

جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، شماره ۱۱، تابستان ۱۳۹۳

وصول مقاله: ۱۳۹۲/۶/۲۶

تأیید نهایی: ۱۳۹۲/۱۰/۲۴

صفحات: ۱۲۶ - ۱۰۵

بررسی نقش نظام مدیریت و برنامه ریزی در سازماندهی فضایی جمعیت و فعالیت در منطقه کلانشهری تهران

دکتر منیژه لاله پور^۱، دکتر هوشنگ سرور^۲

چکیده

منطقه کلانشهری، پهنه‌ای جغرافیایی است که از یک شهر مرکزی و مراکز جمعیتی، تولیدی، خدماتی و گردشگری پیرامون آن تشکیل شده است. این مراکز همواره در تعامل محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فضایی با یکدیگر قرار دارند. از این رو، چالش اصلی مدیریتی در این مناطق، یافتن راهی برای سازماندهی «ارتباط و پیوند» میان این حوزه‌های مختلف عملکردی است. به عبارتی اگر مدیریتهای مستقل مستقر در منطقه کلانشهری به سمت یکپارچگی مدیریتی سوق نیابند؛ برنامه‌های کالبدی-فضایی نیز توانایی لازم را برای هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی منطقه نخواهند داشت. از این رویکرد، مطالعه حاضر روند تحول مکانی سکونتگاههای شهری و فضاهای صنعتی منطقه کلانشهری تهران را با هدف شناخت جایگاه نظام مدیریت و برنامه ریزی رسمی و شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی در جذب جمعیت و فعالیت منطقه، مورد بررسی قرار داده است. تحقیق به روش توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از اسناد، آمارها و مطالعات و گزارشات موجود در زمینه موضوع تحقیق انجام گرفته است. بررسی این موضوع در منطقه کلانشهری تهران نشان می‌دهد که نظام رسمی مدیریت و برنامه ریزی شهری در چارچوب همان ساختارهای سنتی مدیریت و برنامه ریزی اقدام به اجرای طرح ایجاد شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی در منطقه کلانشهری تهران کرده است. نگاهی به یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که، ایجاد شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی که با هدف سازماندهی به نظام استقرار جمعیت و فعالیتها در منطقه کلانشهری تهران صورت گرفته است؛ به رغم ظرفیت‌سازی قابل توجه در شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی برنامه‌ریزی شده، نقش مهمی در سازماندهی به استقرار جمعیت و فعالیتهای صنعتی منطقه ایفا نکرده‌اند؛ جذب جمعیت و واحدهای صنعتی و کارگاهی در خارج از زمین شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی؛ بسیار بیشتر از این مراکز برنامه‌ریزی شده بوده است. نتیجه اینکه، هدایت و کنترل برنامه‌ریزی شده تحولات کالبدی-فضایی منطقه در شرایط تعدد و تفرق مدیریتی در منطقه کلانشهری تهران امکان‌پذیر نبوده و هر گونه اقدام در این ارتباط وابسته به یکپارچگی در ساختار، فرایند و سیاستهای نظام مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه می‌باشد.

کلید واژگان: نظام مدیریت و برنامه‌ریزی - شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی - سازماندهی فضایی جمعیت و فعالیت - منطقه کلانشهری تهران.

m.lalepour@gmail.com

h.sarvar1351@gmail.com

۱- استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه مراغه (نویسنده مسؤول)

۲- استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه مراغه

مقدمه و بیان مسأله

کلانشهرها و مناطق کلانشهری در دنیای جدید از سابقه‌ای نسبتاً زیاد برخوردارند. از زمان شکل‌گیری آنها تاکنون موضوع نحوه مدیریت آنها در ادبیات مطالعات شهری همواره مورد بحث بوده است. بطوریکه امروزه در کشورهای توسعه یافته و اکثر کشورهای در حال توسعه جهان، مناطق کلانشهری نظیر سایر مراکز سکونتی از نظامات جغرافیایی و مدیریتی تعریف شده و رسمی برخوردار هستند (مرکز تحقیقات معماری و شهرسازی، ۱۳۸۵: ۵). وظیفه این نهادهای مدیریتی، تدوین سیاست توسعه یکپارچه منطقه کلانشهری و ایجاد هماهنگی بین سیاستها، برنامه‌ها و اقدامات نهادهای مدیریتی ذی‌مدخل در توسعه منطقه کلانشهری می‌باشد. در ایران علی‌رغم سابقه طولانی در شهرنشینی و وجود شهرهای بزرگ از گذشته تاکنون موضوع مناطق کلانشهری و نحوه مدیریت آنها نسبتاً جدید بوده و اقدامات قابل توجهی در این زمینه انجام نگرفته است. در طول چند دهه‌ای که از شکل‌گیری این مناطق می‌گذرد؛ مدیریت و برنامه ریزی تحولات کالبدی-فضایی آنها همچنان با روشهای سنتی و متداول برنامه ریزی و مدیریت شهری و روستایی ایران صورت گرفته است. در واقع، نظام اداری-اجرایی کشور در وضع موجود فاقد نظامات تعریف شده و مشخص مدیریت مناطق کلانشهری است. با وجود این مسأله، از دهه ۶۰ طرح ایجاد شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی در اطراف شهرهای بزرگ و متوسط کشور مطرح شده است. همزمان در سال ۱۳۶۴ طرح ایجاد پنج شهر جدید در نقاط مختلف تهران به تصویب رسید و از سال ۱۳۷۱ عملیات اجرایی آنها آغاز گردید. همچنین در جهت ساماندهی صنایع درون شهری تهران و پرهیز از گسترش استقرار و توسعه واحدهای تولیدی بطور خطی در امتداد جاده‌های منطقه‌ای و در مبادی ورودی شهر و انتقال آنها به شهرکهای صنعتی؛ بر اساس مصوبه هیات وزیران، شرکت شهرکهای

صنعتی به عنوان مجری طرح تا سال ۱۳۷۵ به حدود ۵۰۰۰ واحد در شهرکهای صنعتی استان تهران، زمین واگذار نموده است (زنوز، ۱۳۸۲: ۱۵). که در این راستا پنج شهرک صنعتی در منطقه کلانشهری تهران توسط این شرکت احداث شده است. بررسی پیشینه بررسی موضوع نشان می‌دهد که، تحقیقات متعددی به ارزیابی میزان موفقیت شهرهای جدید در دستیابی به اهداف جذب جمعیت و نیز روند تحولات کالبدی شهرهای موجود در پیرامون کلانشهرها از رویکرد ضعف محتوایی طرح‌ها پرداخته‌اند. اما تحقیق حاضر روند تحول فضاهای سکونتی و فعالیت‌های صنعتی منطقه کلانشهری تهران را از رویکرد تفرق مدیریتی بررسی کرده است. اکنون با گسترش اندازه این مناطق، فرصت مناسبی فراهم شده تا جایگاه نظام مدیریت و برنامه‌ریزی رسمی رایج و جاری کشور در سازماندهی به استقرار عناصر کالبدی منطقه کلانشهری تهران مورد ارزیابی قرار گیرد. با توجه به اهمیت روزافزون این موضوع، مطالعه حاضر روند تحول سکونتگاههای شهری و فضاهای فعالیت صنعتی منطقه کلانشهری تهران را از رویکرد جایگاه نظام مدیریت و برنامه ریزی فضایی منطقه کلانشهری تهران مورد بررسی و تحلیل قرار داده است.

در این راستا، ایده اصلی این پژوهش این بوده است که، در شرایط تعدد و تفرق مدیریتی در منطقه کلانشهری تهران و نبود نهاد هماهنگ کننده برنامه‌ها و اقدامات نهادهای مدیریتی که متناسب با الزامات توسعه فضایی منطقه کلانشهری باشد، لزوماً توسعه کالبدی-فضایی منطقه نیز در راستای برنامه‌ها و طرحهای مصوب نخواهد بود، و منطقه کلانشهری همچنان با توسعه‌های کالبدی بی‌رویه، خودرو و بی-برنامه مواجه خواهد بود.

هدف از این مطالعه شناخت روند تحول مکانی سکونتگاههای شهری و فضاهای صنعتی منطقه کلانشهری تهران و شناسایی جایگاه نظام مدیریت و برنامه ریزی رسمی و طرحهای اجرا شده در سازمانیابی

فعالیت صنعتی منطقه از محیط نرم افزار Arc GIS استفاده شده است. سرانجام با تلفیق و تطبیق مبانی نظری و یافته های تحقیق و نیز مصاحبه با برخی از کارشناسان مربوطه، ویژگی قالب تحولات کالبدی منطقه کلانشهری تهران و مسائل مربوطه استنتاج گردیده و نهایتاً در بخش نتیجه گیری، اقدامات و راهکارهای لازم جهت اصلاح نظام مدیریت و برنامه ریزی کالبدی-فضایی منطقه با تأکید بر بهبود نظام استقرار مراکز سکونتی و فعالیت های صنعتی منطقه ارائه گردیده است.

چارچوب نظری تحقیق

- مفهوم و روند سازمانیابی کالبدی-فضایی کلانشهرها و مناطق کلانشهری

پدیده «کلانشهر» به مفهوم رایج و امروزی آن محصول انقلاب صنعتی و به دنبال آن انقلاب شهری است که مشخصاً از اواخر قرن نوزدهم و به ویژه در اوایل قرن بیستم در محدوده جوامع اروپایی بروز و ظهور کالبدی یافته است. «صنعت» و «خدمات» اصولاً فعالیت‌هایی هستند تمرکز طلب، نیازمند تراکم و مرکزگرا و در این میان، «شهر» محصول فرایندهای مذکور و نتیجه متراکم‌سازی جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در یک محدوده کالبدی نسبتاً کوچک است. تشدید کمی و کیفی فرایندهای تمرکزگرای مذکور در پی انقلاب صنعتی و انقلاب شهری، شرایط و بستر لازم برای شکل‌گیری و رشد شهرهای بزرگتر و نهایتاً کلانشهرها را به منظور حداکثر صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع فراهم آورد. اما قانون بازدهی نزولی مقیاس (هزینه‌های تراکم) نیز متقابلاً شرایطی را فراهم می‌آورد که اصولاً نیروها و فرایندهای مرکزگریز را به یکی از مؤلفه‌های ذاتی کلانشهرها تبدیل می‌کند. به همین دلیل است که کلانشهری شدن^۱ و منطقه‌گرایی^۲ دو فرایند همزاد و همراه در متون

بررسی نقش نظام مدیریت و برنامه ریزی در سازماندهی فضایی جمعیت و ...

فضایی مراکز سکونتی و فعالیتی منطقه کلانشهری تهران است. در این ارتباط سؤالاتی بدین ترتیب مطرح می‌شود: آیا تحول و شکل‌گیری سکونتگاههای شهری و فضاهای صنعتی منطقه کلانشهری تهران در راستای طرحها و برنامه های مصوب (طرح شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی مصوب و اجرا شده) بوده است؟ و اینکه تا چه اندازه برنامه‌ها و طرحهای مصوب توانسته‌اند در سازماندهی به استقرار سکونتگاههای شهری و فضاهای صنعتی منطقه کلانشهری تهران موفق باشند؟ که در این ارتباط تحول جمعیتی و مکانی سکونتگاههای شهری و نیز پراکنش فضایی کارگاههای فعالیت صنعتی در منطقه کلانشهری تهران مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین در راستای شناخت جایگاه نظام رسمی مدیریت و برنامه ریزی منطقه، نقش شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی در جذب جمعیت و فعالیت نیز بررسی شده است.

روش تحقیق

تحقیق حاضر به شیوه توصیفی-تحلیلی انجام گرفته است. مراحل و روش تحقیق بدین ترتیب بوده است که، در گام نخست و در راستای تشریح ایده نظری تحقیق، مفاهیم و رویکردهای نظری در زمینه شکل‌گیری مناطق کلانشهری و نظام مدیریت و برنامه ریزی کالبدی-فضایی آنها، به شیوه مطالعه کتابخانه‌ای مورد بررسی قرار گرفته است. جهت پاسخ به سؤالات پژوهش از طریق مطالعه اسنادی و رجوع به آمارهای منتشر شده مرکز آمار ایران و سازمانهای دولتی مربوطه روند تحول مکانی سکونتگاههای شهری و فضاهای صنعتی منطقه کلانشهری تهران مورد بررسی قرار می‌گیرد. جهت استخراج داده های جمعیتی و آمار کارگاههای صنعتی از سالنامه های آماری سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۹۰ مربوط به استان تهران و کرج و نیز نتایج سرشماریهای کارگاهی دو دوره اخیر یعنی سالهای ۱۳۷۳ و ۱۳۸۱ استفاده گردیده است. در تهیه نقشه پراکنش فضایی مراکز سکونتی و کارگاههای

^۱-metropolitanization

^۲-Regionalism

برنامه‌ریزی فضایی تلقی می‌شوند. نتیجه این همراهی را می‌توان به شکل لازم و ملزوم بودن کلانشهر و منطقه کلانشهری^۱ در اغلب موارد مشاهده کرد (اطهاری و کاظمیان، ۱۳۷۹: ۱-۳).

