

مرور الگوهای نهادی - سازمانی پیشنهادی برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور و تبیین دلایل عدم تحقق آنها

خدر فرجی راد^۱ - استادیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری پژوهشگاه علوم انتظامی و مطالعات اجتماعی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۴/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۱/۱۸

چکیده

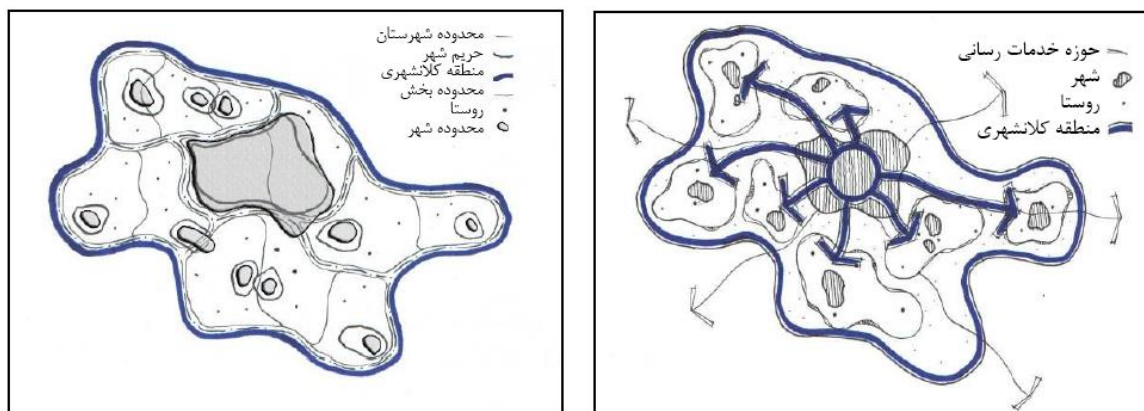
در ایران با روی کار آمدن دولت مدرن و جهت دادن برنامه‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها به سوی شهرها، شکل‌گیری مجموعه‌های شهری امری اجتناب‌ناپذیر بود و با گذشت زمان بر تعداد چنین پدیده‌هایی در فضای سرزمینی کشور افزوده شد. با این حال، مرور مطالعات و نیز بررسی ساختار و سازوکار فضایی اداره مجموعه‌های شهری در کشور نشان می‌دهد که فقدان یکپارچه‌نگری و توانایی برای تفکر و عملکرد منطقه‌ای در ساختارهای مدیریت چند پارچه و مجزای یکایک مراکز زیست و فعالیت در مجموعه‌های شهری کشور از جمله مهم‌ترین مشکلات و چالش‌هایی است که در حال حاضر مجموعه‌های شهری کشور از لحاظ نهادی و مدیریتی با آن مواجه هستند. این در حالی است که به‌رغم تصویب طرح‌های چندین مجموعه شهری کشور (از جمله تصویب طرح‌های مجموعه شهری تهران، مجموعه شهری مشهد، مجموعه شهری تبریز، مجموعه شهری شیراز، مجموعه شهری اصفهان، مجموعه شهری قزوین و ...)، سازوکارهای نهادی و سازمانی پیشنهادی آنها تحقق نیافته است. بنابراین این نوشتار به دنبال پاسخ به این سؤال است که دلایل عدم تحقق و عملیاتی نشدن الگوهای پیشنهادی مدیریت مجموعه‌های شهری کشور کدام‌اند؟

برای پاسخ به سؤال فوق از روش کیفی بهره گرفته شده است. نتایج به‌دست‌آمده نشان می‌دهد که در الگوهای پیشنهادی برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، در نظر نگرفتن مسائلی همچون عدم تعریف جایگاه قانونی مجموعه‌های شهری در نظام تقسیمات کشوری و به تبع آن عدم تعریف ساختار و سازوکار مدیریتی خاص این مجموعه‌ها، نظام متمرکز و بخشی اداره امور در ایران، پیشنهاد ایجاد ساختارهای اداری جدید، تبعیت الگوهای پیشنهادی از رویکرد مدیریت واحد از جمله مهم‌ترین دلایل عدم تحقق و عملیاتی نشدن الگوهای نهادی - سازمانی پیشنهادی برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور بوده است.

واژگان کلیدی: الگو، نهادی-سازمانی، مجموعه شهری، عدم تحقق.

مقدمه

شهر- منطقه‌ها که در ایران طبق تعریف قانونی^۱ با عنوان مجموعه‌های شهری شناخته می‌شوند در حال حاضر اشکال جدیدی در سازمان فضایی سرزمین به شمار نمی‌روند چراکه تعداد زیادی از آن‌ها در سرتاسر جهان چه در کشورهای توسعه‌یافته و چه در کشورهای در حال توسعه وجود دارند (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۴). در اینجا مقصود پرداختن تفصیلی به دلایل ظهور و شکل‌گیری چنین الگوهای نظام شهری نیست اما باید اشاره کرد که وجود پیچیدگی‌های مختلفی که چنین الگوهای توسعه شهری به‌ویژه در عرصه روابط، تعاملات و کارکردهای فضایی به نمایش می‌گذارند بحث‌های گسترده‌ای را در محافل دانشگاهی، سیاست‌گذاری و اجرایی در مورد نحوه اداره چنین مناطقی شکل بخشیده است و حجم انبوهی از مطالعات (اعم از نظری و تجربی) در مورد نحوه برخورد با مسائل و چالش‌های مدیریتی چنین مناطقی وجود دارد. باید اشاره کرد که یکپارچگی کارکردی به‌عنوان یکی از ویژگی‌ها و بلکه اصلی‌ترین ویژگی چنین مناطقی در بیشتر مطالعات و تحقیقات مورد اشاره قرار گرفته است (Pacione, 2001; Hamilton, 1999; صرافی و تورانیان، ۱۳۸۳) و بنابراین، لزوم یکپارچگی سازوکارهای اداره چنین مناطقی نیز همواره مطرح بوده است. این در حالی است که با توجه به تعاریف نظری که از مجموعه‌های شهری به‌عمل آمده است، بزرگ‌ترین چالش در اداره و حکمروایی شهر- منطقه‌ها، تفرق سیاسی و اداری و سازمانی و یا فقدان انطباق قلمرو عملکردی (منطقه شهری) با قلمرو سازمانی و نهادی (ترتیبات نهادی و ساختار و نظام اداره سرزمین) است. منظور از تفرق سیاسی، وجود تعداد زیادی از قلمروهای مدیریتی مستقل از هم در گستره فضایی مجموعه شهری است که مانع از اتخاذ تصمیمات سیاسی یکپارچه در کل گستره شهری می‌شود (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۵). چنین موضوعی را می‌توان در شکل زیر به نمایش گذاشت.



شکل شماره ۱. تفرق مدیریتی، سیاسی و نهادی در منطقه شهری (تصویر سمت چپ) در مقابل یکپارچگی و همبستگی عملکردی آن (تصویر سمت راست) - منبع (ایرانیان، ۱۳۸۶: ۶)

تفرق سیاسی و فقدان هویت سازمانی مشخص و دارای قدرت اعمال رهبری، نه تنها برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه مجموعه شهری را با چالش مواجه می‌سازد (به علت فقدان سازوکارهای نظارتی یکپارچه و وجود پهنه‌هایی از مجموعه شهری که از حیطة مدیریت و کنترل سازمان‌های متعدد موجود در مجموعه شهری خارج است)، بلکه انجام اقداماتی همچون ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل در مجموعه شهری، جلوگیری از آلودگی هوا و تخریب محیط‌زیست و خدمات‌رسانی به مراکز متعدد سکونت و فعالیتی واقع در مجموعه شهری که مستلزم رویکردی فرامحلی است، را با

۱. بر اساس مصوبه هیئت‌وزیران در سال ۱۳۷۴ مبنی بر طرح‌ریزی مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آن‌ها و مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری کشور در سال ۱۳۸۸ در خصوص تعریف مجموعه شهری و تبیین شاخص‌های آن

۲. شرکت خدمات مدیریت ایرانیا

چالش‌ها و موانع جدی مواجه می‌سازد.

در ایران نیز با روی کار آمدن دولت مدرن و جهت دادن برنامه‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها به سوی شهرها، شکل‌گیری مجموعه‌های شهری امری اجتناب‌ناپذیر بود و با گذشت زمان بر تعداد چنین پدیده‌هایی در فضای سرزمینی کشور افزوده شد. این در حالی است که سازوکارهای سازمانی و اداری و ساختارهای فضایی اداره سرزمین متناسب با چنین الگوهای فضایی توسعه شهری نه تنها شکل نگرفتند بلکه در چارچوب نظام سیاسی و ساختار اداره سرزمینی موجود نیز به‌رغم تلاش‌های متعددی که صورت پذیرفته است، اما نتوانسته بر چالش و مشکل نهادی، سازمانی و اجرایی چنین مناطقی غلبه یابد به طوری که مرور مطالعات و نیز بررسی ساختار و سازوکار فضایی اداره مجموعه‌های شهری در کشور نشان می‌دهد که فقدان یکپارچه‌نگری و توانایی برای تفکر و عملکرد منطقه‌ای در ساختارهای مدیریت چند پارچه و مجزای یکایک مراکز زیست و فعالیت در مجموعه‌های شهری کشور از جمله مهم‌ترین مشکلات و چالش‌هایی است که در حال حاضر مجموعه‌های شهری کشور از لحاظ نهادی و مدیریتی با آن مواجه هستند.

