

مجله علمی  
مدیریت شهری

# شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه های شهری کشور [۱]

## مقدمه و طرح مسئله

مطالعه نظام مدیریت مجموعه های شهری کشور را می توان در حقیقت کتمان ناپذیر در فقدان تعریف و جایگاه رسمی و قانونی مجموعه شهری<sup>۱</sup>، و به تبع آن نظام مدیریتی آنها در نظام اداری- اجرایی و حقوقی خلاصه کرد. در واقع در شرایطی که اصل وجود نظام مدیریت شهری در کشور مورد تردید جدی است، و چون مجموعه های شهری خود پدیده ای جدید در ایران به شمار می آید که نیازمند نظام حقوقی و مدیریتی پیچیده تری نسبت به شهرهای منفرد است. فقدان نظام مستقل و مشخص مدیریت مجموعه شهری کاملاً مورد انتظار است؛ اما در هر حال این پدیده موجود و واقعی با تمسک به ابزارهای نه چندان متنوع و متعدد اجرایی و قانونی اداره می شوند چاره جویی و اداره مبتنی بر اجبار ناشی از شرایط و فرایندهای واقعی و رایج در حیات شهروندان و عملکرد نهادهای مسئول ذی ربط در هدایت و کنترل فرایندهای مذکور مشهود است.

بدیهی است که این شیوه منفعلانه و فارغ از نگرش فکری و عملیاتی جامع و هدایت کننده، نمی تواند خصلت های لازم را برای اطلاق مفهوم " نظام مدیریت" داشته باشد، چرا که نه دارای هدف گذاری و روابط هدفمند و تعریف شده بین عناصر است که تعریف " نظام" را در بر گیرد، و نه اقدامات آن در چارچوب اهداف- برنامه ها و منافع از پیش تعیین شده است که مشمول مدیریت شود. با این حال شناخت این روال و شیوه های عملی اداره و تمشیت امور مجموعه های شهری کاملاً لازم است و در تبیین و طراحی نظام مطلوب مدیریت مجموعه شهری کشور نقشی تأثیرگذار دارد. دلیل این امر آن است که: نخست، راه حل ها و راهکارهای برآمده از متن واقعیات و امکانات و محدودیت های موجود اداری- اجرایی، مدیریتی قانونی و اقتصادی- اجتماعی هستند.

دوم، فرایندها و شیوه های موجود در هر صورت منبع زایش و ظهور سنت، عرف، و روش های جاری در نوشته های

دکتر علی عسگری  
عضو هیئت علمی دانشگاه بیرجند کانادا  
دکتر غلامرضا کاتلمیان  
پژوهشگر و مدرس مدیریت شهری

مربوط به مدیریت مجموعه‌های شهری ایران شده‌اند و زین پس نیز خواهند شد. سوم، شناخت و ارزیابی صحیح از عناصر، ابزارها و مکانیسم‌های موجود و تبیین نقاط قوت و ضعف آنها می‌تواند کاری مهم و ضروری برای اصلاح و به کارگیری آنها در چارچوب نظام جدید و فراگیری پیشنهادی برای مدیریت مجموعه‌های شهری به شمار می‌آید.

### ۱. معرفی اجمالی مجموعه‌های شهری ایران

شکل‌گیری عملی مجموعه‌های شهری در ایران، سابقه‌ای در حدود سه دهه دارد. اکنون پنج مجموعه شهری تهران، اصفهان، تبریز، مشهد و شیراز مطابق مصوبات قانونی به رسمیت شناخته شده‌اند. این مجموعه‌های شهری بر اساس سرشماری سال ۱۳۷۵ نزدیک به بیست میلیون نفر از جمعیت ۶۰ میلیونی کشور را در خود جای داده‌اند؛ یعنی به تنهایی یک سوم از جمعیت کشور را در خود جای داده‌اند. بخش عمده تولید ناخالص داخلی در این مناطق تولید می‌شود. وزن اقتصادی و جمعیتی این مناطق ضرورت توجه ویژه و متمایز به مدیریت آن را مضاعف می‌کند. جدول شماره ۱ تحولات جمعیت مجموعه‌های شهری کشور را نشان می‌دهد.

جدول ۱. مقایسه جمعیت مجموعه‌های شهری کشور، به تفکیک نقاط شهری و روستایی در سال‌های ۷۵-۱۳۵۵

سال		۱۳۵۵		۱۳۶۵		۱۳۷۵	
مناطق	نقاط	جمعیت	درصد	جمعیت	درصد	جمعیت	درصد
کل کشور	شهری	۱۵۸۵۴۶۸۰	۴۷/۱۰	۲۶۸۲۴۵۶۱	۵۴/۳	۳۶۸۱۷۷۸۹	۶۱/۳
	روستایی	۱۷۸۵۴۰۶۴	۵۲/۱۰	۲۲۶۰۰۴۴۹	۴۵/۷	۲۳۲۴۷۶۹۹	۳۸/۷
	کل	۳۳۷۰۸۷۴۴	۱۰۰	۴۹۴۲۵۰۱۰	۱۰۰	۶۰۰۵۵۴۸۸	۱۰۰
مجموعه شهری تهران	شهری	۴۸۶۴۲۰۷	۹۱/۸	۶۹۸۴۲۰۶	۸۶/۵	۸۸۹۵۰۲۱	۸۶/۳
	روستایی	۴۳۶۳۹۸	۸/۲	۱۰۸۶۷۱۵	۱۳/۵	۱۴۱۶۱۰۷	۱۳/۷
	کل	۵۲۰۰۶۰۵	۱۰۰	۸۰۷۰۹۲۱	۱۰۰	۱۰۲۱۱۱۲۸	۱۰۰
مجموعه شهری اصفهان	شهری	۱۱۴۱۷۷۲	۷۲/۱۰	۱۷۵۰۴۳۰	۷۰/۷	۲۴۴۷۲۲۸	۷۸/۶
	روستایی	۴۴۴۴۱۶	۲۸/۱۰	۷۳۶۳۶۵	۲۹/۳	۶۶۰۶۱۲	۲۱/۴
	کل	۱۵۸۶۱۸۰	۱۰۰	۲۴۷۶۷۹۵	۱۰۰	۳۰۸۷۸۴۰	۱۰۰
مجموعه شهری تبریز	شهری	۷۱۵۴۷۸	۶۶/۶	۱۱۴۰۴۵۶	۷۳/۴	۱۲۸۸۳۲۶	۷۷/۴
	روستایی	۳۵۸۴۳۴	۳۲/۴	۴۰۶۸۳۵	۲۶/۶	۴۰۵۲۳۶	۲۷/۶
	کل	۱۰۷۳۹۱۲	۱۰۰	۱۵۴۷۲۹۱	۱۰۰	۱۶۹۳۵۶۲	۱۰۰
مجموعه شهری مشهد	شهری	۷۴۳۲۴۵	۶۷/۷	۱۵۳۸۶۶۲	۷۶/۱	۱۹۹۵۶۶۰	۷۹/۶
	روستایی	۳۵۳۸۹۷	۳۲/۳	۴۸۴۲۰۴	۲۳/۹	۵۱۰۷۶۵	۲۰/۴
	کل	۱۰۹۷۱۴۲	۱۰۰	۲۰۲۲۸۶۶	۱۰۰	۲۵۰۶۴۲۵	۱۰۰
مجموعه شهری شیراز	شهری	۵۲۰۳۶۲	۵۹/۵	۱۰۱۵۰۵۶	۶۸/۵	۱۲۷۹۳۳۸	۶۸/۸
	روستایی	۳۵۴۶۸۴	۴۰/۵	۴۶۷۱۹۹	۳۱/۵	۵۷۹۰۵۱	۳۱/۲
	کل	۸۷۵۰۴۶	۱۰۰	۱۴۸۲۲۵۵	۱۰۰	۱۸۵۸۳۸۹	۱۰۰

## ۲. بررسی عوامل تأثیرگذار سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی کشور بر شکل و محتوای نظام مدیریت مجموعه‌های شهری

### ۱-۲. فقدان نگرش واقع‌بینانه و راهبردی در خصوص مناطق کلانشهری

نحوه مواجهه با شهرهای بسیار بزرگ و یا همان کلانشهرها در ایران، اغلب (اگر نه همواره) همراه با نوعی پیشداوری و ذهنیت بوده است. از یک سو نوعی نگرش و طرز تلقی ضد شهری به رواج تعابیر منفی از آنها منجر شده است که بدون توجه به نواقص و نارسایی‌های غیرذاتی و بیشتر مدیریتی این گونه شهرها، آنها را یکسره عامل عدم تعادل‌های اقتصادی، اجتماعی و فضایی می‌انگارد و پتانسیل‌های عملکردی و توسعه‌ای مثبت آنها را نادیده می‌گیرد. از سوی دیگر، نوعی نگرش مبتنی بر شیفتگی در حوزه‌های فرهنگی و بوروکراتیک مدیریستی آنها را مأوای قدرت، ثروت و پیشرفت تلقی می‌کنند. به دلیل همین نگرش‌های غیرمستند و غیرراهبردی است که در طراحی نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت کلانشهرهای کشور، مزایا و معایب آنها کمتر مورد ملاحظه عملی قرار گرفته است. این مشکل هم اکنون به مناطق پیرامونی آنها، یعنی همان مجموعه‌های شهری، نیز تسری یافته است.

در جدول شماره ۲، که متوسط رشد سالانه جمعیت مجموعه‌های شهری کشورهای اسلامی را نشان می‌دهد، تهران دارای پایین‌ترین رشد هاست. به طور مثال، در دهه ۲۰۰-۱۹۹۰ رشد سالانه استانبول ۳/۶ درصد و کراچی ۴/۱ درصد، اما رشد مجموعه شهری تهران ۲/۳ درصد بوده است؛ و این در حالی است که استانبول و کراچی پایتخت کشورهای نیستند. این امر در مقایسه با اغلب کشورهای دیگر جهان سوم نیز صادق است.

