

# تبیین سناریوهای مشارکت جویانه و دمکراتیک نهادی در ساختار نظام حکمروایی منطقه کلانشهری تهران

قدیر صیامی\* و جواد وکیلی\*\*

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۶/۲۸	تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۱۲/۱۱
------------------------	------------------------

«حکمروایی مناطق کلانشهری» رویکردی نوظهور در اداره و برنامه‌ریزی شایسته، اثربخش، مردم‌سالارانه تمامی عناصر جامعه شهری در یک منطقه کلانشهری قلمداد می‌شود. در غیاب این رهیافت یکپارچه‌نگر، منطقه کلانشهری تهران به‌عنوان شاخص‌ترین و بزرگ‌ترین منطقه کلانشهری در ایران؛ از جمله مناطق وسیع، پراهمیت و درعین حال فاقد ساختارهای یک نظام حکمروایی شایسته، واجد ساختار مدیریتی یکپارچه، جاذب مشارکت شهروندی و تمرکززدا، عملاً نتوانسته است ظرفیت‌های فراوان جاذب مشارکت کارآمد، مؤثر و مردم‌سالارانه شهروندان و نقش‌آفرینی نهادهای برخاسته از آرا و دیدگاه‌های آنها در این منطقه را زیر چتر یکپارچه سیاستگذاری و اجرا گردهم آورد و عملاً به منطقه‌ای با «تفرق روزافزون سیاسی و سیاستی» بدل شده است. این پژوهش با رویکرد تحلیلی، توصیفی و تجویزی ضمن بررسی چالش‌های رویه‌ای و محتوایی سازوکارهای غیرمشارکت جویانه موجود در عرصه حکمروایی منطقه کلانشهری تهران، چهار سناریو در قالب یک پیشنهاد فرایندمحور ارائه کرده است که ابتدا روش انتخاب غیرمستقیم مدیر منطقه کلانشهری و روش انتخاب مستقیم شورای منطقه کلانشهری مورد تأکید قرار گرفته و پس از ایجاد بسترهای سیاسی و اجتماعی، روش انتخاب مستقیم مدیر منطقه کلانشهری و انتخاب مستقیم شورای منطقه کلانشهری پیشنهاد شده است.

**کلیدواژه‌ها: منطقه کلانشهری تهران؛ حکمروایی مناطق کلانشهری؛ مشارکت شهروندی**

\* استادیار دانشکده هنر و معماری، دانشگاه بین‌المللی امام رضا (ع)؛

Email: siami.fum@gmail.com

\*\* کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه بین‌المللی امام رضا (نویسنده مسئول)؛

Email: ja.vakili@gmail.com

## مقدمه

مناطق کلانشهری یکی از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین پدیده‌های نوظهور قرن بیستم و بیست و یکم است که الگویی متفاوت و جدید از شهرنشینی، نظام اسکان، اندازه شهر، ساختار و سازمان فضایی در عصر جدید پدیدار ساخته است (حاجی‌پور، ۱۳۸۷: ۴۸). مناطقی که رشد آنها رابطه تنگاتنگی با روند جهانی شدن و ساختار نظام جهانی شهرها و نقش‌آفرینی کلانشهرها در شبکه سلسله‌مراتبی آن دارد به گونه‌ای که گرایش‌ها، روندها و نیروهای پیچیده جهانی شدن، با شتاب بخشیدن به فرایند توسعه مناطق کلانشهری به‌عنوان موتور اقتصاد جهانی، و به سود نظام سرمایه‌داری جهانی، بذرقابتی فراینده را در میان این مناطق نهادند (Nelles, 2012: 2). پیامد مستقیم جهانی شدن در مناطق کلانشهری، عموماً به صورت تجدید ساختار اقتصادی، بازساخت فضایی - کالبدی و تغییر در مقیاس‌های عملکردی آن نمایان شده (سرور، ۱۳۸۶: ۸۲) و در دهه پایانی قرن بیستم، به‌عنوان مراکز فرماندهی و موتورهای کلیدی رشد و توسعه اقتصادی به کانون توجهات اغلب کشورهای جهان بدل شدند (Kunzmann, 1998: 37).

با این وجود و در جهانی که یکپارچه‌سازی «هر چیز» به‌ویژه در حوزه سیاستگذاری، به یک رؤیای مقدس برای تمام برنامه‌ریزان بدل شده است (Friedman, 2004: 25)؛ تفرق سیاسی / حاکمیتی (به معنای اعمال حاکمیتی هم‌زمان عناصر متعدد قدرت در غیاب یک مرجع واحد واجد صلاحیت و مقتدر در این گونه مناطق کلانشهری (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶)، در کنار تفرق برنامه‌ای / سیاستی) (به مفهوم تعدد نظام‌های برنامه‌ریزی در منطقه کلانشهری و ضعف روابط افقی و عمودی میان آنها (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۱۴) به ضعف مفرط مشارکت مردم‌سالارانه میان‌نهادی مدنی، اجتماعی؛ سیاسی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت مناطق کلانشهری معاصر تبدیل شده است.

منطقه کلانشهری تهران دارای ۱۵ شهرستان ۳۱ بخش، ۶۶ دهستان و ۴۲ شهر است که بالغ بر ۹۹/۵ درصد جمعیت استان تهران و حدود ۸۴ درصد مساحت استان را به‌خود اختصاص داده است. این منطقه وسیع تقریباً با قلمرو استان تهران به استثنای شهرستان فیروزکوه برابر است (آخوندی و برک‌پور، ۱۳۸۹: ۳۲۲) و به‌عنوان شاخص‌ترین منطقه

کلانشهری ایران، با جمعیتی بالغ بر ۱۳/۴ میلیون نفر و مساحتی نزدیک به ۱۶۰۰۰ کیلومتر مربع در فرایند تکامل و توسعه خود طی چند دهه اخیر و در تداوم ساختار سنتی، چندپارچه، ناموزون و گاهاً متقابل نهادهای حاکمیتی - مدیریتی به مهم‌ترین و درعین حال پرچالش‌ترین منطقه کلانشهری ایران بدل شده است. به‌رغم روند تکاملی نظام‌های مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق کلانشهری جهان حتی در کشورهای در حال توسعه؛ در غیاب یک نظام مشارکت جویانه مردم‌سالارانه مبتنی بر حکمروایی مقتدر، این منطقه مملو از کشگران و بازیگران متعدد به منطقه‌ای استراتژیک، پروسعت و پرجمعیت و درعین حال با چالش‌های درهم‌تنیده و تخلف‌برانگیزی چون خزش بی‌برنامه فعالیت و سکونت، تخریب و تهدید منابع طبیعی و محیط‌زیست در حوزه کلانشهری و در حوزه پیراکلانشهری آن بدل شده و روندی فزاینده به خود گرفته است. به‌عبارت‌دیگر این محدوده مشکل از ۱۲ شهرستان و بیش از ۳۰ بخش (قلمروهای حکومتی) و نیز بیش از ۵۰ محدوده شهرداری (قلمرو مدیریتی) است (آخوندی و همکاران، ج ۱۳۸۷: ۱۸). تعدد، تکثر روزافزون و درهم‌تنیدگی نامؤثر افقی و عمودی حوزه‌های سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و پایش طرح‌های توسعه و گاه تضاد منافع در میان اضلاع متعدد قدرت همچون حاکمیت، دولت (استانداری، فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها و ادارات کل)، بخش خصوصی، بخش عمومی (شهرداری تهران و مناطق تابعه و نیز شهرداری‌های دیگر شهرهای منطقه کلانشهری تهران)، در غیاب یک چشم‌انداز مشارکت جویانه میان نهادها، سازمان‌ها و بازیگران مؤثر در برنامه‌ریزی، مدیریت و سیاست‌گذاری به‌مثابه چتر وفاق‌سیاستی - برنامه‌ای در منطقه، در بسیاری از موارد به منشأ بروز برخی مشکلات و نارسایی‌ها در ارائه خدمات و انجام وظایف در محدوده بدل شده و بُعد دمکراتیک و مشارکت جویانه رهبری سرزمینی در منطقه کلانشهری تهران را برای تحقق یک نظام حکمروایی «خوب» و فراگیر با چالش مواجه ساخته است. در این پژوهش تلاش خواهد شد تا ضمن تبیین ساخت مفهومی پارادایم «حکمروایی مناطق کلانشهری»، کاربست این رویکرد در قالب چند سناریوی مشارکت جویانه و دمکراتیک مورد تحلیل و آزمون قرار گیرد.

## ۱. مبانی نظری

### ۱-۱. «حکمروایی مناطق کلانشهری»؛ رویکرد مواجهه با تفرق سیاسی /

#### حاکمیتی در این مناطق

کلانشهرگرایی در عصر جدید، پاسخی است به تغییرات اقتصاد پسا صنعتی مدرن که نتیجه آن «پلورالیزاسیون مراکز بزرگ شهری» است. فرایندی که در آن تمرکز عملکردهای کلانشهری، به سازماندهی فضایی پس کرانه‌ها در شهر مرکزی می‌انجامد و در جریان آن، نوعی تجدید ساختار فضایی و اقتصادی به شهر مهم و مرکزی در منطقه تحمیل می‌شود. محصول این فرایند، فرم‌هایی پیچیده به نام منطقه کلانشهری خواهد بود که به نسبت پیچیدگی‌شان، نیازمند سازوکاری جامع جهت برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و مدیریت‌اند (Bourdeau-Lepage, Huriot and Gestion, 2002).

در عصر جدید این مناطق در واقع، بازتابی از فرایند پرشتاب و تمرکزگرایانه شهرنشینی قرن بیستم و بیست‌ویکم‌اند. فرایندی که در بسیاری از مناطق جهان به‌ویژه در کشورهای آمریکای لاتین، خاورمیانه و شمال آفریقا در عین تمرکزگرایی و قطبی شدن، به ظهور گسست‌ها و تفرق‌های کالبدی، اجتماعی، عملکردی، حاکمیتی نیز منجر شده است (Shirazi, 2014: 21). ادبیات مربوط به مدیریت و ترتیب‌بندی سازوکار اداره مناطق کلانشهری، از نظر ماهیت، محتوا و جهت‌گیری‌های کلان، در غرب از دو ایدئولوژی سیاسی عمده یعنی «نئولیبرالیسم» و «سوسیال دموکراسی» نشئت گرفته است. اینکه کدام صورت‌بندی کلان ایدئولوژیکی و سیاسی می‌تواند تناسب بیشتری با نهادسازی‌ها و سیاست‌گذاری‌های مناطق کلانشهری در دهه‌های آینده داشته باشد، پرسشی است که محققان، رویکردهای مختلفی بدان داشته‌اند. به‌عنوان مثال آنتونی گیدنز در پاسخ به این سؤال، ترتیب‌بندی سازوکار اداره مناطق کلانشهری را ملهم از اصول سیاسی حاکم بر جامعه می‌داند. به زعم وی، در دیدگاه عموماً مسلط «نئولیبرال» به‌ویژه در جوامع غربی، رویکرد «دخالت حداقل دولت» و «دخالت حداکثر سازمان بازار» تجویز شده است. در مقابل این نگرش، دیدگاه «سوسیال دموکراسی» یا مردم‌سالاری اجتماعی مطرح است. دیدگاهی که تلاش می‌کند از طریق شناخت و بهره‌گیری از کارایی بازار، استانداردهای

عدالت اجتماعی و بهبود اقتصادی درازمدت را برای جامعه فراهم سازد. در این چارچوب است که ایجاد زیرساخت‌های سیاسی و نهادی و توانمندی‌های اجتماعی، از جمله وظایف بنیادین یک نهاد پاسخگو در منطقه کلانشهری برای افزایش کارایی، بهره‌وری، رقابت و برابری اجتماعی قابل تعریف است. وظایفی که بازار به تنهایی قادر به تأمین آنها نیست. این دو ایدئولوژی متفاوت، درخصوص مدیریت عمومی، مشترکاً از اصطلاح «حکمروایی» اما با مفهوم و معنای متفاوت استفاده می‌کنند (عسگری و کاظمیان، ۱۳۸۵: ۳۴).

