

رویکرد شبکه ای به حکمروایی اراضی پیرامون کلان شهرها؛ نمونه موردی: منطقه شهری کرج

محمد شیخی* - هیات علمی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

مهسا شهسواریان - کارشناس ارشد برنامه ریزی توسعه منطقه ای دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

آرش فضل شمس آبادی - کارشناس شهرسازی، تهران، ایران.

چکیده

ضعف شدید هماهنگی های بین سازمانی و غلبه ی تعارض بر همکاری های بین سازمانی به عنوان نقضی ساختاری و ریشه دار در نظام اداری کشور بر کسی پوشیده نیست. این ضعف که ناشی از فقدان طراحی و استقرار نظام روابط بین سازمانی است، در نظام مدیریت و اداره ی شهرها و کلان شهرها بیش از سایر قسمتها قابل لمس و مشاهده است. بنابراین پژوهش حاضر با استفاده از تکنیک تحلیل شبکه ای به بررسی شبکه ی سازمانها، ارگانها و گروه های موثر بر مدیریت حریم شهر کرج، براساس دو نوع از روابط رسمی میان آنها پرداخته و مسائل و مشکلات موجود در این شبکه ها را شناخته است. این روابط که تحت عناوین حکمرانی و مراجعه قرار گرفته اند، از میان قوانین و مقررات شهرسازی و مدیریت شهری و وظایف سازمانها و ارگانها استخراج شده اند. وجود یا عدم وجود این روابط و همچنین تک سویه یا دوسویه بودن آنها به صورت یک ماتریس صفر و یک وارد نرم افزار UCINET شده و با استفاده از این نرم افزار و نرم افزار Netdraw به عنوان نرم افزار مکمل مورد تحلیل قرار گرفته است. نتایج این تحلیل تمرکز قدرت و اطلاعات را در برخی سازمانها و ارگانها و به حاشیه رانده شدن برخی دیگر را نشان می دهد.

واژگان کلیدی: حکمروایی شهری، مدیریت اراضی، رویکرد شبکه ای، تحلیل شبکه ای

Network Analysis Approach to the Governance of Ex-Urban Lands,(Case study: Karaj Urban Region)

Severe weaknesses in relationship between organizations and overcoming of conflicts to the inter-organizational cooperation due to lack of planning and the establishment of an inter-organizational unofficial and informal relationship system are on no secrets as structural and pivotal defects in the administrative system of the country. This weak point is tangible and obvious in the management system and administration structure of cities and metropolitan areas more than other sectors. Therefore, this research studies the network of organizations, agencies and groups influencing ex-urban governance in Karaj urban area as a case study and tries to realize the problems in this network, based on two types of formal relationships between them. These relations which have been presented under the title of "governance and referral" are extracted from urban planning and urban management terms and also from responsibilities of organizations and agencies tasks. The presence or absence of these kind of relations as well as being single strain or mutual relations are entered as a zero-one matrix into UCINET software and are analyzed using the Netdraw software as a supplement to the UCINET software. This analysis shows the concentration of power and information in some organizations and agencies which marginalized others.

Keywords: urban governance, land management, network approach, network analysis

* نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس: ۸۸۵۳۴۲۹۶؛ رایانامه: m-shaikhi81@yahoo.com

این مقاله با استفاده از کار پژوهشی نگارندگان در مهندسين مشاور پردازاز در طرح ساماندهی حریم شهر کرج تهیه شده است و کلیه حقوق آن برای این مهندسين مشاور محفوظ است.

۱- مقدمه

رویکرد شبکه‌ای با آنکه به نسبت جدید بوده و چندان توسعه نیافته است اما تحقیقات و پژوهش‌های صورت گرفته بر اساس این رویکرد و اختصاص یک مجله به این موضوع در سطح بین‌المللی نشان می‌دهد که رویکردی رو به رشد است. این رویکرد بر آن است که به منظور شناخت ماهیت پدیده‌ها و کنش‌های اجتماعی لازم است آنها را در چارچوب روابط و مناسبات شبکه‌ای مورد مطالعه قرار داد. مناسبات شبکه‌ای به ما نشان می‌دهد که هر جزء و عنصری چه نقشی در کل نظام بازی می‌کند و چگونه به انسجام آن نظام کمک می‌کند (فخرایی، ۱۳۷۴، ص ۱۴۶-۱۴۵). ساختار و روابط قدرت در مجموعه‌های شهری را می‌توان در قالب سه عنصر خلاصه کرد:

- ۱- قدرت رسمی و سازمانی تمرکز طلب، تضعیف شده و به شدت نفوذپذیر؛
- ۲- قدرت شهروندی غیر متشکل و با بروز و ظهور مقطعی؛
- ۳- قدرت اقتصادی نیمه متشکل و پرنفوذ (عسگری و کاظمیان، ۱۳۸۵، ص ۱۱).

هر یک از این عناصر به صورت جداگانه می‌توانند بر حسب انواع روابط، شبکه‌های گوناگونی را تشکیل دهند و هر سه گروه می‌توانند در یک شبکه نیز قرار گیرند. شبکه‌های اداره مجموعه‌های شهری، به خوبی پیچیدگی کمی و کیفی نظام‌های موجود و مطلوب مدیریت شهری را نشان می‌دهند. در مورد ضعف شدید هماهنگی‌های بین سازمانی و غلبه تعارض بر همکاری‌های بین سازمانی به عنوان نقصی ساختاری و ریشه دار در نظام اداری در میان پژوهشگران و مدیران اتفاق نظر وجود دارد. با وجود حضور و فعالیت سازمانها و ارگانهای مختلف در حوزه مدیریت مجموعه‌های شهری، ضعف هماهنگی‌ها و تعارضات، کارایی اجزاء و عناصر شبکه را به شدت کاهش می‌دهد. هدف از این پژوهش شناسایی شبکه فعلی روابط میان سازمانها، ارگانها و گروه‌های مداخله‌کننده در حریم شهر کرج به عنوان بخشی از منطقه شهری کرج است تا از این طریق مشخص شود کدامیک

از این کنشگران بیشترین اثر را بر مدیریت اراضی حریم داشته و چگونه می‌توان روابط میان این کنشگران را به سوی همکاری و هماهنگی سوق داد. در این راستا با استفاده از تکنیک تحلیل شبکه‌ای کنشگران را به عنوان گره‌ها و رئوس شبکه و روابط مراجعه و حکمرانی را به عنوان روابط میان آنها در نظر گرفته و با سنجش مرکزیت (Centrality)، میانگی (Betweenness)، قدرت (Power) و غیره شاخصهایی چون لزوم مداخله، تمایل به مداخله، درجه تعامل و غیره ایجاد کرده و از طریق آنها وضعیت شبکه‌ها را مورد بررسی قرار داده ایم. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که تمرکز قدرت در مدیریت اراضی حریم شهر همچنان در دست شهرداری، جهاد کشاورزی و اداره مسکن و شهرسازی بوده و مشارکت شهروندان و مالکین در مداخله (مراحل پس از تصویب طرح) بسیار ناچیز و اندک است. همچنین نهادهای تولیدکننده دانش چه در شبکه مراجعه و چه در شبکه حکمرانی جایگاه چندان مهمی در مداخلات ندارند. به طور کلی عدم تقارن در شبکه‌های مذکور نشان از تمرکز قدرت و شکافهای ساختاری در شبکه روابط مشخص شده، دارد.

۲. مبانی و خاستگاه‌های نظری پژوهش

زمین به عنوان بستر اصلی توسعه شهر به دلیل ایجاد منافع گوناگون و تبدیل شدن به منبع قدرت در فرآیند توسعه از منابع و ابزار اصلی اعمال قدرت و حکمروایی شهری و منطقه‌ای است. اراضی داخل محدوده شهرها نسبت به اراضی زراعی حاشیه شهرها و کلان‌شهرها از قیمت بیشتری برخوردارند، بنابراین این تفاوت قیمت می‌تواند انگیزه‌ای برای تبدیل کاربری اراضی حاشیه‌ای و انتقال آنها به داخل محدوده شهرها باشد. اعمال قدرت و نفوذ از سوی مالکین و ساخت و سازکنندگان و تقاضای روز افزون متقاضیان مسکن موجب تملک یا تصرف این اراضی حاشیه‌ای می‌شود که به منظور کنترل این روند و هدایت رشد شهر به سمت طرح‌ها و برنامه‌های تعیین شده، نهادهای عمومی و دولتی به تصدی، اداره و مدیریت اراضی می‌پردازند که کیفیت و

رویکردهای متفاوت شیوه‌های مذکور، روند رشد شهرها و کلان‌شهرها و تحولات کاربری اراضی را در هر شهر و منطقه شهری مشخص می‌کند. در ادامه به تعریف مفاهیم تصدی، اداره و مدیریت اراضی می‌پردازیم.