جدول ۲. متوسط رشد سالانه مجموعه شهری در کشورهای اسلامی (درصد)

مجموعه شهری	۱۹۶۰-۷۰	۱۹۷۰-۸۰	۱۹۸۰-۹۰	۱۹۹۰-۲۰۰۰
قاهره	۲/۶	۲/۶	۲/۷	۲/۷
استانبول	۴/۷	۴/۶	۴/۲	۲/۶
کراچی	۵/۲	۴/۶	۴/۴	۴/۱
داکا	۸/۴	۷/۸	۷/۰	۴/۰
جاکارتا	۳/۴	۴/۲	۴/۰	۴/۰
تهران	۵/۶	۴/۴	۲/۹	۲/۳

نقل از: اطهاری. - کاظمیان؛ تعریف مجموعه‌های شهری و شاخص‌های تبیین آنها، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، ۱۳۷۹.

به عبارت دیگر، نه تنها رشد کلانشهرها و مجموعه‌های شهری اجتناب‌ناپذیر است، بلکه این رشد حتی در مورد پرجمعیت‌ترین مجموعه شهری کشور- یعنی تهران- در مقایسه با دیگر کشورهای توسعه‌یافته متعادل به نظر می‌رسد و ریشه مسائل موجود در مجموعه‌های شهری ایران را عمدتاً باید در کاستی‌های مدیریتی جست‌وجو کرد، و نه عوامل ساختاری کلان.

از دیگر اشتباهات مصطلح در ایران، این است که روستاها در این کشور به شدت در حال تخریب‌اند و بخش کشاورزی در حال نابود شدن است و به همین علت کلانشهرها بزرگ و فرجه شده‌اند. در حالی که روستاها، همان‌طور که جدول ۳ نشان می‌دهد، در طول زمان افزایش یافته‌اند. نکته درخور توجه دیگر این است که آبادی‌های دارای سکنه هر چه می‌گذرد از جمعیت پرت‌تر می‌شوند. به طور مثال در دوره ۷۵-۱۳۴۵ تعداد آبادی‌های دارای بیش از ۱۰۰۰ نفر جمعیت از ۲۳۹۵ به ۵۲۷۸ پارچه آبادی و جمعیت آنها از ۴ میلیون نفر به ۱۱/۳ میلیون نفر- با نزدیک ۳ برابر- افزایش یافته است. این در حالی است که تعداد زیادی آبادی با گذر از مرز جمعیتی ۵ هزار نفر (تا سال ۱۳۶۵) و بعد از آن با گذر از مرز ۱۰ هزار نفر به شهر تبدیل گشته‌اند. اما از لحاظ نابودی کشاورزی و از دست رفتن شاغلان آن، توسعه هر چه بیشتر بخش کشاورزی که به معنای ازدیاد تنوع بهره‌وری تولیدات این بخش است، به کاهش اشتغال در این بخش می‌انجامد،

زیرا پیشرفت‌های فناوری در حالی که بر تولید بخش کشاورزی و سطح زیر کشت می‌افزاید، از نیروی کار آن می‌کاهد. پژوهش‌های انجام گرفته نشان می‌دهد که در دوره ۱۹۹۰-۱۹۶۱ کشت افزایش اشتغال نسبت به ازدیاد تولید به میزان ۱/۹۴- واحد، یا در واقع منفی بوده است. یعنی به ازای یک درصد افزایش تولید در بخش کشاورزی، اشتغال در این بخش ۱/۹۴ درصد کاهش داشته است. این واقعیت آینده کشورهای توسعه یافته و از آن جمله ایران را نیز نشان می‌دهد. تحقیقات صورت گرفته در ایران نیز گواه گرایش به همین روند است، زیرا در دهه اخیر کشت اشتغال کشاورزی نسبت به سرمایه‌گذاری منفی بوده، و تنها نسبت به ازدیاد سطح زیر کشت به میزان ۰/۱۹ واحد مثبت بوده است. البته در عمل این ازدیاد بسیار ناچیز است، زیرا به ازای افزایش ۱۴۴ هزار هکتار (معادل کل سطح زیر کشت دشت قزوین)، تنها ۶۳۷۸ نفر بر اشتغال افزوده خواهد شد. آنچه که ذکر گردید، کاملاً آشکار می‌کند که ساده‌انگاری‌های علمی ایران با رویکرد معرفتی نادرست که ما آن را در "شهر ستیزی" خلاصه کرده‌ایم، یکی از دلایل کم توجهی به مدیریت کارآمد کلانشهرها و مجموعه‌های شهری و در نتیجه تداوم مسائل و معضلات آنها بوده است.

جدول ۳. توزیع جمعیتی آبادی‌های دارای سکنه کشور، سال‌های ۱۳۴۵-۷۵

عنوان	۱۳۴۵		۱۳۷۵	
	تعداد	جمعیت (هزار نفر)	تعداد	جمعیت (هزار نفر)
جمع	۶۶۴۳۸	۲۳-۲۷	۶۸۱۲۲	
کمتر از ۱۰۰ نفر	۳۱۳۷۸	۱۰۷۸	۳۱۷۶۵	
۱۰۰-۴۹۹ نفر	۶۴۴۱	۵۸۴۹	۲۴۱۳۴	
۵۰۰-۹۹۹ نفر	۲۶۳۶	۲۸۳۲	۶۹۴۵	
بیشتر از ۱۰۰۰ نفر	۴۰۳۶	۱۱۲۶۸	۵۲۷۸	

ماخذ: مرکز آمار ایران، توزیع و طبقه‌بندی جمعیت شهرهای ایران، ۱۳۸۲

این رویکرد، به همراه فقدان راهبردهای ساختاری کلان و بلندمدت (که در حوزه اقتصاد سیاسی جای می‌گیرد) مانع از آن بود که برای کلانشهرها برنامه‌های بخشی‌سنجیده برای توسعه کارآمد و نیز تجهیز فضایی لازم برای چنین توسعه‌ای صورت پذیرد. بدین ترتیب، مجموعه‌های شهری ایران نتوانسته‌اند رشدی درخور داشته باشند. البته عوامل بیرونی چون جنگ تحمیلی ابتدا بر توقف توسعه مؤثر بوده‌اند، اما فقدان برنامه‌های راهبردی سنجیده برای حضور در عصر اطلاعات و جهانی شدن اقتصاد، که بحث آن به طور رسمی تنها برای برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۸۸) در دستور قرار گرفته، باعث آن بوده است که به ویژه مجموعه شهری تهران نتواند نقش پیشرو در اقتصاد ملی داشته باشد. بدین ترتیب در نتیجه این امر نه تنها تولید و درآمد سرانه ملی افزایش لازم را پیدا نکرده و خصلت تک‌محصولی اقتصاد ایران به جای خود باقی است، بلکه این کاهش در مجموعه‌های شهری محسوس‌تر هم بوده است. به همین دلیل این کلانشهرها دارای رشد درآمدی لازم برای پاسخگویی به نیازهای خود نیستند و این امر مسائل آنها را برجسته‌تر ساخته است.

روشن است که کلانشهرها یا مجموعه‌های شهری محل اصلی جذب سرمایه خارجی و تولید کالاهای پیشرفته به شمار می‌آیند. درواقع کشورهایی پایه گذار عصر جدید (جامعه صنعتی یا اطلاعات) محسوب می‌گردند که کلانشهرهای شان "دانش پایه" [۲] گشته باشند و رسیدن به این مرحله هم وابسته به توسعه دانش آشکار [۳] است و هم دانش غیرآشکار یا سینه به سینه [۴].

#### ۲-۲. تأمین بودجه و اعتبارات مالی

تأمین بودجه و اعتبارات مالی را می‌توان از مهم‌ترین و مؤثرترین ابزارهای اعمال قدرت برشمرد. همان گونه که جان ترنر معتقد است، تأمین کنندگان امکانات و اعتبارات به خود حق می‌دهند که در روند تصمیم‌گیری‌ها نیز

دخالت و اعمال نظر کنند.

روند تأمین مالی توسعه شهری در ایران طی دو دهه گذشته با افت شدید سهم دولت و به همین نسبت افزایش سهم بخش خصوصی و غیردولتی مواجه بوده است. این روند در شهرهای بزرگ تر و به ویژه در تهران شکلی بسیار گسترده داشته است.

شواهدی که در پی می آید نشانگر وضعیت مذکور است:

– سهم دولت از اعتبارات فصل عمران شهری از حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۱۴ درصد در طی برنامه پنج ساله دوم کاهش یافته است. این سهم در بودجه شهرداریها از حدود ۶۰ درصد به ۲ درصد رسیده است. این بدان معناست که دولت قصد دارد با کاهش هزینه های عمومی دخالت خود را در اقتصاد شهری کاهش دهد. در حالی که سپردن اختیارات بیشتر به سازمان های محلی به هیچ وجه به معنی کاهش هزینه های عمومی نیست. این در حالی است که در قبال حذف منابع بودجه دولتی، منابع مالی جایگزین در اختیار شهرداریها قرار نگرفته است. این خلاء شهرداریها را به ناگزیر به سوی روش های غیرقانونی و ناسالم برای کسب درآمد – از جمله فروش تراکم – کشانده است.

– بررسی تحولات مقدار کل هزینه و درآمد شهرداریها نشانگر آن است که اگرچه میزان درآمد کل شهرداریها طی سال های ۱۳۵۵-۱۳۷۶ به قیمت جاری ۱۶۶ برابر و به قیمت ثابت سال ۱۳۶۹ حدود ۲/۴ برابر افزایش یافته، اما درآمد سرانه شهرداریها طی این مدت به قیمت ثابت فقط دو درصد افزایش پیدا کرده است. لذا به نظر می آید ثروت عظیم تولید شده در شهرها به گروه های مشخصی اختصاص یافته است، چرا که این ثروت نه به دولت انتقال پیدا کرده و نه به شهرداریها. این روند به مفهوم افزایش قدرت اقتصادی و سیاسی همان گروههاست.

