

مسئله‌شناسی حریم منطقه کلانشهری تهران با روش PDIA "مسئله‌محوری تکرار شونده انطباق‌پذیر"

حمید جوانی، دانشجوی دکتری، جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

رحیم سرور، نویسنده مسئول، استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: sarvarh83@gmail.com

علی توکلان، استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

چکیده

مسئله‌محوری تکرار شونده انطباق‌پذیر یک روش‌شناسی نوآورانه است که به اجرای برنامه‌ها و پروژه‌ها در بستر توسعه کمک می‌کند. این رویکرد مبتنی بر روش‌های جدید اجرای اقدامات عملی برای مسئله‌های پیچیده است و به‌نوعی پایه‌ای برای رویکرد مسئله‌محوری است. سازمان‌ها و سیاست‌گذاران شهری در مقابل انواع مسئله‌های حل نشده احساس نوعی درماندگی می‌کنند، مسئله‌هایی که اغلب بودجه‌های کلان و طرح‌های بزرگی هم برای رفع آنها مصوب و اجرا شده ولی در عمل هیچ اتفاق خاصی که ناظر بر تعدیل یا کاهش ابعاد آن مسئله‌ها باشد رخ نداده است، مسئله ترافیک، آلودگی هوا، مسئله تأمین آب، مسئله ساخت‌وسازهای غیررسمی، تصرف زمین، تغییر کاربری اراضی، مسئله ازدست‌رفتن فضای تنفس گاهی شهرها، تعرض به اراضی حریم، مسئله درآمدهای ناپایدار و... بخشی از مسئله‌هایی است که سازمان‌ها و نهادهای سیاست‌گذار توسعه شهری در مقابل آنها تنها به ارائه گزارش تعداد جلسات برگزار شده، تعداد مصوبات، میزان بودجه اختصاص یافته، تعداد آرای قلع و تخریب و نظایر آن بسنده می‌کنند و تداوم این وضعیت، باقیمانده ظرفیت اجرایی سازمان‌ها را نیز تحلیل می‌برد. رویکرد معرفی شده در این مقاله راهبردی است برای بازاندیشی در خصوص نحوه تعریف مسئله‌ها و اقدام برای تعدیل تدریجی آنها، البته همین‌جا باید گفت که وسعت این روش بسیار فراتر از حد ده‌ها مقاله می‌باشد. باین‌حال سعی شده در حد مقدمه یک مسئله مهم مناطق کلانشهری ایران یعنی صیانت و توسعه پایدار حریم تهران مورد واکاوی قرار گیرد، و میزان اهمیت این رویکرد در تغییر نگاه نسبت به شناسایی و تعدیل مسئله‌های شهری معرفی شود. یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که این رویکرد از ظرفیت بالایی برای شناسایی و تعدیل تدریجی مسئله‌های پیچیده مناطق کلانشهری را دارد و جا دارد که ضمن معرفی و آشنایی با این رویکرد، امکان‌سنجی آن در تغییر نگاه و شناسایی مسئله‌ها و تعدیل تدریجی آنها مورد بررسی‌های علمی و اجرایی قرار گیرد.

کلیدواژه‌گان: روش مسئله‌محوری تکرار شونده انطباق‌پذیر، حریم منطقه کلانشهری تهران، مسئله‌های بدخیم

استناد: جوانی، حمید؛ سرور، رحیم؛ توکلان، علی. (۱۴۰۴). مسئله‌شناسی حریم منطقه کلانشهری تهران با روش PDIA "مسئله‌محوری تکرار شونده انطباق‌پذیر. *سیاست‌گذاری شهری و منطقه‌ای*، ۴(۱۴)، ۲۳-۴۴.

مقدمه

مهم‌ترین و شاید بنیادی‌ترین موضوع در فرایند سیاست‌گذاری عمومی، مسئله‌شناسی است. باید مسئله را از آنجا شناسایی و بررسی کرد که آیا مسئله موجود در دستور کار، یک مسئله عمومی است و هم از آن جهت که پس از شناخت مسئله آیا توان و جایگاه قرار گرفتن را در دستور کار سیاست‌گذاران دارا خواهد بود.

اهمیت آن بدین دلیل است که اگر مسئله‌ای به‌درستی شناسایی نشود و بنا به دلایل مختلف، از جمله منافع شخصی و گروهی، بر مسائل پر اهمیت‌تر و اثرگذارتر عمومی رجحان داده شود، چنانچه مسئله ناقص و نادرست فهم شود نه تنها از اثربخشی نظام سیاسی خواهد کاست، بلکه سیاست‌های آتی را نیز تحت تأثیر قرار خواهد داد؛ زیرا شناخت نادرست مسئله، راه‌حل‌های آن را متأثر می‌سازد و نتیجه مطلوبی به بار نخواهد آورد. از این رو، ضرورت دارد فرایندی که مسئله شناسایی شده و در دستور کار سیاست‌گذاری قرار می‌گیرد، مطالعه و بررسی شود (صبوری، سرور، جودکی، & نژاد، ۲۰۲۲).

یکی از راه‌های تبارشناسی مسئله، پاسخ به این پرسش است که وقتی مسئله نخستین بار به‌عنوان مسئله عمومی موردتوجه سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد، در کدام مرحله از چرخه حیات خود قرار دارد. پاسخ‌ها به این پرسش نشان‌دهنده آن است که مسائل در چه وضعیتی غالباً موردتوجه سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد (دشت، سرور، & مدیری، ۲۰۲۲).

جدول ۱- وضعیت طرح یا لایحه از لحاظ زمانی در هنگام ارائه به دولت یا مجلس

ردیف	متغیرها
۱	مسئله جاری (این مسئله در حال حاضر دغدغه عموم و سیاست‌گذاران می‌باشد)
۲	در حال ظهور (مسئله‌ای بوده که در صورت فراهم بودن اوضاع در سطح جامعه گسترده می‌شود)
۳	پنهان در جامعه (مسئله‌ای است که موردتوجه عموم نیست و همگان اطلاعی از آن ندارند؛ اما مسئله‌ای اثربخش است)
۴	نهادینه شده (به‌صورت یک مسئله فراگیر در نهادهای سیاست‌گذاری تحت بررسی است)

هر مسئله‌ای در چرخه حیات خود، هنگامی مدنظر سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد که با ویژگی خاص و مناسب در دستور کار سیاست‌گذاری قرار گرفته باشد، در اینجا پنج ویژگی مسئله در نظر گرفته شد: ۱- حساسیت و اثرگذاری، ۲- ویژگی‌های حرفه‌ای و کارشناسی، ۳- ویژگی‌های سیاسی، ۴- ویژگی‌های اجتماعی، ۵- ویژگی‌های ناشی از تشخیص سازمانی.

