

نظام مدیریت مناطق کلانشهری و نقش آن در سازماندهی (مطالعه موردی: منطقه کلانشهری تهران)

امیر قاسمی

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

نام نویسنده مسئول:

امیر قاسمی

چکیده

مناطق کلانشهری اشکال جدیدی از توسعه سکونتگاهی هستند، که به دنبال گسترش کالبدی کلانشهرها در خارج از محدوده های رسمی و رشد و توسعه کانونها و مراکز سکونتی در پیرامون این مراکز شکل گرفته اند. این مناطق، پهنه های عملکردی واحدی از سکونت و فعالیت را در حال و آینده تشکیل می دهند. از این رو، برنامه ریزی و مدیریت توسعه فضایی این مجموعه ها نیز مستلزم ساختارهای نهادی-سازمانی واحد و یکپارچه ای است. از این رویکرد مقاله حاضر نظام مدیریت منطقه-کلانشهری تهران و تأثیرات آن بر سازمانیابی فضایی جمعیت منطقه را بین سالهای ۸۵-۱۳۶۵ مورد بررسی قرار داده است. بدین ترتیب که، ابتدا نظام مدیریت منطقه کلانشهری تهران با توجه به دو مؤلفه الگوی تحول قلمروهای مدیریت محلی و منطقه ای و دوم، سازمانها و نهادهایی که در تصمیم-گیری ساخت عناصر کالبدی-فضایی منطقه مؤثرند مورد بررسی قرار گرفته است. در مرحله دوم، سازمانیابی فضایی جمعیت منطقه از طریق الگوی جمعیت پذیری در سکونتگاههای شهری و شهرهای جدید بررسی گردید. نتایج حاصل از تحقیق حاکی از افزایش قلمروهای مدیریتی و تعدد نهادها و سازمانهای دخیل در مدیریت توسعه فضایی منطقه کلانشهری تهران و لزوم ایجاد هماهنگی بین قلمروها و دستگاههای مزبور است. بررسی وضعیت سازمانیابی فضایی جمعیت منطقه نیز حاکی از ضعف شهرهای جدید در جذب اضافه جمعیت منطقه و نقش ضعیف آنها در سازماندهی فضایی جمعیت می باشد. در عوض به دلیل ناهماهنگی های فضایی در مدیریت توسعه فضایی منطقه و نبود سیاست و برنامه منسجم فضایی جهت هدایت جمعیت، نقاط روستایی و شهرهای کوچک پذیرای اضافه جمعیت منطقه در طول این مدت بوده اند. این امر، منجر به توسعه خودبخودی و بی برنامه شبکه سکونتگاههای شهری منطقه کلانشهری تهران شده است. بنابراین به دلیل ضعف های ساختاری مدیریت و برنامه ریزی، نظام رسمی برنامه ریزی نقش چندانی در ارتقاء نظام اسکان جمعیت منطقه کلانشهری تهران نداشته است.

واژگان کلیدی: کلانشهر تهران، جمعیت، مهاجرت، مدیریت، سازماندهی.

مقدمه

افزایش جمعیت شهرهای بزرگ و شکل گیری مناطق کلانشهری یکی از ویژگیهای تحولات جمعیتی و شهرنشینی ایران است. شکل گیری این مناطق در حقیقت منعکس کننده ابعاد جغرافیایی تحولات جمعیتی و اقتصادی کشور می باشد. هجوم مراکز صنعتی و خدماتی به شهرها و به تبع آن جمعیت، باعث توسعه فیزیکی سریع شهرها به اطراف گردید تا آنجا که فاصله بین سکونتگاههای قبلی از میان رفت. اکنون ساکنان مناطق کلانشهری برخی در شهر مرکزی و برخی در شهرهای پیرامون و بلافاصل شهر مرکزی سکونت دارند. در این میان منطقه کلانشهری تهران به سبب موقعیت جغرافیایی منحصر به فرد یعنی مرکزیت سیاسی و بالتبع مرکزیت اقتصادی و اجتماعی کشور نسبت به دیگر مناطق کلانشهری واکنش سریعی به تحولات اقتصادی و اجتماعی کشور نشان داده است، بطوریکه از دهه ۵۰ آمار و ارقام، گسترش کالبدی و فضایی آنرا به پیرامون بخوبی نشان می دهد. رشد جمعیت منطقه و رشد فیزیکی آن همراه با افزایش مسایل و مشکلات اقتصادی و اجتماعی و نارسایی در خدمات و امکانات شهری و توزیع نابرابر آنها، مسائل مربوط به تخریب محیط زیست طبیعی به علاوه روندهای جهانی شدن الزاماتی را در مورد نحوه توانایی سازمانهای موجود منطقه برای مقابله با این مسائل و مشکلات بوجود آورده اند. آنچه مسلم است این است، که نهادهای قدیمی و موجود پاسخ گوی تحولات شهرنشینی مناطق کلانشهری نیستند و حل مسائل روبه افزایش آن نیازمند پیدایش نهادهای مدیریت و برنامه ریزی متناسب و جدید می باشد. با این وجود، در طول چند دهه ای که از شکل گیری منطقه کلانشهری تهران می گذرد؛ مدیریت و برنامه ریزی تحولات کالبدی-فضایی آن همچنان با روشهای سنتی و متداول برنامه ریزی و مدیریت شهری و روستایی ایران صورت گرفته است. در این میان با توجه به اقداماتی که نهادهای متولی بخش زمین و مسکن در جهت هدایت تحولات جمعیتی منطقه در چارچوب طرحهایی نظیر طرح ایجاد شهرهای جدید انجام داده اند، زمینه ای فراهم شده تا نقش نظام مدیریت و برنامه ریزی رسمی رایج و جاری کشور در سازماندهی به استقرار جمعیت منطقه مورد ارزیابی قرار گیرد. با توجه به اهمیت روزافزون این موضوع، مطالعه حاضر چگونگی شکل گیری و تحول سکونتگاههای شهری منطقه کلانشهری تهران را در ارتباط با نقش نظام مدیریت و برنامه ریزی رسمی مورد بررسی و تحلیل قرار داده است. تحقیق به شیوه توصیفی-تحلیلی و با تکیه بر مطالعات کتابخانه ای و اسنادی و نیز داده های آماری اخذ شده از سالنامه های آماری و نیز سازمانهای دولتی مرتبط انجام گرفته است. محورهای مورد بحث در این پژوهش شامل موارد زیر می باشد:

- ۱- چارچوب نظری شامل؛ مفهوم و روند شکل گیری کلانشهرها و مناطق کلانشهری و رویکردهای مدیریت و برنامه ریزی توسعه فضایی آنها
- ۲- شناخت نظام مدیریت و برنامه ریزی فضایی منطقه کلانشهری تهران
- ۳- بررسی تحول سکونتگاههای شهری منطقه کلانشهری تهران در ارتباط با نقش جمعیت پذیری شهرهای جدید
- ۴- تبیین رابطه نظام مدیریت و برنامه ریزی منطقه کلانشهری تهران با الگوی سازمانیابی فضایی جمعیت
- ۵- نتیجه گیری

۱- چارچوب نظری

۱-۲- مفهوم و روند شکل گیری کلانشهرها و مناطق کلانشهری

«صنعت» و «خدمات» اصولاً فعالیت هایی هستند تمرکز طلب، نیازمند تراکم و مرکزگرا، «شهر» محصول فرایندهای مذکور و متراکم سازی جمعیت و فعالیت های اقتصادی در یک محدوده کالبدی نسبتاً کوچک است. تشدید کمی و کیفی فرایندهای تمرکزگرایی مذکور در پی انقلاب صنعتی و انقلاب شهری، شرایط و بستر لازم برای شکل گیری و رشد شهرهای بزرگتر و نهایتاً کلانشهرها را به منظور حداکثر صرفه جویی های ناشی از تجمع فراهم آورد. اما قانون بازدهی نزولی مقیاس (هزینه های تراکم) نیز متقابلاً شرایطی را فراهم می آورد که اصولاً نیروها و فرایندهای مرکزگریز را به یکی از مؤلفه های ذاتی کلانشهرها تبدیل کرده است. به همین دلیل است که کلانشهری شدن و منطقه گرایی دو فرایند همزاد و همراه در متون برنامه ریزی فضایی تلقی می شوند. کلانشهر شهری است که از نظر مرکزیت دولتی و فعالیت اقتصادی یا فرهنگی بر دیگر سکونتگاهها برتری دارد. این شهر ممکن است شهر اصلی یک ناحیه، یک استان، یک کشور و گاهی پایتخت آن باشد. منطقه کلانشهری، منطقه ای متمرکز و متراکم از سکونتگاههای انسانی، مشتمل بر یک شهر مرکزی به همراه سکونتگاههای حومه ای است. این سکونتگاهها و شهر مرکزی به لحاظ اجتماعی و اقتصادی وابستگی متقابل به یکدیگر دارند (Michale Pacione, 2005: 638). منطقه کلانشهری، پهنه ای جغرافیایی است متشکل از شهر مرکزی (کلانشهر) و مراکز جمعیتی، تولیدی، خدماتی و گردشگری پیرامون آن، که در تعامل محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فضایی با یکدیگر قرار دارند و نظام واحدی از سکونت و فعالیت و خدمات را در حال و آینده تشکیل می دهند. برنامه ریزی و مدیریت این مجموعه باید در قالب سازمان واحد فضایی و یکپارچه ای انجام گیرد.

۲-۲- رویکردهای مدیریت و برنامه ریزی فضایی مناطق کلانشهری

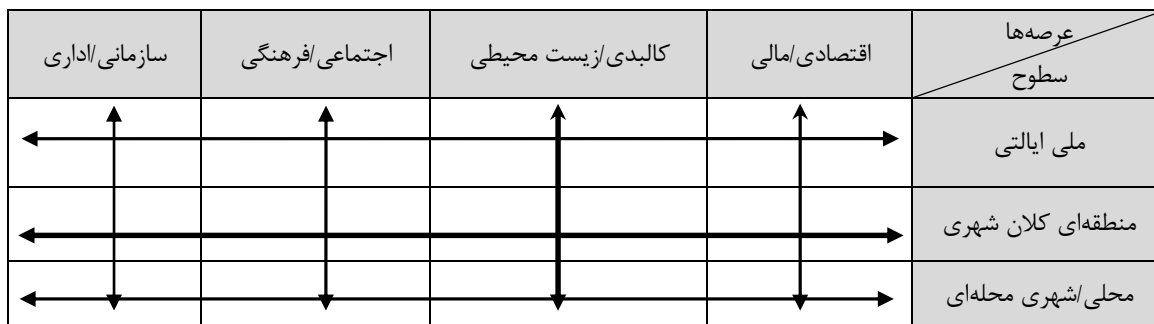
مناطق کلانشهری دارای مسائل و مشکلات متعددی هستند و ابعاد فیزیکی و غیر فیزیکی مانند حمل و نقل، آلودگی و توسعه کالبدی بی رویه مراکز سکونتی و پهنه‌های فعالیتی را در بر می‌گیرد. الگوی گسترش و کیفیت فیزیکی این مناطق تحت تأثیر مجموعه ای از عوامل اقتصادی، اجتماعی، محیطی، سیاستهای مدیران شهری، زیرساخت ها و حمل و نقل و ارتباطات، نظام برنامه ریزی و سیاست زمین قرار دارد. توسعه مناطق شهری اساسا باید کنترل شده باشد تا از توسعه بی رویه و نامحدود و افزایش بیش از اندازه تراکم جمعیت جلوگیری کرده و از توسعه در اراضی کشاورزی اطراف جلوگیری نماید. شدت و پیچیدگی مسائل در مناطق کلانشهری و نیز تعدد و پیچیدگی در عوامل تأثیرگذار در این مناطق، پاسخ های ابتکاری نوینی را می طلبد تا به استراتژیهای جامع و هماهنگی از کاربری زمین در این نواحی دست یابیم.

