

## ارزیابی تجدید سازمان حکمروایی پیشنهادی برای مدیریت یکپارچه مناطق کلان شهری ایران

ایرج اسدی\*

استادیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.  
(تاریخ دریافت مقاله: ۹۷/۹/۲۴، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۷/۱۲/۲۵)

### چکیده

از زمان طرح موضوع مدیریت مجموعه‌های شهری در ایران، پیشنهادات متعددی برای تجدید سازمان حکمروایی چه از سوی دولت و چه از سوی پژوهشگران شهری برای اداره یکپارچه این مناطق پیشنهاد شده است. هدف مقاله حاضر طرح و بحث یک چارچوب نظری است که علی‌الاصول باید در هرگونه تجدید سازمان و بازطراحی نظام‌های حکمروایی شهری و کلان‌شهری مد نظر قرار گیرد. فقدان این ملاحظه، پیشنهادات اصلاحی ما را فاقد پشتوانه علمی و عقلایی نموده و بغرنجی اجرای این پیشنهادات را بسیار افزون‌تر خواهد کرد. یافته‌های مقاله حاکی از این است که پنج اصل عام باید در پیشنهادات اصلاحی و ارزیابی هر نوع تجدید سازمان حکومت‌های محلی مورد ملاحظه قرار گیرند: الف) صرفه‌های ناشی از مقیاس، ب) درونی‌کردن اثرات بیرونی، ج) تضمین برابری، د) پاسخدهی و پاسخگویی، و ه) تفویض وظایف به پایین‌ترین و کارآمدترین سطح حکومتی. اگر تجدید سازمان حکومت محلی مورد نظر با هدف تاسیس «حکومت کلان شهری دوسطحی» صورت می‌گیرد، بازتاب پنج اصل عام فوق را باید در تدبیراندیشی برای پنج عرصه زیردنبال کرد: الف) اندازه قلمرو حکومت کلان شهری، ب) اندازه و مرزهای واحدهای حکومتی خردتر، ج) تقسیم مسئولیت‌ها بین دو سطح حکومتی، د) نوع نمایندگی و مشروعیت حکومت کلان شهری و ه) ترسیم روابط بین حکومتی.

### واژه‌های کلیدی

تجدید سازمان حکومت محلی، حکومت کلان شهری، منطقه کلان شهری، اصلاحات قلمرویی، مجموعه شهری.

\*تلفن: ۰۹۱۲۵۱۳۴۷۲۹، شماره: ۰۱۱-۳۵۳۰۲۷۷۰، E-mail: i.asadie@umz.ac.ir

## مقدمه

بسیاری چون عدم جامعیت شناخت و یا دقت نظر کافی در اصول و ابعاد مختلف موضوع پیچیده‌ای چون حکمروایی مناطق کلان شهری و یا فقدان بحث‌های علمی و سیاسی پشتیبان برای پالایش چنین پیشنهادهایی بوده است. البته با توجه به ماهیت پیچیده علمی و سیاسی این موضوع، تدوین یک مدل کامل و بی‌نقص از سوی یک گروه علمی محدود [و البته با دانش محدود] اگر نگوئیم غیرممکن، بسیار دشوار خواهد بود. بدیهی است هر گونه قضاوت و ارزیابی روشمند در این خصوص، نیازمند وجود چارچوب نظری و مجموعه‌ای از اصول و معیارها است.

هدف مقاله حاضر، طرح برخی از نظریه‌ها، اصول و معیارهای مهمی است که علی‌الاصول باید در هرگونه تجدیدسازمان حکومت‌های محلی و منطقه‌ای و هر نوع بازطراحی نظام‌های حکمروایی شهری و کلان‌شهری مدنظر قرار گیرد. فقدان این ملاحظه، پیشنهادات اصلاحی ما را فاقد پشتوانه علمی و عقلایی خواهد نمود. از آنجا که اصولاً هر نوع تاسیس حکومت منطقه کلان شهری، مستلزم اعمال تغییرات در سازمان و کارکردهای حکومت‌های سطح پایین‌تر (حکومت‌های محلی / شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) و سطح بالاتر (حکومت‌های استانی و ملی) است، آنچه در ارزیابی این تغییرات و اصلاحات پیشنهادی اهمیت دارد، نظریه‌ها، اصول و معیارهایی است که نحوه دخالت عقلانی در تعریف ساختارها و فرایندهای حکمروایی را تبیین و توجیه می‌کنند. این مقاله در پی طرح این چارچوب نظری و کاربرد آن‌ها در ارزیابی یکی از مدل‌های جامع تجدیدسازمان حکومت‌های محلی در کشور (با هدف تاسیس حکومت کلان‌شهری) است که در سال ۱۳۸۷ تحت عنوان «لایحه نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور»، از سوی پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس ارائه شده است. طرح چارچوب نظری این مقاله، علاوه بر این که می‌تواند اصول راهنمای روشنی برای ارزیابی مدل‌های مختلف حکمروایی کلان‌شهری فراهم سازد، در تفکر اصلاحی و طراحی ساختارهای حکمروایی جدید در کشور که اثربخش‌تر به مقصود هستند، به کار علاقمندان موضوع خواهد آمد. البته لازم به یادآوری است که پیشنهادهای عملی در این خصوص، نه تنها باید از غریبال عقلانیت و روشمندی علمی بگذرد، باید عقلانیت سیاسی موجود نیز آن را مقبول قلمداد کند، در غیر این صورت همگی صرفاً لفاظی‌هایی علمی خواهند بود و هیچ وقت جامه عمل نخواهند پوشید.

موضوع منطقه‌گرایی کلان‌شهری و به دنبال آن تجدید سازمان حکومت‌های محلی و تاسیس نظام‌های مدیریت مجموعه‌های شهری در ایران اولین بار با تصویب لایحه «طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه‌شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آن» مصوب ۱۳۷۴ در متون قانونی کشور مطرح شد. براساس این لایحه، دولت مکلف می‌شود تا برای اولین بار، موجودیت‌های فضایی (نه سیاسی) جدیدی به نام مجموعه‌های شهری (مناطق کلان‌شهری) را در کشور شناسایی کرده و در طول سه سال برای آن‌ها، طرح‌هایی به نام طرح‌های مجموعه‌شهری تهیه نماید. آنچه این لایحه آغازین را با موضوع مقاله حاضر مرتبط می‌سازد، صرفاً بحث تهیه طرح‌های مجموعه‌شهری نیست، بلکه انواع پیشنهادات مدیریت قلمرویی یکپارچه‌ای است که هم در این لایحه و هم در لوایح بعدی مانند «لایحه کلیات، مشخصات و شروط تحقق اهداف طرح مجموعه‌شهری تهران» مصوب ۱۳۸۲ پیشنهاد شده و بعدها در قالب طرح‌های تحقیقاتی مختلف در کشور ادامه یافته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد پیشنهادات مدیریتی مرتبط با اداره یکپارچه مجموعه‌شهری که از سوی دولت در مقابله با مجلس و تطبیق قهری با قوانین موجود پیشنهاد شد (مانند پیشنهاد مذکور در ماده ۲ لایحه مصوب ۱۳۷۴ و یا پیشنهاد استاندار به عنوان مدیر مجموعه‌شهری)، بسیار خام، سست و ناکارآمد بوده و بعدها همانها نیز در فقدان شرایط زمینه‌ساز حکمروایی کلان‌شهری به سرعت رها و فراموش شدند.

علاوه بر این لوایح، چندین طرح تحقیقاتی در دهه ۱۳۸۰ مانند «طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری، ۱۳۸۴؛ ۱۳۸۷» (پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس برای وزارت کشور)؛ «بازنگری استراتژیک نظام مدیریت مجموعه‌شهری تهران، ۱۳۸۴» (شرکت خدمات مدیریت ایرانیان برای نهاد برنامه‌ریزی شهر تهران) و طرح تحقیقاتی «نظام مدیریت مناطق کلان‌شهری، ۱۳۸۶» (معاونت پژوهشی دانشگاه تهران برای مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری)، هر کدام راهبردها و ساختارهای حکومتی مختلفی برای اداره مناطق کلان‌شهری کشور مطرح ساختند که کمتر موضوع بحث‌های علمی و سیاسی جدی قرار گرفتند. اگر به موضوع محوری مقاله حاضر برگردیم، پیشنهادهای تجدیدسازمان حکومتی طرح‌های تحقیقاتی مذکور نیز دارای نقاط قوت و ضعف‌هایی هستند که متاثر از عوامل

## ۱- مرور مبانی نظری

حکومت‌های محلی<sup>۱</sup> موجود است. به عبارت دیگر این «کاخ جدید» یا آن چیزی که رابرت سی وود در سال ۱۹۵۸ (به نقل از

هر پیشنهاد اصلاحی در خصوص تاسیس نظام‌های حکومت و حکمروایی کلان‌شهری ناگزیر مستلزم «تجدیدسازمان

تغییر ساختار به طور کلی می‌تواند الف) اعمال تغییرات مرزی باشد (مثلاً افزایش یا کاهش محدوده حکومت محلی از طریق ادغام یا الحاق قلمروهای حکومت محلی موجود)، ب) تاسیس یا انحلال یک شهرداری یا شورای جدید شهری، روستایی، شهرستان یا بخش باشد، ج) تاسیس مجمع یا اتحادیه‌ای از شهرداری‌ها یا دیگر واحدهای حکومت‌های محلی موجود در منطقه باشد و یا د) انتقال وظایف و تکالیف از یک شورا یا شهرداری به شورا یا شهرداری فرادست یا هم‌عرض و یا یک نهاد و سازمان خدماتی ویژه باشد. البته به زعم بسیاری از صاحب‌نظران این حوزه (Douglas, 1954; Maddick, 1954; Hamilton, 1999) بررسی و اعمال تغییرات مرزی و تغییرات کارکردهای حکومتی در تجدیدسازمان‌های حکومتی جدا از هم بی‌معنی خواهد بود. دلیل روشن آن این است که میزان وظایف و خدمات هر واحد حکومتی با اندازه آن رابطه مثبتی دارد. به طور معمول واحدهای حکومتی بزرگ‌تر، وظایف بیشتر و متنوع‌تری دارند و بالعکس.

در عمل، تمام انواع تجدیدسازمان‌های حکومتی می‌توانند دو اثر یا محصول در سازمان فضایی سرزمین به بار بیاورند و به عبارت دیگر به طرف دو مقصد سیاسی و قلمرویی متضاد سیر نمایند: الف) یکپارچه‌سازی قلمرویی<sup>۴</sup>، حکومتی یا سیاسی، ب) تفرق قلمرویی<sup>۵</sup>، حکومتی یا سیاسی. در شکل اول که گرایش غالب در میان اکثریت کشورهای دنیا است، تلاش می‌شود تا از تعداد واحدهای حکومتی کاسته شود. این کار با ادغام واحدها و قلمروهای حکومت محلی مختلف و تاسیس قلمروهای حکومت بزرگ‌تر صورت می‌گیرد. برای مثال تعداد قلمروهای حکومت شهری و روستایی در ژاپن از ۱۰۵۰۰ قلمرو در سال ۱۹۵۰، به ۳۲۳۰ قلمرو حکومتی در سال ۲۰۰۰ کاهش یافت (Tsuboi, 2004). در طی یک دهه از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۷، تعداد شهرداری‌ها در یونان از ۱۰۳۴ مورد به ۳۲۵، در اتریش از ۵۲۴ مورد به ۲۸۷ مورد، در انگلیس از ۳۸۸ مورد به ۳۵۳ مورد، در هلند از ۴۴۳ مورد به ۳۸۸ مورد و در ایرلند از ۱۱۴ مورد به ۳۱ مورد کاهش یافته است. در برخی از کشورها این فرایند هنوز در حال ادامه است (Swian - iewicz, 2017, 2). بخش بزرگی از این یکپارچه‌سازی قلمرویی، با هدف افزایش کارایی و اثربخشی خدمات‌رسانی عمومی صورت می‌گیرد که بعدها درباره آن بحث بیشتری خواهد شد. شکل دیگر تجدیدسازمان حکومتی که به افزایش تفرق سیاسی و قلمرویی می‌انجامد، زمانی است که به جای تقلیل تعداد قلمروهای حکومتی با افزایش و تکثیر آن‌ها مواجهیم. ایران، نمونه ایده‌آل این نوع تجدید سازمان حکومتی است. برای مثال در سال ۱۳۸۲، میزان قلمروهای حکومتی در منطقه کلان شهری تهران - بدون در نظر گرفتن قلمرو دهستان - برابر با ۹۶ قلمرو (۱۲ قلمرو شهرستان، ۳۲ قلمرو بخش و ۵۲ قلمرو شهری) بود در حالی که تعداد این قلمروهای سیاسی در منطقه با اجازه تاسیس ۳۳۴ دهیاری تا ۱۳۸۹ به رقم ۴۳۵ قلمرو حکومتی رسید (اسدی، ۱۳۸۹؛ ۱۳۹۵). این عدد در سال ۱۳۹۶ با تاسیس ۱۵۴ دهیاری و چند شهرداری دیگر به ۷۱۲ قلمرو حکومتی رسید که ساختار بسیار متفرقی را از لحاظ مدیریت قلمرویی توسعه و رشد