جدول ۲- ضرورت قرارگیری در دستور کار

ردیف	متغیرها
۱	مسئله از حساسیت و اثرگذاری بسیاری در سطح جامعه برخوردار بود
۲	متخصصان تأکید داشته‌اند که دستور قرار گیرد
۳	ناشی از بعد سیاسی که از سوی سیاست‌مداران مطرح گردید
۴	مورد تأکید برخی اشخاص ذی نفوذ در سطح جامعه بود
۵	برخی اشخاص صاحب قدرت رسمی یا غیررسمی در راستای منافع شخصی خودشان موضوع را دنبال کردند.

اغلب مسائل در حوزه مدیریت و سیاست‌گذاری شهری نه از نوع مسائل آسان بلکه از نوع مسائل به‌ظاهر آسان ولی بسیار پیچیده هستند که شناخت و تحلیل آنها مستلزم به‌کارگیری نگاه‌ها و تحلیل‌های متعدد به‌دور از سطحی‌نگری است، شاید یک دلیل برای پیچیده‌شدن و سپس حل‌نشدن بسیاری از مسائل در کانون‌های شهری و منطقه‌ای ساده - سازی آنها و برخوردهای سطحی در ارائه راهکارهای حل مسئله بوده است که اغلب از آنها به نام مسئله بدخیم نام‌برده شده است (دشت، سرور، & مدیری، ۲۰۲۱).

یکی از وظایف روزافزون مدیران توسعه شهری، حل مسائل خیلی پیچیده سیاست‌گذاری است. بعضی از این موضوعات آن‌قدر پیچیده‌اند که «مسائل بدخیم» به شمار می‌روند. واژه «بدخیم یا wicked» (wicked) در اینجا نه به معنای شوم؛ بلکه بیشتر به عنوان مسئله‌ای به کار رفته است که حل آن فوق‌العاده مشکل است.

حل یا دست‌کم مدیریت موفق این مسائل بدخیم سیاست‌گذاری مستلزم ارزیابی دوباره شیوه‌های سنتی کار و حل مسائل توسعه شهری و منطقه‌ای است. این مسائل ساختار حاکمیت، شالوده مهارت‌ها و ظرفیت سازمان‌ها را به چالش کشیده‌اند. در گام اول، شناسایی مسائل بدخیم به معنای دقیق کلمه مهم است. حل موفق مسائل بدخیم، از دولت‌ها گرفته تا مدیران شهری و استانی، مستلزم این شناخت و درک کلی است که هیچ تشخیص برق‌آسا و راه‌حل ساده‌ای وجود ندارد.

حل مسائل بدخیم، یک هنر در حال توسعه و مستلزم این اندیشه است که درک تصویر کلی - نظیر روابط متقابل بین طیف کاملی از عوامل علی‌مسبب این مشکلات - امکان‌پذیر است. این مشکلات اغلب نیازمند رویکردهای گسترده‌تر، جمعی‌تر و ابتکاری‌تر هستند. این امر ممکن است منجر به ناکامی اتفاقی یا نیاز به تفسیر یا تعدیل سیاست گردد.

مسائل بدخیم بر اهمیت بنیادی بخش‌های ذی‌ربط با توسعه شهری و منطقه‌ای تأکید دارند، بخشی که بنیانش بر پیشرفتی استوار است که با کار در محدوده‌های سازمانی هم در درون وهم در بیرون بخش عمومی و دولتی حاصل شده است. بخش مدیریت باید به تأکید بر مشارکت مؤثر دست‌اندرکاران و شهروندان در فهم مسائل مربوطه و فعالیت و دخالت‌دادن آنها در شناسایی راه‌حل‌های ممکن ادامه دهد (اندروز، ۱۳۹۹).

به عبارتی دیگر، معمولاً بخشی از راه‌حل مسائل بدخیم نیازمند تغییر رفتار گروه‌هایی از شهروندان یا همه شهروندان است. دیگر بخش‌های مهم حل یا دست‌کم مدیریت مسائل بدخیم شامل فعالیت موفق در محدوده‌های درونی و بیرونی سازمان و مشارکت‌دادن شهروندان و دست‌اندرکاران در سیاست‌گذاری و اجرا است. مسائل بدخیم مستلزم راه‌حل‌های نوآورانه و جامعی است که در پرتو تجربه و بر اساس بازخوردشان در میان مردم قابل تغییر باشند. تمامی موارد فوق می‌توانند برای رویکردهای سنتی به سیاست‌گذاری و اجرای برنامه مشکل‌آفرین باشند. تعداد مسائل بدخیم یا بدخیم سیاست‌گذاری بسیار است نظیر:

- پراکنده‌رویی شهری و مسائل ناشی از آن: مسائل سیاست‌گذاری رشد پراکنده شهری در حریم متعدد و فوق‌العاده پیچیده هستند که شامل عوامل علی‌متعدد و تنوع برداشت سطح بالای سیاست‌گذاران در مورد ماهیت مسئله و بهترین شیوه حل آن می‌باشد. انگیزه و رفتار نهادهای ذیل مدخل همانند مشارکت سازمان‌های دولتی و غیردولتی در تمامی سطوح، بخش مهمی از راه‌حل است.
- مهاجرت گسترده به پهنه حریم: رشد جمعیت شهر تهران در شرایطی ۲ درصد است که رشد جمعیت در پهنه منطقه‌شهری آن به بیش از ۵ درصد رسیده است که معلول شرایط نابرابری‌های فضایی - منطقه‌ای در سطح ملی از یک طرف و نابرابری در دسترسی به فرصت‌های زندگی و اشتغال از طرف دیگر می‌باشد که با تشدید مسئله آب و فرونشست زمین روز به روز ابعاد پیچیده‌تری به خود می‌گیرد.
- وضع نامساعد شاخص‌های اجتماعی: مسائل اجتماعی نظیر فقر، فرسایش سرمایه اجتماعی، دزدی، تكدی‌گری، و نظایر آن مسئله روز و ظاهراً غیرقابل حل است؛ اما معلوم است که انگیزه و رفتار افراد و اجتماعات در بطن رویکردهای موفق قرار دارند. نیاز به هماهنگی و یک استراتژی فراگیر در میان خدمات و برنامه‌های مورد حمایت دولت در سطوح مختلف و سازمان‌های غیردولتی نیز یک مؤلفه کلیدی است.
- تغییر کاربری اراضی حریم: یک مسئله حساس ملی است. باتوجه به این که اغلب اراضی تحت مدیریت زمین‌داران خصوصی است، روشن است که کمک به تولیدکنندگان اولیه و دادن انگیزه به آنها جهت انتخاب نظام‌های تولید پایدار برای پیشگیری از تغییر کاربری بیشتر، توفیق در احیاء اراضی پیراشهری و کمک به استفاده پایدار از منابع، حیاتی است. تمامی سطوح دولت همانند انواع مختلف سازمان‌های غیردولتی در استفاده از اراضی شهری و پیراشهری سهیم‌اند (خلیجی و همکاران، ۱۳۹۷).