حضور همزمان قلمروهای جداگانه مدیریتی (شهرداری های متعدد) در مناطق کلانشهری منجر به رقابت در جذب جمعیت و فعالیت در سطح منطقه می‌گردد، که این امر ایجاد همکاری بین قلمروهای مدیریتی محلی و به تبع آن سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه منطقه کلانشهری را با مشکل مواجه می‌سازد. پاسخ عملی کلانشهرها به این مسأله می تواند با ایجاد ترتیبات سازمانی نوینی همراه شود. هماهنگی محور اصلی در چشم انداز نهادی متفرق مناطق کلانشهری است. به این ترتیب با آگاهی از چالشهای توسعه فضایی کلانشهرها، سوال بنیادی این است که چطور عملکرد نهادهای متعدد مدیریتی در زمینه ای از تفرق نهادی و گسیختگی فضایی مداوم می تواند هماهنگ شود؟ در این زمینه دو رویکرد مدیریتی مطرح شده است، رویکرد منطقه گرایی کلاسیک که، راه حل مساله را در ایجاد سطح جدیدی از حکومت منطقه کلانشهری پیشنهاد می کند. اما با توجه به اینکه استراتژیهای تجدید سازمان حکومتی و ایجاد شکل جدیدی از حکومت معمولا به سختی امکان پذیر است؛ رویکرد منطقه گرایی جدید ایده حاکمیت منطقه کلانشهری را پیشنهاد می کند (William Salet and etal, 2003: p10-19). منطقه گرایی نوین در مدیریت فضایی مناطق کلانشهری تکیه بر ساختارهای حکومتی موجود و سازماندهی و یا مشارکت در عملکردهای این نهادهای آشنا را پیشنهاد می‌کند. از این رویکرد، با توجه به اینکه منطقه کلانشهری مملو از بازیگران متعدد بخش خصوصی و عمومی در سطوح چند لایه مقیاس فضایی است که در کلیه سطوح سیاستگذاری شهری فعال و موثرند، چالش اصلی یافتن نقاطی راهگشا برای سازماندهی «ارتباط و پیوند» میان حوزه‌های مختلف عملکردی است. ویلیام سل (۲۰۰۳) از این چالش به عنوان "هماهنگی کلانشهر به مثابه چالش ارتباط پذیری سازمانی" یاد می کند. چشم انداز استراتژیک فضایی کلانشهر و دست یابی به این سیاست استراتژیک جامع نیازمند هماهنگیهای گسترده در سطوح مختلف حاکمیتی کلانشهر و بین عاملان مختلف و بخش های متعد فعالیتی است. بدین ترتیب ترتیبات و ساختار تصمیم گیری منطقه کلانشهری ارتباط مستقیمی با هماهنگی در سیاست های فضایی دارد. تحقق این هماهنگیها مستلزم ایجاد ساختارهای سازمانی و نهادی ویژه‌ای است. ساختار حاکمیت متفرق (حظور قلمروهای مدیریتی متعدد و مجزا از هم در منطقه کلانشهری) از قابلیت لازم برای اتخاذ سیاست واحد فضایی کلانشهر برخوردار نیست و انطباق محدوده عملکردی با محدوده سازمانی شرط دست یابی به سیاست فضایی هماهنگ برای کل منطقه کلانشهری است (William Salet and etal, 2003, p: 210).

در این راستا، در نگرش های نوین مدیریت توسعه فضایی شهرها، برنامه ریزی شهری نیز در یک رویکرد کل نگر از برنامه ریزی کالبدی به سمت برنامه ریزی فضایی یکپارچه گرایش یافته است. «پتسی هیلی» در این زمینه می نویسد: «برنامه ریزی شهری به جای درگیر ساختن خود با تنظیم کاربری زمین، باید به توسعه استراتژیهای مکانی بپردازد. در این مفهوم، برنامه ریزی فضایی وظیفه هماهنگی سیاستی عرصه‌ها و سطوح مختلف مدیریتی را بر عهده دارد» (Healey, ۲۰۰۶، ۴۲). از این رویکرد طرحهای کالبدی محلی و منطقه‌ای در زمینه‌ای از ناهماهنگیهای مدیریتی، نمی‌توانند به اهداف سازماندهی مؤثر فضایی جمعیت و فعالیت دست یابند. سازماندهی مؤثر فضا، مستلزم تصمیم گیری و عمل هماهنگ و یکپارچه هم در عرصه‌های موضوعی و هم سطوح جغرافیایی است (شکل شماره ۱).

با توجه به این چشم انداز نظری، مقاله حاضر ابتدا نظام مدیریت فضایی منطقه کلانشهری تهران و الگوی سازمانیابی جمعیت در این منطقه را مورد بررسی قرار داده و نهایتاً، به تبیین رابطه آنها می‌پردازد.

شکل ۱: فرایند برنامه ریزی فضایی یکپارچه



۲- بررسی ساختار مدیریت و برنامه ریزی فضایی منطقه کلانشهری تهران

رشد و توسعه کلانشهرها در خارج از محدوده های رسمی و رشد و توسعه کانونها و مراکز سکونتی در پیرامون این مراکز منجر به شکل گیری تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل درون یک منطقه عملکردی واحد شده که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم گیری و عمل در گستره کل منطقه کلانشهری وجود ندارد (Barlow, ۱۹۹۱ به نقل از برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۱۵). در این ارتباط بررسی تقسیمات اداری-سیاسی استان تهران نشان می دهد که طی دهه های اخیر همچنان بر تعداد تقسیمات اداری و سیاسی استان تهران افزوده شده است (جدول ۳) بدون احتساب نقاط روستایی^۲.

