

# تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلانشهری؛ آموزه‌هایی برای ایران

چکیده

روندها و جریانات جهانی از یک سو، و چالش‌های محتوایی و رویه‌ای موجود در مناطق کلانشهری جهان از سوی دیگر، ضرورت نگاه نو به این مفهوم نسبتاً جدید اما قوام یافته در نظام جدید برنامه ریزی سکونتگاهی را ضروری می‌سازد. این نگاه جدید که عمدتاً تحت مفهوم منطقه گرایی به رسمیت شناخته شده، از طریق مدل‌ها و روش‌های متعددی تحقق یافته است. بررسی حاضر می‌کوشد تا با استناد به تعدادی از تجربیات جهانی اداره مناطق کلانشهری، نتایج و آموزه‌های روشن و مفیدی را برای حکمروایی مناطق کلانشهری ایران به دست دهد.

مشم بصیرت؛ دانشجوی دکتری، شهرسازی دانشگاه تهران  
mhasirat@yahoo.com

مجله مدیریت شهری شماره ۱۸ پاییز ۱۳۸۵

## ۱. مقدمه

امروزه اصطلاحات هم پیوند و مرتبطی چون منطقه کلانشهری [۱]، شهر-منطقه [۲] و مجموعه شهری [۳] چندان ناشناخته نیستند. "شهر - منطقه‌ها یا مناطق کلانشهری که در ایران با عنوان مجموعه‌های شهری شناخته می‌شوند، اکنون دیگر اشکال سکونتگاهی جدیدی در سازمان فضایی سرزمین به شمار نمی‌روند و تعداد زیادی از آنها در سرتاسر جهان، چه در کشورهای توسعه یافته و چه در حال توسعه، وجود دارند." (برک پور، ۱۳۸۳: ۱۰۰-۹۹). در سال‌های اخیر برخی از متخصصان چون لری برن [۴] از شکل‌گیری مناطق کلانشهری جدید سخن گفته‌اند و ویژگی‌های اصلی این مناطق را در مواردی چون "مقیاس جغرافیایی گسترده و جمعیت فراوان، توسعه پراکنده (نه لزوماً توسعه دارای تراکم پایین)، پیچیدگی بسیار (در جنبه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و جز آن)، شبکه پرتراکم تعاملات، تنوع اجتماعی، قطب بندی اجتماعی و اقتصادی قوی تر، تفرق سیاسی بیشتر و نظایر اینها" (S. Bourne, 1999:9) خلاصه می‌کنند. ویژگی‌های مذکور، ابعاد و حقایق جدیدی را در نظام جدید برنامه ریزی و مدیریت سکونتگاهی مطرح ساخته‌اند. "پاسخ‌های سیاسی ارائه شده در مقابل چالش نیاز به ساختارهای حکومتی برای مواجهه این حقایق جدید و به طور خاص مشکلات مدیریت و ارائه خدمات در یک منطقه شهری... در طول زمان و از مکانی به مکان دیگر متغیرند. شاید مهم ترین عامل اصلی در درک این تنوع، زمینه‌هایی چون سیاست ملی، نهادی و نظام‌های ارزشی باشند" (Ibid.:10).

به هر ترتیب شاید مهمترین مسئله فرا روی این مناطق نحوه اداره آنها باشد، چراکه اگر بپذیریم مناطق کلانشهری با چالش‌های محتوایی و رویه‌ای متعددی روبه‌رو هستند و شهرداری‌ها و واحدهای حکومت محلی مجزا و منفرد فاقد توانایی و ظرفیت لازم را برای اداره این مناطق ندارند، وجود چشم‌انداز و رویکرد یکپارچه منطقه‌ای در حیطه مسائل مهم و مشترک منطقه اهمیتی دوچندان می‌یابد. این موضوع که می‌توان آن را منطقه گرایی نامید، مفهومی است که "بر اساس آن بسیاری از تصمیمات اساسی درباره منطقه کلانشهری که اغلب در سطح حکومت‌ها یا قلمروهای محلی گرفته می‌شود باید به سطح حکومت فرادست واگذار گردد." (O'Looney, 2004, 16). منطقه گرایی دارای شدت‌ها و انواع متعددی است که بررسی بیشتر در زمینه آن در این نوشتار نمی‌گنجد، با این حال کادر نوشت آتی، معرفی مختصری از مدل‌های ممکن برای حکمروایی مناطق کلانشهری را ارائه می‌کند.

توجه این نوشتار به حکمروایی کلانشهری [۵] است. به طور کلی مقصود از حکمروایی کلانشهری ایجاد انواع معطوف ترتیبات مختلف برای همکاری هدفمند 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 غیرمتجانس از کنشگران و عوامل مختلف از زمینه‌های متنوع و با صلاحیت‌ها و توانایی‌های قانونی متفاوت است که می‌توانند سیاست‌گذاری عمومی مناطق کلانشهری را به گونه‌ای نسبتاً مستقل از مرزهای سرزمین، نهادها و سازمان‌های محلی شکل می‌دهند. چنین مکانیسم‌های شبه شبکه‌ای از حکمروایی، در زمان حاضر، به عنوان اصلی‌ترین پایگاه سیاست‌گذاری کلانشهری عمل می‌کنند و معمولاً به عنوان ابزاری مؤثر برای برخورد با مسائل

## کادر نوشت ۱. مدل‌های ممکن برای حکمروایی مناطق کلانشهری

گزینه‌های زیر، زمانی که توسعه شهری و نیازهای خدماتی پا را فراتر از مرزهای شهرداری و یا ظرفیت‌های خدماتی می‌گذارند، مورد توجه قرار می‌گیرند:

## ۱- الحاق (Annexation) بخش‌های پیرامونی:

- توسعه‌های حومه‌ای جدید
- نواحی ساخته شده

## ۲- ادغام (Amalgamation) یا تلفیق (Merger)

- شهر و حومه‌های اطراف

- دو یا چند شهر مجاور
- شهر و شهرستان
- ۳- ایجاد نهادهای عمومی، هیئت‌ها و یا مؤسسات خدمات رسانی منطقه‌ای که عضویت در آنها ممکن است داوطلبانه و یا اجباری باشد:
- نهاد، موسسه و یا هیئت واحد دارای اهداف عام (چند منظوره)
- نهادها و هیئت‌های دارای مقاصد خاص (تک منظوره) که هر کدام برای یکی از خدمات ارائه می‌شوند.
- ۴- همکاری و مشارکت برای خدمات رسانی منطقه‌ای
- بین واحدهای حکومت محلی
- بین واحدهای حکومت محلی، ایالت و یا استان
- بین واحدهای حکومت محلی و مؤسسات خصوصی
- ۵- ایجاد ساختار دو سطحی حکومت
- با اعضای منتخب محلی اما منصوب برای سطح بالاتر
- همه اعضا در هر دو سطح (به طور مستقیم یا غیر مستقیم) منتخب‌اند.
- ۶- تمرکززدایی از قدرت و خدمات
- انتقال کارکردها و وظایف به سطوح کلان حکومت (ایالت و استان)
- انتقال کارکردها و وظایف به مؤسسات خدمات رسانی تشکیل شده در خارج از واحد حکومت محلی.
- ۷- خصوصی سازی: انتقال تمامی یا بخشی از کارکردها و وظایف موجود در قلمرو شهرداری
- ۸- عدم اقدام (حفظ وضع موجود)

منبع: (S.Bourne, 1999:12)

کلانشهری قلمداد می‌شوند.

همان گونه که در این کادرنوشت نیز مشاهده می‌شود، یکی از مسائل مهم در رویکردهای مواجهه با مناطق کلانشهری، دوگانگی موجود در نظریه‌ها و رهنمودهای مختلف درباره اداره آنهاست. این امر سبب می‌شود تا شناخت تجربیات جهانی در این مورد با در نظر گرفتن شرایط و بستریهای تحقق آن اهمیت فراوانی پیدا کند. نوشتار حاضر می‌کوشد تا ضمن فراهم آوردن زمینه و شناخت لازم از اهمیت مقوله اداره مناطق کلانشهری در دیگر کشورهای جهان، تجربه اداره منطقه‌های کلانشهری مانیل، پاریس، ونکوور و سانفرانسیسکو را مورد بررسی قرار دهد.

## ۲. نگاهی گذرا به تجربیات اداره مناطق کلانشهری در نقاط مختلف جهان

هدف اصلی این بخش دستیابی به شناخت اجمالی از نحوه اداره ۱۵ منطقه کلانشهری نمونه از کشورهای مختلف جهان، و به عبارت دیگر، ارائه پاسخ گذرا و اولیه به دو سؤال است: نخست، وجود و یا فقدان سازوکاری برای اداره منطقه کلانشهری؛ و دوم، نوع و ویژگی‌های اجمالی سازوکار. از میان پانزده نمونه مورد بررسی، در ۹ نمونه وجود سازوکارهای روشن و قاعده مندی از منطقه گرایی مشاهده شده است.

در بررسی این نمونه‌ها، دیده می‌شود که برخی از نمونه‌های تنها در قلمرو کلانشهر مرکزی دارای نظام حکومتی یکپارچه‌ای بوده‌اند و محدوده قلمرو عملکردی بلاواسطه آنها تحت پوشش قرار نگرفته است، مانند لندن بزرگ، ستول و استانبول. فقدان سازوکارهای مدیریتی یکپارچه برای قلمرو عملکردی چنین مناطقی به رغم وجود چالش‌ها و موضوعات مطرح شده بسیار از سوی صاحب نظران مطرح هنوز ادامه دارد. با توجه به توضیحات مذکور، در ادامه چهار نمونه مانیل، ایل دو فرانس، ونکوور و سانفرانسیسکو از سه قاره آسیا، اروپا و آمریکا به عنوان نمونه‌هایی که در