(Ostrom et al, 1961) آن را گارگانتوا<sup>۶</sup> می‌نامد در بیشتر شرایط به خصوص زمانی که در پی ایجاد حکومت‌های کلان شهری بزرگ مقیاس و کاملی برمی‌آییم با تغییر، دگرگونی و برخی اوقات با ویرانی کامل سازمان موجود حکومت‌های محلی همراه می‌گردد. به همین دلیل در این متون از واژه تجدیدسازمان یا تجدیدساختار استفاده می‌شود. البته تجدید سازمان حکومت‌های محلی فرایند اداری و سیاسی مداومی است که برای اصلاح و بهینه‌سازی نقشه سیاسی سرزمینی کشورهای مختلف انجام می‌شود و این گونه نیست که دولت‌ها صرفاً در زمان تاسیس حکومت‌های کلان شهری دست به تجدیدسازمان بزنند. به عبارت دیگر اگر همان تغییر شرایط اقتصادی - اجتماعی و سیاسی که تجدیدسازمان حکومت‌های محلی را به امری ضروری بدل می‌سازد، در مناطق کلان شهری رخ دهد اگر با شرایط زمینه‌ای مناسب همراه شود می‌تواند به تاسیس حکومت‌های کلان شهری و منطقه‌ای بیانجامد. نکته مهم دیگر اینکه نتیجه و محصول انواع تجدیدسازمان‌های حکومت محلی که در کشورهای مختلف دنیا به وقوع می‌پیوندد، تاسیس حکومت‌های بزرگ مقیاس کلان شهری نیست، بلکه بسته به بافتار جمعیتی، سیاسی - اقتصادی و اجتماعی هر سرزمینی، نتیجه و محصول این گونه تجدیدسازمان حکومتی متفاوت خواهد بود.

#### ۱-۱- تجدیدسازمان حکومت‌های محلی

حکومت‌های محلی از حیث پذیرش تغییرات و اصلاحات، ماهیتی دوگانه دارند. از یک طرف آن‌ها نهادهای نسبتاً پویایی هستند زیرا به طور پیوسته متحمل تغییراتی می‌شوند. این ویژگی تا حدی ناشی از صلاحدید و انتخاب‌های مستقل خود آن‌ها است (برای مثال زمانی که تکنیک‌های جدید مدیریت، بودجه‌ریزی یا خدمات‌رسانی در این نهادها به کار گرفته می‌شود) و تا حدی ناشی از نیروهای بیرونی اثرگذار است (برای مثال زمانی که کارکردها و وظایف جدید از سوی دولت مرکزی به این نهادها اضافه می‌شود یا از آن‌ها بازستانده می‌شود). با وجود این، از یک نظرگاه، حکومت‌های محلی تا حدی موجودیت‌ها و نهادهایی ایستا هستند. ساختار شکلی آن‌ها به ندرت تغییر می‌کند و این ویژگی به طور خاص در الگوهای ثابت تقسیمات سیاسی و مرزبندی حکومت‌های محلی خود را نشان می‌دهد. این عدم انعطاف و ایستایی به گونه‌ای است که نواحی و مرزهای حکومت محلی در کشورها را به امور مقدس غیرقابل تعرض بدل کرده است. وفاداری اجتماع محلی به آن‌ها و حدود و مرزهایشان، هویت قلمرویی ناشی از آن‌ها، سنت و منافع مقرر در ناحیه‌بندی‌های موجود، برخی از نیروهایی هستند که مقاومت خدشه‌ناپذیری در برابر تغییرات آن‌ها ایجاد می‌کند (Barlow, 1991).

بر اساس تعاریف (NALC, 2018; New Zealand Local Government Commission, 2018; Barlow, 1991; GIZ and UN-Habitat, 2015; Savitch and Vogel, 2000; Miller, 2000; Lefevre, 2008)، تجدید سازمان حکومت محلی به معنی اعمال تغییرات در ساختار حکومت‌ها و مراجع محلی است. انواع این

فضایی ترسیم می‌کند.

اگر بخواهیم تعریف مورد بحث از تجدیدسازمان حکومت‌های محلی را در یک منطقه کلان‌شهری مفروض به کار بگیریم، ناگزیر تاسیس هر نوع حکومتی از این نوع بسته به مدل آن می‌تواند مستلزم تغییرات مرزی بزرگ در منطقه برای مثال از طریق ادغام شهرداری‌های موجود در منطقه و تاسیس یک شهرداری بزرگ‌تر (حکومت یکپارچه)، الحاق نواحی پیرامونی فاقد شهرداری به شهرداری مرکزی و ایجاد یک شهرداری بزرگ‌تر و دربرگیرنده‌تر و به قول تیفورد<sup>۶</sup> (به نقل از Miller, 2002) شهرداری امپریال<sup>۷</sup>، یا ایجاد یک حکومت کلان‌شهری دو سطحی، که مستلزم انتقال وظایف بزرگ مقیاس منطقه‌ای از حکومت‌های محلی خرد به سطح فرادست کلان‌شهری (در عین حفظ مرزها و ناحیه‌بندی پیشین و به عبارت دیگر بدون اعمال تغییرات مرزی و قلمرویی)، ایجاد ساختارهای همکاری و هماهنگی داوطلبانه غیررسمی و یا رسمی برای خدمات‌رسانی و یا برنامه‌ریزی منطقه‌ای در قالب تعریف اتحادیه‌ها، شوراهای و یا کنسرسیوم‌هایی از حکومت‌های محلی موجود و یا ایجاد سازمان‌های خدماتی تک‌منظوره یا چندمنظوره برای خدمات‌رسانی منطقه‌ای با موافقت حکومت‌های محلی و نظایر این‌ها. اشکال این تجدیدسازمان حکومتی در تاسیس حکومت‌های کلان‌شهری می‌تواند بسیار متنوع‌تر از این باشد و البته خود، موضوع مقاله‌ای دیگر است (ن. ک. به برک پور و اسدی، ۱۳۹۷؛ اسدی، ۱۳۹۵؛ ۱۳۸۹).

## ۲-۱- چرا به تجدیدسازمان حکومت‌های محلی می‌پردازیم؟

«به دلیل بروز تغییرات شدید در شیوه‌های زندگی و حمل و نقل، نیازمند بازنگری کامل در مرزها و محدوده‌های جغرافیایی واحدهای حکومت محلی و نیز بازتخصیص وظایف و کارکردهای جدید بین شهرک‌ها، شهرها، شهرستان‌ها و ایالات هستیم. شرایط به همان اندازه که برای مناطق کلان‌شهری بزرگ جدی است برای نواحی روستایی نیز اهمیت دارد. در هر یک از این موارد نیاز به اصلاح و تعدیل‌های بزرگ در الگوهای حکومت محلی به چشم می‌خورد» (Dodds, H.W, 19338)<sup>۸</sup>.

استدلالی که برای تجدیدسازمان حکومت‌های محلی صورت می‌گیرد، از این باور ریشه می‌گیرد که ساختارهای حکومت محلی که در سده یا دهه‌های پیش شکل گرفته‌اند، به واسطه طیف متنوعی از تغییرات اجتماعی، اقتصادی و تکنولوژیک، تحت فشار شدیدی قرار گرفته‌اند و قادر نیستند تا نیازهای امروزی این جوامع را تأمین نمایند. تغییر در توزیع جمعیت به ویژه در ارتباط با رشد شهرنشینی‌های بزرگ مقیاس، بسیاری از مرزبندی‌های حکومت محلی را نامناسب و بی‌تناسب نموده است: این مرزبندی‌ها، سکونتگاه‌های واحد را به قطعات سیاسی مختلفی تقسیم می‌کنند، از درون اجتماعات محلی عبور کرده و خطوط و سطوح تعامل و وابستگی متقابل در عرصه مناطق را قطع می‌نمایند (Barlow, 1991).

برای درک این معضل بهتر است سه تعریف ساده ممکن از شهر را مرور کنیم که به ترتیب اندازه جغرافیایی آن‌ها بزرگ‌تر

می‌گردد: شهر در تعریف تقسیمات سیاسی و محدوده شهرداری، (ب) شهر در تعریف ناحیه ساخته‌شده، (ج) شهر عملکردی که بر اساس معیارهای مختلفی قابل تعریف است مانند آنچه برایان بری در تعریف منطقه شهری عملکردی<sup>۹</sup> پیشنهاد می‌دهد و یا آنچه پار (Part, 2007) بر مبنای تعریف قلمرو شهری بر پایه مصرف، یا اشتغال و یا نیروی کار به آن‌ها اشاره دارد. توصیف بارلو از وضعیت نیازمند تجدیدسازمان حکومتی، زمانی رخ می‌دهد که روند رشد و گسترش کالبدی شهری مرزهای تقسیمات سیاسی سنتی را درمی‌نوردد به طوری که شهر و قلمرو سیاسی شهرداری تاریخی دیگر نه تنها با شهر عملکردی بلکه حتی با قلمرو ناحیه ساخته‌شده شهری نیز انطباق ندارد. پار در توصیف همین معضل شرح می‌دهد که جمعیت شهر ناتینگهام (در معنای اول) در سال ۲۰۰۲، حدود ۲۷۴ هزار نفر بود در حالی که جمعیت ناحیه شهری پیوسته آن ۶۸۱ هزار برآورد می‌شد. جمعیت شهر منچستر در سال ۲۰۰۱، حدود ۳۹۳ هزار نفر و جمعیت لیورپول ۴۴۰ هزار نفر بود (هر دو در معنای اول) اما جمعیت شهرستان کلان‌شهری منچستر و لیورپول به ترتیب ۲۴۸۲ هزار و ۱۳۶۲ هزار نفر بوده است. به نظر می‌رسد این معضل سه راهی در تعریف شهر کماکان به عنوان یک پرسش چالش‌برانگیز بر مباحث دانشگاهی و اجرایی سایه انداخته است. اینکه کدام سه مدل از شهر را باید مبنای تعریف شهر و قلمرو شهرداری در نظر گرفت، در تجدیدسازمان حکومت‌های محلی و برآیند نهایی آن (افزایش یا کاهش کارایی و اثربخشی خدمات‌رسانی، مشارکت عمومی و نظایر این‌ها) بسیار تعیین‌کننده خواهد بود.