#### ۲-۳. زمین

زمین به عنوان بستر اصلی توسعه شهری و منطقه ای، از منابع و ابزارهای مهم اعمال قدرت و حاکمیت شمرده می شود. در مناطق کلانشهری زمین های گسترده ای که میان شهرها و روستاهای منطقه مانده اند، رفته رفته مطلوبیت لازم را برای استقرار فعالیت و اسکان جمعیت پیدا می کنند. بدین ترتیب در این مناطق اراضی وسیع تری در فرایند کالایی شدن قرار می گیرند و به منبع قدرت تبدیل می شوند. اگرچه زمین های واقع در درون محدوده رسمی شهرها قیمت بسیار بیشتری دارند، اما اراضی حاشیه ای نیز در صورت تخصیص به سکونت یا سایر فعالیت های متمرکز، نسبت به اراضی کشاورزی قیمت بسیار بالاتری می یابند. این تفاوت قیمت را می توان انگیزه و سازوکار اصلی گرایش به تبدیل کاربری زمین های حاشیه ای و وارد ساختن آنها در درون محدوده های رسمی شهرها دانست. عملی شدن این تمایل بدون شک از یک سو نیازمند اعمال قدرت یا نفوذ از طرف مالکان، بورس بازان، ساخت و سازگران و گروه های مردمی متقاضی اسکان در این محدوده ها، و از دیگر سو مستلزم نفوذ پذیری سازمان های رسمی و مسئول و وابسته است.

به عنوان نمونه، شهر و مجموعه شهری تهران با فرایند پیش گفته در سده کنونی به طور کامل مواجه بوده است. مدنی پور از چنین مواجهه ای به عنوان امواج پیاپی انحصاری شدن و رهاسازی زمین شهری نام برده است. در دوران انقلاب، بازار زمین در منطقه تهران با دو روند جدید روبه رو گردید. اول تفکیک و فروش گسترده زمین به دست مالکان بزرگی که نگران آینده خود بودند؛ و دوم، جریان ملی کردن زمین شهری و بخش آن در میان مردم. هر دو این روندها باعث کاهش شدید قیمت زمین شدند، به گونه ای که قیمت زمین در سال ۱۳۵۸ به نصف قیمت سال ۱۳۵۶ رسید. طی سال های اولیه انقلاب، توزیع زمین های قطعه بندی شده میان گروه های کم درآمد و متوسط رونق زیادی داشت. این اقدامات به مفهوم تبدیل الگوی بزرگ مالکی به خرده مالکی پراکنده بود. به این ترتیب مداخله دولت برای کنترل قیمت و فروش زمین، موفقیت چندانی به همراه نداشت، چرا که خلاء میان عرضه و تقاضای زمین و وجود عواملی قدرتمند در بازار زمین و متعادل شدن سیاست های پس از انقلاب باعث افزایش مداوم قیمت زمین و به قدرت رسیدن دوباره بازار زمین و مستغلات شد.

#### ۲-۴. نظام قدرت

ویژگی ها و تحولات نظام قدرت حاکم بر مجموعه های شهری را می توان بر حسب سه حوزه قدرت سیاسی و

اقتصادی و اجتماعی، به شرح زیر خلاصه و ارائه کرد:

- روند سریع تکرر و خرد شدن قلمروهای اعمال قدرت دولتی (تقسیمات کشوری) و قدرت شهری (تقسیمات شهری)، به مفهوم گسترش تفرق سیاسی و گسترش ابعاد رانت خواری متکثر به وسیله عناصر مختلف و متعدد دارای قدرت سیاسی در سطوح مختلف عملکردی - جغرافیایی است.

- مدیریت مجمع الجزایری و تشتت قلمروهای فضایی و سازمان‌های مسئول مدیریت آنها، خود زمینه مناسبی را برای گسترش رانت خواری متکثر سازمان‌های دولتی و عمومی از طریق پاسخگویی به تمایلات فضایی - کالبدی نهادهای قدرت اقتصادی فراهم آورده است.

- تمرکزگرایی قدرت و رهاشدگی نظام مدیریت شهری و منطقه‌ای، باعث گردیده است تا این نظام به ضعیف‌ترین و آسیب‌پذیرترین حلقه در حوزه قدرت سیاسی تبدیل شود.

این ضعف به همراه فقدان نظارت و کنترل نهادهای قدرت اجتماعی، زمینه‌ساز نفوذپذیری و آسیب‌پذیری شدید نظام و سازمان‌های مسئول مدیریت شهری و منطقه‌ای شده است.

- نواقص و ناکارایی شدید نظام حقوق شهری را، به ویژه در زمینه قوانین مدیریت کلانشهری و کاهش شدیدی سهم دولت در تامین مالی نهادهای مدیریت شهری و منطقه‌ای، بدون ارائه منابع مالی سالم و قانونی جایگزین، می‌توان از شواهد رهاشدگی و در عین حال آسیب‌پذیری شدید این سازمان‌ها دانست.

- دسترسی بیشتر کنشگران قدرت اقتصادی و اجتماعی مجموعه‌های شهری به منابع قدرت (دانش و اطلاعات، سرمایه، زمین، بسیج اجتماعی و جز اینها) پاسخ لازم را به صورت امکان و سازوکارهای رسمی مشارکت در ساختار قدرت شهری دریافت نکرده است. این عدم توازن و عدم مشارکت جویی واقعی در نهادها و سازمان‌های قدرت دولتی باعث سوق یافتن این کنشگران جدید به مجاری و سازوکارهای غیررسمی و پنهان و غیرشفاف برای اعمال قدرت و نفوذ شده است. نتیجه این روند تداوم حس بی‌قدرتی و افت اعتماد و سرمایه اجتماعی و افت مشروعیت و مقبولیت سازمان‌های رسمی است.

- عدم شکل‌گیری تشکل‌های شهروندی و غیردولتی به دلیل ضعف اعتماد و سرمایه اجتماعی لازم و گرایش

فقدان راهبردهای ساختاری کلان و بلندمدت (که در حوزه اقتصاد سیاسی جای می‌گیرد) مانع از آن بود که برای کلانشهرها برنامه‌های بخشی‌سنجیده برای توسعه کارآمد و نیز تجهیز فضایی لازم برای چنین توسعه‌ای صورت پذیرد. بدین ترتیب، مجموعه‌های شهری ایران نتوانسته‌اند رشدی درخور داشته باشند

به سازوکارهای اعمال قدرت اجتماعی از طریق جنبش‌های اجتماعی توده‌وار و مقطعی بودن این جنبش‌ها، امکان نفوذ و انحراف آنها را از سوی عوامل قدرت اقتصادی و به ویژه بورس بازان زمین و ساختمان در مجموعه‌های شهری به شدت افزایش داده است.

- به این ترتیب، و در تحلیل نهایی، مردم و شهروندان ساکن و شاغل در مجموعه‌های شهری را می‌توان بازندگان نهایی و اصلی کنش و ساختار قدرت دانست؛ و در برابر آنان، صاحبان قدرت اقتصادی به ویژه در بخش املاک و مستغلات برندگان اصلی این نظام هستند. اقتصاد غیررسمی اما متشکل و قدرتمندی که به کمک سازمان‌های رسمی ایجاد شده، زمینه‌ای را فراهم ساخته است که طبقه نوحاسته‌ای از سرمایه داران پدید آید که ترجیح می‌دهند سودهای‌شان را در زمین، ساختمان، بازرگانی و سرمایه‌گذاری در خارج به کار بیندازند... (بنابراین) بخش خصوصی و دولتی در ایران اساساً فرقی چندانی با هم ندارند. زیرا که هر دو رانت‌خوارند! [۵].

بنابراین ساختار و روابط قدرت در مجموعه‌های شهری را می‌توان در قالب سه عنصر زیر و در مجموع به عنوان ساختاری متفرق و مغشوش تبیین کرد:

۱- قدرت رسمی و سازمانی تمرکز طلب، تضعیف شده و به شدت نفوذپذیر؛

۲- قدرت شهروندی غیرمتشکل و با بروز و ظهور مقطعی؛ و

۳- قدرت اقتصادی نیمه متشکل و پرنفوذ.

## ۵-۲. ساختار حاکمیت شهری و منطقه‌ای

بازتاب ویژگی‌های نظام قدرت را می‌توان در ساختار حاکمیت پی‌گرفت. در همین چارچوب، قیاس و ارزیابی ساختار و شیوه فعلی اداره امور مجموعه‌های شهری با اصول و راهبردهای مدل حکمروایی شهری، مبین ویژگی‌های زیر است:

**الف) فقدان نظام مدیریتی و حاکمیتی مستقل و متمایز برای مجموعه‌های شهری.** این گونه مناطق، به رغم موجودیت فضایی و عملکردی، فاقد نظام متمایز و تعریف شده و رسمی مدیریت فضایی هستند. با این حال و به هر صورت، اداره امور این نظام فضایی، با اتکا به ساختارها و روش‌های رایج و ملاک عمل مدیریت شهری و روستایی در حال انجام و گذران است.

**ب) اتکای ساختار و روش‌های جاری اداره امور مجموعه شهری بر منابع و ساختارهای حکومتی (دولتی و**

عمومی) موجود. به پیروی از سنت‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی حاکم، عناصر اصلی و رسمی اداره امور مجموعه‌های شهری عمدتاً شامل سازمان‌های دولتی و عمومی بوده است و بخش‌های مردمی و خصوصی حضوری در این عرصه ندارند.