جدول شماره ۱. بررسی بانزده منطقه کلانشهری جهان در جست وجوی سازوکارهای منطقه کرای

| نام قلمرو                                | جمعیت (میلیون نفر) | وسعت (کیلومتر مربع) | تراکم جمعیتی (نفر در کیلومتر مربع) | قلمروهای حکومتی   | سازوکارهای اصلی منطقه کرای در اداره منطقه کلانشهری (منطقه عملکردی)   | توضیحات  |
|--|--------------------|---------------------|------------------------------------|---|--|--|
| منطقه کلانشهری ملبورن                    | ۲/۶                | ۸۸۳۱                | ۲۰۸                                | ۳۱ شورای شهر  | -  | سازمان یا موسسه خاصی برای کل قلمرو منطقه کلانشهری ملبورن وجود ندارد. عمده وظایف کلانشهری به وسیله حکومت ایالت و یکتوری انجام می شود.                                     |
| ناحیه کلانشهری استانبول                  | ۱۲                 | ۵۳۴۲                | ۲۲۲۳                               | - یک استان<br>- یک شهرداری کلانشهری: استانبول<br>- چهار شهرداری بخش<br>- ۱۷ شهرداری شهر کوچک                    | -  | شهرداری کلانشهری استانبول با ایجاد ناحیه شهری یکپارچه بدون وجود تفرق سیاسی اداره کلانشهر مرکزی منطقه را بر عهده دارد.  |
| منطقه و نیکور بزرگ                       | ۱۵۵/۲              | ۲۸۷۸                | ۹/۷۲۸                              | ۲۱ شهرداری و یک ناحیه انتخاباتی   | سازمان خدماتی چندمنظوره کلانشهری   | عنوان سازمان مورد بحث، سازمان خدمات منطقه ای و نیکور بزرگ (GVRD) است.  |
| ناحیه تورنتوی بزرگ                       | ۵/۲                | ۷۲۰۰                | ۷۲۲                                | ۲۵ شهرداری<br>۲ شهرستان   | حکومت فراشهرداری در قالب ایجاد شش شهرداری منطقه ای در پیرامون  | در زمان حاضر فاقد سازوکاری برای حکمروایی یکپارچه منطقه عملکردی - یعنی ناحیه تورنتوی بزرگ - است، اما سوابقی از آن وجود دارد.  |
| ناحیه خلیج سانفرانسیسکو                  | ۶                  | ۱۸۵۹۳               | ۳۲۲                                | ۱۰۱ شهر و شهرداری<br>۹ شهرستان<br>صدها واحد یا سازمان خدماتی ویژه   | شورای منطقه ای یکپارچه سازی شهر و شهرستان  | عنوان سازوکار منطقه کرای: اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو (ABAG)  |
| منطقه کلانشهری سنول                      | ۲۱                 | ۲/۹۸۶               | ۲۱۲۹۲                              | یک حکومت کلانشهری (شهر ویژه سنول)<br>یک کلانشهر<br>یک استان   | فاقد نهاد یا سطحی از حکومت است که در آن سیاست های عمومی منطقه مورد توجه قرار گیرد.                             | تنها کمیته مدیریت منطقه پایتخت زیر نظر نخست وزیر کرده به فعالیت می پردازد.   |
| مجموعه شهری تهران (منطقه کلانشهری تهران) | ۱۲                 | ۱۶۰۰۰               | ۷۵۰                                | بیش از ۴۰ محدوده شهری<br>۱۰ شهرستان   | -  | تاکنون سازوکاری برای منطقه کرای و رفع چالش های موجود به کار گرفته نشده است.  |
| منطقه کلانشهری بمبئی                     | ۸۱/۱۷              | ۳۳۵۵                | ۴۰۸۹                               | ۶ شرکت شهرداری، ۱۲ شورای شهرداری و ۹۸۲ دهکده  | نهاد برنامه ریزی و توسعه منطقه ای  | نهادی موسوم به نهاد توسعه منطقه کلانشهری بمبئی (MMRDA)، به فعالیت می پردازد  |
| منطقه کلانشهری مانیل                     | ۹/۹                | ۶۲۶                 | ۱۵۶۳۶                              | ۱۲ شهر (از جمله مانیل و گوینز) و ۴ ناحیه شهرداری  | نهاد برنامه ریزی و توسعه منطقه ای  | عنوان سازمان ویژه، نهاد توسعه منطقه مانیل است.   |
| ناحیه توکیو بزرگ                         | ۳۵                 | ۱۳۵۰۰               | ۲۵۶۶                               | کلانشهر توکیو و سه استان  | -  | تاکنون هیچ نهاد ویژه ای با وظایف سیاسی خاص در ارتباط با این سطح (Greater Tokyo Area) تعریف نشده است.   |
| منطقه کلانشهری بانکوک                    | ۶۶/۹               | ۷۷۶۱                | ۱۲۴۶                               | استان بانکوک و پنج استان مجاور آن   | حکومت منطقه کلانشهری   | قدرت اداری کلانشهر بانکوک Bangkok Metropolitan Administration  |
| منطقه ایل دو فرانس                       | ۲/۱۱               | ۱۲۰۰۰               | ۹۲۲                                | ۸ دیارتمان دارای شورای عمومی<br>- دارای ۱۲۰۰ شهرداری که تنها ۱۰ شهرداری آن بین ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار نفر جمعیت دارند. | ترکیبی از شورای منطقه ای منتخب (حکومت منطقه ایل دو فرانس) و فرماندار منطقه که از سوی حکومت مرکزی منصوب می شود. | حکومت منطقه ایل دو فرانس   |
| منطقه کلانشهری لندن                      | ۶۵۳.۱۲             | ۸۳۸۲                | ۵.۱۵۰۹                             | ۳ منطقه<br>۵۰ واحد حکومت محلی مستقر در سه منطقه مذکور از جمله حکومت لندن بزرگ                                   | -  | حکومت لندن بزرگ با ابعاد یک ناحیه شهری یکپارچه بدون وجود تفرق سیاسی اداره کلانشهر مرکزی منطقه - یعنی لندن - را بر عهده دارد.   |
| منطقه استکهلم - مالار                    | ۹۷.۱۲              | ۳۴۵۲۲               | ۱.۸۶                               | - پنج شهرستان<br>- ۶۲ شهرداری   | شورای منطقه ای (کمیسیون منطقه ای)  | این سازمان با کمک مدل کمیسیونی مدیریت شهری با حضور نمایندگان سازمانهای خصوصی و عمومی (شهرداری ها، شهرستان ها و دانشگاهها) منطقه مسئولیت اداره این منطقه را بر عهده دارد. |
| قاهره                                    | ۵.۱۲               | ۷۹۴                 | ۱۷۰۰۲                              | ۱۶۲ دهرداری، شش شهرداری شهرهای کوچک، و سه فرمانداری   | -  | فرمانداری قاهره (محافظة القاهرة) با تقسیم به ۲۳ بخش شهری دارای ساختاری دو سطحی برای اداره کلانشهر مرکزی منطقه است.   |

منبع: بر اساس جمع بندی بررسی های مطالعه حاضر با استفاده از منابع متعدد

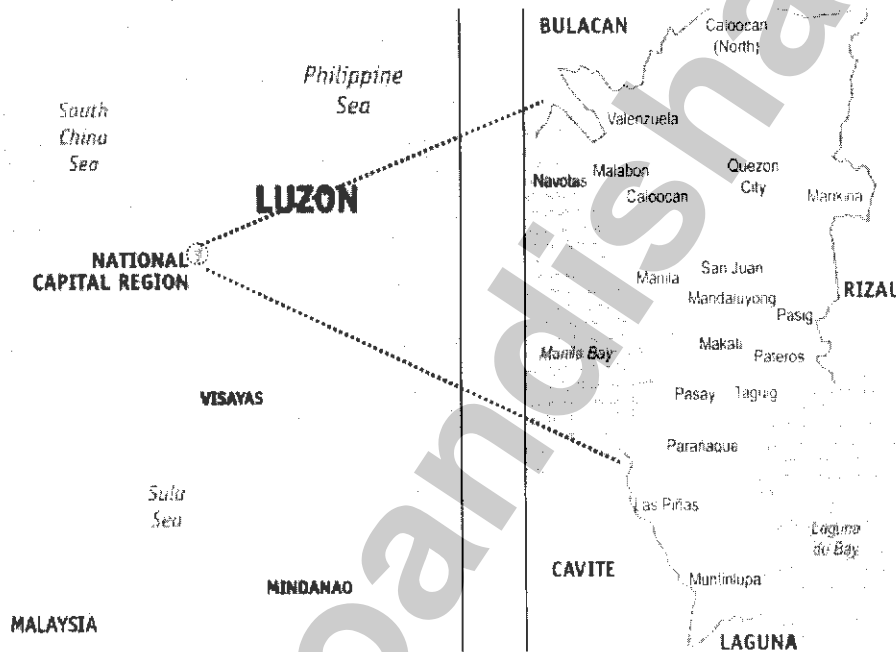
آنها سازوکارهایی را می توان برای اداره منطقه کلانشهری مشاهده کرد مورد بررسی تفصیلی قرار گرفته اند.

### ۳. بررسی تفصیلی تجربیات اداره مناطق کلانشهری نمونه در امریکا، آسیا و اروپا

#### ۱.۳. نهاد توسعه منطقه مانیل [۶]

منطقه کلانشهری مانیل [۷] که با نام های چون Metropolitan Manila و یا منطقه پایتخت ملی [۸] از آن یاد می شود، به عنوان هجدهمین منطقه کلانشهری جهان، دارای مساحت ۶۳۶ کیلومتر مربعی و جمعیتی حدود ۹.۹ میلیون نفر است که ۱۳ درصد از جمعیت کشور فیلیپین را تشکیل می دهد. بدین سان تراکم جمعیتی این منطقه ۱۵۶۳۶ نفر در کیلومتر مربع است. این منطقه از ۱۳ شهر (از جمله مانیل و گوین [۹]) و ۴ ناحیه شهرداری [۱۰] تشکیل گردیده است، که مرکز سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی فیلیپین محسوب می شود. تحول مانیل با دوران بازسازی پس از جنگ جهانی آغاز گردید و با مهاجرت های شدید در دهه ۱۹۶۰ همراه شد. مهاجران به دنبال زندگی بهتر به مانیل می آمدند و بدین سان ارائه خدمات برای حکومت محلی به امری بسیار مشکل بدل شد. در نتیجه کیفیت زندگی کاهش یافت و محیط زیست به سرعت تخریب گردید. مشکلات مذکور، این مسئله را مطرح کرد که واحدهای حکومت محلی به طور انفرادی و مجزا نمی توانند ظرفیت های منابع مالی و ارائه خدمات خود را گسترش دهند. همین موضوع، مبنای

تصویر شماره ۱۶. منطقه کلانشهری مانیل. شهرهای تشکیل دهنده و موقعیت آن در کشور فیلیپین



شکل گیری نخستین سازوکارهای منطقه گرایی در مانیل شد.

#### ۳-۱-۱. نظام حکمروایی محلی در فیلیپین

رده های دولت های محلی در فیلیپین شامل یک حکومت کلانشهری، یک دولت منطقه ای خودگردان، ۷۹ استان، ۱۱۵ شهر، ۱۴۲۰ ناحیه شهرداری و ۴۳۰۰۰ بارانگای [۱۱] است. به منظور مدیریت برنامه ریزی توسعه، فیلیپین به ۱۸ منطقه اداری تقسیم شده است. ۲۶ وزارتخانه دولت ملی، در هر یک از مراکز منطقه ای دفاتری دارند. این تقسیمات سیاسی در قانون اساسی تصریح شده اند. به همین ترتیب، واحدهای سیاسی نهاد توسعه منطقه مانیل (MMDA): منطقه خودگردان مسلمان مینداناو (ARMM) و منطقه اداری کوردیلرا (CAR) نیز به طور ویژه ایجاد شده اند. (۲ UN ESCAP و ۱۳۸۳)

#### ۳-۱-۲. سوابق منطقه گرایی

کمیسیون منطقه مانیل [۱۲] (۱۹۸۹-۱۹۷۵)

در فوریه ۱۹۷۵ رفراندومی محلی برای جلب پشتیبانی شهروندان از دورنمای جدید منطقه مانیل برگزار شد و بدین

ترتیب برای رئیس جمهور فیلیپین قدرت ایجاد یک ساختار اداری ویژه‌ای را برای منطقه پایتخت ملی - (NCR) یعنی منطقه مانیل - فراهم کرد. پیشنهاد ارائه شده در این فرماندوم، یک مدل مدیر - کمیسیونی [۱۳] بود که اداره ۴ شهر و ۱۳ ناحیه شهرداری را به طور یکپارچه مد نظر قرار داده بود. نتیجه این فرماندوم شکل گیری کمیسیون منطقه مانیل MMC بود که وظایفی چون جمع آوری زباله، حمل و نقل و خدمات ترافیک و خدمات آتش نشانی را بر عهده داشت. همچنین این کمیسیون موظف به هماهنگی و نظارت بر حکومت و فعالیت های خصوصی مربوط به تأمین و تصفیه آب، کنترل سیل، سلامت، رفاه اجتماعی، مسکن و توسعه پارک ها بود. علاوه بر این، کمیسیون مذکور موظف به تهیه یک طرح جامع اجتماعی، اقتصادی و کالبدی برای منطقه شده بود. قوانین مرتبط، کمیسیون منطقه مانیل را قادر می ساختند تا همانند حکومتی مرکزی برای ایجاد و مدیریت خدمات مورد نیاز ناحیه عمل کنند. افزون بر آن، قدرت قانون گذاری نیز به این کمیسیون داده شده بود. این کمیسیون دارای قدرت وضع و جمع آوری مالیات و هزینه های خدمات، دریافت وام و اختصاص بودجه و انتشار اوراق قرضه بود. علاوه بر این، کمیسیون مذکور دارای قدرت بررسی، اصلاح، بازنگری یا لغو آیین نامه ها و مصوبات (و از جمله بودجه سالانه) همه واحدهای حکومت محلی واقع در قلمرو منطقه بود. از نظر ساختار کمیسیون منطقه مانیل از فرماندار، معاون فرماندار و سه عضو کمیسیون تشکیل شده بود که هر یک از آن مسئول یکی از امور سه گانه اجرا، برنامه ریزی و مالیه بودند. همه این مقام ها را رئیس جمهور فیلیپین انتخاب می کرد. حداکثر تعداد کارمندان این کمیسیون در طول فعالیت آن، ۲۵ هزار نفر بودند (G. Mercado, 1999: 12-13). (G. Manasanand)

به رغم منطق روشن و مناسب در شکل گیری، این کمیسیون در دوران تصدی خانم مارکوس [۱۴] (۱۹۸۶ - ۱۹۷۶) به عنوان فرماندار، اقداماتی بر خلاف تمایلات شهروندان انجام داد. به همین جهت در سال ۱۹۷۶، بررسی ها نشان داد که افکار عمومی متمایل به انحلال این کمیسیون است، چرا که شهروندان بر این اعتقاد بودند که کمیسیون مذکور برای مقاصد سیاسی به کار گرفته شده است. در ۱۹۸۸ بررسی افکار عمومی نشان می داد که هنوز نگرش مثبتی پیرامون منطقه گرایی در مانیل وجود دارد. اکثریت نیز با کسانی بود که حامی بقای نهاد سرپرستی برای این منطقه بودند و بحث ها بیش از آنکه مربوط به انحلال کمیسیون باشد، انجام اصلاحات را در این باره ضروری می دانند. بدین سان کمیسیون منطقه مانیل ۱۴ سال و ۲ ماه به فعالیت پرداخت، تا آنکه در سال ۱۹۹۰ تشکیل نهاد مدیریت منطقه مانیل به وسیله رئیس جمهور وقت پیشنهاد شد (Ibid.).