عامل تعیین‌کننده دیگر در تجدیدسازمان‌های حکومتی به ویژه در نیمه اول قرن بیستم، تنوع خدمات عمومی مورد انتظار شهروندان از حکومت‌های محلی بود که باعث افزایش دامنه کارکردی حکومت‌های محلی تا به آن اندازه شد که دیگر بسیاری از مراجع و حکومت‌های محلی موجود، برای انجام کامل و کارآمد آن‌ها به اندازه کافی بزرگ نبودند. همانگونه که اشاره شد، بنا بر اصل رابطه مثبت بین اندازه و کارکردهای حکومت‌های محلی، تأمین این حجم از خدمات مورد انتظار شهروندان، تنها با بزرگ‌تر شدن حکومت‌های محلی امکان‌پذیر بود که می‌توانست امکان بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس در خدمات‌رسانی را برای آن‌ها فراهم سازد. علاوه بر این، فعالیت‌های حکومت محلی بسیار پیچیده شدند و فنی، اما بسیاری از مراجع محلی [کوچک] فاقد منابع کافی برای تضمین توان لازم و تخصص مورد نیاز برای عملکرد اثربخش و کارآمد بودند. همه این‌ها باعث شد ساختارهای موجود حکومت‌های محلی، دو نقطه ضعف اصلی پیدا کنند: الف) ناحیه جغرافیایی تحت پوشش حکومت‌های محلی کوچک است و مرزهای آن، حوزه‌های فعالیت و وابستگی‌های متقابل عملکردی را قطع می‌کند و، ب) نتیجه فقدان این انطباق بین نقشه سیاسی و نقشه اجتماعی-اقتصادی، تضعیف پویایی حکومت محلی و فقدان ظرفیت برای عملکرد کارآمد و اثربخش، تقلیل استقلال عمل محلی و نیز کاهش مشارکت مردمی خواهد

برای ایفای کارکردهایش و تأمین خدمات کافی است. (د) نواحی حکومت محلی باید به گونه‌ای تعیین گردند که همکاری بین آن‌ها و بین سطوح حکومت تسهیل گردد. چهار دسته عوامل فوق، کم و بیش به عنوان دغدغه‌های اصلی در تجدیدسازمان حکومت محلی به شمار می‌آیند که در دو بُعد «کارکردی» و «اجتماع محلی» قابل دسته‌بندی هستند. این چهار اصل به طور ایده‌آل دربرگیرنده مولفه‌هایی است که براساس آن می‌توان به این پرسش پاسخ داد که کدام کارکردها باید به حکومت‌های محلی تفویض گردد و این، یکی از عوامل بنیادین موثر بر اثربخشی حکومت است.

ملاحظه ابعاد کارکردی در تجدیدسازمان‌های حکومتی، به اصول و معیارهایی در ارتباط با اندازه نواحی حکومت محلی منتهی می‌شود. ایده کلی اینکه الزامات حداقل اندازه برای حکومت محلی وجود دارد که به واسطه اصل صرفه‌های ناشی از مقیاس در خدمات‌رسانی، نیاز به درونی‌کردن اثرات<sup>۱۴</sup> خدمات عمومی و نیاز به دربرگیری منابع و ظرفیت برای عملکرد اثربخش وظایف و کارکردها ایجاد می‌گردد (Barlow, 1991). از نظر اسلک نیز (Slack, 2004) سه اصل بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس و درونی‌کردن اثرات خارجی و برابری الزام می‌کند تا حکومت‌های محلی، از یک آستانه حداقلی جمعیت برخوردار باشند. در حوزه حکومت محلی، معنای صرفه‌های ناشی از مقیاس این است که با افزایش تعداد جمعیتی که قرار است خدمات‌رسانی شود، هزینه تولید خدمات کاهش می‌یابد. به عبارت دیگر، تأمین برخی از خدمات در سکونتگاه‌هایی که دارای این حداقل جمعیت نیستند، اقتصادی نخواهد بود. علاوه بر این، در تأمین برخی خدمات اثرات خارجی وجود دارد، یعنی منافع (یا هزینه‌های) یک خدمت خاص در یک قلمرو حکومتی، به ساکنان دیگر قلمروهای حکومتی سرریز یا نشت پیدا می‌کند. روشن است که در شرایط وجود سرریز منافع، حکومت محلی تأمین‌کننده این خدمت، هیچ‌انگیزه‌ای برای تأمین خدمات برای ساکنان دیگر قلمروها ندارند و نتیجه این است که حکومت محلی، تمایل کم‌تری برای تأمین و عرضه خدماتی خواهد داشت که منافع بیرونی (سرریز) تولید می‌کنند. از این بحث در مکتب انتخاب عمومی با عنوان اصل تعادل مالی<sup>۱۵</sup> یاد می‌شود. صاحب‌نظران این مکتب استدلال می‌کنند که اگر یک قلمرو سیاسی و ناحیه منفعت با هم هم‌پوشانی داشته باشند، مساله سواری مجانی یا طفیلی‌گری<sup>۱۶</sup> وجود نخواهد داشت و منافع نهایی تولید خدمات، با هزینه نهایی آن برابر خواهد بود (به نقل از Shah and Shah, 2006). یک راه برای از بین بردن این ناکارایی در طراحی قلمروهای حکومتی این است که محدوده قلمرو را به قدری بزرگ تعیین کنیم که تمامی منافع یک خدمت عمومی خاص در درون مرزها مورد استفاده ساکنان قرار گیرد. چنین تغییر مرز یا مرزبندی می‌تواند اثرات بیرونی را درونی کند و این یعنی اینکه تضمین می‌کنیم تمام کسانی که از منافع خدمات بهره‌مند می‌شوند بهای آن را نیز می‌پردازند. در نهایت نابرابری در قلمروهای حکومتی و به ویژه در مناطق کلان شهری را می‌توان در الگوی نابرابری در دسترسی به خدمات در شکل تفاوت‌های مرکز-پیرامون (بین

بود (Morlan, 1981; Barlow, 1991; Swianiewicz, 2017). اگر دو عامل افزایش جمعیت و نیز پیشرفت تکنولوژی‌های حمل و نقل را از عوامل اصلی گسترش شهری و کلان شهری و به تبع آن نیاز به تجدیدسازمان حکومتی قلمداد کنیم، بنابراین یکی از بحرانی‌ترین قلمروهای جغرافیایی که نقشه سیاسی آن به سرعت در برابر نرخ رشد کالبدی شهر منسوخ می‌گردد و بدین جهت همیشه باید در معرض تجدیدسازمان‌های حکومتی باشد، «مناطق کلان شهری» هستند که دو عامل فوق در بالاترین حجم و شدت در این نواحی حضور دارند.

### ۱-۳- اصول بنیادین تجدیدسازمان حکومت‌های محلی

پرسش روشن اصلی که در این خصوص مطرح است این است که آیا مجموعه‌ای از اصول و معیارهای پذیرفته شده وجود دارد تا بتوان براساس آن، اصلاحات کارکردی و مرزبندی‌های حکومتی کارآمد و اثربخشی تعریف کرد؟ ای. گیلبرت<sup>۱۷</sup> بیان می‌کند تردیدی ندارد که نقشه تقسیمات سیاسی و حکومتی باید به گونه‌ای ترسیم شود که با جغرافیای اجتماعی کشور انطباق داشته باشد. با وجود این، پرسش اصلی این است که مهم‌ترین عوامل جغرافیایی که در اثربخشی واحدهای سیاسی و حکومتی موثرند، کدامند؟ بر اساس یکی از قدیمی‌ترین گزارش‌های مرتبط با موضوع که از سوی کمیسیون مرزبندی حکومت‌های محلی بریتانیا در سال ۱۹۴۷ منتشر شده است، نه اصل یا معیار در تجدید سازمان و ارزیابی مجدد سازمان و الگوهای حکومت محلی باید مورد ملاحظه قرار گیرند. این اصول عبارتند از: الف) اجتماع محلی<sup>۱۸</sup> (اجتماع مبتنی بر منافع مشترک)، ب) نواحی ساخته شده موجود و توسعه‌های پیش‌بینی شده، ج) مشخصه‌های اقتصادی و صنعتی موجود، د) منابع مالی، ه) ویژگی‌های فیزیکی و به طور خاص مرزبندی‌های موجود، شیوه‌های ارتباطات و قابلیت دسترسی به مراکز اداری و سیاسی و مراکز تجاری، و) جمعیت؛ اندازه و توزیع جمعیت و مشخصه‌های آن، ز) سابقه مدیریت توسط مراجع محلی موجود، ک) اندازه و شکل ناحیه، و در نهایت، ل) آرزوها و خواسته‌های ساکنان (Douglas, 1968). این بحث‌ها و مطالعات در دهه‌های بعدی نیز ادامه می‌یابد، برای مثال در مطالعات کمیته وضع مالیات انتاریو<sup>۱۹</sup> سال ۱۹۶۷ و جکسون و برگمان<sup>۲۰</sup> سال ۱۹۷۳، چهار دسته الزامات برای تاسیس یک سیستم حکومت ایده‌آل فهرست شده است (به نقل از Barlow, 1991) که بخشی از آن‌ها در معیارهای نه‌گانه کمیسیون مرزبندی حکومت‌های محلی بریتانیا وجود داشتند:

الف) هر مرجع حکومت محلی باید در برگیرنده کلیه سیستم‌های فعالیتی باشد که مرتبط با وظایف و کارکردهایش بوده و به مسائلی که انتظار می‌رود پاسخ دهد، مرتبط است.

ب) هر حکومت محلی باید شامل جمعیتی باشد که واجد میزانی از علایق و منافع مشترک بوده و دارای حس اجتماع محلی هستند.

ج) هر مرجع حکومت محلی باید دارای منابع مالی باشد که

امر ریشه در این الزام دارد که شهروندان نیازمندند تا به مرکز حکومت محلی شان نزدیک باشند، سیاستگذاران و کارگزاران حکومت محلی را بشناسند و نیاز به کنترل حکومت محلی از سوی اجتماع محلی و مطلوبیت مشارکت مستقیم شهروندان در امور حکومت محلی، همگی از جمله ارزش‌هایی است که اندازه کوچک‌تری را برای حکومت‌های محلی الزام می‌نماید. به نظر می‌رسد به موازات بالاتر رفتن سطح یکپارچه‌سازی و تمرکز سیستم حکومت محلی، ظرفیت عموم مردم برای پیش رفتن سیاستگذاران کاهش می‌یابد و از طرف دیگر، هر چه مردم به کارگزاران حکومتی نزدیک‌تر باشند، هم پاسخدهی راه‌حل‌ها و هم پاسخگویی کارگزاران افزایش خواهد یافت. به این ترتیب، بر اساس این دو اصل، «کوچک زیباست» زیرا پاسخده‌تر و پاسخگوتر است. با وجود این، تناقض دو دسته اصول فوق خود را نشان می‌دهد: همانگونه که سه اصل اول تأکید داشتند، اجتماعات «بسیار محلی» احتمالاً برای ایفای بسیاری از کارکردهای مدرن و امرزین حکومت‌های محلی، «بیش از حد» کوچک‌اند (Barlow, 1991; Slack, 2004).

اصل پنجم، یعنی تفویض وظایف به پایین‌ترین سطح حکومتی ممکن بیان می‌کند که (Shah and Shah, 2006) فعالیت‌هایی چون اخذ مالیات، هزینه‌کردها و وظایف تنظیمی، باید از سوی سطوح حکومتی پایین‌تر اعمال شود مگر اینکه یک دلیل قانع‌کننده برای تخصیص آن به سطوح حکومتی بالاتر وجود داشته باشد. بر اساس این اصل، تأمین کارآمد خدمات، نیازمند واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به نزدیکترین سطح حکومتی به شهروندان است، البته به شرطی که با کارایی همراه شود. پذیرش و اجرای این اصل، به تخصیص کارآمد منابع و افزایش محاسبه‌پذیری و پاسخدهی منجر خواهد شد. مکتب انتخاب عمومی استدلال می‌کند، در شرایطی که مردم محلی اولویت‌ها، سلیق و نیازهای متفاوتی دارند، وجود حکومت‌های محلی بزرگ مقیاس، کارایی کمی در تأمین نیازهای متنوع مردم خواهند داشت، زیرا آن‌ها سطح و شکل یکنواختی از خدمات عمومی را به مردمی که سلیق متنوع دارند ارائه خواهند داد (Slack, 2004).