در تعریف کلانشهر و منطقه کلانشهری آمده است: کلانشهر^۲ 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، منطقه‌ای متمرکز و متراکم از سکونتگاههای انسانی، مشتمل بر یک شهر مرکزی به همراه سکونتگاههای حومه‌ای است. این سکونتگاهها و شهر مرکزی به لحاظ اجتماعی و اقتصادی وابستگی متقابل به یکدیگر دارند (MichalePacione, 2005: 638). منطقه کلانشهری، پهنه‌ای 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 می‌دهند. برنامه‌ریزی و مدیریت این مجموعه باید در قالب سازمان واحد فضایی و یکپارچه انجام گیرد (مهدیزاده، ۱۳۸۵: ۱۱۱).

- مفاهیم و رویکردهای مرتبط با نظام مدیریت مناطق کلانشهری

نظام مدیریت مناطق کلانشهری شامل نهادهای دولتی در سطح منطقه کلانشهری، فرآیندها و سیاست‌هایی است که بر منطقه کلانشهری اثر می‌گذارند (مرکز پژوهشهای شهری و روستایی، ۱۳۸۴: ۷). در این میان، منظور از فرایندها راه‌هایی است که از طریق آن گروهها مشارکت می‌کنند، تصمیمات گرفته می‌شوند، منابع تخصیص داده می‌شوند و فعالیتها در منطقه کلانشهری انجام می‌گیرند. در این میان، شدت و پیچیدگی مسائل در مناطق کلانشهری و نیز تعدد و

پیچیدگی در عوامل تأثیر گذار در این مناطق، پاسخ-های ابتکاری نوینی را می‌طلبد تا به استراتژیهای جامع و هماهنگی از مدیریت کاربری زمین در این نواحی دست‌یابیم. از این رو، مفاهیم و رویکردهای جدیدی در حوزه خاص مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق کلانشهری مطرح است. در حوزه مفاهیم و رویکردها، از مهمترین مفاهیم مطرح "یکپارچه‌سازی سیاستی" و "رویکرد حکمروایی" است.

- مفهوم یکپارچه‌سازی سیاستی^۲

یکپارچگی سیاستی در ارتباط با مدیریت موضوعات متعامل در سیاستگذاری است که فراسوی مرزهای حوزه‌های سیاستی معمول و متعارف قرار می‌گیرد و با مسئولیت نهادی تک‌تک بخش‌ها و وزارتخانه‌ها انطباق ندارد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران، ۱۳۸۶: ۱۵). مالفورد و روگر هماهنگی سیاستی را به عنوان فرایندی تعریف می‌کنند که به واسطه آن دو یا چند سازمان رویه‌های جدیدی برای تصمیم‌گیری ایجاد کرده و یا از قواعد تصمیم‌گیری موجود برای برخورد جمعی با محیط وظیفه‌ای مشترک بهره می‌جویند. به طور کلی یکپارچگی سیاستی مستلزم تعامل، قابلیت دسترسی و قابلیت سازگاری بیشتری است که به وابستگی متقابل بیشتر می‌انجامد و نیاز به ترتیبات سازمانی رسمی‌تر دارد و مستلزم وجود منابع بیشتر و واگذاری اختیارات و استقلال عمل بیشتر از سوی سهامداران است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران، ۱۳۸۶: ۲۰). در جدول شماره ۱ منافع و هزینه‌های بالقوه هماهنگی سیاستی از دید سیاستگذاران ارائه شده است.

^۱-Metropolitan region

^۲-metropolis

^۱- Policy Integration

جدول شماره ۱: منافع و هزینه‌های بالقوه سیاستی از دید سیاست‌گذاران

| منافع | هزینه‌ها |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - کمک به همراهی و حمل یک تصویر بزرگ برای موضوعات استراتژیک - کمک به تحقق هم‌افزایی و بیشینه‌سازی اثربخشی سیاست‌ها یا خدمات‌رسانی - بهره‌برداری از اقتصاد مقیاس - بهبود توجه به مشتری/موکل و بنابراین کیفیت خدمات - فراهم آوردن چارچوبی برای حل تضادهای بالقوه و انجام بده‌بستان - بهبود ارائه خدمات برای گروه‌های خاص | <ul style="list-style-type: none"> - خطوط ناروشن (با وضوح اندک) مسئولیت‌پذیری در قبال سیاست‌گذاری و ارائه خدمات - دشواری‌های بیشتر در سنجش اثرات و اثربخشی، به دلیل نیاز به ایجاد و نگهداری سیستم‌های پیچیده‌تر اندازه‌گیری عملکرد - هزینه‌های فرصت و هدایت مدیریت و زمان کاری صرف شده برای ایجاد و حفظ ترتیبات کاری متعامل |

ماخذ: Meijers, 2004:9 به نقل از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران، ۱۳۸۶: ۲۲.

- حکمروایی مناطق کلانشهری

اگر مفهوم یکپارچه‌سازی سیاستی مفهومی مأخوذ از علوم سازمانی و مدیریتی باشد، مفاهیمی چون حکمروایی شهری و منطقه‌ای در پی بیان همان ایده و الگو در قالب فرهنگ علوم سیاسی است. در هر دو مورد به این حقیقت اذعان می‌شود که در قلمرو عمومی و در فضایی با گروه‌ها و منافع متعدد امکان تصمیم‌گیری و اقدام موفق به تنهایی و از سوی نمایندگان یک بخش خاص (چه دولتی و چه عمومی یا خصوصی) وجود ندارد. حکمروایی... کنش، شیوه یا سیستم اداره است که در آن مرزهای بین سازمان‌ها و بخش عمومی و خصوصی در هم می‌روند... جوهره حکمروایی وجود روابط متعامل بین و درون حکومت و نیروهای غیرحکومتی است. حکمروایی به معنی اقدام مشترک و بنابراین وجود اهداف مشترک، چارچوب‌های ارزشی و قواعد مشترک، تعامل پیوسته و خواست برای دستیابی به منفعت جمعی است که از طریق انجام اقدامات انفرادی قابل حصول نیست. حکمروایی به روابط بین دولت و جامعه مدنی، حکومت کنندگان و حکومت شوندگان مربوط است (Rakodi, 2001:211).

با آگاهی از چالش‌های توسعه فضایی کلانشهرها، سوال اساسی این بوده است که چطور عملکرد نهادهای متعدد مدیریتی در زمینه‌ای از تفرق نهادی و گسیختگی فضایی مداوم می‌تواند هماهنگ شود؟ در

این زمینه دو رویکرد مدیریتی مطرح شده است: "رویکرد منطقه‌گرایی کلاسیک" که، راه حل مساله را در ایجاد سطح جدیدی از حکومت منطقه کلانشهری^۱ پیشنهاد می‌کند. اما با توجه به اینکه استراتژیهای تجدید سازمان حکومتی و ایجاد شکل جدیدی از حکومت معمولاً خیلی به سختی امکان‌پذیر است؛ "رویکرد منطقه‌گرایی جدید" ایده حکمروایی منطقه کلانشهری^۲ را پیشنهاد می‌کند. (William Salet and etal, 2003, P:10-19). منطقه‌گرایی نوین در مدیریت فضایی مناطق کلانشهری تکیه بر ساختارهای حکومتی موجود و سازماندهی و یا مشارکت در عملکردهای این نهادهای آشنا را پیشنهاد می‌کند (اسدی، ۱۳۸۳: ۴۲). از این رویکرد، با توجه به اینکه منطقه کلانشهری مملو از بازیگران متعدد بخش خصوصی و عمومی در سطوح چندلایه 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 سلت (۲۰۰۳) از این چالش به عنوان "هماهنگی کلانشهر به مثابه چالش ارتباط‌پذیری سازمانی" یاد می‌کند (William Salet and etal, 2003, P:210). چشم انداز استراتژیک فضایی مناطق کلانشهری و دستیابی به سیاست استراتژیک

^۱-Metropolitan region Government

^۲- Metropolitan region Governance

جامع نیازمند هماهنگی‌های گسترده در سطوح مختلف حاکمیتی و بین عاملان مختلف و بخش‌های متعدد فعالیت در این مناطق است. بدین ترتیب، ترتیبات و ساختار حاکمیت تصمیم‌گیری منطقه کلانشهری ارتباط مستقیمی با هماهنگی در سیاست‌های فضایی دارد. ویلیام سلت (۲۰۰۳) با مطالعه تعدادی از مناطق کلانشهری بزرگ جهان سه بعد اساسی را برای دستیابی به سیاست جامع راهبردی برای مناطق کلانشهری ضروری دانسته است:

(الف) هماهنگی فضایی: تضمین اینکه سطوح مختلف سیاست‌ها از سطح ملی تا منطقه‌ای و کلانشهری تا محلی به هم پیوند خورده باشند. سیاست نواحی محلی درون منطقه کلانشهری نیز به یکپارچگی و وحدت نیاز دارد.

(ب): هماهنگی عملکردی: کاربری زمین و فعالیت‌های مختلف که در چارچوب راهبرد واحدی درهم آمیخته‌اند و با یکدیگر تعامل دارند، باید با هم پیوند داشته باشند؛ از این دسته اند مقوله‌هایی چون مسکن، حمل و نقل، توسعه اقتصادی و پایداری زیست-محیطی.

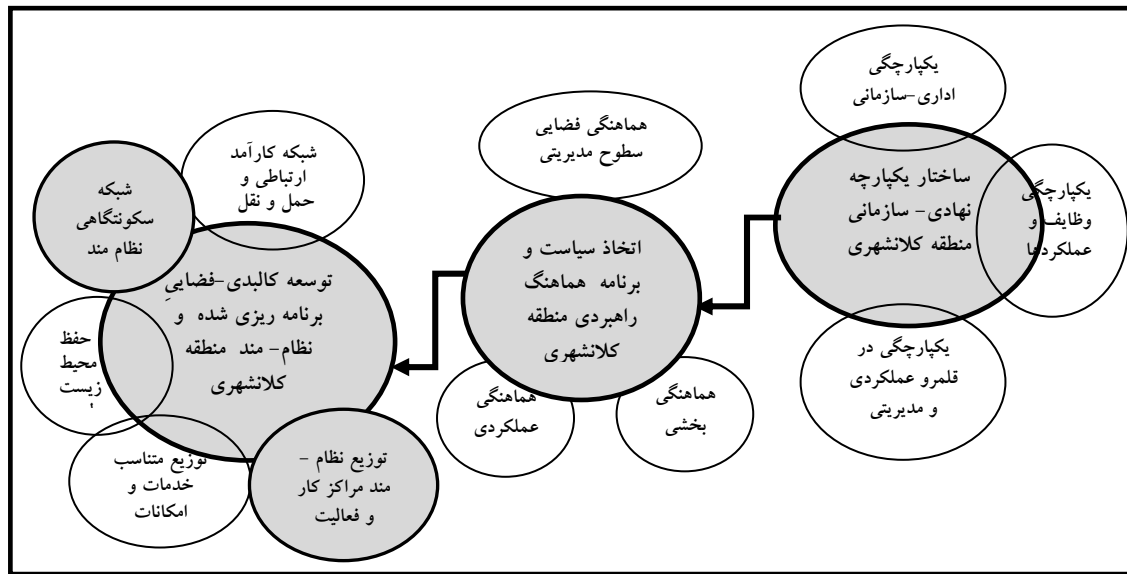
(ج): هماهنگی بخشی: اهداف و منابع بخش‌های عمومی و نیز خصوصی و داوطلبانه باید درآمیزند و یکپارچه شوند، تا این خود موجب بیشینه سازی انسجام سیاست های راهبردی و تسهیل در اجرای آن گردد (William Salet and etal, 2003, P: 2).