#### نهاد مدیریت منطقه مانیل [۱۵] (۱۹۹۵ - ۱۹۹۰)

از دید برخی، نهاد مدیریت منطقه مانیل (MMA) از نظر قدرت اجرایی و درآمدی، نسخه ای ضعیف تر از کمیسیون منطقه مانیل محسوب می شود با این همه تصویب قانون جدید حکومت محلی در سال ۱۹۹۱ که خود مختاری واحد های حکومت محلی را ارتقاء می داد، این نهاد را بیشتر تضعیف کرد. نهاد مدیریت منطقه مانیل، دارای قلمرو عملکردی تأمین خدمات شهری اولیه نیازمند به هماهنگی منطقه ای بود. این خدمات اساسی شامل مواردی چون کاربری زمین، برنامه ریزی و منطقه بندی، مدیریت ترافیک، توسعه شهری و نوسازی، مدیریت بلایا، مدیریت تصفیه آب و مدیریت مواد زائد بود. با این حال نهاد مذکور فاقد هر گونه قدرت قانون گذاری بود. پیش از تصویب قانون حکومت های محلی، این نهاد قدرت جمع آوری مالیات را داشت که تمامی آن مستقیماً به این نهاد تعلق می گرفت و این امر پس از تصویب مورد بحث فوق دیگر ممکن نبود. این نهاد از شورای منطقه مانیل [۱۶] متشکل از شهرداران حکومت های محلی عضو و یک مدیر عمومی برای انجام اجرای روزمره امور نهاد تشکیل می شد. رئیس شورا از میان شهرداران عضو برای دوره ای شش ماهه انتخاب می شد، و عمدتاً نقشی افتخاری (مانند اداره جلسات شورا) داشت. دبیران بخش های حمل و نقل و ارتباطات، امور عمومی و بزرگراه ها، بودجه و برنامه ریزی بدون دارا بودن از حق رأی در جلسات شورا شرکت می کردند. شورا نیز مسئول تهیه سیاست های مربوط به ارائه خدمات و ارائه مصوبات برای اجرا در کل منطقه بود. (Ibid: 15-17)

#### نهاد توسعه منطقه مانیل [۱۷] (۱۹۹۵ تا امروز)

در طول فعالیت نهاد مدیریت منطقه مانیل (MMA)، مسائل و مشکلات منطقه مانیل همچنان تداوم داشت و به همین جهت نیاز به بدنه منطقه ای قوی و کارآمدتری احساس می شد. این امر تا سال ۱۹۹۵ که قانون جدیدی در مورد منطقه مانیل به تصویب رسید تحقق نیافت. قانون مصوب، مانیل را به عنوان منطقه توسعه و مدیریت ویژه [۱۸] تعریف کرد که به طور مستقیم تحت نظارت رئیس جمهور فیلیپین قرار داشت. بدین ترتیب قانون مذکور زمینه شکل گیری

"نهاد توسعه منطقه مانیل" - موسوم به - MMDA را فراهم ساخت. به طور کلی، این نهاد متولی برنامه ریزی، نظارت، هماهنگ سازی و سامان بخشی در ارائه خدمات منطقه است. (Ibid: 18) نهاد مذکور به طور کلی به وسیله شورای منطقه مانیل به عنوان بدنه تصمیم سازی و نیز مدیر منطقه که از سوی رئیس جمهور منصوب می گردد، اداره می شود. در طول دوره فعالیت نهاد توسعه منطقه مانیل، مسائلی در مورد بودجه و مسائل سازمانی این نهاد مشاهده شده است، که انتظار می رود با تصویب سازمان و الگوی پرسنلی جدید به وسیله وزارت بودجه و مدیریت (DBM)، ظرفیت سازمانی این نهاد تقویت گردد.

جدول ۲. وظایف نهاد توسعه منطقه مانیل

| عنوان وظیفه  | شرح  |
|--|--|
| برنامه ریزی توسعه  | شامل تهیه طرح های توسعه میان مدت و بلند مدت، ارزیابی توسعه، برنامه ریزی سرمایه گذاری، نظارت بر اجرای طرح ها، برنامه ها و پروژه ها و مانند اینها.   |
| مدیریت حمل و نقل و ترافیک  | شامل تهیه، هماهنگ سازی و نظارت بر سیاست ها، استانداردها، برنامه ها و پروژه های مرتبط با بهبود حمل و نقل، نیازهای زیرساختی، استفاده از معابر و تحقق حرکت امن و مناسب افراد و کالاها، تامین سیستم حمل و نقل انبوه و نظایر اینها.   |
| جمع آوری و مدیریت مواد زائد جامد                                 | تهیه و اجرای سیاست ها، استانداردها و برنامه ها و پروژه ها برای دفع مناسب زباله ها، اجرای برنامه های مربوط به کاهش تولید زباله و بازیافت آن و جز اینها.   |
| کنترل سیل و مدیریت فاضلاب  | برنامه ریزی، سیاستگذاری و اجرای طرح ها و پروژه ها به منظور کنترل یکپارچه سیلاب ها و مدیریت پساب ها و آب های سطحی   |
| بازسازی شهری، منطقه بندی، برنامه ریزی کاربری زمین و خدمات سرپناه | تهیه و اجرای سیاست ها، استانداردها، قوانین و مقررات، برنامه ها و پروژه ها به منظور هدایت توسعه و گسترش شهری، حیات بخشی مجدد به رازغه ها و نواحی یزمرده شهری [۲۲]. توسعه سرپناه و مسکن و تامین خدمات اجتماعی لازم.  |
| سلامت و بهداشت حفاظت شهری و کنترل آلودگی                         | تهیه و اجرای سیاست ها، قوانین و مقررات، استانداردها، برنامه ها و پروژه ها برای حفظ و تامین بهداشت و سلامت منطقه به منظور ارتقای تعادل زیست محیطی و جلوگیری از آلودگی های زیست محیطی و کاهش آن  |
| امنیت شهری   | شامل تهیه و اجرای برنامه ها و سیاست ها و رویه ها برای دستیابی به امنیت عمومی به ویژه آمادگی برای عملیات جلوگیری و امداد رسانی به هنگام وقوع بلاها و حوادث طبیعی مانند آتش سوزی، زلزله، سیلاب و مانند اینها، و هماهنگ سازی و بسیج منابع و اسکان مجدد و عملیات نجات با هماهنگی مؤسسات ملی مرتبط. |

منبع: (MMDA, 2006)

### ۳-۱-۳ ساختار و وظایف

#### ● ساختار

نهاد توسعه منطقه مانیل دارای یک رئیس، یک مدیر عمومی [۱۹] و سه مدیر عمومی دستیار [۲۰] (برای هر یک از سه وظیفه برنامه ریزی، اجرا و مالی) است. رئیس دارای وظایف اجرایی است که با مدیر عمومی در آنها شریک است. شورای منطقه مانیل [۲۱]: بدنه تصمیم گیری و سیاستگذاری منطقه، شورای منطقه مانیل است. شورای منطقه مانیل متشکل از رئیس اتحادیه معاونان شهرداران منطقه مانیل، رئیس اتحادیه اعضای شوراهای منطقه، رئیسان وزارتخانه های گردشگری (توریسم) مسکن و توسعه شهری، شورای هماهنگی و پلیس ملی فیلیپین به علاوه تمامی شهرداران واحدهای حکومت محلی موجود و وزیران وزارت امور عمومی و بزرگراه ها، وزارت حمل و نقل و ارتباطات و وزارت بودجه و برنامه ریزی و مدیر عمومی منطقه است. البته برخی از اعضای پیش گفته فاقد حق رای هستند. این شورا تصمیم سازی در سطح منطقه مانیل، تصویب طرح ها، برنامه ها و پروژه های منطقه ای، ارائه قوانین، مقررات و مصوباتی که به وسیله نهاد توسعه منطقه مانیل زمینه طرح ها و برنامه ها و پروژه ها ضروری شناسایی می شود، تصویب بودجه سالانه برای ارائه به وزارت بودجه و برنامه ریزی و اعلام قوانین و مقررات، سیاست ها و استانداردهای مرتبط با ارائه خدمات در سطح منطقه، تعیین نرخ خدمات و جمع آوری آن، تعیین و جمع آوری جرایم را بر عهده دارد.

رئیس منطقه مانیل: رئیس منطقه مانیل مدیر اجرایی نهاد توسعه منطقه مانیل است و به طور مستقیم به وسیله

تصویر ۱۸: پیوست شهری شماره ۱۸، پییر ۱۳۸۵

رئیس جمهور فیلیپین انتخاب می شود. دوره تصدی وی از نظر زمانی محدود نیست و بنا بر نظر رئیس جمهور تعیین خواهد شد. رئیس منطقه دارای جایگاه عضویت در کابینه است و مدیر عمومی و مدیران عمومی دستیار به وسیله وی انتخاب می شوند.

#### ● وظایف

نهاد توسعه منطقه مانیل دارای کارکردهای برنامه ریزی، نظارت و هماهنگ سازی در امور منطقه ای است. خدماتی که به وسیله نهاد توسعه منطقه مانیل ارائه می شوند، خدماتی هستند که اهمیت منطقه ای دارند و موارد ذکر شده در جدول ۲ را در بر می گیرند

#### ۳-۱-۴. جمع بندی

منطقه مانیل (موسوم به مترومانیل) از جمله ساختارهای منطقه ای جمهوری فیلیپین را تشکیل می دهد و تنها منطقه ای از این کشور است که فاقد ساختار استانی حکومت محلی است. در عوض نهاد توسعه منطقه مانیل نهاد مدیریت این منطقه محسوب می شود. این نهاد وظایف وسیعی را در زمینه های برنامه ریزی، نظارت و کنترل و سامان دهی خدمات کلانشهری در نواحی کلانشهری منطقه مانیل بر عهده دارد. نکته شایان توجه در مورد مدیریت منطقه کلانشهری مانیل، به کارگیری سه سازوکار مختلف منطقه گرایی در دورهای حدوداً ۳۰ ساله است. نقطه اشتراک هر سه سازوکار مذکور، تداوم حفظ تسلط حکومت مرکزی در انتخاب مدیریت اجرایی این منطقه است، ضمن آنکه باید سازوکار کنونی را صورت تحول و تکامل یافته ای از سازوکارهای پیشین دانست. همچنین ترکیب شورای این منطقه که در برگیرنده تلفیقی از عناصر مدیریت محلی و حکومت مرکزی است نیز جای توجه و تأمل دارد.

#### ۳-۲. حکومت منطقه ای ایل دو فرانس پاریس

منطقه ایل دو فرانس پاریس [۲۳] هم از آن جهت که دربرگیرنده پاریس یا پایتخت کشور فرانسه است، و بدین ترتیب علایم و منابع قدرت سیاسی را در بر دارد، و هم بدان جهت که در بردارنده قدرت اقتصادی و فرهنگی کشور فرانسه است، منطقه ای بسیار مهم و شایان توجه در گستره کشور فرانسه محسوب می شود. ایل دو فرانس دارای رتبه اول در فعالیت اقتصادی در فرانسه است و با بیش از ۲۵ درصد از GDP این کشور یکی از مناطق دارای رتبه برتر اقتصادی در سطح اروپاست. این منطقه که دارای ۸ بخش اداری و ۱۲۸۱ شهرداری است، ۱۱ میلیون نفر جمعیت (در حدود ۲۰ درصد جمعیت کل فرانسه) را در خود جای داده است که حدود ۹ میلیون نفر آنها در مجموعه شهری مرکزی ساکن هستند. جالب است بدانیم این منطقه با دارا بودن ۶۳۰ کیلومتر بزرگراه، ۴۸۷ کیلومتر سیستم قطار برون شهری سریع السیر (RER) و ۲۰۱ کیلومتر خط مترو شاهد ۴۰ میلیون سفر کاری از نقاط اطراف در هر روز است (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۲۱۸). امروزه ۸۲ درصد از مشاغل این منطقه در بخش خدمات شکل می گیرد و ۱۸ درصد در بخش صنعت و ساختمان. به علاوه، در بخش خدمات، ناحیه پاریس دربرگیرنده فعالیت های تخصصی ویژه ای در تحقیق و توسعه، امور مالی و لجستیک است. در بخش صنعت، نیمی از مشاغل به فعالیت های دارای فناوری متوسط و بالا اختصاص دارد. به طور خلاصه می توان گفت که منطقه ایل دو فرانس با دو مشکل اصلی رو به روست: محرومیت اجتماعی [۲۴] و حمل و نقل نامناسب. اگرچه منطقه پاریس یکی از بهترین سیستم های حمل و نقل را در جهان دارد، با این حال تراکم ترافیک (و در نتیجه آلودگی هوا) و تنزل سیستم حمل و نقل عمومی مشکلاتی جدی محسوب می شوند. سرمایه گذاری وسیع در سیستم بزرگراهی (بزرگراه های جدید در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و دو راه کمربندی در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰) و حمل و نقل عمومی (ساخت شبکه قطار سریع السیر برون شهری (RER) در دهه ۱۹۷۰، گسترش مترو و سیستم قطار برون شهری تند رو (RER) در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، ساخت پیوند های برون شهری سیستم تراموا در پایان دهه ۱۹۹۰) نیز نتوانسته اند مشکلات فزاینده ترافیک و تغییرات فضایی الگوی سفرها را حل کنند. (Lefevre, 2003: 289-288)

#### ۳-۱-۲. نظام حکومت محلی کشور فرانسه

پس از سال ۱۹۸۲، تمرکززدایی اساسی در سطح کشور فرانسه روی داد و بدین ترتیب حکومت های محلی و دیپارتمان ها آزادی بیشتری یافتند. به علاوه، ۲۲ منطقه شکل گرفتند که به طور مستقیم دارای شوراهای منتخب بودند.



