

# تحلیل تطبیقی ساختار برنامه ریزی و مدیریت مناطق شهری

مطالعه موردی: تهران، سیدنی، تورنتو

میلاذ همافرا - مدرس گروه شهرسازی، دانشکده‌ی هنر و معماری، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران  
نوید سعیدی رضوانی - استادیار گروه شهرسازی، دانشکده شهرسازی و معماری، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۶/۰۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۴/۲۸

## چکیده:

علی‌رغم گذشت بیش از دو دهه از تصویب مصوبه‌ی مجموعه‌ی‌های شهری و تهیه‌ی طرح‌ها و پژوهش‌های متعدد دانشگاهی، نهاد‌های مسئول برنامه‌ریزی کلان‌کشور از دستیابی به یک الگوی برنامه‌ریزی و مدیریتی مطلوب برای مجموعه‌های شهری ناکام مانده‌اند. مهمترین علل این ناکامی‌ها می‌توان عدم توجه پژوهش‌ها به واقعیت‌های فضایی، سازمانی و ساختار تصمیم‌گیری در ایران، فقدان بررسی‌های موشکافانه‌ی سازوکارهای اجرایی و کم‌توجهی به لزوم انطباق رویکردهای برنامه‌ریزی با ساختار اداری-برنامه‌ریزی کشور دانست. هدف این پژوهش شناسایی تحولات ساختاری و محتوایی لازم برای بهبود عملکرد مدیریتی، در سطح مجموعه‌های شهری است. لذا در تلاش است در یک بررسی تطبیقی عمومیت‌گرا با اتخاذ روش اسنادی در یک فرآیند سه مرحله‌ای، با مراجعه به اسناد، کتب و مقالات مرتبط با پژوهش پس از بررسی تجربیات برنامه‌ریزی و مدیریتی دو منطقه‌ی کلان‌شهری سیدنی و تورنتو ضمن لحاظ نمودن واقعیت‌ها و تفاوت‌های ساختار تصمیم‌گیری - اداری نمونه‌های مطالعاتی با ایران، با درک اقدامات و نهاد‌های کلیدی موثر در کارایی نظام مدیریت کلان‌شهری، پیشنهادهای در راستای بهبود مدیریت و برنامه‌ریزی مجموعه‌های شهری ارائه نماید. نتایج این پژوهش دو دسته مشکلات عام (مربوط به سطح کلان برنامه‌ریزی) و مشکلات سطح منطقه‌ای (در سطح مجموعه‌های شهری) را نمایان می‌سازد لذا دو دسته پیشنهادات ۱- ساختاری - مدیریتی در راستای بهبود ساختار اداری و نظام تصمیم‌گیری و ۲- برنامه‌ریزی - مدیریتی در راستای ارتقای کیفی محتوای طرح‌ها و برنامه‌های مجموعه‌های شهری ارائه گردید. لزوم ایجاد نهاد مسئول منطقه‌ای در سطح مجموعه‌های شهری و برنامه‌ریزی چرخشی بجای برنامه‌ریزی سلسله‌مراتبی رئوس اصلی پیشنهادات هر بخش را تشکیل می‌دهند.

**واژگان کلیدی:** منطقه کلان‌شهری، مدیریت کلان‌شهری، نظام برنامه‌ریزی ایران، تحلیل تطبیقی.

۷۳

شماره دوازدهم

پاییز ۱۳۹۳

فصلنامه

علمی-پژوهشی

مطالعات

شهری

تحلیل تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی و مدیریت مناطق شهری

## ۱. مقدمه

مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق کلان شهری به دلیل گستردگی فضایی، تعدد متغیرهای تأثیرگذار و تضاد منافع ذی‌نفعان و ذی‌نفوذان، با پیچیدگی‌های بسیاری روبروست. حل و فصل مشکلات و تعارضات در چنین سطحی از پیچیدگی‌ها، نیازمند یک ساختار منسجم، هدفمند و انعطاف‌پذیر مدیریتی است تا به خوبی توسط ساختار قانون‌گذاری کلان‌کشور حمایت شود و از اختیار قانونی کافی برای تنظیم روابط و کنترل و هدایت برنامه در سطح منطقه کلان شهری برخوردار باشد.

با وجود آنکه بیش از دو دهه از تصویب قانون مجموعه‌های شهری در ایران می‌گذرد و همه ساله بر تعداد مجموعه‌ها و مناطق کلان شهری افزوده می‌شود، ساختار مدیریتی مجموعه‌های شهری تغییری نیافته و این مناطق، بدون در نظر گرفتن ویژگی‌های منحصر به فرد، همچون گذشته با اختیارات قانونی محدود و مشابه با ساختار مدیریتی شهرهای میانی کشور اداره می‌شوند. عدم توجه به ویژگی‌های پیش‌گفته در طرح نظام مدیریتی این مناطق، پیامدهایی چون شکست برنامه‌ها در مرحله اجرا، اتلاف سرمایه و منابع، عدم موفقیت در کنترل گستره فضایی مجموعه‌ها، پیامدهای منفی زیست محیطی و افزایش شکاف طبقاتی را به همراه دارد. همین امر ضرورت برنامه‌ریزی هدفمند، مدون و علمی برای ایجاد یک ساختار مدیریتی - برنامه‌ریزی متناسب با ساختار اداری - سیاسی و واقعیت‌های محلی ایران را نشان می‌دهد. در این راستا مطالعه دقیق تجربیات مدیریت رشد و برنامه‌ریزی مناطق کلان شهری در کشورهای توسعه یافته می‌تواند پایه‌های اطلاعاتی مطلوبی را برای الگوبرداری صحیح و پی‌ریزی ساختار مدیریتی متناسب با شرایط ایران فراهم سازد. هدف این پژوهش، کمک به پی‌ریزی یک ساختار مدیریتی اثرگذار و کارآ از طریق مطالعه تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی - اداری ایران با ساختار برنامه‌ریزی کلان کشورهای توسعه یافته و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود الگوی قانونگذاری - مدیریتی در سطح مجموعه‌های شهری است. در این تحقیق تلاش بر این است که پس از بررسی ساختار قانونگذاری - مدیریتی مناطق کلان شهری سیدنی و تورنتو، تشابه‌ها و تفاوت‌های موجود در ساختار برنامه‌ریزی این دو شناسایی شود، سپس رابطه میان رویکردهای اتخاذ شده در برنامه‌ریزی با ساختار کلان برنامه‌ریزی و اداری تدقیق شده و در پایان، پیشنهادهایی برای اصلاح و بهبود شیوه مدیریت فعلی مجموعه‌های شهری ایران، با حداقل تغییرات در ساختار برنامه‌ریزی و اداری کلان کشور ارائه شود.

## ۲. روش تحقیق و روش‌شناسی

تحلیل تطبیقی به معنای توصیف و تبیین مشابهت‌ها و تفاوت‌های شرایط یا پیامدها در بین واحدهای اجتماعی بزرگ مقیاس است (GHaffari, 2008). بررسی تطبیقی به عنوان فرآیندی چند بعدی، جامع، نظام‌مند و معطوف به بستر شناخته می‌شود. در انجام مطالعات تطبیقی، انتخاب مورد مطالعه و مقیاس تحلیل و برنامه‌ریزی برای ایجاد شرایط هم‌ارز از نکات کلیدی محسوب

می‌شود (Bonakdar, GHaraei, & Barakpur, 2012: 151).

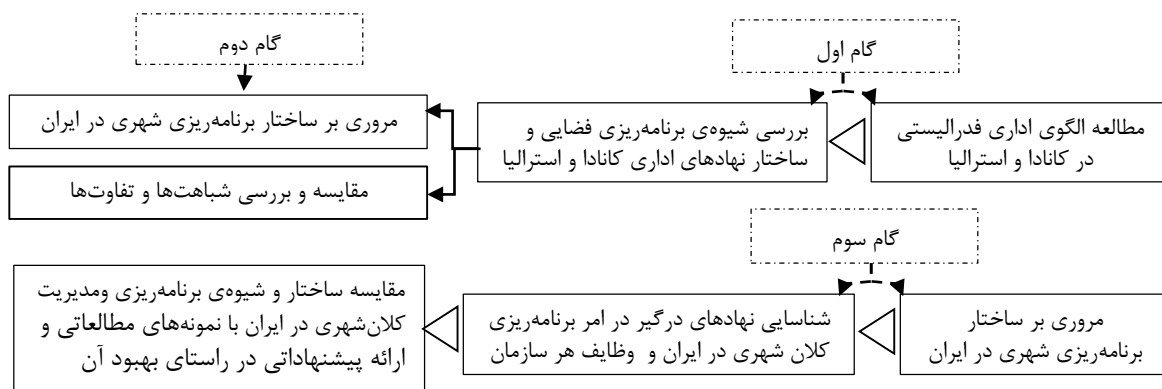
تحقیق حاضر از پژوهش‌های تطبیقی با تحلیل کیفی است و از نظر روش‌شناسی، فراتحلیل (تحلیل ثانوی) محسوب می‌شود. با توجه به اینکه هدف نهایی این پژوهش، مقایسه ساختار برنامه‌ریزی نمونه‌های مطالعاتی با ایران، تشخیص کمبودها، کاستی‌ها و نقاط مبهم در الگوی برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه‌های شهری و نهایتاً ارائه پیشنهادهایی برای بهبود ساختار مورد نظر می‌باشد، از این رو می‌توان پژوهش حاضر را از دسته پژوهش‌های کاربردی برشمرد. از آنجاکه ساختار برنامه‌ریزی و مدیریتی ایران منحصر به فرد است و زمینه‌های مشابه با کشورهای توسعه یافته وجود ندارد، موفقیت و کارایی مطالعات تطبیقی در زمینه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، نیازمند اتخاذ رویکرد عمومیت‌گرا در پژوهش تطبیقی است. اتخاذ این رویکرد با هدف کشف سطوح مدیریتی و برنامه‌ریزی کلیدی مشابه در نظامات غیرمشابه اما موفق کشورهای توسعه یافته و سپس تلاش برای ایجاد سطوح با عملکردها و وظایف مشابه - اما متناسب با ساختار برنامه‌ریزی و مدیریتی خاص ایران - صورت می‌گیرد. به این منظور، نمونه‌های مطالعاتی به عمد از کشورهای موفق در مدیریت مناطق کلان شهری اما با نظامات برنامه‌ریزی و میزان تمرکزگرایی متفاوت انتخاب شد؛ تا با بررسی تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی - مدیریتی، سطوح و روابط عمودی و افقی مشابه و کلیدی در نظام مدیریتی دو نمونه مطالعاتی استخراج شود.

