Europe?. *Science of Total Environment*, 2018; 625: 722–730. DOI: [10.1016/j.scitotenv.2017.12.341](https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.12.341)
- [5] Tabuchi, T., & Thisse, J. F. A new economic geography model of central places. *Journal of Urban Economics*, 2011; 69(2): 240-252. DOI: [10.1016/j.jue.2010.11.001](https://doi.org/10.1016/j.jue.2010.11.001)
- [6] Tian, G., Jiang, J., Yang, Z., & Zhang, Y. The urban growth, size distribution and spatio-temporal dynamic pattern of the Yangtze River Delta megalopolitan region, China. *Ecological Modelling*, 2011; 222(3): 865-878. DOI: [10.1016/j.ecolmodel.2010.09.036](https://doi.org/10.1016/j.ecolmodel.2010.09.036)
- [7] Cerina, F., & Mureddu, F. Is agglomeration really good for growth? Global efficiency, interregional equity and uneven growth. *Journal of Urban Economics*, 2014; 84: 9-22. DOI: [10.1016/j.jue.2014.08.006](https://doi.org/10.1016/j.jue.2014.08.006)
- [8] Martellozzo, F., Amato, F., Murgante, B., Clarke, K.C. Modelling the impact of urban growth on agriculture and natural land in Italy to 2030. *Applied Geography*, 2018; 91: 156–167. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2017.12.004>
- [9] Cheng, H., Liu, Y., He, S., Shaw, D. From development zones to edge urban areas in China: A case study of Nansha, Guangzhou City. *Cities*, 2017; 71: 110–122. DOI: [10.1016/j.cities.2017.07.015](https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.07.015)
- [10] Hosseini, S.H., Hosseini, M. Analysis of factors affecting Sprawl in urban areas of Iran. *MJSP*; 19 (4) :33-66. <http://hsmasp.modares.ac.ir/article-21-9461-en.html> [In Persian]
- [11] Talkhabi, H. R., Soleimani, M., Saeidnia, A., Zanganeh, A. Metropolis Explosion and Sprawl of Tehran within the Framework of Urban Decline Theory. *Geographical Urban Planning Research (GUPR)*, 2018; 6(3): 451-472. [10.22059/JURBANGEO.2018.251153.859](https://doi.org/10.22059/JURBANGEO.2018.251153.859) [In Persian]
- [12] Mansourian, H. Population Dynamics and Land Cover Patterns in Tehran Metropolitan Region. *Geographical Urban Planning Research (GUPR)*, 2016; 4(4): 613-633. [10.22059/JURBANGEO.2016.62198](https://doi.org/10.22059/JURBANGEO.2016.62198) [In Persian]
- [13] Dadashpoor, H., Miri Lavasani, A. R. Analysis of Spatial Patterns of Sprawl in Tehran Metropolitan Region. *Spatial Planning*, 2015; 5(1): 123-146. [20.1001.1.22287485.1394.5.1.7.8](https://doi.org/10.1001.1.22287485.1394.5.1.7.8) [In Persian]
- [14] Asadie, I., Zebardast, E. Analysis of sprawl pattern in Tehran metropolitan region: with focus on impacts of decision-making and growth control fragmentation. *Journal of Architecture and Urban Planning*, 2013; 6(11): 89-106. [In Persian]
- [15] Arabi, M. Organizes & Expanding Structural-Spatial Tehrans Metropolitan area, By Emphasis City Restricted Area. Ph.D Dissertation in Geography and Urban Planning; 2008: Tehran, Teacher Training University, Earth Sciences Faculty. [In Persian]
- [16] Dadashpoor, H., Zahedpour, S. Examining the Spatial Pattern of Industrial Activities in Tehran Metropolitan Region. *Journal of Geography and Regional Development*, 2019; 16(2): 179-212. <https://doi.org/10.22067/geography.v16i2.60676> [In Persian]
- [17] Tabibian, M., Asadie, I. Investigation and Analysis of Factors Affecting the Spatial Development of Mega-city Regions. *Journal of Architecture and Urban Planning*, 2008; 2:5-23. [In Persian]
- [18] Dadashpoor, H., Alidadi, M. Morphological Analysis of Population Distribution in Tehran Metropolitan Region (TMR). *Human Geography Research*, 2018; 50(1): 109-125. [10.22059/JHGR.2016.59086](https://doi.org/10.22059/JHGR.2016.59086) [In Persian]
- [19] Li, W., Zhou, W., Han, L., & Qian, Y. Uneven urban-region sprawl of China's megaregions and the spatial relevancy in a multi-scale approach. *Ecological Indicators*, 2019; 97: 194-203. DOI: [10.1016/j.ecolind.2018.10.004](https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2018.10.004)
- [20] Hagler, Y. Defining US megaregions. *America 2050*, 2009: Regional Association Planning.