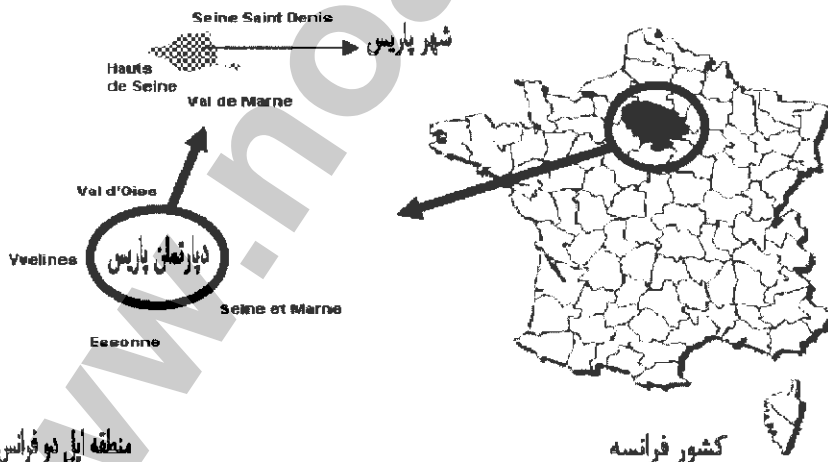
جدول ۳. سوابق منطقه‌گرایی در منطقه کلانشهری مانیل

| نام سازمان                    | دوره زمانی      | قدرت قانون گذاری                         | قدرت اجرایی   | کارکردهای اصلی   | روابط درون حکومتی  |
|-------------------------------|-----------------|--|---|--|--|
| کمیسیون منطقه مانیل (MMC)     | (۱۹۸۹-۱۹۷۵)     | کمیسیون، خود دارای قدرت اجرایی بوده است. | - فرماندار<br>- معاون فرماندار<br>- کمیسیون های برنامه ریزی، اجرا و بودجه<br>- همگی به وسیله رئیس جمهور انتخاب می شوند. | ۱- ارائه خدمات منطقه‌ای<br>۲- هماهنگ سازی سایر خدمات<br>۳- برنامه ریزی توسعه | ۱- شوراهای قانون گذاری محلی منحل می شوند.<br>۲- شهرداران به عنوان مدیران ناحیه عمل می کنند.<br>۳- سازمان ها و ادارات بخشی به وسیله فرماندار منطقه هماهنگ می شوند.            |
| نهاد مدیریت منطقه مانیل (MMA) | (۱۹۹۵-۱۹۹۰)     | ندارد                                    | - رئیس شورا که توسط شهرداران عضو انتخاب می شود.<br>- مدیر عمومی که به وسیله رئیس جمهور منصوب می شود.                    | ۱- خدمات نیازمند هماهنگی منطقه‌ای<br>۲- برنامه ریزی توسعه                    | ۱- شوراهای قانون گذاری محلی منحل می شوند.<br>۲- شهرداران در شورای منطقه عضویت می یابند.<br>۳- سازمان ها و ادارات بخشی، برنامه های خود را با نهاد منطقه مانیل هماهنگ می کنند. |
| نهاد توسعه منطقه مانیل (MMDA) | (۱۹۹۵ تا امروز) | ندارد                                    | - رئیس که توسط رئیس جمهور و با جایگاه عضو کابینه تعیین می گردند.<br>- مدیر عمومی که به وسیله رئیس جمهور منصوب می شود.   | ۱- ارائه خدمات منطقه‌ای<br>۲- هماهنگ سازی سایر خدمات<br>۳- برنامه ریزی توسعه | ۱- شوراهای قانون گذاری محلی منحل می شوند.<br>۲- شهرداران در شورای منطقه عضویت می یابند.<br>۳- سازمان ها و ادارات بخشی، برنامه های خود را با نهاد منطقه مانیل هماهنگ می کنند. |

منبع: (G. Manasan and G. Mercado, 1999: 46)

بدین سان نقش حکومت مرکزی بیشتر به نقش نظارتی تبدیل شد. در سه شهر بزرگ پاریس، لیون و مارس، تقسیمات جدیدی با عنوان آروندیسیمان شکل گرفتند. با این توضیحات نظام حکومت محلی در کشور فرانسه را می توان به شرح زیر دانست: ۲۲ منطقه، ۹۶ دپارتمان [۲۵] و ۳۶۷۶۳ کمون (۶: ۲۰۰۰، Kraaijestein). حجم اندکی از قدرت به تدریج و پس از تصویب قانون تمرکززدایی در سال ۱۹۸۲ به مقامات محلی واگذار شده است، اما از آنجا که ایل دو فرانس منطقه پایتخت فرانسه است، وزن مقامات ملی در آن بیش از دیگر نقاط فرانسه به نظر می رسد. با این حال قانون اساسی فرانسه برای اداره آزاد بدنه های محلی، شوراهای منطقه، شوراهای دپارتمان و شوراهای محلی را بدون قیمومیت حکومت ملی پیش بینی کرده است، در نتیجه هیچ گونه ارتباط سلسله مراتبی بین بندهای مختلف پیش گفته وجود ندارد. فرانسه در مقایسه با دیگر کشورهای اروپایی، دارای تعداد وسیعی از مقامات محلی است، زیرا در این کشور حتی

تصویر ۲. موقعیت منطقه ایل دو فرانس و تقسیمات داخلی آن



منبع: (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۲۱۷)

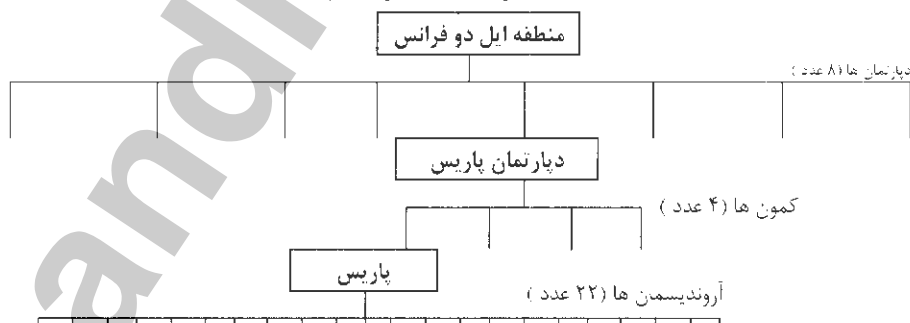
دهکده‌های کوچک نیز دارای شورای محلی هستند. به همین دلیل است که قانون گذاران به طور جدی مشوق هماهنگی و تعاون میان شوراهای محلی هستند (Thibault, 2000, 685).

### ۲.۲.۳. سیر تحول مدیریت و برنامه ریزی منطقه پاریس

مسائل پیچیده منطقه پاریس دهه ۱۹۳۰ در زمینه مسکن، کار، نواحی سبز و حمل و نقل منجر به تأسیس یک بخش [۲۶] خاص برای ناحیه پاریس شد. در ۱۹۶۱، حکومت مرکزی مأمور مخصوصی (به نام دلاویر [۲۷]) را مسئول اداره بخش جدید کرد. بخش جدید اگرچه موقعیت روشنی از لحاظ رسمی نداشت، با این حال به عنوان بدنه‌ای برای ایجاد هماهنگی در مورد تمامی مشکلات مرتبط با این منطقه محسوب می‌شد. طرح جامع سال ۱۹۶۵ راهنمای برنامه ریزی منطقه‌ای تا سال ۲۰۰۰ بود و اصول اساسی چون هدایت توسعه مجموعه شهری در جهت مناسب، خلق مراکز شهری جدید و ایجاد وحدت در سطح مجموعه شهری را پیگیری می‌کرد.

در ضمن، شبکه‌ای از بزرگراه‌ها و خطوط آهن به منظور تقویت وحدت و یکپارچگی منطقه شهری پیش بینی شده بود. تغییر بعدی در اداره پاریس که به وسیله دلاویر محقق شد، در سال ۱۹۶۴ روی داد. سه دپارتمان موجود به هشت دپارتمان جدید تبدیل شدند. علت این تغییر، تنها ملاحظات اداری نبود بلکه ملاحظات سیاسی نیز پشت آن وجود داشت. پاریس در این شرایط، هم دارای مقام شهر بود و هم مقام دپارتمان. تغییرات سیاسی سال ۱۹۸۲ که تأسیس حکومت‌های منطقه‌ای را در بر می‌گرفت، نتایجی را نیز برای منطقه پاریس در بر داشت. در اثر این تغییرات، پاریس جزئی از منطقه ایل دو فرانس شد. در نتیجه تمرکززدایی انجام شده، شهر و دپارتمان پاریس اکنون دارای یک حکومت کلانشهری با نهادهای تمرکززدایی شده موسوم به آروندیسمان‌ها [۲۸] هستند و کمتر تحت تأثیر حکومت مرکزی قرار دارند (Kraaijestein, ۲۰۰۰: ۷).

تصویر ۳. ساختار تفصیلی تقسیمات سیاسی در سطح منطقه ایل دو فرانس



منبع: (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۲۸۵)

### ۳.۲.۳. ساختار و وظایف حکومت منطقه ای ایل دو فرانس

همان گونه که دیده شد، قلمرو فضایی حکومت منطقه ای ایل دو فرانس، منطقه ایل دو فرانس مشتمل بر هشت دپارتمان و ۱۳۰۰ کمون و دارای مساحتی حدود بر ۱۲۰۰۰ کیلومتر مربع و ۱۱/۲ میلیون نفر جمعیت (در سال ۲۰۰۴) است. این منطقه، شهر پاریس با مساحت ۱۰۰ کیلومتر مربع و جمعیت ۲/۱ میلیون نفر و مجموعه شهری آن با مساحت ۲۷۰۰ کیلومتر مربع و جمعیت ۹/۶ میلیون نفر را در خود جای داده است.

#### ● ساختار اداره منطقه ایل دو فرانس

در اداره منطقه ایل دو فرانس می‌توان دو دسته از عناصر را شناسایی کرد: یکم: اجتماعات محلی؛ این اجتماعات شامل دو شورای منطقه ای و شورای اجتماعی-اقتصادی اند. شورای منطقه‌ای، شورایی انتخابی به صورت مستقیم است که به تصمیم‌گیری و وضع سیاست‌های منطقه‌ای می‌پردازد، حال آنکه شورای اجتماعی-اقتصادی، ماهیتی مشورتی دارد.

دوم: واحد مدیریتی: فرماندار منطقه ایل دو فرانس [۲۹] که به طور همزمان هدایت و راهبردی منطقه ایل دو فرانس و نیز دیپارتمان پاریس را بر عهده دارد.

شورای منطقه ای ایل دو فرانس، از ۲۰۹ عضو تشکیل شده است که گروه سیاسی خود را نمایندگی می کنند. این شورا بر اساس رأی مستقیم ساکنان در دوره ای ۶ ساله انتخاب می شود. آخرین انتخابات شورا در ماه مارس ۲۰۰۴ انجام شده است. بر اساس قانون، این شورا در حیطه های مختلفی دارای اختیار وضع مقررات است: برنامه ریزی شهری، کمک به توسعه اقتصادی، آموزش، حمل و نقل، ساخت و نگهداری مدارس دوره متوسطه، محیط زیست، فرهنگ و فعالیت های بین المللی.

### ● وظایف و اختیارات

مهم ترین زمینه های فعالیت خدماتی حکومت منطقه ای ایل دو فرانس بر اساس تقسیم کار انجام شده در نظام حکومت محلی کشور فرانسه در اموری چون "دبیرستان ها، حمل و نقل عمومی (راه های غیر شهری و راه آهن)، تحصیلات تکمیلی، توسعه اقتصادی منطقه ای، بندرگاه ها و رودها، فرهنگ" خلاصه می شود؛ ضمن آنکه امور مربوط به برنامه ریزی و هدایت توسعه شهری در منطقه نیز، که عمدتاً از طریق مؤسسه برنامه ریزی و توسعه شهری منطقه ایل دو فرانس پاریس (IAURIF) انجام می پذیرد، از زمینه های اصلی فعالیت حکومت منطقه ای ایل دو فرانس است. بر اساس همین وظایف از بودجه سال ۲۰۰۳ این حکومت، ۳۴/۱ درصد را به آموزش، ۲۷/۹ درصد را به حمل و نقل عمومی و ۱۵/۵ درصد را به آموزش مهارتی و اشتغال و نیز کمک به شرکت ها اختصاص داشته است.

### ۴.۲.۲. جمع بندی

حکومت منطقه ای ایل دو فرانس به عنوان پیامد نمونه فرایند تمرکززدایی در کشور فرانسه، در سال ۱۹۸۰ شکل گرفت که وظیفه اداره منطقه ایل دو فرانس و به عبارتی منطقه پایتخت کشور فرانسه را بر عهده دارد. منطقه ایل دو فرانس دارای ۸ دیپارتمان است. یکی از اینها، دیپارتمان پاریس است که خود در برگیرنده چهار شهر است که مهم ترین آنها شهر پاریس است که به ۲۰ آروندیسمان تقسیم می شود.