همچنان که اشاره گردید در پاسخ به این مشکلات و چالش‌ها، تلاش‌های متعددی در داخل کشور صورت پذیرفته است؛ هدف و ایده اصلی چنین تلاش‌هایی جستجوی الگوها و مدل‌هایی بوده که بتواند مشکل تفرق سیاسی و مدیریتی موجود در مجموعه‌های شهری را به حداقل رسانده و آن را برطرف نماید. در این راستا چنین تلاش‌هایی عمدتاً معطوف به جستجوی انطباق قلمرو عملکردی (محدوده مجموعه‌های شهری) با قلمرو سازمانی بوده است. در طرح‌های مجموعه‌های شهری کشور نیز که تاکنون تهیه شده‌اند مسائل نهادی و سازمانی به‌عنوان یکی از مسائل و چالش‌های برجسته تحقق اهداف، راهبردها و سیاست‌های طرح‌ها مدنظر قرار گرفته‌اند؛ اما باید اشاره نمود که به‌رغم تصویب طرح‌های چندین مجموعه شهری کشور (از جمله تصویب طرح‌های مجموعه شهری تهران، مجموعه شهری مشهد، مجموعه شهری تبریز، مجموعه شهری شیراز، مجموعه شهری اصفهان، مجموعه شهری قزوین و ...)، سازوکارهای نهادی و سازمانی پیشنهادی آن‌ها تحقق نیافته است. بنابراین این نوشتار به دنبال پاسخ به این سؤال است که دلایل عدم تحقق و عملیاتی نشدن الگوهای پیشنهادی مدیریت مجموعه‌های شهری کشور کدام‌اند؟

در ضرورت آسیب‌شناسی چرایی عدم تحقق و عملیاتی نشدن الگوهای نهادی - سازمانی پیشنهادی برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، باید به ضرورت نهادسازی و یا بازتعریف سازوکارهای نهادی موجود برای اداره مجموعه‌های شهری کشور اشاره نمود. ضرورت این نهادسازی و بازتعریف سازوکارهای نهادی از یک طرف از آنجا ناشی می‌شود که سازوکارهای نهادی موجود نشان داده‌اند ناتوان از اداره کارآمد و یکپارچه مجموعه‌های شهری کشورند. از طرف دیگر، طرح‌های کالبدی و توسعه‌ای عیدیه‌ای که در ارتباط با مجموعه‌های شهری تدوین شده‌اند، فاقد سازوکارهای نهادی و اجرایی بوده و بنابراین عملاً برنامه‌ریزی کالبدی به‌عنوان الگوی مسلط در نظام برنامه‌ریزی، ناکافی و ناتوان از حل مسائل عیدیه مواجه با مجموعه‌های شهری بوده است. سرانجام اینکه باید به این مسئله اساسی توجه نمود که در ایران به‌اجبار برنامه‌ریزی فضایی و از جمله برنامه‌ریزی فضایی - راهبردی مجموعه شهری را در چارچوب تقسیمات کشوری تعریف نموده‌اند. این در حالی است که مجموعه شهری ماهیتاً از لحاظ کارکردی و عملکردی فراتر از مرزهای تقسیمات کشوری است و قلمروهای تقسیمات کشوری متعددی را شامل می‌شود که همین امر ضرورت سازوکارهای نهادی برای هماهنگ و یکپارچه نمودن سازمان‌های متعدد مسئول و درگیر در اداره آن را آشکار می‌سازد.

مبانی نظری

مفهوم مجموعه شهری در ایران برای نخستین بار در مصوبه طرح‌ریزی مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آن‌ها در سال ۱۳۷۴ مطرح شد. این مفهوم در ایران معادل مفاهیم همچون منطقه

کلان‌شهری، منطقه شهری چندهسته‌ای، ابر شهر منطقه و ... قلمداد شده است. در گزارش پژوهشی تعریف مجموعه شهری و تعیین شاخص‌های آن که توسط زبردست انجام شده است، مجموعه شهری محدوده‌ای است جغرافیایی که از یک شهر مرکزی و حداقل دو شهر پیرامونی و نواحی روستایی مابین آن‌ها تشکیل شده است که تمامی شهرهای پیرامونی آن با شهر مرکزی دارای یکپارچگی اقتصادی، اجتماعی و خدماتی هستند (زبردست، ۱۳۸۷: ۲۱۸). این تعریف در مصوبه سال ۱۳۸۸ شورای عالی شهرسازی و معماری کشور در خصوص تعریف مجموعه شهری و تبیین شاخص‌های آن عیناً تکرار گردیده است. بر اساس این مصوبه، ضمن ارائه تعریفی از مجموعه شهری به صورت فوق، اشاره گردیده است که این محدوده جغرافیایی باید تحت مدیریت یکپارچه باشد. بنابراین، از لحاظ نظری، نزدیک‌ترین مفهومی جهانی به مجموعه شهری، مفهوم منطقه کلان‌شهری یا منطقه شهری عملکردی است (اسدی و زبردست، ۱۳۸۹: ۲۴).

اما جدای از تعاریف نظری و قانونی مجموعه‌های شهری، مسئله اساسی در خصوص مجموعه‌های شهری، نحوه و سازوکار اداره و مدیریت این فضاهای جغرافیایی است چراکه واقعیت این است اگرچه حکومت‌های ملی هنوز سهم عمده‌ای در توسعه کلان‌شهری به عهده‌دارند اما حوزه سیاست‌گذاری به نوعی بازی چند سطحی و چند نقشی بدل شده و پیچیدگی روزافزون حاصل از پویایی شرایط محیطی را به چالش اصلی فراروی حاکمیت کلان‌شهری و سیاست فضایی آن تبدیل کرده است (Salet et al, 2003: 3-4). در این میان، تفرق سیاسی به عنوان سرآغاز هرگونه بحث درباره حکومت‌های کلان‌شهری به معنی وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی درون یک منطقه کلان‌شهری عملکردی، حاکی از این است که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه یا شهری است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه کلان‌شهری وجود ندارد. نظریه پردازان حکومت کلان‌شهری استدلال می‌کنند که باید بین نوع سیستم سازمان و حکومتی یک شهر-منطقه با کلیت ارگانیک و قلمرو عملکردی آن انطباق وجود داشته باشد. عدم انطباق قلمرو سازمانی حکومتی محلی با قلمرو عملکردی شهر-منطقه‌ها را می‌توان عمده‌ترین چالش در اداره و حاکمیت این مناطق دانست؛ زیرا در نبود این انطباق بسیاری از مسائل محتوایی در عرصه‌هایی چون حمل و نقل شهری، خزش شهری، برنامه‌ریزی راهبری و حفاظت زیست‌محیطی و مانند این‌ها غیرقابل حل خواهد ماند. بدون نیروی فرماندهی و بدون دید یکپارچه منطقه‌ای، بسیاری از مسائل به جای حل و رفع، از نقطه‌ای به نقطه دیگر از منطقه منتقل خواهد شد. در چنین شرایطی، امکان اتخاذ تصمیمات سیاستی و اجرای آن‌ها در گسترده منطقه کلان‌شهری که کلیت عملکردی و سیستم شهری روزانه‌ای را تشکیل می‌دهد، مسیر نخواهد بود (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶: ۸).

بنابراین، وجود تفرق و چند پارچگی نهادی، سیاسی و اداری باعث ظهور شکل‌های جدیدی از حکمروایی مناطق کلان‌شهری (Heinelt & Kubler, 2005) و به تبع آن بحث‌های گسترده‌ای در خصوص نحوه اداره و مدیریت این مناطق گردیده و رویکردها و نظریات مختلفی در این خصوص ارائه شده است. مهم‌ترین این رویکردها و نظریات مربوط به اداره مناطق کلان‌شهری و مجموعه‌های شهری به صورت جدول شماره ۱ خلاصه گردیده است.

جدول شماره ۱. برخی از مهم‌ترین نظریات موجود در زمینه مدیریت مناطق کلان‌شهری/مجموعه‌های شهری

نظریه	مدل و ویژگی‌های اداره‌کنندگی
منطقه‌گرایی	- اداره منطقه کلان‌شهری/مجموعه شهری با یک واحد مدیریتی و در واقع تشکیل دولت واحد بزرگ در منطقه کلان‌شهری باهدف یکپارچه ساختن نهادهای دولتی محلی
کلان‌شهری	- انتخاب محدود مقامات سیاست گزار توسط شهروندان
	- غیراقتصادی دانستن مدیریت‌های کوچک (شهرداری‌های مستقل، محلی و کوچک) برای اداره کلان‌شهرها
	- هدایت گسترش فضایی و فعالیت‌ها عمرانی کل منطقه توسط یک سازمان کلان‌شهری

<ul style="list-style-type: none"> - تشکیل ساختاری دولایه مدیریتی به صورت (۱) مدیریت منطقه کلان‌شهری (در سطح مسائل منطقه و خدمات منطقه‌ای)، (۲) مدیریت‌های محلی شهرداری‌ها در رابطه با مسائل هر شهر - تکیه صرف بر بخش دولتی (اعضای انتخابی) - استقلال مالی - دارای قلمرو وسیع - اعمال شده از بالا به پایین - تأمین زیرساخت‌ها و خدمات منطقه‌ای - برنامه‌ریزی یکپارچه 	دیدگاه اصلاح‌طلب کلاسیک
<ul style="list-style-type: none"> - اعتقاد به ساختار چندلایه‌ای و تکثیر نهادی برای پاسخگویی به خدمات و چالش‌های محلی - هماهنگی بین نهادهای حکومت محلی در سطح منطقه‌ای با موافقت‌نامه‌های بین شهرداری‌ها - بخش دولتی و خصوصی اجزاء تشکیل‌دهنده مدیریت منطقه کلان‌شهری هستند - انجام وظایف به‌وسیله آژانس‌های ویژه و تخصصی 	نظریه انتخاب عمومی
<ul style="list-style-type: none"> - مخالف ایجاد سازمان‌های جدید رسمی - دخالت دادن همه بازیگران عرصه توسعه کلان‌شهری (اعم از دولتی، خصوصی، عمومی و جامعه مدنی) - حکمروایی کلان‌شهری: تشکیل یک ساختار با دولایه پوششی - فرایندی کردن تصمیم‌ها بر پایه توافق همگانی - پیشبرد امور از طریق شبکه‌ای از سازمان‌های رسمی و غیررسمی 	منطقه‌گرایی جدید

