

## حاکمیت شهر - منطقه تهران: چالش‌ها و روندها\*

دکتر عباس احمد آخوندی\*\*<sup>۱</sup>، دکتر ناصر برک پور<sup>۲</sup>، ایرج اسدی<sup>۳</sup>، حبیب‌الله طاهرخانی<sup>۴</sup>،  
میثم بصیرت<sup>۵</sup>، گلزار زندگی<sup>۶</sup>

۱ عضو هیئت علمی موسسه مطالعات آمریکای شمالی و اروپا، دانشگاه تهران.

۲ استادیار دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر.

۳ دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۴ کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

۵ دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۶ دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

(تاریخ دریافت مقاله: ۸۵/۴/۳، تاریخ پذیرش نهایی: ۸۵/۹/۴)

### چکیده:

این مقاله به بررسی و تحلیل ابعاد مختلف مفهوم تفرق سیاسی به عنوان بزرگ‌ترین چالش فراروی نظام‌های اداره و حاکمیت<sup>۱</sup> مناطق کلان‌شهری می‌پردازد. ابعاد مختلف این چالش در منطقه کلان‌شهری تهران در قالب مدلی سه‌وجهی شامل قلمروهای حکومتی و مدیریتی موجود در منطقه، نهادها و سازمان‌های مختلف اثرگذار در اداره و حاکمیت و نیز ابزارها و منابع پشتیبان این نهادها موضوع بررسی قرار گرفته است. نتایج بررسی حاکی از وجود قلمروهای متعدد حکومتی و مدیریتی و افزایش روزافزون آن در منطقه کلان‌شهری تهران است که در فقدان ساز و کارهای هماهنگی و همکاری مانع از اتخاذ هرگونه تصمیم سیاستی یکپارچه برای منطقه کلان‌شهری تهران به عنوان یک کل ارگانیک است. علاوه بر این به واسطه نظام برنامه‌ریزی متمرکز و بخشی‌کشور، نهادها و سازمان‌های متعددی در قالب شعبه‌های استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ملی در سطح منطقه کلان‌شهری تهران فعال هستند، اما ساز و کار موثری برای ایجاد هماهنگی<sup>۲</sup>، همکاری<sup>۳</sup> و همیاری<sup>۴</sup> بین این نهادها با قلمروهای مدیریتی (نهادهای مدیریت شهری موجود در منطقه کلان‌شهری) و قلمروهای حکومتی شهرستان و بخش (فرمانداری‌ها و بخشدارهای) وجود ندارد.

### واژه‌های کلیدی:

حکومت، حاکمیت، شهر - منطقه، منطقه کلان‌شهری تهران، تفرق سیاسی، تفرق عملکردی.

\* این مقاله بر اساس نتایج حاصل از طرح پژوهشی با عنوان "بازنگری استراتژیک نظام مدیریت و مالیه کلانشهر تهران" زیر نظر "مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی" تهیه شده است. همچنین این مقاله مستند تجدید نظر شده مقاله "Governance of Tehran City - Region: Challenges and Trends" است که در همایش Cities in City-Regions در

اردیبهشت ماه ۱۳۸۵ در شهر ورشو لهستان ارائه شد.

\*\* نویسنده مسئول: تلفن: ۰۲۱-۸۸۸۹۰۰۶۲، نمابر: ۰۲۱-۸۸۹۰۵۰۲۹، E-mail: a-akhoundi@iredco.com

## ۱. مقدمه

فرآیندی و رویه‌ای سیاست‌گذاری و اجرای تصمیمات مربوط می‌شود و در منطقه کلان شهری تهران به صورت حاد و بحرانی وجود دارد، تفرق سیاسی و حکومتی در اداره و مدیریت منطقه عملکردی تهران است. این چالش در بسیاری از موارد علت شکل‌گیری و یا تشدید مشکلات یاد شده است. منظور از تفرق سیاسی، وجود تعداد زیادی قلمروهای حکومتی/ مدیریتی مستقل از هم در گستره مناطق شهری است که مانع از اتخاذ تصمیمات سیاستی یکپارچه در کل گستره منطقه می‌شود. مجموعه شهری تهران در شرایط کشوری مثل ایران که تصمیم‌گیری دربارهٔ ارائه خدمات عمومی در درون هر یک از قلمروهای مدیریتی انحصاراً در دست شهرداری یا نهاد مدیریت شهری نیست و شعبه‌های استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی نیز عملاً بخش عمده‌ای از ارائه خدمات شهری را در دست دارند با تفرق عملکردی<sup>۵</sup> نیز روبه‌روست.

مقاله حاضر در پی تشریح و تبیین چالش رویه‌ای (تفرق سیاسی) و نه محتوایی اداره منطقه کلان شهری تهران است. به این ترتیب در این مقاله تعدد و تفرق در اداره منطقه کلان شهری تهران در سه زمینه قلمروهای حکومتی و مدیریتی، نهادهای موثر، و منابع پشتیبان (برنامه‌ها، قوانین و مالیه) به عنوان ابعاد معرف تفرق سیاسی مورد بررسی قرار می‌گیرد. این مقاله در پی به دست آوردن شناخت لازم از ابعاد مختلف تفرق سیاسی در نظام اداره کنونی منطقه کلان شهری تهران و تحلیل ضرورت‌های تجدید ساختار برای تحقق منطقه‌گرایی در حکومت و اداره آن است. این تجدید ساختار<sup>۶</sup> در مناطق کلان شهری در قالب راهبردها و رویکردهای منطقه‌گرایی کلان شهری صورت می‌گیرد.

از حدود چهار دهه پیش، عوامل مختلفی موجب توسعه فیزیکی شهر تهران و افزایش روابط و پیوندهای آن با منطقه پیرامونی خود شده و به تدریج منطقه عملکردی یا مجموعه شهری تهران را شکل داده است. برخی از این عوامل عبارتند از: افزایش طبیعی جمعیت، افزایش مهاجرت از روستاها و شهرها به تهران، تصویب طرح جامع تهران و افزایش قیمت زمین در داخل محدوده طرح و در نتیجه اسکان اقشار کم درآمد در اراضی پیرامونی، اعمال محدودیت‌هایی در زمینه استقرار صنایع و کارخانه‌ها در قلمرو بلافصل شهر و نظایر آن. عوامل فوق موجب افزایش و پخش جمعیت و فعالیت و گسترش قلمرو منطقه کلان شهری تهران شده است. به این ترتیب در حالی که در سال ۱۳۴۵ شهر تهران با جمعیت حدود ۲/۷ میلیون نفر نزدیک به ۸۰ درصد جمعیت شهر - منطقه تهران را به خود اختصاص می‌داد در سال ۱۳۸۴ و با افزایش جمعیت شهر تهران به بیش از هفت میلیون نفر این نسبت به ۶۰ درصد کاهش یافته است. ارقام جدول زیر نشان دهنده این روند و تثبیت منطقه کلان شهری تهران در دهه‌های اخیر است (جدول شماره ۱).

روند سریع‌گسترش منطقه عملکردی تهران، بدون پیش‌بینی و استقرار ترتیبات نهادی و قانونی لازم برای کنترل و هدایت توسعه و ارائه خدمات متناسب در کل منطقه موجب بروز مشکلات و چالش‌های محتوایی متعدد همچون گسترش سکونتگاه‌های غیر رسمی، تخریب محیط زیست، از بین رفتن اراضی مرغوب باغی و کشاورزی، آلودگی‌های آب و خاک و هوا، ناکارایی شبکه حمل و نقل و غیره شده است. علاوه بر این‌ها چالش دیگری که به ابعاد

جدول شماره ۱: تحولات نسبت جمعیت شهر تهران به جمعیت منطقه کلان شهری تهران

نسبت جمعیت شهر به جمعیت منطقه عملکردی	جمعیت شهر تهران در سال ۱۳۸۴	نسبت جمعیت شهر به جمعیت منطقه عملکردی	جمعیت شهر تهران در سال ۱۳۴۵
۶۰٪	حدود ۷ میلیون نفر	۸۰٪	۲٫۷ میلیون نفر

ماخذ: گروه تحقیق طرح

## ۲. روش تحقیق

تکنیک‌های مرتبط با این روش مانند مصاحبه گروهی<sup>۷</sup> و مصاحبه انفرادی یا عمیق به طور هم‌زمان به کار رفته است. در بخش تحلیل تلفیقی از روش تحلیل استراتژیک<sup>۸</sup> استفاده شده است.

در تحقیقی که پایه مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد در بخش مبانی نظری از روش تحلیل داده‌های ثانویه (اسنادی) استفاده شده است. در بخش شناخت و تحلیل وضعیت موجود اداره منطقه کلان شهری تهران، روش تحلیل داده‌های ثانویه و روش پیمایشی و

مصوبه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران (۱۳۷۴) در قالب بخش شرایط تحقق طرح، پیشنهاد ایجاد ساز و کارهای یکپارچه مدیریتی هم عرض طرح مجموعه شهری و تضمین اجرای آن را ارائه نموده است. این طرح ایجاد نهادی منطقه‌ای را با عنوان نهاد واحد هماهنگی و نظارت بر توسعه مجموعه شهری تهران پیشنهاد داده است. مطالعه دیگری که به این موضوع می‌پردازد، مطالعات طرح پژوهشی طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری ایران در سال ۱۳۸۰ است که زیر نظر مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری (مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی) سازمان شهرداری‌های کشور و با همکاری پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس آغاز شد. سومین مطالعه مرتبط با موضوع اداره مناطق کلان شهری طرح بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی منطقه کلان شهری تهران است که زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران در سال ۱۳۸۴ به پایان رسیده است.