حکومت منطقه ای ایل دو فرانس همواره تحت تأثیر تحولات ساختاری نظام حکمرانی محلی در کشور فرانسه بوده است و به سبب سابقه طولانی تمرکزگرایی در نظام اداره کشور فرانسه و اهمیت منطقه ایل دو فرانس در کشور فرانسه، تا کنون نتوانسته است اختیارات کافی در اداره این منطقه داشته باشد؛ به طوری که برخی از امور محوری همچون سیاستگذاری و برنامه ریزی در منطقه همچنان در اختیار حکومت مرکزی - و یا به شدت تحت تأثیر و کنترل آن - باقی مانده اند. در چنین شرایطی حکومت منطقه ای ایل دو فرانس، به انجام وظایف خود در حیطه مقوله هایی چون دبیرستان ها، حمل و نقل عمومی (راه های غیر شهری و راه آهن)، تحصیلات تکمیلی، توسعه اقتصادی منطقه ای، بندرگاه ها و رودها، و همچنین فرهنگ می پردازد. اگرچه در ارتباط با این وظایف البته ناگفته نماند که حکومت ملی در زمینه های مربوط به این وظایف همچنان نقشی تأثیر گذار دارد.

### ۳-۳. سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ

منطقه ونکوور بزرگ [۳۰] که به ناحیه کلانشهری ونکوور نیز معروف است، در بخش جنوب غربی ایالت بریتیش کلمبیا [۳۱] واقع شده است و با مساحت ۲۸۷۸ کیلومتر مربعی، جمعیتی حدود ۱،۵۵،۸۸۰ نفر را (بر طبق برآورد سال ۲۰۰۵) در خود جای داده است. بدین سان تراکم جمعیتی این منطقه ۹۵.۷۴۸ نفر در هر کیلومتر مربع است. شعار منطقه مذکور، ساختن منطقه پایدار [۳۲] است.

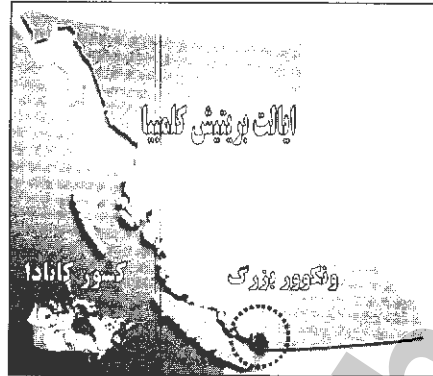
بر اساس سرشماری سال ۲۰۰۱ میلادی، ۱،۹۸۶،۰۰۰ نفر در ناحیه کلانشهری ونکوور زندگی می کرده اند که این میزان نیمی از جمعیت ایالت بریتیش کلمبیا است. تخمین های سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ، جمعیت ۲،۱۵۵ میلیون نفری را برای سال ۲۰۰۵ نشان می دهد، که خود به معنای رشد ۸/۵ درصدی از سرشماری قبلی است. ۱۳ شهرداری از میان ۳۰ شهرداری پرجمعیت ایالت بریتیش کلمبیا در این منطقه واقع شده اند.

ونکوور بزرگ سومین منطقه شهری کشور کانادا است که ترکیب فرهنگی غنی و متنوعی دارد. آنچه شهروندان را برای زندگی به این منطقه جذب می کند کیفیت زندگی و فرصت های اقتصادی است. این امر سبب شده است تا تخمین ها، جمعیت ۳ میلیون نفری را برای این منطقه در چند دهه آینده پیش بینی کنند. (GVRD, 2003: 4).

مؤسسه مسئول در حکمروایی منطقه ای ونکوور سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ (GVRD) [۳۳] است.

این موسسه به طور قانونی از نیمه های دهه ۱۹۶۰ شکل گرفت و اکنون بر پایه قانون حکومت محلی سال ۲۰۰۰ ایالت بریتیش کلمبیا به فعالیت می پردازد. مؤسسه مذکور یکی از ۲۹ سازمان خدمات منطقه ای این ایالت است از ۲۱ شهرداری [۳۴] و یک ناحیه انتخاباتی [۳۵] تشکیل شده است. (Dodson & Gleeson : 2002 : 13) هدف این سازمان حفظ و ارتقای کیفیت زندگی در منطقه از طریق ارائه خدمات ضروری منطقه ای است. به منظور دستیابی به این هدف، این سازمان به عنوان صدای جمعی و بدنه تصمیم سازی در زمینه موضوعات مختلف به فعالیت می پردازد.

تصویر ۴. ونکوور بزرگ و موقعیت آن



موقعیت ونکوور بزرگ در کشور کانادا و ایالت بریتیش کلمبیا



شهرداری های واقع در ونکوور بزرگ و موقعیت شهر ونکوور

منبع: (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۲۸۵)

### ۳-۳-۱. نظام حکمروایی محلی در کشور کانادا

کشور کانادا دومین کشور بزرگ دنیاست. این کشور متشکل از ۱۰ ایالت [۳۶] و ۳ قلمرو [۳۷] شمالی است و به صورت فدرالی اداره می شود. کشور کانادا دارای مناطق مختلفی از جمله آتلانتیک، کانادای مرکزی، فلات کانادا پاسیفیک و کانادای شمالی است. بر این اساس، منطقه گرایی بر تاریخ سیاسی کانادا تأثیر عمده ای گذاشته است. به طور کلی حکومت فدرال در کشور کانادا متولی اموری از قبیل دفاع ملی، سیاست خارجی و شهروندی است که بر کل قلمرو کشور تأثیر می گذارد. حکومت های ایالتی، مسئول اموری چون آموزش، بهداشت و بزرگراه ها محسوب می شوند. در میان برخی از وظایف این حکومت ها و حکومت فدرال اشتراکاتی مانند حفاظت محیط زیست دیده می شود.

سومین سطح حکومت در کانادا سطح اجتماعات محلی است. در این سطح حکومت های محلی به منظور مدیریت شهرداری ها، شهرها، شهرک ها و مناطق انتخاب می شوند. این سطح که به عنوان حکومت محلی یا شهری [۳۸] شناخته می شود، مسئول وظایف محلی مانند امور پلیس، آتش نشانی، خدمات آب و فاضلاب، خدمات تفریحی، حمل و نقل عمومی محلی، جمع آوری برف و برنامه های جمع آوری و بازیافت زباله به شمار می آید. رئیس حکومت محلی معمولاً با عنوان شهردار خوانده می شود. حکومت های محلی دارای شوراهایی نیز هستند که همانند شهردار به صورت مستقیم به وسیله شهروندان انتخاب می شوند و معمولاً نماینده احزاب سیاسی نیستند. در کشور کانادا حدود ۴۰۰۰ شهرداری وجود دارد. حکومت های محلی مسئول خدمات رسانی در سطح یک شهر یا منطقه اند، که مواردی چون پلیس و آتش نشانی را در بر می گیرد (48) : (Forsey, 2005).

### ۳-۳-۲. مروری بر پیشینه شکل گیری سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ

ریشه های شکل گیری سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ به پیش از ایجاد آن در سال ۱۹۶۷ باز می گردد، چراکه پیش تر دو سازمان خدماتی تک منظوره با نام های سازمان خدماتی ویژه فاضلاب و زهکشی ونکوور بزرگ [۳۹] و سازمان خدمات ویژه آب ونکوور بزرگ [۴۰] به ترتیب در سال های ۱۹۱۴ و ۱۹۲۶ ایجاد شده بودند. هر دوی این سازمان ها تلاش می کردند تا خدمات ضروری منطقه ای را تأمین کنند. با ترکیب دو سازمان خدمات منطقه ای مذکور و سازمان خدمات بیمارستانی ونکوور بزرگ [۴۱] در سال ۱۹۶۷ سازمان خدمات منطقه ای ونکوور بزرگ تشکیل شد. در ادامه شرکت مسکن ونکوور بزرگ [۴۲] (۱۹۷۴) و نهاد حمل و نقل ونکوور بزرگ [۴۳] (۱۹۹۸) نیز به این سازمان پیوسته اند (10) : (GVRD, 2003).

### ۳.۳.۳. ساختار و وظایف

#### ● ساختار

قوه مجریه سازمان خدمات منطقه ای و نکوور بزرگ، از یک هیئت مدیره با یک رئیس و یک نایب رئیس تشکیل شده است که به وسیله اعضای هیئت مدیره برای دوره ای یک ساله انتخاب می شوند. هیئت مدیره این سازمان از نمایندگان منتخب ۲۲ ناحیه شهرداری منطقه کلانشهری و نکوور تشکیل می گردد. اعضای هیئت مدیره که نماینده شهرداری های منطقه به شمار می آیند، به وسیله شورا های محلی شان برای دوره ای یک ساله منصوب می گردند. در نواحی انتخاباتی که فاقد شورا هستند، اعضای هیئت مدیره به وسیله شهروندان و برای دوره ای سه ساله انتخاب می شوند. هر شهرداری یا ناحیه انتخاباتی به ازای هر ۲۰ هزار نفر جمعیت یک حق رأی در هیئت مدیره دارد، هیچ مدیری نمی تواند بیش از ۵ رأی داشته باشد. با این حال برخی از شهرهای بزرگ تر مانند نکوور بیش از یک عضو دارند. در سال ۲۰۰۱ تعداد اعضای این هیئت ۳۵ نفر بوده، که در مجموع ۱۱۹ حق رأی داشتند. فعالیت این هیئت از طریق بازده کمیته [۴۴] انجام می گیرد. جلسات هیئت مدیره هر ماه یک بار تشکیل می شود و معمولاً حضور عموم در آن آزاد است.

بخش های اداری مختلف سازمان خدمات منطقه ای و نکوور بزرگ شامل موارد زیر است: دفتر رئیس، روابط عمومی، دبیرخانه عمومی، خدمات عمومی، مهندسی و ساختمان، امور مالی و اداری، مسکن، منابع انسانی، روابط کاری، اجرا و نگهداری، سیاست و برنامه ریزی و پارک های منطقه ای.

سازمان خدمات منطقه ای و نکوور بزرگ، دارای سیستم مدیریت کمپیوئی در تصمیم گیری و سیاستگذاری است. برای اداره آن نیز بازده کمیسیون دائمی [۴۵] تشکیل شده است که توصیه های لازم برای تصمیم گیری و سیاستگذاری را به هیئت مدیره ارائه می کنند. از سوی دیگر کمیته های مشورتی شهرداری (متشکل از کارمندان شهرداری و سازمان خدمات منطقه ای و نکوور بزرگ) [۴۶] و کمیته های مشورتی عمومی [۴۷] (متشکل از گروه های مختلف شهروندان) به کمیته های دائمی هیئت مدیره در زمینه موضوعات خاص مشورت می دهند (8: GVRD, 2003).

#### ● وظایف و اختیارات

کارکرد اصلی سازمان خدمات منطقه ای و نکوور بزرگ، مدیریت منابع و خدمات در سطح منطقه کلانشهری و نکوور است و مواردی چون برنامه ریزی اجتماعات محلی، آب، فاضلاب، مسکن، حمل و نقل، کیفیت هوا و پارک ها را در بر می گیرد. بدین ترتیب، مهم ترین خدماتی که به وسیله این سازمان تأمین می شود شامل تأمین و تصفیه آب آشامیدنی، جمع آوری و تصفیه آب های زائد، مدیریت دفع مواد زائد جامد، تنظیم و اجرای مقررات کیفیت هوا، تهیه طرح های مدیریت رشد، مدیریت پارک های منطقه ای، تأمین مسکن اجاره ای حمایتی، مدیریت سیستم تلفن اضطراری (امداد رسانی)، تأمین خدمات روابط نیروی کار برای شهرداری هاست. به منظور تحقق این وظایف، بخش های اداری و یا سازمان های خدماتی ویژه ای تحت نظر سازمان خدمات منطقه ای و نکوور بزرگ و یا به طور موازی با آن به فعالیت می پردازند که از آن جمله می توان به نهاد حمل و نقل و نکوور بزرگ [۴۸] و سازمان پارک های منطقه ای و نکوور بزرگ [۴۹] اشاره کرد.

#### ۴.۳.۳. جمع بندی

سازمان خدمات منطقه ای و نکوور بزرگ سازمان خدماتی ویژه ای است که با هدف تأمین و ساماندهی ارائه خدمات منطقه ای در منطقه کلانشهری و نکوور با بیش از دو میلیون نفر به عنوان بخشی از قلمرو ایالت بریتیش کلمبیای کانادا تأسیس شده است. در شرایطی که شهر اصلی این منطقه و نکوور است، مقر این سازمان در شهر برنابی [۵۰] واقع شده است و ارائه خدمات به منطقه ای با بیش از دو میلیون نفر جمعیت را بر عهده دارد.

سازمان خدمات منطقه ای و نکوور بزرگ را باید در زمره سازمان های خدماتی چندمنظوره کلان شهری [۵۱] طبقه بندی کرد. بدین سان می توان آن را نوعی از سازوکارهای منطقه گرایی با شدت متوسط دانست.