«**تصدی اراضی**^۱»: اصطلاح تصدی اراضی برای نشان دادن روابط پیچیده میان مجموعه‌ای از افراد، گروه‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی، در رابطه با اراضی مطرح می‌شود. این روابط بر مبنای قوانین، حقوق، مسئولیتها و انحصارات برای دستیابی، کنترل، مدیریت و انتقال اراضی تعیین می‌شوند. برخی از این حقوق و مسئولیتها تحت لوای قانون و مقررات رسمیت می‌یابند و برخی دیگر بر اساس عرف و قوانین و قراردادهای نانوشته برقرار می‌شوند و غیررسمی هستند. (Noronha, 1985, 12-15)

«**اداره اراضی**^۲»: از سوی دیگر، اصطلاح اداره اراضی کلیه فعالیت‌های مربوط به اداره و مدیریت اراضی از نقشه‌برداری و برنامه‌ریزی تا تدوین قوانین مربوط به زمین و قیمت‌گذاری را در بر می‌گیرد و تعریف بسیار مبهمی دارد به گونه‌ای که می‌توان گفت تعریف واحدی برای آن وجود ندارد. نیکلز (۱۹۹۳) رابطه میان اداره اراضی و تصدی اراضی را چنین بیان می‌دارد که می‌تواند به نوعی تعریفی برای مدیریت اراضی نیز باشد: اداره اراضی در حقیقت مدیریت نظام تصدی اراضی است که شامل تدابیری برای نظارت و تقویت قوانین و مقررات موثر بر تصدی است (Nichols S. E., 1993, 15-20); کمیسیون اقتصادی سازمان ملل برای اروپا نیز تعریف دیگری برای اداره اراضی به عنوان فرآیند تعیین، ضبط و انتشار اطلاعات در زمینه مالکیت، قیمت و کاربری اراضی به منظور اجرای سیاستهای اراضی ارائه کرده است. (UNECE, 1996)

«**تفاوت مدیریت^۳ و اداره^۴ اراضی**»: این تعاریف در عین اینکه روشن‌کننده و راهنما هستند اما نقش نهادها، ساختارهای قدرت و حکومت و دیگر وجوه سیاسی- اقتصادی و اجتماعی و عملکردهای آنها را نادیده می‌گیرند در حالی که این موارد باید به صورت کاربردی در تحلیل‌ها مورد استفاده قرار گیرند. از سوی

دیگر میان اداره اراضی و مدیریت اراضی تفاوت‌هایی وجود دارد. دیل و مک‌لایلین (۱۹۸۸) به این تفاوتها اینگونه اشاره کرده‌اند که مدیریت اراضی شامل تدوین سیاستهای اراضی، آماده‌سازی برنامه‌های توسعه زمین و کاربری زمین و مدیریت برنامه‌های متنوعی در رابطه با زمین است اما اداره اراضی شامل کلیه فعالیت‌های قانون‌گذاری توسعه و کاربری اراضی، جمع‌آوری درآمدهای حاصل از اراضی و حل و فصل مناقشات مربوط به مالکیت و تغییر کاربری است. (Dale and McLaughlin, 1988: 6)

این تعاریف نشان می‌دهند که اتصالات و روابط میان سازمانهای مختلف آنها را در سلسله مراتبی قرار می‌دهد که مدیریت اراضی در قسمت فوقانی و اداره اراضی ذیل آن قرار می‌گیرد. اما ممکن است در برخی شرایط و موارد نتوان چنین تفکیک روشنی میان مدیریت و اداره اراضی قائل شد و متعاقباً چنین سلسله مراتبی نیز ممکن است وجود نداشته باشد. بنابراین یک تعریف جامع می‌بایست تصدی‌های مرسوم و غیررسمی را نیز در بر گرفته و مدلی غیر سلسله مراتبی برای مدیریت و اداره زمین ارائه کند. با توجه به اینکه در اغلب کشورهای در حال توسعه، سیستم ثبت زمین و کاداستر وجود ندارد، رسمیت تصدی زمین بسیار کمتر از کشورهای است که کاداستر اساس برنامه‌ریزی و مدیریت اراضی آنها را تشکیل می‌دهد، تعاریف فوق برای این گونه کشورها به سختی عملیاتی خواهد شد اما تعریف کمیته اقتصادی سازمان ملل از مدیریت و اداره اراضی که مستقل از سیستم کاداستر و با توجه به چارچوب نهادی ارائه شده است می‌تواند برای کشورهای در حال توسعه مناسبتر باشد. تعریف مذکور برای اداره اراضی عبارت است از: "بخش عملیاتی مدیریت اراضی شامل تدوین و اجرای سیاستها، حفاظت، شناخت و کشف، استفاده و انتقال حقوق و منافع ناشی از اراضی؛ اجرای عملکردهای توزیعی از طریق برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، هدایت و کنترل کاربری زمین. چنین عملیاتی توسط نظامهای سنتی قدرت و حکمرانی و عوامل سیاسی، اقتصادی، محیطی و فرهنگی جامعه محلی شامل جهان بینی، ارزشها، انتظارات، نظام باورها و اهداف در یک چارچوب نهادی انجام می‌پذیرد.

بنابراین اداره اراضی پیرامون شهرها نیز بخش عملیاتی نظام کلان مدیریت اراضی است که به اجرا و عملیاتی ساختن سیاست‌ها، قوانین و مقررات تدوین شده در سطح کلان در چارچوبی نهادی می‌پردازد. همانطور که از این تعریف بر می‌آید نقش نهادهای قدرت در مدیریت و اداره اراضی شهری بسیار پررنگ بوده و به همین دلیل مفهوم دیگری تحت عنوان حکمروایی شهری یا حکمروایی کلانشهری مطرح می‌شود که به معنی ایجاد انواع منعطف ترتیبات مختلف برای همکاری هدفمدار در مناطق کلانشهری است که دربرگیرنده شهرداری‌ها، عوامل حکومتی در سطوح مختلف و نیز بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی است. زیرا مناطق کلانشهری مجموعه‌ای بسیار ناهمگن و نامتجانس از کنشگران و عوامل مختلف از زمینه‌های متنوع و با صلاحیت‌ها و توانایی‌های قانونی متفاوت است (بصیرت، ۱۳۸۵، ص ۳۵).

۱،۲. رویکرد شبکه‌ای به حکمروایی کلان شهری

همانطور که گفته شد حکمروایی کلان شهری با همکاری هدفمند کنشگران گوناگون شکل می‌گیرد و این همکاری و روابط متناظر با آن ساختاری شبکه‌ای یا شبه‌شبکه‌ای ایجاد می‌کنند که رویکرد شبکه‌ای به حکمروایی شهری را ناگزیر می‌سازد. تحلیل شبکه‌ای به عنوان یک رهیافت نظری روابط میان اجزاء و عناصر مختلف پدیده‌ها را مورد توجه قرار می‌دهد. رهیافت شبکه‌ای برای تحلیل پدیده‌های اجتماعی در سطح خرد که مطالعه نهادها، سازمانها و گروه‌ها در این سطح قرار می‌گیرد، به این نکته توجه دارد که هر کنشگر دسترسی متفاوتی به منابع جامعه دارد و بنابراین برای دستیابی به اهداف خود به سایر کنشگران وابسته است (فخرایی، ۱۳۷۴، ص ۱۴۱-۱۴۰).

روابط کنشگران در هر حوزه‌ای ویژگی‌های خاص خود را دارد. اما به طور کلی می‌توان گفت که این روابط الگویی بلندمدت دارند، اما همواره ثابت نیستند و با قوانین و ضوابط و مسئولیتهای جدید سازمانها قابل تغییر هستند اما بهبود این روابط اغلب با موانعی روبرو می‌شود

و هزینه دارد. همچنین وجود کارکردها و منافع اقتصادی در روابط میان سازمانها (کنشگران) گاه این روابط را با روابط فردی درگیر می‌سازد. در کل می‌توان گفت، یک شبکه که از عوامل و روابط میان آنها تشکیل شده است به این شکل عمل می‌کند که عوامل فعالیتها را شکل می‌دهند و منابع را کنترل می‌کنند؛ منابع به عوامل قدرت می‌دهند تا فعالیتهای لازم را انجام دهند، بنابراین یک شبکه روابط میان عوامل و منابع را تنظیم می‌کند و کنشگران همزمان مدیریت می‌کنند و تحت مدیریت قرار می‌گیرند. مهمترین ویژگی رویکرد شبکه‌ای این است که مطالعه و تجزیه و تحلیل مستقل و جزئی پدیده‌ها را به تحلیل بر حسب روابط کنشگران تبدیل کرده و کانون توجه را از افراد، سازمانها و نهادها به صورت منفرد به گروه‌های نهادی و سازمانی و روابط میان و درون آنها تغییر داده است (محمدی کنگرانی و دیگران، ۱۳۹۰، ص ۱۵۳).