اگرچه محدودیت‌هایی نیز برای اندازه حداکثر حکومت محلی وجود دارد که به واسطه عدم صرفه‌های مقیاس در تأمین برخی خدمات یا محدودیت‌های فاصله برای تأمین کارآمد و اثربخش خدمات ایجاد می‌گردد، با وجود این، تأکید معمولاً بر الزامات حداقلی است که بر حسب اندازه جمعیت بیان می‌شود. مثلاً تأمین آب یا فاضلاب و یا مدیریت پسماند از سوی یک حکومت محلی، مستلزم داشتن یک حداقل جمعیتی است که در فقدان آن، این نوع خدمات‌رسانی فاقد صرفه‌های اقتصادی خواهد بود. این آستانه جمعیت بر اساس مطالعات هیرش<sup>۱۹</sup>، اجتماعاتی با بیش از ۵۰ هزار نفر یا ۱۰۰ هزار است (Green, 1974). بر اساس چهار بُعد مورد بحث آغازین، یکی دیگر از الزامات در تجدیدسازمان حکومتی این است که مرزهای حکومت محلی باید به گونه‌ای ترسیم شوند که کل سیستم فعالیت را که قرار

شهر یا کلان‌شهر مرکزی و قلمروهای حومه‌ای) مشاهده نمود. از دید حامیان تاسیس حکومت‌های کلان‌شهری یک راه‌حل برای برخورد با این شکل از مساله نابرابری، یکپارچه‌سازی دو یا چند قلمرو حکومتی موجود در قالب یک قلمرو واحد است به طوری که امکان وضع و اخذ مالیات از شهرداری‌های ثروتمند و استفاده از آن به عنوان یارانه به شهرداری‌های فقیرتر میسر شود. این سه اصل، تجدیدسازمان‌گرایان را به سوی ایجاد حکومت‌های بزرگ مقیاس در مناطق کلان‌شهری ترغیب می‌کنند. با این وجود، اصول و معیارهای دیگری وجود دارد که با ایجاد حکومت‌های بزرگ مقیاس در تضادند.

صاحب‌نظران مکتب انتخاب عمومی تأکید می‌کنند که تکیه بر اصل صرفه‌های ناشی از مقیاس برای تاسیس حکومت‌های بزرگ مقیاس صحیح نیست، زیرا مقیاس کارآمد برای هر کدام از خدمات و اجزای آن‌ها متفاوت است. به عبارت دیگر، هزینه تأمین خدمات شهری در «مقیاس‌های تولیدی متفاوت» به حداقل می‌رسد (Keating, 1995; Ostrom, 1972; Park and Oakerson, 2000)، برای مثال اندازه بهینه حکومت برای تأمین خدماتی مانند حفاظت حریق، کاملاً متفاوت از تأمین خدماتی مانند مدیریت پسماند است. روشن است که اولی خدمتی «کاملاً محلی» است که به دلیل ماهیتش برای فاصله‌های دورتر قابل ارائه نیست ولی دومی خدمتی با ماهیت منطقه‌ای است که ارائه آن در مقیاس وسیع‌تر، هم عملی است و هم کارآمدتر. این تفاوت‌ها به این معنی است که ترسیم یک مرز واحد برای حکومت‌های محلی چندمنظوره، بر اساس معیار بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس بسیار دشوار خواهد بود و این شاید دلیلی بر این باشد که حکومت‌های کلان‌شهری دو سطحی، راه‌حل اثربخش‌تری به نظر می‌رسند.

از نظر اسلک، دو اصل یا معیار دیگر وجود دارند که با ایجاد حکومت‌های کلان‌شهری بزرگ مقیاس در تضادند: الف) پاسخدهی و پاسخگویی<sup>۱۷</sup> کارگزاران حکومتی، ب) اصل تفویض وظایف به پایین‌ترین و کارآمدترین سطح حکومتی ممکن<sup>۱۸</sup>.

در ارتباط با اندازه ایده‌آل حکومت محلی، اثر این دو اصل آخر، متضاد با سه اصل اول هستند. اگر بر اساس الزامات سه اصل اول، بزرگ بودن قلمرو حکومتی حُسن محسوب می‌شود، در اینجا کوچک بهتر است. این دو اصل با اصل مهم مورد بحث آغازین این بند یعنی «اجتماع محلی» در ارتباط است. همانگونه که پیش‌تر تأکید شد، در تعیین نواحی حکومت محلی و مرزبندی‌های اثربخش، باید حدود حکومت‌های محلی با قلمرو اجتماع محلی و حدود آن انطباق داشته باشد. هر چه این انطباق بین نقشه سیاسی و نقشه اجتماع محلی دقیق‌تر باشد، حکومت محلی اثربخش‌تر و کارآمدتری خواهیم داشت (Douglas, 1968). در صورت تحقق چنین شرایطی، حکومت نمایندگی منافع اجتماع محلی را برعهده داشته و پرورش‌گر حس هویت و تعلق به اجتماع محلی خواهد بود. اثربخشی و کارآمدی بیشتر در این شرایط، ناشی از پاسخدهی و پاسخگویی بیشتر کارگزاران حکومتی در حکومت‌های محلی کوچک مقیاسی است که در انطباق با قلمروهای اجتماع محلی، شکل گرفته‌اند. این

در طراحی حکومت‌های کلان شهری دوسطحی را نشان می‌دهد. در ادامه شرحی کوتاه درباره عرصه‌های چالش برانگیز در طراحی حکومت‌های کلان شهری دوسطحی ارائه می‌شود.

#### • اندازه قلمرویی مرجع کلان شهری

مرجع کلان شهری باید به اندازه‌ای بزرگ باشد که کل سیستم کلان شهری را در بر گرفته و کارکردهای ناحیه‌نگر را به گونه‌ای کارآمد و اثربخش به اجرا درآورد. مرزهای آن باید الگوهای تعامل بین مرکز کلان شهری و نواحی حومه‌ای و فراهشهری پیرامونی را دربرگیرد. در عمل درباره تعریف این منطقه، دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. اولین دیدگاه، سیستم کلان شهری را در ناحیه پیوسته ساخته شده خلاصه می‌کند در حالی که دومین دیدگاه، سیستم کلان شهری را بر حسب میدان تعامل روزانه تعریف می‌کند هر دوی این دیدگاه‌ها بر اساس زمینه‌های کارکردی و اجتماع محلی قابل دفاع است. اما تعریف گسترده‌تر از سیستم کلان شهری، اغلب به لحاظ کارکردی برتر می‌نماید (Ibid). با این وجود لازم به یادآوری است که در عمل، کم‌تر حکومت کلان شهری دوسطحی وجود دارد که در نواحی یا مناطق کلان شهری در معنای دوم استقرار داشته باشد، اگرچه شوراهای کلان شهری یا سازمان‌های خدماتی ویژه متعددی وجود دارند که در گستره منطقه کلان شهری به کار می‌پردازند.

#### • اندازه و مرزهای واحدهای حکومتی سطح پایین

اندازه و مرزهای واحدهای حکومتی سطح پایین‌تر باید بر اساس الزامات کارکردی و اجتماع محلی مهم‌ترین خدمات محلی تعیین شود. یک رویکرد در این زمینه، استفاده از سه اصل بنیادین برای تعیین یک اندازه حداقلی کارکردی و استفاده از دو اصل اجتماع محلی برای ایجاد اندازه حداکثری است. واحد حکومتی باید به اندازه کافی بزرگ باشد تا بتواند طیف وسیعی از کارکردهای مهم را ایفا کند اما باید به اندازه کافی هم کوچک باشد تا به منافع و نیازهای محلی پاسخ دهد. برای تعیین اندازه و مرزهای هم مرجع کلان شهری و هم واحدهای سطح پایین می‌توان دو دسته اصول کارکردی و اجتماع محلی را ترکیب کرد. برای تعریف اندازه و مرزهای مرجع کلان شهری بهتر است بر بُعد کارکردی تکیه کرد در حالی که تقسیمات سطوح پایین‌تر تأکید

است مدیریت یا کنترل شود، دربرگیرند. این امر به طور مستقیم بر شکل حکومت محلی تأثیرگذار است. نمونه‌های آبی می‌تواند استفاده از گستره منطقه کلان شهری یا شهر-منطقه به عنوان پایه‌ای برای برنامه‌ریزی کاربری زمین یا استفاده از حوزه آبخیز رودخانه به عنوان پایه‌ای برای تأمین خدمات مرتبط با آب باشد. قلمرو حکومت محلی برای عملکرد کارآمد و اثربخش در هر یک از این دو کارکرد، باید کل حوزه‌های جغرافیایی مذکور را تحت پوشش قرار دهد. با این حال روشن است که بسیاری از تقسیمات سیاسی موجود در پهنه منطقه، مانع از دستیابی به این نوع ناحیه‌بندی ایده‌آل برای حکومت‌های اثربخش‌تر می‌شوند و این همان چالش اصلی در حکمروایی مناطق کلان شهری است که با عنوان تفرق سیاسی یا حکومتی یاد می‌شود (Hamilton, 1999; Barlow, 1991; Savitch and Vogel, 2000).

اصول پنج‌گانه فوق ممکن است با همدیگر ناسازگار باشد. سه اصل اول یعنی صرفه‌های ناشی از مقیاس، درونی‌کردن اثرات خارجی و برابری، ما را به تاسیس حکومت‌های بزرگ مقیاس ترغیب می‌کند در حالی که با ملاحظه دو اصل تفویض وظایف به پایین‌ترین سطح حکومتی ممکن و پاسخدهی و پاسخگویی، واحدهای حکومتی کوچک‌تر ارجحیت می‌یابند. تلاش برای دربرگرفتن تنوع الزامات سه اصل اول و دو اصل بعدی (اصول مرتبط با اجتماع محلی)، اغلب به پیشنهاداتی برای تجدیدسازمان منجر می‌شود که واجد بیش از یک سطح حکومت محلی است. به عبارت دیگر، ایجاد دو سطح حکومتی فرادست و خرد که اولی وظایف منطقه‌ای و دومی وظایف محلی را بر عهده می‌گیرد (Slack, 2004). اگر هدف تجدیدسازمان‌های حکومتی، ایجاد یک حکومت کلان شهری دوسطحی است، پنج اصل عام ذیل باید در تدبیراندیشی برای چالش‌های پنج عرصه خاص زیربازتاب یابند (Barlow, 1991, 2-27): الف) تعیین عقلایی گستره قلمرویی و مرزهای مرجع کلان شهری، ب) تعیین اندازه و مرزهای واحدهای سطح پایین (ج) تقسیم مسئولیت‌ها بین دو سطح حکومت، د) تعیین جایگاه نمایندگی و مشروعیت نهاد کلان شهری، ه) تعریف روابط بین حکومتی. حل و رفع این موضوعات، مستلزم کاربرد دوباره اصول و معیارهای عام پنج‌گانه تجدیدسازمان حکومت محلی است. نمودار ۱، اصول عام بنیادین در تجدیدسازمان حکومت‌های محلی و پنج عرصه چالش برانگیز

پنج اصل بنیادین تجدید سازمان حکومت های محلی				
اصول کارکردی که بر ارجحیت تاسیس حکومت های بزرگ مقیاس دلالت دارند		اصول اجتماع محلی که بر ارجحیت تاسیس حکومت های کوچک مقیاس دلالت دارند		
صرفه های ناشی از مقیاس	درونی کردن اثرات بیرونی	تضمین برابری	پاسخ دهی و پاسخگویی	تفویض وظایف به پایین ترین و کارآمدترین سطح
پنج عرصه چالش برانگیز در طراحی حکومت های کلان شهری دو سطحی (تدبیر اندیشی با لحاظ پنج اصل بنیادین)				
اندازه قلمرو حکومت کلان شهری	اندازه و مرزهای واحدهای حکومتی خرد	تقسیم مسئولیت ها بین دو سطح حکومتی	نوع نمایندگی و مشروعیت حکومت کلان شهری	ترسیم روابط بین حکومتی

نمودار ۱- اصول عام بنیادین تجدیدسازمان حکومتی و پنج عرصه چالش برانگیز در طراحی حکومت‌های دوسطحی.

مجزا درون نواحی. اگر مورد اخیر انتخاب شود، باید ملاحظات دقیقی در زمینه اندازه و پیکربندی محلات یا بخش‌های حوزه انتخابیه صورت گیرد (Ibid).