**پ) مشروعیت یابی سازمان‌های مؤثر در مدیریت منطقه‌ای از منابع و فرایندهای رسمی و دولتی.** انتصابی بودن تقریباً همه عناصر مدیریتی منطقه نشانگر وابستگی و نمایندگی آنها از سوی قدرت سیاسی و فقدان مکانیسم‌های رسمی برای اعمال نظارت و کنترل رسمی از سوی مراجع قدرت اجتماعی و اقتصادی است.

**ت) نفوذپذیری فرایند تصمیم‌گیری و امور اجرایی در سازمان‌های رسمی مدیریت مجموعه‌های شهری از سوی مراجع غیررسمی قدرت اجتماعی و اقتصادی.** فقدان مجراها و سازوکارهای رسمی اعمال قدرت و نظارت به وسیله نهادهای بخش مردمی و خصوصی، به اعمال قدرت و رخنه آنها از راه مجاری و روش‌های غیررسمی اما مؤثر انجامیده است. این شرایط به آشفتگی، ابهام و انحراف در سیاست‌ها و روش‌های

مدیریت مجموعه‌های شهری بیشتر دامن زده است.

**ث) دوگانگی در شکل رسمی مدیریت مجموعه‌های شهری و عملکرد واقعی و عینی آن.** اگرچه فرم رسمی و الگوی ظاهری مدیریت این مناطق - و یا به عبارت بهتر، سازمان‌های مدیریتی آن - برگرفته از الگوی حکومت شهری است، اما ناتوانی و نفوذپذیری این سازمان‌ها باعث ضعف عملکرد آنها در تحقق اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های رسمی و حکومتی به نفع خواسته‌های دیگر نیروها شده است.

**ج) دور بودن ساختار موجود از هر دو الگوی حکومت شهری و حکمروایی شهری،** به رغم ناهمگنی فرایند و محتوای ساختار موجود با الگوی حکومت شهری، فاصله این ساختار با الگوی حکمروایی شهری هم به لحاظ رویه و هم به لحاظ درونمایه بسیار بیشتر و عمیق‌تر است. در واقع امکان نفوذ و تأثیر نهادها و سازمان‌های غیردولتی در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات بخش رسمی، نه در نتیجه پذیرش آگاهانه آن در یک چارچوب منسجم فکری و عملی، بلکه در نتیجه تشنج و تفرق عملکردی - فضایی و روندهای اجباری محقق شده است.

**چ) فقدان پشتوانه و بینش نظری همبسته در سازماندهی مدیریت مناطق کلانشهری.** این نقص اساسی و خلأ راهبردها و سیاست‌های کاربردی و به هم پیوسته برآمده از آن باعث شده است تا ساختار قدرت و نیروهای غیرمتشکل، هدایت نشده و پراکنده در پاسخ به این سؤال محوری "چه کسی بر شهرها حکومت می‌کند؟"، جایگاه و عملکرد بسیار عمده و تعیین‌کننده‌ای در مجموعه‌های شهری پیدا کنند.

**ح) تشنج و تفرق ساختار فضایی مجموعه‌های شهری به پیروی از نهادها و سازمان‌های متفرق و منبعث از الگوی حکومت شهری.** واگرایی در ساختار و سازمان فضایی مجموعه‌های شهری را می‌توان نتیجه غلبه رسمی نهادهای قدرت‌مدار و عدم حمایت و ناهم‌سویی نهادهای غیررسمی با سیاست‌ها و برنامه‌های آنها دانست. تقابل و ناهم‌سویی مذکور، زمینه ساز واگرایی عناصر اصلی ساخت‌وساز - بخش خصوصی و مردمی - و در نتیجه تشنج و تفرق در ساختار فضایی - کالبدی منطقه کلانشهری تهران شده است.

از یک سو نوعی نگرش و طرز تلقی ضد شهری به رواج تعابیر منفی از آنها منجر شده است این گونه شهرها، آنها را یکسره عامل عدم تعادل‌های اقتصادی، اجتماعی و فضایی می‌انگارد. از سوی دیگر، نوعی نگرش مبتنی بر شیفتگی در حوزه‌های فرهنگی و بوروکراتیک مدرنیستی آنها را ماوای قدرت، ثروت و پیشرفت تلقی می‌کند

## ۳- جایگاه مجموعه‌های شهری در نظام مدیریت ملی، منطقه‌ای و شهری در ایران

مجموعه‌های شهری به مثابه نوعی پدیده فضایی جدید و متمایز در سازمان فضایی شناخته می‌شوند؛ لذا بحث

در خصوص مدیریت آنها نیز در عرصه کلی نظام و مؤلفه‌های مدیریت فضایی (شهری، منطقه‌ای و ملی) به عنوان سیستم فراگیر نظام مدیریت مجموعه شهری، نقطه آغازین شناخت و تحلیل آن به شمار می‌آید. در پی این شناخت است که می‌توان تصویری صحیح از جایگاه مدیریت مجموعه شهری در نظام مدیریت فضایی به دست آورد و به تبیین نقاط قوت و ضعف آن پرداخت.

از سوی دیگر، سنت دیرین و عمیق تفوق مدیریت بخشی و عمودی بر مدیریت فضایی و افقی در ایران، موجب نقایص ساختاری و عملکردی بنیادین در الگو و شیوه‌های مدیریت فضایی شده است. چنین نقایصی با حرکت از سطح ملی به سطوح منطقه‌ای و محلی گسترده‌تر و عمیق‌تر می‌شوند. تحت این شرایط، بررسی و تحلیل نظام مدیریت فضایی، فارغ از مفاهیمی از قبیل تمرکزگرایی و بخش‌گرایی بر کلیت نظام اداری و اجرایی کشور عملاً غیرممکن است. بنابراین ابتدا جایگاه و نسبت مجموعه شهری در ساختار کلان حکومت و دولت (نظام عملکردی) و سپس در نظام تقسیمات کشوری (نظام جغرافیایی) مورد بررسی قرار می‌گیرد. نتیجه این قسمت از مطالعات، تعیین نقاط تلاقی و تقاطع برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه‌های شهری با نظام موجود مدیریت سرزمین است.

#### ۱-۳. جایگاه مجموعه شهری در ساختار کلان حکومت و دولت

چنین نیست که "مجموعه شهری"، سطح یا واحدی اداری - اجرایی در ساختار فعلی دولت به شمار آید؛ و بر همین اساس هیچ‌گونه مابه‌ازا و یا انعکاسی در طراحی و تنظیم نظام عملکردی حکومت و دولت نیز نداشته است. به عبارت دیگر، در نظام کنونی مجموعه شهری به عنوان یک "تأسیس حقوقی" دارای هویت واحد و یکپارچه تشخیص داده نشده است و لذا ساختار، نهادها و روابط بین سازمانی لازم برای مدیریت یکپارچه و منسجم آن نیز فاقد دلیل و توجیه وجودی است.

این نقص ساختاری و ریشه‌ای موجب شده است تا روال موجود اداره این پدیده در موضع انفعال نسبت به قوانین، ساختارهای اداری - اجرایی، نهادها و روابط سازمانی موجود قرار گیرد و از امکان تعامل و تأثیرگذاری جدی آن به شدت کاسته شود. نتیجه این نقص و انفعال ناشی از آن، تشتت و تفرق و جزءنگری گسترده در اداره امور مجموعه‌ها بوده است. انفعال و نقایص مذکور را می‌توان در بررسی‌های زیر مشاهده کرد:

#### الف - رابطه و جایگاه مجموعه شهری در قوه مقننه

نمایندگان مجلس شورای اسلامی در اغلب موارد نماینده یا نمایندگان مردم ساکن در محدوده یک شهرستان - و در برخی موارد نیز چند شهرستان هم جوار - به شمار می‌آیند. به این ترتیب با توجه به اینکه محدوده‌های شهرستانی بیشتر به سطح محلی نزدیک اند، می‌توان گفت نمایندگان مجلس بیشتر منافع و خواسته‌های سطح محلی و یا خرد منطقه‌ای را نمایندگی می‌کنند و برای حل مشکلات و کسب امتیازات محلی قدرت خود را به کار می‌گیرند.

تحت این شرایط، تمایلات و اقدامات منطقه‌گرایانه به عنوان گرایش و نیاز پایه در مدیریت مجموعه شهری، عملاً در اولویت‌های ثانویه و فرعی علائق نمایندگان قرار می‌گیرد و اهمیت و ضرورت شایسته را نمی‌یابد. نتیجه این روند آن است که مجموعه شهری به عنوان منطقه‌ای یکپارچه با نیازهای مشترک و هم‌بسته مد نظر قرار نمی‌گیرد و قانونگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های مربوط به آن تابع گرایش‌های چندگانه متفرق و حتی گاهی متناقض مبتنی بر هویت‌های محلی - و نه منطقه‌ای - می‌شود.

تمرکزگرایی قدرت و رهاشدگی نظام مدیریت شهری و منطقه‌ای، باعث گردیده است تا این نظام به ضعیف‌ترین و آسیب‌پذیرترین حلقه در حوزه قدرت سیاسی تبدیل شود.

نمونه کامل از این گرایش‌های محلی و ضد مجموعه شهری در فرایند قانونگذاری را می‌توان در محتوای قانون الحاق یک بند و سه تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی پی گرفت.

برخی از نهادها و گرایش‌های منطقه‌گرایانه برای نهادسازی و قانونگذاری در مجلس، مانند مجمع نمایندگان استان‌ها و یا طرح استانی شدن انتخاب نمایندگان نیز بیشتر در چارچوب استان مطرح می‌گردند و فاقد ملاحظات مربوط به مجموعه‌های شهری اند.