نوع پژوهش چند موردی است و اطلاعات مورد نیاز در خصوص نظام برنامه‌ریزی مناطق کلان شهری مورد مطالعه، از میان اسناد، کتب و مقالات مرتبط استخراج شد. در گام نخست، ساختار برنامه‌ریزی کلان دو کشور استرالیا و کانادا شناسایی و فرآیند برنامه‌ریزی در سطح کلان و منطقه‌ای تشریح شد. در گام دوم، با بررسی شیوه مدیریت و برنامه‌ریزی در سطح منطقه کلان شهری تورنتو و سیدنی، الگوی مدیریتی و برنامه‌ریزی این دو کلان شهر مورد مقایسه قرار گرفت و بالاخره در گام سوم، با هدف بهره‌گیری از تجربیات موفق جهانی در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت کلان شهری، پس از تحلیل ساختار برنامه‌ریزی و مدیریت کلان در ایران و همچنین با مرور تجربیات مدیریت کلان شهری در شهر تهران، مقایسه تطبیقی میان این سه ساختار انجام شد.

با توجه به گستردگی و تنوع اطلاعات، انجام یک پژوهش نیازمند یک چارچوب مطالعاتی نظام‌مند است. چارچوب مطالعاتی این پژوهش مطابق نمودار شماره ۱ قابل ترسیم و تصور است. این چارچوب، رئوس اصلی مطالعات لازم و اقدامات ضروری را در فرآیند دستیابی به هدف پژوهش نشان می‌دهد.

## ۳. منطقه کلان شهری

تعاریف ارائه شده در خصوص منطقه کلان شهری در کشورهای مختلف در بر دارنده یک مفهوم مشترک است: " یک محدوده مرکزی با تمرکز فعالیتی یا جمعیتی بالا و یک محدوده پیرامونی با تراکم جمعیتی بالا و ارتباط تنگاتنگ با محدوده مرکزی". در اغلب موارد، برای ارائه تعریف کاربردی از مناطق کلان شهری، بر یک یا چند مورد از معیارهای زیر تأکید می‌شود:



#### نمودار ۱- فرآیند انجام پژوهش

**اندازه:** اندازه بزرگ منطقه کلان شهری بر اساس اشتغال و جمعیت.

**تراکم:** منطقه کلان شهری دارای تراکم بالای جمعیتی و با تراکم ساخته شده بالا می باشد.

**سفرهای آونگی میان محل کار و سکونت:** سفرهای رفت و برگشتی در منطقه کلان شهری از پیرامون به مرکز که باید بیشتر از حجم سفر میان منطقه کلان شهری و نواحی پیرامونی باشد.

بر اساس مطالعات پیش گفته، نهاد همکاری اقتصادی و توسعه<sup>۱</sup>، تمامی شهرهای با جمعیت بالای یک میلیون نفر را در صورت دارا بودن چند پیش شرط به عنوان منطقه کلان شهری تعریف می نماید. این پیش شرطها بر اساس سه معیار اندازه شهر مرکزی، تراکم و سفرهای آونگی تدوین شده اند (OECD, 2012).

ادبیات برنامه ریزی کانادا، منطقه کلان شهری را یک هسته شهری، به همراه شهرها و نواحی روستایی مجاور با میزان بالایی ارتباط و وابستگی اجتماعی و اقتصادی به هسته مرکزی بیان می کند. حداقل جمعیت هسته مرکزی ۱۰۰ هزار نفر و محدوده تأثیر شهر مرکزی بر اساس جریان سفرها - طبق آمار محل اشتغال - تعیین می شود (Pudere, 2008:21). در استرالیا، به دلیل نبود اطلاعات مربوط به مکان اشتغال و زندگی، در تعریف نواحی کلان شهری، تنها به تعیین جمعیت ۱۰۰ هزار نفر و سکونت بیش از نیمی از این تعداد در شهر مرکزی بسنده می شود. علاوه بر این، در کانادا منطقه کلان شهری به عنوان یک ناحیه آماری تعریف شده است، اما در استرالیا چنین تعریف آماری وجود ندارد و منطقه کلان شهری نیز با تعریف واحد آماری "شهرهای بزرگ" مطابقت دارد. بر اساس مطالعات اخیر نهاد همکاری اقتصادی و توسعه، حداقل جمعیت ۱.۵ میلیون نفر برای کل محدوده کلان شهری به عنوان شاخص جمعیتی پیشنهاد شده است.

#### ۴. برنامه ریزی منطقه کلان شهری

برنامه ریزی محیط کالبدی در دو سطح قابل دسته بندی است: ۱- برنامه ریزی شهری و ۲- برنامه ریزی منطقه ای. برنامه ریزی منطقه ای محصول رویکردهای عقلایی و جنبش های اجتماعی اروپا و امریکای شمالی در میانه قرن نوزدهم است. برنامه ریزی منطقه ای عموماً با بسیاری از مؤلفه های مختلف محیط - از

جمله ویژگی های طبیعی محیط، ساختار اقتصادی و اجتماعی منطقه که ممکن است شامل چندین شهر و شهرک باشد - سروکار دارد و عموماً این پهنه تحلیلی با مرزهای سیاسی همخوانی ندارد. برنامه ریزی کلان شهری با فهم این مطلب شکل گرفت که یک نهاد شهرداری واحد، به تنهایی نمی تواند مشکلات در هم پیچیده شده و چند سویه رشد جمعیت، کمبود زمین برای توسعه و کاربری های جدید در شهر مرکزی، کمبود زیرساخت در شهرهای حومه ای و کمبود منابع مالی را حل و فصل نماید و به تعادلی میان رشد کالبدی و تأمین زیرساخت های شهری دست یابد (Hodge&Gordon, 2008:226). مقیاس برنامه ریزی در سطح منطقه کلان شهری، به طور کلی با ساختار شهر سروکار دارد و تفاوت اصلی آن با برنامه ریزی سطوح خردتر - که با تراکم و ظاهر سروکار دارد - شاخص های کل نگران است. چشم انداز برنامه های منطقه کلان شهری در کشورها و حتی منطقه های مختلف متفاوت است، اما موضوعات مشترک زیر را در اغلب آنها می توان یافت:

- مکانیابی مسکن و فرصت های اشتغال و بیان چگونگی تأمین آن،
  - تعیین مناطق ممنوع برای توسعه شهری،
  - سلسله مراتب و توزیع مراکز فعالیتی،
  - مناطق هدف برای باززنده سازی سریع،
  - راه های منطقه ای و تسهیلات،
  - کریدورهای زیرساخت های کلان،
  - خوشه های درونی و اتصال میان مناطق کسب و کار،
  - ارتباطات درون منطقه ای و
  - مرحله بندی یا ترتیب بندی توسعه (Gleeson&Spiller, 2012:393).
- ساختار برنامه ریزی کلان شهری را می توان در دو وضعیت کلی "برنامه ریزی قانون محور" و "برنامه ریزی براساس تشریح مساعی" معرفی نمود. در وضعیت نخست، دولت منطقه ای قدرت ایجاد قوانین منطقه ای را دارا می باشد. این ساختار می تواند به وسیله یک دولت منطقه ای یا توسط تعدادی از دولت های محلی تصویب شود و یا توسط دولت مرکزی شکل بگیرد. در وضعیت دوم، یک برنامه منطقه ای مورد توافق کلیه دولت های محلی، به صورت قانون تصویب می شود و قدرت های محلی با هم کار می کنند تا به یک مجموعه اهداف سودمند دوطرفه برسند و اهداف عملیاتی و کلیه توافقات در خصوص هر موضوعی، باید از طرف

کلیه دولت‌های محلی دنبال شود. براساس ساختار کلی فوق و با مرور تجربیات برنامه‌ریزی و مدیریت کلان شهری در نقاط مختلف جهان، چهار شیوه و رویکرد مختلف برای اداره و برنامه‌ریزی کلان شهرها قابل تشخیص است:

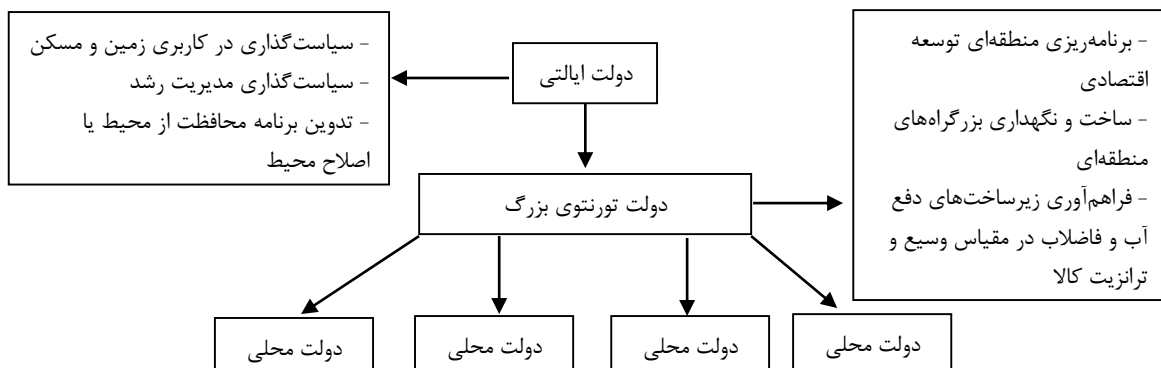
- ۱- همکاری داوطلبانه برای برنامه‌ریزی کلان شهر (تجربیات استرالیا و آمریکا)،
- ۲- قوانین دولت مرکزی به منظور برنامه‌ریزی و خدمات کلان شهر (تجربیات استرالیا و آمریکا)،
- ۳- دولت مسئول منطقه‌ای و حکمروایی کلان شهری (بریتانیا و هلند) و
- ۴- مجموعه‌ای منسجم از دولت‌های منطقه‌ای (تجربیات آمریکا، کانادا، نیوزلند و ایتالیا) (HEYWOOD,4).

### ۵. مقایسه تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در کانادا و استرالیا

**کانادا (ایالت اونتاریو):** برنامه‌ریزی کلان شهری کانادا در سال ۱۹۳۴ آغاز شد و تورنتو دومین تجربه برنامه‌ریزی کلان شهری کانادا به شمار می‌رود. نخستین دولت کلان شهری توسط دولت ایالتی اونتاریو<sup>۱</sup> در سال ۱۹۵۳ ایجاد شد که متشکل از ۱۳ دولت محلی بود. این دولت کلان شهری مسئولیت تأمین خدمات در مقیاس کلان منطقه‌ای، حمل‌ونقل عمومی، زیرساخت‌های تأمین آب و احداث بزرگراه‌ها را عهده‌دار بود. علاوه بر آن، سرمایه‌گذاری در مقیاس کلان منطقه از وظایف این دولت به شمار می‌رفت. بعدها با تحول در ساختار مدیریتی - برنامه‌ریزی، دولت‌های منطقه‌ای برای بخش‌های مختلف ایالت مطرح شد؛ بنابراین وسعت محدوده طرح ابتدا به شش و سپس به یک دولت کلان شهری واحد تقلیل یافت که در حال حاضر اداره تورنتو را به عهده دارد (Hodge&Gordon,2008:243; OECD TORONT (WORKSHOP,2003).

**استرالیا (با تأکید بر ایالت نیوسالت ولز):** در استرالیا، سه سطح حکومتی وجود دارد: دولت فدرال، شش دولت ایالتی و حکومت سطح ملی (کشوری) و در سطح سوم، این کشور دارای ۵۶۵ دولت محلی است. در تقسیم وظایف میان سطوح مختلف دولت، تعیین کاربری زمین و زیرساخت، وظیفه دولت ایالتی و ملی است. وظایف سیاست‌گذاری، سرمایه‌گذاری و تأمین زیرساخت، حمل‌ونقل و سایر خدمات بین بخش‌های مختلف دولت تقسیم می‌شود. دولت ایالتی و ملی مسئول برنامه راهبردی کلان شهرها، جاده‌های شهری و حمل‌ونقل و فراهم آوری تسهیلات و زیرساخت‌های حیاتی و ایجاد خدمات زیرساختی است. دولت‌های محلی مسئولیت برنامه‌ریزی در خصوص منطقه‌بندی کاربری زمین و تعیین میزان توسعه جاده‌های محلی، جمع‌آوری زباله، ارائه خدمات و تسهیلات برای جامعه محلی از جمله کتابخانه، مهد کودک، مراکز فرهنگی و تفریحی را برعهده دارند.

در سال ۱۹۹۲ انجمن دولتی استرالیا<sup>۲</sup> با هدف بازنگری در برنامه‌ریزی در سطح ملی برای همکاری و تشریح مساعی بیشتر میان دولت در تصمیمات و سیاست‌های سرمایه‌گذاری‌های کلان شکل گرفت. در این نهاد باید بین قدرت‌های ایالتی و ملی در خصوص برنامه‌های کلان شهرهای هر ایالت توافق ایجاد می‌شد. دولت نیوسالت ولز از طریق دولت ملی تأسیس شد و مسئولیت سیاست‌گذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی کاربری زمین، توسعه در مقیاس کلان و پروژه‌های زیرساختی و ارزیابی و تأیید اقدامات انجام شده را به عهده دارد. علاوه بر این، تعیین راهبردهای کلان شهری و پشتیبانی از پیش‌نویس راهبردهای زیرمنطقه‌ای و راهبردهای منطقه‌ای با دوره زمانی ۲۵ ساله که شامل پیش‌بینی نقطه رشد احتمالی در آینده و تعیین نقاط نیازمند توسعه زیرساخت‌ها می‌باشد نیز بخش دیگری از مسئولیت‌های این نهاد به شمار می‌رود. دولت‌های محلی در نیوسالت ولز مسئول تهیه برنامه‌های محلی ال. ای. پی<sup>۴</sup> هستند که تمام و یا بخشی از محدوده دولت محلی را در بر می‌گیرد. پس از تهیه ال. ای.



### نمودار ۲- سطوح و وظایف برنامه‌ریزی کلان شهری در تورنتو

تدوین: نگارندگان براساس (Wright,2010;Tomalty,1997; Regional planning commissioners of ontario GTA caucus,2003)

2 New SouthWales

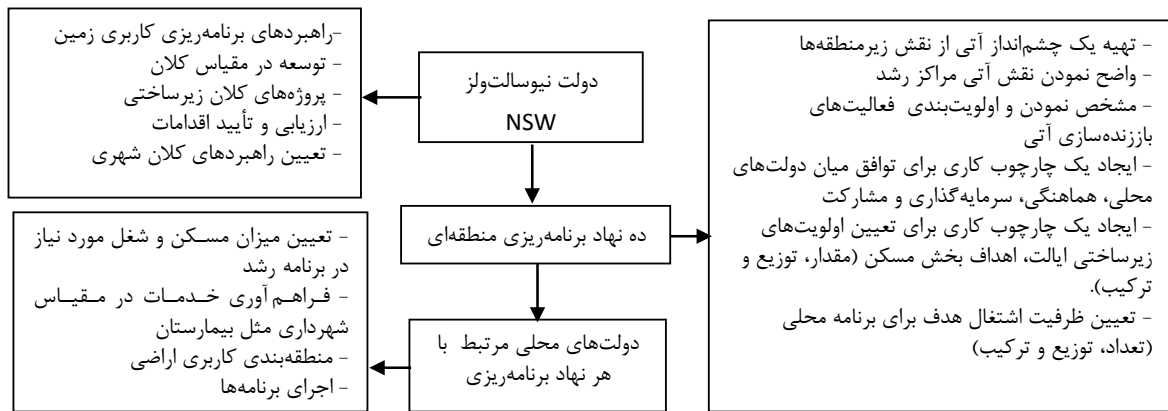
3 COAG

4 LEP(Local Enviromental Plan)

1 Ontario

پی، دولت‌های محلی اجرای چشم‌انداز و راهبرد کاربری زمین در هر منطقه یا زیر منطقه را به عهده می‌گیرند. محوریت این فرایند، رعایت تناسب میان رشد در فرصت‌های شغلی و تهیه مسکن است. دولت محلی همچنین مسئولیت تخمین و تعیین میزان توسعه درخواستی و تصمیم‌سازی را عهده‌دار است. در این بخش از ایالت، "نهاد منطقه‌ای" شورایی متشکل از همکاری میان گروه‌های دولت محلی است که در خصوص منفعت‌های عمومی به توافق رسیده‌اند. در مناطق مختلف، این نهادها از لحاظ اندازه و ساختار متنوع و متفاوت هستند (MAJOR CITY UNIT, 2010:223-226). در نمودار شماره ۳، ساختار برنامه‌ریزی کلان شهری در ایالت نیوسالت‌ولز ترسیم شده است.