مناطق کلانشهری یا شهر - منطقه‌ها<sup>۱</sup> که در ایران با عنوان مجموعه‌های شهری شناخته می‌شوند (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۲۰۹)؛ عموماً متشکل از نقاط سکونتگاهی و قلمروهای حکومتی متعددی هستند که بازار کار، خرید، آموزش و تفریح بزرگی را شکل می‌دهند و در چارچوب نظام شهری روزانه عمل می‌کند. این مناطق عملکردی همبسته، به دلیل گسترش و توسعه فضایی‌شان، قلمروهای حاکمیتی، مدیریتی و برنامه‌ریزی متعددی دارند. به همین دلیل تفرق و پیچیدگی عملکردی و فضایی - کالبدی به‌عنوان بخشی از خصلت‌های ذاتی مناطق کلانشهری، بسیاری از محققان نظیر جان فریدمن استقرار یک چارچوب نهادی و سیستم حکومتی کارآمد در این گونه مناطق مهم را «ضرورت» می‌داند (Scott, 2001).

«تفرق و چندپارگی»<sup>۲</sup> در ادبیات برنامه‌ریزی به‌ویژه برنامه‌ریزی فضایی واژه و چالشی شناخته شده است. مفهومی که به‌صورت فقدان سازوکارهای هماهنگ‌ساز بین بخشی و بین سازمانی برای تحقق وحدت و یکپارچگی (Hidding and Teunissen, 2002) بروز کرده و بیشتر ناشی از رشد پرشتاب جمعیت، افزایش سطح و توان تحرک، جابه‌جایی‌ها و افزایش سرانه مصرف فضا<sup>۳</sup> و نیز رشد عدم تعادل‌های شهری و منطقه‌ای است (Angel, Parent and Civco, 2012: 249). گونه‌های برجسته تفرق و چندپارگی در سیستم‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری متنوع‌اند و با این وجود می‌توان به انواع پراهمیت آن یعنی تفرق عملکردی<sup>۴</sup> در گستره شهر، تفرق برنامه‌ای و نیز تفرق حکومتی / سیاسی<sup>۵</sup> در سطح مناطق کلانشهری

---

1. City-Region  
2. Fragmentation  
3. Growing Per Capita Consumption of Space  
4. Political or Governmental Fragmentation  
5. Annexation

اشاره کرد (همان: ۱۱۷). تعدد قلمروهای مدیریتی، حکومتی و برنامه‌ریزی، به دلیل گسترش و وسعت فضایی مناطق کلانشهری در غیاب چارچوب‌های هماهنگی، تعامل و همکاری به بروز مسئله‌ای می‌انجامد که از نظر صاحب‌نظران حکومت و حکمروایی کلانشهری به «تفرق سیاسی / حاکمیتی» تعبیر شده است. در واقع تفرق سیاسی یا چالش گسست قلمرویی - مدیریتی، بزرگ‌ترین چالش در اداره و حکمروایی شهر - منطقه‌هاست. امری که از فقدان انطباق قلمرو عملکردی منطقه کلانشهری با قلمرو سازمانی ساختار حکومت محلی یا مدیریت شهری (همان: ۲۱۱) و نیز وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی درون یک منطقه عملکردی کلانشهری نشئت می‌گیرد. در این اثنا هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی، دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر در بخشی از قلمرو منطقه یا هر شهر بوده و هیچ مرجع حکومتی واحد و ذی‌صلاحیتی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه کلانشهری وجود ندارد (Brenner, 2003). هاروی در این خصوص معتقد است: «مرزهای حکومت‌های محلی، ضرورتاً با مرزهای سیال مناطق و بازارهای کار و کالاهای شهری یا تشکیلات زیرساختی انطباق ندارند و تلاش برای تنظیم و انطباق آن از طریق «الحاق»، «تجدید سازمان حکومت محلی»<sup>۱</sup> و همکاری در گستره کلانشهری، امر بسیار دشواری است. قلمروهای محلی، مناطق کلانشهری را بیشتر تفکیک و تجزیه می‌کنند بنابراین بیشتر شاهد از هم فروپاشی و تکه‌تکه شدن [منطقه کلانشهری] هستیم تا گرایش به سوی انسجام‌یابی ساختارمند».

به دنبال ظهور چالش‌های فوق، «حکمروایی مناطق کلانشهری» به‌مثابه یک راهبرد مؤثر در دو دهه اخیر، به یکی از کانون‌های توجه و تمرکز مطالعات و پژوهش‌های شهری در آمریکا و اروپا بدل شد (Heinelt and Zimmermann, 2011: 1175) و تمرکز خود را بر ایجاد انواع منعطف، از ترتیبات نهادی - سازمانی مختلف، برای همکاری هدف‌دار در مناطق کلانشهری که دربرگیرنده شهرداری‌ها، عوامل حکومتی در سطوح مختلف و نیز بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی است؛ قرار داد. چراکه مناطق کلانشهری، مجموعه‌ای بسیار ناهمگن و غیرمتجانس از بازیگران و عوامل مختلف، با زمینه‌های متنوع و صلاحیت‌ها و

توانایی‌های قانونی متفاوت است و حکمروایی مناطق کلانشهری است که می‌تواند سیاستگذاری عمومی این مناطق را به گونه‌ای نسبتاً مستقل از مرزهای سرزمینی، نهادها و سازمان‌های محلی سامان دهد. چنین مکانیزه‌ای شبه شبکه‌ای از حکمروایی، در حال حاضر، به عنوان اصلی‌ترین پایگاه سیاستگذاری کلانشهری عمل می‌کند و معمولاً به عنوان ابزاری مؤثر برای برخورد با مسائل کلانشهری قلمداد می‌شود (بصیرت، ۱۳۸۵: ۳۵). به عبارت دیگر، ایده حکمروایی منطقه کلانشهری و داشتن دید یکپارچه‌نگر درباره مسائل مهم و مشترک منطقه، از درک و شناخت این حقیقت ریشه می‌گیرد که حکومت‌های منفرد شهرداری یا هر نوع شکل دیگر از مدیریت فضا (مانند دهیاری‌ها، فرمانداری، یا بخشداری و دیگر نهادها و سازمان‌های خدمات‌رسان) به تنهایی فاقد توانایی و ظرفیت لازم برای چیرگی بر مسائلی فراتر از مرزهای شهرداری‌ها هستند (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۲۱۲).

تفرق و چندپارگی سیاسی به مثابه چالش بنیادین پهنه‌های مناطق کلانشهری، علاوه بر ابعادی که در آغاز این بحث عنوان شد می‌تواند در بعد قلمرویی<sup>۱</sup> و فضایی نیز به وقوع بپیوندد و آن زمانی است که در یک قلمرو حکومتی خاص مانند محدوده یک شهرداری خاص، کارکردهای حکومت محلی (تأمین خدمات عمومی) در بین چندین واحد/هیئت/سازمان یا به صورت مراجع چند کارکردی<sup>۲</sup> همچون شهرداری‌ها یا توسط زنجیره‌ای از مراجع ارائه‌کننده خدمات خاص توزیع شده باشد همچون سازمان آب، و یا کمیسیون حمل و نقل که این وضع هم نشان‌دهنده تفرق عملکردی است و هم تفرق قلمرویی (همان). از این رو در بسیاری از کشورهای غربی به ویژه آمریکا، علاقه‌ای روزافزون و وافی به بازتعریف مفهوم حکمروایی مناطق کلانشهری و حرکت به سوی «حکمروایی چند قلمرویی»<sup>۳</sup> در تعامل با بخش‌های عمومی، خصوصی، غیرانتفاعی و دولت در جریان است. مباحث جاری امروز درباره موضوع منطقه‌گرایی، در جست‌وجوی داشتن یا نداشتن یک حکمروایی کلانشهری نیست بلکه در پی آن است که چگونه سیاستگذاران بتوانند ابزار حکمروایی کلانشهری مبتنی بر حداکثر جلب اشتراک مساعی بازیگران فضا را بسط و گسترش دهند. داوونز بر این باور است که اگر

1. Jurisdictional

2. General-Purpose Authority

3. Multijurisdictional Governance

برنامه‌ریزان بر کانون‌های قدرت منطقه کلانشهری همچون مشارکت‌های بخش عمومی - خصوصی، مؤسسات منطقه‌ای با عملکردی تخصصی که توانایی بالایی در مهار واگرایی‌ها دارند متمرکز نشوند؛ حکمروایی در این گونه مناطق به موضوع سیاسی از پیش مرده متولد شده‌ای بدل خواهد بود (Downs, 1994). تفرق سیاسی موجود در مناطق کلانشهری، چالشی است که با رویکردها و راهبردهای مختلفی از سوی مناطق کلانشهری دنیا روبه‌رو شده و هر کدام کم‌وبیش با کاستی‌ها و کامیابی‌هایی همراه بوده‌اند. این گونه پاسخ‌ها با مفهومی کلی جمع‌بندی می‌شود که به منطقه‌گرایی در حکومت یا حاکمیت این مناطق معروف است. کلیه راهبردهای منطقه‌گرایی در پی هماهنگ کردن اجزای از هم گسیخته و مستقل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلانشهری برای کاستن از تفرق و تعدد عوامل تصمیم‌گیر و اجرایی مختلف مؤثر و فعال در آنهاست (همان: ۲۳۴).

## ۱-۲. دمکراسی در اداره امور مناطق کلانشهری

مفهوم دمکراسی در نیم قرن اخیر با معانی متعددی همراه بوده است از جمله: حکومت مردم، حکومت نمایندگان مردم، حکومت حزب مردم، حکومت اکثریت، دیکتاتوری پرولتاریا، حداکثر مشارکت سیاسی، رقابت نخبگان بر سر کسب آرای مردم، نظام چندحزبی، کثرت‌گرایی سیاسی و اجتماعی، حقوق برابر شهروندی، آزادی‌های مدنی و سیاسی، جامعه آزاد، جامعه مدنی، اقتصاد بازار آزاد، ... در عین حال که بسیاری از این تعاریف مشترکند و با یکدیگر همپوشی دارند بسیاری از آن نیز با یکدیگر ناسازگارند. رایج‌ترین این تقابل‌ها عبارت‌اند از: دمکراسی به منزله مفهومی توصیفی یا مفهومی تجویزی؛ دمکراسی همچون رویه‌ای نهادی یا ایدئالی‌هنجاری؛ دمکراسی مستقیم در مقابل دمکراسی نمایندگی؛ دمکراسی نخبه‌گرا در مقابل دمکراسی مشارکتی؛ دمکراسی لیبرال در مقابل دمکراسی غیرلیبرال (پوپولیستی، مارکسیستی، رادیکال)؛ دمکراسی مشورتی<sup>۱</sup> در برابر دمکراسی توده‌ای؛ دمکراسی سیاسی در مقابل دمکراسی اجتماعی؛<sup>۲</sup> دمکراسی

1. Deliberative Democracy  
2. Consensual Democracy



به‌عنوان حقوق فردی یا غیرجمعی؛ دموکراسی به‌منزله تحقق برابری یا توافق در مورد تفاوت. همه این تعاریف بیانگر مجادله‌انگیز بودن و در حال تغییر بودن مفهوم دموکراسی است. به‌گونه‌ای که هیچ تعریف مشخص و مورد توافقی از آن در دست نیست. مفهوم «شهروندی» نیز در معنای «عضو برخوردار از حقوق در یک قلمرو حکومتی، ملی و محلی» در پرتو دموکراسی از ربع آخر قرن بیستم به این سو، به طرز چشمگیری تغییر یافته (اسکات، ۱۳۸۴: ۱۷۶) و گفتمان‌های حقوقی دموکراسی از اواسط دهه ۱۹۷۰ به مدد جهانی شدن دموکراسی در سراسر جهان منتشر شده است. اگرچه دموکراسی در عصر جدید به یک «ارزش جهانی» و یک «فرایند جهانی» مبدل گشت (همان: ۱۸۷)؛ با این حال هیچ کشور، حکومت، دولت و ملتی نمی‌تواند مدعی طلایه‌دار بودن در عرصه دموکراسی و یا صدور دموکراسی به دیگر نواحی را داشته باشد چرا که صرف‌نظر از برخی تشابهات در اصول، گفتمان‌های حقوقی منبعت از دموکراسی در فرهنگ‌ها و مکان‌های متفاوت، تجسمی متفاوت به خود می‌گیرند. آمارها از روند انتشار دموکراسی در جهان نشان می‌دهد از دهه ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۵ تعداد هیئت‌های انتخاباتی دموکراتیک کشورهای جهان از ۵۲ هیئت (نظیر مجلس، شورا، انجمن و ...) به ۱۱۸ هیئت افزایش یافته است. همچنین ۷۴ کشور از سامانه‌های سیاسی غیردموکراتیک به وضعیت دموکراتیک تغییر ساختار داده‌اند. در سال ۲۰۱۵ نیز تمامی کشورهای جهان (به‌جز عربستان، آفریقای مرکزی، سومالی، ترکمنستان، ازبکستان، سوریه و کره شمالی) از منظر حقوق سیاسی شهروندان و آزادی‌های مدنی، با درجاتی متفاوت گام در مسیر دموکراتیزه شدن قرار گرفته‌اند (Freedomhouse.org, 2015).