جمع‌بندی و ارائه چارچوب نظری

مناطق کلانشهری دارای مسائل و مشکلاتی متعددی هستند و ابعاد فیزیکی و غیرفیزیکی مانند حمل و نقل، آلودگی و توسعه کالبدی بی‌رویه مراکز سکونتی و پهنه‌های فعالیت را در بر می‌گیرد. در این ارتباط، حضور همزمان قلمروهای جداگانه مدیریت محلی 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 برنامه ریزی فضایی یکپارچه منطقه کلانشهری را با مشکل مواجه می‌سازد. پاسخ عملی کلانشهرها به این مسأله می‌تواند با ایجاد ترتیبات سازمانی نوینی از حکمروایی مناطق کلانشهری همراه شود. از این رویکرد، هماهنگی محور اصلی در چشم انداز نهادی متفرق مناطق کلانشهری است. طرح‌هایی نظیر ایجاد شهرهای جدید و شهرک-های صنعتی، ایجاد شبکه‌های ارتباطی و شبکه های خدمات عمومی در مناطق کلانشهری از جمله برنامه‌هایی هستند که با توجه به ماهیت فرابخشی و فراقلمرویی آنها نیاز به یک فرایند یکپارچه‌سازی سیاستی و اقدامات مشترک در محور یک استراتژی قلمرویی دارند. واقعیت این است که اکنون تمام بخش‌های حکومت از این که چگونه می‌توانند به توزیع بهتر جمعیت، فعالیت، خدمات و فرصتها در مناطق عملکردی نظیر مناطق کلانشهری کمک کنند، ارزیابی مجددی باید صورت دهند.

هماهنگی در سطوح عملکردی-فضایی و بخشی در منطقه کلانشهری، تضمینی است بر ایجاد و سازمانیابی نظام‌مند، منسجم و هماهنگ عناصر کالبدی (مراکز سکونتی، مراکز فعالیت، مراکز خدماتی، شبکه‌های ارتباطی و ...) در منطقه کلانشهری. تحقق این هماهنگی‌ها مستلزم شکل‌گیری ساختارهای سازمانی و نهادی یکپارچه‌ای است. انطباق محدوده عملکردی با محدوده سازمانی شرط دستیابی به سیاست و برنامه-ی فضایی هماهنگ برای کل منطقه کلانشهری است. این ایده نظری در شکل شماره یک (۱) به تصویر کشیده شده است.



شکل ۱: چارچوب نظری تحقیق (منبع: یافته های تحقیق)

شناخت منطقه کلانشهری تهران

- ظهور منطقه کلانشهری تهران

یکی از شاخص‌های بازار توسعه کلانشهری، کاهش رشد جمعیت در شهر اصلی و افزایش جمعیت در نقاط پیرامونی است. این پدیده به نحو بارزی در دهه ۱۳۶۰ در تهران و اطراف آن به ظهور رسید. مقایسه نرخ رشد سالانه جمعیت در شهر تهران و نقاط شهری و روستایی پیرامون آن در طول ۴۵ دهه گذشته (۹۰-۱۳۴۵) از تحول معناداری خبر می‌دهد که معرف گرایش تبدیل تهران و نقاط پیرامونی آن به یک منطقه کلانشهری است. مطابق با آمارهای جداول شماره ۲ و

۳، سهم تهران و منطقه کلانشهری آن (استان تهران) از جمعیت و کارگاه‌های صنعتی کشور طی دهه‌های گذشته افزایش یافته است. در این میان سهم تهران نسبت به استان کاهش یافته است، به عبارتی بر سهم جمعیتی و فعالیتی منطقه پیرامونی تهران افزوده شده است. این موضوع منعکس کننده بعد جغرافیایی تحولات جمعیتی و فعالیتی منطقه و واقعیت فضایی منطقه کلانشهری تهران می‌باشد. نقشه شماره ۱ محدوده منطقه کلانشهری تهران را به تفکیک شهرستانها نشان می‌دهد.

جدول شماره ۲: تحول سهم جمعیتی تهران نسبت به کشور و منطقه کلانشهری^۱ بین سالهای ۹۰-۱۳۳۵

| مقطع زمانی | جمعیت کل کشور | جمعیت کل منطقه کلانشهری تهران | | جمعیت کل منطقه بدون شهر تهران | جمعیت کل منطقه کلانشهری | نسبت جمعیت شهر تهران به کل کشور | نسبت جمعیت شهر تهران به جمعیت کل کشور | نسبت جمعیت شهر تهران به منطقه کلانشهری |
|------------|---------------|-------------------------------|----------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--|
| | | بدون شهر تهران | کلانشهری | | | | | |
| ۱۳۳۵ | ۱۸۹۵۴۷۰۰ | ۴۷۸۰۰۰ | ۱۹۹۰۳۰۰ | ۱۵۱۲۰۰۰ | ۱۵۱۲۰۰۰ | ۱۰/۵ | ۸/۰ | ۷۶ |
| ۱۳۴۵ | ۲۵۷۸۸۷۲۲ | ۷۵۶۰۰۰ | ۳۴۵۶۰۰۰ | ۲۷۰۰۰۰۰ | ۲۷۰۰۰۰۰ | ۱۳/۴ | ۱۰/۵ | ۷۸ |
| ۱۳۵۵ | ۳۳۷۰۸۷۴۴ | ۸۳۲۰۰۰ | ۵۳۳۲۰۰۰ | ۴۵۰۰۰۰۰ | ۴۵۰۰۰۰۰ | ۱۵/۸ | ۱۳/۴ | ۸۵ |
| ۱۳۶۵ | ۴۹۴۴۵۰۱۰ | ۲۱۰۸۰۰۰ | ۸۱۰۸۰۰۰ | ۶۰۰۰۰۰۰ | ۶۰۰۰۰۰۰ | ۱۶/۴ | ۱۲/۱ | ۷۴ |
| ۱۳۷۵ | ۶۰۰۵۵۴۸۸ | ۳۵۹۴۰۰۰ | ۱۰۳۴۴۰۰۰ | ۶۷۵۰۰۰۰ | ۶۷۵۰۰۰۰ | ۱۷/۲ | ۱۱/۲ | ۶۵/۳ |
| ۱۳۸۵ | ۷۰۴۹۵۷۸۲ | ۵۷۱۰۷۷۰ | ۱۳۴۲۲۰۰۰ | ۷۷۱۱۲۳۰ | ۷۷۱۱۲۳۰ | ۱۹/۰۴ | ۱۰/۹۴ | ۵۷/۵ |
| ۱۳۹۰ | ۷۵۱۴۹۶۶۹ | ۶۴۴۱۸۵۳ | ۱۴۵۹۵۹۰۴ | ۸۱۵۴۰۵۱ | ۸۱۵۴۰۵۱ | ۱۹/۴۲ | ۱۰/۸۵ | ۵۵/۸۶ |

مأخذ: مرکز آمار ایران: نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۳۵، ۴۵، ۵۵، ۶۵، ۷۵، ۸۵ و ۹۰ و محاسبات نگارنده

^۱ - طبق مصوبه ۱۳۷۴ هیأت دولت، مبنی بر تهیه طرح مجموعه شهری تهران، محدوده منطقه کلانشهری تهران کل استان تهران و البرز بجز شهرستان فیروز کوه می‌باشد.

جدول ۳: تعداد و متوسط رشد سالانه کارگاه‌های صنعتی تهران و منطقه کلانشهری بین سالهای ۸۱-۱۳۵۵

| کلیات | ۱۳۵۵ | ۱۳۶۵ | رشد متوسط سالانه ۵۵-۶۵ | ۱۳۷۳ | رشد متوسط سالانه ۶۵-۷۳ | ۱۳۸۱ | رشد متوسط سالانه ۸۱-۱۳۷۳ |
|---------------|-------|-------|------------------------|--------|------------------------|--------|--------------------------|
| شهرستان تهران | ۴۱۹۱۹ | ۶۷۶۴۰ | ۴/۹ | ۳۷۳۶۸۰ | ۲۳/۸ | ۴۵۶۷۶۳ | ۲ |
| استان تهران | ۴۵۸۷۱ | ۸۲۱۸۹ | ۶/۱ | ۵۰۴۹۳۹ | ۲۵/۵ | ۶۷۵۱۰۱ | ۲/۹۵ |

مأخذ: مرکز آمار ایران: سرشماری عمومی کارگاهی، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۷۳ و ۸۱ و محاسبات نگارنده

- نظام مدیریت منطقه کلانشهری تهران

تحولات جمعیتی و اقتصادی منطقه کلانشهری تهران حاکی از لزوم تغییر در نظام مدیریت و برنامه ریزی فضایی منطقه دارد. به عبارتی اگر مدیریت منطقه کلانشهری متناسب با تغییر و تحولات اجتماعی و اقتصادی که در آنها رخ می‌دهد تغییر نیابد، یعنی مدیریتهای مستقل قلمرو منطقه کلانشهری به سمت یکپارچگی مدیریتی سوق نیابند؛ برنامه‌های کالبدی-فضایی نیز توانایی لازم را برای هدایت و کنترل تحولات کالبدی و فضایی منطقه کلانشهری نخواهند داشت.

رشد و توسعه کلانشهرها در خارج از محدوده‌های رسمی و رشد و توسعه کانونها و مراکز سکونتی در پیرامون این مراکز منجر به شکل‌گیری 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 تصمیم‌گیری و عمل در گستره‌ی کل منطقه کلانشهری وجود ندارد (Barliw, 1991 به نقل از برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۱۵). در این ارتباط بررسی ساختار مدیریت منطقه کلانشهری تهران نشان می‌دهد که طی این مدت همچنان بر تعداد تقسیمات اداری و سیاسی استان تهران افزوده شده است (جدول شماره ۴) - البته بدون احتساب روستاها^۱. مسأله اینست که علی‌رغم افزایش تعداد قلمروها و نهادهای مدیریتی، هیچ نهاد مدیریتی در سطح "قلمرو منطقه کلانشهری تهران" شکل نگرفته است.

جدول شماره ۴: تغییر قلمروهای مدیریتی منطقه کلانشهری تهران بین سالهای ۹۰-۱۳۴۵.

| قلمروهای مدیریتی | نهاد مدیریت منطقه‌ای و محلی | ۱۳۴۵ | ۱۳۵۵ | ۱۳۶۵ | ۱۳۷۵ | ۱۳۸۵ | ۱۳۹۰ |
|------------------|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| شهرستان | فرماندار | ۵ | ۴ | ۶ | ۹ | ۱۳ | ۲۱ |
| بخش | بخشدار | ۱۳ | ۱۴ | ۱۸ | ۲۱ | ۳۵ | ۴۴ |
| دهستان | دهدار | ۳۳ | ۳۵ | ۳۷ | ۶۳ | ۷۹ | ۹۶ |
| شهر | شهردار | ۸ | ۱۷ | ۱۷ | ۲۴ | ۵۱ | ۶۰ |
| مجموع قلمروها | - | ۵۹ | ۷۰ | ۷۸ | ۱۱۷ | ۱۷۸ | ۲۲۱ |

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰

^۱ - طبق قانون ۱۳۸۴ مجلس، در روستاها به عنوان آخرین مرتبه از تقسیمات سیاسی کشوری، نهاد دهیاری متولی اداره روستا است.



مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۳۸۸: ۱۰

- ایجاد شهرکهای صنعتی: شرکت شهرکهای صنعتی در وزارت صنعت، معدن و تجارت

- صدور پروانه ساخت و ساز: شهرداریها در شهرها، دهیاریها در روستاها و فرمانداریها و بخشداریها در خارج از حریم شهرها (کمیسیون ماده ۱۳)

- طرحهای عمران شهری: وزارت کشور

- کمیسیون ماده ۵: استانداری و شهرداری

- ایجاد شبکه آب و برق: وزارت نیرو

- شبکه گاز و انرژی: وزارت نفت

- شبکههای ارتباطی بین شهری و حریم شهرها: معاونت برنامه ریزی و اقتصاد حمل و نقل و معاونت راه روستایی در وزارت راه و شهرسازی

- و چندین دستگاه اداری-اجرایی دولتی؛ که این وضعیت حاکی از تعدد و تفرق در مدیریت توسعه کالبدی-فضایی منطقه کلانشهری تهران است (لاله پور و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۲).