جدول ۱: تغییر قلمروهای مدیریتی منطقه کلانشهری تهران بین سالهای ۸۵-۱۳۴۵.

۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵	۱۳۴۵	نهاد مدیریت منطقه ای و محلی	قلمروهای مدیریتی
۱۳	۹	۶	۴	۵	فرماندار	شهرستان
۳۵	۲۱	۱۸	۱۴	۱۳	بخشدار	بخش
۷۹	۶۳	۳۷	۳۵	۳۳	دهدار	دهستان
۵۱	۲۴	۱۷	۱۷	۸	شهردار	شهر
۱۷۸	۱۱۷	۷۸	۷۰	۵۹	-	مجموع قلمروها

مأخذ: مرکز آمار ایران: سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۴۵، ۵۵، ۶۵، ۷۵ و ۸۵

مسأله اینست که علی رغم تشدید تعدد قلمروها و نهادهای مدیریتی، نهاد یا سازمانی با اختیارات کافی در راستای یکپارچگی و هماهنگی مدیریتی در سطح قلمرو منطقه کلانشهری تهران شکل نگرفته است. هریک از قلمروهای مدیریتی چه در محدوده قانونی و حریم شهرها و روستاها و چه خارج از این محدوده ها؛ تابع برنامه ها، سازمانها و مدیران مجزا و مستقل بوده و هماهنگی بین آنها چه به لحاظ قانونی و چه ضمانت اجرایی در حداقل ممکن قرار دارد.

با افزایش تقسیمات اداری-سیاسی استان به عنوان قلمروهای مدیریتی منطقه ای و محلی، بر تعداد ادارات دولتی مستقر در شهرها و شهرستانهای منطقه نیز افزوده شده است. تأکید بر این نکته ناشی از این مسئله است، که در ساختار مدیریتی ایران علاوه بر شورای شهر و شهرداری ۲۵ دستگاه اداری دولتی مستقل شهر و شهرستان در مدیریت توسعه فضایی شهرها دخالت دارند. در وضعیت موجود سازمانهای زیر در توسعه کالبدی-فضایی منطقه کلانشهری تهران نقش دارند:

- تصویب طرح هادی: وزارت کشور
- تصویب طرح جامع: شورای عالی معماری و شهرسازی
- واگذاری زمین: وزارت مسکن و شهرسازی
- ایجاد مسکن اجتماعی (نظیر مسکن مهر): وزارت مسکن و شهرسازی
- ایجاد شهرهای جدید: شرکت عمران شهرهای جدید در وزارت مسکن و شهرسازی

^۲ - طبق قانون ۱۳۸۴ مجلس، در روستاها به عنوان آخرین مرتبه از تقسیمات سیاسی کشوری، نهاد دهیاری متولی اداره روستا است. روشن است که در شرایط موجود، این مصوبه نیز بر عمق تفرق مدیریتی در منطقه کلانشهری تهران خواهد افزود

- ایجاد شهرکهای صنعتی: شرکت شهرکهای صنعتی در وزارت صنایع
 - صدور پروانه ساخت و ساز: شهرداریها در شهرها، دهیارها در روستاها و فرمانداریها و بخشدارها در خارج از حریم شهرها
 - طرحهای عمران شهری: وزارت کشور
 - کمیسیون ماده ۵: استانداری
 - ایجاد شبکه آب و برق: وزارت نیرو
 - شبکه گاز و انرژی: وزارت نفت
 - شبکههای ارتباطی بین شهری و حریم شهرها: وزارت راه و ترابری.
 - و چندین سازمان بخشی اجرایی که این وضعیت نشان دهنده تفرق در مدیریت توسعه فضایی منطقه کلانشهری تهران است.
 تشدید تعدد قلمروهای اداری-سیاسی و نهادها و سازمانهای دخیل در مدیریت توسعه فضایی منطقه کلانشهری تهران حاکی از تفرق مدیریتی در هدایت و کنترل توسعه کالبدی-فضایی منطقه و لزوم ایجاد هماهنگی بین قلمروها و دستگاههای مزبور است. چراکه این مسئله؛ تفرق در رویکردها، سیاستها و برنامههای کالبدی-فضایی را در عرصه توسعه کالبدی منطقه به دنبال دارد که، نتیجه آن پراکنده رویی و گسیختگی کالبدی-فضایی منطقه کلانشهری تهران خواهد بود.

۳- بررسی تحولات شهری منطقه کلانشهری تهران در ارتباط با جایگاه جمعیت پذیری شهرهای جدید

بررسی برنامههای مصوب و اجرا شده جهت سازماندهی منطقه ای اسکان "جمعیت" در سطح منطقه کلانشهری تهران نشان می دهد که، این موضوع در قالب طرح منطقه ای ایجاد شهرهای جدید عملی شده است. برنامه ریزی برای سازماندهی به اسکان جمعیت پس از گذشت دو دهه (۱۳۴۵ تا ۱۳۶۵) از آغاز شکل گیری منطقه کلانشهری تهران و در سال ۱۳۶۴ با تصویب طرح ایجاد ۵ شهر جدید در اطراف تهران و تصویب اساسنامه "شرکت عمران شهرهای جدید" برای احداث شهرهای مصوب عملی گردید. میزان جمعیت، مساحت و موقعیت شهرهای جدید اطراف تهران در جدول شماره ۲ منعکس شده است.