ساختار برنامه‌ریزی و مدیریت در سطح منطقه کلان شهری در دو ایالت نیوسالت‌ولز استرالیا و اونتاریو کانادا دارای وجوه افتراقی است که متأثر از تفاوت در ساختار اداری و برنامه‌ریزی کلان ملی و همچنین تفاوت‌های فضایی مناطق مورد بررسی می‌باشد. با وجود تفاوت‌های موجود، هر دو کشور یک نهاد برنامه‌ریزی منطقه‌ای را ایجاد نموده و انتقال قدرت تصمیم‌گیری به نهادهای محلی را با سطح متفاوتی از اختیارات در نظر دارند. به طور خلاصه مشابهت‌ها و تفاوت‌های موجود در ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی کلان شهری در سیدنی و تورنتو را می‌توان در قالب جدول شماره ۱ جمع‌بندی نمود.



نمودار ۳- سطوح و وظایف برنامه‌ریزی کلان شهری در سیدنی تدوین: نگارندگان

جدول ۱- مقایسه ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی کلان شهری در سیدنی و تورنتو

موضوع	مشابهت‌ها	تفاوت‌ها
ساختار سازمانی	<ul style="list-style-type: none"> <li>هر دو کشور اقدام به ایجاد یک دوات کلان شهری برای اداره امور در سطح کلان شهر نموده‌اند و دولت فدرال تنها یک برنامه کلی برای چشم‌انداز ایالت ارائه می‌دهد.</li> <li>در هر دو کشور ساختار سازمانی نهاد کلان شهری منجر به ورود نهادهای محلی در فرآیند تصمیم‌گیری می‌شود.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>دولت کلان شهری در کانادا از مسئولیت کمتری برخوردار است و تنها رئیس برنامه‌ها را تعیین می‌کند. این دولت متشکل از شش نماینده مناطق اصلی تحت پوشش می‌باشد که در خصوص رئیس برنامه‌های آتی تصمیم‌گیری می‌کنند. مابقی وظایف برنامه‌ریزی به دولت سطح محلی واگذار می‌شود، در حالی‌که در سیدنی بیشتر وظایف نیازسنجی و برنامه‌ریزی از طرف دولت کلان شهری صورت می‌پذیرد که متشکل از ده نهاد منطقه‌ای است.</li> <li>ساختار سازمان سیدنی بیشتر نگرش منطقه‌ای دارد؛ بنابراین یک برنامه سطح میانی برای هماهنگی برنامه‌های سطح کلان و محلی تهیه می‌شود، در حالی‌که در تورنتو بیشتر رویکرد محلی را دنبال می‌کند؛ بنابراین ساختار سازمانی تورنتو آزادی عمل و اختیارات بیشتری را به دولت محلی واگذار می‌کند.</li> </ul>
اجرا	<ul style="list-style-type: none"> <li>اجرای برنامه‌ها در سطح کلان مثل جاده‌های اصلی، زیرساخت‌های اصلی شهری و فراشهری به عهده دولت فدرال می‌باشد.</li> <li>در هر دو کلان شهر مدیریت امور جاری شهر به عهده شهرداری می‌باشد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>در تورنتو شهرداری‌ها علاوه بر اجرای برنامه‌ها، در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری محدوده‌های خدماتی خود نیز به ایفای نقش می‌پردازند.</li> </ul>



## ۶. مقایسه تطبیقی مفهوم منطقه کلان شهری با تعاریف برنامه ریزی در ایران

گام نخست در انجام پژوهش های موفق تطبیقی، یافتن مقیاس مناسب و سطوح مشابه در نمونه های مطالعاتی می باشد. در ادبیات برنامه ریزی بیشتر کشورهای جهان، مفاهیم کلان شهر، منطقه شهری و... از مشابهت کافی برای مطالعات تطبیقی برخوردار است، اما به دلیل ساختار متفاوت برنامه ریزی و همچنین ویژگی های مختلف زبان نگارشی، این مفاهیم در ادبیات برنامه ریزی ایران با واژه های متفاوت و یا در برخی موارد با محتوایی متفاوت تعریف شده اند؛ بنابراین در ادامه پژوهش، نخستین گام یافتن مابه ازای فضایی - کارکردی مفهوم منطقه کلان شهری در ادبیات برنامه ریزی شهری ایران است. نزدیکترین مفهوم به منطقه کلان شهری در ایران، مجموعه شهری است. برخی به اشتباه این واژه را معادل منظومه شهری می دانند، در حالی که بر اساس تحقیقات انجام شده، خصلت های فضایی و عملکردی مجموعه های شهری قرابت بیشتری با مفهوم منطقه کلان شهری دارد (Asadi&Zebardast,2010). مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری با عنوان "تعریف مجموعه شهری و تبیین شاخص های آن (مصوب ۱۳۸۸/۱/۳۱)"، مجموعه شهری را یک شهر مرکزی و حداقل دو شهر پیرامونی و نواحی روستایی مابین آنها تعریف می کند که تمامی شهرهای پیرامونی آن با شهر مرکزی دارای یکپارچگی اقتصادی و خدماتی بوده و از همین رو، تأکید می شود که باید به صورت یکپارچه مدیریت شوند. ادامه مصوبه نیز تأکید دارد، محدوده هر مجموعه شهری نباید از مرز استانی که شهر مرکزی مجموعه شهری در آن قرار دارد، فراتر رود. محدوده شعاع عملکرد شهر مرکزی حداقل ۳۵ کیلومتر و یا حداقل ۳۰ دقیقه از نظر فاصله زمانی است. بر اساس این مصوبه، یکپارچگی اقتصادی، اجتماعی و خدماتی بین شهر مرکزی و شهرهای پیرامونی آن، از طریق محاسبه ضریب مکانی صنعت و خدمات مشخص می شود. به طور کلی، مجموعه های شهری در سه گروه مطابق جدول شماره ۲ قابل دسته بندی هستند.

مطابق مصوبه پیش گفته، شاخص های ضریب عملکردی مناطق کلان شهری عبارتند از: ایستگاه تلویزیونی با برنامه محلی، روزنامه یا هفته نامه محلی، نرخ شهرنشینی، خدمات اتوبوسرانی محلی، دانشگاه، خدمات منظم خطوط هوایی، موزه و خدمات تخصص بیمارستانی. ضریب مکانی صنعت و خدمات برای تعیین مقدار یکپارچگی اقتصادی و اجتماعی تنها در مناطق کلان شهری به کار می رود (Najimi,2009:106).

## ۷. ساختار برنامه ریزی شهری و منطقه ای در ایران

مدیریت شهری در ایران را می توان در سه سطح معرفی نمود: سطح کلان (ملی)، سطح منطقه ای (استانی) و سطح محلی. بر این اساس، در سطح ملی سه نهاد اصلی وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری می باشند (Saeednia,2004:64-68). نهادهایی چون شورای عالی اداری کشور، سازمان حفاظت از محیط زیست و بنیاد مسکن، سایر نهادهای مؤثر در تصمیمات سطح کلان برنامه ریزی فضایی ایران محسوب می شوند. در سطح منطقه ای، استانداری و در سطح محلی شهرداری ها مهمترین سازمان های مدیریتی و برنامه ریزی به شمار می روند. خلاصه ای از مجموعه وظایف هر یک از سازمان های متعهد در امر برنامه ریزی و مدیریت شهری ایران را می توان در جدول شماره ۳ مشاهده نمود.

## ۸. مجموعه های شهری در ایران

پس از تصویب مصوبه مجموعه شهری (مصوب ۱۳۸۸/۱/۳۱)، در اقدام نخست شهرهای تهران، اصفهان، مشهد، شیراز و تهران به عنوان نخستین مجموعه های شهری نام گرفتند. در کلیه طرح های مجموعه شهری، محدوده عملکردی، محدوده ای تعریف شد که در آن سکونتگاه ها به طور روزانه از نظر اشتغال و خدمات با مادر شهر در تعامل هستند (NAQSHE-JAHAN-PARS CONSULTING ENGINEERS,2009:20). به طور کلی فرآیند تهیه طرح مجموعه شهری در دو مرحله صورت می گیرد: در مرحله نخست طرح توسعه عمران ناحیه با نظارت شورای برنامه ریزی و توسعه استان تهیه می شود. اصولاً مرزهای مجموعه شهری در این سطح تدقیق می شود، پس از تصویب طرح توسعه و عمران ناحیه در شورای عالی، در مرحله بعدی طرح مجموعه شهری تهیه می شود (Mahdizadeh,2006:111). (نمودار ۳)

## ۹. مروری بر مهمترین تجربیات ایران در زمینه برنامه ریزی و مدیریت مجموعه های شهری

### ۹.۱. طرح مجموعه شهری تهران (۱۳۷۰)

این طرح با محوریت موضوع مکان گزینی کم درآمد ها در مجموعه شهری تهران یا الگوی رشد اسکان غیررسمی در منطقه تهیه شد. بر اساس گزارش مطالعات این طرح، فقدان یک طرح منطقه ای و عدم پیش بینی صحیح رشد جمعیت شهری تهران، در کنار فقدان جامع نگری در سیاست گذاری زمین و مسکن شهری (در سطح ملی) موتورهای عملکرد مدل پراکنده رویی شهری در منطقه تهران