لازم به ذکر است که کمیابی منابع می‌تواند میان سازمانها و نهادها برای به حداکثر رساندن منافعشان و رسیدن به اهدافشان هم موجب همکاری و هم موجب رقابت شود. همین امر شبکه‌های متفاوتی پدید می‌آورد و حتی در دل یک شبکه می‌تواند شبکه‌های جزئی تری را با ویژگی‌های متفاوت ایجاد کند (فخرایی، ۱۳۷۴، ص ۱۴۳). ایده حکمروایی شهری و کلانشهری تاکید عمده‌ای بر فرآیندهای شبکه‌ای و مشارکتی دارد به این ترتیب که ساختارهای شبکه‌ای را جایگزین نظام اداری-سیاسی سلسله مراتبی کرده و عوامل خصوصی و داوطلبانه را نیز در همکاری با این نظام قرار می‌دهد. حکمروایی شهری برای حرکت در راستای توسعه شهری پایدار نیازمند ایجاد ظرفیت مدیریتی عظیمی است و برای تحقق آن با ایجاد زمینه مشارکت و همکاری کنشگران که به تولید دانش منجر خواهد شد، می‌تواند هدف حکمروایی شایسته را پی بگیرد (لاله پور، ۱۳۸۶، ص ۶۳-۶۲).

برای کنترل توسعه شهری خارج از مرزهای محدوده شهری در ادبیات حکمروایی مدلهایی پیشنهاد شده است. از میان ۸ مدل ممکن برای حکمروایی

کلان‌شهری شامل: ۱- الحاق، ۲- ادغام، ۳- ایجاد نهادهای عمومی، هیئت‌ها و موسسات خدمات رسانی منطقه‌ای، ۴- همکاری و مشارکت برای خدمات رسانی منطقه‌ای، ۵- ایجاد ساختار دو سطحی حکومت، ۶- تمرکز زدایی از قدرت و خدمات، ۷- خصوصی سازی و ۸- عدم اقدام (حفظ وضع موجود) (بصیرت، ۱۳۸۵، ص ۳۶-۳۵). رویکرد شبکه‌ای می‌تواند ترکیبی از مدل سوم و چهارم را مورد تحلیل قرار دهد چراکه روابط میان نهادها و سازمانها در این مدل‌ها نقش اساسی دارد.

۳. معرفی محدوده و قلمرو پژوهش و مشخصات

شهر کرج با جمعیتی در حدود ۱۹۶۷۰۰۵ نفر (طبق سرشماری نفوس و مسکن استان تهران، ۱۳۹۰) و با حریمی به مساحت قریب ۱۸۰۰۰ هکتار در غرب پایتخت ایران و در گستره‌ای که از دیرباز به عنوان یکی از نقاط بیلاقی تهران بوده است، قرار دارد. بیشتر اراضی پیرامونی شهر کرج در حال حاضر دارای مالکیت دولتی و عمومی بوده و تحت اختیار وزارت جهاد کشاورزی، اداره منابع ملی و شهرداری کرج است. همچنین بخشی از اراضی حریم شهر کرج به استقرار روستاهای چندی اختصاص یافته است که از نظر مدیریت توسعه جدا از بدنه شهرداری شهر کرج است. مابقی اراضی این حریم نیز تحت اختیار مالکین خصوصی است.

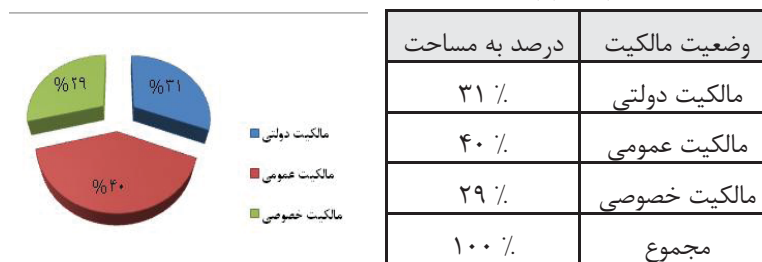
طرح راهبردی- ساختاری حوزه شهری کرج- شهريار به عنوان مهمترین طرح در دست تصویب ناظر بر توسعه اراضی پیرامون شهر کرج مطرح است که به علت جدایی سیاسی شهر از استان تهران و قرارگیری شهرستان شهريار در حوزه تقسیمات سیاسی استان تهران، استفاده از خروجی‌های طرح مزبور برای بدنه مدیریتی استان البرز مشکلات خاصی را ایجاد نموده است. در کنار این امر نگاه بخشی به مدیریت توسعه اراضی و تفکیک برخی مسئولیت‌ها بین سازمان‌های اصلی درگیر در امر مدیریت شهری، فرصت نگاه دانش‌بنیان و راهبردی را به اراضی مزبور خدشه‌دار کرده است.

به هر تقدیر چنانچه نیم‌رخ کلی از وضعیت دستگاه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و ارگان‌های دخیل در امر مدیریت توسعه اراضی پیرامونی شهر کرج بر اساس مرام‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و شرح وظایف هر یک از دستگاه‌ها ترسیم شود، نحوه دخالت این نقاط مدیریتی در توسعه به شکل جدول ۲ (صفحه بعد) خواهد بود.

۴. تجزیه و تحلیل نظام حکمروایی اراضی حریم کلان‌شهر کرج

مدیریت اراضی پیرامون شهر کرج بر اساس آنچه در حال حاضر بر طبق قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی صورت می‌پذیرد، سه گروه عمده از عوامل

جدول ۱. سهم مالکیت اراضی به تفکیک دولتی، عمومی و خصوصی در حریم کلان‌شهر کرج؛ ماخذ: مهندسیین مشاور پردازاز، مطالعات طرح ساماندهی حریم کرج، ۱۳۸۹



مدیریتی را در بر می‌گیرد.

الف- عوامل مدیریتی دولتی: در این گروه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی قرار می‌گیرند که حسب وظایف و اختیارات در نحوه توسعه اراضی و

شهر کرج از سال ۱۳۸۹ به عنوان مرکز استان تازه تاسیس البرز انتخاب شده و مدیریت اراضی پیرامونی خود را از بدنه مدیریتی پایتخت جدا نموده است. در حال حاضر

جدول ۲. نمونه‌ای از شرح وظایف نهادها و سازمانهای موثر بر حکمروایی اراضی حریم شهر کرج؛ ماخذ: مهندسین مشاور پردازاز، مطالعات طرح ساماندهی حریم کرج، ۱۳۸۹

سازمان و تشکیلات	نوع مداخله	وظایف
استانداری البرز	مالی	اعتبارات بلاعوض شهرداری‌ها
		دستورالعمل معاملات شهرداری‌ها
		مجوز صدور عوارض
		نظارت بر بودجه و تفریح آن
	فنی - عمرانی	تصویب برنامه‌های عمرانی
		نظارت بر طرح‌های عمرانی
	حقوقی و قانونی	تصویب محدوده‌های خدماتی و حریم شهرها
		رسیدگی به شکایت‌ها علیه شهرداری‌ها
		بازرسی امور شهرداری‌ها
		نماینده در کمیسیون‌های حل اختلاف
اداره کل مسکن و شهرسازی	نظارت و کمک فنی	تهیه طرح‌ها و برنامه‌ها و نظارت بر اجرای آنها
		طرح‌های آماده‌سازی زمین
	تامین زمین و مسکن	واگذاری زمین
		احداث ساختمانها و تاسیسات دولتی و عمومی
		مجموعه‌های مسکن استیجاری
		تنظیم معابر، جمع آوری و دفع زباله، اداره کشتارگاهها و گورستانها
شهرداری‌ها	خدمات شهری	تنظیم معابر، جمع آوری و دفع زباله، اداره کشتارگاهها و گورستانها
	خدمات حفاظتی و ایمنی	آتش نشانی و خدمات ایمنی، لایروبی مسیل‌ها، دفاع غیر نظامی
	عمران شهری	مدیریت ترافیک و حمل و نقل شهری، احداث پارکها و زیبا سازی، احداث معابر و فضاهای شهری، صدور و مجوز ساخت و نظارت بر ساخت و سازها و اجرای طرح‌های توسعه و عمران مصوب
سازمان‌ها و شرکت‌های زیرساخت شهری	زیرساخت‌های شهری	شبکه و تاسیسات آبرسانی و دفع و تصفیه فاضلاب، انتقال نیرو، ...
	خدمات شهری	جلوگیری و کنترل آلودگی‌های زیست‌محیطی
اداره حفاظت محیط زیست	خدمات شهری	جلوگیری و کنترل آلودگی‌های زیست‌محیطی
اداره جهاد کشاورزی	خدمات شهری و برون شهری	حفاظت باغ‌ها و زمین‌های کشاورزی
اداره صنایع	خدمات شهری	نظارت بر فعالیتهای صنعتی
اداره میراث فرهنگی	خدمات شهری	حفاظت و بهره‌برداری آثار تاریخی
اداره راه و ترابری	خدمات برون شهری	احداث و بهره‌برداری از راه‌های برون شهری
....