جدول شماره ۲: مشخصات شهرهای جدید منطقه کلانشهری تهران

نام شهر جدید	ظرفیت جمعیتی (نفر)	مساحت (هکتار)	موقعیت
هشتگرد	۵۰۰/۰۰۰	۴۰۰۰	۶۵ کیلومتری تهران، ۲۵ کیلومتری غرب کرج
پرند	۸۰/۰۰۰	۳۴۰۰	۴۵ کیلومتری جنوب غربی تهران (منطقه رباط کریم)
پردیس	۱۵۰/۰۰۰	۳۰۰۰	۳۵ کیلومتری شرق تهران، جاده آبعلی
اندیشه	۱۰۰/۰۰۰	۱۰۰۰	۳۰ کیلومتری جنوب غرب تهران، جنوب کرج، نزدیک شهریار
اشتهارد	۳۰۰/۰۰۰	۳۰۰۰	۵۰ کیلومتری جنوب غرب کرج

در جدول شماره ۳ نیز وضعیت موجود شهرهای جدید احداث شده در جذب جمعیت و درصد تحقق جمعیت پیش بینی شده آنها ارائه شده است.

جدول شماره ۳: وضعیت جمعیت پذیری شهرهای جدید تا سال ۱۳۸۵

شهرهای جدید	هشتگرد	پرند	پردیس	اندیشه	جمع
جمعیت ساکن تا سال ۱۳۸۵	۱۵۶۱۹	۲۹۸۸	۲۵۳۶۰	۷۵۵۹۶	۱۱۹۵۶۳
جمعیت پیش بینی شده تا سال ۱۳۸۵	۸۳۰۰۰	۳۵۰۰۰	۹۰۰۰۰	۹۵۰۰۰	۳۰۳۰۰۰
درصد تحقق جمعیت	۱۸/۸	۸/۵	۲۸/۲	۷۹/۶	۳۹/۴
جمعیت پیش بینی شده نهایی شهر	۵۰۰۰۰۰	۱۵۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰	۱۳۲۰۰۰	۹۸۲۰۰۰

جز شهر جدید اشتهارد که ایجاد آن اخیراً در برنامه قرار گرفته است، عملیات اجرایی بقیه شهرهای جدید از سال ۱۳۷۱ همزمان و به موازات تهیه طرحهای جامع آنها آغاز گردیده است. در این ارتباط بررسی آمارها حاکی از ضعف شهرهای جدید در جذب جمعیت منطقه است. در فاصله ۱۵ ساله ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۵ جمعیت منطقه شهری تهران، از ۹/۲۲۱/۶۷۶ نفر به ۱۳/۴۲۲/۰۰۰ نفر رسیده است، که حدود ۴۲۰۰۳۲۴ نفر افزایش جمعیت را نشان می دهد. طی همین سالها شهرهای جدید منطقه تنها ۱۱۹۵۶۳ نفر از اضافه جمعیت منطقه را به خود جذب کرده اند.

همانطوریکه جدول شماره ۳ نشان می‌دهد، جز شهر جدید اندیشه در منطقه شهریار، درصد تحقق جمعیت در بقیه شهرهای جدید منطقه بسیار پایین بوده است. نگاهی به ارقام فوق نشان می‌دهد که شهرهای جدید نتوانسته‌اند در پاسخ‌گویی به مسکن اضافه جمعیت و نیز ساماندهی توسعه کالبدی منطقه حتی در حد اهداف تعیین شده سهمی داشته باشند.

بررسی آمار مربوط به تعداد سکونتگاههای شهری منطقه کلانشهری تهران حاکی از، افزایش تعداد شهرهای منطقه از ۸ شهر در سال ۱۳۴۵ به ۵۳ شهر در سال ۱۳۸۵ است. در جدول شماره ۴ نقاط سکونتی که با جمعیت پذیری بالایی در طول دو دهه گذشته مواجه بوده اند نشان داده شده است. این بررسی حاکی از جمعیت پذیری بالای سکونتگاههای روستایی و شهرهای کوچک منطقه در طول این مدت و تبدیل آنها به نقاط شهری است (جدول شماره ۴).

جدول ۴: نقاط سکونتگاهی جمعیت پذیر بین سالهای ۶۵-۷۵ و ۸۵-۷۵.

نام شهر	نرخ رشد جمعیت	۱۳۶۵-۷۵	۱۳۷۵-۸۵
شهریار	۶	۱۶/۸	
ملارد	۱۹	۱۰	
صفا دشت	۷/۲۴	۸/۸	
سلطان آباد	۲۵/۶	۱۱/۲	
باقرآباد	۱۳/۶	۲/۵	
صالح آباد	-	۱۰/۵	
نصیرآباد	-	۱۰/۱	
اکبرآباد	۲۰/۱۰	۴/۸	
خیرآباد	-	۹/۹	
مشکین دشت	۸/۸	۱۱/۴	
کمال شهر	۹/۵	۱۱/۵	
محمدشهر	۹/۶	۱۸/۵	
گرمدره	-	۱۴/۲	
شریف آباد	۹	۸/۱	
بومهن	-	۷/۵	
رودهن	۶/۱۰	۵/۲	
طالقان	۴/۲	۷/۳	
دماوند	-	۵	
ملک آباد	-	۱۵/۲	
مهدی آباد	-	۱۱/۴	