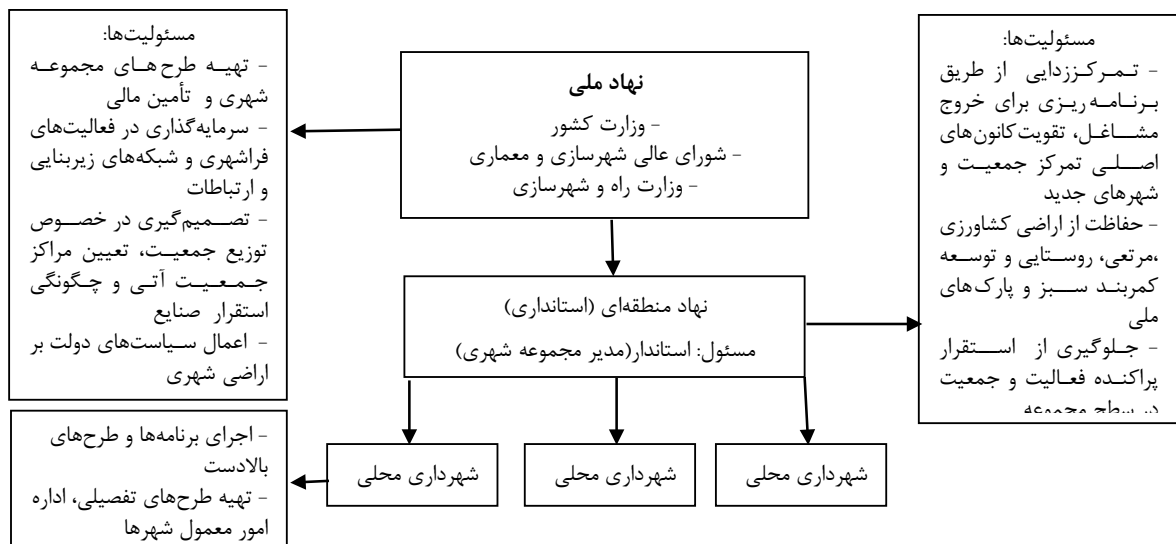
جدول ۲- دسته بندی مجموعه های شهری

طبقه	جمعیت شهر مرکزی
میانی	دویست تا پانصد هزار نفر
بزرگ	پانصد هزار تا یک میلیون نفر
منطقه کلان شهری	بیش از یک میلیون نفر

### جدول ۳- نهادهای مؤثر در برنامه ریزی مجموعه های شهری ایران

وظایف	سازمان
- تدوین سیاست ها، ضوابط و آیین نامه های شهرسازی - بررسی و تصویب نهایی طرح های جامع شهری و تغییرات آنها - تصویب مکانیابی کلیه پروژه های بزرگ مقیاس ملی	شورای عالی شهرسازی و معماری
- اصلاح ساختار تشکیلاتی دستگاه های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه ها - تجدیدنظر در ساختار داخلی وزارتخانه ها و سازمان های دولتی - بازآرایی وظایف بین دستگاه های دولتی و عمومی	شورای عالی اداری
- تهیه کلیه طرح های شهرسازی - نظارت و کنترل حسن اجرای برنامه های مصوب شهری - تهیه و تدوین معیارها و ضوابط شهرسازی و اعمال آنها	وزارت راه و شهرسازی
- اصلاح تقسیمات کشوری - پیشنهاد یک نقطه سکونتی به عنوان شهر به هیأت دولت - اجازه تاسیس شهرداری ها و دهیاری ها	وزارت کشور
- بررسی نیازمندی های مسکن روستاییان و تدوین برنامه برای رفع آنها - تهیه طرح هادی روستایی	بنیاد مسکن
- کنترل ساخت و ساز در خارج از حریم شهرها - بررسی و تأیید طرح جامع شهری، تصویب حریم شهر - بررسی و اظهار نظر درباره مصوبه های شورای شهر به همراه فرمانداری - تغییر مرزهای تقسیمات کشوری شهر و شهرستان برای رفع مغایرت های حریم با تقسیمات کشوری	استانداری
- نظارت بر ساخت و ساز خارج از حریم شهرها - بررسی و اظهار نظر در مورد مصوبه های شورای شهر از سوی فرمانداری ها - کنترل ساخت و ساز روستایی و بررسی تخلفات داخل محدوده روستایی واقع در حریم با همراهی بخشدار - عضویت بخشدار در کمیسیون ماده ۹۹ شهرداری که به موضوع تخلفات ساخت و ساز روستایی واقع در حریم رسیدگی می کند - نظارت بر نحوه تخصیص درآمدهای ناشی از عوارض حریم	فرمانداری
- تدوین و پیشنهاد حریم مربوط به تأسیسات و خطوط آب و برق و فاضلاب - کنترل ساخت و ساز در حریم خطوط تأسیسات بیان شده - صدور مجوز برای بهره برداری از انرژی برق و خطوط آبرسانی برای مصارف صنعتی، کشاورزی، تجاری و خدماتی	وزارت نیرو
- سیاست گذاری کلان توسعه صنعتی و معدنی - صدور مجوز برای تأسیس شهرک های صنعتی در حریم شهرها	وزارت صنایع
- حفاظت از اراضی زراعی و باغی بر اساس قانون حفظ اراضی زراعی و باغی - حفاظت از اراضی منابع طبیعی - مرجع تشخیص کشاورزی بودن اراضی واقع در حریم - صدور مجوز تغییر کاربری کشاورزی به سایر کاربری ها	جهاد کشاورزی
- حفاظت از آثار تاریخی و پیشنهاد حریم برای آثار تاریخی - آزادسازی و تملک اراضی و ابنیه واقع در حریم آثار فرهنگی	سازمان میراث فرهنگی
- حفاظت از حریم در برابر هرگونه ساخت و ساز مجاز به استثنای شهرک های صنعتی و محدوده های دهیاری واقع در حریم - نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر، مجازات متخلفان	شهرداری ها

ماخذ: اسدی، ۱۳۸۹



نمودار ۳- سطوح و وظایف برنامه ریزی در مجموعه های شهری ایران- تدوین: نگارندگان

به شمار می‌روند. طرح یاد شده تحقق اهداف و سیاست‌های طرح را در گروهی حل دو چالش بزرگ می‌داند: الف) تأسیس نهاد مدیریت مجموعه شهری و ب) مسئله اسکان غیررسمی گروه‌های کم‌درآمد (Road, Housing & Urban Development Research Center, 2000).

برخلاف مصوبات قبلی شورای عالی و تأکید بر تعیین حریم تهران در راستای مقابله با پراکنده‌رویی، مطالعات طرح مجموعه شهری تهران، مشکل اصلی را مدیریت مجموعه شهری تهران می‌داند و نه فقدان پوشش حریم، بنابراین ایجاد یک نهاد واحد هماهنگی و نظارت بر توسعه مجموعه شهری را ضروری تلقی می‌نماید و یادآور می‌شود که این نهاد باید از توان و اختیارات کافی برای هماهنگ نمودن عملکرد کلیه نهادهای مؤثر در مدیریت مجموعه در راستای رسیدن به اهداف رشد و توسعه کل مجموعه شهری برخوردار باشد. عملکرد صحیح این نهاد مستلزم وحدت عمل و هماهنگی در میان نهادهای اجرایی مجموعه (شهرداری‌ها و فرمانداری‌ها) است، به همین منظور طرح مجموعه شهری، هماهنگی را از طریق استانداری و یا سطح جدیدی از مدیریت (شهردار یا فرماندارکل) که کلیه شهرداری‌ها و فرمانداری‌های مجموعه تابع آن باشند و یا شورایی متشکل از نمایندگان شهرداری‌ها و فرمانداری‌ها پیشنهاد می‌نماید (مرکز مطالعات شهرسازی و معماری، ۱۳۷۹).

#### ۹.۲. طرح پژوهشی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری ایران

این طرح در سال ۱۳۸۰ زیر نظر مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و با همکاری پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، با محوریت موضوع نظام مدیریت مجموعه‌های شهری کشور انجام پذیرفت و در پایان مطالعات، نظام مدیریت شهری مجموعه‌های شهری ایران در قالب یک لایحه ارائه شد. این طرح، مجموعه شهری را تعدادی شهر، روستا، مراکز فعالیتی همجوار و محدوده‌های بین آن می‌داند که:

- ۱- متشکل از حداقل پنج شهر باشد،
- ۲- جمعیت حداقل یکی از نقاط شهری آن بالاتر از یک میلیون نفر باشد،
- ۳- فاصله سکونتگاه‌های شهری مجاور بیش از چهل کیلومتر نباشد و

۴- سکونتگاه‌های موجود در مجموعه شهری دارای پیوندهای اقتصادی، اجتماعی، محیطی و کالبدی روزانه با یکدیگر باشند. این طرح، نظام مطلوب مدیریت مجموعه شهری را متشکل از دو سطح: الف) سطح سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و ب) سطح مدیریت اجرایی و عملیاتی تعریف می‌نماید. سطح سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شامل دو عنصر شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری و نهاد دائم برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه است. سطح مدیریت اجرایی و عملیاتی یا سازمان اجرایی مجموعه شهری نیز شامل پنج بخش است: رئیس سازمان اجرایی مجموعه شهری، مدیریت امور درون شهری، مدیریت و کنترل پیراشهری، مدیریت و کنترل امور بخشی و مدیریت طراحی و ارائه زیرساخت‌ها و خدمات مشترک.

شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری، عالی‌ترین

مرجع تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در سازمان مدیریت مجموعه شهری است که تحت نظارت عالی استاندار مربوطه فعالیت می‌کند. تمامی مصوبات این شورا برای تمام سازمان‌های ذی‌ربط، چه دولتی و چه عمومی، قانونی و لازم‌الاجرا دیده شده و همگی موظفند با شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و سازمان اجرایی همکاری لازم را داشته باشند. ماده ۴۰ این لایحه، هدف از ایجاد سازمان اجرایی را ایجاد یکپارچگی در عملیات اجرایی به ویژه در چهار بخش **هماهنگی درون شهری، مدیریت و کنترل پیرا - شهری، مدیریت و کنترل امور بخشی و طراحی و ارائه زیرساخت‌ها و خدمات مشترک** در مجموعه شهری تعریف می‌کند که برای هر یک از آنها معاونت ویژه‌ای تدارک دیده است. یکی از کارکردهای مهمی که به این سازمان واگذار شده، اداره امور حمل‌ونقل منطقه‌ای در مجموعه شهری است که در این راستا می‌تواند به تأسیس سازمان حمل‌ونقل مجموعه شهری اقدام نماید. این سازمان بنا به صلاحدید می‌تواند نسبت به تعیین و تغییر بهای خدمات حمل‌ونقل و با هماهنگی وزارت راه به ایجاد راه‌های جدید در محدوده اقدام کند. هرگونه اقدام شهرداری در زمینه راه‌های مجموعه شهری باید با هماهنگی این سازمان صورت پذیرد (Economic Research Center of TARBIAT, MODARES UNIVERSITY, 2009).

#### ۹.۳. بازنگری استراتژیک نظام مدیریت کلان شهر تهران

این طرح در چارچوب توافق میان وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران، زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران به عنوان نهاد مشترک مسئول تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران تهیه شد. مطالعات طرح از ابتدای سال ۱۳۸۴ آغاز و یک سال بعد به اتمام رسید. قلمرو مکانی و فضایی این مطالعات محدوده واقعی کلان شهری تهران، شامل کلان‌شهر تهران و سایر شهرها، روستاها و مراکز خدمات و فعالیت‌های پیرامونی و همبسته با شهر تهران است. براساس مطالعات این طرح، نظام مدیریت منطقه کلان شهری وظایفی کلان به شرح زیر را به عهده دارد:

- تهیه سند چشم انداز مشترک منطقه از طریق برگزاری فرآیند چشم‌اندازسازی منطقه‌ای در تعامل با کلیه افراد، گروه‌ها و عناصر ذی‌نفع و صاحب نفوذ برای دستیابی به وفاقی فراگیر،
- برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی و اجتماعی،
- برنامه‌ریزی راهبردی کاربری زمین در سطح منطقه، کنترل و بازنگری مداوم آن با تأکید بر کنترل طرح‌های محلی برای تضمین سازگاری آن با سیاست‌های راهبردی طرح منطقه کلان شهری تهران،
- برنامه‌ریزی توسعه شبکه‌های ارتباطی منطقه‌ای در تعامل با نهادهای مرتبط بخشی،
- مدیریت زمین،
- برنامه‌ریزی توسعه زیرساخت‌های منطقه‌ای در تعامل با نهادهای مرتبط بخشی به عنوان ابزاری برای کنترل و هدایت توسعه کالبدی،
- برنامه‌ریزی و مدیریت مسکن،



- مدیریت پسماند،

- برنامه ریزی و مدیریت یکپارچه ترافیک و حمل و نقل منطقه ای،

- برنامه ریزی و مدیریت بحران،

- برنامه ریزی منطقه ای گردشگری در تعامل با نهادهای مرتبط بخشی و

- حفظ و احیای میراث تاریخی و طبیعی و... (IREMCO, 2005).

نظام برنامه ریزی و مدیریت مجموعه های شهری در ایران را می توان مطابق جدول شماره ۴ با شیوه برنامه ریزی و مدیریت مناطق کلان شهری تورنتو و سیدنی مقایسه نمود.

### ۱۰. چالش ها و مشکلات ایران در حوزه مدیریت شهری

به طور کلی دو دسته انتقادات به ساختار نظام مدیریت شهری در ایران وارد است: انتقادات مربوط به ساختار عام مدیریت شهری و انتقادات مربوط به کاستی ها و تناقضات قوانین، ضوابط و مقررات برای مدیریت مجموعه های شهری.

#### ۱۰.۱. نقد ساختار عام مدیریت شهری

با توجه به ساختار متمرکز اداری و بخشی کشور که سیستم برنامه ریزی و مدیریتی سلسله مراتبی از بالا به پایین را شامل می شود، شهرداری در نظام اداری شهر با محدودیت های زیادی در تصمیم گیری روبرو است و بیشتر به عنوان یک نهاد اجرایی دولتی - به جای یک نهاد مردمی - انجام وظیفه می کند. نظام حاضر برنامه ریزی بنا به دلایل زیر از کارایی و جامعیت لازم برخوردار نیست:

جدول ۴ - مقایسه تطبیقی ساختار برنامه ریزی و مدیریت مجموعه های شهری ایران با تورنتو و سیدنی

نمونه مورد مطالعه	ساختار کلان برنامه ریزی	نقش دولت ملی	نقش نهاد منطقه ای	نقش نهادهای محلی	میزان تمرکز منابع مالی و اختیارات قانونی
تورنتو	فدرال (کاملاً غیر متمرکز)	- چشم انداز و سیاست های کلان را تعیین می کند	- فراهم آوری زیرساخت ها - برنامه ریزی توسعه اقتصادی	- سیاست گذاری - اداره امور شهر	- عدم تمرکز منابع - مبتنی بر تشریح مساعی
سیدنی	فدرال (تمرکز نسبی)	- چشم انداز کلان را تعیین می کند	- تعیین راهبردهای توسعه در سطح کلان شهر (معادل طرح مجموعه شهری) - تأمین خدمات زیربنایی - مرجع تصویب برنامه های نهادهای محلی	- اداره امور شهر - برنامه ریزی در راستای سیاست های دولت منطقه ای	- تأمین منابع مالی توسط دولت منطقه ای - متمرکز در سطح دولت منطقه ای
ایران	متمرکز	- تعیین چشم انداز و سیاست های کلان - اخذ تمامی تصمیمات کلان مؤثر بر توسعه منطقه کلان شهری از جمله سیاست های کاربری زمین، استقرار صنایع، توسعه تاسیسات زیربنایی - تصویب طرح های مجموعه شهری	- اجرای سیاست های کلان ملی توسط استانداری به عنوان نهاد منطقه ای (عدم استقلال استانداری در تعیین راهبردهای توسعه)	- اداره امور جاری شهر (نبود اختیارات قانونی در سیاست گذاری)	- قدرت متمرکز در شعب منطقه ای دولت ملی - تأمین منابع مالی توسط دولت مرکزی

توسط حکومت مرکزی و شعب منطقه‌ای آنها ارائه می‌شود که این امر به طور مستقیم با استقلال عمل سیاسی شهرداری‌ها و استقلال مالی شهرداری‌ها در ارتباط است.

### ۱۱. نقد طرح‌ها و قوانین تدوین شده در خصوص مدیریت مجموعه‌های شهری

۱۱.۱. طرح مجموعه شهری تهران: عمده‌ترین انتقادات وارده به این طرح بر دو موضوع تأکید دارد: ۱- پیشنهاد استاندار تهران به عنوان مدیر مجموعه شهری و ۲- فقدان جامع‌نگری و بلاتکلیف رها کردن رابطه نهادهای عمومی و دولتی در تشکیلات مدیریتی جدید و واگذار کردن این مباحث کلیدی و اساسی به تدوین ساختار تشکیلاتی.

بر اساس انتقادات بخش نخست، رابطه مدیریت مجموعه شهری با شهرداری‌ها و نهادهای بخشی موجود در منطقه و نیز منابع مالی انجام کارکردهای جدید و... روشن نشده است. از طرفی جایگاه مالی شهرداری تهران و توان کارکردی آن در مقایسه با استانداری تهران بسیار قابل توجه است. از این رو تبعیت شهرداری تهران از یک حکومت فرادستی که دامنه کارکردی و توان مالی اندکی دارد، عملی به نظر نمی‌رسد. در توضیح انتقاد دوم، واضح است که تفویض اختیار از سوی حکومت مرکزی باید به حکومت سطح میانی صورت پذیرد که این امر در ایران مهیا نیست و به عبارت دیگر تفویض اختیار در ایران به مقصد شعب منطقه‌ای وزارتخانه‌های مرکزی صورت گرفته است نه قلمروهای حکومتی میانی - یعنی استانداری‌ها. پس گام نخست در تفویض اختیار ایجاد یک سطح حکومت منطقه‌ای در قالب استانداری است و تنها در چنین حالتی تبعیت شهرداری از استانداری به عنوان حکومت فرا دست معنا پیدا می‌کند.