#### ۴.۳.۱. اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو [۵۲]

ناحیه خلیج سانفرانسیسکو [۵۳] به عنوان بخشی از ایالت کالیفرنای آمریکا با هفت میلیون نفر جمعیت، شبکه ای از شهرها، روستاها، پایگاه های نظامی، فرودگاه ها، پارک های ملی و ایالتی را در بر می گیرد که در نه شهرستان موجود در این

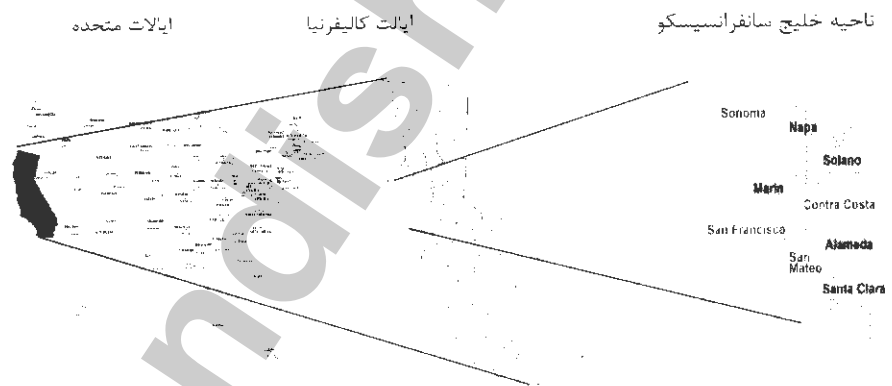
ناحیه پراکنده شده‌اند. از آنجا که سانفرانسیسکو بزرگ‌ترین شهر و مرکز فرهنگی و سنتی این منطقه است، این ناحیه را اغلب به واسطه سانفرانسیسکو می‌شناسند. [۵۴] ناحیه خلیج سانفرانسیسکو منطقه‌ای چند هسته‌ای محسوب می‌گردد. این ناحیه قلمروهای سیاسی متعددی چون ۱۰۱ شهر، ۹ شهرستان و صدها واحد خدماتی ویژه را در بر گرفته است. پیش‌بینی می‌شود جمعیت این ناحیه در سال ۲۰۲۰ میلادی به ۸ میلیون نفر برسد.

شاید جالب باشد که بدانیم اگر این ناحیه کشور مستقلی می‌بود، بیست و یکمین اقتصاد جهان را در اختیار می‌داشت. تولید ناخالص منطقه‌ای این ناحیه از ۲۰۴ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۴ به ۳۵۰ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۹ رسیده است. (Bay Area Council, 2005) این ناحیه چهارمین منطقه کلانشهری در سطح آمریکا و دومین منطقه کلانشهری در سطح ایالت کالیفرنیا، پس از لس‌آنجلس است. در زمان حاضر منطقه مورد بحث به وسیله اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو - موسوم به ABAG اداره می‌شود.

#### ۱.۴.۳. نظام حکمروایی محلی در کشور ایالات متحده

ایالات متحده آمریکا کشوری است که بر اساس تقسیم‌قدرت بین حکومت فدرال و ایالات گوناگون بنا شده است. از لحاظ تقسیم فضا، آمریکا متشکل از پنجاه ایالت و یک ناحیه فدرال است. هر کدام از این پنجاه ایالت دارای قانون اساسی جداگانه و خاص خود است، که در بسیاری از مقوله‌های داخلی دارای استقلال اند. قانون اساسی هر ایالت عالی‌ترین مقررات آن ایالت است، مگر در آن بخش که با قانون اساسی فدرال یا معاهدات آن معارض باشد (حمیدی نیا، ۱۳۸۲: ۵۰۰). حکومت فدرال

تصویر ۵. موقعیت ایالت کالیفرنیا و ناحیه خلیج سانفرانسیسکو در ایالات متحده آمریکا



منبع: (ایرانیان، ۱۳۸۵: ۱۸۲)

بالاترین منصب را در هر م ادارای داراست. سپس دولت‌های ایالت‌های پنجاه‌گانه قرار دارند و بعد از آن بیش از ۸۰ هزار حکومت محلی قرار می‌گیرند که در سطوح مناطق ویژه، مناطق دبستانی، محله‌ها و شهرها مشغول فعالیت‌اند (همان). سطوح اصلی حکومت محلی را در کشور ایالات متحده باید حکومت‌های ایالتی، شهرستان‌ها [۵۵]، شهرها، حکومت‌های کوچک [۵۶] و روستاها [۵۷] دانست. همچنین سازمان‌های خدماتی ویژه [۵۸] از اجزای حکومت محلی این کشور به شمار می‌آیند که برای ارائه خدمات ویژه تأسیس شده‌اند. [۵۹]

#### ۲.۴.۳. مروری بر سوابق منطقه گرایی در ناحیه خلیج سانفرانسیسکو

نخستین گام از منطقه‌گرایی در ناحیه خلیج سانفرانسیسکو، یکپارچه‌سازی شهر - شهرستان سانفرانسیسکو بود که در سال ۱۸۵۶ آغاز شد و تا دهه ۱۹۷۰ میلادی با گام‌های زیر دنبال گردید: [۶۰]

۱۹۱۰ - انجام سرشماری که نشان می‌داد که سانفرانسیسکو دارای ۴۰۰ هزار نفر جمعیت است اما سکونتگاه‌های اطراف سانفرانسیسکو بسیار سریع‌تر از خود شهر سانفرانسیسکو در حال رشد هستند. این حقیقت به شکل‌گیری نهضت سانفرانسیسکوی بزرگ [۶۱] کمک کرد. نهضت مذکور که هدف آن خلق حکومتی ناحیه‌ای بود در عمل موفقیت چندانی نداشت.

۱۹۴۵ - تأسیس شورای ناحیه خلیج سانفرانسیسکو [۶۲] به منظور تقویت توانایی اقتصادی منطقه در دوران پس از جنگ

## جهانی دوم

۱۹۴۹ - تأسیس هیئت کنترل کیفیت آب منطقه‌ای [۶۳]

۱۹۵۵ - تأسیس سازمان ویژه مدیریت کیفیت هوای ناحیه خلیج [۶۴]

۱۹۵۷ - تأسیس سازمان ویژه حمل و نقل سریع ناحیه خلیج سانفرانسیسکو [۶۵]، موسوم به BART

۱۹۶۰ - آغاز به کار اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو (ABAG)، با توصیه یکی از اعضای شورای

شهر برکلی و همکاری برخی دیگر از نیروهای منطقه، برای بحث و مطالعه در مورد مسائل کلانشهری و ارائه پیشنهاد درباره سیاست‌های مؤثر بر منطقه.

۱۹۶۲ - مجمع عمومی [۶۶] به عنوان بدنه‌ای مشورتی در برنامه ریزی منطقه‌ای تعیین شد.

در سال‌های پایانی دهه ۱۹۶۰ میلادی، اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو به تدریج به سوی ایده حکومت منطقه‌ای نزدیک‌تر گشت. در همین دوره بود که این اتحادیه زمزمه‌هایی برای وضع قانون در سطح ایالت به منظور اجباری کردن عضویت حکومت‌های محلی ناحیه در این اتحادیه مطرح ساخت و پیشنهاد کرد که این انجمن به صورت چارچوبی حکومتی درآید تا به وظیفه پیش‌بینی و کنترل مشکلات منطقه‌ای آینده بپردازد و نیاز به ایجاد مؤسسات با اهداف و وظایف خاص را پاسخ گوید. این در شرایطی بود که در پایان دهه شصت میلادی، ۸۲ شهر و ۸ شهرستان به عضویت اتحادیه درآمده بودند. با این حال جدال داخلی فراوانی بین دو گروه وجود داشت: "گروه اول علاقه مند به تقویت اتحادیه بودند و گروه دیگر اتحادیه قوی را تهدیدی برای خودمختاری و استقلال محلی می‌پنداشتند." با این حال امروزه عضویت در این اتحادیه داوطلبانه باقی مانده است.

با ورود به دهه ۱۹۷۰، اتحادیه حکومت‌های محلی خلیج سانفرانسیسکو بر اساس قانون کنترل آلودگی آب، به عنوان مؤسسه برنامه ریزی تصفیه فاضلاب (سال ۱۹۷۵) و بر اساس قانون کنترل آلودگی هوا به عنوان مؤسسه برنامه ریزی کنترل کیفیت هوا (سال ۱۹۷۷) برگزیده شد. در سال ۱۹۶۹ دو مؤسسه [۶۷] و [۶۸] به عنوان بدنه جامع حمل و نقل حیات دوباره یافتند و کمیسیون حفاظت و توسعه خلیج [۶۹] ایجاد گردید. در سال ۱۹۷۱ مؤسسه خدمات فاضلاب ناحیه خلیج سانفرانسیسکو، و در سال ۱۹۷۲ دو کمیسیون ساحلی شکل گرفتند. در ایجاد این مؤسسات، حکومت ایالتی در واقع اتحادیه حکومت‌های محلی خلیج سانفرانسیسکو را به طور کلی نادیده گرفته بود؛ اما این امر منجر به تضعیف آن نشد. در سال‌های ۱۹۷۶-۱۹۷۷، اتحادیه حکومت‌های محلی خلیج سانفرانسیسکو در اوج توسعه قرار داشت. زیرا دارای بیشترین بودجه، بیشترین پرسنل و بیشترین میزان تأثیر بر حکومت‌های محلی محدوده در مقایسه با سال‌های پیش بود و همچنان فعالیت‌های خود را گسترش می‌داد. با این حال در سال‌های ۱۹۸۳-۱۹۸۲ اتحادیه دچار افول شدیدی شد، به گونه‌ای که تنها سایه‌ای از گذشته را با خود داشت و بس. دو عامل در این زوال مؤثر بودند: قانون‌گذاری ایالتی که بر تأمین منابع مالی حکومت‌های محلی تأثیر می‌گذاشت و تغییر در روابط فدرال - محلی که منجر به شکل‌گیری نقشی محدودتر برای حکومت فدرال در سازمان‌های منطقه‌ای شد. اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو با گذر از دوران افول، اکنون همچنان فعال است و به تدریج فعالیت‌های خود را در زمینه‌های مختلف که تضمین‌کننده پایداری منطقه است گسترش می‌دهد. این اتحادیه در واقع اتحادیه‌ای داوطلبانه [۷۰] از حکومت‌های محلی منطقه محسوب می‌شود و همچنان فاقد قدرتی در حد حکومت‌های منطقه‌ای است.

### ۳.۴.۳. ساختار و وظایف اتحادیه حکومت‌های محلی خلیج سانفرانسیسکو

همان‌گونه که مشاهده شد، از سال ۱۹۶۰ میلادی بدین سو، اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو نقشی محوری در اداره این ناحیه با قلمروی ۱۸۶۰۰ کیلومتر مربعی بر عهده گرفته است. این قلمرو ۹ شهرستان و ۱۰۱ شهر را در خود جای داده است که تنها دو شهر آن در این اتحادیه عضو نیستند.

### ● ساختار اتحادیه حکومت‌های محلی خلیج سانفرانسیسکو

اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو سازمانی داوطلبانه از حکومت‌های محلی محدوده است و فاقد قدرتی مشابه حکومت منطقه‌ای است. بدین ترتیب حکومت کلانشهری در سطح ناحیه خلیج سانفرانسیسکو در مقایسه با دیگر نمونه‌های حکومت کلانشهری و منطقه‌ای، ساختار متفاوتی دارد. اتحادیه حکومت‌های محلی خلیج سانفرانسیسکو زیر نظر مجمع عمومی، که عالی‌ترین اختیارات را در سطح این ناحیه داراست، اداره می‌شود. مجمع عمومی در حقیقت مجموعه‌ای از نمایندگان تمام شهرها و شهرستان‌های محدوده است که وظایفی چون تشخیص مسائل مختلف اتحادیه شامل

### منابع

۱. برک پور، ناصر؛ کلانشهر ( دانشنامه مدیریت شهری )، فصلنامه مدیریت شهری، سال پنجم، شماره ۱۷، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۸۳.
۲. حمیدی‌نیا، حسین؛ ایالات متحده آمریکا، وزارت امور خارجه ایران، مرکز چاپ و انتشارات، تهران، ۱۳۸۲.
۳. شرکت خدمات مدیریت ایرانیا؛ طرح بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلانشهر تهران، گزارش نهایی شماره ۱؛ کلیات طرح، مباحث نظری و بررسی تطبیقی، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۸۵.
۴. کمیسیون اقتصادی اجتماعی سازمان ملل متحد در امور آسیا و اقیانوسیه (UN ESCAP)، گزارش‌های کشوری درباره نظام حکمرانی محلی، ترجمه شرکت خدمات مدیریت ایرانیا، طرح بازنگری ساختاری در نظام مدیریت و مالیه کلانشهر تهران، شرکت خدمات مدیریت ایرانیا، تهران، ۱۳۸۲.
5. APUR; APUR MISSION IN TEHRAN, April 21-30 2005 Report, Municipality of Tehran Tehran, 2005.
6. Association of Bay Area Governments : "ABAG Roster", www.abag.gov.ca, 2005.
7. Barlow, J. M. Metropolitan Government, Routledge, London, 1991.
8. Bay Area Council; "Bay Area Housing Profile" in Canada, www.bayareacouncil.org, 2005.
9. CIC, 2005. Fact Sheet: Government. http://www.cic.gc.ca/english/new/commfact\_06e.html
10. Conseil Régional d'Ile-de-France ; "STRUCTURES ADMINISTRATIVES DE LA REGION ILE-DE-FRANCE" www.cram.fr/indexe/indexe\_reg.pdf, 2004
11. Dolson, Jago and Gleason. Bracklin: Regional Planning Governance: a select review of Australian and International experience