افزایش قلمروهای اداری-سیاسی و نهادها و سازمانهای دخیل در مدیریت توسعه کالبدی-فضایی منطقه کلانشهری تهران حاکی از تعدد نهادهای

با افزایش تقسیمات اداری-سیاسی استان به عنوان قلمروهای مدیریتی منطقه‌ای 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 مدیریت و برنامه ریزی توسعه کالبدی-فضایی منطقه کلانشهری تهران نقش دارند:

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

مدیریتی در هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی منطقه و لزوم ایجاد هماهنگی بین قلمروها و دستگاههای مزبور است. چرا که این مسئله؛ تفرق در رویکردها، سیاستها و برنامه‌های کالبدی-فضایی را در عرصه توسعه کالبدی منطقه به دنبال دارد که، نتیجه آن پراکنده‌رویی و گسیختگی کالبدی-فضایی منطقه کلانشهری تهران خواهد بود. از این رویکرد در ادامه به روند شکل‌گیری مراکز سکونتی و فعالیت‌های صنعتی در منطقه کلانشهری تهران پرداخته می‌شود.

- برنامه‌های سازماندهی فضایی جمعیت و فعالیت‌های صنعتی در منطقه کلانشهری تهران

بررسی برنامه‌های مصوب و اجرا شده جهت سازماندهی به اسکان "جمعیت" و "فعالیت‌های

صنعتی" در منطقه کلانشهری تهران نشان می‌دهد که، این دو موضوع در قالب طرح‌هایی مجزا، شامل برنامه ایجاد شهرهای جدید^۱ و برنامه شهرکهای صنعتی عملیاتی گردیده است. پس از گذشت دو دهه (۱۳۴۵ تا ۱۳۶۵) از آغاز شکل‌گیری منطقه کلانشهری تهران و در سال ۱۳۶۴ با تصویب طرح ایجاد ۵ شهر جدید در اطراف تهران و تصویب اساسنامه "شرکت عمران شهرهای جدید" برنامه‌ریزی برای سازماندهی به اسکان جمعیت در منطقه کلانشهری تهران آغاز گردید. میزان جمعیت، مساحت و موقعیت شهرهای جدید اطراف تهران در جدول شماره ۵ منعکس شده است.

جدول شماره ۵: 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 |
| پزند | ۸۰/۰۰۰ | ۳۴۰۰ | ۴۵ کیلومتری جنوب غربی تهران (منطقه رباط کریم) |
| پردیس | ۱۵۰/۰۰۰ | ۳۰۰۰ | ۳۵ کیلومتری شرق تهران، جاده ابعلی |
| اندیشه | ۱۰۰/۰۰۰ | ۱۰۰۰ | ۳۰ کیلومتری جنوب غرب تهران، جنوب کرج، نزدیک شهریار |

منبع: شرکت عمران شهرهای جدید (دفتر برنامه‌ریزی و کنترل پروژه)، ۱۳۸۵

^۱ - طرح جامع اول تهران (۱۳۴۵) عمدتاً به هدایت و کنترل تحولات کالبدی تهران پرداخته و توجهی به منطقه کلانشهری تهران نکرده است. طرح ساماندهی ۱۳۷۰ تهران (طرح جامع دوم تهران) نیز در ارتباط با ساماندهی تحولات کالبدی شهر تهران بوده و در ارتباط با منطقه کلانشهری تنها به پیشنهاد ایجاد شهرهای جدید اکتفا کرده است. طرح مجموعه شهری تهران (۱۳۷۵) به عنوان اولین طرحی است که، در سطح قلمرو منطقه کلانشهری تهران تهیه گردید و به دنبال آن طرح حوزه‌های شهری منطقه کلانشهری تهران در سالهای اخیر در دست تهیه و تصویب هستند. این طرح دو پیش شرط اصلی را جهت عملیاتی شدن طرح مبنی بر ایجاد نظام مدیریت یکپارچه منطقه کلانشهری تهران و ضرورت حل مسأله اسکان غیررسمی گروههای کم درآمد مطرح کرده بود، که به علت عدم حل این دو مسأله به مرحله اجرایی نرسید. طرح های جامع و هادی که برای نقاط شهری و روستایی استان تهران تهیه و اجرا شده اند نیز توجهی به سطح منطقه کلانشهری و تحولات پیش روی آن نداشته و پیشنهادی نیز در این زمینه نداشته اند. این طرح ها به شیوه مرسوم برنامه ریزی شهری و روستایی در ایران تنها به کنترل تحولات کالبدی نقاط شهری و روستایی خود اکتفا کرده اند. از این رو تنها برنامه ایجاد شهرهای جدید است که در سطح منطقه کلانشهری تهران اجرایی شده اند و در حال حاضر فرصت ارزیابی نقش آنها در سازماندهی به اسکان جمعیت منطقه برای محققین و مسئولین مربوطه فراهم گردیده است.

جدول (شماره ۶) می‌باشد. لازم به ذکر است که، شهرکهای صنعتی دیگری نیز هستند که احداث و عملیات واگذاری زمین در آنها شروع شده است، اما ۵ شهرک اشتهارد، چرمشهر، شمس‌آباد، عباس‌آباد و علی‌آباد، که در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ و بین دو سرشماری کارگاهی ۱۳۷۱ و ۱۳۸۱ فعال بوده‌اند، موضوع این تحقیق هستند. دو شهرک نصیرآباد و خوارزمی که مصوب سال ۱۳۶۹ هستند؛ آمار بهره‌برداری از کارخانجات در این شهرکها نشان می‌دهد که عمدتاً عملیات اجرایی و بهره‌برداری از کارخانجات این شهرکها بعد از سرشماری سال ۱۳۸۱ بوده است. به این خاطر در این تحقیق بررسی نشده‌اند. نقشه شماره ۲ موقعیت استقرار شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی منطقه کلانشهری تهران را نشان می‌دهد.

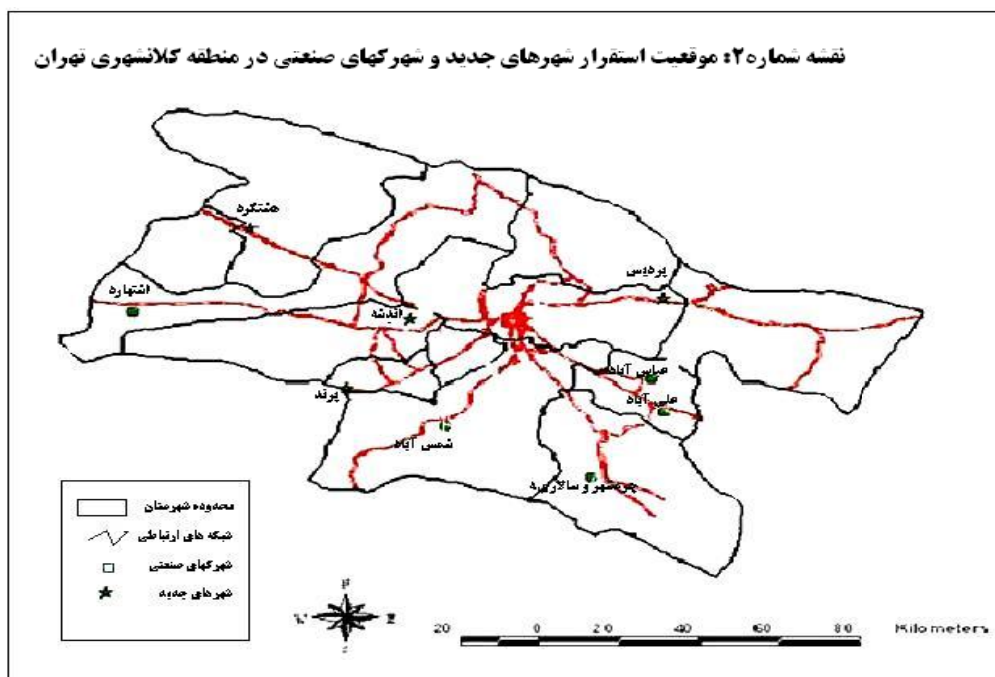
طرح سازماندهی به فعالیت‌های صنعتی در منطقه کلانشهری تهران نیز با تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی تهران در سال ۱۳۶۶ عملیاتی گردید^۱. متعاقب تصویب قانون تأسیس شهرک‌های صنعتی در مجلس شورای اسلامی و تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی در سال ۱۳۶۳؛ شرکت شهرک‌های صنعتی تهران تأسیس شد. این شرکت با هدف نظم و نسق دادن به استقرار فعالیت‌های صنعتی در پیرامون تهران و به منظور ایجاد هماهنگی و استفاده مطلوب از امکانات شهرک‌های صنعتی و ایجاد هر چه بیشتر امکانات زیربنایی و ارائه خدمات ضروری به متقاضیان ایجاد واحدهای صنعتی، ایجاد شد (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۶: ۴۳). شهرکهای صنعتی فعال که توسط این شرکت در منطقه کلانشهری تهران احداث شده‌اند، به شرح

جدول ۶: مشخصات شهرک‌های صنعتی منطقه کلانشهری تهران

| نام شهرک صنعتی | موقعیت | شروع عملیات اجرایی | مساحت هکتار | ظرفیت نهایی اشتغال |
|-----------------------------|--------------------------------|--------------------|-------------|--------------------|
| شهرک صنعتی اشتهارد | محور کرج - اشتهارد | ۱۳۷۲ | ۱۴۰۰ | ۴۸۰۰۰ |
| شهرک صنعتی چرمشهر و سالاربه | کیلومتر ۸۵ محور تهران - ورامین | ۱۳۶۹ | ۷۰۴ | ۴۷۵۰ |
| شهرک صنعتی شمس‌آباد | کیلومتر ۴۰ اتوبان تهران - قم | ۱۳۷۲ | ۱۶۵۰ | ۳۷۰۰۰ |
| شهرک صنعتی عباس‌آباد | ۴۷ کیلومتری محور گرمسار | ۱۳۷۲ | ۱۰۲۹ | ۴۵۰۰۰ |
| شهرک صنعتی علی‌آباد | محور تهران - گرمسار | ۱۳۷۰ | ۳۷۰ | ۳۷۰۰۰ |

مأخذ: پایگاه اطلاع رسانی شرکت شهرکهای صنعتی استان تهران، آمار و اطلاعات شهرک‌های صنعتی، ۱۳۹۱.

^۱ - طرح جامع اول تهران (۱۳۴۵) دو پیشنهاد اساسی در ارتباط با استقرار صنایع تهران داشت. این طرح اولاً محور تهران - کرج را به عنوان مکان استقرار صنایع پیشنهاد کرد و متعاقب آن صنایع جدید در این محور مستقر شدند، و دوم اینکه استقرار صنایع در محدوده ۱۲۰ کیلومتری تهران را ممنوع کرد. اما این ممانعت در شرایط جاذبیت بالای منطقه تهران در جذب سرمایه‌گذارهای صنعتی کافی نبود، با این حال در ارتباط با چگونگی استقرار صنایع در سطح منطقه کلانشهری و خارج از این محدوده، طرح جامع پیشنهادی نداشت. بنا به این ضرورت، برنامه شهرکهای صنعتی جهت ساماندهی به استقرار صنایع در منطقه کلانشهری تهران تصویب و به اجرا رسید، از این رو تحقیق حاضر طرح ایجاد شهرکهای صنعتی را جهت ارزیابی نقش آنها در سازماندهی به استقرار فعالیت‌های صنعتی منطقه کلانشهری تهران انتخاب کرده است.

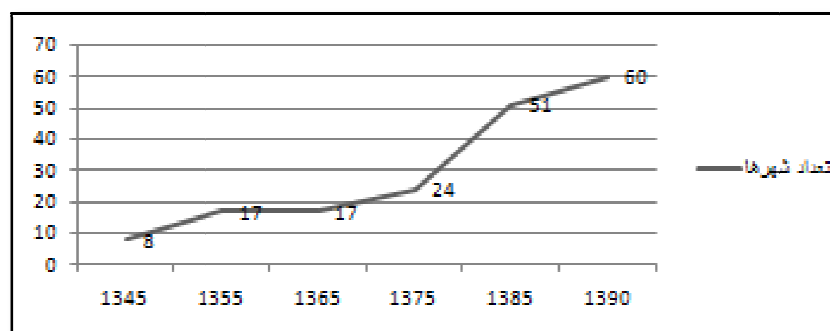


منبع: یافته‌های پژوهش

یافته‌های تحقیق

- روند جمعیت‌پذیری مراکز سکونتگاهی منطقه کلانشهری تهران و جایگاه شهرهای جدید در آن روند شکل‌گیری شهرها در چند دهه‌ی اخیر در ایران و نیز استان تهران، عموماً با افزایش جمعیت نقاط روستایی و تبدیل آنها به شهر همراه بوده است. از اینرو، بررسی این موضوع در کنار شهرهای جدید ایجاد شده توسط دولت، می‌تواند تبیین‌کننده‌ی روند تحولات مکانی مراکز سکونتگاهی منطقه کلانشهری تهران باشد. آمار مربوط به تعداد سکونتگاههای شهری منطقه نشان می‌دهد که تعداد شهرهای منطقه از ۸ شهر در سال ۱۳۴۵ به ۶۰ شهر در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است (نمودار شماره ۱).