- آلودگی و ترافیک پهنه پیراشهری: این مسائل نیز به واسطه چندوجهی و زمان‌بر شدن تبدیل به یک مسئله بدخیم شده که دارای ابعاد مختلف سیاسی، نهادی قانونی، اقتصادی، فناوری، فرهنگی و زیرساختی می‌باشد و برون‌رفت از آن مستلزم مشارکت، همکاری، هماهنگی و انجام اصلاحات تدریجی و استمرار بخشیدن به برنامه‌هاست.
- سیستم‌های شهری جزو سیستم‌های پیچیده احتمال آمیز محسوب می‌شوند و اغلب مسائل آنها نیز به‌رغم ساده‌بودن، جزو مسائل بدخیم و پیچیده چندوجهی می‌باشد که ریشه در ساختارهای سیاسی، تاریخی، جغرافیایی، اقتصادی در بستر زمان دارند، لذا اجتناب از تقلیل‌گرایی مسئله به یک‌سری راه‌حل‌های دمدستی و بازاندیشی در نوع نگاه به مسائل شهری و نحوه سیاست‌گذاری صحیح آنها جزو موضوعاتی است که ضرورت دارد موردتوجه قرار گیرد. در شکل‌گیری مسئله‌های پیچیده علل مختلفی می‌تواند مؤثر باشد که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:
 - بی‌توجهی به اثر انباشتی پیامدهای سیاست‌ها و اقدامات مداخله‌های قبلی در فضاها شهری.
 - اداره امور به‌جای مدیریت فرایندهای توسعه.
 - رویکرد معلول محوری و راه‌حل‌گزینی به‌جای شناخت مسئله‌ها.
 - ضعف در پایبندی به قوانین و مقررات و سطح پایین در شاخص‌های حکمروایی.
 - بی‌توجهی به عامل زمان در تبدیل تدریجی شرایط به یک شرایط بدخیم و پیچیده.
 - کم‌توجهی به نقش طبیعت و خرد جمعی در بازتاب اقدامات توسعه‌ای و مداخلات غیرعقلانی در محیط طبیعی و محیط اجتماعی.
 - تغییرات سریع در مدیریت‌های شهری.
 - محدودشدن تدریجی منابع و افزایش رقابت و تعارض منافع.
 - تأکید افراطی بر مدیریت سازهای در حل مسئله‌های شهری.
 - فراموشی "رویکرد سازوکاری" در فرایند شناخت و سیاست‌گذاری مسائل، به‌جای آن، اتخاذ شیوه‌های عمران مبنای "ساخت‌وسازی" در فرایند به‌اصطلاح توسعه.
 - تداوم رویه‌های منجر به بروز مسئله‌های کنونی (بخش‌نامه نویسی، سندنویسی و...)
 - فقدان گردش نخیشان و تقلیل ظرفیت نوآوری و خلاقیت سازمان‌های شهری.
 - سیاست‌گذاری شهری شهردار محور به‌جای ساخت اجتماعی دانش سیاست‌گذاری.
 - تأکید بر دانش به‌جای تأکید بر عقلانیت و دانش مهارت سیاست‌گذاری.
 - عدم همکاری، هماهنگی و تشریک‌مساعی بین نهاد‌های شهری در شناخت و سیاست‌گذاری مسائل (رویکرد بخشی در مقابل رویکرد بین‌بخشی).
 - نادیده‌گرفتن، تقلیل‌گرایی و اصرار به شیوه‌های سنتی حل مسائل.
 - کم‌توجهی به پیچیده‌تر شدن سیستم‌های شهری و زندگی اجتماعی و ضرورت اتخاذ روش‌های نوین تحلیل و حل مسائل.
 - رشد آگاهی‌ها و سطح مطالبات اجتماعی در نحوه شناخت، تحلیل و حل مسائل.
 - پایین آمدن جسارت تصمیم‌های بزرگ.
 - کم‌توجهی به تاریخ نقص‌های کوچک با اثر اجتماعی ماندگار (سرور و خلیجی، ۱۴۰۲)

مبانی نظری پژوهش

امروزه اغلب مسائل در حوزه مدیریت و سیاست‌گذاری شهری نه از نوع مسائل آسان بلکه از نوع مسائل به‌ظاهر آسان ولی بسیار پیچیده هستند که شناخت و تحلیل آنها مستلزم به‌کارگیری نگاه‌ها و تحلیل‌های متعدد به‌دور از سطحی - نگری است، شاید یک دلیل برای پیچیده‌شدن و سپس حل‌نشدن بسیاری از مسائل در کانون‌های شهری و منطقه‌ای ساده‌سازی آنها و برخورد‌های سطحی در ارائه راهکارهای حل مسئله بوده است که اغلب از آنها به نام مسئله بدخیم نام‌برده شده است.

از آنجایی که مسئله ثابت و مشخصی وجود ندارد، اغلب راه حل مشخصی برای مسائل پیچیده و بدخیم وجود ندارد. حل مسئله اغلب زمانی خاتمه می یابد که کار در مهلت معین تمام شده باشد و نه زمانی که تحت فشار سایر محدودیت های منابع، راه حل «درست» شناسایی شده باشد. راه حل های مسائل بدخیم کاملاً درست یا غلط نیستند. بلکه نسبتاً بهتر یا بدتر بوده یا نسبتاً خوب هستند. در بعضی موارد، مانند چالش تغییر کاربری زمین یا مدیریت سیل شهری، مسئله ممکن است هرگز به طور کامل حل نشود. دنبال کردن رویکردهای مبتنی بر «حل» یا «تعیین» مسئله ممکن است باعث شود سیاست گذاران بر اساس فرضیه های ناموجه و نامطمئن عمل و انتظارات نامعقولی ایجاد کنند. در چنین مواردی، پرداختن به این که چگونه می توان به بهترین وجه چنین مسائلی را مدیریت کرد، می تواند مفیدتر باشد (محمدی، سرور، & استعلاجی، ۲۰۲۱).

حل یا دست کم مدیریت موفق مسائل پیچیده سیاست گذاری مستلزم ارزیابی دوباره شیوه های سنتی کار و حل مسائل توسعه شهری و منطقه ای است. این مسائل ساختار حاکمیت، شالوده مهارت ها و ظرفیت سازمان ها را به چالش کشیده اند. در گام اول، شناسایی مسائل بدخیم به معنای دقیق کلمه مهم است. حل موفق مسائل بدخیم، از دولت ها گرفته تا مدیران شهری و استانی، مستلزم این شناخت و درک کلی است که هیچ تشخیص برق آسا و راه حل ساده ای وجود ندارد. حل مسائل بدخیم، یک هنر در حال توسعه و مستلزم این اندیشه است که درک تصویر کلی - نظیر روابط متقابل بین طیف کاملی از عوامل علیّی مسبب این مشکلات - امکان پذیر است. این مشکلات اغلب نیازمند رویکردهای گسترده تر، جمعی تر و ابتکاری تر هستند. مسائل بدخیم بر اهمیت بنیادی بخش های ذی ربط با توسعه شهری و منطقه ای تأکید دارند، بخشی که بنیانش بر پیشرفتی استوار است که با کار در محدوده های سازمانی هم در درون وهم در بیرون بخش عمومی و دولتی حاصل شده است. مدیریت توسعه شهری باید به تأکید بر مشارکت مؤثر دست اندرکاران و شهروندان در فهم مسائل مربوطه و فعالیت و دخالت دادن آنها در شناسایی راه حل های ممکن ادامه دهد (محمدی، سرور، & استعلاجی، ۲۰۲۰).