منبع: (نویسنده با اقتباس و جمع‌بندی از کاظمیان، ۱۳۸۴؛ مهندسین مشاور شهر و خانه، ۱۳۸۸)

از طرف دیگر برای غلبه بر مشکل تفرق و چند پارچگی در مدیریت شهری به‌طور خاص و مدیریت فضایی و منطقه‌ای به‌طور عام (و از جمله مدیریت مجموعه‌های شهری) دو مدل یا رویکرد اصلی وجود داشته است (کاظمیان، ۱۳۸۸):

الگوی مدیریت واحد (یکپارچه‌سازی واحد): در این الگو کلیه امور و وظایف توسط یک سازمان یا نهاد خاص (برای نمونه شهرداری) انجام می‌شود. در این سیستم سازمان‌های مسئول اداره شهر، سازمان‌های نماینده حکومت مرکزی نیستند، بلکه سازمان‌هایی محلی زیر نظر نهاد خاص مسئول مدیریت شهری (شهرداری) هستند. در ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه اشاره شده بود که باید در راستای تشکیل مدیریت واحد شهری، بسیاری از وظایف و عملکردهای شهری (از جمله ۲۲ وظیفه سازمان‌های دولتی) به شهرداری‌ها واگذار شود. مضمون ماده ۱۳۶ در ماده ۱۳۷ برنامه چهارم و ماده ۱۷۳ برنامه پنجم نیز تکرار شد که البته جنبه اجرایی به خود نگرفته است.

الگوی مدیریت یکپارچه (یکپارچه‌سازی متکثر): اساس بحث مدیریت یکپارچه (یکپارچه‌سازی متکثر) این است که چون شهر و یا مجموعه شهری یک نظام پیچیده است، بنابراین اداره آن مستلزم در بر گرفتن طیفی از سازمان‌های دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی است و اداره امور شهر و وظایف و عملکردهای مدیریت شهری می‌تواند توسط سازمان‌های مختلفی انجام گیرد. اما این سازمان‌ها باید با هم هماهنگ بوده و با همکاری و مشارکت در راستای توسعه شهر گام بردارند. بر اساس این الگو، شورای شهر و شهرداری از یک طرف و سایر سازمان‌ها و نهادهای موجود در شهر از طرف دیگر، هر کدام استقلال خود را حفظ می‌کنند، اما در عین حفظ استقلال خود باید به‌صورت هماهنگ با هم عمل نمایند. این موضوع به‌گونه‌ای ناقص در ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم ذکر شده است. باید اشاره کرد که در چارچوب مدیریت یکپارچه، هماهنگی در دو سطح مطرح می‌گردد: (۱) هماهنگی افقی: میان سازمان‌های موجود و درگیر در اداره یک سطح فضایی (همچون شهر)؛ و (۲) هماهنگی عمودی: میان سازمان‌هایی که به‌صورت مستقیم و روزمره در اداره یک سطح فضایی درگیر هستند با سازمان‌های سطوح بالاتر (مانند سازمان‌های استانی یا وزارتخانه‌ها)؛

روش پژوهش

برای پاسخ به سؤالات تحقیق، از روش کیفی مبتنی بر تحلیل محتوای اسناد استفاده گردیده است. در این چارچوب ضمن شناسایی طرح‌های تهیه‌شده برای مجموعه‌های شهری کشور و احصاء الگوهای نهادی-سازمانی پیشنهادی موجود در این طرح‌ها، دلایل عدم تحقق و عملیاتی نشدن این الگوهای پیشنهادی بامطالعه اسناد و مطالعات موجود در این زمینه و همچنین تحلیل‌های کارشناسی از موضوع و انطباق الگوهای پیشنهادی با چارچوب‌های نظری استنتاج گردید. لازم به ذکر است که طبق مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری کشور در سال ۱۳۸۸ در خصوص تعریف مجموعه شهری و تبیین شاخص‌های آن، مجموعه‌های شهری کشور در ۳ گروه به‌صورت زیر قابل طبقه‌بندی هستند (شورای عالی شهرسازی و معماری کشور: ۱۳۸۸):

- ❖ در صورتی که جمعیت شهر مرکزی هر مجموعه شهری بر اساس آخرین سرشماری رسمی کشور بین ۲۰۰ هزار تا ۵۰۰ هزار نفر باشد، مجموعه شهری مذکور مجموعه شهری میانی نامیده می‌شود.
- ❖ در صورتی که جمعیت شهر مرکزی هر مجموعه شهری بر اساس آخرین سرشماری رسمی کشور بین ۵۰۰ هزار تا ۱ میلیون نفر باشد، مجموعه شهری مذکور مجموعه شهری بزرگ نامیده می‌شود.
- ❖ در صورتی که جمعیت شهری مرکزی هر مجموعه شهری، بر اساس آخرین سرشماری رسمی کشور، ۱ میلیون نفر و یا بیشتر باشد مجموعه شهری مذکور منطقه کلان‌شهری نامیده می‌شود.

بنابراین در چارچوب طبقه‌بندی فوق، سعی گردید کلیه طرح‌های تهیه‌شده برای مجموعه‌های شهری کشور شناسایی و در این میان پیشنهاد‌های موجود در خصوص مجموعه‌های شهری تهران، شیراز و تبریز که دارای پیشنهاد‌های مدیریتی مشخصی بوده‌اند به‌عنوان مناطق کلان‌شهری، و پیشنهاد‌های موجود در خصوص مجموعه شهری اردبیل به‌عنوان نمونه‌ای از مجموعه‌های شهری در شرف ورود به سطح بزرگ و مجموعه شهری قزوین به‌عنوان مجموعه شهری میانی مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

بحث و یافته‌ها

الف) الگوی پیشنهادی طرح مجموعه شهری تهران

در طرح مجموعه شهری تهران به‌عنوان اولین طرح مجموعه شهری تدوین و تصویب‌شده در کشور یکی از شروط تحقق پیشنهاد‌های طرح، ایجاد نهاد واحد مدیریت مجموعه شهری تهران ذکر شده است. در این طرح با ارجاع به ماده ۲ و بند الف ماده ۳ مصوبه هیئت‌وزیران در خصوص طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آن‌ها نتیجه می‌گیرد که علت اصلی بی‌قاعدگی و نابسامانی در استقرار جمعیت و فعالیت در مجموعه شهری تهران نبود پوشش کامل، فراگیر و گسترده مدیریت شهری است (به‌عبارت‌دیگر از دیدگاه این مصوبه از آنجاکه بخش‌های زیادی از مجموعه شهری خارج از محدوده و حریم شهرهای واقع در مجموعه شهری و در نتیجه خارج از حوزه اختیارات و نظارت مدیریت شهری قرار می‌گیرد بنابراین عملاً در سطح مجموعه شهری نابسامانی در استقرار جمعیت و فعالیت به وجود آمده است). اما از دیدگاه تدوین‌کنندگان طرح مجموعه شهری، این نابسامانی و بی‌قاعدگی در استفاده از زمین و استقرار جمعیت و فعالیت بیش از هر چیز ناشی از فقدان کل‌نگری و هماهنگی در مدیریت مجموعه شهری است. از طرف دیگر، برخورد بخش‌ها (وزارتخانه‌ها) کلی است و به‌جز توجه ندارند و سهم مجموعه در چارچوب برنامه‌های ملی و استانی آن‌ها تعیین می‌شود و نه بر مبنای نیازها و ضرورت‌های درون مجموعه و عملکرد آن‌ها نیز بیشتر تابع سیاست‌ها و مقتضیات درونی و متغیر آن‌هاست تا مصالح و منافع مجموعه؛ از سوی دیگر، عملکرد نهادهای محلی

۱. شهر اردبیل به‌عنوان شهر مرکزی مجموعه شهری اردبیل در سال ۱۳۹۵ دارای ۵۲۹۳۷۴ جمعیت بوده است.

۲. شهر قزوین به‌عنوان شهر مرکزی مجموعه شهری قزوین در سال ۱۳۹۵ دارای ۴۰۲۷۴۸ جمعیت بوده است.

شده و به صورت یکپارچه عمل کند. جدول شماره ۲ وظایف و ویژگی‌های نهاد واحد پیشنهادی برای هماهنگی و نظارت بر توسعه مجموعه شهری تهران را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۲: وظایف و ویژگی‌های سازمانی نهاد واحد پیشنهادی برای هماهنگی و نظارت بر توسعه مجموعه شهری تهران