### • روابط بین حکومتی

اگر قرار است از چالش‌ها و مسائل بین حکومتی پرهیز شود، باید توجه ویژه‌ای به ماهیت روابط بین دو سطح حکومت صورت گیرد. در این ارتباط چندین گزینه ممکن قابل تعریف است: نخست، واحدهای سطوح پایین‌تر تابع مرجع کلان شهری هستند. دوم، واحدهای پایین دست مافوق و برتر محسوب می‌شوند بدین معنی که عوامل و عناصر اولیه حکومت محسوب می‌شوند. سوم، دو سطح حکومت مکمل یکدیگرند و دارای جایگاه برابر و رتبه برابر در سیستم حکومتی هستند. ماهیت روابط بین دو سطح حکومتی بسیار مهم است زیرا در اینکه کارکردهای مشترک بتواند به طرز کارآمد به اجرا درآید بسیار تعیین‌کننده‌اند و بر اینکه تا چه حدی این مقیاس میانی خدمات رسانی عمومی خواهد توانست از طریق همکاری بین حکومتی به وظایف خود عمل کند تاثیر بزرگی خواهد داشت (Ibid).

به نظر می‌رسد نحوه مداخله و اعمال تغییرات در پنج عرصه مذکور البته با الهام از پنج اصل بنیادین مورد بحث، بخش عمده وظایفی را شامل می‌شود که در ایجاد یک ساختار اثربخش و کارآمد حکومت کلان شهری دوسطحی باید به آن‌ها پرداخت. اینکه هر نوع پیشنهاد درخصوص تجدیدسازمان حکومت محلی برای تاسیس حکومت کلان شهری دوسطحی تا چه حدی به اصول بنیادین و این پنج عرصه تغییرات مقید هستند میزان قوت و ضعف آن‌ها را معین خواهد کرد.

## ۲- ارزیابی تجدیدسازمان حکومتی پیشنهادی لایحه طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری کشور

اگر از برخی پیشنهادات تجدیدسازمان حکومتی خام که در قالب مصوبات هیات دولت برای برخورد با چالش تفرق سیاسی و حکومتی این مناطق ارائه شده‌اند بگذریم، تاکنون چند پروژه مطالعاتی مهم در خصوص طراحی نظام‌های مدیریت مناطق کلان شهری در کشور تهیه شده است که پیش‌تر به عنوان آن‌ها اشاره شد. با این حال نظر به محدودیت نوشتار حاضر امکان ارزیابی و تحلیل همه آن‌ها مقدور نیست. از این رو در این جا تنها به تحلیل و ارزیابی اولین و شاید تنها مطالعه‌ای پرداخته خواهد شد که ماموریت اصلی آن طراحی و پیشنهاد سازمان مدیریتی متمایز برای مجموعه‌های شهری کشور بوده است. این پروژه با عنوان «طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری ایران» در سال ۱۳۸۲ شروع و تا سال ۱۳۸۷ که لایحه نهایی آن با عنوان لایحه «نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور» تدوین شد به طور رسمی خاتمه نیافته بود. در این لایحه یک چارچوب حکومت کلان شهری دوسطحی برای مدیریت یکپارچه تمامی

می‌تواند بر مبنای الگوهای جغرافیای اجتماعی و اصول اجتماع محلی باشد (Ibid).

### • تقسیم مسئولیت‌ها بین سطوح حکومتی

در مطالعات مختلفی درباره انواع کارکردها و خدمات عمومی و تقسیم آن‌ها به محلی و کلان شهری یا منطقه‌ای بحث شده است. شهرساز انگلیسی ال. جی. شارپ<sup>۲</sup> پنج اصل عمومی پیشنهاد می‌کند که با استفاده از آن‌ها می‌توان توزیع کارکردهای شهری را بین دو سطح کلان شهری و محلی تعیین کرد. این پنج اصل عبارتند از: تعادل مالی یا اثرات بیرونی، صرفه‌های ناشی از مقیاس، مقیاس مالی، بازتوزیع و بخش تجاری مرکزی یا اصل تعهد خدمات رسانی (Hamilton, 1999). براساس این پنج اصل موارد زیر جزء خدمات منطقه‌ای محسوب می‌شوند: تأمین آب شرب، پلیس، بهداشت عمومی، کنترل آلودگی هوا، برنامه‌ریزی کاربری زمین، تأمین مسکن، بزرگراه‌های شریانی، حمل و نقل عمومی، حفاظت محیط زیستی، نهادها و موسسات فرهنگی بزرگ، مدیریت ترافیک، دفع پسماند و نظایر این‌ها. دو موضوع را در زمان بررسی این مسأله باید مدنظر داشت: نخست اینکه تفکیک کارکردها بین دو سطح حکومت ضروری است. دوم اینکه امکان واگذاری کارکردها از سطوح حکومتی فرادست به مرجع کلان شهری نیز نباید مورد غفلت قرار گیرد، شرایطی که می‌تواند در کشوری مثل ایران وجود داشته باشد.

### • نوع نمایندگی حکومت کلان شهری

زمانی که بحث نمایندگی مرجع کلان شهری پیش می‌آید دو انتخاب بنیادی پیش روی ماست: الف) حکومتی متشکل از نمایندگی از واحدهای حکومتی خرد سطوح پایین، ب) تشکیل یک موجودیت سیاسی مستقل با انتخاب مستقیم از سوی شهروندان. بدیهی است انجام اولین شیوه راحت‌تر است و تعهدی اضافی بر انتخاب‌کنندگان بار نمی‌کند و امکان بروز اختلاف ایدئولوژیکی جدی بین دو سطح حکومت را کاهش می‌دهد. با این وجود، گزینه دوم که اجرایش به لحاظ سیاسی دشوارتر است احتمال بیشتری دارد تا به حکومتی منجر شود که بتواند به طرز کارآمدی به سیاستگذاری در قالب منافع کلان شهری پرداخته و به واسطه رقابت‌ها و تضادهای بین محلی متوقف نشود (Barlow, 1991).

اگر گزینه اول برگزیده شود، سه شکل اصلی وجود خواهد داشت: نخست، هر واحد حکومت محلی یک نماینده در مرجع کلان شهری خواهد داشت. دوم، هر واحد حکومت محلی پایین دست دارای یک یا چند نماینده در مرجع کلان شهری خواهد بود که بسته به تعداد جمعیت تعیین می‌شود. سوم، برای هر چند گروه از واحدهای حکومتی پایین دست یک نماینده در مرجع کلان شهری امکان حضور خواهد داشت. اگر حکومت کلان شهری به شکل انتخاب مستقیم تشکیل شود ضروری است این تصمیم اتخاذ شود که انتخاب به شکلی کلی در سطح کلان شهری صورت خواهد گرفت یا در قالب حوزه‌های انتخابیه



عمومی انبوه که با حوزه‌های عملکردی انسانی در پیوند هستند، مناسب باشد، اما تاکید صرف بر روابط عملکردی شهری در تعریف مرزهای مجموعه شهری، باعث مرزبندی‌های ناکارآمدی خواهد شد. مرزهای دقیق برای حکومت مجموعه شهری بر حسب اینکه مسئولیت انجام چه کارکردهایی بر عهده این نهاد گذاشته می‌شود، متفاوت خواهد بود. برای مثال برای تجدید قلمرو درست‌تر، باید عامل منابع و ظرفیت‌های لازم برای خدمات‌رسانی نیز در نظر گرفته شود. اگر یکی از وظایف سیستم حکومتی پیشنهادی، تامین آب شرب است منابع و ظرفیت‌های طبیعی برای تامین آب، لزوماً با محدوده منطقه عملکردی که بر اساس سفرهای روزانه به کار تعریف می‌شود، انطباق نخواهد داشت. در اینجا محدوده حوزه آبخیز، قلمرو جغرافیایی کارآمدتری برای برنامه‌ریزی و تامین خدمت خواهد بود. پس بسته به وظایف و کارکردهایی که مدیریت مجموعه شهری بر عهده می‌گیرد قلمرو بهینه مجموعه شهری قابل قبض و بسط خواهد بود. اگر قرار است برنامه‌ریزی کاربری زمین بر عهده این نهاد جدید گذاشته شود و یا تامین حمل و نقل عمومی انبوه، تعریف مرزهای فراگیر برای آن بسیار مناسب خواهد بود اما برای خدمات دیگر این بزرگی حتی می‌تواند ناقص اصل صرفه‌های مقیاس در تامین خدمات باشد. ب) اگرچه در برخی از تعاریف مجموعه‌های شهری غیرکلان شهری فاصله سکونتگاه‌ها از هم به عنوان معیار تعریف طرح می‌شود اما در مجموعه‌های شهری کلان شهری نظر به بزرگی منطقه و نیز پیشرفت‌های تکنولوژی‌های حمل و نقل، قید فاصله چهل کیلومتر می‌تواند با معیار اصلی و مهم‌تر تعریف، یعنی شدت روابط عملکردی روزانه در تناقض قرار گیرد. ج) در لایحه مذکور از آنجا که محدوده و سیستم حکومتی مشخصی برای یک مجموعه شهری واقعی پیشنهاد نشده است نمی‌توان درباره اندازه مرجع کلان شهری به طور مشخص اظهار نظر کرد. با این حال اندازه مجموعه‌های شهری کشور در قالب طرح‌های توسعه مجموعه شهری تعریف شده‌اند که بیشتر این طرح‌ها با ملاحظه ضرورت برنامه‌ریزی جامع کاربری زمین و یا حمل نقل این مرزبندی را پیشنهاد داده‌اند تا تعیین محدوده مناسب برای تامین خدمات منطقه‌ای دیگر.

## در باب تقسیم مسئولیت‌ها بین سطوح حکومتی

بر اساس تصریح لایحه و گزارش مرحله سوم طرح پژوهشی مورد بحث، مدل حکومت کلان شهری دوسطحی، ساختار حکومتی پیشنهادی برای «تمام» مجموعه‌های شهری کشور است و در همین ابتدا باید یادآور شد که یکسان‌نگری در برخورد با این موضوع و پیشنهاد یک مدل برای همه مجموعه‌های شهری کشور که هر یک بافتار جغرافیایی و سیاسی متفاوتی دارند حتماً مورد تردید خواهد بود. اگر از این یکدست‌سازی بگذریم، حکومت کلان شهری دوسطحی، یکی از انواع تجدیدسازمان‌های کلان شهری است که اگرچه تغییرات مرزی چندانی در سطوح

«مجموعه‌های شهری کشور» پیشنهاد شده است. کارفرمای پروژه وزارت کشور بود که به دلیل جایگاه قانونی و تشکیلاتی آن از حیث مدیریت قلمرویی اهمیت بسیار ویژه‌ای به این پروژه مطالعاتی و نتایج آن می‌بخشید و می‌توانست امید تازه‌ای از این حیث برای اجرایی شدن بخشی از ایده‌های حامیان تاسیس نظام‌های حکمروایی منطقه کلان شهری ایجاد کنند. همانگونه که اشاره شد هدف اصلی این مقاله ارزیابی این لایحه نیست بلکه ارایه چارچوبی است تا به واسطه آن بتوان درباره ابعاد و برآیندهای مختلف چنین تجدیدسازمان‌های بزرگی به قضاوت پرداخته و در گام بعد بتوان همین اصول و معیارها را در ارائه مدل‌های جدیدتر و بهتر به کار گرفت.

این لایحه در یک مقدمه، شش فصل و ۷۱ ماده تدوین و تنظیم شده است. همانگونه که پیش‌تر اشاره شد هیچ‌کدام از مطالعات مرتبط با موضوع در ایران، چنین تجدیدسازمان تفصیلی و مشخصی برای تاسیس یک نظام حکومتی جدید و متناسب برای مجموعه‌های شهری کشور ارائه نداده‌اند. از این روی، بررسی و ارزیابی همین لایحه تمرین مناسبی برای کاربرد نظریه‌ها، اصول و معیارهای مورد بحث و نیز نشان دادن برخی از وجوه پیچیده‌ای است که در هرگونه بحث و عمل در خصوص تجدیدسازمان‌های حکومتی کلان شهری و منطقه‌ای وجود خواهد داشت. البته در ارایه یک ارزیابی دقیق و بی‌نقص از این لایحه موانعی وجود دارد که بیشتر در ارتباط با عدم دقت و ابهامی است که در بسیاری از بخش‌های لایحه وجود دارد، از تعریف برخی مفاهیم، تا تصریح منابع مالی نظام مدیریت تا روابط بین واحدها و سطوح حکومتی مختلف با نظام جدید و نظایر این‌ها. در ادامه تجدیدسازمان و اصلاحات پیشنهادی لایحه مذکور در پنج عرصه چالش‌برانگیز مورد بحث در طراحی حکومت‌های کلان شهری دوسطحی مورد بررسی قرار می‌گیرد. با تعریف اندازه قلمرویی مجموعه شهری و مرجع کلان شهری آغاز می‌کنیم.