#### ۴. روندهای کلان موثر بر حاکمیت مناطق کلان شهری: جهانی شدن، گذار به حاکمیت و تجدید ساختار شهر - منطقه‌ها

تحلیل‌های شهری و منطقه‌ای در دهه ۱۹۹۰ به طرز عمیقی از گفتمان غالب جهانی شدن متأثر شده است. در این زمینه دو محور نیرومند وجود دارد که اولی اقتصاد جهانی شده را به اقتصادهای منطقه‌ای و شهری - منطقه‌ای و دومی هدف رقابت‌پذیری اقتصادی را به اصلاح ضروری حاکمیت شهری - منطقه‌ای پیوند می‌زند. نقطه آغازین شناخت این مباحث، مطالعه اثرات بنیادین اقتصاد جهانی شده بر نظام شهرها و مناطق شهری است (Herschel and Newman, 2002, 14). این روندی است که از دهه ۱۹۷۰ رقابت سرزمینی را در ابعاد متعددی چون اندازه، قدرت و تنوع افزایش داده و از سطح رقابت کشوری به سطح شهری و منطقه‌ای به عنوان واحدهای جغرافیایی پایه تغییر مقیاس داده است (Meijers et al, 2003, 8). واقعیت این است که گرچه حکومت‌های ملی هنوز سهم عمده‌ای در توسعه کلان‌شهری به عهده دارند اما حوزه سیاست‌گذاری به نوعی بازی چندسطحی و چندنقشی (حاکمیت) بدل شده و پیچیدگی روزافزون حاصل از پویایی شرایط محیطی را به چالش اصلی فراروی حاکمیت کلان‌شهری و سیاست‌فضایی آن تبدیل کرده است (Salet et al, 3-4). دولت‌ها نه تنها در اروپا و آمریکا بلکه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز با اثر پذیرفتن از فرایند جهانی شدن و تحت تأثیر نهاد‌های بین‌المللی هم چون سازمان ملل متحد و سازمان‌های وابسته به آن مثل بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و نیز سنت‌های سیاسی ویژه خود به تجدید ساختار دست زده و یا در حال گذار به ساختار جدیدی هستند. تجدید ساختار در اینجا عبارت از تعدیل و تغییر در ساختارها، رویه‌ها و فرایند‌های تصمیم‌گیری و خدمات رسانی برای افزایش کارایی و اثربخشی آنها در تحقق اهداف است. این تعدیل و تغییر در قالب اقداماتی

جریان تحقیقات و اقدامات در حوزه منطقه‌گرایی کلان شهری در اوایل قرن بیستم شروع شده و در طی چند دوره با اوج و افول روبرو بوده است (Henton, 2001, 391; Miller, 2002, 90-91). اولین دوره مربوط به اوایل قرن گذشته است که به موازات اولین موج تمرکز زدایی از شهر، در قوانین و مقررات برنامه ریزی شهری نیز حرکتی شکل می‌گیرد که نشانگر شناخت مسائل مرتبط با موج حرکت به بیرون از شهر مرکزی است. راه‌چاره این مساله برای برنامه ریزان، وسعت بخشیدن به شهر به منظور سازگاری و انطباق با اجتماعات شهری بود که روشی طبیعی و مناسب برای برخورد با مسائل انگاشته می‌شد. دومین موج توجه به مناطق کلان شهری در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شکل گرفت. این تحول در مقیاس زندگی شهری بعد از جنگ جهانی دوم ریشه داشت که فراسوی مرزهای کلان شهری موجود گسترش می‌یافت. به موازات این موج، ایده یا مفهوم حوزه شهری<sup>۱</sup> جایگزین مفهوم سنتی شهر و کلان شهر شد. سومین موج، رواج منطقه‌گرایی نوین<sup>۱۱</sup> یا کلان شهر گرایی در اواسط دهه ۱۹۹۰ بود که دربدو امر واکنش به جهانی شدن اقتصاد و نابودی شهرهای مرکزی و نوار درونی حومه‌های اطراف شهرها و نیز افزایش اختلاف ثروت میان بخش‌های مختلف منطقه کلان شهری بود. به نظر میلر قانون آهنین نابودی شهرها، مصنوع سیستم‌های طراحی (تفرق سیاسی) ما بود نه نظم و سیاق طبیعی حوادث (Miller, 2002, 90-91).

در آمریکا اولین دوره تلاش‌های منطقه‌گرایی (راهبردهای چیرگی بر تفرق سیاسی) مربوط به دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی است که پارادایم غالب را یکپارچه‌سازی<sup>۱۱</sup> حکومت‌های محلی برای ایجاد حکومت منطقه‌ای می‌پنداشتند، مانند آنچه در فلوریدا و ایندیاناپولیس به وقوع پیوست. دوره دوم در آمریکا مربوط به دهه ۱۹۷۰/۸۰ است که پارادایم غالب ایجاد شوراهای منطقه‌ای<sup>۱۲</sup> برای فراهم ساختن ساز و کارهای هماهنگی بین حکومت‌های محلی و در حوزه‌های خاص مانند برنامه ریزی راهبردی و حمل و نقل بود. دوره بعد از دهه ۱۹۸۰ که به دوره منطقه‌گرایی نوین معروف است مستلزم ایجاد ساز و کارهای همکاری منطقه‌ای بین بخش خصوصی - عمومی و در شراکتی متنوع با بخش تجارت، حکومت و گروه‌های اجتماعات محلی است (Henton, 2001). در طی این سه دوره تحقیقات متنوعی درباره حکومت و حاکمیت منطقه کلان شهری صورت گرفته است که می‌توان از آثار اخیر به اثر "حکومت کلان شهری" از بارلو (Barlow, 1991) و "راه‌هایی به سوی منطقه‌گرایی نوین" از ساویچ (Savitch and Vogel, 2000(a)) اشاره کرد. اثر اول محصول مطالعه حکومت مناطق کلان شهری اروپایی و آمریکایی است ولی اثر دوم بیشتر بر مناطق کلان شهری آمریکا متمرکز است.

در ایران اولین مطالعه مرتبط با موضوع به طرح مجموعه شهری تهران بر می‌گردد. بخشی از این طرح با توجه به مقیاس و مسائل مدیریتی خاص این محدوده و در جهت اجرایی نمودن

چون تمرکز زدایی و واگذاری وظایف به سطوح مقتضی، خصوصی سازی، ایجاد سطح ویژه حکومت منطقه ای، ایجاد سازوکارهای مستحکم برای هماهنگی، همکاری و همیاری بین بخش های مختلف دولتی، عمومی، خصوصی و غیر دولتی در سطح منطقه صورت می گیرد.

## ۵. تفرق سیاسی، چالش اصلی در حاکمیت مناطق کلان شهری

تفرق سیاسی به عنوان سرآغاز هرگونه بحث درباره حکومت های کلان شهری به معنی وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی درون یک منطقه کلان شهری عملکردی، حاکی از این است که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر در بخشی از قلمرو منطقه یا هر شهر است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم گیری و عمل در گستره کل منطقه کلان شهری وجود ندارد. نظریه پردازان حکومت کلان شهری استدلال می کنند که باید بین نوع سیستم سازمانی و حکومتی یک شهر- منطقه با کلیت ارگانیک و قلمرو عملکردی آن انطباق وجود داشته باشد. عدم انطباق قلمرو سازمانی حکومتی محلی با قلمرو عملکردی شهر- منطقه ها را می توان عمده ترین چالش در اداره و حاکمیت این مناطق دانست (Lefevre, 2001, 10). زیرا در نبود این انطباق بسیاری از مسائل محتوایی در عرصه هایی چون حمل و نقل، خزش شهری، برنامه ریزی استراتژیک و حفاظت زیست محیطی و مانند اینها غیرقابل حل خواهد بود. بدون وجود نیروی فرماندهی و بدون دید یکپارچه منطقه ای، بسیاری از مسائل به جای حل و رفع، از نقطه ای به نقطه دیگر از منطقه منتقل خواهد شد. در چنین شرایطی امکان اتخاذ تصمیمات سیاستی و اجرای آنها در گستره منطقه کلان شهری که کلیت عملکردی و سیستم شهری روزانه ای<sup>۱۳</sup> را تشکیل می دهد میسر نخواهد بود. بسیاری از صاحب نظران حوزه حکومت کلان شهری به وجود آمدن چالشی چون تفرق سیاسی (به معنی وجود قلمروهای مدیریتی و حکومتی متعدد مانند شهرداریها، فرمانداریها، شهرکها، دهیاریها و غیره، بدون هر نوع چارچوب های هماهنگ کننده) را ناشی از بسط و توسعه فرایند شهرنشینی (Barlow, 1991; Hamilton, 1991, 31; Savitch & Vogel, 2000(b), 1) یا همان مسئله مقیاس مناطق کلان شهری (Brenner, 2003; Henton, 2001) می دانند.