جدول فوق نشان می‌دهد که شهرهایی که در دهه ۶۵-۷۵ نرخ رشد جمعیتی بالایی داشته اند در دهه ۷۵-۸۵ از نرخ رشد جمعیتی آنها کاسته شده و در عوض به نرخ رشد جمعیتی سایر نقاط سکونتگاهی افزوده شده است. سلطان آباد (گلستان)، باقر آباد، نصیر آباد، اکبرآباد (نسیم شهر)، مشکین دشت، کمال شهر، صالح آباد و چند شهر دیگر همگی نقاط روستایی بودند که به دلیل همجواری با راههای اصلی ارتباطی و دسترسی به مراکز صنعتی و فعالیتی موجود در منطقه و شهر تهران در پیرامون کلانشهر تهران شکل گرفته‌اند. روند شکل‌گیری شهرهای منطقه به این ترتیب بوده است که نقاط روستایی منطقه با افزایش جمعیت و ضرورت پاسخ‌دهی به نیازهای خدماتی آن، توسط دولت تبدیل به نقاط شهری شده اند. گلستان با ۲۳۲ هزار نفر، شهر قدس (سلطان آباد) با ۲۳۰ هزار نفر، ملارد با ۲۲۹ هزار نفر، ورامین با ۲۰۹ هزار نفر، شهریار با ۱۹۰ هزار نفر، قرچک با ۱۷۴ هزار نفر، نسیم شهر با ۱۳۶ هزار نفر، پاکدشت با ۱۲۶ هزار نفر، نقاط جمعیت‌پذیر منطقه در سال ۱۳۸۵ هستند. بررسی وضعیت جمعیت‌پذیری شهرهای جدید و تحول سکونتگاههای شهری منطقه کلانشهری تهران نشان می‌دهد، که طی دو دهه اخیر، اضافه

جمعیت منطقه نه در شهرهای جدید بلکه در شهرهای کوچک و روستاهای منطقه ساکن شده‌اند. اکثر این نقاط آبادیهایی هستند که در فقدان ضوابط برنامه‌ریزی و به دلیل موقعیت مناسب در جذب جمعیت و رشد بالای جمعیتی تبدیل به شهر شده‌اند.

۴- تبیین رابطه ساختار مدیریت منطقه کلانشهری تهران با سازمانیابی فضایی جمعیت

در شرایط جمعیت پذیری بالای مناطق کلانشهری، سازماندهی فضایی برنامه ریزی شده جمعیت مستلزم نظام مدیریت فضایی هماهنگ و یکپارچه و نیز سیاست فضایی منسجمی است که تمامی سازمانها و نهادهای موجود در منطقه را در زیر چتر سیاستی خود گرد آورد. در این ارتباط، نکات اصلی قابل استنتاج از تحلیل نظام مدیریت و برنامه ریزی منطقه کلانشهری تهران و سازمانیابی فضایی جمعیت در این منطقه شامل موارد زیر است:

۴-۱- تعدد قلمروهای مدیریت محلی و منطقه‌ای در منطقه کلانشهری تهران.

تعداد نهادها و سازمانهای ذیربط در مدیریت منطقه کلانشهری تهران از ۵۹ واحد در سال ۱۳۴۵ به ۱۷۸ واحد در سال ۱۳۸۵ رسیده است. صدور مجوز ساخت و ساز توسط شهرداریها در محدوده قانونی و حریم شهرها تابع طرح‌های هادی و جامع و مصوبات کمیسیون ماده ۵ استانداری و ماده ۱۰۰ شهرداری است و در این میان شهرداریها هیچ التزام و تعهد و حتی اختیارات لازمه جهت تحدید و مقابله با سکونت ساکنان جدید در محدوده خود ندارند و قانون و برنامه‌ای هم شهرداریهای منطقه را نسبت به هدایت اضافه جمعیت در شهرهای جدید منطقه ملزم نمی‌سازد. در روال تهیه و اجرای طرح جامع نیز عمدتاً بعد از افزایش جمعیت در نقاط شهری منطقه، وزارت مسکن و شهرسازی با همکاری شهرداری و مهندس مشاور اقدام به تهیه طرح جامع می‌کند. روشن است که در این روال اهداف جذب مازاد جمعیت منطقه در شهرهای جدید نیز نمی‌تواند عملی شود. واگذاری زمین به تعاونیها یا احداث مسکن اجتماعی نظیر مسکن ۹۹ ساله یا مسکن مهر توسط وزارت مسکن و شهرسازی که در خارج از شهرهای جدید صورت گرفته نیز در راستای هدف هدایت مازاد جمعیت منطقه در شهرهای جدید نبوده است.

در نقاط روستایی هم اگر از طرح هادی روستایی برخوردار نباشند، یعنی خارج از حیطه برنامه‌ریزی کالبدی رسمی بوده و نظارتی بر ساخت و سازهای جدید صورت نمی‌گیرد. اگر هم از طرح هادی روستایی برخوردار باشند نیز از حوزه شهرداری موجود مجوز ساخت و ساز اخذ می‌شود. که البته با ایجاد دهیاریها طبق قانون ۱۳۸۴ مجلس- که نهاد دهیاری را متولی اداره روستا دانسته است- مجوز ساخت و ساز در روستاها هم توسط دهیاری مربوطه صادر می‌شود. در این شرایط نقاط روستایی منطقه نیز تعهدی به تحدید سکونت اضافه جمعیت در محدوده خود و سرریز مازاد جمعیت به شهرهای جدید منطقه نداشته‌اند. مسائل فوق ناشی از فقدان ساختار سازمانی یکپارچه و جهت‌گیریها و سیاست‌های مشخص اجتماعی در زمینه اسکان جمعیت در منطقه کلانشهری است. نتیجه این روند این بوده است که به عنوان مثال، جمعیت آبادیهایی نظیر سلطان آباد (شهر قدس) یا اکبر آباد (نسیم شهر) در حوزه شهر جدید پرنده، به ترتیب از ۸ هزار نفر و ۱۳ هزار نفر به ۲۳۲ هزار نفر و ۱۳۶ هزار نفر در یک دهه اخیر (۸۵-۱۳۷۵) رسیده است؛ اما شهر جدید پرنده تنها توانسته نزدیک ۳ هزار نفر جمعیت را تا سال ۱۳۸۵ به خود جذب کند. بدین ترتیب با قطعه بندی و فروش بی ضابطه زمین به متقاضیان در آبادیهایی موجود در منطقه کلانشهری تهران، عملاً به پیدایش حاشیه‌نشینی در منطقه و گسترش شبکه سکونتگاهی بی‌برنامه و خودبخودی دامن زده می‌شود. بخشداریهها و فرمانداریهها هم که طبق کمیسیون ماده ۱۳، اقدام به صدور مجوز در خارج از حریم شهرها و جهت استقرار واحدهای فعالیتی می‌کنند، نیز طی این مدت از سیاست و برنامه فضایی واحدی پیروی نکرده‌اند. روشن است که استقرار بی‌برنامه و بی‌رویه واحدهای فعالیتی منجر به جذب جمعیت به آبادیهایی نزدیک این مناطق و گسیختگی و پراکندگی هر چه بیشتر شبکه سکونتگاهی منطقه می‌شود.