درون کشورها نیز، این مناطق کلانشهری هستند که به‌عنوان موتورهای پیشران سیاست‌های محلی، منطقه‌ای، ملی و حتی جهانی و نیز تعامل اجتناب‌ناپذیر این محدوده‌ها با جامعه جهانی و فرایند جهانی‌شدن، بیشتر از دیگر مناطق، حوزه‌ها و شهرها، از موج جهانی شدن دموکراسی، تأسی پذیرفته‌اند. دو انگاره در خصوص نحوه مشارکت مردم در یک منطقه کلانشهری در فرایندی دموکراتیک قابل طرح است: دموکراسی مشارکتی و دموکراسی نمایندگی (شرفی و برک‌پور، ۱۳۹۱: ۳۴). دموکراسی مشارکتی، از مشارکت شهروندان فعال و آگاه در منطقه کلانشهری و در بالاترین سطح حمایت می‌کند. این جلب مشارکت

از طریق تفویض قدرت و اختیار به شهروندان و فراهم کردن فرصت مشارکت در بازآفرینی و مدیریت محیط منطقه کلانشهری محقق می‌شود. اما در دمکراسی نمایندگی یا انتخابی، تأکید بر نقش محدود شهروندان دارد که در این سطح شهروندان یک منطقه کلانشهری از طریق انتخاب رهبران و نمایندگان خود قادر به مشارکت در سرنوشت منطقه کلانشهری خود خواهند بود. هرکدام از دو سبک دمکراسی نیز، جهت‌گیری‌های خاص خود را دارند و به تعبیری درون‌داده‌گرا (با تأکید بر زمینه‌ها و ظرفیت‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و هویت تاریخی منطقه کلانشهری) و برون‌داده‌گرا (اعتقاد به عامل اثرگذار امواج جهانی‌شدن و بسترسازی برای چیدن میوه‌های آن، توسعه صادرات فرامنطقه‌ای و فراملی، رقابت و تعامل با دیگر مناطق کلانشهری منطقه‌ای و جهانی و ...) هستند. بر این اساس نقطه ایدئال حکمروایی منطقه کلانشهری دمکراتیک، به نوعی تعادل بخشی بین جهت‌گیری درون‌داده‌گرای و برون‌داده‌گرای حکومت محلی (منطقه کلانشهری) و نیز باز بودن و بسته بودن شبکه‌های سیاستی و وجود یک جامعه مدنی قدرتمند است (هایلنت، ۱۳۹۲: ۱۲۸). در یک دسته‌بندی کلی و براساس میزان توانایی‌ها و نوع روابط میان قوای حکومتی در یک منطقه کلانشهری، می‌توان سه سبک سازمان‌دهی در مدیریت منطقه کلانشهری را مطرح ساخت:

- تفکیک قوای مجریه (شهرداری) و مقننه (شورا یا انجمن) حکومت محلی که در اصطلاح ساختار شورا (انجمن) شهردار نامیده می‌شود.
- وحدت قوا در قوه مقننه (شورا یا انجمن) حکومت محلی که آن را ساختار کمیسیونی می‌نامند.
- تسلط و برتری قوه مقننه (شورا یا انجمن) بر قوه مجریه (شهردار) که در حکومت‌های محلی به آن ساختار (شورا انجمن) - مدیر شهر<sup>۱</sup> گفته می‌شود (نظریان و رحیمی، ۱۳۹۱: ۱۱۴).

از منظری دیگر و در میان دسته‌بندی‌های مختلفی که در رابطه با مدل مدیریت شهری ارائه شده است، می‌توان به سه گونه ساختار اداری و مدل اصلی اشاره کرد که با توجه به تقسیم

مسئولیت‌ها به صورت ساختار «شورا شهردار ضعیف»،<sup>۱</sup> ساختار «شورا شهردار قوی»،<sup>۲</sup> «سیستم کمیسونی»<sup>۳</sup> قابل ارائه است. در کشورهای مختلف جهان برای انتخاب اعضای شورای شهر، دو روش اصلی مورد استفاده قرار می‌گیرد. نخست، روش انتخاب اعضای شورا با «رأی یکجا»<sup>۴</sup> شهروندان است (مانند لندن، ونکوور) و روش دوم انتخاب اعضای شورا بر پایه حوزه‌های انتخابیه شهری<sup>۵</sup> است. در این روش ممکن است یک یا چند نماینده از هر بخش یا ناحیه شهر به شورا راه یابند (مانند نیویورک، پاریس و تورنتو). در ایران سیستم نخست، یعنی انتخاب کل اعضای شورای شهر با رأی یکپارچه شهروندان جاری است. حال آنکه در خصوص انتخاب این سیستم هیچ گونه مطالعه یا ارزیابی انجام نشده است. به نظر می‌رسد در نبود شوراهای پایین دستی شورای شهر در ایران، تشکیل شوراهای شهر بر پایه منطقه‌های مختلف یک شهر می‌تواند از طریق ارتباط بیشتر شهروندان با شورای شهر اثربخشی بیشتری را به دنبال داشته باشد (آخوندی، ب ۱۳۸۷: ۱۵۵). در ارتباط با انتخاب شهردار نیز به طور کلی دو روش عمده در کشورهای گوناگون جهان برای انتخاب شهردار به کار می‌رود:

- روش اول: انتخاب مستقیم شهردار با رأی شهروندان در قالب روش‌های گوناگون انتخاباتی.
- روش دوم: انتخاب شهردار توسط اعضای شورای شهر یا حکومت مرکزی یا پادشاه کشور (یا منصوبین به آنها).

در روش غیرمستقیم، انتخاب شهردار توسط شورای شهر یا اجزای مشابه آن در حکومت‌های محلی، ماهیتی انتخابی‌تر و دمکراتیک‌تر دارد. در بعضی کشورها، روش‌های انتخاب مستقیم و غیرمستقیم به طور همزمان در سطوح گوناگون کشور به کار می‌رود (آخوندی الف، ۱۳۸۷: ۷۹) که می‌تواند قابل تسری به مقیاس جدید برنامه‌ریزی و مدیریت در ایران یعنی منطقه کلانشهری نیز باشد. پژوهش‌ها در زمینه انتخاب شهردار در ۴۴ کشور جهان (شامل ۱۵ کشور اروپایی، ۱۱ کشور آسیایی، ۶ کشور آمریکای، ۲ کشور اقیانوسیه و ۱۰ کشور استقلال یافته از شوروی سابق) نشان می‌دهد در ۱۹ کشور از ۴۴ کشور مورد بررسی (حدود ۴۳

---

1. The Weak Mayor Council Structure  
2. The Strong Mayor Council Structure  
3. The Commission System  
4. Balance due to the Passage of Time-limitation on the Mayor Time  
5. Appointment Powers Over Administrative Officers

درصد) انتخاب شهردار به‌طور انحصاری و مستقیم و با رأی شهروندان انجام می‌شود. در ۹ کشور (حدود ۲۰ درصد) انتخاب شهردار توسط شورای شهر و در ۸ کشور دیگر نیز انتخاب شهردار توسط حکومت مرکزی یا پادشاه صورت می‌گیرد. در ۸ کشور دیگر نیز انتخاب شهردار به‌صورت ترکیبی از روش‌های مستقیم و غیرمستقیم است (همان). در مجموع ۵۷ درصد از کشورهای مورد بررسی، انتخاب مستقیم شهردار (حداقل در سطح یک شهر از آن کشور) وجود دارد. به‌عبارت‌دیگر در بیش از نیمی از کشورهای مورد بررسی انتخاب مستقیم شهردار صورت می‌پذیرد. از میان کشورهای مورد بررسی که در آنها روش انتخاب مستقیم شهردار به‌طور کامل اجرا می‌شود، ۱۶ کشور دارای نوعی نظام جمهوری و ۳ کشور دارای نظام مشروطه پارلمانی هستند. همچنین حدود ۷۰ درصد کشورها نیز به‌طور روشن با نوعی نظام فدرال یا برخوردار از سازوکارهای منطقه‌گرایی و یا واگذاری وظایف و اختیارات حکومت مرکزی به سطوح حکومت محلی اداره می‌شود این موضوع نشان‌دهنده اهمیت نظام حکومتی کشورها چه در سطح ملی و چه در سطح محلی، با روش انتخاب مستقیم شهردار است (همان: ۸۰). در یک مطالعه تطبیقی از مدل‌های مدیریت شهری در سطح کشورهای دنیا، براساس جدول ۱ می‌توان چنین برداشت کرد که ۴۳ درصد از کشورها «مدل شورا شهردار قوی» و ۲۰/۵ درصد، مدل «شورا مدیر شهر» و مشابه آن و ۱۸/۲ درصد «شهردار شورا ضعیف» و باقی‌شده‌های متفاوتی از مدیریت شهری را انتخاب کرده‌اند (نظریان و رحیمی، ۱۳۹۱: ۱۲۴).

### جدول ۱. مدل‌های مدیریت کلانشهری در دنیا

ردیف	نام کشور	کل کشورها	نوع مدل اداره شهر
۱	ایتالیا، آلمان، کره جنوبی، ژاپن، بنگلادش، هندوستان، پاکستان، فیلیپین، ترکیه، آمریکا، کانادا، مکزیک، زلاندنو، روسیه، اوکراین	۴۲/۲	شورا - شهردار قوی
۲	دانمارک، فرانسه، ایرلند، لتونی، نروژ، فلسطین، اندونزی، چین، ازبکستان	۲۰/۵	شورا - مدیر شهر
۳	بلژیک، هلند، لوکزامبورگ، فنلاند، بلاروس، تاجیکستان، قزاقستان	۱۸/۲	شهردار - شورا ضعیف
۴	سایر کشورها	۱۸/۱	مدل‌های گوناگون مدیریت شهری

مأخذ: اقتباس از نظریان و رحیمی، ۱۳۹۱: ۱۲۴.

مدل شهردار قوی با استفاده از معیارهای منتج از مبانی نظری حکمروایی شهری و برخی از معیارهای مرتبط دیگر، سبب تقویت شاخص‌های حکمروایی شهری (مشارکت شهروندان، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی و عدالت) و نیز ارتقای برخی دیگر از شاخص‌ها همچون، اقتدار مجموعه مدیریت شهری، قدرت و اقتدار شهردار، هماهنگی و همکاری بین شورای شهرداری، تخصص‌گرایی در بدنه شهرداری، قدرت نظارتی و قانونگذاری شورا و ثبات در مدیریت شهری خواهد شد. همچنین میزان وابستگی به عناصر قدرت سیاسی سطح ملی را کاهش یا از بین می‌برد. به این ترتیب مدل «شورا شهردار قوی»، به‌طور کلی به‌سوی تقویت نهاد مدیریت شهری ارزیابی شده است. در تحقق ایده مدل «شورا شهردار قوی» در تهران از یک سو، موانعی همچون فقدان احزاب سیاسی کارآمد، منسجم و با پشتوانه و کمبود سرمایه اجتماعی در جامعه وجود دارد. از سوی دیگر، محدودیت‌های ناشی از قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» و اصلاحات بعدی آن، پذیرش «انتخاب مستقیم شهردار» را مستلزم تغییرات قانونی و انجام اصلاحات در نظام سیاسی و اجتماعی کشور می‌کند. با این حال امکان‌پذیری این مدل در ایران با توجه به اصل ششم قانون اساسی و تأکید قانون برنامه چهارم توسعه بر ضرورت توجه به ثبات در مدیریت و نیز تجربه سه دهه انتخاب مستقیم رئیس‌جمهور در کشور و همچنین نتیجه موفق یکپارچه شدن مسئولیت اجرایی در مقام رئیس‌جمهور با حذف پست نخست‌وزیر در ساختار قبلی، به‌عنوان امکانات مهم موجود در گذار به انتخاب مستقیم شهردار در ایران، باید مورد توجه قرار گیرند (همان: ۱۲۵).