مسائل بدخیم مستلزم راه حل های نوآورانه و جامعی است که در پرتو تجربه و بر اساس بازخوردشان در میان مردم قابل تغییر باشند. حقیقت این است که درک درست از مسئله معمولاً مستلزم دیدگاه سازمان های متعدد و دست اندرکاران است و بسته اقدامات معروف به راه حل اجتماعی معمولاً نیازمند این است که مشارکت، تعهد و همکاری سازمان های متعدد و دست اندرکاران به درستی مطرح شود همچنین حل و فصل مسائل بدخیم مستلزم تفکر کل نگر است تا تفکر خطی. این تفکری است که قادر به فهم موضوع اصلی است، نظیر روابط متقابل بین طیف کامل از عوامل علیّی و اهداف سیاست گذاری.

مسئله اصلی، نحوه رسیدن به این درک مشترک است که: "نقطه شروع، مشارکت تمامی دست اندرکاران اعم از دولتی، عمومی و بخش خصوصی و نهادهای مدنی است". استدلال تمامی آثار و نظریه های مدیریت و برنامه ریزی (برنامه ریزی مشارکتی، نظریه ارتباطی، نظریه منطقه گرایی، مدل حکمروایی خوب و...) مرتبط با این حوزه این است که رسیدن به "تغییر رفتار پایدار" بخشی از راه حل است، آخرین و بالاترین سطح اعتماد و توسعه روابط دولت و شهروندان برای حل مؤثر مسائل بدخیم ضروری است. دستیابی به تغییر رفتار پایدار معمولاً مؤلفه کلیدی حل مسائل بدخیم است؛ زیرا کاملاً محرز شده است که دولت نمی تواند تنها با تصویب قانون، تهیه دستورالعمل، تدوین برنامه، صدور بخش نامه و... انتظار تغییر در بین اقشار مختلف شهروندان را داشته باشد. وجود مسائل متعدد نظیر تفرق های مدیریتی، تنوع قوانین، رشد اسکان های غیررسمی، زمین خواری، جدایی گزینی فضایی - اجتماعی، رشد کلونی های فقر، رشد صنایع آلوده ساز، تداوم مهاجرت، و تداوم معضل مسکن و... مستلزم ارزیابی میزان کارآمدی و اثربخشی سیاست ها و اقداماتی است که به مورد اجرا گذاشته شده و ارزیابی قوانین و سیاست هایی است که باید به مورد اجرا گذاشته می شد! تا از این رهگذر به ضرورت رویکرد به حوزه های نوین تحلیل و حل مسئله پی ببریم و نوع نگاه همان را به نحوه مدیریت موضوعات و فضاها از سطح ملی گرفته تا محلی تغییر دهیم (خلیجی، ۲۰۲۰).

سیاست‌گذاران شهری، می‌خواهند توسعه پیدا کنند و به همین دلیل سند می‌نویسند، منابع به بخش عمومی تزریق می‌کنند، دایم سیاست‌مداران ارشد دستور می‌دهند و الگوهای چشم‌انداز تنظیم می‌کنند. مهم این است که آنها با دستگاه اداری و سازمان‌هایی کار می‌کنند که ظرفیت اجرا ندارند و قابلیت حل مسئله در آنها وجود ندارد. باید قابلیت یا ظرفیت اجرایی را در کشورها و شهرها تقویت کرد؛ اما سازمان‌های کشورهای بی‌قابلیت عمده‌تاً دو کار انجام می‌دهند: ادای هم‌شکلی درمی‌آورند و به‌عوض ارائه دستاوردها و موفقیت‌ها، درباره درون‌دادها و فرایندهایی که مصرف کرده یا طی می‌کنند گزارش می‌دهند. آنها خیلی ساده، ادای کارکردن درمی‌آورند و به‌جای آنکه بگویند به چه دستاوردی رسیده‌اند، در خصوص تعداد جلساتی که برگزار کرده‌اند، مقدار منابعی که صرف کرده‌اند و سایر متغیرهای مشابه نظیر بودجه جذب شده، تعداد آرای صادر شده، تعداد طرح‌های توسعه مصوب، تعداد پروانه‌های ساختمانی، تعداد نفر - ساعت کاری که صرف شده است گزارش می‌دهند (بحیرایی، سرور، کارگر، & راد، ۲۰۱۶؛ سرور & خلیجی، ۲۰۲۱).

مسئله مهم دیگر این است که چنین سازمان‌هایی تحت‌فشار اجرایی «بهترین سرمشق‌ها» (Best practices) هم قرار می‌گیرند؛ یعنی از آنها خواسته می‌شود راهکارهایی را که برای مسائلی که در کشورها و شهرهایی با نظام‌های اداری با ظرفیت ایجاد شده‌اند در شرایط ضعف اجرایی و نظام اداری خود اجرا کنند و به‌این‌ترتیب تحت‌فشار انجام کاری قرار می‌گیرند که توانش را ندارند و به‌این‌ترتیب، توان اولیه‌شان نیز مستهلک می‌شود. چنین سازمان‌هایی به‌محض برداشته‌شدن فشار سیاسی یا با عوض‌شدن مدیران و سیاست‌مداران، این ایده‌ها را رها می‌کنند و به وضع اولیه - البته مستهلک‌تر و بی‌اعتمادتر - باز می‌گردند. پس راهکار در ارتقای قابلیت‌های حکمرانی در سطوح مختلف است از طریق گام‌نهادن در مسیری ناشناخته، بدون راهکارهایی از قبل موجود، با سعی و خطا و آزمودن دستاوردهای هر مرحله از سیاست‌گذاری و اقدام و ساختن ظرفیت تدریجی، رویکردی که از کسب موفقیت‌های متعدد و حل مسئله به تولید قابلیت می‌رسد. این رویکرد چنین معرفی شده است: «فرایند معرفی مسائل محلی، اختیار دادن، تشویق و ترغیب بدعت‌ها یا کج‌روی‌های مثبت، نوآوری در حل مسائل، تکرارکردن با بازخورد برای شناسایی راه‌حل‌ها، و سرانجام اشاعه راه‌حل‌ها از طریق شبکه‌های غیرسازمانی افقی و به هم پیوند خورده‌اند. (سبحانی، زیویار، & سرور، ۲۰۱۹)»