۱۱.۲. طرح پژوهشی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری کشور: این طرح در تعیین مدیر نظام اداره مناطق کلان شهری با واقع بینی بیشتر به ارجحیت استاندار و استانداری به عنوان قلمرو حکومتی فرادست رسیده و از ایجاد یک نهاد یا قلمرو حکومتی جدید موازی با استانداری اجتناب کرده است. در بخش مالی، منابع مالی حکومت کلان شهری، میزان کمک‌های دولتی و میزان پرداختی شهرداری‌ها را به طور دقیق تشریح نمی‌نماید. در این طرح، نهاد مدیریت منطقه کلان شهری مسئول ارائه خدمات منطقه‌ای چون حمل و نقل خواهد بود اما دامنه این خدمت‌رسانی مشخص بوده و روابط بین بخش‌ها و بین سطوح حکومتی (مرکزی، منطقه‌ای و محلی) به صراحت تشریح نشده است.

۱۱.۳. طرح بازنگری راهبردی نظام مدیریت منطقه کلان شهری تهران: با توجه به رویکرد گام به گام این طرح در مواجهه با مسئله، ساختار تشکیلاتی تعریف شده‌ای را برای نظام اداره مجموعه شهری تهران در قالب یک لایحه یا چارت مشخص ارائه نمی‌نماید و به جای آن با بررسی خلأها و قصور قانونی، سازمانی و روند مسائل موجود، تغییر جهت به سمت سیاست‌های گام به گام را برای بهبود وضع موجود در نظر دارد، از این رو این طرح نیز از فقدان

یک پیشنهاد تشکیلاتی روشن در گام نهایی (حکمروایی منطقه کلان شهری) رنج می‌برد و نهایتاً در این طرح مشخص نمی‌شود که نظام متناسب و مطلوب، نظام مدیریت محلی است یا منطقه‌ای؟ دارای بدنه انتخابی است یا انتصابی یا ترکیبی از هر دو؟

### ۱۲. مقایسه رویکردهای برنامه‌ریزی و مدیریت کلان شهری در سیدنی، تورنتو و ایران

هر دو کلان شهر خارجی مورد مطالعه، در ایجاد یک دولت (یا نهاد) سطح میانی به عنوان نهاد مدیریت کلان شهری همسو هستند و آن را اصل اول برنامه‌ریزی موفق برای مناطق کلان شهری قرار داده‌اند، از سویی دیگر، بخش عمده برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌ها در خصوص توسعه منطقه بر عهده این نهاد می‌باشد و دولت مرکزی تنها با تعیین سیاست‌های کلان و سرمایه‌گذاری در بخش توسعه زیرساخت‌ها نقش اندکی در برنامه‌ریزی و اجرای مستقیم برنامه‌ها بر عهده دارد. بنابراین در چارچوب تعریف شده، با وجود تفاوت‌های بنیادین در شیوه برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای، امکان رقابت مناطق وجود دارد و از این رهیافت، مفهوم برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطح منطقه کلان شهری معنا می‌یابد. این امر به واسطه واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به بخش‌های پایین‌تر حکومتی فراهم شده است، در حالی که ساختار مدیریتی و برنامه‌ریزی کلان کشور عملاً امکان واگذاری اختیار را فراهم نمی‌سازد. قدرت به شعب استانی حکومت مرکزی انتقال یافته و این انتقال قدرت در حالی صورت می‌پذیرد که به دلیل انتخاب استاندار، فرماندار و شهردارها به صورت سلسله مراتبی توسط دولت مرکزی (به صورت مستقیم و غیر مستقیم) عملاً مسئولان نهادهای ذی ربط در جهت حفظ منافع مسئولان دولتی در مقایسه با منافع منطقه‌ای اقدام خواهند نمود. علاوه بر آن شوراها و شهرداری‌های شهری از قدرت کافی در تصمیم‌گیری برای حمایت از خواسته‌های منطقه‌ای برخوردار نبوده و عملاً مفهوم رقابت و از این دریچه معنای منطقه‌گرایی رنگ می‌بازد.

پژوهش‌های داخلی عموماً استاندار را به عنوان مدیر مجموعه شهری پیشنهاد می‌نمایند. به نظر می‌رسد این رویکرد به دنبال حفظ ساختار متمرکز در تصمیم‌گیری است. از این رو در خصوص تمایل چانه‌زنی مدیر منطقه کلان شهری برای حفظ منافع منطقه‌ای در مقایسه با برنامه‌های ملی در نبود قدرت‌های تأثیرگذار و اهرم‌های فشار محلی ابهام فراوانی وجود دارد. در مجموع به نظر می‌رسد تمامی پژوهش‌های انجام شده در زمینه تبیین و طرح نظام مدیریت مجموعه‌های شهری و مناطق کلان شهری به درک درستی در خصوص دامنه و وسعت تصمیمات منطقه‌ای رسیده‌اند و به نوعی ایده ایجاد یک نهاد برنامه‌ریزی سطح منطقه‌ای را در سر داشتند اما در خصوص مفهوم برنامه‌ریزی منطقه‌ای دچار غفلت بوده‌اند؛ زیرا این نوع از برنامه‌ریزی بر اصل رقابت و منفعت منطقه‌ای در قالب یک دسته از ضوابط مورد قبول عام در سطح کشور استوار است. حال آنکه ساختار پیشنهادی عملاً با پیرنگ کردن نقش مستقیم و غیرمستقیم دولت در تصمیم‌گیری‌ها، نگرش منطقه‌ای را از محتوای برنامه‌ها حذف می‌نماید. عدم

وضوح ارتباطات، میان بخشی و حوزه تصمیم‌گیری و میزان اختیارات هر سطح، از عمده‌ترین مشکلات اغلب طرح‌های داخلی می‌باشد. مهمترین عامل در اجرای موفق برنامه‌های منطقه‌ای، تعریف دقیق و درست سطح و حوزه اختیارات، وظایف و ارتباطات میان بخش‌هاست که امکان برنامه‌ریزی یکپارچه، جامع و قابل اجرا را فراهم می‌سازد. در این رابطه خلأ بزرگی در طرح‌های داخلی به چشم می‌خورد. در حقیقت تفرق عملکردی موجود و عدم وضوح نحوه ارتباطات میان بخشی، مانع از همسویی برنامه‌های بخش‌های مختلف و در نهایت امکان مدیریت موفق رشد مناطق کلان‌شهری به عنوان عمده‌ترین هدف نهاد مدیریت منطقه کلان‌شهری خواهد بود.

### ۱۳. نتیجه‌گیری

کلید موفقیت مطالعات تطبیقی، انتخاب مقیاس و نمونه‌های مطالعاتی مناسب است. بررسی محتوای عملکردی و فضایی مجموعه شهری نشان از قرابت این مفهوم با منطقه کلان‌شهری دارد. بنابراین بررسی تجربیات برنامه‌ریزی و مدیریتی مناطق کلان‌شهری در جهان با هدف الگوبرداری ساختاری و محتوایی، می‌تواند مقیاس مناسبی برای انجام مطالعات به شمار آید.

مرور تجربیات سیدنی و تورنتو در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای نشان می‌دهد که موفقیت برنامه‌های منطقه‌ای از طریق ایجاد یک نهاد سطح منطقه‌ای و انتقال قدرت تصمیم‌گیری‌های کلان از سطح ملی به سطح منطقه‌ای محقق شده است. بررسی محتوای پژوهش‌های انجام شده در حوزه مدیریت مجموعه شهری در ایران نشان می‌دهد که طرح مجموعه شهری تهران به دلیل تعیین استاندارد به عنوان مدیر مجموعه و عدم تدقیق ساختار مدیریتی دچار ضعف می‌باشد. طرح پژوهشی نظام مدیریت مجموعه شهری کشور نیز دو نارسایی عمده دارد: نخست دامنه خدمات‌رسانی نهاد مدیریت منطقه کلان‌شهری تدقیق نشده است و دوم روابط میان بخشی نیز تدقیق نشده و در نتیجه، طرح بازنگری راهبردی نظام مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران به دلیل عدم تدوین یک نظام روشن تشکیلاتی، در پایان هیچ‌الگوی مدونی را به عنوان نظام مطلوب مدیریت مجموعه‌های شهری ارائه نمی‌کند.

بررسی ساختار برنامه‌ریزی مناطق کلان‌شهری تورنتو و سیدنی و مقایسه آن با تعاریف، پژوهش‌ها و برنامه‌های تدوین شده در زمینه مدیریت و برنامه‌ریزی مجموعه‌های شهری دو دسته مشکلات را نمایان می‌سازد: مشکلات عام (مربوط به سطح کلان برنامه‌ریزی در کشور) و مشکلات در سطح منطقه‌ای (ساختار برنامه‌ریزی و مدیریتی در سطح مجموعه‌های شهری).

این پژوهش در راستای بهبود ساختار مدیریتی و برنامه‌ریزی مجموعه‌های شهری، دو دسته "برنامه‌ریزی - ساختاری" و "برنامه‌ریزی - مدیریتی" را پیشنهاد می‌نماید.

### ۱۳.۱. پیشنهادهای ساختاری - مدیریتی

- ایجاد یک نهاد مسئول منطقه‌ای به عنوان نهاد مدیریت منطقه کلان‌شهری به صورت شورا و با حضور مستقیم نمایندگان شورای

شهر (با حق رای) با هدف حفظ منافع منطقه‌ای در تصمیمات نهایی.