- [21] Shahhosseini, G. Explanation and searching for mechanism beyond informal processes causing sprawl (Case Study: Tehran metropolitan region). Ph.D Dissertation in Urban and Regional Planning; 2022: Tehran, Tarbiat Modares University, Faculty of Art and Architecture. [In Persian]
- [22] Jaeger, J. A., Bertiller, R., Schwick, C., & Kienast, F. Suitability criteria for measures of urban sprawl. *Ecological indicators*, 2010; 10(2): 397-406. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2009.07.007>
- [23] Glaeser, E.L., Kahn, M.E. Sprawl and urban growth. In: Henderson, J. Vernon, Thisse, Jacques-François (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, 2004; 4: 2481–2527.
- [24] Cunningham, C. Growth controls, real options, and land development. *The Review of Economics and Statistics*, 2007 ;89 (2): 343–358. DOI: [10.1162/rest.89.2.343](https://doi.org/10.1162/rest.89.2.343)
- [25] Brueckner, J.K., Sridhar, K.S. Measuring welfare gains from relaxation of land use restrictions: the case of india's building-height limits. *Regional Science and Urban Economics*, 2012; 42 (6): 1061–1067. DOI: [10.1016/j.regsciurbeco.2012.08.003](https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2012.08.003)
- [26] Geshkov, M.V., De Salvo, J.S. The effect of land use controls on the spatial size of U.S. urbanized areas. *Journal of Regional Science*, 2012; 52(4): 648–675. DOI: [10.1111/j.1467-9787.2012.00763.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2012.00763.x)
- [27] Ehrlich, M. V., Hilber, C. A., & Schöni, O. Institutional settings and urban sprawl: Evidence from Europe. *Journal of Housing Economics*, 2018; 42: 4-18. DOI: [10.1016/j.jhe.2017.12.002](https://doi.org/10.1016/j.jhe.2017.12.002)
- [28] Kamanroudi, M., parizadi, T., bigdeli, M. Spatial expansion process of settlements in the periphery of Tehran Metropolis (Case study: Urban area of Slamshahr-Robatkarim). *Motaleate Shahri*, 2017; 6(21): 51-64. [In Persian]
- [29] Azizi, M. M., Yarmohammadi, S. The Effects of a Country's New Divisions on Urban Sprawl: The Case Study: Bojnourd City, Iran. *Honar-Ha-Ye-Ziba: Mem4ary Va Shahrsazi*, 2014; 19(2): 103-116. [10.22059/JFAUP.2014.55396](https://doi.org/10.22059/JFAUP.2014.55396) [In Persian]
- [30] Sedighi, S., Darban Astane, A., Rezvani, M. R. An Investigation of the physical and political Factors Affecting land Use Changing of Mahmoudabad Town. *Spatial Planning*, 2018; 7(2): 39-58. <https://doi.org/10.22108/sppl.2018.81442.0> [In Persian]
- [31] Irandoost, K., habibi, K., khandan, M. Factors affect on Urban Sprawl in Iranian Cities (Case Study of Rasht city). *Geographical Planning of Space*, 2018; 8(28): 67-82. [In Persian]
- [32] Abazari, I., Hosseinpour, J. The Impact of Mission Challenges on the Security Unit of the National Land and Housing Organization in

Combating against land Speculation (Case Study: Security Unit of Tehran Province). *Police Management Studies Quarterly*, 2018; 13(2): 215-234. [In Persian]

- [33] Khajavi,A.Ghanavati,J. Theoretical and practical study of the role of stabilizing government ownership in preventing the phenomenon of landtake. *karagah*, 2018; 12(42): 24-37.[In Persian]