مسائل مرتبط با تفرق سیاسی کلان شهری بسیار متعدد هستند. مسائل عمده این حوزه را می توان کارایی، اثربخشی و برابری دانست. کارایی (در طرز تلقی اقتصادی از آن) زمانی کاهش می یابد یا تهدید می شود که دوباره کاری های مکرر و غیرضروری در عرصه فعالیت های خدمات رسانی روی می دهد. یا زمانی که اقتصاد مقیاس در خدمات عمومی قابل تحقق نباشد

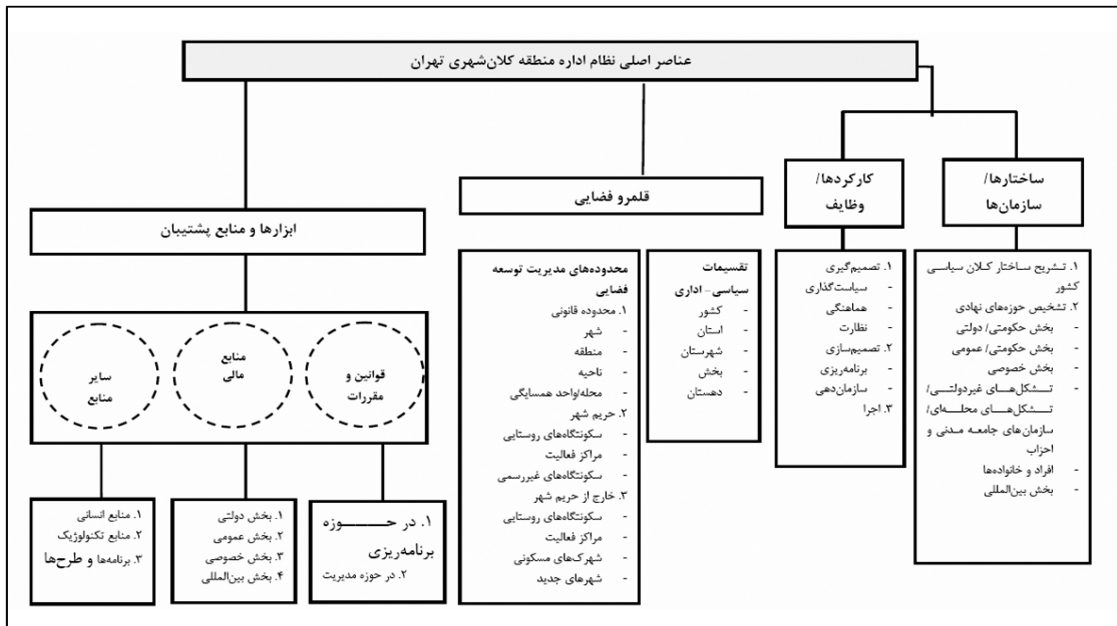
و یا زمانی که منافع خدمات عمومی در بین قلمروهای حکومتی دیگر نشت می یابد. اثربخشی هنگامی کاهش می یابد که مرزهای شهرداری، قلمرو فعالیت و عملیات خدمات رسانی عمومی (مانند آتش نشانی) را تحت تأثیر قرار می دهد و یا زمانی که مکانیزمی برای هماهنگی خدمات رسانی و برنامه ریزی بر پایه و گستره یک منطقه یا ناحیه خاص وجود ندارد. برابری در صورتی تحقق نمی یابد که شهرداری های متعددی وجود داشته باشند بدون این که سطح مناسبی از خدمات عمومی ارائه شود و یا زمانی که تغییر سطح خدمات عمومی بین شهرداری های مختلف با میزان یا سطح پرداخت مالیات بر املاک یا ظرفیت قلمروهای حکومتی تعیین می شود (Barlow, 1991). مسائل تبعی اما مهم دیگری نیز وجود دارد، مانند فقدان استراتژی های کلان شهری برای برخورد با مسائل عمده، وجود رقابت بین شهرداریها و تضادی که می تواند توسعه کلان شهری را تحت تأثیر سوء قرار دهد، فقدان هرگونه صدا یا عاملی که نمایندگی منافع کلان شهری را به عهده داشته باشد، انجام منطقه بندی های انحصاری و نظایر آن.

تفرق سیاسی موجود در مناطق کلان شهری، چالشی است که با رویکردها و راهبردهای مختلفی از سوی مناطق کلان شهری دنیا روبه رو شده است و هر کدام کم و بیش با کاستی ها و کامیابی هایی همراه بوده اند. این گونه پاسخ ها با مفهومی کلی جمع بندی می شود که به منطقه گرایی در حکومت یا حاکمیت این مناطق معروف است. کلیه راهبردهای منطقه گرایی در پی هماهنگ کردن اجزای از هم گسیخته و مستقل برنامه ریزی و مدیریت منطقه کلان شهری برای کاستن از تفرق و تعدد عوامل تصمیم گیر و اجرایی مختلف مؤثر و فعال در آنهاست.

## ۶. شناخت و تحلیل وضع موجود اداره منطقه کلان شهری تهران

این بخش از مقاله در پی شناخت دقیق و معرفی چالش تفرق سیاسی در منطقه کلان شهری تهران با استفاده از مدل سه وجهی مطالعه در قالب بررسی قلمرویی منطقه کلان شهری، بررسی نهادی و کارکردی (شناخت عناصر و نهاد های اثرگذار در اداره منطقه کلان شهری) و نیز منابع پشتیبان آنهاست. همه نهادها و ساختارهای سازمانی، چه حکومتی و چه عمومی، و نیز کارکردهای عمده حاکمیت و اداره مناطق کلان شهری در گستره قلمروهای فضایی مختلفی شکل می گیرد. قلمروهای فضایی که نهادهای مختلف مانند نهادهای حکومتی- دولتی، حکومتی- عمومی، بخش خصوصی، سازمان های غیردولتی و غیره درون آنها وظایف حاکمیت خود را انجام می دهند، ضرورتاً با توجه به نظام کلان اداره از یک سو و نظام مدیریت شهری از سوی دیگر در دو عرصه تقسیمات

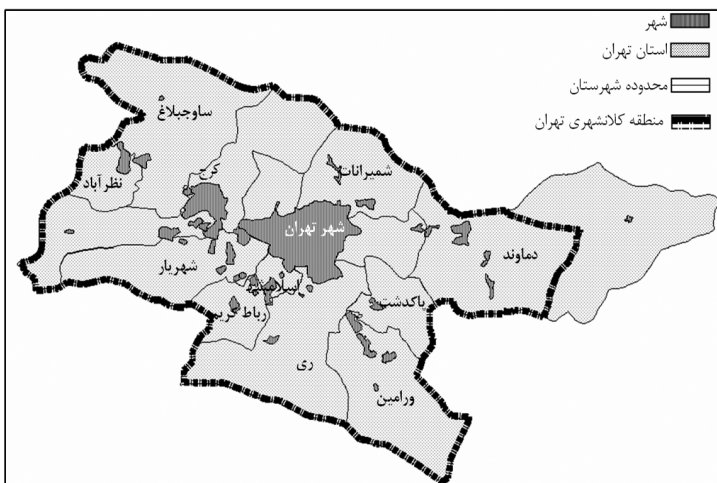
نمودار شماره ۱: مدل بررسی نظام اداره منطقه کلان شهری تهران



ماخذ: گروه تحقیق طرح

نزدیک به ۱۶۰۰۰ کیلومتر مربع را پوشش می‌دهد. جمعیت کنونی شهر تهران به عنوان کلان شهر مرکزی منطقه نزدیک به ۶۰ درصد کل جمعیت منطقه را به خود اختصاص می‌دهد و شامل ۲۲ منطقه شهرداری است که در مجموع ۴/۷ درصد مساحت کل شهر - منطقه را به خود اختصاص می‌دهد. شهر - منطقه تهران تقریباً بیش از ۹۰ درصد مساحت استان تهران را دربر می‌گیرد. در حال حاضر این محدوده متشکل از ۱۲ شهرستان و بیش از ۳۰ بخش (قلمروهای حکومتی) و نیز بیش از ۵۰ محدوده شهرداری (قلمرو مدیریتی) است. در آینده نه چندان دور، ۱۵۰۰ محدوده مدیریتی روستا (دهیاری) به این مجموعه قلمروهای حکومتی و مدیریتی افزوده خواهد شد.

نمودار شماره ۲: منطقه کلان شهری تهران (بر اساس مطالعات طرح مجموعه شهری تهران)



ماخذ: گروه تحقیق طرح

سیاسی یا قلمروهای حکومتی شامل سطح ملی، استانی، شهرستانی، بخش و دهستان و عرصه‌های مدیریت توسعه فضایی یا مدیریت شهری و روستایی (شامل محدوده قانونی، حریم و خارج از حریم شهرها و روستاها) قابل بحث خواهد بود. بررسی نهادی و کارکردی و قلمرویی حاکمیت و اداره منطقه کلان شهری تهران بدون مطالعه ابزارها و منابع پشتیبان آن (شامل قوانین و مقررات عام و خاص، منابع مالی بخش‌های مختلف و سایر منابع مدیریتی مانند برنامه‌ها و سیاست‌ها) نخواهد توانست وضعیت موجود اداره منطقه کلان شهری تهران را به دقت معرفی کند. شاید تلاش این بخش از مطالعه را که در پی شناخت نظام اداره و حاکمیت منطقه کلان شهری تهران است بتوان فعالیت برای پاسخ به سؤال زیر دانست: "چه عناصر و نهادهایی (بخش‌های حکومتی - دولتی، حکومتی - عمومی، بخش خصوصی، سازمان‌های غیردولتی و غیره) چه کارکردهایی را (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا) در کدام قلمرو فضایی (تقسیمات سیاسی- حکومتی یا محدوده‌های مدیریت شهری) با تکیه بر چه قوانین و مقرراتی و با چه منابع مالی و مدیریتی انجام می‌دهند." اجزای مختلف مدل بررسی نظام اداره و حاکمیت منطقه کلان شهری تهران در نمودار معرفی شده‌اند (نمودار شماره ۱).