انطباق تکرارشونده مسئله - محور یک روش‌شناسی نوآورانه است که به اجرای برنامه‌ها و پروژه‌ها در بستر توسعه کمک می‌کند. این رویکرد مبتنی بر روش‌های جدید اجرای اقدامات عملی برای مسئله‌های پیچیده است. پیش‌فرض این رویکرد این است که چیزی به اسم برنامه کامل، جامع و همه‌جانبه که اصطلاحاً «مو لای درزش» نرود، وجود ندارد. ما به‌جای یافتن و رفتن به سراغ بهترین پاسخ ایده‌آلی و راهکار ممکن، باید از تشخیص و تعریف درست مسئله آغاز کنیم. رویکرد مذکور از این باور سرچشمه می‌گیرد که با کسب موفقیت است که قابلیت به دست می‌آید نه برعکس. نهادها، سازمان‌ها و قابلیت اجرایی، نتیجه موفقیت هستند؛ آنها نتیجه تحکیم و تجسم تمرین‌ها و سرمشق‌های موفقیت‌آمیز از رهگذر تکرار راهکارهای موفق تجربه شده هستند. هدف این رویکرد، ایجاد موفقیت با حل مسائل فوری و ضروری پیشروی جامعه به صورتی است که بتواند درون نهادها و سازمان‌ها از طریق تکرار مستحکم شود؛ بنابراین، به‌جای راه‌حل‌های از پیش تعیین شده باید مسئله‌های واقعی جامعه شهری را باهدف ارتقای ظرفیت‌های نهادی، رفع تعارضات و اعتمادسازی در دستور قرارداد، ورود در این عرصه مستلزم اتخاذ تصمیم‌های سخت و بزرگ می‌باشد، تصمیم‌هایی که باید عملیاتی شوند در غیر این صورت بر سلب بی‌اعتمادی و استهلاک سرمایه اجتماعی منجر خواهد شد، و البته تصمیم‌های سخت و بزرگ نیز در گرو تقویت اعتماد اجتماعی است و لذا راهبرد موفقیت‌های کوچک و گفتگوی مرتب با شهروندان تا حدود زیادی ضامن موفقیت محسوب می‌شود. در همین راستا گذر از مدیریت‌های فن مبنا به مدیریت‌های حل مسئله، محلی - اندیش، تسهیلگر، شبکه‌ساز، میانجی، مقتدر، اطلاع‌رسان، نقش بسیار مهمی در حل مسئله‌های شهری خواهد داشت مسئله‌هایی که اغلب ماهیت بدخیم پیدا کرده‌اند نظیر آلودگی هوا، ناپایداری درآمدها، رسوخ رانت‌های غیرمولد، قانونی ساختن فروش تراکم، ترافیک و نظایر آن (درویش، سرور، & نوابخش، ۲۰۱۶).

پارادایم دولت حداکثر، دولت حداقل و دولت کارآمد، هریک شرایط و ظرفیت‌های متفاوتی را برای مواجهه با مسائل و سیاست‌گذاری آنها فراهم می‌سازند. گذر به دولت‌های کارآمد به یکی از شروط اصلی تحقق توسعه پایدار شهری و منطقه‌ای تبدیل شده است. در چنین دولت‌هایی سیاست‌گذاری برای موضوعات مختلف شهری و منطقه - ای نتیجه فرایندهای فعال پایین به بالا و بالا به پایین است. وقتی اصل تغییر رفتار را برای تحقق سیاست‌های حل مسائل بپذیریم در این صورت تحقق تغییر رفتار در پیوستاری از دولت تا اقشار معمول جامعه باید به تدریج اتفاق بیفتد و این مستلزم وجود یک مدیریتی اثربخش مبتنی بر مهارت‌افزایی در سطوح و ابعاد مختلف می‌باشد. دامنه و گستره مسائل بدخیم به تمام زوایا و بخش‌های مختلف یک جامعه شهری کشیده می‌شود و حل آن نیز مستلزم درگیر شدن تمام بخش‌های جامعه با رویکرد مشارکتی با کار بین‌بخشی در آن است، بر اساس تجارب جهانی و دستور کارهای موجود در این زمینه، تحلیل شبکه‌ای مسائل، حکمرانی شبکه‌ای، ظرفیت‌سازی و توانمندسازی شبکه‌های سیاستی نقش مهمی در حل مسائل داشته‌اند (بحیرایی ۲۰۱۶).

اصول مدل PDIA

نگاه فعال به جای نگاه منفعل، توجه به اصل آینده‌پژوهی، جایگزینی مسائل مشترک به جای وظایف سازمانی، تأکید بر ظرفیت اجرایی، تأکید بر موفقیت و تکرار و تسری آن، توجه به اصل انطباق‌پذیری الگوها و روش‌ها، استمراربخشی به اقدامات اصلاحی، هدف‌محوری، اثربخشی و کارایی

ضرورت‌های PDIA

پیچیده‌شدن محیط‌های برنامه‌ریزی، پیچیده‌شدن ابعاد مسئله‌ها، شکل‌گیری موضوعات و مسئله‌های میان‌بخشی، شبکه‌ای شدن در تمامی ابعاد، گستردگی ارتباطات، ضرورت بهره‌گیری از تمامی ظرفیت‌ها، ناموفق بودن الگوهای عاریتی توسعه، محلی و موضوعی و موضوعی بودن مسائل توسعه، ماهیت میان‌رشته‌ای مسائل، نیاز به ترکیب دانش و مهارت به منظور ایده‌پردازی و پیاده‌سازی راه‌حل‌ها از علل طرح این مدل جدید در راستای توسعه و سیاست‌گذاری پدیده‌ها و مسئله‌های سیاست‌گذاری محسوب می‌شود.

محدوده مورد مطالعه

حریم پایتخت با وسعت تقریبی ۶۰۰۰ کیلومتر مربع پهنه‌ای است باهدف صیانت و تنفسگاهی برای تضمین زیست فراگیر در منطقه شهری تهران که مطابق طرح جامع شهر تهران و همچنین طرح جامع حریم تهران به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده است. (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۶). این پهنه دربرگیرنده ۲۷ شهر و جمعیتی بالغ بر ۱۳ میلیون نفر می‌باشد. برای صیانت از اراضی و کارکرد اصلی تنفسگاهی و همچنین خدمات‌رسانی به جمعیت این پهنه بیش از ۲۴ سازمان و نهاد به‌نوعی در سیاست‌گذاری می‌کنند و از طرفی بر اساس آینده‌نگری‌های جمعیتی، قریب به یک میلیون نفر دیگر به جمعیت این پهنه تا حدود سال ۱۴۰۵ اضافه خواهد شد این در شرایطی است که هم اکنون پهنه حریم با انواع چالش‌ها مواجه است که به مراتب از مشکلات شهر تهران فراتر هستند، تعرض به اراضی با قابلیت‌های زیست‌محیطی، کوهخواری، تقلیل شانیت فضاهای جنوبی، گسترش اسکان‌های غیررسمی، تصرف‌های عدوانی، صدور مجوزهای موردی با نگاه جزیره‌ای بخشی از این مسئله‌هایی هستند که هرگز و یک لحظه نمی‌توان نسبت به روند آنها بیتفاوت ماند. برای تحقیق‌بخشی به پیشنهادات مصوب شورایی شهرسازی و معماری ایران تا به حال چندین طرح مطالعات مهم تدوین شده و به رقم تلاش‌های شبانه روزی متولیان حریم، هنوز مسئله‌های اصلی آن تعدیل که نشده و حتی در مواردی تشدید هم شده است.