- .Urban Frontiers Program Research Paper No. 10, University of Western Sydney, 2002
12. Forsey, Eugene A. *How Canadians Govern Themselves*. [http://www.parl.gc.ca/information/library/ridb/forsey/PDFs/How\\_Canadians\\_Govern\\_Themselves-fed.pdf](http://www.parl.gc.ca/information/library/ridb/forsey/PDFs/How_Canadians_Govern_Themselves-fed.pdf), 2005.
13. G. Manasan, Rosario and G. Mercado Ruben; *Governance and Urban Development: Case Study of Metro Manila*. DISCUSSION PAPER SERIES NO. 99-03. Philippine Institute for Development Studies, 1999.
14. GVRD. Taking care of our region, every day. Greater Vancouver Regional District. Burnaby, 2003.
15. Hamilton, K. D. *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*. Garland Publishing, Inc., New York and London, 1999.
16. Kraajestein, Martin. *Metropolitan Government 2003*. In London, Paris and Berlin: 1920-2000. <https://epicur.nl/bitstream>.
17. Kunkel, Paul R. "ABAG Executive Summary". [www2.sjsu.edu/dept/colts/cfaculty/christiansen/insword/ABAG.doc](http://www2.sjsu.edu/dept/colts/cfaculty/christiansen/insword/ABAG.doc), 2003.
18. Lefevre, Christian. "Paris - Ile-de-France Region". Published in *Metropolitan Governance and Spatial Planning Book*. Sport Press, London and New York, 2003.
19. MMDA. *Metropolitan Manila Development Authority Profile*. <http://www.mmda.gov.ph>, 2006.
20. O'Looney, J. *The New Home Rule: A regionalism alternative*. supplement, or distraction. National Civic Review, No. 16, Spring 2004.
21. S. Bourne, Lary. *Alternative Models for Managing Metropolitan Regions: The Challenge for North American Cities*. Prepared for International Forum on Metropolitanization, March 11-12, 1999, Santa Cruz, Bolivia, 1999. The Regional
22. Chamber of Commerce and Industry of Paris - Ile-de-France (CRCI Paris - Ile-de-France). *THE ILE-DE-FRANCE REGION*. [http://www.iau.fr.org/en/doc/studies/key\\_figures/key\\_figures.pdf](http://www.iau.fr.org/en/doc/studies/key_figures/key_figures.pdf), 2005.
23. Thibault, Christian. "Paris / Ile-de-France. For a Sustainable Environment". <http://www.bhrbund.de>, 2000.
24. Trauter, revan. "ABAG: A CONCISE HISTORY - CELEBRATING 40 YEARS OF SERVICE". [www.igs.berkeley.edu/publications/workingpapers/WP2001\\_13.pdf](http://www.igs.berkeley.edu/publications/workingpapers/WP2001_13.pdf), 2004.
25. Tavares, Tony. *THE POLITICS OF LONDON: GOVERNING AN UNGOVERNABLE CITY*. PALLI G RAVE MACMILLAN, London, 2004.
26. Wegener, Tomson. "Toward a Typology of Regional Leadership Institutions: Examples from the San Francisco Bay Area". [www.ird.ceid.berkeley.edu/pub/WP\\_2001\\_10/P17\\_2001](http://www.ird.ceid.berkeley.edu/pub/WP_2001_10/P17_2001)
27. [www.abag.gov.ca](http://www.abag.gov.ca)
28. [www.alaga.gov.uk](http://www.alaga.gov.uk)
29. [www.metropolis.org](http://www.metropolis.org)

[پانویس]

Metropolitan Region - 3  
2-City region

تطبيق بودجه عمومی و برنامه کاری سالانه، بررسی سیاست های اجرایی و پیشنهاد های هیئت های اجرایی، تعیین هزینه های عضویت سالانه اعضای اتحادیه به طور سالانه بر اساس بودجه سالانه، بررسی و تطبیق مواد قانونی با آیین نامه ها و مقررات اتحادیه و تصمیم گیری در مورد انجام مطالعه در زمینه مسائل منطقه و یا ارجاع آن به هیئت اجرایی را بر عهده دارند. دیگر عنصر اصلی شایان توجه در ساختار ABAG، هیئت اجرایی [۷۱] است که وظایف اجرایی تری را در حیطه امور منطقه چون اجرای سیاست هایی که به وسیله مجمع عمومی شکل گرفته اند، تهیه تصمیمات اجرایی و نظارت بر هزینه ها، بررسی بودجه عمومی و برنامه کاری سالانه برای ارائه به شورای عمومی، ارائه تصمیمات سیاسی پیشنهادی به مجمع عمومی به منظور اقدام، دریافت و بررسی و اقدام در مورد پیشنهاد هایی ارائه شده به وسیله دیگر کمیته های اتحادیه و بررسی تقاضاهای محلی برای منابع مالی فدرال را بر عهده دارد. در کنار مجمع عمومی و هیئت اجرایی، تعدادی از کمیته ها، کمیسیون ها و سازمان های وابسته نیز به فعالیت می پردازند (ABAG: 2005).

### ● وظایف و اختیارات

مسئولیت های این اتحادیه، جمع آوری اطلاعات در زمینه موضوعات منطقه ای (مانند مسکن، محیط زیست، حمل و نقل، ارتباطات، صنعت، آب و انرژی) و فراهم کردن برداشت های کلی و گزینه های مختلف برای حکومت های محلی است (egner, 2001:6). به عبارت دیگر، می توان گفت که ABAG مستقیماً به امور اجرایی در سطح ناحیه خلیج سانفرانسیسکو نمی پردازد بلکه تلاش می کند تا از طریق سازوکارهای برنامه ریزی و همکاری های درون منطقه ای، پایداری و تعالی جامعه را تضمین کند.

همچنین برای تحقق اهداف این اتحادیه، مؤسسات و سازمان های ویژه وابسته و مستقلی شکل گرفته اند که قدرتمند ترین این مؤسسات منطقه ای، کمیسیون حمل و نقل کلانشهری موسوم به [72] MTC است. وظایف اصلی این کمیسیون شامل مدیریت سیستم حمل و نقل سریع منطقه و برنامه ریزی و تأمین بودجه برای احداث بزرگراه ها و پل هاست. ایجاد این کمیسیون با قدرت قانونی و منابع مالی کافی، پاسخی به مشکلات حمل و نقل منطقه محسوب می شود. (Ibid.) به علاوه تعداد دیگری از مؤسسات که با موضوعات کیفیت آب و هوای منطقه درگیر هستند در این منطقه وجود دارد. از آنجا که این مؤسسات - که دارای عملکردهای واحد و خاص هستند - به مشکلات و مسائل سایر کنشگران بی توجه بوده اند، اتحادیه های توسعه منطقه ای یا مؤسسات منطقه ای ویژه ای در سطح ناحیه خلیج سانفرانسیسکو بنیاد گذاشته شده اند. در اینجا ذکر این نکته ضروری است که منابع مالی عمده ABAG برای انجام وظایف محول شده، از طریق حق عضویت اعضا، درآمدهای کمیسیون حمل و نقل کلانشهری، برنامه ریزی جامع، پروژه ها و خدمات و جواز عبور و مرور تأمین می گردد.

### ۴.۴.۳ جمع بندی

همان گونه که مشاهده شد، ناحیه خلیج سانفرانسیسکو به وسیله اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو موسوم به ABAG اداره می شود. ABAG یک سازمان منطقه ای در سطح این ناحیه است که ۹ شهرستان و ۹۹ شهر (از ۱۰۱ شهر موجود در ناحیه) در آن عضو هستند. مأموریت ABAG تقویت همکاری و تشریک مساعی میان حکومت های محلی و توجه به مسائل اساسی منطقه و برنامه ریزی ضمن، تعامل با آنهاست.

اتحادیه حکومت های محلی دارای دو بدنه اصلی شامل شورای عمومی و هیئت اجرایی است و در کنار دو بخش مذکور، عناصر عملکردی، کمیته ها و کمیسیون های وابسته نیز به فعالیت می پردازند. این اتحادیه دارای ماهیت غیر رسمی و داوطلبانه است و آن را می توان در زمره شوراهای منطقه ای [۷۳] طبقه بندی کرد. کادر نوشت آتی جمع بندی مطلوبی را در این باره به دست می دهد.

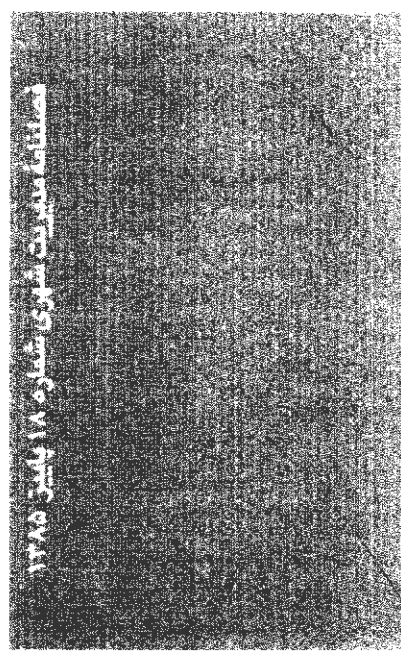
### ۴. جمع بندی و ارائه آموزه های تجربیات جهانی برای اداره مناطق کلانشهری در ایران

جمع بندی انجام شده در زمینه با نمونه های موردی بررسی شده در این نوشتار، نشانگر وجود گرایش و توجه در میان سیاست گذاران و برنامه ریزان، به مدیریت و برنامه ریزی هماهنگ و یکپارچه در سطح مناطق کلانشهری جهان است. با این حال، همان گونه که بررسی ها نشان داد، این ادراک از نیاز به منطقه گرایی سبب گوناگونی الگوهای قابل استفاده در اداره مناطق کلانشهری جهان شده است. این الگوها در طول زمان و نیز از مکانی به مکان دیگر متغیرند و بدین سان حکایت از دوگانگی موجود در نظریه ها و رهنمودهای مختلف درباره اداره مناطق کلانشهری دارند. به همین جهت بررسی و تحلیل تفصیلی تجارب موجود در این زمینه می تواند نتایج و درسهای درخور تأملی را به همراه داشته باشد.

از سوی دیگر، خواسته یا ناخواسته، مناطق کلانشهری در ایران در حال شکل گیری اند. اگر مجموعه های شهری به



- 3-Combination
- 4-Lary S Bourne
- 5-Metropolitan Governance
- 6-Metropolitan Manila Development Authority
- 7- ما توجه به مفهوم مستقر در اصلاح Manila Metropolitan برای برکنار آن از منطقه کلانشهری ماقبل استفاده شده است.
- 8-National Capital Region (NCR)
- 9-Quezon City
- 10-Bayam
- 11-Banagay
- 12-Metropolitan Manila Commission (MMC)
- 13-Manager-commission Type of Government
- 14-Macos
- 15-Metropolitan Manila Authority
- 16-Metro Manila Council
- 17-Metropolitan Manila Development Authority (MMDA)
- 18-Special Development and Administrative Region
- 19-General Manager (GM)
- 20-Assistant General Managers (AGM)
- 21-Metro Manila Council
- 22-Blighted Areas
- 23-Paris Ile-de-France
- 24-Social Exclusion
- 25-Département
- 26-District
- 27-Deleorerie
- 28-Arrondissements
- 29-Prefect de la region d'Ile-de-France
- 30-Greater Vancouver
- 31-British Columbia
- 32-Building a Sustainable Region
- 33-Greater Vancouver Regional District (GVRD)
- 34-بزرگتر وینچا شهرداری از مشهد در «ای سازمان دارد» بندشهر نیست.
- 35- ناحیه انتخاباتی ناحیه ای است که حکومت شهرداری مستقلی ندارد در منطقه ویکوور بزرگ ناحیه موسوم به A



**کادر نوشت ۲. جمع بندی ویژگی های اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو (ABAG)**

**تعریف :** ABAG سازمانی است منطقه ای در سطح ناحیه خلیج سانفرانسیسکو (مشمول بر ۹ شهرستان و ۹۹ شهر از ۱۰۱ شهر ناحیه) است که از عناصر زیر تشکیل شده است:

- مقامات شهری انتخاب شده به وسیله شهروندان (شهردار، اعضای شوراها)
  - مقامات انتخابی شهرستان (فرماندار شهرستان)
  - مقامات رسمی دانشگاه و کالج های مختلف
  - مقامات رسمی سازمان های تخصصی حکومت
  - مقامات رسمی از مؤسسات منطقه ای ( کمیسیون حمل و نقل کلانشهری، سازمان های مدارس و نظایر اینها)
- اهداف :** اهداف اولیه ABAG هماهنگی و تشریک مساعی حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو در برنامه ریزی و توسعه در زمینه موارد زیر است :

- موضوعات اجتماعی منطقه ای ( آموزش، حمل و نقل و مانند اینها)
  - موضوعات اقتصادی منطقه ای (مسکن، شغل، صنعت و نظایر اینها)
  - موضوعات زیست محیطی منطقه ای (کاربری زمین، انرژی و مانند اینها)
- ساختار حکومتی :** ABAG از دو بخش اصلی حکومتی تشکیل شده است :
- مجمع عمومی : ۱- هر نماینده (مقامات رسمی انتخابی شهرها و شهرستان ها) دارای یک حق رای است.
  - اکثریت آرا برای اقدام لازم است.
  - ۲- جلسات شورا به طور سالانه برای تصمیم گیری در مورد بودجه، برنامه ها و سیاست ها برگزار می شود.
  - هیئت اجرایی : ۱- تعداد اعضا در آن بر اساس جمعیت منطقه است.
  - ۲- همراه تشکیل جلسه می دهد.
  - در کنار دو بخش مذکور، عناصر عملکردی، کمیته ها و کمیسیون های وابسته نیز فعالیت می کنند.