### ۱.۶. سیمای عمومی شهر - منطقه تهران

تهران به عنوان پایتخت ایران و کلان شهر مرکزی شهر - منطقه با وسعت حدود ۷۰۰ کیلومتر مربع و جمعیتی بالغ بر هفت میلیون نفر در مرکز هندسی منطقه کلان شهری تهران قرار گرفته است. منطقه عملکردی تهران که موضوع اصلی این مقاله است جمعیتی بالغ بر ۱۲/۳ میلیون نفر دارد و مساحتی

به طور کلی نظام تقسیمات کشوری نظامی فراگیر و عمودی است که بستری یکپارچه را سبب می‌شود. محدوده‌های تعریف شده در این نظام با یکدیگر موزاییک می‌شوند و کل فضای جغرافیایی را پوشش می‌دهند و قلمروهای تصمیم‌گیری سازمان‌های متولی در آنها، به صورت سلسله مراتبی سطوح کوچک‌تری را دربر می‌گیرند. شهرها، روستاها و کلیه کانون‌های جمعیتی دیگر درون این بستر به هم پیوسته و موزاییک شده قرار می‌گیرند. قلمرو مدیریت توسعه فضایی شهرها، شعاعی در اطراف محدوده ساخته شده آنها را تشکیل می‌دهد که در این مطالعات در چارچوب حریم و محدوده شهر معنی می‌یابد. این قلمروها که با تأکید بر نقش محوری شهرداری‌ها، نظامی افقی را سبب می‌شود، براساس طرح‌های جامع یا هادی تعیین می‌شوند و به صورت پراکنده، بخش‌هایی از سطح یکپارچه تقسیمات کشوری را به خود اختصاص می‌دهند.

همان‌گونه که جدول زیر نشان می‌دهد قلمروهای مدیریتی و حکومتی در چند دهه اخیر و به ویژه دهه اخیر، افزایش بی سابقه‌ای یافته است. تنها بین سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۱ بیش از ۱۰ شهر و قلمرو مدیریتی به مجموع شهرداری‌های موجود افزوده شده است. افزایش قلمروهای حکومتی و مدیریتی از ۵۹ به ۱۶۸ قلمرو در چهار دهه اخیر نشانگر افزایش تفرق سیاسی در نظام اداره و حاکمیت منطقه کلان شهری تهران است بدون اینکه تدبیری برای ایجاد ساز و کارهای هماهنگی و همکاری بین‌نهادی و بین قلمرویی ایجاد شده باشد. به این تعداد قلمرو حکومتی و مدیریتی باید تعداد حدود ۱۵۰۰ قلمرو مدیریت روستایی (دهیاری) را افزود که در آینده تاسیس خواهند شد. آنچه تاسیس دهیاری را بیش از پیش به افزایش تفرق سیاسی در منطقه کلان شهری تهران مرتبط می‌سازد تبصره یک ماده سه قانون "تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها" (مصوب ۱۳۸۴) است که بر اساس آن شهرداری‌های مجاور دهیاری حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارند. به عبارت دیگر هر یک از دهیاری‌های موجود به طور مستقل درباره توسعه محدوده و حریم روستا تصمیم‌گیری خواهند کرد. به این ترتیب روستاهای موجود در منطقه کلان شهری به ویژه آنهایی که مجاور کلان شهر مرکزی قرار دارند

## ۲.۶. بررسی قلمرویی (قلمروهای سیاسی/ حکومتی و قلمروهای مدیریت محلی) در منطقه کلان شهری تهران

### ۱۰.۲.۶. قلمروهای سیاسی / حکومتی

نظام تقسیمات کشوری ترسیم‌کننده چارچوب فضایی است که در آن نهاد‌های مختلف حکومتی به فعالیت می‌پردازند. به طور معمول تمامی سازمان‌های اداری-حکومتی در ایران از سطوح نظام تقسیمات کشوری تبعیت می‌کنند. واحدهای اصلی تقسیمات کشوری در ایران عبارتند از: دهستان، بخش، شهرستان و استان. از لحاظ اداری دهستان تابع بخش، بخش تابع شهرستان، شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی است. نظام حکومتی ایران بر اساس قانون تقسیمات کشوری تعریف شده است و در هر یک از واحدهای آن بازیگرانی به نام مسئولان تقسیمات کشوری حضور دارند. بر این اساس در راس تشکیلات مرکزی رهبر و پس از او رئیس جمهور قرار دارند. در استان، استاندار به عنوان نماینده عالی دولت حضور دارد. در شهرستان، فرماندار و در بخش، بخشدار به عنوان نمایندگان دولت حاضر هستند.

### ۲.۲.۶. قلمروهای مدیریتی (شهرها و روستاها)

محدوده‌های نظام مدیریت توسعه شهری و روستایی، گستره‌ای از فضای جغرافیایی را شامل می‌شود که نگرش یکپارچه بر کلیه عوامل مداخله‌گر در رشد و گسترش و تحولات آنها ضروری است. این محدوده‌ها در شهرها و روستاها به دو دسته کلی زیر تقسیم می‌شوند:

محدوده قانونی شهرداری و دهیاری: عبارت از حد کالبدی موجود و توسعه‌آتی آن در دوره طرح جامع است که این محدوده در طرح‌های توسعه شهر یا روستا تعیین می‌شود.

حریم: قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون شهر یا روستا است که نظارت و کنترل شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در آن ضرورت دارد. هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تاسیسات در داخل حریم شهر و روستا تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های توسعه امکان‌پذیر خواهد بود.

جدول شماره ۲: تحولات تقسیمات کشوری در منطقه کلان شهری تهران

تعداد در ابتدای سال ۱۳۸۴	تعداد در دهه ۱۳۶۰	تعداد در دهه ۱۳۴۰	قلمروهای حکومتی و مدیریتی
۱۲	۶	۵	شهرستان
۳۲	۱۷	۱۳	بخش
۵۲	۱۸	۸	شهر
۷۲	۳۷	۳۳	دهستان
۱۶۸	۷۸	۵۹	مجموع

سازمان‌های دولتی انجام می‌شوند.

### ۳.۶. بررسی نهادی و کارکردی: نهادها و کنش‌گران موثر در اداره منطقه کلان‌شهری تهران

نهادها و کنش‌گران موثر بر مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران با توجه به حیطه مسئولیت، اهداف و ماهیت آنها، به پنج دسته نهادهای حکومتی - دولتی، نهادهای حکومتی - عمومی، نهادهای غیر دولتی، نهادهای بخش خصوصی و نهادهای بین‌المللی قابل تقسیم هستند: نهادهای حکومتی - دولتی اشاره به نهادهایی دارند که وظیفه اعمال حاکمیت را در کشور در پهنه‌های مختلف در سه عرصه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا بر عهده دارند. این نهادها به سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه تقسیم می‌شوند. نهادهای حکومتی - عمومی نهادهایی را در بر می‌گیرند که حیطه قدرت آنها محدود به قلمرو مشخصی از پهنه سرزمین است و عناصری از آنها بر اساس رویه دموکراتیک انتخاب می‌شوند. برای نمونه شهرداری‌ها در کشور ایران از زمره سازمان‌های حکومتی - عمومی محسوب می‌شوند. نهادهای غیر دولتی، سازمان‌ها و تشکل‌هایی را شامل می‌شوند که بدون دخالت کنش‌گران دولتی برخی از اهداف عمومی مانند تامین رفاه، تاثیر بر سیاست‌گذاری یا ارائه خدمات غیر انتفاعی را دنبال می‌کنند. به طور معمول کار کردن در این سازمان‌ها داوطلبانه و بدون دریافت دستمزد صورت می‌گیرد. نهادهای بخش خصوصی، سازمان‌هایی هستند که بر اساس قوانین و مقررات مربوط به کسب و کار مانند قانون تجارت شکل گرفته و هدف اصلی آنها کسب سود است. آنها به دو دسته اصلی تولیدی و خدماتی تقسیم می‌شوند. نهادهای بین‌المللی نیز سازمان‌هایی هستند که بر اساس توافقات میان دولت یک کشور با دولت یا دولت‌های کشورهای دیگر یا سازمان‌های بین‌المللی مانند "سازمان ملل متحد"، در خاک یک کشور فعالیت دارند.

تفرق در سیاست‌گذاری یکپارچه منطقه کلان‌شهری تهران در شرایط عدم همکاری و توجه سازمان‌های دولتی به سازمان‌های محلی و به دلیل ماهیت غیر فضایی - مکانی سیاست‌های بخشی و نبود سیاست‌های روشن در مجموعه شهری و عدم تعهد به اجرای آنها از طرف کلیه عناصر مؤثر به تشدت و دشواری تحقق هماهنگی و یکپارچگی افزوده است. از این رو در شرایط حاضر و از بین عناصر "حکومتی - عمومی"، "حکومتی - دولتی"، "بخش خصوصی" و "سازمان‌های غیردولتی"، اداره منطقه کلان‌شهری تهران بین دو نظام اداره ملی و محلی یعنی عناصر دو دسته اول پراکنده شده است. دیگر عناصر ذکر شده از جایگاه چندان تأثیرگذاری در این زمینه برخوردار نیستند. حتی مدیران محلی که تنها نهادهای انتخابی حکومت در سطوح تصمیم‌گیری کشور هستند از استقلال عمل و اختیار کافی برای اداره یکپارچه قلمرو خود برخوردار نیستند، زیرا در قلمرو شهرداری نیز عناصر حکومتی - دولتی از وزن بالایی برخوردارند.

دراثر فشار تقاضا برای توسعه به مکان‌هایی بسیار جذاب برای ساخت و ساز بیشتر تبدیل شده و موجب توسعه بی‌برنامه و تنزل کیفی بیشتر محیط زیست خواهد شد (برک پور و اسدی، ۱۳۸۵، ۹۵-۸۸) (جدول ۲).