### ۳-۱. سنجش کیفیت دمکراتیک حکمروایی مناطق کلانشهری

دانیل کوبلر<sup>۱</sup> و هوبرت هایلنت<sup>۲</sup> پس از بررسی سه جریان فکری اصلی در زمینه حکمروایی کلانشهری (سنت اصلاح کلانشهری<sup>۳</sup>، رویکرد انتخاب عمومی<sup>۴</sup> و منطقه‌گرایی نوین<sup>۵</sup>) و رابطه

1. Daniel Kubler

2. Hubert Heinelt

3. Metropolitanreform Tradition

4. Puplic Choice Approach

5. New Regionalism

رابطه حکمروایی و دموکراسی در این سه جریان، استدلال می‌کنند که سنجش دموکراسی کلانشهری باید از طریق مؤلفه‌های عموماً مکان‌مبنا<sup>۱</sup> اصلی و سه استدلال زیر صورت گیرد (هایلنت، ۱۳۹۲: ۳۴).

• نخست اینکه مطالعه حکمروایی در مناطق کلانشهری باید کانون نظر خود را فراسوی نهادهای رسمی (و اصلاح آنها) گسترش دهد؛ به گونه‌ای که همه ترتیبات مبتنی بر همکاری را که موجب تثبیت شبکه‌های بازیگران سیاستی شود (چه بازیگران خصوصی و چه عمومی و چه بازیگران محلی، منطقه‌ای و ملی) دربرگیرد. در ایجاد ظرفیت حکمروایی ناحیه‌نگر از طریق همکاری، عوامل تعیین‌کننده شامل سه عنصر «رفتارهای بازیگران» (رفتارهای تضاد‌گرایز)، «ساختارهای انگیزشی» که از سوی سطوح فرادست فراهم می‌شود و «رهبری سیاسی» باید مورد تأکید قرار گیرد.

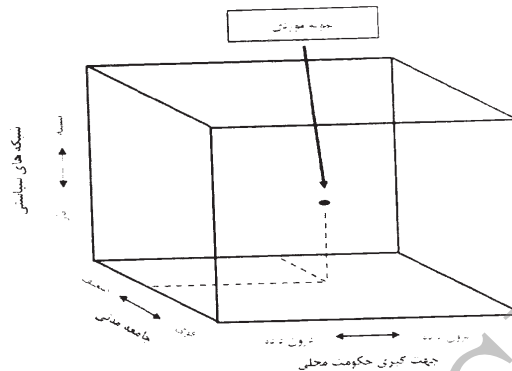
• دومین استدلال اینکه سنجش کیفیت دمکراتیک حکمروایی کلانشهری نه تنها باید خطوط محاسبه‌پذیری تشکیلات و نهادهای تصمیم‌گیر<sup>۲</sup> که برای حکمروایی ناحیه‌نگر تعیین‌کننده‌اند؛ را مدنظر قرار دهد، بلکه باید روش‌های اتخاذ این تصمیمات (رأی اکثریت، مذاکره و همفکری) و نیز روابط بین بنگاه‌های دولتی و بازیگران غیرحکومتی را - که برای تحقق حکمروایی ناحیه‌نگر شکل می‌گیرند را مورد ملاحظه قرار دهد.

• سومین استدلال این است که برای مطالعه تطبیقی بین کشوری درباره کیفیت دمکراتیک حکمروایی در مناطق کلانشهری، مطالعه نمونه موردی عموماً موفق، باید بر چند موضوع تمرکز شود: نخست درک صحیحی از روش‌هایی به‌دست آورند که از طریق این روش‌ها، بخش‌های مختلف یک نظام حکمروایی منطقه کلانشهری در قالب یک «شبکه سیاستی» رویکردهای درون‌داده‌گرا و برون‌داده‌گرا را هماهنگ می‌سازد؛ دوم، به میزان مشروعیت شبکه‌ها و روش‌های فوق در بین شهروندان به‌عنوان عوامل زمینه‌ای تعیین‌کننده توجه شود و سوم ایجاد شناخت نقاط قوت و ضعف نسبی جامعه مدنی است. از این رو می‌توانیم یک مکعب [ماتریس] تطبیقی حکمروایی کلانشهری دمکراتیک بسازیم (شکل ۱) که نمونه تجربی می‌توانند برای سنجش کیفیت دمکراتیک درون آن قرار بگیرند [هر نمونه تجربی براساس سطح کیفیت دمکراتیک کلانشهری در نقاط خاصی از این مکعب جای خواهد گرفت] (همان).

1. Place-Specific Combinations

2. Lines of Accountability of Decision-making Bodies

### شکل ۱. مکعب حکمروایی کلانشهری دمکراتیک



مأخذ: هایلنت، ۱۳۹۲: ۵۵.

### ۲. روش شناسی پژوهش

این پژوهش از نظر ماهیت و روش تحقیق در شمار پژوهش های توصیفی - تحلیلی<sup>۱</sup> و از نظر نوع، مشتمل بر پژوهش های کاربردی است. در واقع تبیین و تشریح سناریوهای مشارکت جوینانه و دمکراتیک نهادی در ساختار نظام حکمروایی منطقه کلانشهری تهران، محصول رویکردی تطبیقی است که در قالب روشی کیفی و به کمک رهیافت هایی چون استدلال عقلانی - قیاسی انجام شده است. رویکرد مورد استفاده در این پژوهش «تحلیل داده های ثانویه»<sup>۲</sup> خواهد بود که در سه فاز داده یابی،<sup>۳</sup> ارزیابی<sup>۴</sup> و تدقیق اطلاعات<sup>۵</sup> منابع مرتبط با منطقه کلانشهری تهران استفاده شده است.

### ۳. سیمای عمومی و ساختار مدیریتی کلانشهر تهران

تهران به عنوان پایتخت ایران و کلانشهر مرکزی شهر منطقه ای با وسعت حدود ۷۰۰ کیلومتر مربع و جمعیتی بالغ بر هشت میلیون نفر در مرکز منطقه کلانشهری تهران قرار گرفته است. جمعیت کنونی شهر تهران به عنوان کلانشهر مرکزی منطقه نزدیک به ۶۷

1. Descriptive-Analytical Method  
2. Secondary Analysis  
3. Locate the Data  
4. Evaluate the Data  
5. Verify the Data

درصد کل جمعیت منطقه را به خود اختصاص می‌دهد. این محدوده شامل ۲۲ منطقه شهرداری است که در مجموع ۷/۴ درصد مساحت کل منطقه را به خود اختصاص می‌دهد (مشکینی، مؤذن و نوروزی، ۱۳۹۲: ۳). هر واحد سیاسی شهرستان در نظام تقسیمات کشوری به عنوان زیرمجموعه استان از یک یا چند شهر و تعداد بیشتری روستا تشکیل شده است این در حالی است که کلانشهر تهران بزرگ چهار شهرستان تهران، شمیرانات، اسلام شهر و شهرری را در خود جای داده است. در چنین شرایطی، تعدد در مدیریت راهبردی چنین مجموعه‌هایی منجر به ناهماهنگی‌ها و مشکلات گسترده‌ای می‌شود و کارآمدی سیاستگذاری‌ها را به شدت مخدوش خواهد کرد. بسیاری از مطالعات از جمله «مطالعات طرح مجموعه شهری تهران» و «مطالعات طرح جامع جدید تهران» با عنایت به این موضوع، حتی پیشنهاد می‌دهند که مدیریت راهبردی در این مجموعه شهری از آنچه در حال حاضر است نیز یکپارچه‌تر شود که این موضوع، در قالب بند «۷» مصوبه دولت در مورد شروط تحقق طرح مجموعه شهری تهران، تجلی یافته است (حمیدی و امیرانتخابی، ۱۳۸۹: ۱۱).

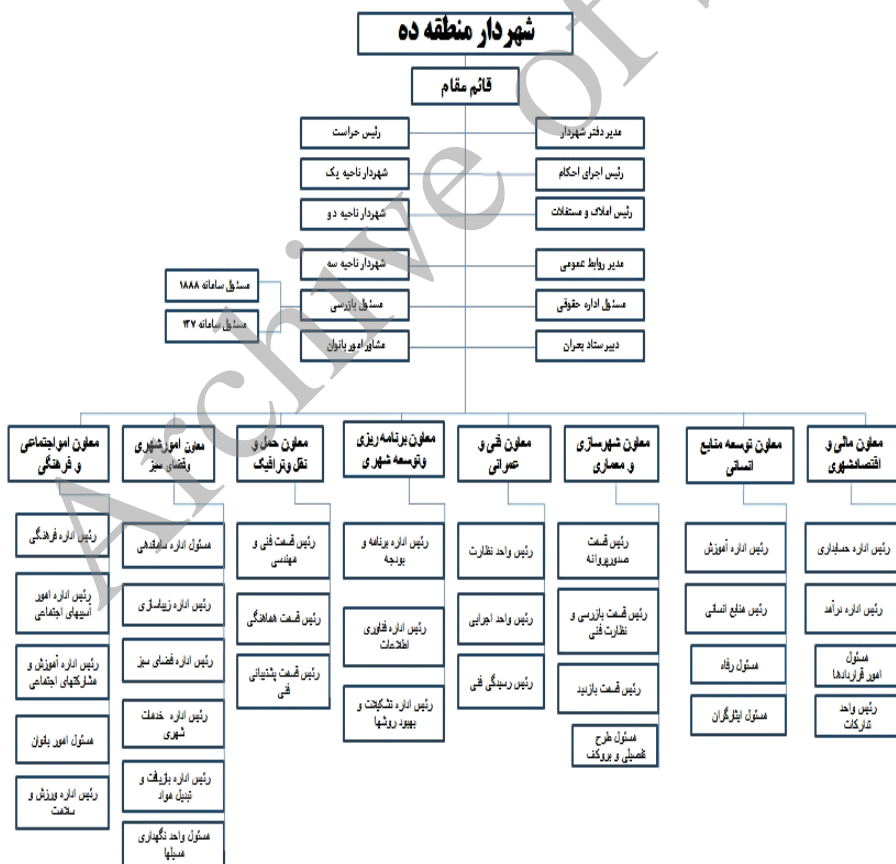
آخرین تغییرات جدی در ساختار سازمانی شهرداری تهران در سال ۱۳۶۷ ایجاد شد که در آن شهرداری تهران به ۸ معاونت مالی و اداری، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، هماهنگی و برنامه‌ریزی، حمل‌ونقل و ترافیک، خدمات شهری، امور اجتماعی و فرهنگی و امور مناطق تقسیم شد. در حال حاضر معاونت حقوقی، شورا و مجلس نیز در چارت سازمانی شهرداری تهران قرار گرفته است. بر این اساس برای اولین بار در ساختار شهرداری تهران ضرورت حوزه هماهنگی و برنامه‌ریزی دیده و گنجانده شده است، اما عناصر متشکله آن به خوبی سازمان‌دهی نشد و وظایف و عملکرد شهرداری تهران همچنان با غلبه بر امور مستمر اجرایی عمرانی و ارائه خدمات شهری و یا حداکثر، برنامه‌ریزی در ابعاد فیزیکی محدود شد و شهر تهران از جنبه‌های برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بی‌بهره ماند. شهرداری تهران علاوه بر حوزه دفتر شهردار تهران، دارای ۹ حوزه معاونت با بیش از ۶۰ واحد یا حوزه پایین دست می‌باشد. این در حالی است که ساختار موجود شهرداری تهران، بسیار متفاوت و وسیع‌تر از تشکیلات مصوب است. به طوری که تعداد این واحدها در سال ۱۳۸۰ در یک وضعیت تجمعی با احتساب سازمان‌ها، شرکت‌ها و



تبیین سناریوهای مشارکت جوینانه و دموکراتیک نهادی در ساختار نظام حکمروایی ... \_\_\_\_\_ ۲۸۵

مؤسسات به بیش از ۱۱۰ مورد می‌رسید. بر این اساس حدود ۱۷ سازمان و ۵۰ شرکت مختلف در شهرداری تهران شناسایی شده بودند. براساس نمودار سازمانی شهرداری‌های مناطق شهر تهران، همه وظایف و اقدامات شهرداری‌های مناطق و نواحی از نوع وظایف متمرکز نظارتی، خدماتی و اجرایی است. ایجاد حوزه برنامه‌ریزی و هماهنگی در کلیه مناطق، در اردیبهشت سال ۱۳۸۲ تصویب و تثبیت شد. اما تاکنون امکان فعالیت مؤثر و ایفای نقش محوری آن در توسعه مناطق و هماهنگی عملکرد سازمان شهرداری‌های مناطق نیز فراهم نشده است (شکل ۲).

شکل ۲. چارت مصوب مناطق شهرداری شهر تهران نمونه منطقه ۱۰



مأخذ: سایت رسمی شهرداری منطقه ۱۰.