نظارت بر ساخت و ساز دخیل هستند.

دسته، نسبت بالعکس نقش برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری با دامنه جغرافیایی حوزه مورد مدیریت است. می‌توان گفت هرچه محدوده جغرافیایی عملکرد سازمان‌ها و نهادهای دولتی کوچک‌تر می‌شود، نقش اجرایی آن‌ها بارزتر شده و هرچه دامنه این محدوده گسترده‌تر می‌شود، نقش تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در عملکرد آن‌ها افزایش می‌یابد. در این زمینه می‌توان به تفاوت نقش استانداری، اداره کل مسکن و شهرسازی و سازمان آب منطقه‌ای در تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌های عمرانی توجه نمود. این تفاوت‌ها در جدول ۳ نمایش داده شده است.

بخشی عمل کردن موضوعی است که از زمان تشکیل نظام برنامه‌ریزی در ایران همواره جزء لاینفک این نهادها و سازمان‌ها بوده است. با توجه به قرارگیری وظیفه اداره امور داخلی کشور بر عهده وزارت کشور، این وزارتخانه به همراه سازمان‌ها و نهادهای وابسته مانند استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخش‌های بیشترین تاثیر

الف-۱- ویژگی‌های عمده: این دسته از عوامل مدیریتی بیشترین سهم را در تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها بر عهده دارند. بازوی اعمال این سهم را کمیسیون‌ها، شوراها و مجمع‌هایی تشکیل می‌دهد که در ادوار گذشته هر یک بنا به موضوعی و بر اساس آیین‌نامه‌های اجرایی شکل گرفته‌اند. از آن جمله می‌توان به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، شورای تامین استان، کمیسیون ماده ۵، کمیسیون ماده ۱۳، شورای توسعه و امور زیربنایی استان و نظایر آن اشاره نمود. تمرکز حداکثری در این دسته از عوامل از ویژگی‌های نظام مدیریت در سطح کلان کشوری بوده که تصویر آن در اراضی پیرامونی کلان‌شهرها (و در این‌جا شهر کرج) تشکیل شوراها و کمیسیون‌های مختلف و متنوعی است که هر یک بخشی از وظایف مدیریتی را بر عهده گرفته‌اند. نکته قابل تامل در این

جدول ۳. دامنه وظایف برخی سازمان‌های مختلف دولتی دخیل در مدیریت حریم شهر کرج؛ ماخذ: مهندسين مشاور برداراز، مطالعات طرح ساماندهی حریم کرج، ۱۳۸۹

سازمان	زیربخش‌ها	وظیفه - نحوه تأثیرگذاری بر اساس شرح وظایف مقرر در قوانین و آیین‌نامه‌ها
وزارت کشور	استانداری فرمانداری بخش‌داری	- هماهنگ‌کننده و کنترل‌کننده فعالیت‌های بخش - تأیید برنامه‌های عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر و تصویب نقشه‌های ذی‌ربط - تدوین دستورالعمل‌های لازم برای شورای شهر جهت تصویب آیین‌نامه‌ها - تصویب طرح‌های هادی شهری - تأیید حریم و نقشه جامع شهرسازی و ضوابط و مقررات ملاک عمل شهرداری
وزارت راه و شهرسازی	اداره کل مسکن و شهرسازی اداره کل راه و ترابری	- برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، نظارت، کنترل و اجرای فعالیت‌های فضایی در سطح محدوده و حریم شهرها - برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت بر راه‌های بین‌شهری
وزارت نیرو	سازمان آب منطقه‌ای سازمان برق منطقه‌ای	- اجرا و نظارت بر شبکه‌های آبرسانی - اجرا و نظارت بر شبکه‌های برق‌رسانی

را در نظام مدیریت اراضی پیرامون کلان شهر دارند.
ب- عوامل مدیریتی بخش عمومی: سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با بخش عمومی که در مدیریت اراضی پیرامون شهر کرج دخیل می‌باشند، شامل شهرداری شهر کرج و سازمان‌های تابعه (مانند معاونت‌ها، شهرداری مناطق و نظایر آن) و شورای اسلامی شهر کرج است. در کنار این دو عامل عمده می‌توان به شوراهای اسلامی روستاهای واقع در حریم شهر کرج و تشکل‌های مردم‌نهاد مانند هیئت‌های مذهبی نیز اشاره نمود. دامنه تأثیرگذاری این سازمان‌ها و نهادها نیز بر اساس قوانین و مقررات موجود طیف گسترده‌ای از تصمیم‌سازی تا اجرا و نظارت بر نحوه استفاده را در بر می‌گیرد.

ب-۱- ویژگی‌های عمده: گرچه سابقه توجه به سازمان‌ها و نهادهای مردمی عمومی به عنوان حلقه واسط و ارتباطی بخش خصوصی (افراد جامعه) و بخش دولتی (سازمان‌های حکومتی) در حیطه فعالیت‌های جمعی جامعه و سعی در پیاده‌کردن عملی آن‌ها در دوران معاصر کشور به چند ده سال گذشته و بعد از دوران مشروطیت باز می‌گردد، با این حال توجه جدی‌تر به این موضوع به سال‌های اخیر باز می‌گردد که کوشش‌هایی در جهت تشکیل شوراهای افزایش اختیارات شهرداری‌ها انجام شده است. با این حال، هنوز نیز بخش دولتی به دلیل تمایل به حفظ قدرت انحصاری خود، اهرم‌ها و ابزار کنترلی، نظارتی، هدایتی و... متعددی را برای در اختیار داشتن این حوزه از جامعه مدنی نزد خود نگاه داشته است که از طریق وزارت کشور و واحدهای تابعه و وابسته آن اعمال می‌شود. شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها مهم‌ترین سازمان‌های بخش عمومی هستند که هر چند نمایندگی مردم حوزه‌های فعالیت خود را دارند و در خدمت آنان هستند، لیکن به طرق مختلف از طریق وزارت کشور نظارت و کنترل می‌شوند. شوراهای اسلامی (روستا، شهرک، شهر، بخش و...) از جمله نهادهای مردمی هستند که برخی از وظایف و اختیارات این شوراهای (بویژه شوراهای شهر) تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و کاربردی در همه زمینه‌ها، همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر

با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی، نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی شهرداری و... است. بنابراین اینها ابزارهایی هستند که شورای شهر از طریق آن‌ها به اعمال اراده مردمی در فعالیت‌های شهرداری می‌پردازد و از آن‌جا که فعالیت‌های شهرداری دارای نقشی بسیار جدی در مدیریت کالبدی- فضایی شهرها است، لذا کنترل و نظارت شورای شهر در این زمینه به صورت غیرمستقیم بر این جنبه از مدیریت شهری اعمال شده و تأثیر می‌گذارد. شهرداری نیز از دیگر نهادهای تأثیرگذار در توسعه و عمران حریم شهر است. بر طبق ماده ۹۹ قانون شهرداری، شهرداریها مکلفند در مورد توسعه و عمران حریم شهر اقدام زیر را اعمال نمایند: تهیه مقرراتی برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه بندی و تفکیک اراضی، خیابان کشی، ایجاد کارگاه و کارخانه و... و همچنین تهیه مقررات مربوط به حفظ بهداشت عمومی مخصوص به حریم شهر با توجه به نقشه عمران شهر. لازم بذکر است که بر اساس ماده ۱۰۰، مالکین اراضی و املاک واقع در حریم شهر، بایستی قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. همچنین بر اساس ماده ۱۰۱ اداره ثبت اسناد و دادگاه‌ها در موقع تفکیک اراضی واقع در حریم شهر، عمل تفکیک را طبق نقشه‌ای انجام دهند که قبلاً به تصویب شهرداری رسیده باشد. جدول شماره ۴ مهمترین وظایف این دسته از عوامل مدیریتی را در رابطه با اراضی پیرامون کلان شهر کرج نشان می‌دهد.