علاوه بر تعدد قلمروهای حکومتی و مدیریتی و روند روزافزون افزایش آنها که معرف تفرق سیاسی است با توجه به غلبه نظام متمرکز و بخشی برنامه‌ریزی کشور که در آن هر یک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی در سطوح استان، شهرستان و بخش نیز شعبه‌ها و کارگزارانی دارند که تابع سیاست‌های وزارتخانه یا سازمان مرکزی هستند نوعی دوگانگی بین مدیریت قلمروهای سیاسی (مسئولان تقسیمات کشوری) در مقابل وزیران و روسای سازمان‌های مرکزی، استانی و شهرستانی (ادارات بخشی) به وجود آمده است که به تفرق سیاسی ابعاد وسیع‌تری می‌بخشد و موجب اختلال در تصمیم‌گیری یکپارچه منطقه می‌شود. به این مجموعه باید تعدد مدیریت قلمروهای محلی (شهرداری و دهیاری) را افزود. به عبارت دیگر وجود مجموعه‌ای از قلمروهای حکومتی (شهرستان‌ها و بخش‌ها یا فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها) و مدیریت محلی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) همراه با نهادها و دستگاه‌های استانی و شهرستانی و وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی در فقدان ساز و کارهای منطقه‌گرایی به تشدت الگوی اداره و مدیریت گسترده منطقه کلان‌شهری تهران دامنه وسیع‌تری بخشیده است.

نکته مهم دیگر این که نظام اجرایی کشور در حال حاضر ماهیتی دوگانه (دولتی - عمومی یا انتصابی - انتخابی) دارد. در وضعیت کنونی به دلیل ساختار متمرکز و یکپارچه دولت، نقش مقامات دولتی در اداره امور موثرتر و قوی‌تر است. نهادهای انتخابی دارای قدرت اجرایی محدود به شهر و روستا می‌شوند و در سایر سطوح، اگرچه نهادهای انتخابی وجود دارند اما به عللی فاقد اقتدار موثر هستند. از جمله این علل می‌توان به فقدان قوه اجرایی برای آنها و انتخاب غیر مستقیم از سوی شوراهای فرودست اشاره کرد. برای نمونه شورای استان که می‌باید در اداره امور استان نقش داشته باشد، از میان نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان‌های واقع در محدوده استان انتخاب شده است. اعضای شورا‌های شهرستان نیز خود منتخب نمایندگان شوراهای شهرها و بخش‌های واقع در محدوده شهرستان هستند. به عبارت دیگر مردم استان به طور مستقیم نمایندگان خود را برای عضویت در شورای استان انتخاب نکرده‌اند. آنان به شکل مستقیم تنها به اعضای شوراهای روستا و شهر رای داده‌اند. از سوی دیگر، نهادهای انتخابی و قوای اجرایی آنها که در سطح شهر و روستا فعالیت دارند، توانایی اعمال حاکمیت را بر تمامی امور شهری ندارند. در حال حاضر وظایف شهرداری‌ها محدود به امور مشخصی است و بسیاری از امور که ماهیتی محلی دارند و در سایر کشورها در زمره وظایف شهرداری‌ها به شمار می‌روند، در ایران از سوی

جدول شماره ۳: وظایف اصلی نهادهای دولتی و عمومی در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی در ایران

نام سطح	نام سازمان	نوع وظایف
ملی	مجلس شورای اسلامی هیئت دولت شورای عالی شهرسازی و معماری سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور وزارت مسکن و شهرسازی وزارت کشور	سیاست گذاری و قانون گذاری سیاست گذاری و هماهنگی سیاست گذاری و برنامه ریزی فضایی سیاست گذاری و هماهنگی اقتصادی و بودجه ریزی سیاست گذاری و هماهنگی فضایی-کالبدی سیاست گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
منطقه‌ای (استان و شهرستان)	استانداری شورای برنامه ریزی و توسعه استان سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان سازمان مسکن و شهرسازی سازمان جهاد کشاورزی فرمانداری‌ها شورای اسلامی شهرستان	سیاست گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی سیاست گذاری، برنامه ریزی فضایی-اقتصادی، تخصیص بودجه سیاست گذاری، برنامه ریزی اقتصادی و بودجه ریزی برنامه ریزی فضایی-کالبدی برنامه ریزی فضایی و مدیریت فضایی سیاست گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی. سیاست گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی.
سطح محلی	شوراهای اسلامی شهر و روستا شهرداری‌ها	سیاست گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی مدیریت فضایی-کالبدی و اجرایی

ماخذ: گروه تحقیق طرح

تهران را مستثنی کرده یا موارد خاص برای آن معین کرده است به بیش از ۳۷ متن قانونی می‌رسد که به تصویب مجلس و هیات وزیران رسیده است. این موارد قانونی شامل اعطای تسهیلات مالی به صورت خاص برای مواجهه با موارد ویژه چون حاشیه نشینان شهری، اعطای مجوز قانونی فروش اوراق قرضه، اعطای اختیارات ویژه برای کنترل و مدیریت توسعه شهری در محدوده قانونی و حریم شهر، اعطای اختیارات ویژه به شهرداری تهران برای تسریع و سهولت در پیشبرد مدیریت توسعه شهری از جمله قانون نظارت بر گسترش شهر تهران مصوب ۱۳۵۲ به منظور تعیین خط مشی‌ها و ایجاد هماهنگی و نظارت بر توسعه شهر تهران و جلوگیری از رشد نامحدود آن.

#### • قوانین و مقررات عام ناظر بر توسعه و کنترل رشد سکونتگاهی در مجموعه شهری تهران

منظور از قوانین و مقررات عام ناظر بر توسعه سکونتگاهی، آن دسته از قوانینی است که علاوه بر نافذ بودن در مجموعه شهری تهران در سایر سکونتگاه‌ها و نواحی شهری و روستایی کشور نیز مورد عمل است. این قوانین و مقررات مبنای کنترل و نظارت بر رشد و توسعه سکونتگاهی را شکل می‌دهند. از جمله این قوانین قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و قانون ایجاد شهرهای جدید مصوب ۱۳۸۰ است. بررسی و تحلیل قوانین و مقررات عام ناظر بر توسعه سکونتگاهی نکات مهم زیر را به دست می‌دهد:

- تعدد و تکثر قوانین و مقررات ناظر بر رشد و توسعه سکونتگاهی زمینه ساز آشفتگی حقوقی شده است.
- عدم انسجام حقوقی قوانین و مقررات مورد عمل در زمینه کنترل توسعه سکونتگاهی
- عدم پیش بینی ابزارهای کنترل و نظارت و مواجهه با متخلفین در صورت عدم اجرای قوانین
- وجود احکام متفاوت و مختلف در یک موضوع خاص

#### • قوانین و مقررات خاص ناظر بر مدیریت و برنامه ریزی مجموعه شهری تهران

## ۴.۶. مطالعه ابزار و منابع پشتیبان اداره منطقه کلان شهری تهران

### ۴.۶.۱. برنامه‌ها و طرح‌های توسعه

بررسی بیش از ۱۵ برنامه و طرح توسعه موجود در مقیاس‌های مختلف شهری، منطقه‌ای و ملی، یک لایحه و یک تصویب نامه هیئت وزیران با هدف شناسایی نظرات آنها در مورد منطقه کلان شهری تهران و نحوه اداره آن نشان می‌دهد که اغلب این برنامه‌ها به وجود یا شکل‌گیری مجموعه شهری تهران (و یا منطقه کلان شهری تهران) بی‌توجه بوده‌اند. از میان ۱۵ طرح و برنامه مورد بررسی فقط در ۷ برنامه، منطقه کلان شهری تهران یا عناوین و مفاهیم مشابه آن مورد توجه قرار گرفته و تنها در ۳ برنامه با پیشنهاد سازوکارهای اداره این منطقه همراه شده است. "تصویب نامه طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور" (۱۳۷۴) و "لایحه تشکیلات کلان دولت" (۱۳۸۳) مهم ترین اسناد قانونی درباره اداره و مدیریت منطقه کلان شهری تهران است. مهم ترین سند برنامه ریزی و سیاستگذاری موجود کشور که به واقعیتی به نام مجموعه شهری تهران و مسائل آن حداکثر توجه را مبذول کرده، "طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن" است که به تصویب هیئت وزیران رسیده است. یکی از دو شرط تحقق اهداف طرح که در آن تاکید شده است "تاسیس نهاد مدیریت مجموعه شهری تهران" است. بدین ترتیب می‌توان گفت نظام برنامه ریزی ایران تا یک دهه پیش فاقد درک مناسب از ضرورت برنامه ریزی در ارتباط با مفهومی به نام منطقه کلان شهری تهران بوده است.