### ب- رابطه و جایگاه مجموعه شهری در قوه قضاییه

در شرایط فقدان رسمیت حقوقی و قوانین بستر ساز و حمایت کننده مجموعه شهری در نظام حقوقی و قانونگذاری کشور، طبیعی است که این پدیده و نیازهای آن انعکاس چندانی در ساختار و عملکرد قوه قضاییه به عنوان مجری و ناظر بر حسن اجرای قوانین هم نداشته باشد. در واقع ساختار و سلسله مراتب تشکیلاتی قوه قضاییه متناسب با نظام تقسیمات کشوری است و ارتباط مستقیم و مستقلی با "محدوده مجموعه شهری" ندارد.

### ریشه مسائل موجود در مجموعه های شهری ایران را عمدتاً باید در کاستی های مدیریتی جست و جو کرد، و نه عوامل ساختاری کلان

#### پ- رابطه و جایگاه مجموعه شهری در نهادهای مسئول امور اقتصادی و تولید

عوامل، انگیزه ها و مکانیسم های اقتصادی جزء اصلی ترین علل وجودی و تکاملی مجموعه های شهری قلمداد شده اند. بنابراین فرایند تنظیم و هدایت این عوامل و مکانیسم ها از یک سو، و چارچوب نهادی [۶] موجود برای این امر و اقدامات نهادی لازم برای آن از سوی دیگر، می تواند نقش مؤثری در توسعه هدفمند و پایدار مجموعه های شهری داشته باشد. هدف فرایند و چارچوب مذکور عبارت است از: تثبیت یا جذب فعالیت های ضروری در محدوده مجموعه شهری و پالایش و جابه جایی فعالیت های غیر لازم از آن- و یا بخش هایی از آن- در چارچوب توسعه پایدار محلی، منطقه ای و مجموعه شهری.

بدین ترتیب تلفیق و سازگاری دو نظام برنامه ریزی اقتصادی و برنامه ریزی فضایی و به تبع آن مدیریت های مربوط را می توان به عنوان پیش شرط های تحقق هدف مذکور در نظر گرفت. فقدان این پیش شرط ها به ویژه در محدوده مجموعه های شهری در ایران آشکار است.

تنوع، تعدد و تراکم جاذبه های اقتصادی در محدوده مجموعه های شهری از یک سو، و نقایص و تداخل های گسترده تر و متراکم تر قانونی و اداری و نهادی در این محدوده ها از سوی دیگر، موجب محسوس و مشهودتر شدن هر چه بیشتر تعارض های فضایی- اقتصادی در مجموعه های شهری شده است.

آثار و پیامدهای این تعارض ها را می توان در تصمیمات و اقدامات هیئت دولت، شورای اقتصاد، وزارت صنایع، وزارت بازرگانی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت اقتصاد و دارایی، شرکت شهرک های صنعتی و مانند اینها پیگیری کرد. عملکرد بخش گرایانه اکثر نهادهای مذکور در قالب واحدهای مستقل تقسیمات کشوری موجود در مجموعه شهری و فقدان نظام مدیریتی یکپارچه، زمینه ساز تفرق و واگرایی هرچه بیشتر در محدوده مجموعه های شهری شده است.

#### ت- رابطه و جایگاه مجموعه شهری در نهادهای مسئول زیرساخت ها و خدمات عمومی

نیاز اجتماعی و ضرورت اقتصادی برای ایجاد و استفاده مشترک از تأسیسات زیربنایی و خدمات عمومی در نتیجه تراکم فضایی جمعیت و فعالیت، از پیامدهای مهم شکل گیری و تکامل مجموعه شهری و از ضرورت های اساسی مدیریت یکپارچه این مجموعه هاست.

در این عرصه نیز تنگناها و نواقص مذکور در بخش های قبلی موجود بوده و حاکمیت نظام بخشی در چارچوب نظام تقسیمات کشوری، تقریباً امکان هیچ گونه عملیات مشترک و منطقه گرایانه را در حوزه زیرساخت ها و خدمات عمومی در سطح مجموعه شهری باقی نگذاشته است.

سازمان تربیت بدنی، وزارتخانه های نیرو، پست و تلگراف و تلفن، آموزش و پرورش، علوم و تحقیقات و فناوری، فرهنگ و ارشاد اسلامی، بازرگانی، درمان و آموزش پزشکی، میراث فرهنگی، نیروی انتظامی و نظایر اینها از جمله واحدهای ذی ربط در این عرصه به شمار می آیند.

#### ث- رابطه و جایگاه مجموعه شهری در نهادهای مسئول امور فضایی- کالبدی

روند تدریجی و فزاینده انسجام و یکپارچگی فضایی [۷] را که در بعضی موارد و یا مواضع جغرافیایی خاص حتی به ادغام کالبدی نیز منجر می شود، می توان روند انعکاس و مادیت یافتن فرایندهای شکل گیری و تکامل مناطق

کلانشهری و مجموعه‌های شهری دانست. توجه به این اصل، اتخاذ رویکردهای ذهنی و عینی (عملیاتی) کل نگر، یکپارچه و سلسله مراتبی را در برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی - کالبدی مجموعه‌های شهری و سطوح عناصر درونی آنها الزامی و ایجاب می‌کند. این رویکردها می‌بایست تداوم کارایی و اثربخشی فرایندهای محتوایی را تضمین کنند و مخاطرات و مشکلات ناشی از ماهیت و یا نوع روابط بین آنها را به حداقل برسانند. اما اتخاذ و اعمال رویکردهای مذکور و راهبردها و ساختارهای منتج از آنها در گرو یک شرط اساسی است و آن شرط عبارت است از پذیرش و به رسمیت شناختن اصل پدیده مجموعه شهری و یکپارچگی درونی آن به وسیله نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی.

اما در زمان حاضر می‌توان گفت که "تشتت و تفرق مدیریتی" مهم‌ترین خصیصه فضایی - کالبدی حاکم بر مجموعه‌های شهری ایران به شمار می‌آید. این تفرق و تشتت به گونه‌ای است که هر یک از عناصر و پهنه‌های کالبدی تشکیل دهنده محدوده‌های مجموعه شهری تابع برنامه‌ها، طرح‌ها، نهادهای مدیریتی و مدیران مجزا و مستقل اند و هماهنگی بین آنها، چه به لحاظ قانونی و اجرایی و چه به لحاظ ضمانت اجرایی، در حداقل ممکن قرار دارد.

### ۲-۳. جایگاه و نسبت مجموعه شهری در نظام تقسیمات

#### مردم و شهروندان ساکن و شاغل در

#### کشوری

با مرور تقسیمات کشوری و نظام مدیریتی سرزمین، و با اذعان به شکل‌گیری و وجود هویتی کالبدی، عملکردی و قانونی به نام مجموعه شهری و نیز افزایش و گسترش آنها، خلاء وجودی و ضرورت ایجاد و به رسمیت شناسی نظام و ساختار مدیریتی خاص این گونه مناطق کاملاً ملموس و روشن می‌شود. مجموعه‌های شهری که ضرورت و لزوم برنامه‌ریزی یکپارچه برای آنها با تهیه طرح‌های مجموعه شهری به تحقق پیوسته است، اکنون با خلأ جدی در وجود ساختارها و عناصر منطقه‌ای و کلانشهری مدیریت و نیز تفرق سیاسی و اداری و عدم پوشش کامل مدیریتی روبه‌رو هستند.

مجموعه‌های شهری هویت‌های اقتصادی اجتماعی، عملکردی و کالبدی ویژه‌ای هستند که با هیچ کدام از انواع دیگر سکونتگاه‌ها نمی‌توان مقایسه کرد. در اینجا، بدون توجه به ابعاد متعدد دیگر این تمایز، و با توجه به موضوع مورد نظر، بعد قلمروهای حکومتی و تقسیمات کشوری موجود در این مجموعه‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد.

مجموعه‌های شهری نظام‌هایی فضایی اند که در محدوده‌ای فراتر از گستره یک یا چند شهرستان گسترش می‌یابند و گاهی اوقات با قلمرو حکومتی استان (مانند استان تهران که با مجموعه شهری تهران تطابق دارد) برابرند. به این ترتیب چنین پدیده‌های جدید سکوتی که مرکز و کانون رشد اقتصادی و مکان استقرار بیشترین جمعیت و بروز جدیدترین پدیده‌های اقتصادی - اجتماعی و مراکز سیاسی کشور محسوب می‌شوند، به دیدگاه جدیدی برای برنامه‌ریزی و مدیریت نیازمندند که با شیوه‌ها و رویکردهای گذشته امکان تأمین نیازها و هدایت آنها وجود ندارد.

تفرق مدیریتی این مجموعه‌ها بزرگ‌ترین چالش فراروی آنهاست. این چالش نتیجه گسترش فضایی این پدیده فراتر از محدوده و گستره چند قلمرو حکومتی متمایز از یکدیگر است. برای مثال، مجموعه شهری تهران متشکل از ۱۲ شهرستان، ۲۷ بخش، ۷۱ دهستان و ۳۸ نقطه شهری است (سالنامه آماری کشور، ۱۳۷۸). این ارقام به احتساب نهادها و ادارات فعال در سطح هر بخش به معنای حضور و مداخله مدیریتی حداقل ۴۰۰ نهاد رسمی در اداره امور این سیستم واحد فضایی عملکردی است. همچنین محدوده مجموعه شهری اصفهان، متشکل از ۷ شهرستان، ۱۲ بخش، ۳۳ دهستان و ۳۶ نقطه شهری و ۷۰۰ روستاست (طرح توسعه و عمران ناحیه اصفهان، ۱۳۸۱).