- ایجاد یک نهاد همفکری در سطح وزارت کشور برای تصمیم‌گیری در خصوص مسائل عام توسعه مرتبط با مناطق کلان‌شهری با هدف همسوسازی دوجانبه برنامه‌های ملی و منطقه‌ای، از جمله مسائل مربوط به استقرار آتی صنایع. در حال حاضر این تصمیمات مستقیماً توسط نهادهای ملی تعیین می‌شود و تبعات فراوانی برای مناطق به همراه دارد. گفتنی است که در سال‌های اخیر در کشور استرالیا نهاد یاد شده به عنوان یک نهاد همسوسازی در تصمیم‌گیری‌های کلان ایجاد شده است.

- تفویض کلیه وظایف برنامه‌ریزی و مدیریتی مناطق کلان‌شهری و مجموعه‌های شهری به نهاد مسئول منطقه‌ای.

- تصویب قوانین مورد نیاز در ارتباط با لزوم تبعیت شعب منطقه‌ای وزارتخانه‌ها از برنامه‌ها و تصمیمات شورای مدیریت منطقه کلان‌شهری. تصویب این قوانین با هدف ایجاد هماهنگی و فراهم کردن یک ضمانت اجرایی برای برنامه‌های مصوب نهاد منطقه‌ای توسط شعب منطقه‌ای وزارتخانه‌ها پیشنهاد شده است.

- ایجاد نهادهای برنامه‌ریزی زیرمنطقه‌ای برای مناطق کلان‌شهری با وسعت زیاد (مانند تهران) با هدف حفظ ماهیت رقابتی برنامه‌ریزی در سطح درون منطقه‌ای و حفظ منافع شهرداری‌های کوچک از طریق توافقات شکل گرفته در سطح زیرمنطقه‌ای.

- ایجاد یک ساختار سلسله‌مراتبی با حضور نمایندگان شهرها در نهادهای منطقه‌ای و نمایندگانی از نهادهای منطقه‌ای در سطح نهاد مدیریت منطقه کلان‌شهری با هدف حفظ منافع و خواست‌های شهرداری‌ها و اجتماعات کوچک.

- تغییر در قانون ایجاد نقاط شهری جدید. در حال حاضر تشخیص نقاط شهری جدید توسط وزارت کشور صورت می‌گیرد، اما اضافه شدن یک نقطه شهری در سطح مجموعه، ضمن تحمیل هزینه‌های فراوان به دولت منطقه‌ای، می‌تواند بر تفرق سیاسی منطقه بیفزاید. اضافه شدن تبصره‌ای مبنی بر لزوم موافقت نهاد منطقه‌ای با اضافه شدن یک نقطه شهری جدید در سطح مجموعه شهری می‌تواند به هماهنگی بیشتر منجر شود.

### ۱۳.۲. پیشنهادهای برنامه‌ریزی - مدیریتی

- همزمانی برنامه‌ریزی حمل‌ونقل، مسکن و کاربری زمین به عنوان ابزارهای اصلی مدیریت رشد. پیش شرط تحقق این امر، ایجاد یکپارچگی مدیریتی در سطح منطقه از طریق ایجاد یک دولت سطح منطقه‌ای می‌باشد.

- تمرکز طرح‌های ساخت مسکن و ایجاد فرصت‌های شغلی در شهرهای پیرامونی با هدف کاهش فشار وارده بر شهر بزرگتر و اصلی مجموعه. در این زمینه می‌توان به لزوم برنامه‌ریزی سیاست‌های مسکن، مشاغل و حمل‌ونقل در شهرهای اقماری با هدف کاهش سفرهای آونگی و افزایش رقابت‌پذیری شهرهای پیرامونی اشاره کرد.

- تعریف کارکردهای ویژه برای شهرهای پیرامونی به عنوان مراکز فرعی بر اساس پتانسیل‌ها و توان بالقوه رقابتی شهرهای یاد شده برای جذب جمعیت و مشاغل. سطح‌بندی هر یک از شهرهای

## References:

- Asadi,E.(2011),Explaining Rationality of Metropolitan Regionalism for Tehran,Dissertation for PHD degree, Faculty of Fine ARTS, University of Tehran, Tehran
- Asadi,E and Zebardast,B.(2010),Typology of city-based Regions in Urban and Regional Studies,Scientific Quarterly of Fine Arts, No 43,17-30
- Bonakdar,A.,GHaraei,F. and Barakpur,N.(2012),Comparative study on urban design documents position on planning structure (iran and England),journal of architecture and urban planning, No 8,146-167.
- Economic Research Center of TARBIAT MODARES UNIVERSITY .(2009),Designing the management system of urban collection, Tehran, Organization of municipalities and Rural management, ministry of Interior, Unpublished.
- Farhodi,R. and GHalibaf,m. CHaharrahi,Z. and Javaheri,A (2009)analysis of spatial divisions of the city,on based integrated management of urban regions,case study :shiraz,journal of iranian Geography studies,NO18-19,27-44
- GHaffari,G.(2008), comparative research logic and its method issues,journal of Iranian Social Studies,NO 4,99-119, last accessed (2/1/2012): <http://www.isa.org.ir/session-report/3021>
- Gleeson,B and spiller,m. (2012),”metropolitan governance in the urban age:trends and questions,current opinion in enviromental sustainability”,vol 4,393-397
- Gleeson,B and Darbas,T (ED). (2004),”What is metropolitanplanning?”,Research Monograph1,urban research program,Griffith University,Brisban.
- Hodge,G and gordon ,J.A.d . (2008),”planning canadian communities”,fifthe edition, nelson,adivision of thomson canada limited.
- HEYWOOD,P, (2006).”THE METROPOLITAN REGION:theNewchallengeforredional planning”,last accessed (8/4/2012):<http://eprints.qut.edu.au/7941/>
- IREMCO.(2005),review of tehran metropolitan management structure ,Tehran urban planning and research center,Tehran,iran.
- Mahdizadeh,J.(2006),Indexes and process of determining urban conurbation limitations,case study :mashhad conurbation,international journal of Urban and Rural Management, No18,108-119.
- MAJOR CITY UNIT. (2010), “state of AUSTRALIAN

پیرامونی برای دسته‌ای از خدمات می‌تواند بر اساس مشاغل و جمعیت موجود، پتانسیل بالقوه شهر، نزدیکی به شهر بزرگتر مجموعه و دسترسی به پایانه‌های حمل‌ونقلی و نقاط راهبردی مهم (مانند بنادر و فرودگاه‌ها) انجام شود.

- تلاش برای باززنده‌سازی یا حفظ حیات هسته مرکزی شهر اصلی مجموعه با هدف کاهش فشار وارده بر هسته مرکزی. دسترسی به این هدف با تأکید بر کاربری مختلط، حفظ کاربری‌های مسکونی و تلاش برای ممانعت از تمرکز فعالیت‌های صرفاً اقتصادی (به ویژه فعالیت‌های اقتصادی کارگرپر) در هسته مرکزی امکان‌پذیر خواهد بود.

- ایجاد ارتباط مؤثر و قوی میان شهرهای پیرامونی از طریق حمل‌ونقل عمومی با هدف کاهش فشار وارده بر هسته مرکزی و افزایش قدرت رقابتی شهرهای پیرامونی در مقایسه با شهر مرکزی.

- CITIES 2010", (1/4/2012) last accessed: <http://www.infrastructure.gov.au/infrastructure/pab/soac/>
- NAQSH-E-JAHAN-PARS Consulting Engineers. (2009), Esfahan Urban Conurbation studies, unpublished.
  - Najimi, N., (2010), irans urban resolution and laws, first edition, tosseh iran pub, tehran, iran.
  - OECD TORONTO WORKSHOP REPORT. (2008), last accessed (1/4/2012): <http://www.oecd.org/chemicalsafety/1944553.pdf>
  - OECD, (2/5/2012), "methodology for the definition of metropolitan", last accessed (2/1/2012): <http://www.oecd.org/dataoecd/50/22/37787576.pdf>
  - Puderer, H, (2008). "Defining and Measuring Metropolitan Areas: A Comparison Between Canada and the United States", Minister of Industry Canada. Last accessed (2/5/2012) : <http://www.statcan.gc.ca/pub/92f0138m/92f0138m2008002-eng.pdf>
  - Road, Housing and Urban Development Research center. (2000), tehran urban conurbation studies report, summery reports, Tehran, Islamic Republic of iran ministry of road, housing and urban development.
  - Regional planning commissioners of ontario GTA caucus. (2003), "centers & corridors, growth management in the GTA", (2/5/2012) last accessed: [http://www.rpco.ca/files/Centres\\_and\\_Corridors\\_Growth\\_Management\\_GTA.pdf](http://www.rpco.ca/files/Centres_and_Corridors_Growth_Management_GTA.pdf)
  - Saeednia, A. (2004), Green Book of Municipalities, Volume XI: Urban Management, Second Edition, Organization of municipalities and Rural management, ministry of Interior Islamic republic of iran, Tehran, iran.
  - Tomalty, R. (1997), "the compact metropolice-growth mangment and intesification in vancouver, toronto and montreal", ICURR publications, ICURR press, Toronto, Ontario.
  - Wright, G. (2010). Toronto official plan, last accessed (1/4/2012): <http://www.toronto.ca/wps/portal/contentonlyvgnnextoid=8e6552cc66061410VgnVCM10000071d60f89RCRDh>