### ۴.۶.۲. قوانین و مقررات

بررسی حاضر از منظر حقوقی بیرونی در سه محور مجزا انجام شده است:

#### • موارد قانونی و مستثنیات تهران از قوانین و مقررات ناظر بر مدیریت و برنامه ریزی شهری

از ابتدای دوره قانون گذاری در زمینه مدیریت و برنامه ریزی، شهر تهران متمایز از شهرهای دیگر بوده است. حجم متون قانونی که شهر و شهرداری



بالاترین سهم در مجموعه بخش‌های اقتصادی و قاطع‌ترین نقش در اقتصاد منطقه است. (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۳)

### ۲۰۳۰۴۰۶. شناسایی و ارزیابی توان مالی و اعتباری بخش عمومی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)

در سال ۱۳۸۱، ۴۰٪ شهرداری در سطح مجموعه شهری تهران وظیفه ارائه خدمات و مدیریت سکونت‌گاه‌های شهری را برعهده داشته‌اند. از مجموع کل درآمدهای وصولی شهرداری‌های کشور در این سال ۵۰ درصد سهم شهرداری‌های واقع در مجموعه شهری تهران بوده است. این سهم با توجه به وجود ۱۷ درصد جمعیت کشور در این مجموعه و ۳۰ درصد محصول ناخالص داخلی (بدون احتساب نفت) قابل تأمل است. از مجموع درآمدهای وصولی شهرداری‌های واقع در مجموعه شهری تهران ۸۸ درصد متعلق به کلان‌شهر مرکزی مجموعه (تهران) ۱۰ درصد متعلق به شهر اسلام‌شهر و ۶ درصد متعلق به کرج بوده است. در سال ۱۳۸۱، ۳۷٪ شهرداری صرفاً ۴/۷۵ درصد درآمدها را از آن خود کرده‌اند (دفتر آمار و فناوری اطلاعات سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۳) در سال ۱۳۸۰ شهرداری تهران با برآورد جمعیت ۷ میلیون نفر و سرانه بودجه ۸۸۷۵۰۹۰۰ ریال بیشترین و شهرداری اکبرآباد (نسیم شهر) با ۸۸۷۵۱ نفر جمعیت و سرانه بودجه ۷۸۹۰۰۰ ریال کمترین سرانه بودجه را به خود اختصاص داده‌اند. به این ترتیب بالاترین سرانه درآمدی متعلق به کلان‌شهر مرکزی مجموعه و پایین‌ترین آن مربوط به یکی از سکونتگاه‌های غیررسمی واقع در مجموعه شهری تهران است. در زمینه منابع مالی و اعتباری اشاره به دو نکته مفید خواهد بود:

- منطقه کلان شهری تهران در مقیاس ملی سهم عمده‌ای از جمعیت و تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده است. این به معنی حضور توان عمده اقتصادی در این منطقه است که می‌تواند با فراهم شدن بستری برای افزایش کارایی و بهره‌وری و جذب سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی و با رقابت با دیگر مناطق کلان شهری در جهان جایگاه درخوری برای آن فراهم سازد. این امر مستلزم درک روند جهانی تغییر رقابت سرزمینی از سطح ملی به سطح منطقه‌ای است به این معنی که بدون اتخاذ دید و اقدام سیاستی یکپارچه درباره توسعه اقتصادی-اجتماعی و فضایی-کالبدی در منطقه و انهدان توسعه آن به دست قلمروهای حکومتی و مدیریتی مختلف از یک سو و نهادها و دستگاه‌های بخشی از سوی دیگر که هر کدام اهداف و سیاست‌های ویژه خود را دنبال می‌کنند، تهران نه تنها نخواهد توانست جایگاهی در خور در سطح بین‌المللی برای خود تدارک ببیند بلکه در مشکلات کنونی که با آن درگیر است بیش از پیش فرو خواهد غلتید. در شرایط حاضر منطقه عملکردی تهران با داشتن چنین توان‌های اقتصادی فاقد هرگونه چشم‌انداز توسعه در رقابت با دیگر مناطق رقیب جهانی است.

- در سطح درآمد سرانه بین شهرداری‌های کلان شهر مرکزی و شهرداری‌های پیرامون تفاوت بسیار فاحشی وجود دارد که در شکاف اقتصادی موجود، سطح رفاه اجتماعی و سطح کمی و کیفی خدمات عمومی در این دو قلمرو بازتاب می‌یابد. با وجود شرایط تفرق سیاسی و فقدان منطقه‌گرایی موجود، شکاف اقتصادی و مالی بین شهرها و شهرداری‌های مرکزی و پیرامونی بیش از پیش گسترش خواهد یافت. یکی از اهداف اجتماعی منطقه‌گرایی کاستن از شکاف اقتصادی و

منظور از قوانین و مقررات خاص آن دسته از قوانینی است که به منظور مواجهه با مسائل و مشکلات کلان شهر تهران و منطقه پیرامون آن وضع و به مرحله اجرا درآمده است. نقطه عطف این قوانین و توجهات در تصویب نامه دولت ایران راجع به طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آن مصوب ۱۳۷۴ است. این مصوبه سرآغاز مجموعه مطالعات و مباحث جدی و علمی در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه کلان شهری تهران شد که تا کنون نیز ادامه دارد.

بررسی و تحلیل قوانین و مقررات خاص نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از آنها هیچ‌گاه اجرا نشده‌اند. همچنین عدم پیش‌بینی ابزارهای نظارتی لازم برای اجرای قوانین و مقررات موضوعه یکی دیگر از مشکلات محسوب می‌شود. علاوه بر اینها، دیدگاه جامع و همه‌جانبه‌نگری بر وضع این مقررات حاکم نبوده و اغلب در واکنش به وقوع شرایط بحرانی و برای تخفیف مسائل و مشکلات، وضع و اجرا گردیده‌اند. در مجموع، این قوانین جدا از ضعف‌ها و مشکلات آنها در اجرا انعکاس‌دهنده یک پیام واحد بودند که نمی‌توان شهر تهران و مجموعه اطراف آن را با قوانین و مقررات عام ناظر بر سایر سکونتگاه‌ها، برنامه‌ریزی و اداره کرد.

### ۳۰۴۰۶. منابع مالی و اعتباری

منابع مالی و اعتباری در کنار منابع انسانی، قوانین و مقررات و برنامه‌ها اصلی‌ترین منابع مدیریت محسوب می‌شوند و مدیریت بدون در اختیار داشتن منابع فوق و استفاده بهینه از آنها قادر به دستیابی به اهداف موردنظر نخواهد بود. از سویی دیگر این منابع هستند که ابعاد مدیریت را مشخص می‌کند.

### ۱۰۳۰۴۰۶. شناسایی و ارزیابی توان اقتصادی منطقه

#### کلان‌شهری تهران

توان اقتصادی منطقه کلان‌شهری تهران ظرفیت بالقوه‌ای است که می‌تواند با تمهیدات لازم در خدمت اهداف مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران قرار گیرد. شناخت این ظرفیت‌ها به دو دلیل دیگر نیز واجد اهمیت است: اول این که ویژگی‌های اقتصادی منطقه سیستم مدیریت را متأثر خواهد کرد. دوم، مدیریت به عنوان یکی از وظایف ذاتی خود متعهد به فراهم آوردن شرایط لازم برای ارتقای توان بخش‌های مختلف اقتصادی و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در خصوص توسعه متعادل بخش‌های اقتصادی است.

منطقه کلان شهری تهران در حالی که حدود ۱۷ درصد جمعیت و یک درصد مساحت کل کشور را به خود اختصاص داده است در سال ۱۳۸۰، حدود ۲۶ درصد از محصول ناخالص داخلی را از آن خود کرده است. البته بدون احتساب نفت خام و گاز طبیعی این سهم به ۳۰ درصد می‌رسد. سهم ارزش افزوده اقتصادی منطقه نسبت به کل کشور نیز روند افزایشی را طی نموده و از ۲۴ درصد محصول ناخالص داخلی در سال ۱۳۷۹ به نزدیک ۲۶ درصد در سال ۱۳۸۰ رسیده است. حفظ این روند بدون شک منطقه کلان‌شهری تهران را به عنوان جذاب‌ترین مکان برای جذب و استقرار جمعیت حفظ خواهد کرد. ارقام فوق نشانگر ناکامی سیاست‌های تمرکززدایی از شهر تهران است در منطقه کلان‌شهری تهران قسمت اعظم ارزش افزوده اقتصادی مربوط به بخش خدمات است. این بخش بیش از ۷۰ درصد از محصول ناخالص داخلی منطقه را به خود اختصاص داده و دارای

و برنامه ریزان ایران به موضوع محدوده ها و قلمرو های مجموعه های شهری کشور اشاره کرد. از سوی دیگر، افزایش پیچیدگی سرعت و مقیاس تغییرات و تحولات ناشی از جهانی شدن، تبدیل شدن تصمیم گیری به نوعی چانه زنی چند سطحی و چند نقشی، ضعف ساختارهای اداره و تصمیم گیری سنتی در اداره شرایط جدید، تعدد و تفرق قلمروهای حکومتی و مدیریتی از جمله تهدیداتی است که در تدوین هرگونه استراتژی کارآمد باید مورد توجه قرار گیرند.

شکل گیری شوراهای شهری و روستایی و نیز شوراهای سطوح فرا دست و همچنین تشکل های غیر دولتی، تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیات وزیران، تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و ظرفیت مالی مناسب شهرداری های واقع در منطقه کلان شهری تهران از جمله نقاط قوت موجود منطقه تهران محسوب می شود. از سوی دیگر تداخل قلمرو های سیاسی و مدیریتی در منطقه کلان شهری تهران، افزایش تعداد قلمروهای حکومتی و به تبع آن افزایش تعداد نهادهای تصمیم گیر و اجرایی، سطح حداقل همکاری و تشریک مساعی بین عوامل موثر در اداره منطقه کلان شهری تهران و عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداری های واقع در منطقه کلان شهری تهران از جمله نقاط ضعف عمده در تحقق منطقه گرایی کلان شهری محسوب می شوند.