بر اساس طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران، سلسله مراتب سازمان فضایی شهر تهران از ۵ سطح یعنی، شهر و فراتر، حوزه، منطقه، ناحیه و محله تشکیل شده است. بر همین اساس سازمان مدیریتی شهرداری تهران تا سه رده شهرداری تهران، شهرداری‌های مناطق و شهرداری‌های نواحی و شورای شهر تهران شکل گرفته‌اند. در سازمان شهرداری تهران، مسئولیت اداره محلات شهری بر عهده شهرداری‌های نواحی مناطق شهر تهران است. وظایف شهرداری‌های نواحی، عموماً خدمات شهری، رفت و روب و جمع‌آوری زباله، لایروبی انهار، مسیله‌ها و قنوات، آبیاری فضای سبز، جلوگیری از سد معبر و نظارت بر امور ساخت‌وساز شهری است.

فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اجرایی در شهرداری تهران، فرایندی متمرکز و یکجانبه به‌ویژه از بالا به پایین است. کانون‌های تصمیم‌گیری در این فرایند حوزه‌های ستادی و معاونت‌های گوناگون بخشی شهرداری هستند. این مراکز به‌عنوان شبکه گسترده در سطح کلان شهرداری تهران به اخذ تصمیمات و ارائه خدمات می‌پردازند.

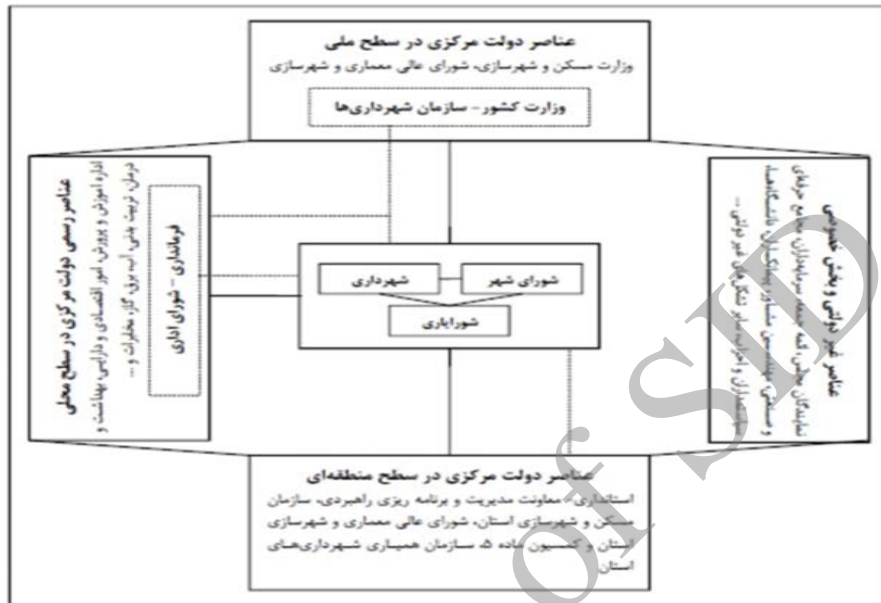
مهم‌ترین مشکلات این فرایند از بالا به پایین را می‌توان در قالب ساختارهای اقتصادی، اجتماعی (یعنی عدم ثبات نظام سیاسی، عدم تعادل اقتصادی، نرخ رشد بالای جمعیت، ارتباط یک جانبه روستا با شهر؛ ساختارهای حقوقی و اداری (یعنی عدم وجود قوانین جامع شهرسازی، نبود مقررات زمین، عدم وجود سلسله‌مراتب حکومت‌های ملی و محلی و منابع مالی و سازمانی ...؛ ساختارهای علمی و فرهنگی (یعنی عدم رشد دانش‌های برنامه‌ریزی و طراحی شهری، روش‌ها و تجهیزات تولید و پردازش اطلاعات و ...) و ساختارهای مشارکت و اجرا (یعنی عدم آگاهی عمومی، شکل‌های حرفه‌ای، شکل‌های اجتماعی، نهاد‌های اجرایی و ...) مورد توجه قرار داد (سیاف‌زاده و بدری‌فر، ۱۳۸۷: ۴۶).

#### ۴. آسیب‌شناسی نظام حکمروایی منطقه کلانشهری ایران با تأکید بر تهران

قیاس و ارزیابی ساختار و شیوه فعلی اداره امور مجموعه‌های شهری (مناطق کلانشهری) با اصول و راهبردهای مدل حکمروایی این‌گونه مناطق، نشان می‌دهد که نظام مدیریتی و حاکمیتی مجموعه شهری تهران، به‌رغم موجودیت فضایی و عملکردی، فاقد نظام متمایز و تعریف‌شده و رسمی مدیریت فضایی است. باین حال و به هر صورت، اداره امور این نظام

فضایی، با اتکا به ساختارها و روش‌های رایج و ملاک عمل مدیریت شهری و روستایی در حال انجام و گذراندن است. به پیروی از سنت‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی حاکم، عناصر اصلی و رسمی اداره امور مجموعه‌های شهری عمدتاً شامل سازمان‌های دولتی و عمومی بوده است و بخش‌های مردمی و خصوصی حضوری در این عرصه ندارند و به تبع آن انتصابی بودن تقریباً همه عناصر مدیریتی منطقه نشانگر وابستگی و نمایندگی آنها از سوی قدرت سیاسی و فقدان مکانیسم‌های رسمی برای اعمال نظارت و کنترل رسمی از سوی مراجع قدرت اجتماعی و اقتصادی است. همچنین فقدان مجراها و سازوکارهای رسمی اعمال قدرت و نظارت به وسیله نهادهای بخش مردمی و خصوصی، به اعمال قدرت و رخنه آنها از مجاری و روش‌های غیررسمی اما مؤثر انجامیده است. این شرایط به آشفتگی، ابهام و انحراف در سیاست‌ها و روش‌های مدیریت مجموعه‌های شهری بیشتر دامن زده است. اگرچه فرم رسمی و الگوی ظاهری مدیریت این مناطق - و یا به عبارت بهتر، سازمان‌های مدیریتی آن - برگرفته از الگوی حکومت شهری است، اما ناتوانی و نفوذپذیری این سازمان‌ها باعث ضعف عملکرد آنها در تحقق اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های رسمی و حکومتی به نفع خواسته‌های دیگر نیروها شده است. در همین راستا به‌رغم ناهمگنی فرایند و محتوای ساختار موجود با الگوی حکمروایی مناطق شهری، فاصله این ساختار با الگوی حکمروایی شایسته هم به لحاظ رویه و هم به لحاظ درون‌مایه بسیار بیشتر و عمیق‌تر است. در واقع امکان نفوذ و تأثیر نهادها و سازمان‌های غیردولتی در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات بخش رسمی، نه در نتیجه پذیرش آگاهانه آن در یک چارچوب منسجم فکری و عملی، بلکه در نتیجه تشتت و تفرق عملکردی - فضایی و روندهای اجباری محقق شده است. در کنار چالش‌های فوق، فقدان پشتوانه و بینش نظری همبسته در سازمان‌دهی مدیریت مناطق کلانشهری. به‌عنوان نقص اساسی و خلأ راهبردها و سیاست‌های کاربردی و به‌هم پیوسته برآمده از آن، سبب شده است تا ساختار قدرت و نیروهای غیرمتشکل، هدایت نشده و پراکنده در پاسخ به این سؤال محوری «چه کسی بر شهرها حکومت می‌کند؟»، جایگاه و عملکرد بسیار عمده و تعیین‌کننده‌ای در مجموعه‌های شهری پیدا کنند (عسگری و کاظمیان، ۱۳۸۵: ۱۲).

## شکل ۳. ساختار نظام مدیریت شهری در ایران



مأخذ: کریمی، ۱۳۸۸.

همه این عوامل زمینه‌ساز این امر شده‌اند که در غیاب سازوکار مشارکت‌جویانه نهادی، تشتت و تفرق ساختار فضایی مجموعه‌های شهری به پیروی از نهادها و سازمان‌های متفرق و منبعث از الگوی حکومت شهری در این منطقه آشکار شده و واگرایی در ساختار و سازمان فضایی مجموعه‌های شهری به مثابه نتیجه غلبه رسمی نهادهای قدرت‌مدار و عدم حمایت و ناهم‌سوئی نهادهای غیررسمی با سیاست‌ها و برنامه‌های آنها در این منطقه مهم نمود عینی پیدا کند. تقابل و ناهم‌سوئی‌های مذکور، زمینه‌ساز واگرایی عناصر اصلی ساخت و ساز - بخش خصوصی و مردمی - و در نتیجه تشتت و تفرق در ساختار فضایی - کالبدی منطقه کلانشهری تهران شده است. از سوی دیگر حضور توأم نهادهای انتصابی و انتخابی در عرصه‌های مذکور در شرایط فقدان تعاریف روشن از روابط و تعامل فی‌مابین، حیطه‌ها و ابعاد موضوعی و نیز جغرافیایی وظایف محول شده و نیز حضور متراکم، متعدد و قدرتمند عناصر و بنگاه‌های غیردولتی، نیمه‌دولتی و خصوصی در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حتی

مدیریتی مجموعه‌های شهری کشور (همان: ۱۶). به این نابسامانی و ضعف مشارکت مؤثر نهادی - مدنی دامن زده است. نهادها و سازمان‌هایی که با استناد به شرح وظایف و اختیاراتشان در برقراری روابط بین‌سازمانی در سطح مدیریت مجموعه‌های شهری، عنصر اصلی و محوری محسوب می‌شوند در سه سطح ملی؛ منطقه‌ای (شهرستان و استان) و محلی (شهر و روستا) در حال نقش‌آفرینی‌اند (شکل ۳).

در سطح ملی؛ مجلس شورای اسلامی (با نقش سیاستگذاری و قانونگذاری)، هیئت دولت (با نقش سیاستگذاری و هماهنگی)، شورای عالی شهرسازی و معماری (با نقش سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فضایی)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (با نقش سیاستگذاری و هماهنگی فضایی و بودجه‌ریزی)، وزارت راه و شهرسازی (با نقش سیاستگذاری و هماهنگی فضایی - کالبدی)، وزارت کشور (با نقش سیاستگذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی) مشغول به سیاستگذاری‌اند. در سطح منطقه‌ای استانداری (با نقش سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی)، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (با نقش سیاستگذاری، برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه‌ریزی)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (با نقش سیاستگذاری، برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه‌ریزی)، سازمان راه و شهرسازی (با نقش برنامه‌ریزی فضایی - کالبدی)، سازمان جهاد کشاورزی (با کارکرد برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت فضایی)، فرمانداری‌ها (با کارکرد سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی)، شورای اسلامی شهرستان (با نقش سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی). و در سطح محلی شوراهای اسلامی شهر و روستا (با نقش سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی)، شهرداری‌ها (با نقش مدیریت فضایی - کالبدی و اجرایی) در فضایی پراصطکاک به ایفای نقش مشغول‌اند (همان: ۱۷). مجموعه مباحث ارائه‌شده نشان‌دهنده آن است که اساسی‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین تنگنا و تهدید موجود برای منطقه کلانشهری تهران به صورت خاص و برای دیگر محدوده‌های موسوم به مجموعه‌های شهری کشور، عبارت است از: «فقدان نگرش متروپولیتن به برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی - کالبدی در تمام عرصه‌های ذهنی، عینی و نهادی ذی‌ربط». این نقص و خلأ عمده ریشه در مسائل و موضوعات دیگری دارد که مهم‌ترین شان عبارتند از:

۱. عدم شناخت و تحلیل نظری صحیح فرایند تبدیل شهرهای بزرگ (کلانشهرها) به مناطق کلانشهری (مجموعه‌های شهری) و ویژگی‌ها و ماهیت‌های متفاوت آنها از دیگر اشکال اسکان (شهر و روستا) از یک سو، و انتقال این دانش به سطوح تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ذی‌ربط از سوی دیگر.

۲. سنت دیرینه عقب‌افتادگی و تبعیت نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از روند شهرنشینی و شهرگرایی: تداوم این سنت باعث شد تا اولین واکنش رسمی و قانونی برای سامان‌دهی مجموعه‌های شهری (مصوبه سال ۴۷۳۱ هیئت دولت)، نسبت به مقطع بروز نشانه‌های شکل‌گیری عملی مجموعه شهری تهران (اوایل دهه ۱۳۵۰)، دست کم دو دهه تأخیر داشته باشد.