به منظور بررسی جایگاه شهرهای جدید در تحولات فضایی جمعیت منطقه، ویژگیهای این روند، طی چهار دهه اخیر، در دو دوره قبل و بعد از ایجاد شهرهای جدید مورد بررسی قرار گرفته است. جدول شماره ۷ سکونتگاه‌هایی را که در مرحله اول شکل‌گیری منطقه کلانشهری تهران (۶۵-۱۳۴۵) نرخ‌های رشد جمعیتی بالایی داشتند، نشان می‌دهد. در جدول شماره ۸ نیز سکونتگاههایی که در مرحله دوم - بعد از ایجاد شهرهای جدید - جمعیت‌پذیری بالایی داشته‌اند، نشان داده شده است. لازم به ذکر است که این جدول، مراکز سکونتگی با نرخ‌های رشد بالا را نشان می‌دهد. جدول شماره ۹ نیز وضعیت جمعیت‌پذیری شهرهای جدید منطقه را نشان می‌دهد.



نمودار ۱: روند افزایش نقاط شهری در منطقه کلانشهری تهران بین سالهای ۱۳۴۵-۹۰

جدول ۷: سکونتگاههای جمعیت پذیر در مرحله اول شکل گیری منطقه کلانشهری تهران (قبل از احداث شهرهای جدید)

| ردیف | نقاط سکونتگاهی | نرخ رشد جمعیت | | | | |
|------|------------------|---------------|-------|-------|-------|-------|
| | | مرحله اول | | | | |
| | | ۸۵-۹۰ | ۷۵-۸۵ | ۶۵-۷۵ | ۵۵-۶۵ | ۴۵-۵۵ |
| ۱ | اسلامشهر | ۱/۷ | ۳ | ۱/۱۵ | ۱۶ | ۳۴/۵ |
| ۲ | حسن آباد | ۶/۴ | ۶/۱ | ۶ | ۱۲/۳ | ۷ |
| ۳ | هشتگرد | ۲/۸ | ۳ | ۷/۲ | ۱۱/۴ | ۱۲ |
| ۴ | نظرآباد | ۲ | ۳/۵ | ۴/۷۵ | ۱۱/۴ | ۱۳/۷ |
| ۵ | قلعه حسنخان(قدس) | ۴/۳ | ۵/۲ | ۶/۱۴ | ۲۴/۶ | ۱۲/۴ |
| ۶ | رباط کریم | ۴/۴ | ۵/۶ | ۷/۴ | ۱۲/۱ | ۴/۷ |
| ۷ | ماهدشت | ۳/۶ | ۴ | ۵ | ۱۲/۲ | ۸/۶ |
| ۸ | کرج | ۲/۰۶ | ۳/۹ | ۷/۵ | ۹/۶ | ۱۳/۷ |
| ۹ | قرچک | ۱/۹۶ | ۲ | ۳/۷ | ۱۷/۴ | ۲۲/۳ |
| ۱۰ | پاکدشت | ۱۰/۳ | ۹/۹ | ۱۱/۳ | ۱۳/۵ | ۸/۲ |
| ۱۱ | ورامین | ۱ | ۹/۶ | ۶/۳ | ۸/۱ | ۷/۸ |

ماخذ: محاسبات نگارندگان، بر اساس آمار سرشماریهای سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۹۰

جدول ۸: سکونتگاههای جمعیت پذیر در مرحله دوم شکل گیری منطقه کلانشهری تهران (بعد از ایجاد شهرهای جدید)

| ردیف | مراکز سکونتی | نرخ رشد جمعیت | | | | | |
|------|--------------|---------------|------|-----------|-------|-------|--|
| | | مراکز سکونتی | ردیف | مرحله دوم | | | |
| | | | | ۸۵-۹۰ | ۷۵-۸۵ | ۶۵-۷۵ | |
| ۱ | شهریار | ۶ | ۹ | ۱۶/۸ | ۵/۷ | ۳/۹ | |
| ۲ | ملارد | ۱۹ | ۱۰ | ۱۰ | ۴/۹ | ۰/۸ | |
| ۳ | صفادشت | ۷/۲۴ | ۱۱ | ۸/۸ | ۳/۹ | ۶/۸ | |
| ۴ | سلطان آباد | ۲۵/۶ | ۱۲ | ۱۱/۲ | ۲/۳ | ۶/۳ | |
| ۵ | باقرآباد | ۱۳/۶ | ۱۳ | ۲/۵ | ۲/۴ | ۲/۵ | |
| ۶ | صالح آباد | - | ۱۴ | ۱۰/۵ | ۳ | ۳ | |
| ۷ | مشکین دشت | ۸/۸ | ۱۵ | ۱۱/۴ | ۴/۱ | ۲۱ | |
| ۸ | کمالشهر | ۹/۵ | ۱۶ | ۱۱/۵ | ۶/۴۵ | ۶/۵ | |

ماخذ: محاسبات نگارندگان، بر اساس آمار سرشماریهای سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۹۰.

جدول ۹: جمعیت موجود و پیش بینی شده شهرهای جدید منطقه کلانشهری تهران

| جمع | اندیشه | پردیس | پرند | هشتگرد | شهرهای جدید |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------------------|
| ۲۱۱۲۲۰ | ۱۰۰۰۰۰ | ۵۸۰۰۰ | ۵۹۰۰ | ۴۷۳۲۰ | جمعیت ساکن تا سال ۱۳۸۵ |
| ۳۰۳۰۰۰ | ۹۵۰۰۰ | ۹۰۰۰۰ | ۳۵۰۰۰ | ۸۲۰۰۰ | جمعیت پیش بینی شده تا سال ۱۳۸۵ |
| ۶۰ | ۱۰۰ | ۶۴ | ۱۶/۸ | ۵۷ | درصد تحقق جمعیت |
| ۳۰۳۰۰۰ | ۱۰۸۰۰۰ | ۶۳۰۰۰ | ۸۰۰۰۰ | ۵۲۰۰۰ | جمعیت ساکن در سال ۱۳۹۰ |
| ۹۸۲۰۰۰ | ۱۳۲۰۰۰ | ۲۰۰۰۰۰ | ۱۵۰۰۰۰ | ۵۰۰۰۰۰ | جمعیت پیش بینی شده نهایی شهر |

ماخذ: شرکت عمران شهرهای جدید، ۱۳۸۵ و محاسبات نگارندگان.

رشدی فوق‌العاده‌ای بزرگ و بزرگتر شده‌اند و مراکز سکونتی جدیدی نیز، در مدتی کوتاه، در اطراف آنها شکل گرفته‌اند. آمارهای جدید مربوط به سرشماری ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که در حال حاضر بجز این مناطق، سکونتگاه‌هایی نظیر صباشهر در حوزه شهرستان شهریار، با رشد جمعیتی ۲۱ درصد، پاکدشت با رشد ۱۰/۳ درصد، باغستان و شریف‌آباد با رشد ۵/۶ درصد بیشترین نرخ رشد جمعیت را داشته‌اند. که بجز پاکدشت هر سه از آبادیهای منطقه هستند که در اثر جمعیت‌پذیری بالا به شهر تبدیل شده‌اند.

۳- در ارتباط با نقش جمعیت‌پذیری شهرهای جدید، آمارها حاکی از ضعف این نقاط در جذب اضافه جمعیت منطقه است. در فاصله ۲۰ ساله ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۰ جمعیت منطقه کلانشهری تهران، از ۹/۲۲۱/۶۷۶ نفر به ۴/۴۵۹۵۹۰۴ نفر رسیده است، که حدود ۵۳۷۲۲۲۸ نفر افزایش جمعیت را نشان می‌دهد. طی همین سالها شهرهای جدید منطقه تنها ۳۰۳۰۰۰ نفر از اضافه جمعیت منطقه را به خود جذب کرده‌اند، به عبارت دیگر تنها ۵/۶ درصد از اضافه جمعیت منطقه کلانشهری تهران را در خود جذب کرده‌اند. ملارد با ۲۹۰ هزار نفر، شهر قدس با ۲۸۴ هزار نفر و گلستان با ۲۶۰ هزار نفر، هر یک به تنهایی نزدیک به کل جمعیت شهرهای جدید منطقه جمعیت ساکن دارند.

۴- نگاهی به آمار شهرهای جدید منطقه در سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که برخی شهرهای جدید منطقه نیز با افزایش بی‌رویه جمعیت در چند سال اخیر مواجه بوده‌اند. شهر جدید پرنده بین دو سرشماری ۹۰-۱۳۸۵ نزدیک به ۶۸/۵ درصد رشد جمعیت داشته است. در سایر شهرهای جدید منطقه هم متوسط رشد جمعیت ۱/۶ درصد بوده است. بررسی این موضوع نشان می‌دهد که نرخ رشد بالای جمعیت در برخی از این مراکز (پرنده) به دلیل تولید انبوه مسکن توسط شرکتهای تعاونی و سرمایه‌گذاری مسکن بوده است. مطابق با آمار شرکت عمران شهرهای جدی در شهر جدید پرنده حدود ۱۷۰۰۰ واحد مسکن مهر جانمایی شده

نکات اصلی استنتاج شده از روند شکل‌گیری و تحول سکونتگاه‌های شهری منطقه کلانشهری تهران را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

۱- بررسی آمارهای مربوط به نرخ رشد جمعیت نقاط سکونتگاهی استان نشان می‌دهد که آبادیهای پیرامون تهران با رشد جمعیتی بالایی مواجه بوده‌اند. اسلامشهر که در سال ۱۳۴۵ یک آبادی کوچک بود در سال ۱۳۹۰ به شهری ۳۹۰ هزار نفری تبدیل شده است. بعلاوه شهرهای مهم و متعدد دیگری با جمعیت‌های بالای یکصد هزار نفر در پیرامون تهران شکل گرفته است. ملارد با ۲۹۰ هزار نفر، شهر قدس با ۲۸۴ هزار نفر، گلستان با ۲۶۰ هزار نفر، شهریار با ۲۵۰ هزار نفر، ورامین با ۲۱۹ هزار نفر، پاکدشت با ۲۰۶ هزار نفر، قرچک با ۱۹۱ هزار نفر و نسیم شهر با ۱۵۷ هزار نفر، نقاط پرجمعیت شهری منطقه در سال ۹۰ هستند، که بجز ورامین همگی آبادیهای هستند که در شرایط فقدان ضوابط برنامه‌ریزی و به دلیل موقعیت مساعد در جذب جمعیت و رشد بالای جمعیتی تبدیل به شهر شده‌اند.