ج- عوامل مدیریتی بخش خصوصی: مهم‌ترین افراد و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی وابسته به بخش خصوصی که فعالیت آن‌ها در شکل‌گیری ساختار فضایی- کالبدی شهرها و مناطق پیرامون آن‌ها و در نتیجه بر مدیریت آن تأثیر دارد، عبارتند از:

۱- مهندسان مشاور و پیمانکاران: مهندسان مشاور شهرسازی و معماری و پیمانکاران تأسیسات، و راه از طریق تهیه طرح‌های شهرسازی، طراحی ساختمان‌ها و تأسیسات و تجهیزات شهری و اجرای آن‌ها مهم‌ترین گروه تأثیرگذار بخش خصوصی بر مدیریت کالبدی شهرها و مناطق پیرامون آن‌ها است.

جدول ۴. وظایف سازمان ها و نهادهای عمومی در ارتباط با اراضی پیرامون کلان شهر کرج؛ ماخذ: مهندسين مشاور پرداز، مطالعات طرح ساماندهی حریم کرج، ۱۳۸۹

سازمان	زیربخش‌ها	وظیفه - نحوه تأثیرگذاری بر اساس شرح وظایف مقرر در قوانین و آیین‌نامه‌ها
شوراهای اسلامی	روستا شهرک شهر بخش	- تهیه طرح‌ها و پیشنهادات اصلاحی و کاربردی در همه زمینه‌ها - همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی - نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی شهرداری
شهرداری		- تهیه مقرراتی برای کلیه اقدامات عمرانی - تهیه مقررات مربوط به حفظ بهداشت عمومی مخصوص به حریم شهر با توجه به نقشه عمران شهر - تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی با توجه به توسعه احتمالی شهر - هرگونه ساخت و ساز و اقدام عمرانی در محدوده حریم شهر زیر نظر شهرداری و در چارچوب طرح‌های مصوب است

۲- انبوه‌سازان مسکن: این گروه از سازندگان مسکن با ایجاد مجتمع‌های مسکونی و در قالب استفاده از مزایای انبوه‌سازی بر شکل‌گیری کالبدی- فضایی شهرها و مناطق پیرامون آن‌ها تأثیر می‌گذارند.

۳- تعاونی‌های مسکن: این گروه نیز با ایجاد تقاضای جمعی مسکن برای ایجاد بلوک‌ها و مجتمع‌های مسکونی بر چگونگی شکل‌گیری بافت کالبدی حوزه‌های مسکونی در شهرها و مناطق پیرامون آن‌ها تأثیر می‌گذارند.

۴- سرمایه‌گذاران منفرد: این گروه از سازندگان مسکن شامل کسانی می‌شوند که سرمایه‌های کوچک‌تری داشته و عمدتاً برای خود خانه می‌سازند. ضمناً گروهی از بساز و بفروش‌ها نیز در این گروه قرار می‌گیرند که با ایجاد ساختمان‌های کوچک و منفرد جهت فروش به دیگران در ایجاد بافت کالبدی بافت‌های مسکونی مشارکت می‌کنند. با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت تفکیک و تداخل نقش‌ها در حوزه‌های سه‌گانه بین سازمان‌ها و نهادهای درگیر در مدیریت اراضی حریم شهر کرج به قرار شکل شماره ۱ است.



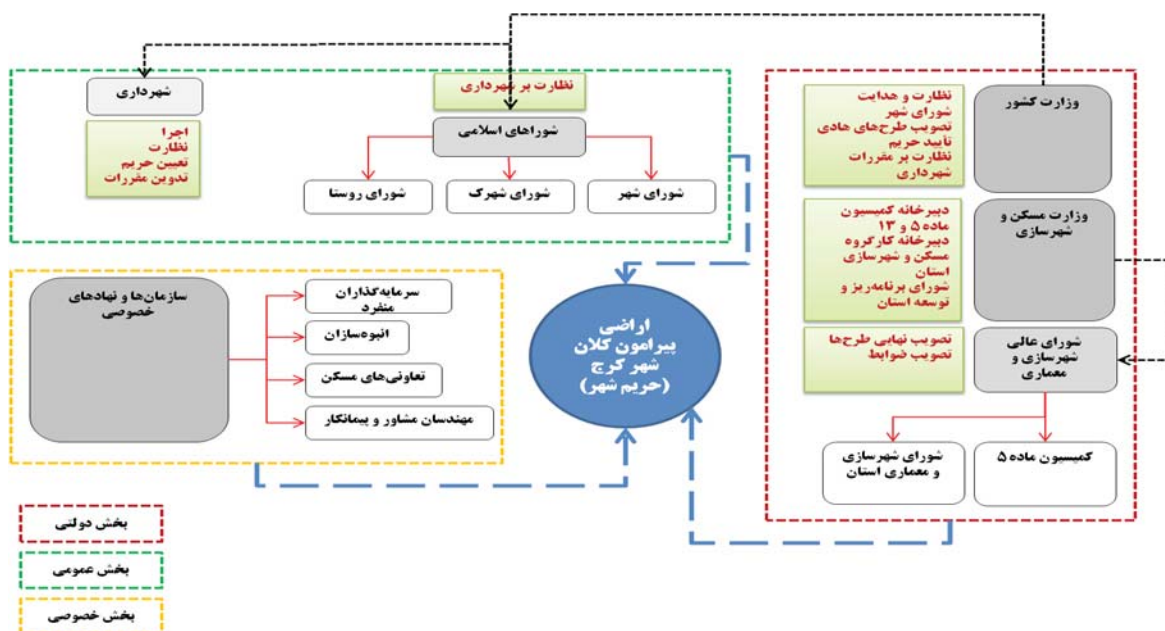
شکل ۱. تفکیک و تداخل نقش‌ها در حوزه‌های سه‌گانه بین سازمان‌ها و نهادهای ماخذ: نگارندگان.

دسته دوم از این روابط مربوط به موضوع حکمرانی است. رابطه حکمرانی وقتی وجود دارد که یک کنشگر بر اساس قوانین بر کنشگر دیگری حاکم بوده و دستورات یا نظرات آن می‌بایست در مداخله در اولویت قرار گیرد. برای مثال می‌توان به رابطه حکمرانی اداره کل جهاد کشاورزی استان البرز و شهرداری کرج اشاره نمود. در این ارتباط شهرداری درباره هر گونه توسعه فیزیکی در اراضی پیرامونی شهر می‌بایست به آن اداره کل مراجعه نموده و بر اساس قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مجوز لازم را کسب نماید.

۴.۱. تحلیل شبکه‌ی حکمروایی اراضی پیرامون کلان‌شهر کرج به روش تحلیل شبکه‌ی ای (NA)

از دیدگاه شبکه‌ای اجتماعی در هر حوزه‌ای عده‌ای نقش‌آفرین و ذی‌نفع وجود دارند که میان آنها از جنبه‌های مختلف روابطی برقرار است. مدیریت و ساماندهی حریم شهر کرج نیز از این قاعده مستثنی نیست و نیاز است تا این روابط به روشنی تعریف

همچنین با توجه به شرح وظایف هر یک از بخش‌های سه‌گانه فوق و تفکیک و تداخل نقش‌ها، می‌توان گفت سازمان مداخله در اراضی پیرامون کلان‌شهر کرج طبق شکل شماره ۲ است. سازمان‌ها و نهادهای معرفی شده بر اساس نوع و شرح وظایفی که قوانین مصوب و آیین‌نامه‌های اجرایی بر عهده آن‌ها نهاده‌اند، روابط رسمی مختلفی را با یکدیگر برقرار می‌نمایند. این روابط را می‌توان در جریان توسعه به دو دسته عمده تقسیم نمود. دسته اول روابط مراجعه است. رابطه مراجعه زمانی وجود دارد که یک کنشگر به منظور مداخله در حریم شهر کرج بر طبق قوانین یا وظایف تعریف شده می‌بایست به کنشگر دیگری مراجعه کند و به خدمات آن نیاز دارد. برای مثال می‌توان به مراجعه شهرداری شهر کرج به اداره کل آب منطقه‌ای اشاره نمود که در راستای تامین منابع آب شرب هر مجتمع زیستی شهری صورت می‌پذیرد. در این ارتباط شهرداری کرج می‌بایست به اداره کل آب منطقه‌ای استان جهت برقراری خط انتقال آب شرب به شهرک نهال و بذر مراجعه نموده و از خدمات آن استفاده نماید.