روش شناسی پژوهش

بنیان فکری این مقاله بر روش "مسئله محوری تکرارشونده تعمیم پذیر" گذاشته شده و نوع این تحقیق کاربردی بوده و از حیث ماهیت، توصیفی اکتشافی است. با استفاده از مطالعات اسنادی و روش فراتحلیل کلان مسئله های حریم منطقه کلانشهری تهران شناسایی شده و سپس زیر مسئله های هر یک با بهره گیری از روش مصاحبه با نخبگان و کارشناسان استخراج و سپس و با بهره گیری از روش دلفی و استفاده از نظر خبرگان و متخصصین، نسبت به دسته بندی مسئله ها اقدام شده است. در این روش بعد از شناسایی ۱۰۰ مسئله در ۷ حوزه (کالبدی، اقتصادی، نهادی، قانونی، تقسیمات کشوری، نظارتی، نهادی و سیاسی) به عنوان روندهای تأثیرگذار بر مدیریت یکپارچه حریم منطقه شهری تهران، با استفاده از نرم افزار میک مک (MICMAC) وزن و رتبه مسئله های تأثیر بر وضعیت حریم مورد ارزیابی قرار گرفتند. جامعه آماری پژوهش در چندین پنل (جغرافیا و برنامه ریزی شهری، شهرسازی، برنامه ریزی شهری و منطقه ای، اقتصاد توسعه، جغرافیای سیاسی و...) به تعداد جمعاً ۴۳ نفر خبره و کارشناس تفکیک و مورد مصاحبه و پرسشگری قرار گرفتند تا اقناع نظری روی ابعاد مسئله ها حاصل شد. مبنای شناخت مسئله ها و دسته بندی به کلان مسئله ها بر اساس اسناد مورد بررسی قرار گرفته و نیز نظریه خبرگی بوده است و لذا محدودیتی در نوع دسته بندی وجود نداشته و محققان آتی به تناسب درجه خبرگی می توانند متغیرهای دیگری را معیار دسته بندی خود قرار دهند.

یافته های پژوهش

در این تحقیق مبنای شناسایی و دسته بندی مسئله های حریم منطقه شهری تهران، تحلیل محتوایی اسناد مصوب، بخش نامه های ابلاغی، حضور در جلسات اداره کل حریم، تجارب شخصی، مصاحبه با خبرگان و جلسات بحث گروهی بوده است که یک صد مسئله در دسته های ۷ گانه شناسایی شد که فهرست، دسته بندی ها و رتبه بندی هریک در جدول ۳ آورده شده است بر اساس تحلیلی آماری صورت گرفته کلان مسئله کالبدی - فضایی و زیست محیطی اولویت اول را با فاصله اندک با کلان مسئله اقتصادی - اجتماعی داشته و در زیر مسئله ها نیز وجود تفرق های سیاسی، حقوقی و عملکردی و مدیریتی (عدم وجود مدیریت یکپارچه و با معیارهای حکمروایی منطقه ای)، آلودگی شدید تا خیلی شدید منابع زیستی و فرونشست تدریجی زمین و ضرورت برپایی مدیریت بحران یکپارچه، مهاجرت و پراکنده رویی شهری و تعدد شکل گیری نقاط شهری و روستایی، تعارضات قانونی و اقتصاد سیاسی نابرابر ساز فضا (فقر و نابرابری در دستیابی به فرصت ها و توزیع امکانات اقتصادی و زیرساختی) از مهم ترین مسئله های در اولویت شناسایی شده اند.

جدول ۳- کلان مسئله ها و زیر مسئله های صیانت و توسعه پایدار حریم منطقه کلانشهری تهران

رتبه بندی	وزن نهایی	وزن	امتیاز عامل	زیر مسئله ها	نماد	کلان مسئله ها
۵۱	۰.۰۱۸۰۴۹۲	۰.۰۰۷۴۷۳۸	۲.۴۱۵	وجود سکونتگاه های روبه رشد در محدوده بلا فصل شهر تهران مانند شهر قدس، چهار دانگه، مرتضی گرد و مسئله مدیریت آنها	X1	کلان مسئله های کالبدی - و زیست محیطی
۳۲	۰.۰۲۲۰۱۲۵	۰.۰۰۸۲۵۳۶	۲.۶۶۷	عدم انسجام و یکپارچگی اراضی و مسئله تفرق در مدیریت زمین	X2	
۲۲	۰.۰۲۷۶۸۵۷	۰.۰۰۹۲۵۶۳	۲.۹۹۱	رواج سکونت با درصد بالای ساخت و ساز بدون تأمین شدن خدمات و سایر فعالیت های وابسته و وابستگی شدید آنها به شهر تهران	X3	
۸	۰.۰۳۷۳۰۶۳	۰.۰۱۰۷۴۴۹	۳.۴۷۲	افزایش ساخت و سازها و عدم کنترل و نظارت صحیح در محدوده هایی از حریم شهرهای مجاور به ویژه شهرهای حوزه اسلامشهر و رباط کریم	X4	
۸۴	۰.۰۱۳۸۰۴۲	۰.۰۰۶۵۳۶۱	۲.۱۱۲	وجود فضاهای رها مانده بین حرایم و عدم کنترل بر ساخت و سازهای فضاهای مبهم به واسطه ابهام در متولی	X5	