۲- به لحاظ ویژگیهای جمعیت‌پذیری، نقاطی که در مرحله اول رشد جمعیتی بالایی داشته‌اند عمدتاً در مرحله دوم رشد جمعیتی آنها کاهش می‌یابد و در عوض آبادیهای پیرامون آنها رشد جمعیتی بالایی را آغاز می‌کنند. به عبارتی در مرحله اول موقعیت استقرار این سکونتگاهها نسبت به شهر تهران این مراکز را به نقاط جاذب جمعیت تبدیل کرده است و در مرحله دوم خود این سکونتگاهها به عامل جاذب جمعیت در مراکز کوچک سکونتگاهی پیرامون تبدیل گشته‌اند. بطوریکه در مرحله دوم تکامل منطقه کلانشهری تهران (۷۵-۶۵، ۸۵-۷۵ و ۹۰)، آبادیهای پیرامون نقاط جمعیت‌پذیر در مرحله اول، نظیر اکبرآباد، سلطان‌آباد، باقرآباد، مشکین‌دشت، نصیرآباد، محمدآباد و کمال‌آباد در این دوره رشد بالایی را تجربه کرده‌اند. طی این مدت آبادیها و شهرهای کوچک واقع در دشت‌های حاصلخیز جنوب و غرب تهران و کرج، با

نگاهی به طرح‌های شهری برخی از این سکونتگاهها نظیر اکبرآباد و سلطان‌آباد نشان می‌دهد که رشد جمعیتی این مراکز بسیار بالاتر از پیش‌بینی‌های طرح‌های مصوب بوده است. این موضوع باعث شده است تا امروز به طور گسترده‌ای با مسأله اسکان غیررسمی و پراکنده‌رویی و گسیختگی در توزیع جمعیت و مراکز سکونتی در منطقه‌ی کلانشهری تهران مواجه باشیم. استقرار این مناطق در اراضی کشاورزی و حول محورهای ارتباطی، منجر به تخریب فضاهای سبز و باغات و اراضی منطقه و تحمیل ترافیک سنگین به محورهای ارتباطی منطقه شده است. بعلاوه کمبود مراکز و فضاهای خدماتی و فشار افزون‌تر به ساکنان منجر به عقب‌ماندگی، نارضایتی، ناهنجاریهای اجتماعی و فرهنگی و... شده و خواهد شد. البته قابل ذکر است که با افزایش بی‌برنامه واحدهای مسکونی در شهرهای جدید، بدون برنامه‌ریزی هماهنگ برای ایجاد سایر خدمات و تأسیسات مورد نیاز شهروندان، مشکلات متعددی را حتی در شهرهای برنامه‌ریزی شده منطقه شاهد خواهیم بود.

- روند تحولات فضایی فعالیت‌های صنعتی در منطقه کلانشهری تهران و جایگاه شهرک‌های صنعتی در آن
برای شناخت روند تحول فضایی فعالیت‌های صنعتی در منطقه کلانشهری تهران از آمار سرشماری‌های کارگاهی کشور بین دو سرشماری ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۱ (آخرین نتایج سرشماری کارگاهی موجود) استفاده شده است. جدول شماره ۱۰ آمار مربوط به کارگاه‌های صنعتی استان تهران را به تفکیک شهرستان و بخش نشان می‌دهد. جدول شماره ۱۱ نیز آمار مربوط به شهرک‌های صنعتی استان تهران را نشان می‌دهد.

بررسی نقش نظام مدیریت و برنامه‌ریزی در سازماندهی فضایی جمعیت و ...

است (شرکت عمران شهرهای جدید، ۱۳۹۲: ۱) که در صورت اتمام و واگذاری این واحدها، ۷۰۰۰۰ دیگر به جمعیت این شهر افزوده خواهد شد. پیش‌بینی می‌شود که جمعیت این شهر از جمعیت نهایی آن بسیار فراتر باشد.

نگاهی به ارقام فوق نشان می‌دهد که شهرهای جدید در دو دهه اخیر نتوانسته‌اند در پاسخ‌گویی به مسکن اضافه جمعیت و نیز ساماندهی توسعه کالبدی منطقه حتی در حد اهداف تعیین شده سهمی داشته باشند، مطابق جدول شماره ۸ بجز شهر جدید اندیشه، بقیه شهرهای جدید در جذب جمعیت پیش‌بینی شده در سالهای مورد انتظار ناموفق بوده‌اند. اما در سالهای اخیر و به دنبال افزایش هر چه بیشتر قیمت زمین و مسکن در شهر تهران و با سرمایه‌گذاریهای انجام شده توسط تعاونیهای مسکن در شهرهای جدید، جمعیت این حوزه‌ها نیز بالا رفته است. در این شرایط، احتمال می‌رود به دنبال افزایش بی‌رویه و بی‌برنامه جمعیت، شهرهای جدید منطقه با مشکلات کمبود تأسیسات زیربنایی و روبنایی مواجه شده و مشکلات خدمات-رسانی به شهروندان هر چه بیشتر تشدید خواهد شد.

از طرف دیگر ظرفیت جمعیتی تعریف شده برای شهرهای جدید نیز با اضافه جمعیت منطقه کلانشهری تهران در دو دهه اخیر هماهنگی ندارد. در صورتی که شهرهای جدید به جمعیت پیش‌بینی شده نهایی خود هم می‌رسیدند باز تنها ۲۳ درصد از اضافه جمعیت منطقه را می‌توانستند پوشش دهند. در این شرایط، اضافه جمعیت منطقه نه در شهرهای جدید بلکه، به شکلی بی‌برنامه، در شهرهای کوچک و روستاهای منطقه ساکن شده‌اند. بطوریکه سرعت بالای تحولات جمعیتی در این مناطق فرصت هر گونه برنامه‌ریزی را از این مراکز گرفته است. بطوریکه این مناطق یا طرح مصوب شهری نداشته‌اند و یا در صورت وجود طرح،

جدول ۱۰: پراکنش فضایی کارگاه‌های صنعتی در منطقه کلانشهری تهران و تحولات آن بین سالهای ۸۱-۱۳۷۳.

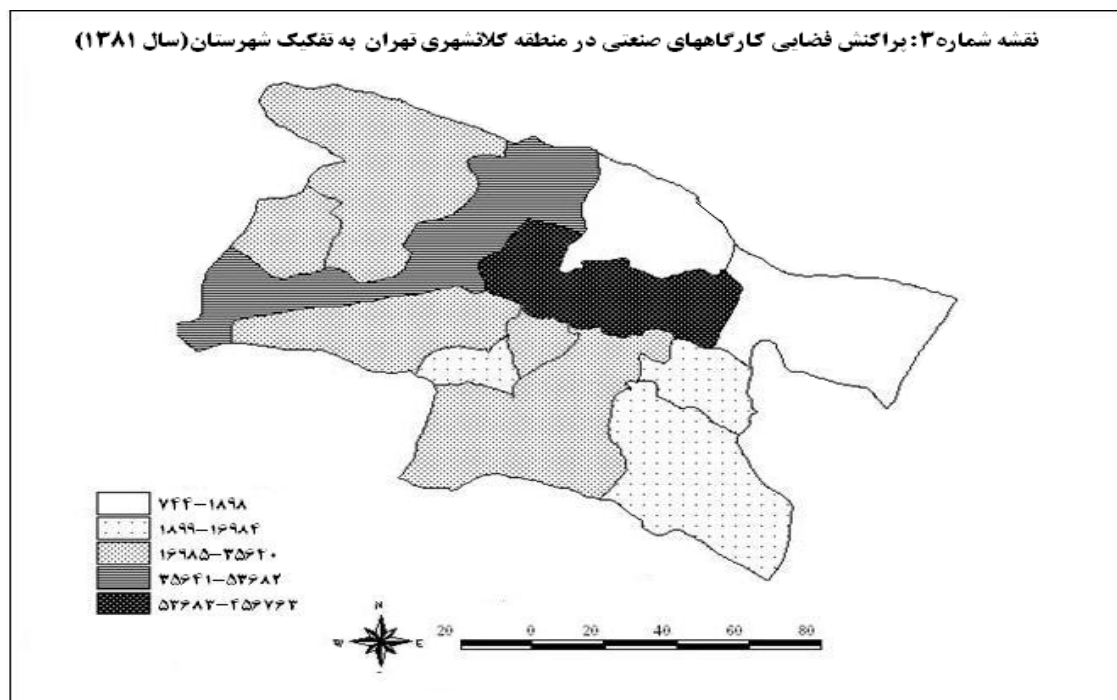
| شهریار | | | | رباط کریم | | | شهرستان بخش | سال |
|-------------------|----------|---------|-----------|-------------|--------------|-----------|-------------------------|-----|
| کل شهرستان | مرکزی | ملارد | قدس | کل شهرستان | گلستان | مرکزی | | |
| ۲۳۶۵۴ | ۷۶۹۰ | ۳۷۱۷ | ۱۲۲۴۷ | ۷۳۳۱ | ۱۶۷۵ | ۵۶۵۶ | ۱۳۷۳ | |
| ۳۵۶۴۰ | ۱۳۳۵۴ | ۴۳۸۱ | ۱۷۹۰۵ | ۱۰۱۵۶ | ۴۲۳۵ | ۵۹۲۱ | ۱۳۸۱ | |
| ۵/۲ | ۷/۱ | ۲/۰۷ | ۴/۹ | ۴/۱ | ۱۲/۳ | ۰/۶ | متوسط رشد سالانه (درصد) | |
| کرج | | | | اسلامشهر | | | شهرستان بخش | سال |
| کل شهرستان | اشتهارد | آسارا | مرکزی | کل شهرستان | مرکزی | چهاردانگه | | |
| ۳۳۴۶۴ | ۱۳۲۵ | ۱۲۳ | ۳۲۰۱۶ | ۱۰۴۶۳ | ۵۷۱۰ | ۴۷۵۳ | ۱۳۷۳ | |
| ۵۳۶۸۲ | ۷۳۴۷ | ۵۸ | ۴۶۲۷۷ | ۲۲۲۶۹ | ۶۱۲۲ | ۱۶۱۴۷ | ۱۳۸۱ | |
| ۶/۱ | ۲۳/۸۷ | -۸/۹ | ۴/۷ | ۹/۹ | ۰/۸۷ | ۱۶/۵ | متوسط رشد سالانه (درصد) | |
| ساوجبلاغ | | | | شهرستان بخش | | | سال | |
| کل شهرستان | چهارباغ | چندار | نظرآباد | مرکزی | طالبان | | | |
| ۱۶۱۵۶ | ۳۰۲۶ | ۳۱۲۱ | ۶۲۴۷ | ۳۵۳۱ | ۲۳۱ | | ۱۳۷۳ | |
| ۲۷۹۱۹ | ۶۲۴۷ | ۶۱۰۶ | ۶۵۲۷ | ۸۸۷۴ | ۱۶۵ | | ۱۳۸۱ | |
| ۷/۱ | ۹/۵ | ۸/۷ | ۰/۵۵ | ۱۲/۲ | -۴ | | متوسط رشد سالانه (درصد) | |
| ری | | | | پاکدشت | | | شهرستان بخش | سال |
| کل شهرستان | کهریزک | فشاپویه | مرکزی | کل شهرستان | مرکزی | شریف آباد | | |
| ۱۹۴۴۵ | ۱۴۲۱۰ | ۱۲۶۷ | ۳۹۶۸ | ۸۸۴۶ | ۶۷۷۶ | ۲۰۷۰ | ۱۳۷۳ | |
| ۲۵۲۶۰ | ۱۲۲۰۵ | ۸۴۸۸ | ۴۵۶۷ | ۱۶۹۸۴ | ۱۰۸۴۳ | ۶۱۴۱ | ۱۳۸۱ | |
| ۳/۳ | -۱/۸۸ | ۲۶/۸ | ۱/۸ | ۸/۵ | ۶ | ۱۴/۵ | متوسط رشد سالانه (درصد) | |
| ورامین | | | | دماوند | | | شهرستان بخش | سال |
| کل شهرستان | جوادآباد | پیشوا | مرکزی | کل شهرستان | رودهن | مرکزی | | |
| ۹۵۴۷ | ۲۸۸ | ۵۱۳ | ۸۷۴۶ | ۱۸۲۸ | ۸۰۱ | ۱۰۲۷ | ۱۳۷۳ | |
| ۱۳۷۸۶ | ۴۸۷ | ۸۶۱ | ۱۲۴۳۸ | ۱۸۹۸ | ۶۱۳ | ۱۲۸۵ | ۱۳۸۱ | |
| ۴/۷ | ۶/۸ | ۶/۷ | ۴/۵ | ۰/۴۷ | -۳/۳ | ۲/۸ | متوسط رشد سالانه (درصد) | |
| تهران | | | | شمیرانات | | | شهرستان بخش | سال |
| کل شهرستان | کن | مرکزی | شهر تهران | کل شهرستان | رودبار قصران | لواسانات | | |
| ۳۷۳۶۸۰ | ۱۸ | ۴۹۵۳ | ۳۶۸۷۰۹ | ۵۱۵ | ۳۱۵ | ۲۰۰ | ۱۳۷۳ | |
| ۴۵۶۷۶۳ | ۲۶ | ۱۶۶۱۳ | ۴۴۰۱۲۴ | ۷۴۴ | ۳۳۷ | ۴۰۷ | ۱۳۸۱ | |
| ۲/۵۴ | ۴/۷ | ۱۶/۳ | ۲/۲ | ۴/۷ | ۰/۸ | ۹/۳ | متوسط رشد سالانه (درصد) | |
| کل منطقه کلانشهری | | | | | | | | |
| | | | | | | | ۱۳۷۳ | |
| | | | | | | | ۱۳۸۱ | |
| | | | | | | | متوسط رشد سالانه (درصد) | |
| | | | | | | | ۳/۷ | |