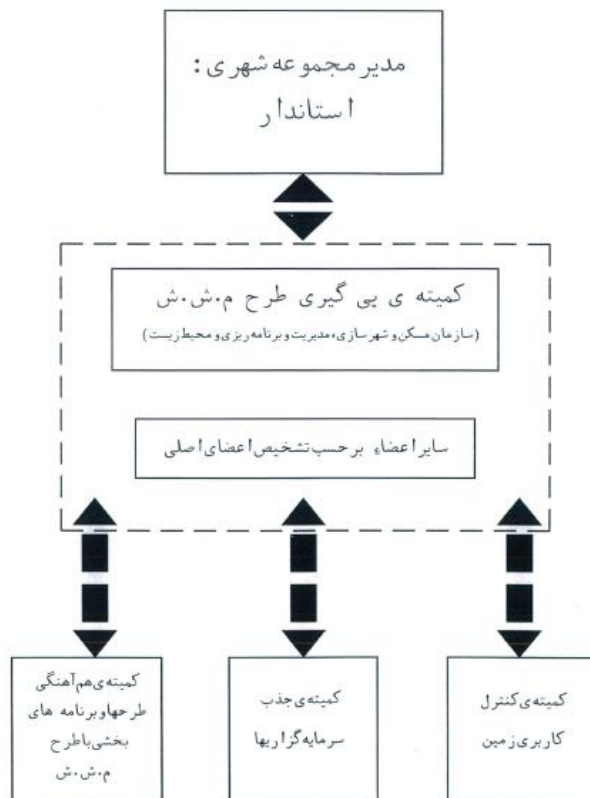
وظایف	ویژگی‌های سازمانی
- مطالعه و ارزیابی مستمر وضعیت مجموعه شهری، تشخیص و طرح مسائل، ارائه راه‌حل‌ها (از طریق پیشنهاد قوانین و مقررات و ضوابط و ... و یا پیشنهاد تهیه برنامه‌ها و طرح‌ها)؛	- از لحاظ جایگاه قانونی در سطحی باشد که بتواند وظیفه مهم ایجاد هماهنگی در اقدامات بخش‌های متعدد اجرایی را به خوبی به انجام برساند (تابعیت بخش‌های از تصمیمات مدیریتی آن)
- هماهنگی با سطوح بالاتر مدیریت کشور (دولت و مجلس) و نهادهای ملی و استانی میان بخشی (شورای اقتصاد، شورای عالی شهرسازی، شورای برنامه‌ریزی استان و ...) در زمینه تدوین اهداف و سیاست‌ها و نحوه اداره مجموعه شهری؛	- وظیفه بررسی مسائل، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در این نهاد باید به عهده شورایی متشکل از مسئولان بخش‌های اجرایی ذی‌ربط، استانداران و شهرداران شهرهای اصلی مجموعه شهری باشد؛
- نظارت بر اجرای صحیح برنامه‌ها، طرح‌ها و قوانین و مقررات مصوب در کل مجموعه شهری؛	- به منظور انجام وظایف محوله در زمینه مطالعه و ارزیابی مستمر وضعیت مجموعه، تشخیص و طرح مسائل و ارائه راه‌حل‌ها این نهاد باید دارای یک واحد مطالعاتی و تحقیقاتی فنی بسیار قوی، کم‌حجم و با کارایی بالا باشد.
- انجام اقدامات لازم جهت ارائه خدمات و یا اجرای طرح‌های عمرانی که به کل مجموعه شهری مربوط می‌شود (از طریق هماهنگی با بخش‌های مسئول و یا پیشنهاد تشکیل شرکت‌ها و سازمان‌های خدماتی و عمرانی و نظارت بر عملکرد آن‌ها؛	این واحد باید از وسایل و تجهیزات کافی و نیروهای متخصص در تمامی زمینه‌های مرتبط با مسائل شهر برخوردار باشد؛
	- به منظور انجام وظایف محوله در زمینه نظارت بر اجرای صحیح برنامه‌ها، طرح‌ها و قوانین و مقررات مصوب در کل مجموعه، این نهاد باید دارای یک واحد نظارت بسیار قوی باشد. این واحد نظارت باید بتواند بدون تداخل با واحدهای نظارت محلی (شهرداری‌ها و فرمانداری‌ها) و بدون نیاز به ایجاد تشکیلات مفصل و موازی و دوباره‌کاری و با بهره‌گیری از ابزارها، شیوه‌ها و فنون پیشرفته مدیریت بر حسن انجام امور در کل مجموعه نظارت نماید؛

بدین‌سان از دیدگاه تهیه‌کنندگان طرح مجموعه شهری تهران، با ایجاد نهاد واحد هماهنگی و نظارت بر توسعه مجموعه شهری، مسئله سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی در اجرای برنامه‌ها در عرصه مجموعه - که در نظام فعلی متولی معین ندارد - حل می‌شود. اما عملکرد درست این نهاد متفکر و سیاست‌گذار که می‌تواند با کل‌نگری، مسائل مجموعه را تشخیص دهد و برای آن‌ها راه‌حل‌های مناسب جستجو کند مستلزم آن است که در اجرا، یعنی در کار فرمانداری‌ها و شهرداری‌های مجموعه، به‌عنوان نهادهای مجری نیز وحدت عمل و هماهنگی وجود داشته باشد. پاسخگویی به این ضرورت نیز مستلزم آن است که استانداری یا سطح جدیدی از مدیریت (شهردار یا فرماندار کل)، که کلیه شهرداری‌ها و فرمانداری‌های مجموعه تابع آن باشند، ایجاد شود و یا اینکه شورایی متشکل از نمایندگان منتخب آن‌ها این مهم را بر عهده بگیرد.

ب) الگوی مدیریتی پیشنهادی در طرح مجموعه شهری شیراز

در طرح مجموعه شهری شیراز با برشمردن مجموعه‌ای از مسائل، مشکلات و تنگناهایی که مجموعه شهری با آن مواجه است (که به صورت عام در ارتباط با مجموعه شهری کشور وجود دارد) و همچنین با شناسایی برخی از ظرفیت‌ها و امکانات موجود همچون وجود سازمان‌هایی با عملکرد فرادستی و منطقه‌ای (همچون فرمانداری‌ها)، وجود شکل شورایی خاصی از مدیریت، وجود شهرداری‌ها به‌مثابه محور اصلی مدیریت مجموعه شهری و وجود تجربه‌هایی در زمینه روابط افقی بین نهادها و سازمان‌های موجود و حاکم بر مدیریت مجموعه شهری برای اداره کارآمد مجموعه شهری بر ایجاد سازمانی جدید تأکید شده است. از دیدگاه این طرح، این سازمان جدید باید در سلسله‌مراتب اداری - سیاسی کشور دارای جایگاه تعریف‌شده‌ای باشد و از ویژگی قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری در چارچوب قوانین مصوب کشوری برخوردار باشد.

همچنین چنین سازمانی باید دارای دو یا سه لایه تشکیلاتی باشد. در لایه‌ای امر قانون‌گذاری و سیاسی مجموعه شهری صورت گیرد. در لایه دیگر هماهنگی، تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی انجام شود در و لایه سوم، امور اجرایی و فنی را در بر گیرد (به عبارت دیگر لایه‌ای در مقام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی استراتژیک برای کلیت منطقه و لایه‌ای در مقام اداره و مدیریت شهرها و روستاهای منطقه)؛ این سازمان همچنین در سطح محدوده مجموعه شهری از دو نوع ساختار تشکیلاتی می‌تواند برخوردار باشد. نخست، ساختار تشکیلاتی شعاعی شورایی مرکب از اعضای شورا و کمیته‌های وابسته و دوم، سازمان‌های سلسله‌مراتبی که در ارتباط با تشکیلات فوق قرار می‌گیرند. در بدنه سازمان مذکور انواع روابط افقی تعریف شده و قانونی می‌تواند بین اجزاء مختلف آن به وجود آید؛ از جمله همکاری غیررسمی و داوطلبانه بین اجزاء سازمانی، ایجاد سازمان‌های منطقه‌ای در رابطه با خدمات خاص، توافق‌های بین محلی در جهت بهره‌گیری از خدمات مشترک بین چند شهر و روستا، منطقه‌گرایی پولی یا مالی از جمله مشارکت در کسب درآمد از پروژه‌های معینی یا در نظر گرفتن مالیات و عوارض واحد یا ایجاد سازمان‌های فرهنگی به منظور تأمین مالی سازمان‌ها و نهادهای مدنی و امثال آن. در چنین ساختار مدیریتی، شهرداری-شورا در هر شهر به عنوان ستون اصلی مدیریت هر شهر به حساب می‌آید. این مدیریت به تدریج با افزایش اختیارات و مسئولیت‌های قانونی از وضع موجود در جهت استقلال نسبی در تصمیم‌گیری محلی، وضع عوارض و تخصیص بودجه در زمینه‌های مختلف حرکت می‌کند. در نهایت بر اساس مجموعه بحث‌هایی که در این طرح صورت گرفته است الگوی پیشنهادی مدیریت مجموعه شهری شیراز به صورت شکل زیر پیشنهاد شده است.



شکل شماره ۳. الگوی پیشنهادی طرح مجموعه شهری شیراز
منبع: (مهندسین مشاور شهر و خانه، ۱۳۸۸)

الگوی پیشنهادی برای مدیریت مجموعه شهری شیراز متشکل از سه لایه به صورت مدیریت مجموعه شهری که استاندار می باشد؛ کمیته پیگیری طرح مجموعه شهری شیراز که متشکل از سازمان مسکن و شهرسازی، مدیریت و برنامه ریزی و محیط زیست می باشد و اعضای دیگری نیز به تشخیص اعضای اصلی می توانند به آن اضافه شوند و لایه سوم کمیته های سه گانه کنترل کاربری زمین، کمیته جذب سرمایه گذاری ها و کمیته هماهنگی طرح ها و برنامه های بخشی با طرح مجموعه شهری شیراز می باشد. این کمیته ها هر کدام وظایفی را بر عهده دارند که در جدول زیر ارائه شده است.