آمار و ارقام مذکور به خوبی مبین عمق تفرق، ناهماهنگی و پیچیدگی‌های فوق العاده و در عین حال غیر ضروری و مختل کننده مدیریت مجموعه‌های شهری کشور است. اما توجه به دو عامل دیگر تشدید کننده این

## الگوی شماتیک وضعیت فعلی مدیریت فضایی مجموعه شهری تهران



تفرق می‌تواند به درک ملموس‌تر ابعاد ناهماهنگی‌ها و ناکارایی وضع موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور کمک کند. این دو عامل عبارت‌اند از:

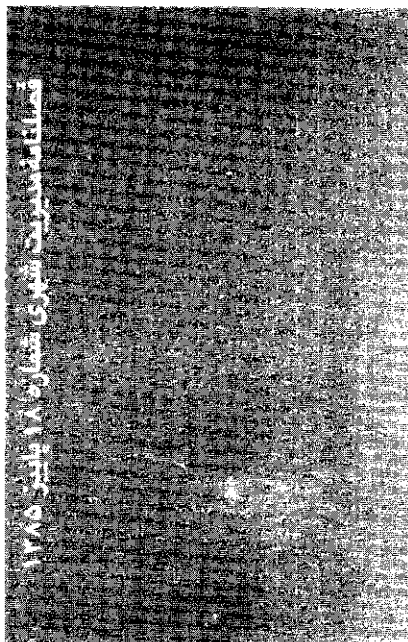
- ۱- حضور توأم نهادهای انتصابی و انتخابی در عرصه‌های مذکور در شرایط فقدان تعاریف روشن از روابط و تعامل فی‌مابین، حیطة‌ها و ابعاد موضوعی و نیز جغرافیایی وظایف محول شده.
- ۲- حضور متراکم، متعدد و قدرتمند عناصر و بنگاه‌های غیردولتی، نیمه دولتی و خصوصی در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حتی مدیریتی مجموعه‌های شهری کشور.

**۴. بررسی و تحلیل تشکیلات و روابط بین‌سازمانی عناصر و نهادهای مؤثر بر مدیریت مجموعه‌های شهری**  
شناسایی عناصر و نهادهای مؤثر در اداره مجموعه‌های شهری کشور، به خوبی مبین پیچیدگی کمی (تعدد عناصر)، کیفی (تعدد وظایف و روابط) و فضایی (لایه‌های جغرافیایی مدیریت) نظام‌های موجود و مطلوب مدیریت مجموعه‌های شهری است.

پیچیدگی مذکور خود القاکننده اهمیت و ضرورت بهره‌مند شدن این سیستم از مجموعه روابط بین‌سازمانی اندیشیده شده، هدفمند، کارآمد و مؤثر برای ارتقای کیفیت مدیریت سازمانی مجموعه شهری است. از دیدگاه مدیریت سازمانی، روابط و تشکیلات سازمانی به دو بخش تقسیم می‌شوند: اول، روابط و تشکیلات درون سازمانی؛ و دوم، روابط بین‌سازمانی. به هر میزان که یک سازمان پیچیدگی کمی و کیفی بیشتری داشته باشد، نقش و اهمیت و ضرورت روابط بین‌سازمانی در نظام‌های مدیریت امور عمومی، به عنوان پیچیده‌ترین سازمان‌ها، ضرورت افزون‌تری می‌یابد. هدف این قسمت بررسی روابط مذکور، در نظام مدیریت مجموعه‌های شهری است.

این در حالی است که فقدان - و یا دست کم ضعف شدید - روابط هماهنگی‌های بین‌سازمانی و غلبه تعارض بر همکاری‌های بین‌سازمانی، به عنوان نقصی ساختاری و ریشه‌دار در نظام اداری - اجرایی کشور، شناسایی شده است و پژوهشگران، مدیران و حتی شهروندان در مورد این نقص و پیامدهای منفی و ملموس آن اتفاق نظر دارند. نظام مدیریت شهری، از بارزترین تجلیات ناهماهنگی‌ها و تعارض‌های بین‌سازمانی مذکور است، به گونه‌ای که به رغم طراحی و استقرار عملی بسیاری از نهادهای ضروری برای اداره امور عرصه‌های مختلف حیات شهر، به دلیل عدم طراحی و استقرار نظام روابط و هماهنگی بین‌سازمانی، نهادهای مذکور فاقد کارایی لازم‌اند و حتی در برخی موارد اقدامات و تصمیم‌گیری‌های آنها مغایر با یکدیگر - و مهم‌تر از آن، مغایر با الزامات حیات شهری - تلقی می‌شود. در واقع به‌رغم حضور و فعالیت سازمان‌ها و نهادهای مختلف، فقدان روابط و مکانیسم‌های هماهنگ‌کننده باعث اختلال در مدیریت شهری شده و حتی اصل وجود نظام مدیریت شهری را با تردیدهایی مواجه ساخته است [۸].

قطعاً تداوم نقص ساختاری مذکور در نظام مدیریت مجموعه شهری - که پیچیدگی بسیار بالاتری نسبت به



مدیریت شهری دارد - ابعاد و پیامدهای بسیار گسترده‌تر و عمیق‌تری را در پی خواهد داشت. چنین ابعاد و پیامدهایی در شرایط فقدان نظام رسمی مدیریت مجموعه شهری کاملاً قابل انتظار است.

#### ۴-۱. تعیین عناصر اصلی و دارای موقعیت ارتباطی

نهادهای و سازمان‌هایی که با استناد به شرح وظایف و اختیارات شان در برقراری روابط بین سازمانی در سطح مدیریت مجموعه‌های شهری، عنصر اصلی و محوری محسوب می‌شوند، اینها هستند:

#### الف) سطح ملی

- مجلس شورای اسلامی: سیاستگذاری و قانونگذاری
- هیئت دولت: سیاستگذاری و هماهنگی
- شورای عالی شهرسازی و معماری: سیاستگذاری برنامه‌ریزی فضایی
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: سیاستگذاری و هماهنگی فضایی و بودجه‌ریزی
- وزارت مسکن و شهرسازی: سیاستگذاری و هماهنگی فضایی - کالبدی
- وزارت کشور: سیاستگذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی

#### ب) سطح منطقه‌ای (استان و شهرستان)

- استانداری: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان: سیاستگذاری، برنامه‌ریزی فضایی - اقتصادی، تخصیص بودجه
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان: سیاستگذاری، برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه‌ریزی
- سازمان مسکن و شهرسازی: برنامه‌ریزی فضایی - کالبدی
- سازمان جهاد کشاورزی: برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت فضایی
- فرمانداری‌ها: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- شورای اسلامی شهرستان: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی

#### پ) سطح محلی

- شوراهای اسلامی شهر و روستا: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- شهرداری‌ها: مدیریت فضایی - کالبدی و اجرایی

#### ۴-۲. تبیین و تحلیل روابط بین سازمانی بر حسب عملکردهای اصلی

عملکردهای اصلی نهادهای مدیریت مجموعه شهری شامل این چهار حوزه است:

- سیاستگذاری، هماهنگی و نظارت
  - برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی - اجتماعی
  - برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی - کالبدی
  - امور اجرایی و عملیاتی
- هر یک از نهادها و سازمان‌ها در چارچوب انجام وظایف خود در هر یک از عرصه‌های پیش گفته، ناگزیر به برقراری برخی از روابط بین سازمانی با تعدادی از دیگر نهادهای ذی‌ربط است.
- نکات اصلی بر گرفته از بررسی روابط مذکور اینها هستند:
- مهم‌ترین جایگاه و موقعیت ارتباطی در هر سه حوزه اصلی مدیریت (سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی - اجتماعی، و بالاخره برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی) به ترتیب در اختیار استانداری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان است.
  - فرایند تراکم‌زدایی و تفویض اختیارات سطح ملی با نوعی فرایند تمرکزگرایی منطقه‌ای همراه و توأم شده است. افزایش اختیارات استانداران و تمرکز کلیه امور تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در چارچوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و زیر نظر استانداری، شواهد و اقدامات عملی این تمرکزگرایی جدید است.

● به رغم تمرکزگرایی مذکور و قصد نزدیک سازی و هماهنگی حوزه برنامه ریزی و مدیریت اقتصادی - اجتماعی با حوزه برنامه ریزی و مدیریت فضایی - کالبدی، به نظر می رسد که تعارض ها و تناقض های این دو حوزه تا حد زیادی همچنان برقرار است. ساختار کمیسیون شورای برنامه ریزی و توسعه استان و حاکمیت نگرش بخشی در تقسیم بندی این کمیسیون ها را می توان علت اصلی این تداوم دانست.

● چگونگی مکانیسم های اجرایی و الزام آور برای هماهنگی های بین سازمانی و تبعیت عملی دستگاه های اجرایی و عملیاتی از نهادهای اصلی برنامه ریزی و مدیریت منطقه ای در چارچوب روابط مذکور همچنان مبهم است. استقلال تصمیم گیری های اداری و مالی بیشتر دستگاه های اجرایی از جمله ریشه های ابهام مذکور و عدم پاسخگویی به نهادهای نظارتی است.

● در معدود روابط بین سازمانی موجود، روابط عمودی و امرانه همچنان بر روابط افقی و همکاریانه غلبه دارند.

● فقدان و یا ضعف جایگاه ذاتی و ارتباطی نهادهای نمایندگی شهروندی و نیز نهادهای انتفاعی و غیرانتفاعی بخش های مردمی، حرفه ای، تخصصی و خصوصی در چارچوب مذکور کاملاً محسوس و مشهود است. این خلاء از یک سو به مفهوم خلاء مکانیسم های رسمی ابراز مطالبات و خواسته های شهروندان و بخش های غیردولتی است و از سوی دیگر منجر به شکل گیری و تقویت روابط غیررسمی و کانال های اعمال نفوذ غیر شفاف بر نهادهای دولتی و حکومتی می شود. ابهام در عادلانه بودن تصمیم گیری ها و اقدامات، عدم پاسخگویی شفاف به بخش های مردمی، حذف حضور و مشارکت شهروندان و نهادهای غیردولتی و به طور خلاصه فاصله گیری هر چه بیشتر از الگوهای حکمروایی شهری خوب از تبعات این خلاء به شمار می آید.