## در باب تعریف مجموعه شهری و اندازه قلمرو مرجع کلان شهری

بر اساس ماده دو این لایحه، منطقه کلان شهری یا مجموعه شهری «محدوده‌ای متشکل از یک کلان شهر بالای یک میلیون نفر و حداقل پنج شهر پیرامونی است که با یکدیگر پیوندهای اقتصادی-اجتماعی روزانه‌ای دارند». شرط دیگر تجدید قلمرو مجموعه شهری این است «فاصله بین هیچ‌کدام از دو نقطه سکونتگاهی شهری مجاور در این قلمرو نباید بیش از ۴۰ کیلومتر باشد». چند نکته مهم در این خصوص قابل ذکر است: الف) تعریف از مجموعه شهری در اینجا مبتنی بر ناحیه یا منطقه عملکردی است که می‌تواند بر اساس معیارهای مختلف مانند جریان‌های سفرهای روزانه به محل کار تعریف شود (برای گونه‌شناسی مناطق شهرنیا ر.ک. به اسدی و زبردست، ۱۳۸۹). این تعریف از مجموعه شهری می‌تواند برای تامین خدمات عمومی چون برنامه‌ریزی کاربری زمین منطقه‌ای و یا حمل و نقل

می‌شود، در نواحی شهری دور از هم یعنی جایی که شهرداری‌ها از همدیگر دورند و فاصله به گونه‌ای است که منافع و هزینه‌های خدمات تأمین شده از سوی یک شهرداری در شهرداری‌های هم‌جوار سرریز نمی‌گردد، امکان بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس نیز از بین می‌رود (Ibid). اصرار در واگذاری تأمین وظایف منطقه‌ای به یک حکومت واحد مجموعه شهری با چنین وسعتی، با اصل تفویض وظایف به پایین‌ترین سطح حکومتی در تضاد قرار می‌گیرد. تأمین آب را که به نظر می‌رسد در لایحه بر عهده حکومت یا مدیریت مجموعه شهری گذاشته شده است، به عنوان نمونه در نظر بگیرید. تأمین این خدمت به ویژگی‌های جغرافیایی محل و منطقه بسیار وابسته است. بهترین مقیاس و ناحیه‌بندی برای این خدمت، ناحیه‌بندی بر اساس حوزه آبخیز است نه حوزه عملکردی شهری یا کلان‌شهری. به همین دلیل برای منطقه بزرگی مانند تهران، می‌توان چندین حوزه آبخیز مستقل در نظر گرفت و برای هر شهر کوچک و بزرگ، شیوه‌های تأمین آب متعددی وجود خواهد داشت که می‌تواند با کارایی تمام از سوی ساختار منطقه‌ای موجود (سازمان‌های خدمات منطقه‌ای) و حتی خود شهرداری (در صورت وجود تکلیف قانونی) به انجام برسد. یکپارچگی تمامی این سازمان‌های موجود در قالب یک حکومت کلان‌شهری، در افزایش کارایی این نوع خدمات اثری نخواهد داشت و حتی می‌تواند با افزایش هزینه‌های بروکراسی بزرگ مقیاس، به عدم کارایی آن منجر شود. لایحه مذکور درباره یک تقسیم وظایف جامع سطوح حکومتی موجود در منطقه (ملی / مجموعه شهری / شهرداری) ساکت است. وظایف پیشنهادی برای حکومت مجموعه شهری جدید، حاصل انتقال برخی از وظایف نهادهای دولتی و خدماتی فعال در خارج از محدوده یا حریم شهرها به نهاد مذکور است. بر اساس این لایحه، نهادهای دولتی در محدوده شهرها کماکان به وظایف خود عمل خواهند کرد، اما تنها در خارج از محدوده یا حریم شهرها است که این وظایف را به حکومت مجموعه شهری واگذار می‌نمایند. به نظر می‌رسد این تقسیم وظایف جدید، الگوی بسیار پیچیده‌تری از حکمروایی ایجاد خواهد کرد که پیش‌تر وجود نداشت و همانگونه که قبلاً اشاره شد، می‌تواند با اصل صرفه‌های ناشی از مقیاس در تضاد قرار گیرد. علاوه بر این، الگوی پیشنهادی این لایحه برای تقسیم قلمرویی مسولیت‌ها، از آنجا که منطقه را به حوزه‌های خدمات‌رسانی متفاوتی تقسیم می‌کند (داخل محدوده / حریم شهر / بیرون حریم)، در درونی‌کردن اثرات بیرونی نیز شکست می‌خورد و احتمالاً با عرضه دو سطح از کیفیت یا کمیت از یک خدمت خاص تحقق برابری در دسترسی به خدمات را نیز با چالش‌های بیشتری روبرو خواهد کرد.

نکته مهم دیگر اینکه هر نوع تجدید سازمان حکومتی، مستلزم بازاریابی و تقسیم مسولیت‌های جدید بین هر سه یا چهار سطح حکومتی موجود است. در چنین تجدیدسازمانی، شاید مناسب باشد برخی از وظایف محلی به طور کامل از سوی دولت به شهرداری‌ها و وظایف منطقه‌ای به طور کامل به حکومت کلان‌شهری واگذار شود. اینکه این تقسیم وظایف

محلی پیشنهاد نمی‌دهد، اما از حیث واگذاری و یا انتقال کارکردها و وظایف از سطوح فرادست یا فرودست به لایحه جدید حکومت کلان‌شهری، دگرگونی‌های بسیار بزرگی پیشنهاد می‌دهد.

در این لایحه، تقسیم کارکردها و خدمات بین سه یا چهار سطح حکومتی موجود در کشور (شهرداری، حکومت کلان‌شهری، حکومت استانی و حکومت مرکزی) و گستره جغرافیایی عمل هر کدام مشخص نیست. سرنوشت سازمان‌های دولتی و افرادی که کارکرد خود را به حکومت کلان‌شهری واگذار می‌کنند، روشن نشده و در ضمن گستره جغرافیایی مورد عمل لایحه جدید نیز مبهم باقی مانده است؛ اینکه این لایحه جدید کلان‌شهری فقط در خارج از محدوده شهرداری‌های موجود عمل می‌کند و یا در خارج از حریم (ماده ۴۶). اگرچه تصریح روشنی انجام نشده با این حال به نظر می‌رسد در این پیشنهاد، دامنه عمل حکومت کلان‌شهری در تأمین خدمات به قلمروهای خارج از حریم شهرها محدود شده است که این خود می‌تواند نقض غرض بوده و به پیچیده‌تر شدن بیش از پیش الگوی حکومتی در این مناطق بیانجامد.

بر اساس تجربیات جهانی، در الگوهای دوسطحی، خدمات منطقه‌ای از سوی حکومت فرادست برای سرتاسر منطقه ارایه می‌شود نه فقط در خارج از حریم یا بخش خاصی از منطقه کلان‌شهری. اصولاً به لحاظ کارکردی، تقسیم منطقه به بخش‌هایی خاص و محدود کردن دایره عمل حکومت کلان‌شهری به برخی بخش‌ها یا قلمروها، موجب عدم کارایی و اثربخشی خواهد شد. اگر قرار باشد برای مثال حمل و نقل عمومی انبوه از سوی لایحه حکومت کلان‌شهری تأمین شود، نمی‌توان آن را فقط به بیرون حریم شهرها محدود کرد که در این صورت، یکپارچگی منطقه‌ای تحقق نیافته و حتی بدتر، امکان بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس که پیش‌تر در قالب سازمان‌های خدمات منطقه‌ای وجود داشت، از بین خواهد رفت. علاوه بر این، حکومت‌های کلان‌شهری از آنجا که در پی هدایت و کنترل توسعه شهری در کل منطقه هستند، باید مسؤلیت برنامه‌ریزی و اجرای زیرساخت‌های موثر بر توسعه را در کل منطقه بر عهده داشته باشد نه فقط بخش‌هایی از آن، تا در این هدف موفق گردند.

نکته بسیار مهم در خصوص حکومت کلان‌شهری دوسطحی که به نظر می‌رسد در بخش بزرگی از پیشنهادات در ایران مورد غفلت قرار گرفته است در اینجاست که این مدل، در هر جایی که به کار رفته است، بیشتر در نواحی کلان‌شهری ساخته شده و در سکونتگاه‌های نزدیک هم به کار رفته نه در یک منطقه کلان‌شهری مثلاً با وسعت بیش از ۱۶۰۰۰ کیلومتر مربع (مثلاً در مورد تهران که حدود نصف کشور هلند است). واگذاری وظایف منطقه‌ای به سطح فرادست، با هدف بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس توجیه می‌شود. اما باید در نظر داشت که بسیاری از خدمات منطقه‌ای (به غیر از برنامه‌ریزی منطقه‌ای و شاید حمل و نقل عمومی انبوه)، با بیشتر شدن وسعت منطقه و فاصله گرفتن سکونتگاه‌ها از همدیگر، دچار عدم صرفه‌های ناشی از مقیاس<sup>۱۱</sup> می‌شوند. همان‌گونه که اسلک (Slack, 2004) یادآور

نماید. غیر از این، در این لایحه درباره اینکه حکومت های محلی باید تابع حکومت مجموعه شهری باشد یا نه و یا اینکه اصولاً تضاد منافع بین این دو سطح و سطوح بالاتر چگونه باید تنظیم شود؟ بحث چندان روشنی وجود ندارد.

وجه دیگر روابط بین حکومتی را می توان در روابط مالی بین حکومت مجموعه شهری و دیگر سطوح و سازمان های حکومتی مشاهده کرد. شاید مهم ترین عنصر در شکل گیری و بقای یک سطح حکومتی نوپدید، داشتن منابع درآمدی مشخص و پایدار است. منابع درآمدی این سطح جدید، علی الاصول باید با انتقال منابع درآمدی از سطوح فرادست حکومتی یا سطوح خرد محلی تامین شود. در این لایحه نه تنها فصل مشخصی درباره تامین مالی لایحه جدید حکومت پیشنهادی تدوین نشده است، بلکه درباره این موضوع بحث روشنی نیز وجود ندارد. با این حال سه یا چهار ماده به شکل پراکنده در لایحه به چشم می خورد که می توان درباره این امر مهم اطلاعاتی دریافت کرد. ماده ۳۹ لایحه بیان می کند: «کلیه سازمان های دولتی مکلفند سهم خود در هزینه ایجاد و نگهداری تاسیسات و تجهیزات واقع در محدوده مجموعه شهری را در بودجه سالانه خود پیش بینی کرده و به شورای سیاستگذاری برنامه ریزی مجموعه شهری پرداخت نمایند». ماده ۵۵ بیان می کند: «سازمان مجموعه شهری در هر سال باید متناسب با هزینه های خود، مبالغی را از شهرداری های زیر مجموعه خود دریافت کند. میزان این دریافت، متناسب با کارگاه ها و واحدهای مسکونی موجود در محدوده شهرداری ها می باشد». ماده ۵۷ بیان می کند: «درآمدهای حاصل از کلیه تاسیسات، تجهیزات و خدمات منطقه ای واقع در محدوده مجموعه شهری، متعلق به سازمان اجرایی مجموعه شهری خواهد بود».