## ۷. نتیجه گیری

مطالعات مبانی نظری نشان داد که تفرق سیاسی مهم ترین چالش فراروی اداره و حاکمیت مناطق کلان شهری است که برخورد با آن مستلزم اتخاذ و اجرای سیاست های متناسب منطقه گرایی برای اداره منطقه است. مطالعات نظام اداره و حاکمیت منطقه کلان شهری تهران که در این مقاله در سه بخش اصلی مطالعات قلمرویی، مطالعات نهادی و مطالعات منابع مالی و اقتصادی انجام شد حاکی از وجود تفرق سیاسی و عملکردی به صورت توأم و روند رو به افزایش آن در دهه های اخیر است به طوری که تعداد

اجتماعی بین شهر مرکزی و شهرهای پیرامونی است. اگر پیرامون به لحاظ اقتصادی و اجتماعی در سطح پایین تری قرار داشته باشد هسته مرکزی نیز از تبعات آن در امان نخواهد بود زیرا علاوه بر تحمیل فشار بر کلان شهر مرکزی در دریافت خدمات مختلف در صورت ادامه وضعیت می تواند موجب بروز ناآرامی های سیاسی و اجتماعی شود.

## ۵. ۶. تحلیل استر انژیک و تلفیقی

این بخش در حقیقت تحلیل داده ها و اطلاعاتی است که در قالب مدل مطالعات شناخت (نمودار شماره ۱) به دست آمده است. تحلیل تلفیقی در برگرفته عناصر اصلی در حوزه های ساختارها و نهادها، "قلمروهای فضایی"، "منابع مدیریت" و "قوانین و مقررات" در قلمرو مجموعه شهری است که در آن تاثیر متقابل سه سطح جهانی، ملی و محلی در ارتباط با هم و منطقه کلان شهری دیده شده است. محیط بیرونی فراگیر، محیطی فراسوی مرزهای ملی است و مقتضیات جهانی از جمله "جهانی شدن" و محلی شدن، "گذار از حکومت به حاکمیت" و نیز "تجربیات کشور های دیگر" عناصر اصلی آن را شکل می دهند. فرصت ها و تهدید های جهانی در قلمرو این محیط بر حکومت ملی و نظام اداره آن و به تبع آن بر نظام اداره مجموعه شهری تاثیر می گذارد. محیط داخلی فراگیر نیز در اینجا حوزه های مختلف و تاثیرگذار و روندهای اخیر در سطح ملی و نظام حکومت آن را در بر می گیرد که برای اداره منطقه کلان شهری می تواند فراهم سازنده فرصت ها و تهدیدها در سطح ملی باشد محیط درونی که شامل نقاط قوت و ضعف نظام اداره و مدیریت مجموعه شهری در شرایط کنونی است بیشتر با ارجاع به حوزه های مطالعه در قلمرو مجموعه شهری تدوین شده است (جداول ۴-۷).

همانگونه که جداول تحلیل تفصیلی زیر نشان می دهد از جمله فرصت های و تهدید های عمده فراروی اداره مناطق کلان شهری در سطح جهانی و ملی می توان از یک سو به تغییر مقیاس رقابت سرزمینی از سطح کشوری به سطح شهری و منطقه ای و توجه سیاست گذاران، قانون گذاران

جدول شماره ۴: تحلیل تلفیقی: محیط بیرونی (فرصت ها)

جهانی شدن / محلی گرایی	تغییر مقیاس رقابت سرزمینی از سطح کشوری به سطح شهری و منطقه ای و ضرورت توجه به نظام اداره منطقه کلان شهری برای ظرفیت سازی و تسهیل توسعه و افزایش رقابت پذیری	سطح جهانی
گذار از حکومت به حاکمیت	گرایش به ایجاد نظام های اداره و مدیریت مبتنی بر اصول حاکمیت از جمله پاسخگویی، قانونمندی و فراگیری در کلیه سطوح اداره سرزمین	تجربیات جهانی
تجربیات جهانی	پیشینه طولانی شکل گیری نظام های اداره و مدیریت مناطق کلان شهری (حدود ۵۰ سال) وجود نظام های مدیریتی گوناگون در سایر کشورها و امکان استفاده از تجارب و دستاوردهای آنها در پیشنهاد سیستم مدیریت منطقه کلانشهری تهران	قلمروها
ساختارها و نهادها	توجه مستمر سیاست گذاران، قانون گذاران و برنامه ریزان ایران به موضوع محدوده ها و قلمرو های مجموعه های شهری کشور در یک دهه اخیر (از ۱۳۷۴ به بعد) در قالب مصوبه های مختلف هیات وزیران (۱۳۷۴، ۱۳۸۳، ۱۳۸۲) و رسمیت یافتن برنامه ریزی مناطق کلان شهری در قالب تهیه طرح های مجموعه شهری	سطح ملی
برنامه ها و طرح ها	تاکید قانون اساسی ایران بر ضرورت مشارکت مردمی در قالب شوراهای به عنوان ارکان تصمیم گیری کشور - ایجاد برخی چارچوب ها برای هماهنگی افقی و فرا بخشی (منطقه ای) (همانند شورای برنامه ریزی و توسعه استان) - استمرار سیاست های تمرکززدایی دولت در سه برنامه پنجساله اخیر کشور - وجود تجربه شکل گیری برخی ساز و کارهای نهادی برای اداره منطقه کلان شهری تهران مانند تشکیل شورای نظارت بر گسترش شهر تهران	منابع
قوانین و مقررات	رسمیت یافتن برنامه ریزی مناطق کلان شهری در قالب تهیه طرح مجموعه شهری تهران - تأکید قانون برنامه پنجساله چهارم بر تسهیل برنامه ریزی و مدیریت منطقه ای و ایجاد نهاد های منطقه ای - تأکید بر بازنگری در تقسیمات کشوری با جهت گیری عدم تمرکز و تفویض اختیارات به مدیران محلی	منابع مالی
منابع مالی	نگرش دولت به اصلاح منابع درآمدی شهرداریهای کشور	

جدول شماره ۵ : تحلیل تلفیقی : محیط بیرونی (تهدیدها)

جهانی سطح جهانی	جهانی شدن / محلی گرایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- افزایش پیچیدگی، سرعت و مقیاس تغییرات و تحولات ناشی از جهانی شدن</li> <li>- ورود عوامل و متغیرهای متعدد در برنامه ریزی و مدیریت پویای مناطق کلان شهری مانند افزایش سرعت تولید و انتقال اطلاعات، تشدید رقابت منطقه ای، تاثیر نهادهای بین المللی و فراملی</li> <li>- نادیده انگاشتن برخی مقتضیات محلی</li> </ul>
	گذار از حکومت به حاکمیت	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تبدیل شدن تصمیم گیری به نوعی چانه زنی چند سطحی و چند نقشی و ضعف ساختارهای اداره و تصمیم گیری سنتی در اداره شرایط جدید</li> <li>- طولانی شدن زمان و فرآیند تصمیم گیری</li> </ul>
	تجربیات جهانی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعدد و تنوع مدلها و الگوهای اداره مناطق کلان شهری در کشورهای مختلف و فقدان الگوی مورد توافق عام برای اداره مناطق کلان شهری</li> </ul>
سطح ملی	قلمروها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم انطباق تقسیمات سیاسی با سازمان فضایی منطقه عملکردی تهران</li> <li>- رسمیت نداشتن قلمرو مجموعه شهری در قوانین مربوط به تقسیمات سیاسی و مدیریتی (تغییر عنوان مجموعه شهری تهران به منطقه عمومی تهران در مصوبه ۱۳۸۳ هیئت وزیران)</li> <li>- تعدد و تفرق قلمروهای حکومتی (تقسیمات سیاسی) و قلمروهای مدیریت شهری</li> </ul>
	ساختارها و نهادها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- استقلال عمل دولت از جامعه، ناشی از استقلال مالی دولت به واسطه ذخایر نفتی و در نتیجه محدود شدن فضای فعالیت سازمانها و نهادهای عمومی و مردمی</li> <li>- عدم توفیق در اجرای سیاست تمرکز زدایی و کاستن از حجم دولت</li> <li>- ضعف سازمانهای خصوصی نیرومند در تولید خدمات در سطح مجموعه شهری</li> <li>- عدم تثبیت نگرش، اندیشه و عمل تعاونی و همکاری بین نهادی</li> </ul>
	منابع	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بی توجهی اغلب برنامه های ملی به شکل گیری مجموعه شهری تهران و ضرورت اتخاذ ساز و کارهای مناسب برای اداره آن</li> <li>- ناهماهنگی برنامه ها و طرح ها در سطوح مختلف در ارتباط با منطقه تهران</li> </ul>
سطح محلی	منابع	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم انسجام و فقدان نظم حقوقی در قوانین و مقررات مربوط به کنترل و هدایت توسعه شهری در مجموعه های شهری</li> <li>- گرایش به حجم افزایی قوانین و مقررات شهرسازی و کنترل توسعه شهری</li> <li>- عدم التزام به اجرای قانون</li> </ul>
	منابع مالی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نامشخص بودن روابط مالی دولت مرکزی با شهرداری ها و مبهم بودن سیاست های کلان در این زمینه</li> <li>- نگرش به نظام درآمدی شهرداریها به صورت انتزاعی، مجرد و خارج از ساختار اداره کلان کشور</li> </ul>
	منابع	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیات وزیران و به دنبال آن تعیین حوزه های شهری</li> <li>- وجود ساز و کارهای نهادی برای اداره منطقه کلان شهری تهران به دلیل انطباق نسبی آن با استان تهران</li> <li>- شکل گیری شوراهای شهری و روستایی و نیز شوراهای سطوح فرا دست و همچنین تشکلهای غیر دولتی</li> </ul>
سطح محلی	برنامه ها و طرح ها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و پیشنهاد تأسیس نهاد واحد هماهنگی مدیریت مجموعه شهری برای آن</li> </ul>
	قوانین و مقررات	<ul style="list-style-type: none"> <li>- وجود مقررات خاص در حوزه برنامه ریزی و مدیریت منطقه کلان شهری تهران</li> <li>- توفیق نسبی برخی از قوانین و مقررات در کنترل و هدایت رشد و توسعه شهری</li> </ul>
	منابع مالی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ظرفیت مالی مناسب شهرداریهای واقع در منطقه کلان شهری تهران نسبت به شهرداری های دیگر نقاط کشور (بیش از ۵۰ درصد از کل درآمدهای شهرداریهای کشور)</li> </ul>