**قدرت و تأثیر : ABAG**

- زیاد است اما غالباً غیر رسمی informal است.
- قدرت قانونی چندانی ندارد.
- متکی بر عمل داوطلبانه اعضا به تعهدات و پیشنهادهاست.
- در زمینه هایی که حکومت های محلی منابع و خطر پذیری خود را به اشتراک گذاشته اند، دارای توانمندی فراوانی است.

در زمینه هایی که به خدمات رسانی پرداخته است توانمند است.

**منافع :** ABAG از طریق موارد زیر به تمام حکومت های محلی ناحیه خلیج منفعت می رساند:

- گردهم آوردن رهبران منطقه
- برنامه ریزی، ارزیابی و پرداختن به طیف وسیعی از مسائل منطقه ای
- ایجاد کمیسیون ها و کمیته ها و دیگر نهادهای منطقه ای
- به اشتراک گذاشتن منابع و خطر پذیری حکومت های کوچک تر
- ایجاد چشم انداز وسیع تر و قدرت جمعی بیشتر برای حکومت های محلی.

منبع: (Kunkel.2003:1)

رسمیت شناخته شده در ایران - با اندکی تسامح- را معادل مناطق کلانشهری فرض کرده، در زمان حاضر در ایران پنج منطقه کلانشهری تهران، اصفهان، تبریز، شیراز و مشهد وجود دارد. برغم توجه به اهمیت برنامه ریزی در سطح مجموعه های شهری (مناطق کلانشهری) در ایران، موضوع مدیریت این مناطق در سطوح رسمی سیاستگذاری و برنامه ریزی کشور چندان مورد توجه نبوده است. همین امر سبب شده است تا جدا از تداوم و تشدید چالش های رویه ای و محتوایی موجود در این مناطق، سیاست ها و اقدامات رسمی و غیر رسمی موجود در آنها عمدتاً بر خلاف منطق منطقه گرایی شکل گیرد. به نظر می رسد پایان بخشیدن به حرکت های ضدمنطقه گرایی در این مناطق در درجه اول اهمیت خواهد بود و پس از آن می توان با استفاده از

مفاهیم نظری و تجارب جهانی، در جهت تحقق رویکردها و گام‌های مختلف منطقه‌گرایی در این مناطق وارد عمل شد. در بررسی تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلانشهری نکات و درس‌هایی برای استفاده در دیگر مناطق کلانشهری نهفته است که در اینجا با توجه به نتایج بررسی‌های نوشتار حاضر، نتایج و آموزه‌های زیر از تجارب جهانی به منظور کاربرد در محیط ویژه مناطق کلانشهری ایران ارائه می‌شوند: [۷۴]

۱) انجام تغییرات تدریجی و گام به گام، و به عبارت دیگر طی کردن مراحل و درجات مختلف منطقه‌گرایی در نمونه‌های دارای سازوکار منطقه‌گرایی آشکار مشاهده می‌گردد. بنابراین استقرار نظام حکمروایی ویژه اداره مناطق کلانشهری در ایران، نیازمند پیگیری مسیر استراتژیک (نقشه‌راه) مشخصی است که می‌کوشد با فراهم آوردن ادراک لازم در میان عناصر ذی‌نفع و ذی‌نفع‌دهر منطقه کلانشهری، چشم‌انداز و آینده منطقه‌گرایی را ترسیم کند. در این صورت می‌توان حرکت‌های ضد منطقه‌گرایی را متوقف ساخت و بدون سعی و خطا از مناسب‌ترین مسیر به استقرار نظام حکمروایی در مناطق کلانشهری کشور دست یافت.

۲) پیش از هر اقدامی، باید زمینه ادراک شهروندان، متخصصان و مدیران و کلیه عناصر مؤثر در اداره منطقه را از مفهوم منطقه کلانشهری و ثمره‌ها و ابعاد منطقه‌گرایی فراهم آورد. به عبارت دیگر، تنها در صورت شناخت کافی از ابعاد منطقه‌گرایی است که مدیران واحدهای مختلف موجود در منطقه حاضر به تعامل و همکاری برای دستیابی به چشم‌انداز و دورنمای منطقه‌ای یکپارچه خواهند شد. این امر در ایران تاکنون چندان محقق نشده است.

۳) با توجه به تفاوت‌های مناطق کلانشهری مختلف کشور از نظر مساحت و جمعیت، بدیهی است که نمی‌توان راه‌حلی یکسان و یکپارچه برای این مناطق پیشنهاد کرد، و باید فضای مناسب را برای در پیش گرفتن راه‌حل‌های متنوع و نوآورانه در هر یک از این مناطق فراهم ساخت.

۴) پیشینه نظام حکومت محلی و میزان استقلال آن از حکومت مرکزی، دارای تأثیر عمده‌ای بر ماهیت نظام حکمروایی مناطق کلانشهری و میزان توفیق آن است. در نتیجه، تغییر در نظام مدیریت مناطق کلانشهری در ایران، امری چندان آسان نخواهد بود، چراکه در ایران شکل‌گیری و استقلال حکومت محلی از حکومت مرکزی در عمل چندان محقق نشده است. به همین منظور چنین می‌نماید که سیاست‌های تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به نظام مدیریت محلی می‌بایست پیگیری شود.

۵) نظام حکمروایی مناطق، با مشارکت شهروندان از طریق سازوکارهای مختلف معنا می‌یابد و در صورت عدم مشارکت شهروندان، این سیستم در حد شعبه‌ای از حکومت مرکزی باقی خواهد ماند. از سوی دیگر، ماهیت انتخابی نظام مدیریت مناطق کلانشهری دارای اهمیت فراوان است. با پیگیری تجربیات جهانی این امر مشخص می‌شود که انتخاب مستقیم مدیران نظام مدیریت مناطق کلانشهری و شوراهای مرتبط با آنها عاملی مؤثر در میزان توانمندی و تأثیرگذاری این نظام است.

۶) تجارب مختلف نشان می‌دهند، برای اداره یک منطقه کلانشهری، لزوماً ایجاد سطحی جدید و رسمی از حکومت محلی ضروری نیست، بلکه مانند آنچه در تجربه ناحیه خلیج سانفرانسیسکو دیده می‌شود، می‌توان از سازوکارهای نوآورانه و داوطلبانه و غیر رسمی همچون ایجاد شوراهای منطقه‌ای مبتنی بر شرایط حاکم اجتماعی، سیاسی و اقتصادی بهره برد.

۷) نوع وظایف و حیطه عملکردی حکومت‌های کلانشهری تا حد زیادی، تابعی از مختصات بومی حکومت محلی و شرح وظایف سطوح موجود حکومت محلی در کشور متبوع است. بدین سان در ایران، بازاریابی در نظام حکومت محلی و وظایف آن ضروری به نظر می‌رسد.

۸) هیچ مدلی از حکمروایی منطقه‌ای، همکاری و یا ارائه خدمات منطقه‌ای وجود ندارد که در همه مناطق دارای کارایی و تناسب باشد. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که تجربه توفیق و یا عدم توفیق در استفاده از مدل‌ها و الگوهای مختلف حکومت کلانشهری در هر یک از کلانشهرها را بتوان به دیگر نمونه‌ها (حتی در سطح یک کشور) تعمیم داد. به عنوان مثال می‌توان به تجربه یکپارچه سازی شهر - شهرستان در کشور ایالات متحد اشاره کرد که گاه موفق بوده است و گاه ناموفق.

۹) برای موفقیت نظام حکومت کلانشهری، پشتوانه قانونی مطمئن و انجام اصلاحات قانونی و نهادی در سطوح کلان قانون‌گذاری، اداری و سیاسی کشور، ضروری است.

۱۰) با توجه به نبودن موضوع اداره مناطق کلانشهری در ایران، انجام مطالعات، پژوهش و انتشارات در زمینه مدیریت مناطق کلانشهری و ابعاد مختلف آن ضروری است. این امر باید با حمایت مالی و معنوی بخش دولتی (وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) و بخش عمومی (شهرداری‌ها) انجام شود. تنها از این طریق می‌توان شناخت لازم را در میان متخصصان و مدیران از ضرورت منطقه‌گرایی فراهم آورد.

Flectoral Area در برگرداندن نام‌ها به برینش کلیه است و خدمات شهری مورد نیاز خود را عمدتاً از سازمان خدمات منطقه‌ای و تکاور دریافت می‌کند. (2011) (GVRD).

- 36-Province
- 37-Territory
- 38-Local or Municipal Government
- 39-Greater Vancouver Sewerage and Drainage District
- 40-Greater Vancouver Water District
- 41-Greater Vancouver Regional Hospital District
- 42-Greater Vancouver Housing Corporation
- 43-Greater Vancouver Transportation Authority (GVTA)

۴۴- برخی از این کمیته‌ها شامل روابط بومی، کشاورزی، محیط زیست، مایه، مسکن، روابط کاری، کالری زمین و حمل و نقل، پارکها، مدیریت مواد زائد، آب و... هستند.

- 45-GVARD Board/ Standing Committees
- 46-Municipal advisory Committees
- 47-Public Advisory Committees
- 48-Greater Vancouver Transportation Authority (TransLink)
- 49-GVARD Regional Parks
- 50-Burnaby
- 51-Multi-purpose Metropolitan District
- 52-Association of Bay Area Governments
- 53-San Francisco Bay Area

۵۴- سانفرانسیسکو امروز کمتر نتیجه فرآیند یکپارچه سازی شهر - شهرستان از آن با عنوان شهر - شهرستان سانفرانسیسکو County-San Francisco City می‌شود به عنوان بومین شهر پرجمعیت این ناحیه (پس از سن جوزه San Jose) با ۸۷۲ هزار نفر (ناری ۲۰۰ هزار نفر جمعیت است و بدین ترتیب حدود ۱۰ درصد از جمعیت این ناحیه را در بر می‌گیرد.

- 55-County
- 56-Town
- 57-Village
- 58-Special District
- 59- این سازمان‌ها که ریشه‌شکل گیری آنها به سالهای نخستین تأسیس ایالات متحده آمریکا برمی‌گردد پس از جنگ جهانی دوم رشد چشمگیری کرده‌اند. به گونه‌ای که در فاصله سال‌های ۱۹۴۷ تا ۱۹۹۷ تعداد ۳۰۰۰ سازمان خدماتی ویژه در ایالات متحده تاسیس شده است. این سازمان‌ها به ارائه خدماتی از قبیل آب، مسکن و آموزش می‌پردازند و برای انجام وظایف خاص یا پروژه‌هایی چون آبرسانی، خانه‌سازی و یا ارائه خدماتی چون مدرسه به وجود می‌آیند.
- ۶۰- بااستفاده از:

(Barlow, 1991: 250-256) و (Trank, 2001: 1)

- 61-The Greater San Francisco Movement
- 62-Bay Area Council
- 63-Regional Water Quality Control Board - ۶۳
- 64-Bay Area Air Quality Management District - ۶۴
- 65-Bay Area Rapid Transit District - ۶۵
- 66-General Assembly - ۶۶
- 67-Golden Gate Bridge - ۶۷
- 68-Highway Transportation District - ۶۸
- 69-Bay Conservation and Development Commission
- 70-Voluntary
- 71-Executive Board
- 72-Metropolitan Transportation Commission
- 73-Regional Councils

۷۲- بدیهی است **مناطق کلانشهری** در میان و در دون کشورها دارای تفاوت‌های مختلفی هستند و به همین جهت ارائه راه‌حل‌هایی یکسان برای تمامی این مناطق امکان‌پذیر نیست.