ماخذ: سرشماری کارگاهی کشور، سال ۱۳۷۳ و ۱۳۸۱ و محاسبات نگارندگان

جدول ۱۱: وضعیت موجود و ظرفیت نهایی اشتغال در شهرک‌های صنعتی منطقه کلانشهری تهران.

| شهرک‌های صنعتی | اشتهارد | چرمشهر و سالاریه | شمس آباد | عباس آباد | علی آباد | جمع |
|--------------------|---------|------------------|----------|-----------|----------|--------|
| ظرفیت نهایی اشتغال | ۴۸۰۰۰ | ۴۷۵۰ | ۳۷۰۰۰ | ۴۵۰۰۰ | ۳۷۰۰۰ | ۱۷۱۷۵۰ |
| وضعیت موجود (۱۳۸۸) | ۱۷۲۸۳ | ۲۸۴۸ | ۱۸۱۷۳ | ۱۸۵۷۶ | ۴۴۲۵ | ۶۱۳۰۵ |
| درصد تحقق اشتغال | ۳۶ | ۵۹ | ۴۹ | ۴۱ | ۱۲ | ۳۶ |

ماخذ پایگاه اطلاع رسانی شرکت شهرک‌های صنعتی استان تهران و محاسبات نگارندگان



منبع: یافته‌های پژوهش

شهرستان ساوجبلاغ (بخش مرکزی، چنار و چهارباغ با متوسط نرخ رشد نزدیک به ۱۰ درصد) می‌باشد. - در این ارتباط، بررسی موقعیت استقرار شهرک‌های صنعتی در سطح بخش‌های استان (نقشه شماره ۴) نشان می‌دهد که بجز بخش اشتهارد، فساپویه و شریف‌آباد در بقیه این مناطق، شهرک صنعتی برنامه ریزی شده مستقر نبوده است. این مسأله نشان می‌دهد که با افزایش تقاضا برای احداث و توسعه کارگاه‌های صنعتی در منطقه، شهرک‌های صنعتی جاذب کارگاه‌های جدید صنعتی نبوده‌اند بلکه مناطقی خارج از این شهرک‌ها جاذب کارگاه‌های صنعتی بوده‌اند. مقایسه‌ی این آمار با آمار نقاط سکونت‌گاهی با

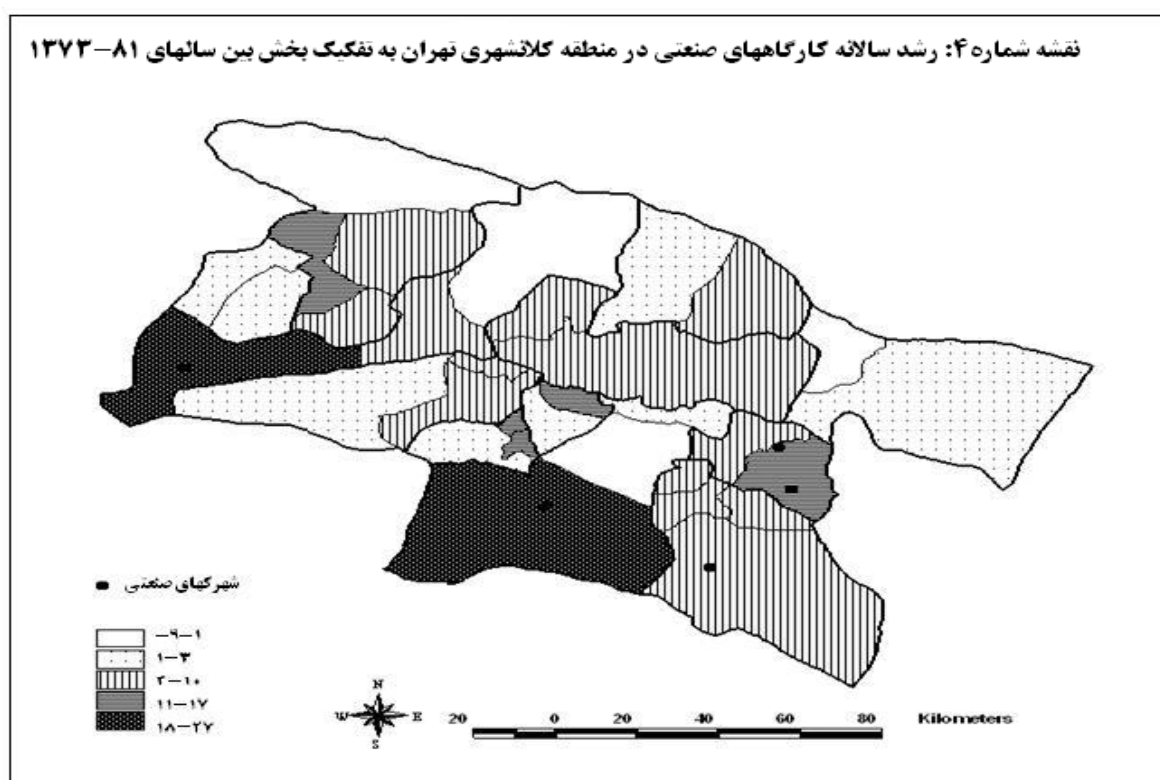
نکات اصلی استنتاج شده از روند تحولات کالبدی- فضایی کارگاه‌های صنعتی منطقه کلانشهری تهران را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- بیشترین نرخ رشد کارگاه‌های صنعتی مربوط به شهرستان‌های رباط کریم (بخش گلستان با نرخ رشد ۱۲.۳ درصد)، شهرستان اسلامشهر (بخش چهاردانگه با نرخ رشد ۱۶.۵ درصد)، شهرستان کرج (بخش اشتهارد با نرخ رشد ۲۳.۸۷ درصد)، شهرستان تهران (بخش مرکزی با نرخ رشد ۱۶.۳ درصد)، شهرستان ری (بخش فساپویه با نرخ رشد ۲۶.۸ درصد)، شهرستان پاکدشت (بخش شریف‌آباد با نرخ رشد ۱۴.۵ درصد) و

دلیل نداشتن عملیات بهره‌برداری در طول این مدت در موضوع تحقیق وارد نشدند این مقدار صفر بوده است. این بررسی نشان می‌دهد که با وجود ظرفیت‌های تکمیل نشده در شهرک‌های صنعتی برنامه‌ریزی شده استان، کارگاه‌های صنعتی در این شهرک‌ها مستقر نشده‌اند و در مناطقی خارج از این نقاط و در نواحی برنامه‌ریزی نشده به صورت پراکنده مستقر شده‌اند.

جمعیت‌پذیری بالای منطقه نشان از همپوشانی بین این مناطق وجود دارد.

- نگاهی به آمار شهرک‌های صنعتی منطقه نشان می‌دهد که ظرفیت نهایی اشتغال در این شهرک‌ها ۱۷۱۷۵۰ بوده است؛ که تنها ۳۶ درصد از این مقدار تحقق یافته است. در شهرک‌های چرمشهر و سالاریه و در شهرک شمس‌آباد درصد تحقق تقریباً بین ۵۰ تا ۶۰ درصد بوده است. در حالیکه در شهرک علی‌آباد تنها ۱۲ درصد و در شهرک‌های نصیرآباد و خوارزمی که به



منبع: یافته‌های پژوهش

شبکه‌های اصلی ارتباطی و در جوار مراکز پرجمعیت و نزدیک به بازارهای فروش هستند، جاذب کارگاه‌های صنعتی بوده‌اند.

در مجموع، می‌توان اینگونه استنباط کرد که، ایجاد شهرک‌های صنعتی که با هدف ساماندهی به نظام استقرار فعالیت‌های صنعتی در منطقه کلانشهری تهران صورت گرفت؛ به رغم ظرفیت‌سازی قابل توجه در مجتمع‌ها و شهرک‌های صنعتی برنامه‌ریزی شده

- نگاهی به جدول شماره ۹ نشان می‌دهد که نرخ رشد کارگاه‌های صنعتی در چندار و چهارباغ از شهرستان ساوجبلاغ تقریباً بین ۹ تا ۱۰ درصد بوده است. در بخش گلستان بیش از ۱۲ درصد بوده است. و در بخش مرکزی شهریار ۷ درصد رشد داشته است. در بقیه بخش‌ها هم کارگاه‌های صنعتی با نرخ‌های رشد قابل توجهی مواجه بوده‌اند. این مناطق که در نقاط خوش آب و هوا و حاصلخیز استان و عمدتاً در مسیر

شهرکهای صنعتی غیرممکن می‌شود. در این صورت تنها راهی که برای ساماندهی وضعیت فیزیکی چنین فعالیت‌هایی باقی می‌ماند اعطای مجوز شهرک‌های صنعتی از طرف سازمان شهرک‌های صنعتی استان می‌باشد. این درحالیست که، مکان تمرکز این صنایع علاوه بر تخریب اراضی و باغات کشاورزی منطقه، عمدتاً فاقد برنامه جامع توسعه از قبیل توسعه شبکه-های زیرساختی شامل پساب‌های صنعتی، انبارهای بزرگ و... بوده است.

نتیجه گیری

مطالعه حاضر، روند تحول مکانی سکونتگاه‌های شهری و فضاهای صنعتی منطقه کلانشهری تهران را با نگاهی به جایگاه شهرهای جدید و شهرکهای صنعتی مورد بررسی قرار داده است. مروری بر یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که، قلمروهای اداری-سیاسی و نهادها و سازمان‌های دخیل در مدیریت توسعه کالبدی- فضایی منطقه کلانشهری تهران در طول سالهای اخیر افزایش یافته است. این امر حاکی از تشدید هر چه بیشتر تفرق مدیریتی و ناهماهنگی بین قلمروها و دستگاه‌های مدیریتی در هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی منطقه است. این مسئله؛ تفرق در رویکردها، سیاستها و برنامه‌های کالبدی-فضایی را در عرصه توسعه کالبدی منطقه به دنبال خواهد داشت که نتیجه آن پراکنده‌رویی و گسیختگی کالبدی-فضایی بیشتر منطقه کلانشهری تهران خواهد بود. در این ارتباط نتایج حاصل از این تحقیق نشان می‌دهد که تعداد جمعیت و سهم کارگاه‌هایی که بطور پراکنده و غیررسمی، در سطح منطقه استقرار یافته‌اند بسیار بیشتر از جمعیت مستقر در شهرهای جدید و نیز مجتمع‌های کارگاهی مستقر در شهرک‌های صنعتی است. توسعه غیررسمی مراکز و بافت‌های مسکونی منطقه از یک سو به خوبی نقش بازار غیررسمی زمین و مسکن را در توسعه شهری منطقه نشان می‌دهد و از سوی دیگر، پراکندگی شدید توسعه شهری را در نتیجه

بررسی نقش نظام مدیریت و برنامه ریزی در ساماندهی فضای جمعیت و ...

مذکور، نقش مهمی در ساماندهی به استقرار فعالیت-های صنعتی منطقه ایفا نکرده‌اند، جذب واحدهای صنعتی و کارگاهی تناسبی با ظرفیت‌ها و برنامه‌های اعلام شده نداشته است (جدول شماره ۱۰). در این ارتباط نگاهی به وضعیت زیرساخت‌ها و تأسیسات زیربنایی شهرکها و نیز موقعیت جغرافیایی استقرار این شهرکها در منطقه نشان می‌دهد که دوری این مناطق از مراکز پرجمعیت منطقه و بازارهای فروش تهران و کرج، مشکلات موجود در بهره‌برداری از این شهرک‌ها، عدم تجهیز شهرک‌ها و فقدان نظام حمل و نقل مناسب و مهمتر از همه نبود یک مدیریت و برنامه جامع و هماهنگ در منطقه کلانشهری تهران و رقابت شهرهای منطقه در جذب کارخانجات، منجر به توفیق محدود شهرکها در جذب واحدهای صنعتی منطقه و جذب بخش مهمی از فعالیت‌های صنعتی جدید به مکان‌هایی خارج از شهرک‌های صنعتی گردیده است. آمارها نشان می‌دهد که تعداد و سهم کارگاه‌هایی که بطور پراکنده، چه با مجوز رسمی و یا غیررسمی، در سطح منطقه استقرار یافته‌اند بسیار بیشتر از مجتمع‌های مستقر در شهرکهای صنعتی است.