#### ۳-۴. تبیین و تحلیل روابط بین سازمانی بر حسب سطح تقسیمات کشوری

در بخش های قبلی، جایگاه و نسبت مجموعه های شهری در نظام تقسیمات کشوری مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت. مروری بر بررسی های مذکور از دیدگاه روابط بین سازمانی مبین ویژگی ها و نکات تحلیلی زیر است:

● واگرایی و تفرق حاکم بر ساختار اداری - اجرایی هر یک از عناصر تقسیمات کشوری با ساختار واگرا و متفرق تقسیمات کشوری در محدوده مجموعه های شهری توأم و ترکیب شده و منجر به تشدید تصاعدی تعارضات نظام مدیریتی این مجموعه ها گشته است. در واقع در وضعیت فعلی هر یک از عناصر و سطوح تقسیمات کشوری با حداقل روابط افقی و هماهنگی های بین سازمانی اداره می شوند و هر یک از عناصر مذکور، موقعیت و وظایف و عملکرد خود را در چارچوب روابط بین سازمانی عمودی تعیین و تعریف می کنند (مدیریت شهری نمونه مجسم این وضعیت است). مجموعه های شهری به عنوان نظام فضایی - عملکردی منسجم و یکپارچه، متشکل از تعداد زیادی از عناصر و سطوح تقسیمات کشوری اند و به تبع این امر مشتمل بر تعداد بسیار بیشتری از نهادها و سازمان های مرتبط نیز هستند. به این ترتیب تفرق عملکردی با تفرق فضایی ترکیب می شود و ناهماهنگی های افقی در روابط بین سازمانی، تعارض و حتی تناقض های عملکردی حقیقی و گسترده ای را در سطح نظام یکپارچه مذکور ایجاد می کند.

● ساختار و روابط بین سازمانی عمودی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری با ضرورت و نیاز ذاتی مدیریت مجموعه شهری به ساختار و روابط بین سازمانی افقی، تعارض دارد. نظام تقسیمات کشوری موجود، در واقع نظامی سلسله مراتبی است که در چارچوب آن هماهنگی های بین سازمانی می بایست از طریق سطوح بالاتر انجام گیرد. چنین چیزی حتی اگر در شرایط معمول بتواند کارآمد باشد، در شرایطی که اختلالات شدید عملکردی و فضایی و کالبدی بر مجموعه های شهری حاکم اند، مسلماً ناکارآمد خواهد بود.

● جایگزینی و ترجیح میل به رقابت و جدایی گزینی فضایی و عملکردی به جای میل به تشریک مساعی و همکاری مشترک مبتنی بر هم افزایی [۹] در نظام فعلی تقسیمات کشوری در سطح مجموعه های شهری، در شرایط فعلی هر یک از سازمان ها و همچنین هر یک از عناصر تقسیمات کشوری، در نوعی روند رقابتی منفی سعی در جلب و جذب هر چه بیشتر منابع و تسهیلات توسعه ای و مطلوب (دولتی، عمومی، مردمی و خصوصی) و فرافکنی مشکلات و عناصر نامطلوب به خارج از حیطه فضایی تحت مدیریت خود دارند. نمونه ها و شواهد متعدد این گرایش، و خسارت های گسترده ناشی از آن را می توان در رقابت بین شهرداری ها با یکدیگر و به ویژه در عرصه حریم های شهری مثال زد.



۵. بررسی قوانین و مقررات مربوط به مدیریت مجموعه‌های شهری، و مؤثر بر آنها، در کشور

از جمله ضروری‌ترین و مؤثرترین ابزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، می‌توان به قوانین و مقررات متناسب و کارآمد اشاره کرد. در واقع هرگونه مداخله و اقدام رسمی در سطح شهر و مناطق شهری نیازمند دارا بودن پشتوانه‌ها و مستندات حقوقی و قانونی است. در این چارچوب است که از نظام حقوق شهری و قوانین و مقررات تشکیل دهنده آن انتظار می‌رود تا در فرایند تبدیل اندیشه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به اقدامات عملی در محیطی واقعی و زنده، بتوانند این عملکردهای سه گانه را ایفا کند: بسترسازی، تسهیل‌کنندگی، و حمایت‌گری. مجموعه‌های شهری به عنوان نظام‌ها و پدیده‌های جدید و متفاوت از اشکال رایج اسکان در شهر و روستا، نیازمند دارا بودن نظام‌ها و مواد قانونی متناسب با شرایط و ویژگی‌های خود هستند. در واقع برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه‌های شهری صرفاً با اتکا بر قوانین حاکم بر شهر و روستا ممکن نیست؛ و حتی اگر هم عملاً ممکن باشد، کارآمد و مؤثر نخواهد بود.

اصولاً حقوق شهری در ایران، نسبت به

سایر رشته‌ها و حوزه‌های حقوق عمومی، کمتر مورد توجه قرار گرفته، و در نتیجه دچار نقایص و ضعف‌های ساختاری و محتوایی شدید است [۱۰]. به تیح همین ضعف عمومی، تحول و انطباق با تحولات شهروندی، شهرنشینی و شهرسازی جدید و ضرورت‌های حقوقی و قانونی هدایت و کنترل این تحولات از جمله مهم‌ترین این کاستی‌ها در حقوق شهری ایران به شمار می‌آید.

قوانین و مقررات شهری عمدتاً محدود عمل معینی دارند. بر این اساس و به ویژه در تشخیص قوانین مرتبط با مجموعه‌های شهری (به عنوان محدوده‌های پیچیده و مرکب از حیطه‌های فضایی - کالبدی متنوع و مختلف) لازم است این ویژگی در نظر گرفته شود و ملاک عمل قرار گیرد.

نگاه منطقه کلانشهری یا مجموعه شهری و ضرورت‌ها و الزامات قانونی برای برنامه‌ریزی و مدیریت این پدیده جدید، نگاه و ملاحظه‌ای کاملاً مغفول و گاه حتی مورد تعارض و ستیز در نظام قانونگذاری کشور بوده است. اگرچه قوانین موجود حتی در زمینه برنامه‌ریزی و نظارت کالبدی بر مجموعه شهری نیز بسیار ناقص اند، اما ابعاد مدیریتی مجموعه شهری در قوانین موجود به طور مطلق مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. تنها مستندات قانونی موجود در این خصوص، قانون تعریف محدوده و حریم‌های شهری، مصوبه سال ۱۳۷۴ هیئت دولت است. اما مرور این مصوبات و دیگر قوانین مرتبط با موضوع، حاکی از این حقیقت است که سازوکارهای مدیریت مجموعه شهری در هیچ گونه متن قانونی انعکاس روشنی نیافته است. تنها سازوکار پیشنهادی قانونی برای مدیریت مجموعه شهری را شاید بتوان از ماده ۲ مصوبه مذکور هیئت دولت استخراج کرد. مطابق این ماده، هر مجموعه شهری باید به محدوده‌های کوچک تری متشکل از حریم‌های شهرداری‌های داخل مجموعه تقسیم شود تا حتی الامکان هیچ نقطه‌ای خارج از حوزه نظارت و حریم شهرداری‌های داخل مجموعه واقع نگردد.

پیشنهاد مذکور برای پوشش مدیریتی این سطح چه بسا بتواند تاحدودی با استراتژی الحاق [۱۱] تا حدودی مطابقت داشته باشد؛ اما گذشته از موقعیت پوشش عملکردی و مدیریتی کل مجموعه شهری از این طریق، از این نکته نباید غافل شد که پیشنهاد مورد بحث کمک چندانی به یکپارچگی و کاستن از تفرق در نظام تصمیم‌گیری سطح مجموعه نخواهد کرد. تنها تأثیر این پیشنهاد، الحاق محدوده‌های بیشتر به حوزه تحت کنترل شهرداری است و این در حالی است که هیچ ابزاری برای ایجاد یکپارچگی بین این شهرداری‌ها و دیگر نهادهای حکومتی بخش فعال در سطح مجموعه شهری در امر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و اجرا تدارک دیده نمی‌شود.

به این ترتیب، عملاً هیچ نوع یکپارچه‌نگری درباره قوانین و رویه‌های عمل در سطح مجموعه‌های شهری، که در زمان حاضر به محدوده‌های رسمی سه گانه تقسیم شده است - یعنی محدوده قانونی شهرها، حریم استحفاظی و خارج از آن - وجود ندارد. محدوده‌های حریم و خارج از حریم که در توسعه مجموعه شهری بیشترین مداخله و تغییرات در آن صورت می‌گیرد، در برگیرنده کمترین مراجع و متون مرتبط قانونی درباره نحوه عمل و مدیریت در آنهاست. از این رو، اولین ضرورت برای شکل‌گیری و استقرار سازوکارهای مشخص برای نوعی منطقه‌گرایی در این سطح، تدوین مجموعه قوانین مرتبط با موضوع و سطح جدید با در نظر گرفتن رویکردی نو و جامع است. در این سطح مجموعه قوانین باید نهادهای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و سازمان‌های اجرایی را از هم تفکیک کرد و مشخص ساخت، و تحت مدیریت واحدی درآورد.

چنین مجموعه‌ای از قوانین باید علاوه بر ایفای عملکردهای سه گانه پیش گفته - یعنی نقش بستر سازی، ابزاری و دریافت حمایت فراگیر از همه عناصر مؤثر - دارای ویژگی‌های دیگری نیز باشد، تا از گسسته کاری و قانونگذاری‌های پراکنده و متشتت - و گاه متناقض - که در قوانین و موضوعات موجود می‌توان مشاهده کرد، جلوگیری به عمل آید. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از:

- ۱- در پیش گرفتن رویکرد قانونی جامع و مستقل به موضوع برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه‌های شهری؛
- ۲- ایجاد نوعی نظام تقسیم کار قانونی و مشخص بین نهادهای مختلف مؤثر بر مجموعه شهری؛
- ۳- ایجاد پوشش فضایی کامل و قانونی در تمام ابعاد موضوعی؛
- ۴- تسهیل فرایند اجرای برنامه‌های مجموعه شهری از طریق؛

الف. تعبیه روش‌ها و سازوکارهای قانونی مشخص برای حل مناقشات قانونی بین نهادهای حکومتی مختلف و نیز موارد حقوقی بین مردم و آنها.