رتبه بندی	وزن نهایی	وزن	امتیاز عامل	زیر مسئله ها	نماد	کلان مسئله ها
				امر مدیریت این محدوده ها در فضای بین حریم تهران و سایر شهرهای پیرامونی		کلان مسئله ها
۴	۰.۰۴۳۳۱۱	۰.۰۱۱۵۷۷۴	۳.۷۴۱	وجود فعالیت های صنعتی و کارگاهی پراکنده در بخش جنوبی حریم و عدم انسجام مدیریت این عملکردها در محورهای مشخص.	X6	
۱۰۰	۰.۰۰۳۹۳۷۷	۰.۰۰۳۴۹۰۹	۱.۱۲۸	بالا بودن سطح آب های زیرزمینی و کاهش رشد گیاهان و فراهم نمودن موجبات شوری خاک. (ترغیب مدیریت ها به تغییر کاربری اراضی)	X7	
۳	۰.۰۴۷۵۰۶۳	۰.۰۱۲۱۲۵۲	۳.۹۱۸	توسعه شهرها و تعدد شکل گیری نقاط شهری و روستایی (تعداد شهرهای واقع در حریم ۶۰۰۰ کیلومتری از ۵ شهر در سال ۱۳۶۵ به ۲۶ شهر در سال ۱۳۹۵ رسیده است)	X8	
۱۰	۰.۰۳۵۹۸۵۸	۰.۰۱۰۵۵۳	۳.۴۱۰	پادگان ها و مراکز نظامی از جمله مراکزی هستند که در محدوده حریم از کنترل و نظارت شهرداری ها خارج هستند.	X9	
۱۴	۰.۰۳۰۱۸۳۳	۰.۰۰۹۶۶۴۸	۳.۱۲۳	وجود سکونت گاه های شهری متنوع با مدیریت متنوع در بخش مرکزی حریم و عدم شکل گیری فعالیت های خدماتی در مقیاس منطقه ای در پهنه	X10	
۴۶	۰.۰۱۸۹۲۶۵	۰.۰۰۷۶۵۳۳	۲.۴۷۳	الحاق سکونتگاه های روستایی و شکل گیری بی رویه و از پیش اندیشیده نشده سکونتگاه های غیررسمی	X11	
۱۵	۰.۰۳۰۱۰۶	۰.۰۰۹۶۵۲۵	۳.۱۱۹	افول ظرفیت قابل تحمل محیط برای هرگونه توسعه صنعتی آتی.	X12	
۲	۰.۰۴۸۹۷۲۵	۰.۰۱۲۳۱۰۸	۳.۹۷۸	آلودگی شدید تا خیلی شدید منابع آب سطحی و همچنین مسئله فرونشست تدریجی زمین و ضرورت برپایی مدیریت بحران یکپارچه	X13	
۹	۰.۰۳۶۴۰۹۲	۰.۰۱۰۶۱۴۹	۳.۴۳۰	عدم تعادل بین دو منطقه شمالی و جنوبی حریم تهران (اثر اقتصاد سیاسی فضا)	X14	
۵۱	۰.۰۱۸۰۴۹۲	۰.۰۰۷۴۷۳۸	۲.۴۱۵	مسئله تداوم جابه جایی های نسبتاً گسترده جمعیت در قالب انواع مهاجرت ها	X15	
۲۹	۰.۰۲۲۸۴۵۶	۰.۰۰۸۴۰۸۴	۲.۷۱۷	افزایش آلاینده ها و تخریب شدید محیط زیست به واسطه رشد سکونت و فعالیت در پهنه حریم (ضعف سیاست های آمایشی در سطوح کلان و منطقه ای)	X16	
۱۱	۰.۰۳۲۱۰۷۳	۰.۰۰۹۹۶۸۱	۳.۲۲۱	وجود ارزش افزوده بالای زمین در حریم پایتخت و در نتیجه روند روبه افزایش تغییر کاربری (زمین به عنوان کالای ارزشمند برای مدیریت های بخشی ذیل مدخل در حریم)	X17	کلان مسئله های اقتصادی - اجتماعی
۴۷	۰.۰۱۸۵۹۱۳	۰.۰۰۷۵۸۵۲	۲.۴۵۱	رانت و زمین خواری باتوجه به عدم شناسایی و ارائه سند به املاک دولتی در حریم پایتخت توسط اداره ثبت و املاک و اوقاف	X18	
۶۱	۰.۰۱۶۵۸۵۴	۰.۰۰۷۱۶۴۳	۲.۳۱۵	اقتصاد سیاسی حاکم بر زمین های واقع در حریم پایتخت به ویژه در بخش های جنوبی که منجر به شکل گیری ۲۱ نقطه منفصل شهری در سال ۱۳۸۳ گردید و اکنون اغلب آن ها به شهر تبدیل شده اند.	X19	
۵۳	۰.۰۱۷۵۴۴۵	۰.۰۰۷۳۶۸۶	۲.۳۸۱	وجود شکاف در توان اقتصادی میان تهران و شهرهای واقع در حریم آن	X20	

رتبه بندی	وزن نهایی	وزن	امتیاز عامل	زیر مسئله ها	نماد	کلان مسئله ها
۷۳	۰.۰۱۴۲۳۸۹	۰.۰۰۶۶۳۸۲	۲.۱۴۵	وجود شکاف طبقاتی در میان شهرهای واقع در حریم پایتخت به دلیل مهاجرت گسترده نیروی کار (محلات فقیر و غنی در داخل شهرهای واقع در حریم و درگیری مدیریت ها به موضوعات فوری روزمره)	X21	
۶۲	۰.۰۱۶۵۷۱	۰.۰۰۷۱۶۱۲	۲.۳۱۴	شکستگی و ناپایداری اقتصادی در میان شهرهای واقع در حریم پایتخت (مسئله فقر قابلیت و ضعف نسبی مدیریت در رویکرد به آن)	X22	
۴۰	۰.۰۲۰۶۱۵۷	۰.۰۰۷۹۸۷۵	۲.۵۸۱	ناتوانی مدیریت شهرهای واقع در حریم به ایفای نقش های برتر به دلیل ناتوانی در تأمین نیازهای ابتدایی جمعیت مهاجر	X23	
۴۹	۰.۰۱۸۵۳۰۷	۰.۰۰۷۵۷۲۸	۲.۴۴۷	پایین بودن سطح رفاه اجتماعی در شهرهای واقع در حریم پایتخت	X24	
۶۵	۰.۰۱۴۷۰۷۴	۰.۰۰۶۷۴۶۵	۲.۱۸۰	بالا بودن نرخ بیکاری در شهرهای واقع در حریم تهران (عموماً سطح شاخص های اجتماعی پایین است)	X25	
۱۶	۰.۰۳۰۰۶۷۴	۰.۰۰۹۶۴۶۳	۳.۱۱۷	عدم تعادل زیرساخت های سرمایه گذاری، خدماتی و کالبدی و به تبع شکاف میان شهرها و روستاهای واقع در حریم	X26	
۵۴	۰.۰۱۷۲۵۱	۰.۰۰۷۳۰۶۷	۲.۳۶۱	عدم توزیع متوازن درآمد و منافع اقتصادی در مناطق پیرامونی کلان شهر تهران	X27	
۹۶	۰.۰۰۴۹۹۹۴	۰.۰۰۳۹۳۳۴	۱.۲۷۱	افزایش دوگانگی و جدایی گزینی اجتماعی (بیش از ۶۲ سکونتگاه های غیررسمی)	X28	
۵۴	۰.۰۱۷۲۵۱	۰.۰۰۷۳۰۶۷	۲.۳۶۱	شکل گیری سکونتگاه های غیرمجاز و اخذ کد آبادی با استفاده از رانتهای فضایی (مجلس، نهادهای عمومی و دولتی) (بیش از ۴۰۶ روستا در استان تهران دارای کد آبادی هستند)	X29	
۳۶	۰.۰۲۱۱۹۴۸	۰.۰۰۸۰۹۸۹	۲.۶۱۷	گسترش شدید سکونتگاه های غیررسمی و بافت های مسئله دار دارای مشکلات شدید اجتماعی و فرهنگی مانند فقر و بزهکاری اجتماعی در پیرامون کلان شهر تهران	X30	
۸۶	۰.۰۱۳۷۳۸۹	۰.۰۰۶۵۲۰۶	۲.۱۰۷	گسترش شدید پدیده خوش نشینی در مناطق کوهستانی و خوش آب و هوا (به صورت رشد فیزیکی روستاهای موجود و یا ایجاد روستاهای جدید)	X31	
۷۰	۰.۰۱۴۳۵۸۷	۰.۰۰۶۶۶۶	۲.۱۵۴	عدم اجرایی شدن قوانین مصوب در بخش های خرد؛ مانند ضرورت رعایت حریم رودخانه ها و سایر عناصر دارای حریم اعم از مصنوع یا طبیعی.	X32	کلان مسئله مازاد یا کمبود و تداخل قوانین و مقررات
۸۳	۰.۰۱۳۸۴۳۴	۰.۰۰۶۵۴۵۴	۲.۱۱۵	عدم تعریف دقیق و کاربردی جراثیم مصوب در خصوص نحوه دخل و تصرف در زمین و انجام ساخت و ساز غیرمجاز	X33	
۵۹	۰.۰۱۶۶۱۴	۰.۰۰۷۱۷۰۵	۲.۳۱۷	وجود خلأ جدی مجموعه قوانین شهری به لحاظ کنترل توسعه فیزیکی شهرها و تهدیدات ناشی از آن بر حریم	X34	
۶۰	۰.۰۱۶۵۹۹۷	۰.۰۰۷۱۶۷۴	۲.۳۱۶	نگرش بخشی میان عناصر تصمیم گیری در رابطه با تدوین آیین نامه ها، ضوابط و بخش نامه ها	X35	
۷۴	۰.۰۱۴۱۹۹۱	۰.۰۰۶۶۲۸۹	۲.۱۴۲	عدم وجود قوانین و مقررات واضح و روشن جهت رفع تداخل حرایم	X36	
۱۲	۰.۰۳۱۹۶۷۹	۰.۰۰۹۹۴۶۵	۳.۲۱۴	عدم وجود نگرش افتراقی در رابطه با تدوین حقوق و قوانین مدیریت پیرامون در مقایسه با شهرهای متوسط و کوچک	X37	