جدول شماره ۶ : تحلیل تلفیقی : محیط درونی (نقاط قوت)

سطح محلی	قلمروها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیات وزیران و به دنبال آن تعیین حوزه های شهری</li> </ul>
	ساختارها و نهادها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- وجود ساز و کارهای نهادی برای اداره منطقه کلان شهری تهران به دلیل انطباق نسبی آن با استان تهران</li> <li>- شکل گیری شوراهای شهری و روستایی و نیز شوراهای سطوح فرا دست و همچنین تشکلهای غیر دولتی</li> </ul>
	منابع	<ul style="list-style-type: none"> <li>- وجود مقررات خاص در حوزه برنامه ریزی و مدیریت منطقه کلان شهری تهران</li> <li>- توفیق نسبی برخی از قوانین و مقررات در کنترل و هدایت رشد و توسعه شهری</li> <li>- ظرفیت مالی مناسب شهرداریهای واقع در منطقه کلان شهری تهران نسبت به شهرداری های دیگر نقاط کشور (بیش از ۵۰ درصد از کل درآمدهای شهرداریهای کشور)</li> </ul>

جدول شماره ۷ : تحلیل تلفیقی : محیط درونی (نقاط ضعف)

سطح محلی	قلمروها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تداخل قلمرو های سیاسی و مدیریتی در منطقه کلان شهری تهران</li> <li>- افزایش تعداد قلمروهای حکومتی و به تبع آن افزایش تعداد نهادهای تصمیم گیر و اجرایی</li> </ul>
	ساختارها و نهادها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- سطح حداقل همکاری و تشریک مساعی بین عوامل موثر در اداره منطقه کلان شهری تهران (بخش حکومتی، عمومی، غیر دولتی، بخش خصوصی، افراد و خانوارها و ...)</li> <li>- ضعف مکانیزمهای مشارکت عمومی در تصمیم گیری و اجرا</li> </ul>
	منابع	<ul style="list-style-type: none"> <li>- فقدان مکانیزمهای بازنگری و تجدید نظر در طرح های توسعه شهری و مجموعه شهری</li> <li>- محدود شدن قوانین خاص مربوط به برنامه ریزی و مدیریت منطقه کلان شهری تهران به مصوبات هیات وزیران</li> <li>- تبدیل قوانین و مقررات به ابزارهای تأمین منابع درآمدی شهرداریها و فرمانداریهها در منطقه کلان شهری</li> <li>- عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداریهای واقع در منطقه کلان شهری تهران ( به طور خاص بین شهرداری مرکز با پیرامون)</li> <li>- وابستگی شدید شهرداریها به درآمد های نا پایدار و ناسالم و درآمدهای ناشی از ساخت و ساز</li> </ul>

منطقه کلان شهری نیز تدبیر نشده است.

تفرق سیاسی و فقدان نگرش منطقه گرایی در اداره منطقه کلان شهری در بخش منابع مالی و اقتصادی منطقه نیز اثرات خود را نشان داده است. شکاف در آمدی و سطح توسعه بین شهر های مرکزی و پیرامون که به شواهد آن در مقاله اشاره شد حاکی از شکاف توسعه اقتصادی - اجتماعی بزرگی است که باید تعدیل شود. نکته دیگر اینکه توان اقتصادی بالای منطقه کلان شهری تهران در شرایط تفرق سیاسی و فقدان نگرش و اقدام یکپارچه اقتصادی - اجتماعی و فضایی مانع از آن خواهد شد تا منطقه تهران در رقابت با مناطق رقیب جهانی جایگاه در خوری بیابد. در شرایط حاضر آنچه بیش از همه در کاستن از تفرق سیاسی و اثرات سوء آن مهم می نماید، تدوین و توافق بر یک چشم انداز مشترک از سوی کلیه عناصر و عوامل ذینفع و ذینفوذ در اداره و مدیریت منطقه است. تنها از این طریق این امکان فراهم خواهد شد که نیروها و توان های پراکنده منطقه در جهت تحقق چشم انداز واحد به جریان افتد.

قلمروهای حکومتی و مدیریتی در منطقه کلان شهری تهران از حدود ۶۰ قلمرو به نزدیک ۱۷۰ قلمرو رسیده است. این در حالی است که هیچ ساز و کاری برای هماهنگی، همکاری و همیاری بین این تعداد قلمروهای حکومتی و مدیریتی و نیز نهاد های بخشی درون منطقه تدبیر نشده است. این امر موجب گسترش بیشتر اثرات سوء تفرق سیاسی در منطقه کلان شهری گشته است که شواهد آن در قالب افزایش حاشیه نشینی و سکونتگاه های غیر رسمی تخریب بیشتر منابع محیطی و توسعه پراکنده، شکاف سطح توسعه بین مرکز و پیرامون و غیره مشاهده می شود.

مطالعات نهادی نشان می دهد که اداره و حاکمیت منطقه کلان شهری چه در درون هر یک از قلمرو ها و چه در کل گستره منطقه کلان شهری بین دو دسته عناصر حکومتی و عمومی تقسیم شده است و بخش ها و گرو های ذینفع دیگر تاثیر چندانی در آن ندارند تفرق سیاسی در این بخش نیز اثرات خود را نشان می دهد به طوری که سازوکار مشخصی برای هماهنگی، همکاری و همیاری حتی بین این دو دسته عناصر حکومتی و مدیریتی در

### پی نوشت ها:

۱ در این مقاله واژه حاکمیت معادل governance به کار رفته است. واژه اولیه انتخابی نویسندگان، حکمروایی بوده است زیرا در سالهای اخیر این واژه به تدریج به عنوان معادل governance به کار رفته است. ضمن اینکه واژه حاکمیت معمولاً معادل sovereignty به کار می رود. با این همه با نظر هیئت تحریریه محترم نشریه هنرهای زیبا، واژه حاکمیت به جای حکمروایی انتخاب شده است.

SWOT	۸	Coordination	۲
Urban Field	۹	Cooperation	۳
New Regionalism	۱۰	Collaboration	۴
Consolidation	۱۱	Functional Fragmentation	۵
Regional Council	۱۲	Restructuring	۶
Daily Urban System	۱۳	Focus Group	۷

### فهرست منابع:

برک پور، ناصر و آسدی، ایرج (۱۳۸۵)، بررسی قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها - مصوب ۱۳۸۴، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۸، صفحات ۹۵-۸۸.

دفتر آمار و فناوری اطلاعات (۱۳۸۳)، سرانه بودجه سال ۱۳۸۰ شهرداریهای کشور، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور.

دفتر برنامه و بودجه شهرداری تهران (۱۳۸۲)، گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۸۱، گزارش منتشر نشده.

سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران (۱۳۸۳) (الف)، سالنامه آماری استان تهران، دفتر انتشارات و اطلاع رسانی، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران (۱۳۸۳) (ب)، حساب های منطقه ای حساب تولید استان های کشور، دفتر انتشارات و اطلاع رسانی، تهران.

شرکت خدمات مدیریت ایرانیان (۱۳۸۴)، طرح بازنگری ساختاری نظام مدیریت و مالیه شهری کلانشهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران.

مرکز آمار ایران (۱۳۸۳)، حسابهای ملی ایران، حسابهای منطقه ای، حساب تولید استانهای کشور ۸۰-۱۳۷۹، دفتر انتشارات و اطلاع رسانی، تهران.

مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۰)، طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن، گزارش به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران.

منصور، جهانگیر، (۱۳۸۳)، قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، نشر دیدار، تهران.

هیات وزیران جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴)، تصویب نامه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۹۴، <http://www.mhud.gov.ir/Ghavanin>.

هیات وزیران جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳)، تصویب نامه خط مشی ها و سیاست های منطقه عمومی تهران (۱۳۸۲/۴/۱۲)، [www.iraniec.com](http://www.iraniec.com).

Barlow, I. M. (1991), *Metropolitan Government*, Routledge, London.

Brenner, Neil. (2003), *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*, European urban and regional studies, 10 (4): 297-324.

Hamilton, K, David (1999), *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, the urban center carland publishing Inc., New York.

Henton, Douglas (2001), *Lessons from Silicon Valley: Governance in Global City- Regions in Alleng*. Scott, global city- region: Trends, Theory, Policy, Oxford press.

Herrschel, T. and Newman, P. (2002), *Governance of Europe's City Region: Planning, Policy and Politics*, Routledge, London & New York.

Meijers, E. J. , Romein, A. and Hoppenbrouwer, E. C. ( 2003 ), *Planning Polycentric Urban Regions in North Europe : Value , Feasibility and Design* , DUP Science , Delft University Press.

Salet, W. , Thornley, A. , Kreukels, A. (eds.) ( 2003 ), *Metropolitan Governance and Spatial Planning : Comparative Case Studies of European City - Regions* , Spon Press , London and Newyork.

Savitch, H. and Vogel, K. (2000) (a), *Paths to New Regionalism (symposium editors), state and local government review*, Vol. 32, NO.3.158-168.

Savitch, H. and Vogel, K. (2000) (b), *Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance, state and local government review*, Vol. 32, NO.3.198-212.