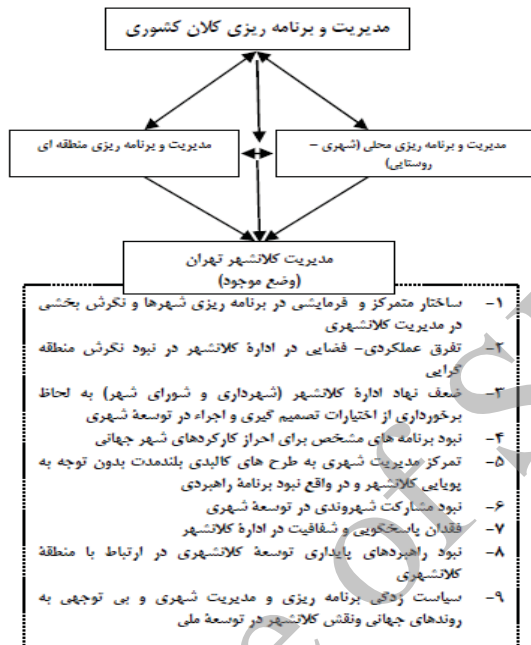
۳. فقدان و یا دست کم نقص شدید لایه‌های مدیریت افقی / فضایی / محلی / شهری در ساختار کلان حکومت و دولت در ایران: در شرایط فقدان سطح محلی دولت در ایران، و حتی نهادی مشابه آن، که بتواند مجموعه مسائل یک محدوده فضایی را به‌طور یکپارچه و جامع مدیریت کند، تداخل و تفکیک امور بخشی از امور فضایی مشکل‌آفرین است. در واقع «سیستم مدیریت شهری اصولاً به‌عنوان یک سطح و رده فضایی مدیریت محلی برای اداره امور شهر به‌عنوان واحد فضایی، مطرح است. اما در نظام کلان اداری - اجرایی کشور چنین طرز تلقی و نگرشی نسبت به مدیریت شهری و هویت مستقل و مجزای آن وجود ندارد و ساختار اداره بخشی و تمرکزگرا امکان‌چندانی برای پیدایش و تکوین سیستم‌های مدیریت فضایی و افقی ایجاد نکرده است (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳). بنابراین در شرایطی که جایگاه و هویت سیستم مدیریت شهری به‌عنوان پیش‌شرط مدیریت مجموعه شهری نامشخص است، شکل‌گیری مدیریت مجموعه شهری دور از انتظار است.

۴. دوگانگی مفهومی و عملیاتی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری: نظام تقسیمات کشوری ایران دچار نوعی دوگانگی و اغتشاش در تعریف و روش سطح‌بندی عناصر تقسیمات کشوری است. این دوگانگی را به لحاظ مفهومی می‌توان در دو مفهوم «نقطه» و «پهنه» جغرافیایی تبیین کرد. در نظام موجود، «روستا» و «شهر» به‌مثابه نقاط جغرافیایی مستقل و مجزا از پهنه‌های جغرافیایی شان - و به عبارتی پس‌کرانه‌های بلافصل خود - تعریف شده‌اند

که هریک از آنها در محدوده کالبدی خود دارای مدیریت‌های مستقل حقوقی و اداری است. این درحالی است که طبق قانون، این دو نقطه جغرافیایی در عین حال به ترتیب تابع «دهستان» و «بخش» قلمداد شده‌اند که از نوع پهنه‌های جغرافیایی‌اند و هریک نیز مدیریت‌های خاص خود را دارد. در این حالت، شهرها و روستاها را می‌توان به شکل جزیره‌های مدیریتی مستقلی تصور کرد که فاقد ارتباط مدیریتی تعریف‌شده و هماهنگی با محیط اطراف خود هستند. به همین دلیل است که حتی تعریف عنصری دیگر تحت عنوان «حریم» برای شهرها نیز نه تنها فاقد کارایی لازم برای هماهنگ‌سازی این نقاط شهری با پهنه‌های فرادستان ارزیابی شده، بلکه عملاً محل بروز و چهره‌نمایی تعارض‌ها و تناقض‌های مدیریت شهری و روستایی با مدیریت‌های دهستان و بخش و شهرستان و نیز سازمان‌های بخش ذی‌ربط گشته است. خصلت غالب انتخابی بودن مدیران شهر و روستا در مقابل انتصابی/دولتی و سیاسی بودن مدیران پهنه‌های جغرافیایی تقسیمات کشوری به عمیق‌تر شدن این تعارضات منجر شده است. بنابراین، مشکل مذکور را می‌توان به صورت تلقی شهرها و روستاها به عنوان نقاط جغرافیایی فارغ از روابط و تعامل‌های منطقه‌ای، و دارای نظام مدیریتی جزیره‌ای مستقل و مجزا و منفک از مدیریت منطقه‌ای خلاصه و تبیین کرد. در شرایط مذکور و زمانی که مدیریت‌های شهری و روستایی ناچار از تعامل با یکدیگر و سطوح پیرامونی یا منطقه‌ای می‌شوند، مشکلات ناشی از تعارض‌های مدیریتی نمود بیشتری می‌یابد.

۵. فقدان نگرش و سنت منطقه‌گرایی در فرهنگ عمومی و نیز فرهنگ اداری - اجرایی کشور. در حقیقت حس مشترک منطقه‌ای و خودآگاهی وجدان منطقه‌ای، به مثابه عامل و فرایند ذهنی مؤثری در شکل‌گیری و انسجام‌یابی تدریجی مجموعه‌های شهری (به عنوان هویت فضایی یکپارچه و متمایز) عمل می‌کند. فقدان یا ضعف این عامل باعث عدم شکل‌گیری محیط مطالبه‌گر و پاسخ‌طلب در مجموعه‌های شهری ایران، و در نتیجه فقدان یکی از شروط اصلی احساس نیاز به مدیریت یکپارچه و مشترک در میان مردم و نهادهای مسئول شده است (عسگری و کاظمیان، ۱۳۸۵: ۲۱). به تعبیری دیگر می‌توان چالش‌های نظام حکمروایی منطقه کلانشهری تهران را به صورت زیر ترسیم کرد:

## شکل ۴. مدیریت کلانشهر تهران



مأخذ: صرافی، ۱۳۷۹: ۷۲.

## ۵. یافته‌های پژوهش

## ۵-۱. سناریوهای مشارکت جوینانه و دمکراتیک در حکمروایی منطقه کلانشهر تهران

برایند مطالعات صورت پذیرفته در سطوح جهانی و ملی در قسمت‌های گذشته، مبین این امر است که رویکرد منطقه گرایی نوین، در حکمروایی مناطق کلانشهری رو به گسترش است و کارکردهای حیاتی و مؤثر آن برای ایفای نقش اجتماعی، اقتصادی کلانشهرها برای دولت‌ها و حکومت‌ها محرز شده است. در ایران نیز در دو دهه گذشته، تلاش‌هایی برای ایجاد نظام حکمروایی در مناطق کلانشهری و حرکت به سوی حکمروایی منطقه‌ای صورت پذیرفته است که به دلایل تفرق‌های کارکردی زیاد در عرصه مدیریت مناطق کلانشهری علی‌الخصوص تفرق سیاسی، این امر مهم، تحقق نیافته است. اما با توجه به نقش ویژه مناطق کلانشهری در رشد اقتصادی و پیشرفت مورد انتظار و افق‌های تعیین شده در اسناد بالادستی و تجربیات جهانی در آینده‌ای نزدیک، الزام به حرکت به سوی شیوه‌های



حکمروایی منطقه‌ای کلانشهری در مجموعه شهرهای ایران مسلم و واضح است. لذا در راستای کارآمدی و اثربخشی شیوه‌های حکمروایی منطقه کلانشهری تهران و نقد الگوها و روش‌های پیشنهادی مبتنی بر واقعیت‌های ملی و با تکیه و تأکید بر سناریوهای مشارکت جویانه و دمکراتیک، امری ضرورتی است که باید به آن پرداخته شود. بنابراین در این پژوهش سعی شده است تا سناریوهایی با صبغه‌هایی مشارکت جویانه‌تر در حکمروایی منطقه کلانشهری تهران بررسی و پیشنهاد شود. دلیل انتخاب تهران نیز وجود زمینه‌های قانونی و جغرافیایی حداقلی، برای قبول این محدوده جغرافیایی به‌عنوان منطقه کلانشهری است.

#### ۱-۱-۵. سناریو اول: انتخاب غیرمستقیم مدیر منطقه کلانشهری و انتخاب مستقیم شورای منطقه کلانشهری

رابطه اندازه، جمعیت و کارکرد این منطقه کلانشهری مهم، با اندازه، وسعت و جمعیت کل کشور نشان می‌دهد که علی‌الاصول بیشتر انواع ترتیبات حکمروایی کلانشهری در تهران آثاری با کارکرد و نقش‌آفرینی در گستره ملی کشور و حتی فراتر از آن خواهند داشت. سناریوی شماره یک با نظر به این واقعیت پیشنهاد شده است. در این دیدگاه این حقیقت را نمی‌توان وانهاد که حکومت مرکزی و دولت، نفوذ نیرومندی بر سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری‌های کلانشهری چه در تهران و چه در دیگر مناطق کلانشهری ایران اعمال می‌کند. این سناریو مبتنی بر شکل مرکزی از حکمروایی کلانشهری است که هم دولت مرکزی و هم نمایندگان ملی و محلی را شامل می‌شود. اساس این سناریو بر این دیدگاه استوار است که برای منطقه کلانشهری تهران، مجمعی مشتمل بر نمایندگان شوراهای شهرستان‌های واقع در منطقه کلانشهری تهران در شورای استان تهران (حدوداً ده نفر) برخوردار از تجربه و دانش مدیریت منطقه کلانشهری که مورد قبول عام، مقتدر و حائز شرایط قانونی باشند به دولت معرفی شوند. دولت نیز سه نفر را به مجلس شورای اسلامی معرفی کند که مجلس از میان سه نفر، یک نفر را برای چهار سال به‌عنوان ریاست منطقه کلانشهری انتخاب کند. شهروندان ساکن در منطقه کلانشهری تهران نیز یک شورای کلانشهری را برای مدت چهار یا پنج سال به روش مستقیم انتخاب کنند.

## ۲-۱-۵. سناریو دوم: انتخاب غیرمستقیم مدیر منطقه کلانشهری و انتخاب غیرمستقیم شورای منطقه کلانشهری

در سناریوی دوم، انتخاب مدیر یا رئیس منطقه کلانشهری تهران منطبق با سناریوی اول است. با این تفاوت که برای انتخاب شورای منطقه کلانشهری، اعضای این شورا، ترکیبی از نمایندگان سازمان‌های مردم‌نهاد خیریه، محیط زیست، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی، اتاق‌های اصناف، بازرگانی و تعاون به همراه نمایندگان منتخبی از شوراهای محلی و نمایندگان مجلس تشکیل شود. شورای کلانشهری سناریو دوم به دلیل پرننگ‌تر بودن رویه‌های دمکراتیک با واکنش‌های محلی کمتری مواجه خواهد بود؛ زیرا مرجع محلی در این شورا، کرسی نمایندگی خود را از بین اقبال مختلف مردم خواهد داشت. از سوی دیگر خطر تضادهای مستمر و فلج‌کننده درون مجمع را نباید از نظر دور داشت. زیرا هیچ اکثریت غالبی نمی‌تواند در یک مجلس انتخاب غیرمستقیم که در آن تصمیم‌گیری مبتنی بر اکثریت و نتیجه یک چانه‌زنی بدون برنامه و موردی است؛ شکل گیرد. این امر می‌تواند تعریف یک منفعت عمومی کلانشهری را به یک وظیفه و تکلیف بسیار دشوار (اگر نگوئیم غیرممکن) بدل کند. علاوه بر اینکه ممکن است این شورا و مصوبات آنها، از سوی دیگر نهادها و بنگاه‌ها یا از سوی شهروندانی که به‌طور مستقیم از تصمیمات آنها متأثر می‌شوند (کسانی که نمی‌توانند بر تصمیمات این مجمع از طریق رأی مستقیم تأثیرگذار باشند) بلوکه شوند. البته اجرا نشدن تصمیمات می‌تواند خود نتیجه تصمیم باشد، یعنی تصمیمی که حاصل یک مصالحه معیوب گرفته شود.