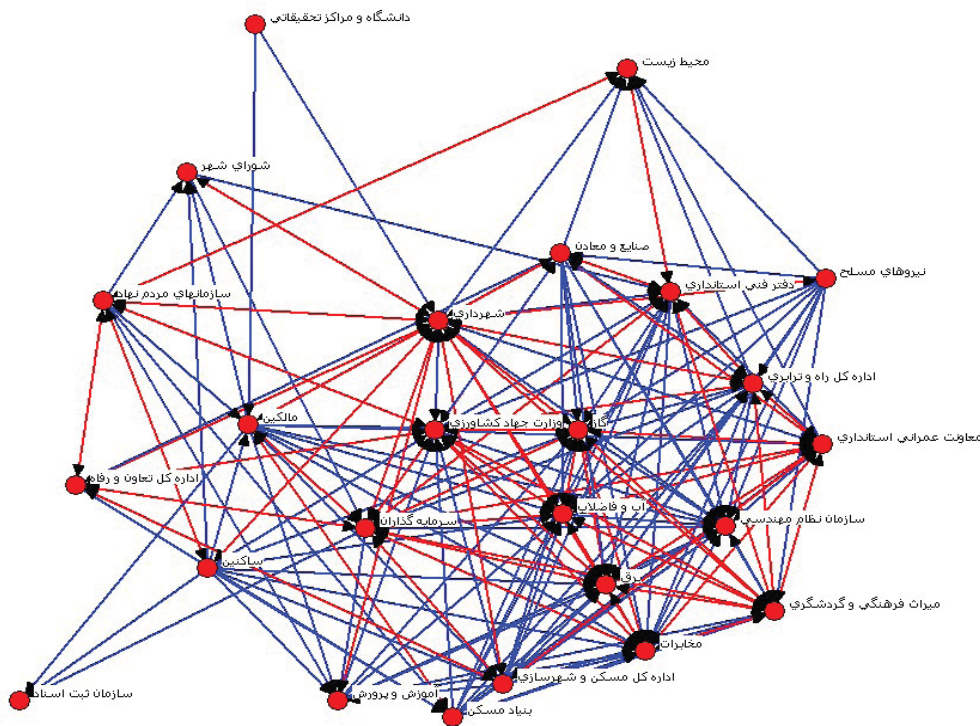
شکل ۲. ارتباط سازمان‌ها و نهادهای تاثیرگذار بر مدیریت حریم شهر کرج؛ ماخذ: نگارندگان.

شده و وجود یا عدم وجود این روابط میان ذی نفعان و ذی نفوذان مشخص شود. همچنین در برخی موارد شدت و ضعف این روابط نیز می‌تواند روشنگر نکاتی در شبکه روابط میان عوامل اثرگذار و مسلط بر حریم شهر باشد. در این بخش پس از تعریف روابط موردنظر در تحلیل، به شناسایی وجود یا عدم وجود این روابط بر مبنای قوانین موجود و مصوب و وظایف سازمانی تبیین شده در مرامنامه‌های سازمانی میان کنشگران پرداخته و پس از ترسیم شبکه‌های موجود با استفاده از تکنیک تحلیل شبکه‌ای (Network Analysis) که از این پس به اختصار NA خوانده می‌شود شاخص‌های موردنظر را برای شناسایی نقش آفرینان اصلی بدست آورده و ویژگی‌های آن‌ها استنتاج شده و در نهایت توصیه‌هایی جهت بهبود روند مدیریت و ساماندهی حریم شهر کرج ارائه خواهد شد.

۴.۲. تعریف مداخله و روابط متناظر آن

در این تحلیل مداخله به عنوان مراحل اجرا و نظارت پس از تصویب در نظر گرفته شده است و دو نوع رابطه مد نظر قرار گرفته که به ترتیب عبارتند از رابطه‌ی مراجعه و رابطه‌ی حکمرانی. همان‌طور که پیداست در هر دو

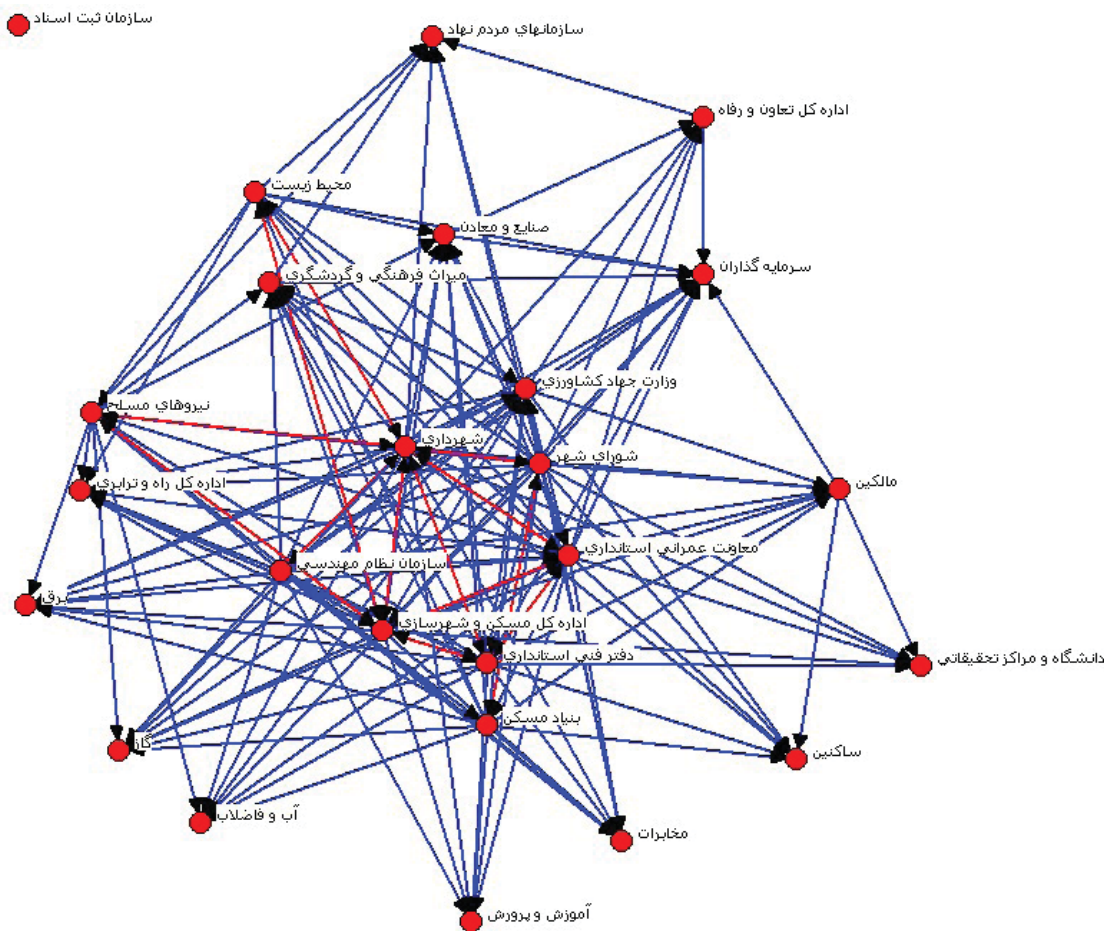
نمودار تمرکز روابط بر برخی از سازمان‌ها و نهادها بیشتر بوده و در مقابل برخی دیگر از نهادها میزان تاثیرگذاری کمتری در کلیت شبکه دارند. این عدم توازن در توزیع متعادل روابط، ناشی از قوانین، آیین‌نامه‌ها و مرام‌نامه‌های سازمان‌ها و نهادهای درگیر در امر توسعه اراضی است که بعضاً برخی وظایف عمده را بر عهده گروه خاصی از نهادها قرار داده است. در این ارتباط می‌توان به قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحات بعدی آن اشاره نمود که بسیاری از وظایف حیطه حکمروایی توسعه اراضی پیرامون شهر را در حوزه عملکرد وزارت جهاد کشاورزی قرار داده است. این قانون در کنار ماده ۹۹ قانون شهرداری موازنه توزیع اثرگذاری و قدرت را در این شبکه نامتعادل کرده و تمرکز را بر روی شهرداری و سازمان جهاد کشاورزی استان افزایش داده است. از موارد جالب توجه این تحلیل جدایی سازمان ثبت اسناد و املاک در شبکه حکمرانی و ارتباط بسیار ضعیف دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی در هر دو شبکه است. بر این اساس شبکه روابط مراجعه در حریم شهر کرج با استفاده از نرم افزار Ucinet و Netdraw به شکل زیر بدست آمده است:



نمودار ۳. شبکه روابط مراجعه برای ساماندهی و مدیریت حریم شهر کرج

گره ها نشان دهنده ی سازمانها و نهادهای درگیر در حکمروایی اراضی پیرامونی شهر کرج هستند. همانطور که مشاهده می شود خطوط آبی روابط یک سویه و خطوط قرمز روابط دو سویه را نمایش می دهند. در رابطه مراجعه که یک ذی نفع یا ذی نفوذ به منظور مداخله در حریم شهر کرج بر طبق قوانین یا وظایف تعریف شده می بایست به ذی نفع یا ذی نفوذ دیگری مراجعه کند، تمرکز روابط بر سازمان ها و نهادهای با وظایف امور زیرساختی مانند آب و فاضلاب، برق، گاز و مخابرات و همچنین سازمان های دارای قدرت بیشتر در زمینه تصمیم گیری مانند جهاد کشاورزی، بیشتر است. سازمان های ارائه دهنده تاسیسات به عنوان تامین کنندگان شرایط توسعه انسانی از یک سو و سازمان های دارای قدرت بیشتر در کنترل

استفاده از زمین گره های اصلی این ساختار را تشکیل می دهند. سازمان جهاد کشاورزی استان حسب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها تنها مرجع تشخیص کیفیت اراضی جهت انجام هر گونه امر عمرانی شناخته شده و در مقابل جایگاه مدیریت شهری (شهرداری و شورای شهر و روستاها) در قانون به عنوان تسهیل کننده امر مداخله (ارائه مجوز لازم با کسب نظرات سایر سازمان ها و تامین دسترسی و مانند آن) شناخته شده است. همچنین تمرکز نسبی بر مالکین و سرمایه گذاران نشان می دهد این حلقه از ساختار گره های دخیل در توسعه عموماً مسئولیت تامین منابع مالی طرح ها و ارائه زمین را بر عهده داشته و اصولاً در تعیین نوع اتفاقات از قدرت چندانی برخوردار نیستند.



نمودار ۴. شبکه روابط حکمرانی برای مداخله در حریم شهر کرج

جدایی محسوس دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی در این ساختار از بی‌توجهی ساختار مداخله به امر دناش حکایت می‌کند. همچنین جدایی سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان ثبت اسناد و املاک امری است که نتایج آن در تخریب محیط زیست اطراف شهر و همچنین ایجاد دعاوی حقوقی بر سر مالکیت اراضی مشهود است. شبکه روابط حکمرانی برای مداخله در حریم شهر کرج طبق نمودار شماره ۴ است. در رابطه حکمرانی یک ذی‌نفع یا ذی‌نفع‌ذ بر اساس قوانین بر ذی‌نفع یا ذی‌نفع‌ذ دیگر حاکم بوده و دستورات یا نظرات آن در مداخله باید در اولویت قرار گیرد، تمرکز روابط بر سازمان‌ها و نهادهای وابسته به دولت از یک سو و تنها سازمان عمومی دخیل در توسعه شهری یعنی شهرداری- از سوی دیگر صورت پذیرفته است. در این رابطه باز هم سازمان جهاد کشاورزی استان به علت برخورداری از اختیارات عدیده در زمینه چگونگی مداخله در اراضی پیرامون شهر- حسب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و آیین‌نامه اجرایی آن- تمرکز بیشتری را به خود اختصاص داده است. در کنار آن اداره کل مسکن و شهرسازی، معاونت فنی و عمرانی استانداری و شهرداری به عنوان اعضای اصلی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در مدیریت اراضی پیرامونی شهر، بیشترین تمرکز را به خود اختصاص داده‌اند. وابستگی چگونگی اجرای طرح‌های توسعه به

اسناد و املاک، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و همچنین مالکین و سرمایه‌گذاران از نوعی حکومت از بالا به پایین غیر دانش‌پایه حکایت می‌کند. لزوم مداخله بدین صورت در نظر گرفته شده است که اگر یک کنشگر وظیفه خود را در زمینه مراجعات و حکمرانی به خوبی انجام ندهد، شبکه مختل می‌شود. بنابراین هرچه این وضعیت در مورد کنشگر بیشتر صادق باشد لزوم مداخله‌ی آن بیشتر است. اهمیت دخالت به این شکل تعریف شده است: هر چه ضرب درجه حکمرانی و درجه مراجعه‌شوندگی بیشتر باشد درجه اهمیت دخالت آن کنشگر بالاتر است. برای شاخص تمایل به مداخله رتبه مرکزیت کنشگر در شبکه حکمرانی و مراجعه به عنوان میزان شاخص در نظر گرفته شده است. میزان قدرت چانه‌زنی یک کنشگر در شبکه را بر حسب قدرت حکمرانی آن اندازه‌گیری کرده و در نهایت درجه تعامل هر کنشگر، میزان مراجعه‌کنندگی و مراجعه‌شوندگی آن در نظر گرفته می‌شود. نرم‌افزار مورد استفاده در این پژوهش بر اساس اطلاعات ورودی (شامل ارتباط یک‌سویه یا دوسویه، تعداد روابط هر گره با گره‌های اطراف و مواردی از این دست، به هر یک از شاخص‌های مدنظر مانند Betweenness, Centrality, Power و مانند آن اعداد نرمالی را اختصاص می‌دهد که در جدول زیر مورد استفاده قرار گرفته است.

جدول ۶. نمونه ای از ارزیابی سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌ها برای تعیین کنشگران اثرگذار و قدرتمند در امر مداخله

نام سازمان، و ارگان	لزوم مداخله	درجه اهمیت دخالت	تمایل به مداخله	میزان قدرت چانه‌زنی	درجه تعامل	جمع کل امتیاز
شهرداری	۶۷۶	۶۷۶	۲۶۰	۲۶۰	۶۷۶	۲۵۴۸
جهاد کشاورزی	۵۰۶	۵۷۲	۲۲۰	۲۲۰	۵۴۶	۲۰۶۴
معاونت عمرانی استانداری	۴۰۰	۵۷۵	۲۵۰	۲۵۰	۴۸۳	۱۹۵۸
....

تصمیمات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان از جمله ضوابطی است که در این تمرکز نقش عمده‌ای را بازی می‌کند. در این رابطه نیز جدایی محسوس سازمان ثبت

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

پس از مطالعه وضع موجود مدیریت و حکمروایی اراضی

پیرامون کلان‌شهر کرج و شبیه‌سازی شبکه‌ی روابط کنشگران موجود در این شبکه می‌توان نقاط قوت و نقاط ضعف این شبکه را شناسایی و فرصت‌ها و تهدیدهای پیش روی این شبکه را پیش‌بینی و استخراج کرد. این نتایج در جدول شماره ۵ خلاصه شده‌اند که مبنایی برای پیشنهادات مربوط به اصلاح و بهبود شبکه‌ی حکمرانی قرار گرفته است.

جدول ۵. بررسی محدودیتها و امکانات شبکه‌ی حکمروایی اراضی پیرامون کلان‌شهر کرج

امکانات	محدودیت‌ها
* تقویت نقش شورای اسلامی شهر در سال‌های اخیر	* عدم تعادل در توزیع قدرت در کل سیستم
* توازن نسبی در توزیع قدرت بین عناصر قدرتمند	* نبود تفکر دانش‌پایه در توسعه
* وجود قوانین مدون مختلف ناظر بر توسعه مطلوب اراضی	* نقش کم‌رنگ مردم در تصمیم‌گیری و توسعه
* تمایل مدیریت شهری به کنترل پراکنده‌رویی در اراضی پیرامونی شهر	* عدم دسترسی یکسان به اطلاعات و ایجاد رانت‌های اطلاعاتی
* تهیه و تصویب قانون مدیریت منطقه‌ای کلان‌شهری	* کمبود شفافیت در قوانین
* تصویب طرح ساماندهی و نقشه جامع شهرسازی حریم شهر	* بی‌توجهی به سازمان‌های امور زیرساختی در شبکه حکمرانی
* ارتقای شهر کرج از مرکزیت شهرستان به مرکز استان البرز و افزایش بودجه مدیریتی	* ناآشنایی جامعه با منفعت بلندمدت هر گونه توسعه پایدار
* کنترل و نظارت جدی‌تر بر توسعه مطلوب	* تفکر بخشی و عملکرد متناظر آن در مدیریت توسعه
	* نقش کم‌رنگ قوه قضاییه به عنوان ناظر و مدعی‌العموم و موضع انفعالی آن در رابطه با توسعه
	* اعطای اختیار صدور مجوز ساخت و ساز به دهیاری‌ها و بالتبع جدایی این نهاد از بدنه مدیریت کلان توسعه اراضی
	* اتکای درآمد مدیریت شهری بر منابع ناپایداری مانند عوارض و جرایم
	* سیاست شخص-محور در نحوه مدیریت توسعه
	* احتمال بروز مناقشه در صورت مشخص نشدن نهاد مجری طرح توسعه
	* هجوم جمعیت مهاجر به شهر کرج به دلیل ارتقای آن به مرکزیت استان
	* فقدان نظام تدارک و پشتیبانی اطلاعات
	* عدم ارتباط مناسب سطوح مدیریتی محلی، منطقه‌ای و ملی