فرایند استقرار کارخانجات در این مناطق به این ترتیب بوده است که، در چند سال اخیر نهادهای دولتی و مدیریت شهری از جمله شهرداریها و فرمانداریها با هدف کسب درآمد از صدور مجوز از یک سو و گرایش صاحبان فعالیتهای صنعتی برای تمرکز در کانونهای پرجمعیت برای دسترسی به نیروی انسانی ارزان قیمت و همچنین دسترسی به شبکه‌های حمل و نقل از سوی دیگر، موجب ایجاد مناطق صنعتی غیر مجاز در منطقه کلانشهری تهران شده است. بدین ترتیب، هسته‌های اولیه این فعالیتهای صنعتی بصورت غیررسمی شکل گرفته و به دلیل عدم نظارت در طول زمان به گسترش غیررسمی خود ادامه می‌دهند، تا جائیکه بعد از مدت زمانی تبدیل به خوشه‌های صنعتی غیررسمی می‌گردند و امکان جابجایی آنها به اراضی

- ضرورت ایجاد مدیریت یکپارچه و متناسب با قلمرو منطقه کلانشهری (نهاد مستقل مدیریت و شورای منطقه کلانشهر) جهت تهیه و ضمانت اجرایی هرگونه طرح آمایشی و ایجاد رویه وحدت عمل در مدیریت‌های محلی و دولتی منطقه

- شهرداری‌ها، دهیاریها و شوراهای شهر و روستای مستقر در منطقه و نیز نهادهای مدیریتی دولتی باید هماهنگ با نهاد مستقل مدیریت و شورای منطقه کلانشهر باشند و به عنوان زیر مجموعه‌ای از این نهاد در عرصه مدیریت و برنامه ریزی منطقه فعالیت کنند.

- تجدید سازماندهی در مدیریت شهری در مقوله دموکراتیک شدن و ایجاد زمینه برای تشکیل گروه‌های سازمان یافته شهروندی جهت ایجاد پیوستگی بین مردم و نهادهای مسئول و نظارت بر حسن انجام کارهای مدیریت‌های شهری منطقه

- تأمین منابع درآمدی پایدار و کارآمد برای مدیریت های شهری و دولتی منطقه در ساخت و نگهداری زیرساختها و خدمات شهری و جلوگیری از سودورزی مدیریت های شهری و سایر کنشگران از زمین و ساخت و سازهای مسکونی، صنعتی و خدماتی.

- یکی از شرایط تحقق برنامه و طرحهای کالبدی منطقه، جلوگیری از سودورزی از زمین و ساختمان است. این موضوع از طریق تدوین و اجرای قوانین و سیاستهایی توسط دولت عملی است. چنانچه در سایر کشورها نیز با ایجاد مالیات و عوارض بر زمین و ساختمان این مسئله حل شده است. بطوریکه علاوه بر تأمین درآمد برای مدیریت‌های شهری و دولتها، سرمایه‌ها نیز به جای گرایش به زمین و ساختمان در بخش‌های تولیدی جذب شده و از ایجاد شغل‌های کاذب و کاربریهای ناهماهنگ و ناموزون با بافت شهرها و مناطق کلانشهری نیز جلوگیری شده است.

- علاوه به جلوگیری از سودورزی از زمین و رفع مشکل مدیریت‌های محلی و دولتی دخیل در مدیریت و برنامه‌ریزی کالبدی منطقه، دولت باید بمنظور تشویق صاحبان کارگاهها جهت انتقال و استقرار به شهرکهای

گسترش بازار غیررسمی در آبادیها و روستاهای پیرامون شهرها در فقدان یک مدیریت و برنامه‌ریزی و سیاست هماهنگ و یکپارچه نمایان می‌سازد. بعلاوه، استقرار مجتمع‌های صنعتی در اراضی کشاورزی و حول محورهای ارتباطی، منجر به تخریب فضاهای سبز و باغات و اراضی منطقه و تحمیل ترافیک سنگین به محورهای ارتباطی منطقه شده است. این درحالیست که، مکان تمرکز این صنایع علاوه بر تخریب اراضی و باغات کشاورزی منطقه، عمدتاً فاقد برنامه جامع توسعه از قبیل توسعه شبکه‌های زیرساختی شامل پساب‌های صنعتی، انبارهای بزرگ و... بوده است. تمرکز و پراکندگی این مراکز تابع عواملی چون فاصله با تهران، راه‌های ارتباطی، کانونها و مراکز صنعتی و خدماتی و مراکز جمعیتی با توان بالای جذب جمعیت بوده است. نگاهی به یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که عمدتاً در شهرستان‌هایی که نرخ رشد جمعیت بالا بوده، نرخ رشد کارگاههای صنعتی نیز بالا بوده است و از طرف دیگر هر دوی آنها در مکان‌گزینی خود از فاکتور نزدیکی به مراکز پرجمعیت و نیز نزدیکی به شبکه های ارتباطی مهم منطقه پیروی کرده‌اند. این مسأله حاکی از این موضوع است که سیاستگذاری و برنامه‌ریزی عناصر مهم کالبدی منطقه می باید به صورت هماهنگ و یکپارچه صورت گیرد، که خود نیازمند ساختار مدیریتی یکپارچه و منسجم می‌باشد. یافته‌های این تحقیق حاکی از ضعف‌های نظام مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه کلانشهری تهران در سازماندهی فضایی جمعیت و فعالیت منطقه دارد. بر این اساس می‌توان پذیرفت که یکی از شروط و الزامات توسعه کالبدی- فضایی منسجم و پایدار مناطق کلانشهری، ایجاد یک نظام هدایت و کنترل مؤثر و یکپارچه تحولات کالبدی-فضایی آن است. که این موضوع در سیاستها و راهبردهای کلان ملی، منطقه‌ای و محلی می‌باید پی‌گیری شود. در این راستا و در جهت تحقق اهداف برنامه ریزی‌های فضایی منطقه کلانشهری تهران اقدامات زیر ضرورت دارد:

- اظهاری، کمال و غلامرضا کاظمیان، ۱۳۷۹، تعریف مجموعه های شهری و شاخص های تبیین آن (پروژه مطالعاتی)، مرکز مطالعات شهرسازی و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

- اداره کل حفاظت محیط زیست استان تهران، ۱۳۸۴، گزارش عملکرد زیست محیطی صنایع در سال ۱۳۸۳، انتشارات روابط عمومی اداره کل حفاظت محیط زیست استان تهران

- برک پور، ناصر و ایرج اسدی، ۱۳۸۸، مدیریت و حکمروایی شهری، انتشارات دانشگاه هنر، تهران.

- پایگاه اطلاع رسانی شرکت شهرکهای صنعتی استان تهران (<http://www.tehraniec.ir>)، آمار و اطلاعات شهرکهای صنعتی استان.

- پایگاه اطلاع رسانی شرکت عمران شهرهای جدید (<http://www.ntoir.gov.ir>).

- حاجی پور، خلیل، ۱۳۸۷، عوامل اثرگذار در فرایند شکل گیری و تکوین مناطق کلانشهری، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۳۴.

- صرافی، مظفر و فضیلت تورانیان، ۱۳۸۳، مروری بر دیدگاههای نظری مدیریت کلانشهری با تاکید بر جنبه های نهادی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷.

- طبیبیان، منوچهر و ایرج اسدی، ۱۳۸۷، بررسی عوامل پراکنده رویی در توسعه فضایی مناطق کلان شهری، فصلنامه نامه هنر.

- دفتر برنامه ریزی و کنترل پروژه، ۱۳۸۵، جمعیت اسکان یافته در شهرهای جدید تا سال ۱۳۸۵، شرکت عمران شهرهای جدید، تهران.

- زیاری، کرامت... ۱۳۸۲، برنامه ریزی شهرهای جدید، انتشارات سمت، تهران.

- سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران، ۱۳۸۶، طرح آمایش استان تهران (مطالعات تحلیل نظام مدیریت و تصمیم گیری).

- شهرداری تهران، ۱۳۷۷، چکیده طرح ساماندهی تهران، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.

صنعتی، یارانه ای برای تسهیل این امر بصورت مالی برای آنها در نظر بگیرد. زیرا مشکل اصلی آنها افزایش هزینه ها و خصوصاً از دست دادن بازار است.

- در ارتباط با شهرهای جدید نیز علاوه بر موارد ذکر شده دولت باید یارانه هایی را جهت تشویق ساخت وسازهای مسکونی در این شهرها با توجه به پایگاه اقتصادی-اجتماعی خانوارهای هدف اختصاص دهد، همچنین جهت توسعه تأسیسات زیربنایی و ایجاد خدمات و زیرساختها مشوقها و اعتبارات لازم را در نظر بگیرد.

- ایجاد چارچوب نهادی-سازمانی لازم جهت اجرای طرح آمایش استان. این طرح توسط نهادهای دولتی تهیه شده است. اما پیش شرط لازم برای اجرای این طرح کاستن از تعدد و تفرق مدیریتی حاکم بر منطقه کلانشهری تهران و ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در ساختار، سیاستها و برنامه های سازمانهای دخیل در مدیریت منطقه است. در غیر اینصورت پیشنهادات این طرح نیز نظیر سایر طرحهای تهیه و اجرا شده تحقق نخواهد یافت.

- ایجاد وحدت رویه و عمل در تهیه برنامه ها و طرحهای کالبدی-فضایی استان. خوشبختانه طرح آمایش استان تهیه شده است، اما لازم است تا طرحهای تهیه شده برای مراکز سکونتی و صنعتی استان و حتی طرحهای خدماتی و ... در یک فرایند یکپارچه و هماهنگ با هم تهیه و اجرا شوند. در غیر اینصورت و در شرایط نبود یک برنامه ریزی و سیاستگذاری هماهنگ و یکپارچه مطمئناً به گسیختگی و پراکنده رویی کالبدی-فضایی هر چه بیشتر در منطقه کلانشهری تهران دامن زده خواهد شد.

منابع و مآخذ

- اسدی، ایرج، ۱۳۸۳، راهبرد منطقه گرایی در حکمروایی مناطق کلانشهری، فصلنامه مدیریت شهر، شماره ۱۷.

- شرکت عمران شهرهای جدید، ۱۳۹۲، گزارش عملیاتی شدن پروژه های تعاونی مسکن در شهرهای جدید کشور، دفتر آمار، اطلاعات و کنترل پروژه.
- لاله‌پور، منیژه، ۱۳۸۸، مدیریت شهری و سازمانیابی فضایی کلانشهر تهران، به راهنمایی دکتر اصغر نظریان، دانشگاه تربیت معلم تهران، رساله دکتری گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری.
- لاله‌پور، منیژه و همکاران، ۱۳۹۱، بررسی ساختار مدیریت شهری ایران با تأکید بر تحولات کالبدی شهرها، فصلنامه جغرافیایی آمایش محیط، شماره ۱۸
- مزینی، منوچهر، ۱۳۷۴، مدیریت شهری و روستایی، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن.
- مرکز تحقیقات معماری و شهرسازی وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۵، مجموعه گزارشهای مطالعات پایه و فرادست طرح جامع تهران.
- 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.
- مهدیزاده، جواد، ۱۳۸۵: شاخص ها و فرایند تعیین محدوده مجموعه های شهری، فصلنامه مدیریت شهری، سال پنجم، شماره ۱۸.
- مرکز آمار ایران - سرشماری کارگاهی، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۷۳ و ۸۱
- مرکز آمار ایران - سرشماری عمومی نفوس و مسکن - ۱۳۳۵، ۴۵، ۵۵، ۶۵، ۷۵-۸۵ و ۱۳۹۰
- وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۷، طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن، بخش‌های دوم و هفتم و گزارش نهایی.
- هادی زوز، بهروز، ۱۳۸۲، تجربه سیاستهای صنعتی در ایران، دفتر امور زیربنایی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، پائیز.
- Pacione, M., 2005, Urban geography, second edition by Routledge.
- Rakodi, C., 2001, Forget planning, put politics first? Priorities for urban management in developing countries, Journal of JAG 1, Volume 3.
- William salet & et al., 2003, Metropolitan Governance and spatial Planning, London, spon press.
- Williams, G., 1999, Metropolitan governance and strategic planning : a review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto, Journal of Progress in Planning.