۴-۲- تعدد سازمانهای دخیل در ایجاد زیر ساخت‌هایی نظیر شبکه های ارتباطی، شبکه‌های آب، برق و گاز در منطقه

کلانشهری

تعدد سازمانهای دخیل در مدیریت توسعه زیرساختها از جمله شبکه های آب و برق و گاز و راه موجب موجب توسعه ناهماهنگ و پرهزینه در منطقه را فراهم آورده است. مثلاً در حالیکه مسئولیت احداث شبکه های ارتباطی شهرها بر عهده شهرداریهاست، که طبق قانون توسعه معابر می‌توانند پیشنهادهای طرح جامع و تفصیلی را از بزرگراهها تا کوچه های دسترسی به اجرا در آورند. مسئولیت احداث شبکه های ارتباطی برون شهری بر عهده وزارت راه و ترابری است. این وزارتخانه در احداث راهها به طرح جامع شهرها یا طرح شهرهای جدید و جهات توسعه پیش بینی شده شهر در این طرحها توجهی نداشته و بر مبنای برنامه های ملی و منطقه ای خود عمل می‌کند. این درحالیست که احداث این راهها در منطقه جهات توسعه شبکه سکونتگاهی را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند. اسلامشهر، باقرآباد، گلستان، نسیم شهر و سایر نقاط سکونتی غیررسمی منطقه در جوار شبکه های اصلی ارتباطی منطقه شکل گرفته اند. مسئولیت تأمین تأسیسات زیربنایی شامل آب، برق و گاز و تلفن و سایر تأسیسات وابسته به آنها بر عهده سازمان ها و وزارتخانه های نیرو، نفت

و ارتباطات است، که هر یک طبق برنامه های بخشی سازمانی خود در شهرها و خارج از شهرها عمل می کنند. در شرایط نبود ساختار سازمانی و برنامه و سیاست یکپارچه برای منطقه کلانشهری تهران؛ تأمین و تخصیص این امکانات به بخشهای مختلف منطقه کلانشهری تهران به گونه ای است که تسهیل کننده اسکان غیررسمی و فعالیت غیرقانونی بوده است. تبعیت ایجاد تأسیسات زیربنایی از توسعه های غیرقانونی، باعث تسهیل سکونت در سکونتگاههای غیررسمی بوده و این در حالیست که توسعه این قبیل تأسیسات در شهرهای جدید ابتدا منوط به سکونت جمعیت در این نقاط است، در این شرایط مزاد جمعیت منطقه ترجیح می دهند که در آبادیها و شهرهای کوچک که به حداقل تأسیسات نیز دسترسی دارند ساکن شوند تا در شهرهای جدید تازه تأسیس.

۳-۴- تعدد سازمانهای بخشی دولتی در عرصه ارائه خدمات عمومی و ناهماهنگی و بی برنامه گی در تصمیم گیری و عمل در

توسعه فضاهای عمومی منطقه

ایجاد فضاهای خدماتی چه در نقاط روستایی و چه در شهرها بر عهده چندین سازمان بخشی دولتی است. وزارت آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، سازمانها و نهادهایی نظیر تربیت بدنی، فرهنگ و ارشاد، تأمین اجتماعی، کمیته امداد و چندین سازمان و نهاد دولتی دیگر وظیفه ارائه خدمات آموزشی، بهداشتی، ورزشی، فرهنگی و اجتماعی را در شهرها و روستاها بر عهده دارند. به دلیل حضور سازمانهای مختلف بخشی در عرصه تأمین خدمات عمومی، عملاً هیچ سازمان واحدی با هدف و برنامه منسجم سازمانی مسئول تأمین خدمات عمومی در شهرها و روستاهای منطقه کلانشهری تهران نیست. با افزایش بی رویه جمعیت در آبادیها و شهرهای کوچک منطقه کلانشهری تهران، توسعه فضاهای آموزشی، ورزشی، بهداشتی و تفرجگاهی بدون داشتن سیاست و برنامه مشخص برای توسعه منسجم خدمات عمومی در سطح منطقه کلانشهری و عمدتاً در واکنش به نیازها و تقاضاهای گریزناپذیر شهروندان بوده است. این در حالیست که در شهرهای جدید به دلیل تبعیت از سیاست خودکفایی، یعنی تأمین زیرساختها و خدمات از منابع مالی شرکت های عمران و بدون کمک دولتی، ایجاد فضاهای خدماتی مستلزم جذب جمعیت و فروش قطعات زمین به متقاضیان در شهر جدید است. در چنین شرایطی مزاد جمعیت منطقه به جای شهرهای جدید ترجیح می دهند که در آبادیها و سایر شهرهای کوچک منطقه که به حداقل خدمات هم دسترسی دارند ساکن شوند. از سوی دیگر توسعه خدمات عمومی در شهرهای جدید می توانست به عنوان عنصر جذب مزاد جمعیت در آنها عمل کرده و مانع از اسکان بی برنامه و خودبخودی جمعیت در منطقه کلانشهری تهران گردد.