اولین سوالی که حامیان هر تجدیدسازمان حکومتی باید به آن پاسخ دهد این است که آیا حکومت جدید، دارای قدرت وضع و اخذ مالیات و عوارض به عنوان یک منبع درآمدی پایدار خواهد بود؟ مالیات و بهای خدمات و از سوی دیگر کمک های بلاعوض دولت مرکزی برای انجام وظایف جدید (مانند برنامه ریزی منطقه ای و اجرای سیاست های بازتوزیعی)، چه سهمی از کل بودجه این لایحه جدید حکومتی را به خود اختصاص خواهد داد؟ این لایحه در خصوص این موارد کاملاً ساکت است. علی الاصول وظایفی که هر لایحه جدید حکومتی بر عهده می گیرد دو نوع اند: نخست وظایف از پیش تعریف شده ای که پیش تر توسط نهادها و سازمان های دیگر به انجام می رسیده و دوم وظایف جدیدی که برای اولین بار تعریف می شود. برای هر دو این موارد، باید منابع مشخصی وجود داشته باشد. بر اساس ماده ۳۹، تدوین کنندگان این لایحه از کلیه سازمان های دولتی می خواهند که بودجه پیشین خود را که برای تامین خدمات منطقه ای در محدوده مجموعه شهری در اختیار داشتند، به این سازمان منتقل کنند. در این بند، تجدیدسازمان حکومتی بسیار بزرگی نهفته است. اگرچه در لفظ تنها درباره انتقال بودجه صحبت می شود، اما یقیناً افراد، تشیکلات اداری و سرمایه کالبدی بسیاری نیز باید

به شکلی بسته و گریخته و در قالب یک الگوی جغرافیایی تکه پاره (محدوده، حریم و خارج از حریم) به اجرا درآید کمک چندان به تحقق یکپارچگی و افزایش کارایی و اثربخشی نخواهد کرد. آنچه که در این لایحه و در خصوص تقسیم وظایف مورد فراموشی قرار گرفته است، انتقال وظایف از سطح محلی به حکومت کلان شهری است، برای مثال در شرایط وجود حکومت مجموعه شهری، برنامه ریزی و مدیریت حمل و نقل عمومی انبوه، حتی در سطح شهری نیز باید به حکومت سطح مجموعه شهری انتقال یابد تا این فعالیت به شکل یکپارچه به اجرا درآید. الگوی پیشنهادی لایحه، در تضاد با این یکپارچگی عملکردی و جغرافیایی است.

## درباب روابط بین حکومتی

در بررسی لایحه، نکات بسیار کمی درباره روابط بین حکومتی به چشم می خورد، چه بین حکومت محلی و کلان شهری جدید و چه بین این آخری با حکومت استانی یا مرکزی. بدیهی است بخشی از این روابط باید در پیوندهای مالی این سطوح انعکاس داشته و بخشی دیگر مربوط به شیوه های کنترلی است که حکومت مرکزی یا استانی باید بر حکومت کلان شهری اعمال نماید. حکومت استانی و حکومت مجموعه شهری جدید در بسیاری از موارد در ایران (به ویژه مجموعه های شهری کلان شهری) تا حد زیادی، چه به لحاظ جغرافیایی و چه ظرفیت اقتصادی و سیاسی، با همدیگر هم پوشانی خواهند داشت و این تکثیر واحد یا سطح حکومت، خود در واقع نقد و نقص بزرگی بر دامن این پیشنهاد است. لایحه درباره نقش و تکلیف آینده فرمانداری ها و بخشداری های متعددی که اتفاقاً از بازیگران مطرح در سطح مجموعه شهری هستند، بحثی نمی کند. آیا سطوح حکومتی شهرستان و بخش در مناطق تحت پوشش حکومت مجموعه شهری حذف خواهند شد و یا همچنان به فعالیت خود ادامه خواهند داد؟ رابطه بین معاونت های خدماتی حکومت مجموعه شهری و نهادهای خدماتی دولتی فعال در داخل محدوده و حریم شهر چیست؟ چگونه این دو دسته نهاد خدماتی مشابه با هم هماهنگ خواهند شد؟ روشن است که تحقق توسعه پایدار مجموعه شهری، نیازمند یکپارچگی سیاست های توسعه شهری در سرتاسر این منطقه است، چه شهر و چه خارج از آن باید تحت حاکمیت سیاست های یکپارچه مجموعه شهری قرار داشته باشد. اگر حکومت مجموعه شهری فقط به نواحی خارج از محدوده و حریم شهرها متمرکز شده و نتواند در فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح های توسعه شهری هریک از شهرداری ها تاثیرگذار باشد، امیدی به اجرای سیاست های طرح های مجموعه شهری نخواهد بود. این لایحه در ماده ۶۰ تلویحاً اشاره می کند که «نظارت بر اجرای برنامه های توسعه کالبدی مصوب» در شهرهای منطقه، بر عهده حکومت مجموعه شهری گذاشته می شود که می تواند به عنوان ابزار تعیین کننده ای در یکپارچگی طرح های محلی و منطقه ای عمل

ر.ک. به مبحث نوع نمایندگی حکومت کلان شهری). در شکل پیشنهادی لایحه، برای کل شهرهای منطقه (غیر از کلان شهر مرکزی) که مثلاً در مورد تهران حدود ۶۰ شهراست، تنها سه عضو (یک نماینده از شهرداری‌ها و دو نماینده از شوراهای) پیش‌بینی شده است که صلاحیت چنین هیاتی را برای نمایندگی منافع کل شهرهای مجموعه شهری زیر سوال می‌برد. با این حال ریاست استاندار برای شورا و تاثیر اندک شهرداران و شوراهای محلی بر این لایحه جدید، به لحاظ کاستی دموکراتیک و ضعف مشروعیت سیاسی، چندان مساله ساز نخواهد بود. چرا؟ برای اینکه تقریباً تمام وظایف حکومت مجموعه شهری جدید، در واقع وظایفی هستند که کم و بیش توسط نهادهای دولتی موجود در منطقه به انجام می‌رسیده‌اند و البته روشن است که در اداره و حکمروایی این نهادهای دولتی، پیش از این نیز مردم و شوراهای محلی نقش چندانی نداشته و این نهادها پاسخگوی روسای بخش‌های خود بوده‌اند تا مردم محلی و شوراهای آن‌ها. به عبارت دیگر، اگرچه از حیث تضمین و اعتدالی مشروعیت دموکراتیک در این لایحه حکومتی جدید، پیشرفتی بدست نیامده، پسرقتی نیز اتفاق نیفتاده است. درباره اندازه و ترکیب پیشنهادی شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری در این لایحه، بحث‌های تفصیلی بسیاری می‌توان داشت که البته بیش از این در این مقاله مقدور نیست.

## در باب اندازه و مرزهای واحدهای حکومتی سطح پایین

لایحه مذکور به طور صریح در این باره بحثی ارائه نمی‌دهد. با این حال به طور ضمنی چند تغییر قلمرویی اتفاق خواهد افتاد. اگر فرض اساسی این است که نهادهای خدماتی دولتی باید کارکردها و بودجه خود را در خارج از حريم شهرها به حکومت مجموعه شهری واگذار کنند، معنای آن این است که تقسیم‌بندی جدیدی بر قلمروهای تحت پوشش واحدهای حکومتی و خدماتی پیشین تحمیل خواهد شد. به نظر می‌رسد در این منطقه بندی جدید، ظاهراً اصول بنیادین پنجگانه مورد بحث جای چندانی نداشته‌اند. در اینجا ظاهراً پیش فرضی وجود دارد که محدوده‌های شهری و یا نواحی داخل حريم تحت پوشش خدمات و سیستم کنترلی نهادهای محلی قرار گرفته و فراتر از آن، قلمروهایی است که باید در اختیار نهاد مدیریتی فرادست مجموعه شهری قرار گیرد. همان‌گونه که پیش‌تر مورد بحث قرار گرفت، این تقسیم‌بندی به یکپارچگی بیشتر برنامه‌ریزی و خدمات‌رسانی کمکی نخواهد کرد. در لایحه مذکور، بر مبنای ایده نظری حکومت‌های کلان شهری دوسطحی مرزبندی‌های شهرداری‌های موجود تغییری نخواهد کرد. با این حال درباره تکلیف آینده دیگر سطوح حکومتی مانند فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها (حذف یا ادغام آن‌ها) نیز بحث روشنی به میان نمی‌آید، موارد ابهامی که در ایضاح الگوی حکمروایی این گونه مناطق بسیار تعیین‌کننده‌اند.

انتقال باید که این کارکرد بتواند از سوی این لایحه جدید به انجام برسد. برای توجیه این مقدار جابه‌جایی و انتقال وظایف، باید عقلانیت پشتیبان نیرومندی وجود داشته باشد. در اینجا باید به یک نکته بسیار کلیدی توجه شود. در کشورهایی از جهان که این تجدیدسازمان دوسطحی با این حجم از بازاریابی وظایف اتفاق افتاده است، بخش بزرگی از وظایف منطقه‌ای پیش‌تر از سوی حکومت‌های محلی و به شکلی متفرق به انجام می‌رسید که با این یکپارچه‌سازی، امکان بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس در خدمات‌رسانی در منطقه کلان شهری فراهم می‌شد و آن بافتار سیاسی و عملکردی متفرق، توجیه‌گر این یکپارچه‌سازی بود. اما در ایران بخش بزرگی از خدمات منطقه‌ای، نه توسط شهرداری‌ها بلکه توسط سازمان‌های خدماتی ویژه و با بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس، درونی کردن اثرات بیرونی و حتی شاید تضمین برابری در سطح منطقه‌ای انجام می‌شود. از این رو به نظر می‌رسد در اینجا اتکا به سه اصل بنیادین مورد بحث، نمی‌تواند دلیل و بهانه‌ای برای این تجدیدسازمان بزرگ در مجموعه‌های شهری ایران باشد.

در ماده ۵۵ لایحه، یکی دیگر از منابع تامین مالی حکومت کلان شهری، ظاهراً دریافت کمک مالی بلاعوض از خود شهرداری‌های عضو است. به نظر می‌رسد در این زمینه، تدوین‌کنندگان به تفاوت ساختار حکومت‌های محلی در ایران و دیگر کشورهایی که این مدل را به کار برده‌اند، توجه نکرده‌اند. تسهیم شهرداری‌ها در هزینه‌های حکومت مجموعه شهری، زمانی توجیه‌پذیر است که این لایحه جدید خدماتی را که پیش‌تر توسط حکومت‌های محلی انجام می‌شد، بر عهده گرفته باشند. اما در ایران، تقریباً تمام خدمات منطقه‌ای (به جز حمل و نقل عمومی انبوه)، توسط سازمان‌های دولتی انجام می‌شود نه شهرداری‌ها. یکی از محدود وظایف منطقه‌ای شهرداری‌های کلان شهری (مانند مترو) نیز بیشتر به نمایندگی از دولت مرکزی تامین می‌شود تا به شکلی کاملاً مستقل.

## در باب نوع نمایندگی و مشروعیت سیاسی حکومت مجموعه شهری

از میان اشکال انتصابی، نمایندگی غیرمستقیم و مستقیم، پیشنهاد این لایحه شکلی از حکومت کلان شهری با ترکیبی از انتصاب و انتخاب غیرمستقیم است و با لحاظ ترکیب اعضای یازده نفره «شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجموعه شهری» با ریاست استاندار و به عنوان بالاترین مرجع حکومت مجموعه شهری، نماینده ضعیفی از شهرداری‌های موجود در منطقه به حساب می‌آید. اول از همه باید یادآور شد که نیرومندترین شکل حکومت کلان شهری در صورت انتخاب مستقیم مردمی شورای عالی سیاست‌گذاری آن به وجود می‌آید. انتخاب مستقیم به پاسخدهی و پاسخگویی بیشتر نظام سیاست‌گذاری مجموعه شهری خواهد انجامید. از طرف دیگر، انتخاب غیرمستقیم هم اشکال متعددی می‌تواند داشته باشد

## نتیجه

پیشنهادات مرتبط با هر نوع تجدیدسازمان حکومتی به ویژه تاسیس حکومت‌های کلان شهری دو سطحی بود که مهم‌ترین و بغرنج‌ترین نوع تجدیدسازمان حکومتی محسوب می‌شود. بحث و ارزیابی انتقادی مختصر درباره لایحه نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور از این رو بود تا چارچوب نظری ارائه شده در این مقاله، محکی خورده باشد. بدیهی است بخش قابل توجهی از این چارچوب نظری، هنگام تدوین چنین پیشنهاداتی در اذهان مولفین آن‌ها وجود داشته است با این حال شاید نه به شکلی منسجم و کاملاً نظام‌مند؛ زیرا برخی مواقع اشتیاق به عملی‌تر نمودن پیشنهادات و ملاحظه نیات نیروهای مختلف سیاسی باعث می‌شود، اصول و ارزش‌های پیش‌گفته مورد ملاحظه جدی قرار نگیرند. لابد بحث درباره این لایحه می‌تواند بسیار طولانی‌تر از مجال این مقاله ادامه یابد و تدوین‌کنندگان آن نیز طبیعتاً در برابر نقدها پاسخ‌هایی خواهند داشت. با این حال، چارچوب نظری ارائه شده در این مقاله می‌تواند بسیار گسترده‌تر از این بسط یافته و به عنوان راهنمای تفکر و عمل در خصوص هر گونه تجدیدسازمان سیاسی و قلمرویی در کشور به کار آید.