همانطور که در بخش مبانی نظری بیان شد برای حکمروایی کلان‌شهری ۸ مدل ممکن وجود دارد که با توجه به رویکرد شبکه‌ای انتخاب شده می‌توان مدل تشکیل یک هیئت یا گروه به منظور تنظیم همکاری‌ها و مشارکت در خدمات رسانی را متناسب با قوانین و ساختارهای موجود به عنوان گزینه‌ی کوتاه‌مدت پیشنهاد کرد. اما نتایج تحلیل شبکه نشان می‌دهد که برخی از

انتظار تحقق آن را داشت. الزامات تشکیل این شبکه به عنوان پیشنهادات این پژوهش ارائه شده است. در گزینه کوتاه‌مدت به منظور تعیین کنشگران اثرگذار و قدرتمند در امر مداخله در حکمرانی اراضی حریم شهر کرج شاخص‌هایی تعیین شده است که عبارتند از: لزوم مداخله، درجه اهمیت دخالت، تمایل به مداخله، قدرت حکمرانی و درجه تعامل.

از ترکیب این شاخص‌ها یک امتیاز کلی برای هر ذی‌نفع و ذی‌نفوذ بدست آمده است که از بیشترین به کمترین عبارتند از: «۱. شهرداری؛ ۲. جهاد کشاورزی؛ ۳. معاونت عمرانی استانداری؛ ۴. اداره کل مسکن و شهرسازی استان؛ ۵. دفتر فنی استانداری؛ ۶. سرمایه‌گذاران؛ ۷. سازمان میراث فرهنگی و گردشگری؛ ۸. مالکین شخصی؛ ۹. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی؛ ۱۰. سازمان نظام مهندسی استان؛ ۱۱. شورای شهر کرج؛ ۱۲. اداره کل صنایع و معادن استان؛ ۱۳. مخابرات؛ ۱۴. اداره برق؛ ۱۵. آب و فاضلاب؛ ۱۶. گاز؛ ۱۷. سازمان حفاظت محیط زیست؛ ۱۸. اداره کل تعاون و رفاه استان؛ ۱۹. اداره کل راه و ترابری استان؛ ۲۰. سازمان‌های مردم‌نهاد؛ ۲۱. نیروهای مسلح؛ ۲۲. آموزش و پرورش استان؛ ۲۳. ساکنین؛ ۲۴. سازمان ثبت اسناد و املاک؛ ۲۵. دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی»

نهادهایی که امتیاز آنها بالاتر از میانگین کل امتیازات بوده است به عنوان اعضای ستاد مدیریت حریم شهر کرج پیشنهاد می‌شوند. بنابراین این ستاد از اعضای زیر تشکیل خواهد شد: «شهرداری، جهاد کشاورزی، معاونت فنی و عمرانی استانداری، اداره کل مسکن و شهرسازی استان، سرمایه‌گذاران، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، مالکین شخصی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، سازمان نظام مهندسی استان.»

در گزینه بلندمدت و برای دستیابی به مدل ایده‌آل که به نوعی بازتنظیم روابط گره‌های موجود را مدنظر قرار داده و از میزان تمرکز بیش از حد بر برخی گره‌ها کاسته و بستر مناسب توزیع متعادل قدرت را در شبکه در پی دارد، راهکارهایی به عنوان الزامات تشکیل شبکه مدیریتی مطرح می‌شود. توجه به این راهکارها و کاربرد آن‌ها در هنگام تنظیم قوانین و آیین‌نامه‌ها و همچنین بازتعریف نحوه فعالیت برخی مراجع بر اساس آن‌ها، به ایجاد شبکه مطلوب مدیریتی که در آن توسعه مناسب اراضی پیرامون شهر در ارتباط با ساختار شهر و کارکرد

آن تعریف شده، خواهد انجامید. راهکارهای مزبور شامل موارد زیر است:

- استفاده از پتانسیل دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی در زمینه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری توسعه؛

- تشکیل واحد ستادی مدیریت اراضی پیرامون شهر بر اساس ترکیبی از سازمان‌ها و نهادهای دارای درجه تعامل بالا، میزان قدرت چانه‌زنی مناسب، برخوردار از تمایل مداخله و درجه اهمیت بالا؛

- تعیین تکلیف تناقضات بین قانونی مانند مفاد قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و ماده ۹۹ قانون شهرداری (از جمله در زمینه تعیین مرجع رسیدگی به ساخت و ساز اراضی واقع در حریم شهر)؛

- تسهیل در امر مشارکت حداکثری بخش خصوصی (تشکل‌های مردم‌نهاد، مالکین، سرمایه‌گذاران و غیره) در توسعه (شامل تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و کنترل)؛

- افزایش نقش نهادهایی با وظایف ارائه خدمات زیرساختی در ماتریس حکمرانی به منظور افزایش تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه؛

- افزایش نقش تشکل‌های مردم‌نهاد در تسهیل ارتباط بخش خصوصی و عمومی و دولتی در امر توسعه؛

- کاهش نقش تصدی‌گری سازمان‌ها و نهادهای وابسته به دولت و افزایش نقش نظارتی آن‌ها؛ و

- تفکیک نقش‌های اجرایی، نظارتی و کنترلی در کلیه سطوح و بازتنظیم روابط مراجعه و حکمرانی؛

- ارزیابی مستمر اثرات اجرای طرح‌های توسعه از طریق ستاد مدیریت و بازنگری در تصمیمات و پروژه‌ها؛

- ارتباط مناسب چارت مدیریت داخل شهری با خارج شهری به مثابه دو پیکره متاثر از یکدیگر؛

- تسهیل گردش اطلاعات در میان کنشگران شبکه به منظور ایجاد دسترسی آزاد و برابر به اطلاعات؛

- شفاف‌سازی اطلاعات و داده‌های موجود و تعریف فرایند و الگویی مشخص برای تولید اطلاعات و جمع‌آوری داده؛

- تهیه بانک اطلاعات زمین‌پایه (کاداستر) برای منطقه شهری کرج؛ و

(2002). Land Management, Land administration and geospatial data: Exploring the conceptual linkages in the developing world. *Geomatica*, 56(4): 351-361.

4 Nichols S. E. (1993). Land Registration: Managing Information for Land Administration. Ph.D. Dissertation. Dept. of Geodesy and Geomatics Engineering, Technical Report No. 168, University of New Brunswick, Fredericton, New Brunswick, Canada, 340pp.

5 Noronha, R. (1985). A Review of the Literature on Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa. Research Unit of the Agriculture and Rural Development Department. ARU 43, Washington: World Bank.

6 United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (1996). Land Administration Guidelines with Special Reference to the Countries in Transition. New York

- طراحی شبکه مدیریت دانش به منظور تدوین تجربیات مدیریت شهری و پشتیبانی اطلاعاتی از مدیران آینده.

منابع و مآخذ

۱- بصیرت، میثم (۱۳۸۵) تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلانشهری؛ آموزه هایی برای ایران، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۸، صص ۵۱-۳۴.

۲- فخرایی، سیروس (۱۳۷۴) نظریه شبکه و رابطه آن با ساختگرایی در جامعه شناسی، نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی تبریز، شماره ۱۵۳ و ۱۵۴، صص ۱۵۳-۱۳۹.

۳- لاله پور، منیژه (۱۳۸۶) حکمروایی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، صص ۷۱-۶۰.

۴- محمدی کنگرانی، خانان و دیگران (۱۳۹۰) بررسی و تحلیل شبکه روابط رسمی و غیررسمی میان سازمانی با استفاده از رویکرد تحلیل شبکه‌ای (مطالعه موردی: استان کهگیلویه و بویر احمد)، فصلنامه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران. بهار و تابستان ۱۳۹۰، دوره ۳، شماره ۶ صص ۱۶۴-۱۴۹.

۵- مهندسین مشاور پردازاز (۱۳۸۹) مطالعات طرح ساماندهی حریم کرج.

۶- متن قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۸۶/۴/۱۹

۷- متن ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها

۸- پرتال وزرات‌خانه‌های جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی، صنایع و معادن، تعاون و رفاه، و سازمان‌های حفاظت محیط زیست و میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران

۱

2 Dale, P.F. and J. D. McLaughlin (1988). Land information management: an introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries. New York: Oxford University Press.

3 Fourie, C., P. van der Molen and R. Groot