نتیجه گیری

در این مقاله ساختار مدیریت منطقه کلانشهری تهران و تأثیر آن در الگوی اسکان جمعیت منطقه مورد بررسی قرار گرفت. در آغاز مفهوم و روند شکل گیری و تحول مناطق کلانشهری و رویکردهای نظری مطرح در مدیریت و برنامه ریزی فضایی آنها بررسی گردید. سپس نظام مدیریت منطقه کلانشهری تهران و نقش آن در تحول نظام سکونتگاههای شهری و شهرهای جدید منطقه مورد بررسی و تبیین قرار گرفت. نگاهی گذرا به یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که ساختار مدیریت منطقه کلانشهری تهران در عرصه سازماندهی به اسکان جمعیت منطقه از هماهنگی و انسجام لازم برخوردار نمی‌باشد.

برنامه‌های اسکان جمعیت در منطقه کلانشهری تهران که در قالب طرح شهرهای جدید عملی شده است، در یک فضای انتزاعی و بدون توجه به سیاستگذاری و برنامه ریزی یکپارچه برای توسعه سایر عناصر کالبدی، نظیر مراکز فعالیت، شبکه های ارتباطی و تأسیسات و خدمات عمومی منطقه کلانشهری عمل کرده است. در شرایط نبود یک ساختار سازمانی یکپارچه و سیاست و برنامه فضایی مشخص و قابل اجرا برای منطقه کلانشهری تهران که تصمیم‌گیری و عمل در توسعه تمام عناصر کالبدی منطقه را تحت مدیریت واحد قرار دهد؛ شکل گیری شبکه سکونتگاههای شهری منطقه کلانشهری نیز به صورت خودبخودی و بی‌برنامه اتفاق افتاده است. همچنانکه بررسی سازمانیایی فضایی جمعیت از دو دهه پیش نشان می‌دهد، مازاد جمعیت منطقه در طول این مدت نه در شهرهای جدید بلکه در آبادیها و شهرهای کوچک منطقه، واقع در جوار شبکه‌های اصلی ارتباطی و مراکز فعالیت و سکونتی با توان بالای جذب جمعیتی ساکن شده‌اند. همه این موارد اشاره به ضعف‌های نظام مدیریت و برنامه ریزی فضایی منطقه کلانشهری تهران در سازماندهی فضایی جمعیت دارد. بر این اساس می‌توان پذیرفت که یکی از شروط و الزامات ارتقاء نظام اسکان جمعیت در منطقه کلانشهری تهران ایجاد سازمان یکپارچه منطقه کلانشهری برای مدیریت و برنامه‌ریزی هماهنگ توسعه مراکز فعالیت، سکونت، شبکه های ارتباطی و تأسیسات و خدمات عمومی منطقه می‌باشد.

منابع و مراجع

- [۱] آخوندی وهمکاران، ۱۳۸۶، حاکمیت شهر-منطقه تهران:چالش ها و روندها،نشریه هنرهای زیبا،شماره ۲۹
- [۲] ابراهیم زاده، عیسی و مروی، نگهبان؛ ضرورت ایجاد شهرهای جدید و تحولات آنها در دوره متأخر، مجموعه مقالات همایش شهرهای جدید، انتشارات شرکت عمران شهرهای جدید، ۱۳۸۵.
- [۳] اعتماد، گیتی؛ شهرهای جدید، راه-حل یا مسأله،مجله آبادی، سال هشتم، شماره های ۲۹، ۳۰ و ۳۱، ۱۳۷۸.
- [۴] اطهری، کمال و مهرداد جواهری پور، ۱۳۷۴، حاشیه نشینی در ایران: علل و راه حل ها، توسعه کالبدی و مسکن، جلد چهارم، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- [۵] برک پور، ناصر و ایرج اسدی، ۱۳۸۸، مدیریت و حکمروایی شهری، انتشارات دانشگاه هنر، تهران.
- [۶] تاس.اچ.مک لئود، ۱۳۸۰، برنامه ریزی در ایران، ترجمه علی اعظم محمد بیگی، نشر نی.
- [۷] شیخی، محمد، ارزیابی شهرهای جدید، عملکرد گذشته، راهکار آینده، مجله آبادی، سال هشتم، شماره های ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۱۳۷۸
- [۸] دفتر برنامه ریزی و کنترل پروژه، ۱۳۸۵، جمعیت اسکان یافته در شهرهای جدید تا سال ۱۳۸۵، شرکت عمران شهرهای جدید، تهران.
- [۹] روابط عمومی شرکت عمران شهرهای جدید، شهرهای جدید ایران، تهران، انتشارات جهاد دانشگاهی هنر، ۱۳۷۸
- [۱۰] سرور، هوشنگ، ۱۳۸۷، جهانی شدن اقتصاد و توسعه پایدار مناطق کلانشهری (مورد مطالعه مجموعه شهری تهران)، رساله دکتری، دانشگاه تربیت مدرس.
- [۱۱] غمامی، مجید، نگاهی به عملکرد شهرهای جدید در مجموعه شهری تهران، مجله آبادی، سال هشتم، شماره ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۱۳۷۸
- [۱۲] لاله پور، منیژه، ۱۳۸۸، مدیریت شهری وسازمانیابی فضایی کلانشهر تهران، رساله دکتری، دانشگاه تربیت معلم تهران
- [۱۳] مرکز پژوهشهای شهری و روستایی، ۱۳۸۲، طراحی سیستم مدیریت مجموعه های شهری، جلد دوم، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور.
- [۱۴] مزینی، منوچهر، ۱۳۷۴، مدیریت شهری و روستایی: مشکلات و امکانات آن، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن.
- [۱۵] مرادی مسیحی، وراز، ۱۳۸۴، برنامه ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران.
- [۱۶] مرکز آمار ایران: سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۴۵، ۵۵، ۶۵، ۷۵ و ۸۵