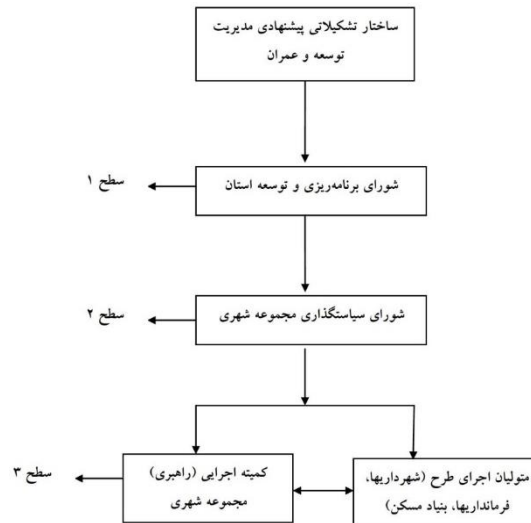
جدول شماره ۳. وظایف کمیته های سه گانه در الگوی مدیریتی پیشنهادی طرح مجموعه شهری شیراز

کمیته	وظایف
کمیته حفاظت	<ul style="list-style-type: none"> - تدوین برنامه حفاظت از منابع باارزش طبیعی-محیطی مجموعه شهری شیراز - تدقیق برنامه حفاظت از منابع باارزش طبیعی-محیطی در طرح م.ش.ش - اعمال ضوابط فضای سبز و باز در سطح مجموعه شهری - پیگیری طرح های مربوط به فضای سبز و باز و ارائه شده در طرح م.ش.ش - ارزیابی طرح های عمرانی و صنعتی از زاویه حفاظت محیط زیست - حمایت علمی-آموزشی، مالی، انسانی و سازمانی از گروه های زیست محیطی - تدوین برنامه جهت جلب مشارکت هر چه بیشتر شهروندان در زمینه حفاظت - همکاری با سازمان های ذی ربط در تدوین دستور کار ۲۱ محلی
کمیته کنترل کاربری زمین	<ul style="list-style-type: none"> - ارزیابی درخواست های کاربری زمین یا تغییر آن در سطح محدوده - اعمال ضوابط منطقه بندی طرح بر اراضی محدوده - پیشنهاد اصلاح ضوابط منطقه بندی، بررسی پیشنهادهای وارده برای اصلاح ضوابط - ارزیابی طرح های پیشنهادی (با توجه به ضوابط و مقررات کاربری اراضی) - هماهنگی با سازمان های ذی ربط در عرصه های ویژه (میراث فرهنگی، محیط زیست و ...)
کمیته سرمایه گذاری ها	<ul style="list-style-type: none"> - پیگیری تدوین برنامه اقتصادی-اجتماعی مجموعه شهری بر پایه راهبردهای طرح م.ش.ش - بررسی و ارزیابی جذب سرمایه در سطح منطقه ای، ملی و فراملی - تدوین شرایط سرمایه گذاری در م.ش.ش در چارچوب قوانین و منافع محلی - ایجاد ارتباط و هماهنگی بین منابع مالی و کارآفرینان با خواسته های برنامه اقتصادی-اجتماعی و طرح م.ش.ش و تسهیل مراحل قانونی سرمایه گذاری - بررسی مشکلات و موانع جذب سرمایه در سطح محلی و ارائه راه حل آنها - تدوین گزارش های موردی و ارائه به مقامات مسئول در جهت حل مسائل، پیشرفت کار و ارائه پیشنهادهای
کمیته هماهنگی طرح ها و برنامه های بخشی با طرح مجموعه شهری شیراز	<ul style="list-style-type: none"> - ارزیابی طرح های مصوب اجرا شده و در حال اجرا در محدوده م.ش.ش - هماهنگی بین طرح های مزبور و چشم انداز و اهداف طرح م.ش.ش - پیگیری اجرای طرح های پیشنهادی طرح م.ش.ش (طرح های موضعی و موضوعی) - ارزیابی از روند طرح های پیشنهادی، تدوین اصلاحات لازمه به صورت پیشنهاد و ارائه آن به کمیته مدیریت م.ش.ش - فراهم کردن امکانات اجرایی طرح های پیشنهادی با هماهنگی اداره های ذی ربط، سرمایه گذاران بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی

منبع: (مهندسین مشاور شهر و خانه، ۱۳۸۸)

ج) الگوهای مدیریتی پیشنهادی در طرح مجموعه شهری تبریز

در طرح مجموعه شهری تبریز مدیریت واحد مجموعه به صورت ساختاری سه لایه ای متشکل از شورای برنامه ریزی و توسعه استان (سطح ۱)، شورای سیاست گذاری مجموعه شهری (سطح ۲) و کمیته اجرایی سطح و متولیان اجرای طرح (سطح ۳) به صورت شکل زیر پیشنهاد شده است.



شکل شماره ۴. ساختار تشکیلاتی پیشنهادی مدیریت توسعه و عمران مجموعه شهری تبریز
منبع: (مهندسین مشاور زیستا، ۱۳۸۸)

در چارچوب ساختار تشکیلاتی فوق، بر تجمیع مسئولیت‌های مربوط به امور عمرانی و خدماتی مجموعه در ساختار پیشنهادی و همچنین تمرکز اختیارات و مسئولیت‌های امور عمرانی و خدماتی مجموعه به مدیریت واحد مجموعه و موزاییک محدوده‌های مدیریتی و مراکز سکونتی در قالب محلات و نواحی کلان‌شهری در مجموعه شهری تأکید شده است. جدول ۴ اعضا، ساختار سازمانی و وظایف شوراها و کمیته‌های پیشنهادی ساختار فوق را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۴. اعضا، ساختار و وظایف شورا و کمیته‌های پیشنهادی طرح مجموعه شهری تبریز

شورا/کمیته	اعضا	ساختار سازمانی	وظایف
شورای سیاست‌گذاری	شورای سیاست‌گذاری از بر هم‌نهاد سه نهادی تصمیم‌گیری زیر تشکیل خواهد شد	حکم نمایندگان شورای سیاست‌گذاری توسط استاندار ابلاغ و تنفیذ می‌شود	- هماهنگی با سطوح بالاتر مدیریت استان (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان) - پیشنهاد قوانین و مقررات و انعکاس آن به سطوح مدیریتی بالاتر
شورای سیاست‌گذاری	نمایندگان فرمانداری‌های شهرستان‌های مجموعه شهری	ریاست شورای سیاست‌گذاری بر عهده رئیس کارگروه تخصصی مسکن و شهرسازی خواهد بود	- نظارت بر اجرای صحیحی برنامه‌ها و طرح‌ها - پیشنهاد تشکیل شرکت‌ها و سازمان‌های خدماتی و عمرانی و نظارت بر عملکرد آن‌ها
شورای سیاست‌گذاری	نمایندگان ارگان‌ها و سازمان‌های عضو کارگروه تخصصی مسکن و شهرسازی	دبیرخانه شورای سیاست‌گذاری در سازمان مسکن و شهرسازی و دبیر شورا نیز مدیریت شهرسازی و معماری سازمان خواهد بود	- تأیید مقدماتی تصمیمات اتخاذشده در کمیته اجرایی مجموعه شهری - اولویت‌بندی زمینه‌های جذب سرمایه‌گذاری جهت تمهید مقدمات آن‌ها توسط مبادی ذی‌ربط به‌منظور ارائه در همایش سالانه فرصت‌های سرمایه‌گذاری مجموعه شهری
کمیته اجرایی (راهبری) طرح	مجمعی است که تمامی فرمانداران، شهرداران و روسای مسکن استان و شهرستان‌های مجموعه در آن عضویت خواهند داشت	کمیته اجرایی طرح زیر نظر شورای سیاست‌گذاری فعالیت خواهد نمود	- تعیین اولویت‌های طرح‌ها و پروژه‌های مشترک در محدوده مجموعه شهری و بودجه‌ریزی آن‌ها؛ - تشکیل صندوق انسجام جهت تأمین هزینه‌های اجرای طرح‌ها و پروژه‌های مشترک در داخل مجموعه شهری؛ - تهیه طرح‌های مطالعاتی و امکان‌سنجی برای تمامی زیرساخت‌های خدماتی و زیربنایی انتفاعی و عرضه آن‌ها در قالب فرصت‌های سرمایه‌گذاری در مجموعه شهری

تصمیمات با حضور و تأیید ۲/۳ اعضا - تمرکز ارائه کلیه خدمات در شهرداری‌های شهرهای داخل مجموعه شهری و تعیین تکلیف نحوه رسمیت می‌یابد. فروش آن‌ها به وسیله کمیته راهبردی برای تأمین هزینه طرح‌های عمرانی	
فرمانداری‌های شهرستان‌ها، شهرداری‌های مجموعه، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان و نمایندگی‌ها شهرستان‌ها در قالب تقسیمات مدیریتی پیشنهادی به اجرای طرح مبادرت خواهند کرد	متولیان اجرای طرح مجموعه شهری

د) الگوی مدیریتی پیشنهادی در طرح مجموعه شهری اردبیل

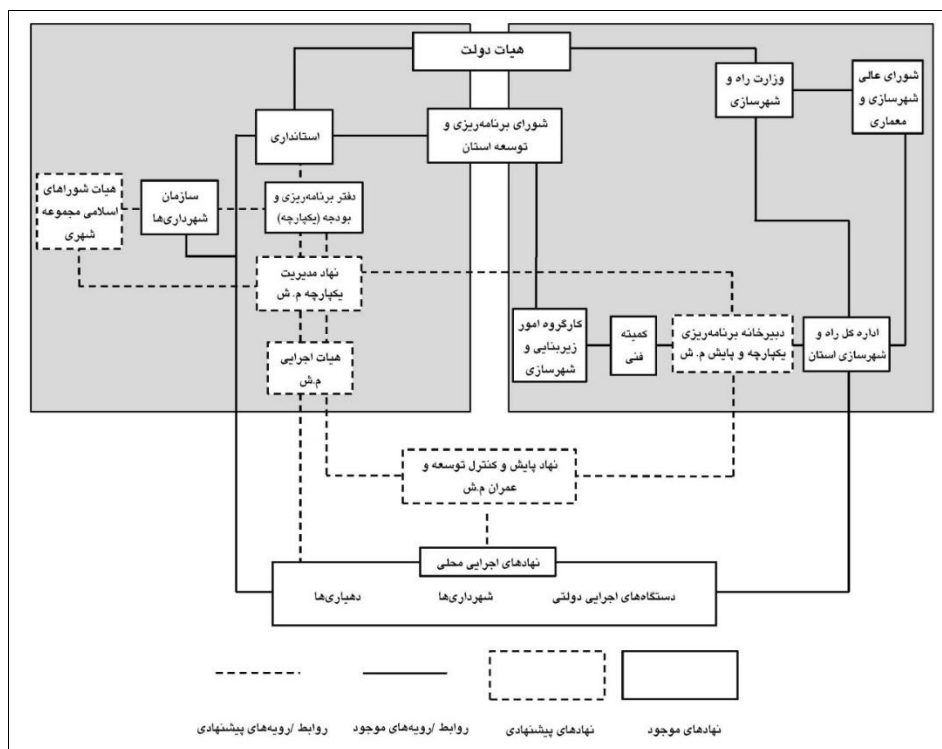
در طرح مجموعه شهری اردبیل اظهار گردیده که ساختار و نظام پیشنهادی مدیریت مجموعه شهری اردبیل در چارچوب ظرفیت‌ها و سازوکارهای قانونی و مدیریتی موجود پیشنهاد شده است. این ساختار پیشنهادی باهدف دستیابی به برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه در سطح مجموعه شهری طراحی گردیده و سه بعد اصلی را شامل می‌شود:

❖ نظام برنامه‌ریزی یکپارچه مجموعه شهری باهدف برنامه‌ریزی یکپارچه مشارکتی بخش‌های دولتی، عمومی (شهرداری و دهیاری)، خصوصی و مردمی در سطح مجموعه شهری؛

❖ نظام مدیریت یکپارچه مجموعه شهری باهدف سیاست‌گذاری یکپارچه و هماهنگ‌سازی اجرایی و همچنین تلاش برای بودجه‌ریزی مشارکتی بخش‌های دولتی، عمومی (شهرداری و دهیاری)، خصوصی و مردمی در سطح مجموعه شهری؛

❖ نظام پایش و هدایت و بهنگام‌سازی برنامه‌ریزی باهدف نظارت بر اجرای برنامه‌های یکپارچه تدوین شده و هدایت توسعه و عمران در چارچوب برنامه یکپارچه مجموعه شهری و اسناد فرادست آن.

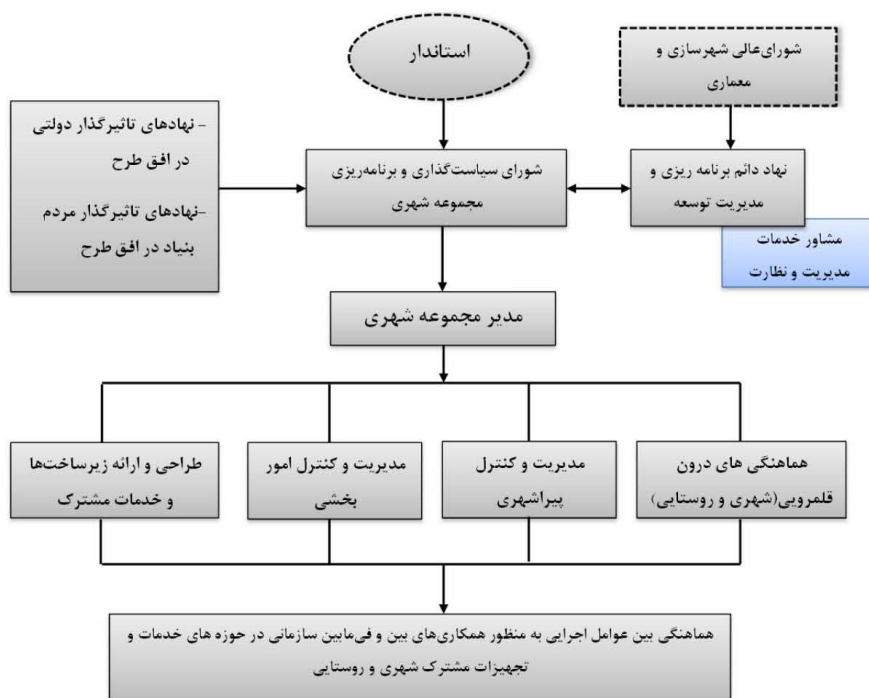
طبق الگوی پیشنهادی مدیریت مجموعه شهری اردبیل، نظام یکپارچه برنامه‌ریزی مجموعه شهری اردبیل در چارچوب سازوکارهای موجود وضع موجود پیشنهاد شده است و ایجاد سازمان جدید را پیشنهاد نمی‌کند. اما برخی نهادها و رویه‌های جدید به‌منظور ایجاد نظام سیاست‌گذاری و هماهنگی در مدیریت مجموعه شهری و همچنین ارتباط با نهاد پایش و هدایت و بهنگام‌سازی برنامه‌های توسعه و عمران در آن پیشنهاد شده است. به‌عنوان مثال نهاد مدیریت یکپارچه مجموعه شهری می‌تواند پیشنهادهایی را هم به‌صورت مستقیم و هم به‌صورت غیرمستقیم (از طریق استانداری و یا نهاد پایش و کنترل توسعه و عمران مجموعه شهری) به مدیریت شهرسازی و معماری اداره کل راه و شهرسازی استان به‌عنوان هسته اصلی برنامه‌ریزی مجموعه شهری پیشنهادی نماید و یا این مدیریت از طریق مباحث کارشناسی که در کمیته فنی و کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی مطرح می‌گردد می‌تواند توصیه‌های کارشناسی در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و یا نهاد مدیریت یکپارچه مجموعه شهری پیشنهاد کند. علاوه بر آن نهاد پایش و هدایت توسعه و عمران مجموعه شهری، برنامه‌های تدوین شده در مجموعه نظام برنامه‌ریزی یکپارچه مجموعه شهری را رصد نموده و در صورت بروز مشکلاتی در فرایند اجرای این برنامه (که توسط نهادهای اجرایی در سطح مجموعه شهری به اجر در می‌آید) چنین مشکلاتی را به‌نظام مدیریتی مجموعه شهری منعکس می‌نماید. نظام مدیریتی نیز می‌تواند پیشنهادهایی خود را به‌علاوه آخرین برنامه‌ها و مصوبات قانونی را در زمینه‌های مختلف برای به‌هنگام‌سازی برنامه‌ها در اختیار نهاد پایش و هدایت توسعه و عمران قرار دهد. علاوه بر چنین رویه‌هایی، در ساختار و نظام پیشنهادی جدید، نهاد پایش و هدایت توسعه و عمران مجموعه شهری به‌عنوان نقطه اتصال سه مجموعه اصلی این ساختار یعنی نظام برنامه‌ریزی یکپارچه (اداره کل راه و شهرسازی استان، کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان)، نهاد مدیریت یکپارچه مجموعه شهری و نهادهای اجرایی محلی عمل می‌نماید.



شکل شماره ۵. ساختار و نظام پیشنهادی مدیریت مجموعه شهری اردبیل
منبع: (مهندسین مشاور عرصه، ۱۳۹۴)

۵) الگوی مدیریتی پیشنهادی در طرح مجموعه شهری قزوین

الگوی پیشنهادی برای مجموعه شهری قزوین الگویی دوسطحی است. بر اساس استدلال طرح مجموعه شهری قزوین، بنیان نظری الگوی پیشنهادی، سناریوی منطقه‌گرایی کلان‌شهری است که سیستم مجموعه شهری را به‌عنوان یک کلیت یکپارچه و با موجودیت مجزا از شهرداری‌ها می‌پذیرد. در این چارچوب، الگوی مدیریت کلان‌شهری دوسطحی مدنظر است که سطح اول آن را مدیریت‌های شهری محلی (شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و شوراهای مربوطه) شکل می‌دهند و سطوح دوم به تشکیلات ویژه مدیریت مجموعه شهری می‌پردازد. عملکردهای اصلی سطح دوم عمدتاً به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت مربوط می‌شود و به‌جز موارد خاص و خارج از اختیارات و امکانات سطوح محلی وارد امور جزئی نمی‌شود. در الگوی پیشنهادی مجموعه شهری قزوین، عناصر مدیریت محلی (شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و شوراهای شهر و روستا) استقلال مدیریتی و قلمروی خود را در درون محدوده رسمی (محدوده شهر و روستا) حفظ کرده و به انجام وظایف و ارائه خدمات محلی می‌پردازند.



شکل شماره ۶. نظام پیشنهادی مدیریت مجموعه شهری قزوین
منبع: (مهندسین مشاور نقش جهان پارس، ۱۳۹۲)

- شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری قزوین: طبق الگوی پیشنهادی، این شورا به صورت ویژه در قالب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تشکیل شده و عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در سازمان مدیریت مجموعه شهری قزوین خواهد بود که مستقیماً تحت نظارت عالی‌ترین نهاد سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری از نهادهای تأثیرگذار دولتی و نیز نهادهای تأثیرگذار مردم‌نهاد را در ترکیب خود دارد. کلیه مصوبات شورای مذکور باید برای تمام سازمان‌های ذی‌ربط، قانونی و لازم‌الاجرا باشد. در همین چارچوب، کلیه شوراهای اسلامی شهرها، روستاها و شوراهای بالادستی واقع در مجموعه شهری قزوین مکلف به رعایت مصوبات شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری در تصمیمات و مصوبات خود هستند. همچنین کلیه نهادها و دستگاه‌های بخش دولتی و عمومی موظف هستند تمامی فعالیت‌هایی که حوزه اثرگذاری و عملیات آن‌ها تمام و یا قسمتی از مجموعه شهری را در بر می‌گیرد را با شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری هماهنگ نموده و در صورت لزوم به تصویب این مرجع برسانند.