## ۳-۱-۵. سناریو سوم: انتخاب مدیر منطقه کلانشهری توسط شورای منطقه کلانشهری

در سناریوی سوم، رئیس منطقه کلانشهری توسط شورای کلانشهری که به یکی از روش‌های سناریو اول یا سناریو دوم تشکیل شده‌اند؛ انتخاب می‌شود. سناریوی سوم به ظهور و شکل‌گیری نخبگان سیاسی جدید کلانشهری منجر نخواهد شد زیرا اعضای شورای مجمع، هر یک، پیش‌تر در جای دیگر انتخاب شده‌اند. از سوی دیگر ایجاد یک هویت کلانشهری در میان شهروندان به‌سختی قابل بحث است، زیرا انتخاب رهبران کلانشهری با رأی مستقیم آنها

امکان‌پذیر نخواهد بود. رهبرانی که برای تبدیل شدن به نماد و ایفای چنین هویتی، می‌توانند بر مشروعیت دمکراتیک ناحیه‌نگر و وجه عمومی خود تکیه کنند و البته کم‌اهمیت‌ترین نکته اینک، این سناریو می‌تواند (شکل‌گیری) رهبران کلانشهری را با ناکامی روبه‌رو کند زیرا اعضای این شورا، به‌طور خاص در برابر فشارهای بخشی و محلی آسیب‌پذیر خواهد بود.

**۴-۱-۵. سناریو چهارم: انتخاب مستقیم مدیر منطقه و مستقیم شورای منطقه کلانشهری**  
در سناریوی شماره چهارم، مدیر منطقه کلانشهری و اعضای شورای منطقه کلانشهری در دو انتخابات با رأی مستقیم مردم انتخاب خواهند شد. این سناریو از لحاظ مزایا و کامل بودن مبانی دمکراتیک مؤثر بر حکمروایی منطقه‌ای کلانشهری تهران، ایدئال به‌نظر می‌آید ولی با توجه به مطالب ارائه‌شده در سناریوهای یک و سه و همچنین نیاز مدیریت و شورای کلانشهری جدید به حمایت بودجه‌ای و مالی و وابستگی احتمالی به برخی منابع مالیاتی و عوارضی که صدور مجوز اخذ آنها و میزان آنها در اختیار دولت و مجلس است؛ در شرایط راه‌اندازی و ابتدایی آغاز حکمروایی منطقه کلانشهری تهران باعث تشدید مقاومت‌های سیاسی و کاهش اخذ نتایج مطلوب خواهد بود. البته می‌توان این سناریو را به‌عنوان هدف بلندمدت در نظر گرفته و پس از تقویت و تحکیم روش دمکراتیک حکمروایی منطقه‌ای در اولویت اجرا قرار گیرد.

## **۲-۵. ارزیابی سناریوها**

بررسی سناریوهای پیشنهادی نظام حکمروایی منطقه کلانشهری تهران، نشان می‌دهد تنها سناریوی نخست است که مبتنی بر شکل ترکیبی و معقولانه حکمروایی در یک منطقه کلانشهری است و می‌تواند از سوی سیستم سیاسی حزبی (سیاستمداران)، مدیریت دولتی (کارگزاران عمومی) و نیز منتخبان ملی، محلی و تخصصی، حمایت کامل شود. ایجاد شورای کلانشهری انتخاب مستقیم با کارکردهای قوی و اختیارات بسیار، در مقابل رئیس منتصب از سوی دولت و مجلس، پذیرفته‌ترین تعادل قدرت بین بازیگران مسلط درگیر در فرایند تصمیم‌گیری یعنی دولت، احزاب سیاسی و حکومت‌های محلی در منطقه کلانشهری تهران خواهد بود. در این طرز تلقی، دورنمای اجرای نخستین سناریو، اصول کارایی و مشروعیت دمکراتیک را به‌طور یکجا در خود گنجانیده است. در سناریو سه، همان‌گونه که

در مطالعات جهانی نیز اشاره شد؛ «انتخاب مستقیم» الگوی مناسب برای منطقه کلانشهری تهران است. اما با توجه به شرایط حاکمیت ملی در ایران، نمی‌توان از این حقیقت غافل بود که حکومت مرکزی و دولت، نفوذ نیرومندی بر سیاست و سیاستگذاری‌های کلانشهری اعمال می‌کند لذا اگر مطابق سناریو اول، انتخاب غیرمستقیم مدیر منطقه کلانشهری را بپذیریم؛ عدم دخالت دولت و مجلس در این انتخاب، بر قدرت و اعمال‌نظر مدیر منطقه تأثیر منفی خواهد گذاشت. در نتیجه سناریو اول به نقطه ایدئال حکمروایی کلانشهری نزدیک‌تر است. الگویی که مشخصه آن، تعادل بین جهت‌گیری درون‌داده‌گرا و برون‌داده‌گرای حکومت محلی و نیز باز و بسته بودن شبکه‌های سیاستی و وجود یک جامعه مدنی قدرتمند است. این مرجع منطقه‌ای کلانشهری می‌تواند همانند یک الگوی نهادی، چندین گروه بازیگران را در هم یکپارچه کند و تعادل مطلوبی بین عناصر حکومت محلی ایجاد نماید. همچنین، سیستم جدید حکمروایی منطقه‌ای با توجه به مرکزیت منطقه، جمعیت و اهمیت سیاسی آن، علاوه بر شکل‌یابی یک الگو برای دیگر مجموعه‌ها و مناطق کلانشهری کشور، می‌تواند به ارتقای دموکراسی و تقویت بنیاد نهاد مشارکتی در جامعه مدنی ایران کمک کند.

## ۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مجموعه‌های شهری در ایران فاقد جایگاه قانونی و رسمی در نظام مدیریت و ساختار اداری - اجرایی کشور هستند و این درحالی است که آنها پدیده‌ای واقعی و موجود در سازمان فضایی کشور به شمار می‌آیند. بر همین اساس، تصویب‌نامه «طرح‌ریزی مدیریت مجموعه شهری تهران (۱۳۷۴/۰۷/۲۶) تلاشی بود برای تحقق امکان برنامه‌ریزی یکپارچه در مجموعه‌های شهری. در واقع طرح مجموعه شهری تهران مصوب (۱۳۸۲) اولین طرحی است که در پی پاسخ به چالش برنامه‌ریزی واحد مجموعه شهری تهران برآمده است. اما آنچه در خلأ آن مشهود است، اندیشیدن و تدبیر سازوکارهایی برای مواجهه با تفرق سیاسی - اداری موجود، یا به عبارت دیگر ایجاد نوعی مدیریت واحد، شبکه‌ای و مشارکت‌جویانه در مجموعه شهری تهران که بدون اندیشه درباره آن، قابلیت اجرایی طرح مجموعه شهری با تردیدهای بسیاری همراه می‌شود. در شرایط کنونی و با توجه به ساختار اداری و دولت و الگوی غالب مدیریت سرزمین و نیز به دلیل گسترش محدوده‌های

مجموعه‌های شهری کشور فراسوی مرزهای قلمرو حکومتی واحد و گسترش آن در حد چندین شهرستان و همچنین در نبود نهادها یا سازمان‌ها یا یک سطح مدیریت ویژه مجموعه شهری، تفرق و تعدد واحدهای تصمیم‌گیر و اجرایی در اموری چون سیاست‌گذاری و مدیریت فضایی توسعه، خدمات‌رسانی و فعالیت‌های عمرانی و نظایر اینها بسیار نمایان است. این تعدد و تفرق، افزون بر آن چیزی است که به‌طور معمول در هر سطح یا قلمرو حکومتی واحد به‌دلیل ماهیت بخشی و متمرکز نظام اداره کشور وجود دارد. اکنون مدیریت و اداره امور پهنه مجموعه‌های شهری در بین قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد مانند شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها، دهرداری و دهیاری‌ها و نظایر آن تقسیم شده است، که این خود بزرگ‌ترین چالش فرا روی مدیریت مجموعه‌های شهری در تحقق رویکرد و نظام برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه به‌شمار می‌آید.

به این ترتیب روشن می‌شود که برای هر نوع تصمیم‌گیری و اجرا در مجموعه‌های شهری به سازوکارهایی برای تحقق نوعی منطقه‌گرایی که به اجماع منافع و دیدگاه‌های مختلف، بسیج و تجهیز منابع، هماهنگی بین قدرت‌های تقسیمات و قلمروهای حکومتی متعدد و نیز بین شعب و واحدهای استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف فعال و مؤثر در سطح مجموعه شهری بینجامد، نیاز حیاتی وجود دارد. تمام این تلاش‌ها برای تحقق تصمیمات سیاسی واحد در سطح مجموعه‌های شهری را می‌توان تحت عنوان منطقه‌گرایی - که مطابق شرایط هر کشور ماهیت متفاوتی طلب می‌کند - خلاصه کرد؛ اما نمی‌توان از یافته‌اندوزی و تجربیات و مدل‌های دیگر کشورها که تحت شرایط مشابه تلاش‌هایی برای چیرگی بر چالش پیش‌گفته اندیشیده‌اند و آن را به اجرا درآورده‌اند غافل بود. مشارکت شهروندی در حکمروایی منطقه کلانشهری تهران در دو وجه می‌بایست تجلی پیدا کند سطح اول مشارکت دمکراتیک و مردم‌سالارانه در حکمروایی برای تعیین مدیر منطقه کلانشهری و شورای مجموعه شهری؛ سطح بعد نیز مشارکت در برنامه‌ریزی و طرح‌های اساسی و مهم منطقه است. نظر به جلب توجه دولت، مجلس شورای اسلامی و نخبگان کشور به مقوله حکمروایی مناطق کلانشهری و وجود بسترهای دمکراتیک در کشور و تجربه نظام در برگزاری انتخابات و همچنین توجه به مشارکت عمومی و ملی در ساختار نهادی و قانونی نظام جمهوری اسلامی، می‌توان با تصویب قوانین موردنیاز با

انتخاب غیرمستقیم مدیر منطقه کلانشهری و انتخاب مستقیم شورای منطقه کلانشهری تشکیل منطقه کلانشهری تهران در مرحله اول و در طی مدت ۱۰ سال انتخاب مستقیم مدیر منطقه کلانشهری، انتخاب مستقیم شورای منطقه کلانشهری، تشکیل منطقه کلانشهری تهران و برآیند آن یعنی ظهور نظام حکمروایی خوب و کارآمد در این منطقه کلانشهری مهم را شاهد باشیم. البته باید مدیر منطقه کلانشهری و مجمع یا شورای منطقه دارای اختیارات زیر باشند تا عملاً تشکیل چنین منطقه‌ای توجیه پیدا کند.

منطقه کلانشهری می‌تواند و البته باید مسئولیت برخی نهادها و تشکیلات تخصصی تحت کنترل دولت یا سطح منطقه‌ای نظام دولتی را در خود متمرکز کند. شورا، صلاحیت اختیارات عمومی و کنترل نظام اداری را در اختیار گیرد و تصمیمات نهایی و لازم را برای برنامه‌ریزی و طرح‌های منطقه کلانشهری اتخاذ کند. دایره این مسئولیت‌ها می‌تواند آن دسته از وظایفی را نیز شامل شود که حکومت‌های محلی متفرق و سازمان‌های زیرمجموعه آنها قادر به انجام آنها نیستند. باید در نظر داشت الگوی جدید کلانشهری نباید بار صلاحیت و تعهدات زیادی بر دوش گیرد؛ زیرا این امر می‌تواند به ایجاد دولتی جدید و مولد آسیب‌های بیشتر در قالب ازدحام سیاسی و اداری منجر شود. در این راستا برخی از نهادهای تخصصی (اعم از دولتی، خصوصی یا عمومی) نیز می‌توانند (به‌طور کلی یا جزئی) در حوزه موضوعات و مسائل کلانشهری در آینده و در چارچوب آن یکپارچه شوند. اعتماد آفرینی، هماهنگی، هم‌افزایی می‌تواند از طریق انتصاب برخی اعضای هیئت‌مدیره سازمان‌ها و شرکت‌ها و نهادها از سوی منطقه کلانشهری، اشتراک اطلاعات به شکلی مستمر و یا از طریق برگزاری منظم جلسات مشترک تحقق یابد. واگذاری مسئولیت‌ها به منطقه کلانشهری زمانی موفق خواهد بود که منابع، متناسب با آن مسئولیت‌ها نیز به همین ترتیب واگذار شود و در اثنای آن، چندین نهاد و بنگاه دولتی، دانش فنی و نیروی انسانی متخصص و باتجربه خود را به این مرجع جدید انتقال دهند. از منظر کلان‌سازمانی این اصلاح باید در چارچوب اقدامات زیر صورت گیرد:

- ایجاد ساختار بنگاه‌ها، شرکت‌ها و ساختارهای دولتی با چارچوب جغرافیایی منطقه کلانشهری جدید و واگذاری مسئولیت‌ها از دولت مرکزی و نهادهای تحت کنترل یا

کارکردهای جدید که تاکنون از سوی دیگر مراجع به انجام نمی‌رسیده است و یا به شکلی غیر اثربخش، به اجرا درمی‌آمده‌اند.