پیشنهاد و اجرای تجدیدسازمان‌های حکومتی و تاسیس حکومت‌های کلان شهری، کار بسیار پیچیده‌ای بوده و علاوه بر ماهیت علمی و روشمندی حاکم بر آن، دارای ابعاد و اثرات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بسیار متعددی است که همیشه بر موفقیت چنین پیشنهاداتی سایه می‌اندازد. این کار به لحاظ ماهیت، چندرشته‌ای است: رشته‌های دانشگاهی چون حقوق اداری، مدیریت عمومی، علوم سیاسی و سیاستگذاری عمومی، اقتصاد، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و نظایر این‌ها، باید همگی در تحقیقات و پیشنهاد چنین تجدیدسازمان‌های بزرگ حضور داشته باشند تا تغییرات پیشنهادی، از زوایای مختلف مورد ارزیابی دقیق قرار گیرند. با انجام چنین تجدیدسازمان‌هایی، منابع قدرت بسیاری جابه‌جا می‌شود و این دلیلی است بر اینکه چنین کاری بیش از هر چیزی، امری به شدت سیاسی است و صاحبان پیشین این قدرت و منافع تثبیت شده در آن چارچوب، در برابر این دگرگونی‌های بزرگ مقاومت خواهند کرد.<sup>۲۲</sup> در این مقاله برخی از نظریه‌ها و اصول مهم در تجدیدسازمان‌های حکومتی طرح و مورد بحث قرار گرفت. هدف مقاله، ارائه چارچوبی نظری برای بحث انتقادی و ارزیابی

## پی‌نوشت‌ها

- 14 Internalizing Externalities.
  - 15 The Principle of Fiscal Equivalency.
  - 16 Free Riding.
  - 17 Responsiveness and Accountability.
  - 18 Subsidiarity.
  - 19 Hirsh.
  - 20 L. J. Sharpe.
  - 21 Diseconomies of Scale.
- ۲۲ بحث درباره فرایند و عوامل زمینه‌ساز موفقیت اصلاحات حکومتی بحثی است که در ایران چندان مورد توجه قرار نگرفته و البته به مبحث دیگری نیازمند است.

## فهرست منابع

- اسدی، ایرج (۱۳۹۵)، تبیین ضرورت ایجاد نظام مدیریت و حکمروایی ویژه برای منطقه کلان‌شهری تهران، فصلنامه علمی و پژوهشی هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، دوره ۲۱، شماره ۱، صص ۵-۱۶. برک پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۹۷)، مدیریت و حکمروایی شهری، چاپ چهارم، انتشارات دانشگاه هنر، تهران.
- اسدی، ایرج و زبردست، اسفندیار (۱۳۸۹)، گونه‌شناسی مناطق شهر- بنیاد در مطالعات شهری و منطقه‌ای، فصلنامه علمی پژوهشی هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، شماره ۴۳، صص ۱۷-۳.
- اسدی، ایرج (۱۳۸۹)، تبیین عقلانیت منطقه‌گرایی کلان شهری در تهران، گزارش رساله دکتری شهرسازی، به راهنمایی دکتر اسفندیار زبردست و مشاوره دکتر هوبرت هاینتل، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.
- پژوهشکده اقتصاد (۱۳۸۴)، گزارش مرحله سوم طرح پژوهشی طراحی

- 1 Local Government Reorganization.
- ۲ Gargantua: رابرت سی وود (Robert C. Wood) در مقاله خود در سال ۱۹۵۸ با عنوان «کلان شهر جدید: کمربند‌های سبز، اجتماع محلی یا گارگانتوا»، این مفهوم را به عنوان ایجاد یک حکومت کلان شهری واحد یا یک ایرساختار منطقه‌ای تعریف می‌کند.
- 3 Vested Interest.
- 4 Territorial Consolidation.
- 5 Territorial Fragmentation.
- 6 Teaford.
- ۷ Imperial city: شهرهایی که با تصاحب و تسلط بر نواحی پیرامونی خود بزرگ‌تر و نیرومندتر می‌شوند.
- ۸ عالم و اندیشمند سیاسی که ۲۵ سال ریاست دانشگاه پرینستون را بر عهده داشت.
- 9 Functional Urban Region (FUR).
- 10 E. Gilbert.
- ۱۱ داگلاس همانند بسیاری از جغرافی‌دانان، جامعه‌شناسان و برنامه‌ریزان معتقد است که اجتماع محلی به واسطه تماس‌ها و برخورد‌های فضایی که بین افراد صورت می‌گیرد، شکل گرفته و توسعه می‌یابد. تماس‌ها و برخورد‌های فضایی تلویحاً به معنی جابه‌جایی است و تمام انواع جابه‌جایی‌ها، حوزه‌های جریان ویژه خود را ایجاد می‌کنند. مجموعه این حوزه‌های جریان هستند که اجتماع محلی را خلق می‌کنند. مهم‌ترین حوزه جریان، حوزه‌ای است که به واسطه جریان سفرهای خانه به محل کار ایجاد می‌شود. این جریان اگرچه اهمیت اقتصادی دارد، اما بالاتر از آن شکل دهنده علقه‌ها و گره‌های اجتماعی جمعیت شاغل نیز محسوب می‌شود.
- 12 Ontario Taxation Committee, 1967.
- 13 Jackson and Bergman, 1973.

- Miller, Y. D (2002), *The Regional Governing of Metropolitan America*, West View Press, Boulder.
- Morlan, R.L (1981), Local Government Reorganization: The Components of Success, *National Civic Reviews*, Vol.70, Issue.8, pp. 404-409.
- National Association of Local Councils (NALC) (2018), *Local Government Reorganization*, www.nalc.gov.uk.
- New Zealand Local Government Commission (2018), *The Reorganization Process*, www.lgc.govt.nz.
- Ostrom, E (1972), Metropolitan Reform: Proposition Derived from Two Traditions, *Social Science Quarterly*, No. 53, pp. 474-493.
- Ostrom, V; Tiebout, C. M & Warren, R (1961), The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, *The American Political Science Review*, Vol. 55, No. 4, pp. 831-842.
- Parks, R & Oakerson, R (2000), Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies, *State and Local Government Review*, Vol. 32, No. 3, pp. 169-179.
- Parr, J (2007), Spatial Definition of the City: Four Perspectives, *Urban Studies*, Vol.44, No.2, pp.381-392.
- Savitch, H & Vogel, K.R (2000), Paths to New Regionalism (Symposium Editors), *State and Local Government Review*, Vol. 32, No.3, pp. 158-168.
- Shah, A & Shah, S (2006), The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments, In Anwar Shah (Ed), *Local Governance in Developing Countries*, The World Bank, Washington, DC: World Bank.
- Slack, E (2004), *Models of Government Structure at the Local Level*, Working Paper, Queen's University, Association of Universities and Colleges of Canada (AVCC).
- Swianiewicz, P (2017), If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution?, *Local Government Studies*, Vol. 44, Issue 1, pp. 183-203.
- Tsuboi, N (2004), *Structural Change of Rural Governance in Japan*, Rural-urban Footprint: Implication for Governance, CRRF Fall Conference, Tweed-Ontario, University of Tsakuba, Nobuhiro Tsuboi.
- نظام مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، دانشگاه تربیت مدرس، تهران. پژوهشکده اقتصاد (۱۳۸۷)، لایحه نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، دانشگاه تربیت مدرس، تهران.
- زبردست، اسفندیار (۱۳۸۶)، نظام مدیریت مناطق کلان‌شهری، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، تهران.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۸۵)، پروژه مطالعاتی بازنگاری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلان‌شهر تهران، شرکت خدمات مدیریت ایرانیان، تهران.
- Barlow, I. M (1991), *Metropolitan Government*, Rutledge, London and New York.
- Dodds, H.W (1933), The Reorganization of Local Government, *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 72, No. 2, pp. 67-75.
- Douglas, J.N (1968), Political Geography and Administrative Areas: A Method of Assessing the Effectiveness of Local Government Areas, In Charles, A. Fisher (ed) *Essays in Political Geography*, Routledge, London.
- GIZ and UN-Habitat (2015), *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, UN-Habitat and the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Green, A. H (1977), Urban Management and Efficiency: A Systems Perspective, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.43, No. 3, pp. 242-250.
- Hamilton, K. D (1999), *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, Garland Publishing, Inc, New York and London.
- Keating, M (1995), Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, In Judge, David, Stoker, Gerry and Wolman, Harold (eds.), *Theories of Urban Politics*, Sage Publication, London.
- Lefèvre, C (2008), Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities, In Rojas, Eduardo, Juan R. Cuadrado, and J. M. Guell (eds.), *Governing the Metropolis: Washington, D.C.: Inter-American Development Bank*.
- Maddick, H (1954), Local Government: Reorganization or Reform?, *The Political Quarterly*, Vol.25, Issue3, pp. 246-257.

## Evaluation of Governmental Reorganization Proposed for Integrated Management of Iran's Metropolitan Regions

*Iradj Asadie\**

Assistant Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Art and Architecture  
University of Mazandaran, Babolsar, Iran.

(Received 15 Dec 2018, Accepted 16 Mar 2019)

Since the initial introduction of the management of metropolitan regions in Iran in 1995, numerous governmental structures have been proposed by the government or by urban researchers to manage these large-scale territories. Studies show that managerial proposals related to the Integrated Administration of metropolitan regions, which are proposed by the government in a concrete respect to the existing laws, were very crude, loose and inefficient, and later they are abandoned and forgotten in the absence of enabling factors of metropolitan governance. On the other hand, at least in the framework of three research projects that have been carried out on the integrated management of metropolitan regions, various governmental structures have been proposed for the integrated management of such territories. In many cases, both the scientific community and policymakers also neglect these proposals. Our surveys show that each of the proposals in these researches has several weaknesses in terms of the theories, principles and criteria that should be considered in any urban local government reorganization. The purpose of this paper is to prepare and discuss a theoretical framework that should be considered in any reorganizing of local and regional governments in metropolitan scale. The findings of the paper suggest that two important functional and local community dimensions influence the size and function of metropolitan governments, where the lack of attention to them can lead to the production of proposals that are not fitted to the existing contexts and in terms of scientific methodology are defective. These two dimensions are discussed in five distinct criteria: a) economy of scale; b) internalization of externalities; c) equity; d) responsiveness and accountability;

and e) subsidiarity. In addition to presenting the theoretical framework of this topic, this paper tries to apply its theoretical principles in evaluating one of the comprehensive proposed models for the governmental restructuring of Iran's metropolitan regions, which is a federative/two-tier metropolitan government. It is clear that if the intended local government reorganization is aimed at establishing a "two-tiered metropolitan government", the reflection of the above five general principles should be followed in devising following five areas: (a) the size of the metropolitan government territory, b) the size and boundaries of the lower units of government, c) the division of responsibilities between two levels of government, d) the type of representation and legitimacy of metropolitan government, e) the delineation of intergovernmental relations. It should be remembered that the issue of the reorganization of the metropolitan government is one of the most complex, multidisciplinary and highly political topics that make it extremely difficult to provide a perfect model and structure in terms of scientific methodology, political acceptability and economic efficiency. With implementing such local government reorganizations, so much power resources must be transferred, which is why such a thing is politically serious. It is evident that former owners of those power and stakes in former framework will resist this great transformation. The theoretical framework presented here can be expanded much more widely and will guide the thinking and practice of political and territorial reorganization in our country.

**Keywords:** Local Government Reorganization, Metropolitan Government, Metropolitan Region, Majmoo-e-Shahri, Territorial Reforms.

\*Tel: (+98-912) 5134729, Fax: (98-11) 35302770, E-mail: i.asadie@umz.ac.ir.