- [34] saeedifard, F., Razavian, M., Ghourchi, M. The reflection of a rentier economy on the spatial organization of metropolitan urban planning with an emphasis on human-centered approach (Case Study: Region 1 Tehran). *Researches in Earth Sciences*, 2018; 9(2): 145-164. [10.29252/ESRJ.9.2.145](https://doi.org/10.29252/ESRJ.9.2.145) [In Persian]
- [35] Dehghani, A., Towfigh, E. Genealogy of Contemporary Tehran's Order: With an Emphasis on the Role of Commission of the Fifth Article. *Iranian Journal of Sociology*, 2017; 18(2): 1-27. dor [20.1001.1.17351901.1396.18.2.1.1](https://doi.org/10.117351901.1396.18.2.1.1) [n Persian]
- [36] Jalalian, H.,Ziaeian,P. Darouie, P.Karimi,K. Analysis of urban creep and land use changes (comparative studies of Urmia and Isfahan cities). *Physical development planning*, 2013; 2(4): 73-98. [In Persian]
- [37] Amozad Mehdiraji M, Jalali A, Alipur A, Papoli Yazdi M H, Ghorbani M. "National Transfer Lands " Project Aimed at Developing or Conduit for Land Grabbing in Northern Iran (Case Study: Department of Natural Resources and Watershed Area Sari,Mazandaran). *Geo-Res* 2016; 31 (1) :138-156.<http://georesearch.ir/article-1-78-fa.html> [In Persian]
- [38] amiribesheli M, mogtabazadekhanghahi H, ziari Y, nourikermani A. Pattern of decision making of urban land policies in the physical development (case study: SARI). *jgs* 2019; 19 (54) :125-146 [10.29252/jgs.19.54.125](https://doi.org/10.29252/jgs.19.54.125). [In Persian]
- [39] Esmaeilzadeh, H., Salehpour, S., Ghasemian, Z., Mazaheri, A. Identification of Effective Factors Creating Space in Periphery of Cities (Case Study: Urmia City). *Geographical Urban Planning Research (GUPR)*, 2018; 6(1): 23-54. [10.22059/JUR-BANGEO.2018.226411.707](https://doi.org/10.22059/JUR-BANGEO.2018.226411.707) [In Persian]
- [40] Massey, D. "Power-geometry and a progressive sense of place Londo Oxford University Press; 2012.
- [41] Ma,Y.,Xu,RRemote Sensing Monitoring and Driving Forces Anlysis of Urban Expansion in Guangzho City,China. *Habitat International*;2009,34:228-235.DOI:[10.1016/j.habitatint.2009.09.007](https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.09.007)
- [42] KHAN, M. Governance capabilities and the property rights transition in developing countries. 2009.
- [43] Follmann, A., Urban mega-projects for a 'world-class' riverfront-The interplay of informality, flexibility and exceptionality along the Yamuna in Delhi, India, *Habitat International*;2014: 1- 10. DOI:[10.1016/j.habitatint.2014.02.007](https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.02.007)
- [44] Milan, B. F., & Creutzig, F. Municipal policies accelerated urban sprawl and public debts in Spain. *Land Use Policy*, 2016; 54: 103-115.DOI:[10.1016/j.landusepol.2016.01.009](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.01.009)
- [45] Hortas-Rico, M. Urban sprawl and municipal budgets in Spain: a dynamicpanel data analysis. *Papers in Regional Science*, 2014; 93: 843–864.DOI:[10.1111/pirs.12022](https://doi.org/10.1111/pirs.12022)
- [46] Li, H., Wei, Y. D., Liao, F. H., & Huang, Z. Administrative hierarchy and urban land expansion in transitional China. *Applied Geography*, 2015; 56: 177-186.<https://dx.doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.11.029>