- نهاد دائم برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه: این نهاد نقش بازوی علمی-کارشناسی و بدنه برنامه‌ریزی سیستم مدیریت مجموعه شهری را ایفا خواهد کرد. بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسائی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی، رفاهی، کالبدی و زیست‌محیطی مجموعه شهری و عناصر متشکله آن و تهیه برنامه‌ها، طرح‌های و پروژه‌های لازم برای رفع مشکلات و تسریع توسعه پایدار مجموعه شهری، وظیفه اصلی این نهاد است. در این چارچوب، نهاد مذکور نقش حلقه واسطه نظام مدیریت مجموعه شهری با شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را ایفا کرده و از طریق امکان رعایت سیاست‌ها، برنامه‌ها و ضوابط کلان شورای مذکور هم فراهم و تضمین خواهد شد. لذا کلیه برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های ذی‌ربط با مقیاس عملکرد پیرا شهری (خارج از شهر و روستاهای واقع در مجموعه) پس از تأیید در نهاد مذکور قابلیت طرح در شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری و سپس شورای عالی را خواهند یافت. رئیس دائم این نهاد با رأی اکثریت اعضای شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری انتخاب و منصوب

خواهند شد. کلیه شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، بخشدارهای، ادارات و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و شرکت‌های تخصصی واقع یا فعال در مجموعه شهری قزوین موظف‌اند با شورای عالی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و نهاد دائم برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری مجموعه شهری همکاری لازم را داشته باشند. ارائه اطلاعات، ارائه برنامه‌ها، بودجه‌های اختصاصی، اجرای مصوبات شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری و ... از جمله این موارد خواهند بود.

- سازمان اجرایی مدیریت مجموعه شهری: به‌زعم طرح مجموعه شهری قزوین، سازمان اجرایی و عملیاتی مجموعه شهری قزوین بامنظور یکپارچگی در عملیات اجرایی به‌ویژه در زمینه‌های هماهنگی درون‌شهری، مدیریت و کنترل پیرا شهری، مدیریت و کنترل امور بخشی و طراحی و ارائه زیرساخت‌ها و خدمات مشترک مجموعه شهری با ریاست مدیر مجموعه شهری و متشکل از چهار هماهنگی درون‌شهری، مدیریت و کنترل پیرا شهری، مدیریت و کنترل امور بخشی و طراحی و ارائه زیرساخت‌ها و خدمات مشترک پیشنهاد شده است.

نتیجه‌گیری

این مقاله به دنبال پاسخ به این سؤال بود که دلایل عدم تحقق و عملیاتی نشدن الگوهای پیشنهادی مدیریت مجموعه‌های شهری کشور کدام‌اند؟ در پاسخ به این سؤال باید گفت که شکل‌گیری مجموعه‌های شهری در ایران اگرچه پدیده جدیدی نیست و به‌ویژه مجموعه‌های شهری با محوریت کلان‌شهرهایی همچون تهران، شیراز، اصفهان، تبریز و مشهد از چند دهه پیش وجود داشته‌اند، با این حال نحوه برخورد با مسائل نهادی و مدیریتی آن کمتر مورد توجه بوده است و یا اصولاً راهبردها و سیاست‌هایی غیرقابل اجرا و گاه ایده‌آل مدنظر قرار گرفته است. علاوه بر آن همواره در نحوه برخورد با مشکلات نهادی و مدیریتی مجموعه‌های شهری نوعی سردرگمی وجود داشته است. این سردرگمی به‌صورت بارز در نحوه برخورد با مسائل نهادی و مدیریتی مجموعه شهری تهران (به‌عنوان یکی از مجموعه‌های شهری کشور که بیشترین طرح‌های مطالعاتی و برنامه‌ریزی در مورد آن انجام پذیرفته است) قابل مشاهده است؛ چراکه به تعداد طرح‌ها و مطالعاتی که در زمینه مجموعه شهری تهران تدوین شده است، پیشنهادهای مدیریتی مجزایی نیز وجود داشته است. به‌طور کلی، بر اساس مرور مطالعات انجام‌شده (از جمله نگاه کنید به صرافی، ۱۳۷۸؛ مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی وزارت کشور، ۱۳۸۴؛ پرهیزکار و کاظمیان، ۱۳۸۴؛ عسکری و کاظمیان، ۱۳۸۵؛ ایرانیان، ۱۳۸۶؛ غمامی و همکاران، ۱۳۸۶؛ آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶؛ آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷؛ و آخوندی و برک‌پور، ۱۳۸۹)؛ ساختار کلان‌اداره فضای سرزمینی در ایران، قانون تقسیمات کشوری و نیز وضعیت موجود ساختار فضایی اداره مجموعه‌های شهری، مشکلات و مسائل نهادی - سازمانی اعم از چالش‌ها و تنگناهای مدیریتی و سازمانی و نیز تشکلات و ضوابط و مقررات مرتبط با مجموعه‌های شهری در ایران که تاکنون به‌عنوان مانع اصلی بر سر راه تحقق الگوهای پیشنهادی طرح‌های مجموعه‌های شهری کشور عمل نموده است، را می‌توان به‌صورت زیر دسته‌بندی نمود:

❖ نخست، به خاطر عدم تعریف جایگاه قانونی مجموعه‌های شهری در نظام تقسیمات کشوری و به‌تبع آن عدم تعریف ساختار و سازوکار مدیریتی خاص این مجموعه‌ها، بنابراین هرگونه پیشنهادی که با ساختار موجود اداره فضای سرزمین همخوانی نداشته باشد، در عمل امکان تحقق نخواهد داشت. امری که تاکنون نیز چنین بوده است

۱. باید اشاره کرد که عمده مطالعاتی که در خصوص مسائل نهادی و مدیریتی مجموعه‌های شهری در سطح کشور به‌عمل آمده است با تمرکز بر مجموعه شهری تهران بوده است. ذکر این نکته لازم است که مجموعه شهری تهران برخی تفاوت‌های اساسی به‌ویژه از نظر کارکردی و گستردگی و نیز نقش ملی و حتی فراملی آن با سایر مجموعه‌های شهری کشور دارد. با این حال از آنجائی که نظام اداره امور آن همانند سایر مجموعه‌های شهری کشور تابع نظام سیاسی و نظام تقسیمات کشوری است بنابراین نتایج حاصل از مطالعات آن قابلیت تعمیم به سایر مجموعه‌های شهری کشور را دارد. هرچند باید تأکید کرد که شدت تمرکز مراکز سکونت و فعالیت در مجموعه شهری تهران به‌مراتب بیش از سایر مجموعه‌های شهری کشور است که همین امر مسائل و چالش‌های نهادی و مدیریتی آن را نسبت به سایر مجموعه‌های شهری کشور دوچندان نموده است.

و بنابراین می‌بایست در چارچوب ساختار و نظام موجود تقسیمات کشوری اقدام به حل و فصل مسائل نهادی و مدیریتی مجموعه‌های شهری نمود؛

❖ دوم، نظام متمرکز و بخشی اداره امور در ایران به‌عنوان یکی از موانع اصلی شکل‌گیری سازوکارهای هماهنگ‌سازی و یکپارچه‌سازی در نظام مدیریت مجموعه‌های شهری عمل نموده است و عملاً شکل‌گیری نهادهای پیشنهادی در خصوص مدیریت مجموعه‌های شهری را با چالش مواجه ساخته است. غلبه بر این مسائل و مشکلات مستلزم اتخاذ نگرش‌هایی واقع‌نگر و تدوین چارچوب و نظامی مبتنی بر ظرفیت‌های قانونی و نهادی موجود در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی سرزمین کشور است.

❖ سوم، الگوهای مدیریتی که تاکنون برای مجموعه‌های شهری کشور پیشنهاد شده است عمدتاً در زمره الگوهای بوده‌اند که بر پیچیدگی‌های موجود در نظام اداری کشور می‌افزایند و علاوه بر آن از آنجائی که عملیاتی ساختن این الگوها مستلزم ایجاد ساختارهای اداری جدید و به‌تبع آن ایجاد بار مالی برای نهادهای ملی و محلی بوده‌اند لذا به خاطر تعارض با سیاست‌ها و اسناد کلان توسعه کشور مبنی بر کوچک و چابک سازی دولت عملیاتی ساختن آن‌ها در عمل امکان‌پذیر نشده است؛

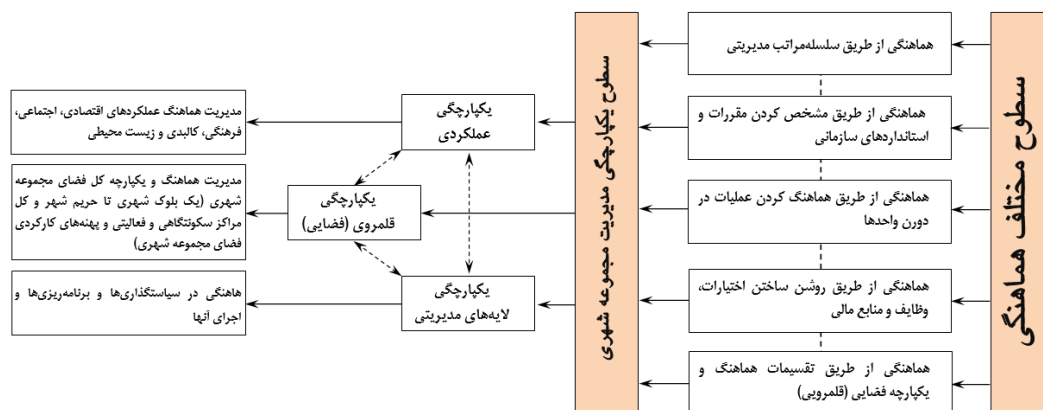
❖ سرانجام اینکه، در کلیه الگوهای پیشنهادی به‌رغم اینکه ذکر شده است که باهدف یکپارچه‌سازی نظام مدیریت مجموعه شهری طراحی شده‌اند اما در عمل الگو از گونه مدیریت واحد بوده است و نه مدیریت یکپارچه؛ این در حالی است که تجربه نظام مدیریت سرزمین در ایران به‌طور عام و مدیریت شهری به‌طور خاص در سطح کشور نشان می‌دهد که بنا به برخی دلایل و زمینه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و حتی تاریخی شکل‌گیری مدیریت واحد با توجه به ساختارهای موجود اداره کشور ناممکن می‌نماید. این در حالی است که می‌توان در چارچوب نظام و سازوکارهای موجود اقدام به یکپارچه‌سازی نهادهای مدیریتی و برنامه‌ریزی کشور در ارتباط با مجموعه‌های شهری کشور نمود.