- ادغام قلمرو شهرداری‌های کوچک و ضعیف و الحاق برخی بخش‌های پیرامونی به منطقه کلانشهری به همراه تجدید ساختار منابع درآمدی و تجمیع منابع مالی. باید سعی شود واگذاری اختیارات، ادغام‌ها و تعریف مأموریت‌ها و محدوده عملکردی به نحوی تعریف شود که از تمرکزگرایی درون کلانشهری جدید جلوگیری کند و به ارتقای برنامه‌ریزی و نیز افزایش سطح عملکرد وظایف و کارکردهای اداری و اجتماعی بیانجامد. باید به این مسئله توجه داشت که دولت مرکزی قبل از واگذاری مسئولیت بنگاه و نهادهای کلانشهری بر مدیریت جدید مشکلات و معضلات و بدهی‌های این نهادها را مرتفع سازد. در غیر این صورت این معضلات ممکن است موجب انسداد و بلوکه شدن اختیارات و عملکرد مدیریت جدید منطقه کلانشهری شود.

- الگوی جدید باید دارای ویژگی متممی باشد و اجازه شکل‌گیری روندهایی که به ازدحام و افزایش بیش از اندازه منجر می‌شود ندهد و درنهایت موجب تضعیف بنیان روند اصلاح حکمروایی کلانشهری نشود. الگو باید به توانمند شدن رهبری سرزمینی منطقه کلانشهری، مسئولیت سیاسی، کارایی و اثربخشی منجر شود. درحالی که در همین حین، باید به افزایش مشروعیت دموکراتیک و مشارکت شهروندی نیز بیانجامد. از بین سه سناریوی پیشنهادی برای حکمروایی کلانشهری تهران، تنها سناریوی نخست است که مبتنی بر شکل ترکیبی حکمروایی می‌تواند از سویی سیستم سیاسی حزبی (سیاستمداران) مدیریت دولتی (کارگزاران عمومی) و منتخبان ملی، محلی و تخصصی حمایت کامل شود. ایجاد شورای کلانشهری انتخاب مستقیم با کارکردهای قوی و اختیارات بسیار در مقابل رئیس منتصب از سوی دولت و مجلس پذیرفته‌ترین تعادل قدرت بین بازیگران مسلط درگیر در فرایند تصمیم‌گیری یعنی دولت، احزاب سیاسی و حکومت‌های محلی در منطقه کلانشهری تهران خواهد بود. در این طرز تلقی دورنمای اجرای نخستین سناریو، اصول کارایی و مشروعیت دموکراتیک را به‌طور یکجا در خود گنجانیده است و زمینه‌ساز اجرای سناریو چهارم در بلندمدت خواهد بود.

## منابع و مآخذ

۱. آخوندی، عباس احمد، ناصر برک پور، ایرج اسدی، حبیب‌اله طاهرخانی، میثم بصیرت و گلزار زندی (۱۳۸۶). «حاکمیت شهر - منطقه تهران: چالش‌ها و روندها»، فصلنامه هنرهای زیبا، ش ۲۹.
۲. آخوندی، عباس احمد، ناصر برک پور، ایرج اسدی، میثم بصیرت، حبیب‌اله طاهرخانی (الف ۱۳۸۷). «بررسی تأثیر انتخاب مستقیم شهرداران در بهبود شاخص‌های حکمروایی شهری ایران»، دوره ۱۷، ش ۴۶.
۳. آخوندی، عباس احمد، ناصر برک پور، ایرج اسدی، میثم بصیرت، حبیب‌اله طاهرخانی (ب ۱۳۸۷). «آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران»، پژوهش‌های جغرافیایی، دوره ۴۰، ش ۶۳.
۴. آخوندی، عباس احمد، ناصر برک پور، ایرج اسدی، میثم بصیرت، حبیب‌اله طاهرخانی (ج ۱۳۸۷). «چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلانشهری تهران»، هنرهای زیبا، ش ۳۳.
۵. آخوندی، عباس احمد و ناصر برک پور (۱۳۸۹). «راهبردهای استقرار نظام حکمروایی در منطقه کلانشهری تهران»، فصلنامه راهبرد، سال نوزدهم، ش ۵۷.
۶. اسکات، آلن (۱۳۸۴). شهر منطقه‌های جهانی، ترجمه پانته آلفی کاظمی، تهران، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری وابسته به شهرداری تهران.
۷. اسماعیل‌زاده، حسن (۱۳۸۵). «مدیریت مناطق کلانشهری: رشد و پراکنش جمعیت در مناطق کلانشهری (نمونه موردی: منطقه کلانشهری تهران)»، مدیریت شهری، ش ۱۸.
۸. برک پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۸۸). مدیریت و حکمروایی شهری، تهران، انتشارات دانشگاه هنر.
۹. بصیرت، میثم (۱۳۸۵). «مدیریت مناطق کلانشهری: تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلانشهری؛ آموزه‌هایی برای ایرانیان»، مدیریت شهری، ش ۱۸.
۱۰. بصیرت، میثم، محمدمهدی عزیزی، اسفندیار زبردست و عباس احمد آخوندی (۱۳۹۱). «فرصت‌ها و چالش‌های حکمروایی کلانشهری خوب در عصر جهانی شدن مطالعه موردی تهران»، هنرهای زیبا معماری و شهرسازی، دوره ۱۷، ش ۱.
۱۱. حاجی‌پور، خلیل (۱۳۸۷). «بررسی علل و عوامل اثرگذار در فرایند شکل‌گیری و تکوین مناطق کلانشهری»، فصلنامه هنرهای زیبا، ش ۳۴.
۱۲. حمدی، کریم و شهرام امیرانتخابی (۱۳۸۹). «کلانشهر تهران بزرگ و چالش‌های مدیریت شهری»، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، سال هفتم، ش ۲۶.
۱۳. رضویان، محمدتقی، فرانک سعیدی‌فرد و مناصحی (۱۳۹۲). مدیریت شهری در جهان، مشهد، انتشارات دانشگاه امام رضا (ع) به نشر.
۱۴. سایت رسمی شهرداری منطقه ۱۰: <http://region10.tehran.ir/Default.aspx?tabid72>



تبیین سناریوهای مشارکت جوینانه و دمکراتیک نهادی در ساختار نظام حکمروایی ... \_\_\_\_\_ ۳۰۱

۱۵. سرور، هوشنگ (۱۳۸۶). «تجدید ساختار منطقه کلان شهری جاکارتا و ظهور یک شهر جهانی در آسیا»، نشریه جستارهای شهرسازی، ش ۱۹ و ۲۰.
۱۶. سیاف‌زاده، علیرضا و منصور بدری‌فر (۱۳۸۷). «ضرورت اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در کلانشهر تهران»، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، سال پنجم، ش ۱۸.
۱۷. شرفی، مرجان و ناصر برک‌پور (۱۳۹۱). «تکنیک‌های مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد، به نشر.
۱۸. صرافی، مظفر (۱۳۷۹). «شهری شدن جهان و جهانی شدن شهرها، طرح مسئله‌ای برای جنوب»، مجله اطلاعات اقتصادی - سیاسی، ش ۱۵۶-۱۵۵.
۱۹. صرافی، مظفر و فضیلت توانیان (۱۳۸۳). «مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلانشهری، با تأکید بر جنبه‌های نهادی»، فصلنامه مدیریت شهری، ش ۱۷.
۲۰. صرافی، مظفر، مصطفی مؤمنی و محمد قاسمی (۱۳۸۷). «ساختار و کارکرد گردشگری مذهبی فرهنگی و ضرورت مدیریت یکپارچه در کلانشهر مشهد»، مجله جغرافیایی و توسعه ناحیه‌ای، ۶ (۱).
۲۱. عسگری، علی و غلامرضا کاظمیان (۱۳۸۵). «مدیریت مناطق کلانشهری: شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور»، ش ۱۸.
۲۲. علیزاده، کنایون، مرتضی رضوی‌نژاد و مینا رادفر (۱۳۹۲). «بررسی نقش و مشارکت مردم در اداره امور شهری نمونه موردی منطقه ۱۰ شهرداری مشهد»، فصلنامه مطالعات و برنامه‌ریزی شهری، سال اول، ش ۱.
۲۳. کاظمیان، غلامرضا و نوید سعیدی رضوانی (۱۳۸۳). «امکان‌سنجی واگذاری و وظایف جدید به شهرداری‌ها، تهران، سازمان شهرداری‌های کشور.
۲۴. کریمی، سرگل (۱۳۸۸). «نقش مدیریت محلی و شورایی‌ها در توسعه پایدار محله‌ای - نمونه موردی محله اوین»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی تهران.
۲۵. مشکینی، ابوالفضل، سهراب مؤذن و مصطفی نوروزی (۱۳۹۲). «ضرورت شکل‌گیری حکمروایی شهری در مدیریت شهری کلانشهرها مورد مطالعه کلانشهر تهران»، اولین همایش ملی جغرافیا، شهرسازی و توسعه پایدار تهران.
۲۶. معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران (۱۳۸۱). «مطالعات سازمان و تشکیلات شهرداری تهران، مطالعات اجمالی شرکت‌ها و سازمان‌های شهرداری تهران»، گزارش دهم.
۲۷. نظریان، اصغر و محمد رحیمی (۱۳۹۱). «تحلیل الگوی مدیریتی شهر تهران»، پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، ش ۸۱.
۲۸. هایلنت، هوبرت (۱۳۹۲). حکمروایی کلانشهری ظرفیت، دمکراسی و پویایی مکان، ترجمه ایرج اسدی، تهران، نشر شهر.

۲۹. هویی زن، اوست (۱۳۸۱). «مشارکت شهروندان در طرح‌ریزی و توسعه نواحی شهری»، ترجمه ناصر برک‌پور، مجله معماری و شهرسازی، ش ۴۹-۴۸.
۳۰. یاسوری، مجید، حسین حاتمی‌نژاد و هانیه اسدزاده (۱۳۹۴). «بررسی علل و چگونگی تمرکزگرایی تهران در سه دهه گذشته» مجله پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۴۷، ش ۲.
31. Angel, S., J. Parent and D. L. Civco (2012). The Fragmentation of Urban Landscapes: Global Evidence of a Key Attribute of the Spatial Structure of Cities, 1990–2000, *Environment and Urbanization*, 24(1).
32. Bourdeau-Lepage, L., J. M. Hurriot and P. D. E. Gestion (2002). "Metropolisation in Warsaw: Economic Change and Urban Growth", *Canadian Journal of Regional Science*, 25(3).
33. Brenner, N. (2003). "Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe", *European Urban and Regional Studies*, 10(4).
34. Cullingworth, J. L. (2005). *The Dictionary of Urbanism*, Wiltshir: Streetwise Press.
35. Downs, A. (1994). *New Visions for Metropolitan America*, Brooking Institution.
36. Freedomhouse.org, 2015.
37. Friedmann, J. (2004). "Strategic Spatial Planning and the Longer Range", *Planning Theory and Practice*, 5(1).
38. Friedmann, J. (2006). *The Wealth of Cities: Towards an Assets-based Development of Newly Urbanizing Regions*. UN-Habitat Award Lecture University of British Columbia, Lecture Presented at Urban Forum 2006.
39. Heinelt, H. and K. Zimmermann (2011). "How Can we Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country?", Some Reflections on Recent Developments in Germany, *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(6).
40. Hidding, M. C. and A. T. Teunissen (2002). "Beyond Fragmentation: New Concepts for Urban-rural Development", *Landscape and Urban Planning*, 58(2).
41. Kunzmann, K. R. (1998). "Planning for Spatial Equity in Europe", *International Planning Studies*, 3(1).
42. Lefèvre, C. (2001). "Metropolitan Government reform in Europe: Trends and Challenges", *Revue Suisse de Sciences Politiques*, 7(3).
43. Nelles, J. (2012). "Regionalism Redux: Exploring the Impact of Federal Grants on Mass Public Transit Governance and Political Capacity in Metropolitan Detroit", *Urban Affairs Review*, 1078087412458255.
44. O'Looney, J. (2004). "The New Home Rule: A Regionalism Alternative", *Supplement or Distraction, National Civic Review*, No.16.
45. Scott, J. Allen (2001). "Globalization and the Rise of City-region", *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 7.
46. Shirazi, M. R. (2014). "Growth of Polynucleated Metropolis and Fragmentation of Territorial Management in the Tehran-Karaj Urban Region", *International Journal of Urban Sustainable Development*, 6(1).