ب. تعبیه روش‌ها و مکانیسم‌های قانونی مشخص و کافی برای تأمین مالی فرایند برنامه‌ریزی و ارتقای زندگی‌پذیری و رشد اقتصادی مجموعه شهری.

- ۵- ابهام‌زدایی و ایجاد شفافیت در سازوکارهای نظارت و کنترل بر فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری؛
- ۶- حمایت مؤثر و عادلانه از کلیه عناصر تأثیرپذیر و تأثیرگذار بر مجموعه شهری؛ و
- ۷- توجه به کلیه وظایف و اختیارات و امکانات قانونی گسترده نهادهای حکومتی فعال در مدیریت سطح مجموعه شهری.

### ۶- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مجموعه مباحث ارائه شده نشان دهنده آن است که اساسی‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین تنگنا و تهدید موجود برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، عبارت است از: " فقدان نگرش متروپولیتن به برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی - کالبدی مجموعه‌های شهری در تمام عرصه‌های ذهنی، عینی و نهادی ذی ربط ".

این نقص و خلأ عمده ریشه در مسائل و موضوعات دیگری دارد که مهم‌ترین شان اینها هستند:

۱- ضعف و نارسایی موجود در محافل و مراجع علمی - پژوهشی؛ برای شناخت و تحلیل نظری فرایند تبدیل شهرهای بزرگ (کلانشهرها) به مناطق کلانشهری (مجموعه‌های شهری) و پذیرش ویژگی‌ها و ماهیت‌های متفاوت آنها از دیگر اشکال اسکان (شهر و روستا) از یک سو، و انتقال این دانش به سطوح تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ذی ربط از سوی دیگر.

۲- سنت دیرینه عقب‌افتادگی و تبعیت نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از روند شهرنشینی و شهرگرایی؛ تداوم این سنت باعث شد تا اولین واکنش رسمی و قانونی برای ساماندهی مجموعه‌های شهری (مصوبه سال ۱۳۷۴ هیئت دولت)، نسبت به مقطع بروز نشانه‌های شکل‌گیری عملی مجموعه شهری تهران (اوایل دهه ۱۳۵۰)، دست‌کم دو دهه تأخیر

داشته باشد.

**۳- فقدان و یا دست کم نقص شدید لایه‌های مدیریت افقی / فضایی / محلی / شهری در ساختار کلان حکومت و دولت در ایران:** در شرایط فقدان سطح محلی دولت در ایران، و حتی نهادی مشابه آن، که بتواند مجموعه مسائل یک محدوده فضایی را به طور یکپارچه و جامع مدیریت کند، تداخل و تفکیک امور بخشی از امور فضایی مشکل آفرین است. در واقع سیستم مدیریت شهری اصولاً به عنوان یک سطح و رده فضایی مدیریت محلی برای اداره همه امور شهر به عنوان واحد فضایی، مطرح است. اما در نظام کلان اداری - اجرایی کشور چنین طرز تلقی و نگرشی نسبت به مدیریت شهری و هویت مستقل و مجزای آن وجود ندارد و ساختار اداره بخشی و تمرکزگرا امکان چندانی برای پیدایش و تکوین سیستم های مدیریت فضایی و افقی ایجاد نکرده است (کاظمیان، سعیدی، ۱۳۸۱، ۱۲۷-۱۲۶). بنابراین در شرایطی که جایگاه و هویت سیستم مدیریت شهری به عنوان حلقه پیشین و پیش شرط مدیریت مجموعه شهری نامشخص است، شکل گیری مدیریت مجموعه شهری را نمی توان چندان انتظار داشت.

**۴- دوگانگی مفهومی و عملیاتی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری:** نظام تقسیمات کشوری ایران دچار نوعی دوگانگی و اغتشاش در تعریف و روش سطح بندی عناصر تقسیمات کشوری است. این دوگانگی را به لحاظ مفهومی می توان در دو مفهوم "نقطه" و "پهنه" جغرافیایی تبیین کرد. در نظام موجود، "روستا" و "شهر" به مثابه نقاط جغرافیایی مستقل و مجزا از پهنه های جغرافیایی شان - و به عبارتی پس کرانه های بلا فصل خود - تعریف شده اند که هر یک از آنها در درون محدوده کالبدی خود دارای مدیریت های مستقل حقوقی و اداری است. این در حالی است که بر طبق قانون، این دو نقطه جغرافیایی در عین حال به ترتیب تابع "دهستان" و "بخش" قلمداد شده اند که از نوع پهنه های جغرافیایی اند و هر یک نیز مدیریت های خاص خود را دارد. در این حالت، شهرها و روستاها را می توان به شکل جزیره های مدیریتی مستقلی تصور کرد که فاقد ارتباط مدیریتی تعریف شده و هماهنگی با محیط اطراف خود هستند. به همین دلیل است که حتی تعریف عنصری دیگر تحت عنوان "حریم" برای شهرها نیز نه تنها فاقد کارایی لازم برای هماهنگ سازی این نقاط شهری با پهنه های فرادست شان ارزیابی شده، بلکه عملاً محل بروز و چهره نمایی تعارض ها و تناقض های مدیریت شهری و روستایی با مدیریت های دهستان و بخش و شهرستان و نیز سازمان های بخش ذی ربط گشته است. خصلت غالب انتخابی بودن مدیران شهر و روستا در مقابل انتصابی / دولتی و سیاسی بودن مدیران پهنه های جغرافیایی تقسیمات کشوری به عمیق تر شدن این تعارضات منجر گردیده است. بنابراین، مشکل مذکور را می توان به صورت تلقی شهرها و روستاها به عنوان نقاط جغرافیایی فارغ از روابط و تعامل های منطقه ای، و دارای نظام مدیریتی جزیره ای مستقل و مجزا و منفک از مدیریت منطقه ای خلاصه و تبیین کرد.

در شرایط مذکور و زمانی که مدیریت های شهری و روستایی ناچار از تعامل با یکدیگر و سطوح پیرامونی یا منطقه ای می شوند، مشکلات ناشی از تعارض های مدیریتی نمود بیشتری می یابد. این شرایط در سه وضعیت زیر محسوس تر و ملموس تر است:

الف. تعامل و ارتباط شهرهای متوسط و بزرگ با حریم و محدوده های خارج از حریم؛

ب. تعامل و ارتباط شهرها و روستاهای واقع در مناطق دارای تراکم بالای سکونتگاه های شهری و روستایی (مانند گیلان و مازندران)؛ و

پ. تعامل و ارتباط شهرها و روستاهای واقع در محدوده های مجموعه شهری.

در واقع در دو حالت اخیر، و به ویژه در مجموعه های شهری، جزایر مستقل مدیریت شهری عملاً به مجمع الجزایری از مدیریت های مستقل اما کاملاً نزدیک و وابسته به یکدیگر تبدیل می شوند؛ یا در واقع مجمع الجزایری که محدوده های حفاصل بین آنها نیز خود تحت مدیریت نهادهای مستقل دیگری قرار دارند.

به این ترتیب دوگانگی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری و نظام مدیریت سرزمین منتج و منطبق با آن، در محدوده های متراکم سکونتگاهی و به ویژه در مجموعه های شهری، باعث بازدارندگی، افت کارایی و اثربخشی و همچنین تفرق بیشتر نظام های مدیریتی شده است.

**۵. فقدان نگرش و سنت منطقه گرایی در فرهنگ عمومی و نیز فرهنگ اداری - اجرایی کشور:** حسن مشترک منطقه

ای و به عبارت دیگر، خودآگاهی وجدان منطقه ای [۹]، به مثابه عامل و فرایند ذهنی مؤثری در شکل گیری و انسجام یابی تدریجی مجموعه های شهری (به عنوان هویت فضایی یکپارچه و متمایز) عمل می کند. فقدان یا ضعف این عامل باعث عدم شکل گیری محیط مطالبه گر و پاسخ طلب در مجموعه های شهری ایران، و در نتیجه فقدان یکی از شروط اصلی احساس نیاز به مدیریت یکپارچه و مشترک در میان مردم و نهادهای مسئول شده است.

#### [پانویس]

۱. این مقاله برگرفته از گزارش مرحله دوم طرح تحقیقاتی طراحی نظام مدیریت مجموعه های شهری کشور است که با مدیریت دکتر علی عسکری، مدیریت اجرایی دکتر علی حلجی نژاد و همکاری عمی دکتر غلامرضا کاظمیان، کمال انصاری و دکتر محمدرضا صرافانی و نیز همکاری جمعی از پژوهشگران حوزه شهری و منطقه ای، در گروه پژوهشی بریف ریوی منطقه ای پژوهشکده اقتصاد با نظارت و هدایت مرکز پژوهش های شهری و روستایی انجام شده است.

2. Knowledge-Based City

3. Explicit

4. Tacit

۵. درخشان، سعیدی، و محسن مهرآرا (ویراستاران) **نگاهی به مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای آن**، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳، صص ۲۹۰-۲۸۰.

6. Institutional Framework

7. Spatial Intergration

۸. برای اطلاع بیشتر از کفله میان غلامرضا و نوید سعیدی رضوانی امکان **سنجی و انکساری وظایف جدید به شهرداری ها**، جلد دوم انتشارات سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۸۰، صص ۲۳۹-۲۳۶.

9. Synergy

۱۰. نوروزی، کامیاب، بررسی **قانون شهرداری - جلد اول**، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۸۰.

11. Annexation

12. Regional Consciousness