در کنار موارد فوق باید اشاره نمود که عدم رعایت برخی از اصولی پایه‌ای و بنیادی در طراحی سازوکارهای نهادی - سازمانی پیشنهادی برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور باعث گردیده که این الگوهای پیشنهادی در نظر سیاست‌گذاران و مدیران دست‌اندرکار مقبولیت نداشته و جنبه اجرای به خود نگیرد. این اصول عبارت‌اند از:

نخستین اصل اساسی که می‌بایست در طراحی سازوکار نهادی - سازمانی برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور مدنظر قرار گیرد انطباق حداکثری با ساختارهای موجود و درواقع استفاده حداکثری از سازوکارهای موجود برنامه‌ریزی و مدیریت کشور می‌باشد. در این ارتباط استفاده از سازوکارهای موجود برنامه‌ریزی استان همچون کارگروه‌های تخصصی زیربنایی و شهرسازی استان و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها به‌عنوان پایه اساسی نظام برنامه‌ریزی کالبدی و فضایی که در چارچوب کلان نظام برنامه‌ریزی کشور عمل می‌کند می‌بایست پایه اساسی در پیشنهاد سازوکار برنامه‌ریزی یکپارچه مجموعه‌های شهری کشور می‌باشد؛ امری که در سازوکارهای پیشنهادی مرور شده وجود نداشته است.

دومین اصل اساسی، می‌بایست تلاش برای غلبه بر تفرق و چند پارچگی ناشی از تقسیمات کشوری (به‌صورت استان، شهرستان، بخش، شهر و روستا) و مدیریت قلمروی (شهر، حریم شهر و خارج از حریم شهر) باشد. در این راستا استفاده حداکثری از ظرفیت‌های قانونی موجود همچون استفاده از بند ب ماده ۹ آئین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در خصوص وظایف مرتبط با اجرای آئین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها که به کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی واگذار شده است می‌بایست مدنظر قرار گیرد. اصلی که در طراحی سازوکارهای پیشنهادی رعایت نشده است.

سومین اصل اساسی که می‌بایست در طراحی سازوکار نهادی - سازمانی برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور مدنظر قرار گیرد، غلبه بر نظام بخشی اداره امور می‌باشد که به‌عنوان یکی از موانع اصلی شکل‌گیری سازوکارهای هماهنگ‌سازی و یکپارچه‌سازی در نظام مدیریت مجموعه‌های شهری عمل نموده است و عملاً شکل‌گیری نهادهای پیشنهادی در خصوص مدیریت مجموعه‌های شهری را با چالش مواجه ساخته است. در این راستا تعریف نظام یکپارچه برنامه‌ریزی مجموعه شهری که در چارچوب نهاد فرا بخشی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و با محوریت اداره کل راه و شهرسازی استان که اصلی‌ترین نهاد با عملکرد فضایی استان (و در واقع اصلی‌ترین نهاد برنامه‌ریزی فضایی استان) در سطح می‌باشد می‌تواند در سطح زیادی به غلبه بر نظام بخشی اداره امور و در واقع عمل نمودن دستگاه‌های اجرایی در چارچوب برنامه‌های یکپارچه توسعه فضایی کمک کند. علاوه بر آن پیشنهاد نهاد مدیریت یکپارچه مجموعه شهری که باهدف ایجاد هماهنگی و وحدت رویه در اقدامات و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی پیشنهاد شده است نیز می‌تواند در عمل ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در سطح مجموعه شهری را به دنبال داشته باشد. باید اشاره نمود که رفع نظام بخشی و غلبه بر تفرق و چند پارچگی ناشی از آن مستلزم اتخاذ رویکردی فراخ نگر به بحث یکپارچگی و هماهنگی به شرح شکل زیر است.



شکل شماره ۷: انواع هماهنگی و یکپارچگی لازم در طراحی سازوکار مدیریت مجموعه‌های شهری کشور
منبع: (نویسنده)

چهارمین اصل اساسی که می‌بایست در طراحی سازوکار مدیریتی مجموعه‌های شهری کشور مدنظر قرار گیرد اصل تحمیل حداقل بار مالی به‌نظام مدیریتی موجود است. همچنان که اشاره شد الگوهای مدیریتی پیشنهادی که برای سایر مجموعه‌های شهری کشور تاکنون پیشنهاد شده است، عموماً به‌صورت ایجاد ساختارهای سازمانی جدید بوده‌اند که بار مالی زیادی را به دولت تحمیل می‌کند و با سیاست‌های کلان کشور مبنی بر کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت در تناقض هستند و به همین خاطر تمایلی هم به عملیاتی ساختن چنین الگوهایی وجود نداشته است. نهایت اینکه، پنجمین اصل اساسی که می‌بایست در طراحی سازوکار مدیریتی مجموعه‌های شهری کشور مدنظر قرار گیرد پرهیز از بوروکراتیزه کردن نظام مدیریت مجموعه‌های شهری کشور می‌باشد. در واقع می‌توان گفت از آنجایی که ایجاد ساختارهای سازمانی جدید به تعمیم سازوکارهای بوروکراتیک منجر شده و در سطح زیادی می‌تواند چالاک‌ی و کارایی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری را پایین آورد لذا منطبق بر راهبردها و سیاست‌های کلان نظام اداره امور کشور نبوده و بنابراین، الگوهای پیشنهادی که به اداره زایی منجر شده‌اند جنبه عملیاتی به خود نخواهند گرفت. امری که در ارتباط با پیشنهادهای نهادی - سازمانی مجموعه‌های شهری کشور نیز این‌گونه بوده است.

منابع

- ۱) اسدی، ایرج؛ زبردست، اسفندیار (۱۳۸۹) گونه شناسی مناطق شهر-بنیاد در مطالعات شهری و منطقه با نظری بر واکاوی مفهوم مجموعه شهری در ایران، نشریه هنرهای زیبا، دوره ۲، شماره ۴۳، صص. ۱۷-۳۰.
- ۲) ایرانیان: شرکت خدمات مدیریت ایرانیان (۱۳۸۵) بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلان‌شهر تهران (۴ جلد)، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، نهاد مشترک مسئول تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران.
- رو آخوندی، عباس احمد؛ برک‌پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ طاهر خانی، حبیب‌الله؛ بصیرت، میثم؛ زندی، گلزار (۱۳۸۶) حاکمیت شهر- منطقه تهران: چالش‌ها و روندها، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۹، صص. ۱۶-۵.
- ۴) پرهیزکار، اکبر؛ کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۴) رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، دوره ۵ شماره ۱۶، صص. ۵۰-۲۹.
- ۵) زبردست، اسفندیار (۱۳۸۷) تعریف مجموعه‌های شهری و تعیین شاخص‌های آن، گزارش پژوهشی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری؛
- ۶) شورای عالی شهرسازی و معماری کشور (۱۳۸۸) مصوبه تعریف مجموعه شهری و تبیین شاخص‌های آن.
- ۷) صرافی، مظفر، تورانیان، فضیلت (۱۳۸۳) مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری با تأکید بر جنبه‌های نهادی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷، صص. ۱۷-۶.
- ۸) کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۸) جزوه درس مبانی مدیریت شهری (منتشر نشده)، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی.
- ۹) کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۴) تبیین رابطه ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمان‌یابی فضا: تلاش برای طراحی مدل (نمونه منطقه کلان‌شهری تهران) رساله دوره دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس.
- ۱۰) مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۹) طرح مجموعه شهری تهران (خلاصه گزارش)، وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۱) مهندسین مشاور زیستا (۱۳۸۸) طرح مجموعه شهری تبریز (بخش دوم، قسمت سوم)، سازمان مسکن و شهرسازی استان آذربایجان شرقی.
- ۱۲) مهندسین مشاور شهر و خانه (۱۳۸۸) طرح مجموعه شهری شیراز، جلد پنجم، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان مسکن و شهرسازی استان فارس.
- ۱۳) مهندسین مشاور شهر و خانه (۱۳۸۸) طرح مجموعه شهری شیراز، جلد هفتم، فصل پنجم (تدوین طرح)، سازمان مسکن و شهرسازی استان فارس.
- ۱۴) مهندسین مشاور عرصه (۱۳۹۴) طرح مجموعه شهری اردبیل، اداره کل راه و شهرسازی استان اردبیل.
- ۱۵) مهندسین مشاور نقش جهان پارس (۱۳۹۲) طرح مجموعه شهری قزوین (چکیده مطالعات)، اداره کل راه و شهرسازی استان قزوین.
- ۱۶) هیئت‌وزیران (۱۳۷۴) مصوبه طرح‌ریزی مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آن‌ها.
- 17) Heinelt, Hubert, & Kubler, D. (2005) Metropolitan Governance Capacity, democracy and the dynamics of place, Routledge: London and New York.
- 18) Salet, W. & Thornley, A. & Kreukels, A. (2003) Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City - Regions, Spon Press: London and New York.
- 19) Hamilton, K. D. (1999) Governing Metropolitan Area: Response to Growth and Change, Garland Publishing Inc: New York and London.
- 20) Pacione, M. (2001) Urban Geography: A Global Perspective, Rutledge: New York and London.