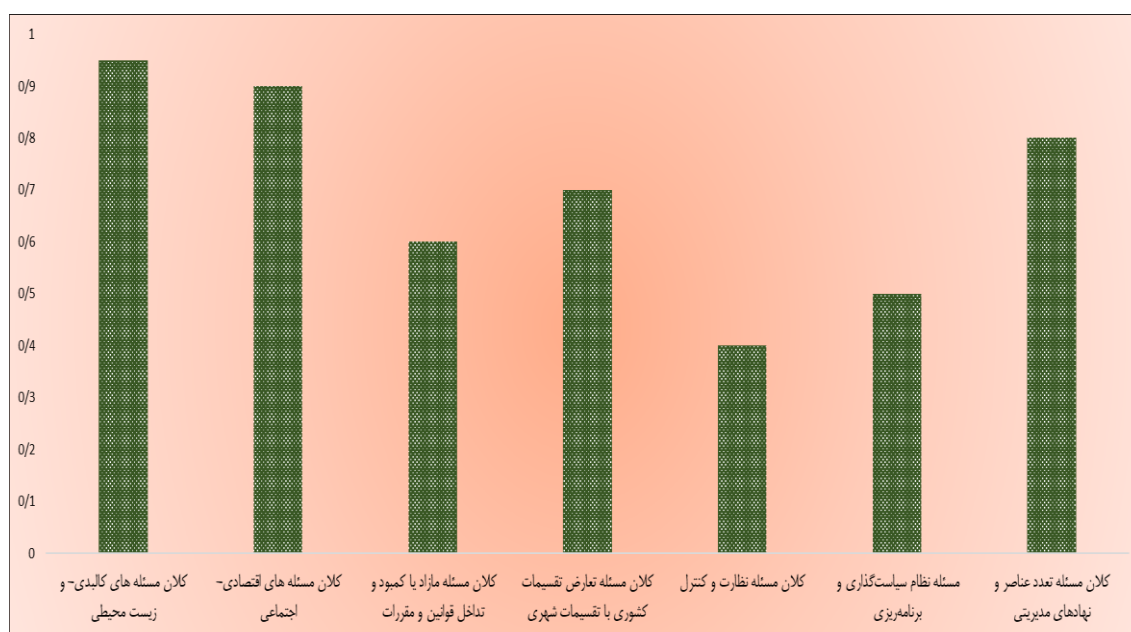
رتبه‌بندی	وزن نهایی	وزن	امتیاز عامل	زیر مسئله‌ها	نماد	کلان مسئله‌ها
۱۳	۰.۰۳۱۱۹۶۸	۰.۰۰۹۸۲۵۸	۳.۱۷۵	نقص و ناهماهنگی قوانین به لحاظ پوشش حریم و ایجاد زمینه مدیریتی امکان فرار از آن (قانون حفظ و گسترش فضای سبز، قانون زمین شهری، قانون حفظ اراضی زراعی و باغی)	X38	
۲۳	۰.۰۲۷۳۵۳۵	۰.۰۰۹۲۰۰۶	۲.۹۷۳	تعدد و عدم صراحت در قوانین شهرسازی به‌ویژه در مصوبات شورای عالی	X39	
۷	۰.۰۳۹۰۲۳۳	۰.۰۱۰۹۸۹۴	۳.۵۵۱	وجود ابهام و تعارض در قوانین تفکیک زمین، کنترل ساخت‌وساز، ضوابط و مقررات ساختمانی حریم تهران	X40	
۲۵	۰.۰۲۶۳۳۲۷	۰.۰۰۹۰۲۷۳	۲.۹۱۷	فقدان کل‌نگری موضوعی و خلأ و نقایص قانونی به لحاظ پوشش موضوعی و قضایی در رابطه با حریم	X41	
۵۷	۰.۰۱۶۸۱۵۴	۰.۰۰۷۲۱۳۸	۲.۳۳۱	عدم بازنگری و اصلاح قانون شهرداری‌ها به‌منظور متناسب نمودن قانون با مسائل با نیازهای کنونی شهرها	X42	
۲۶	۰.۰۲۴۵۹۳۱	۰.۰۰۸۷۲۴	۲.۸۱۹	عدم تنقیح قوانین و بروز تعارضات قانونی در مواد تعریفی ازجمله در ماده ۱ قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها اشاره شده است که در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها تغییر کاربری جز در موارد ضروری ممنوع است درحالی‌که در قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی شرط خارج از محدوده بودن جهت استعمال از جهاد کشاورزی وجود ندارد. یعنی شمول قانون هم محدوده شهر و روستا می‌باشد و هم خارج از محدوده‌ها. (تداخل وظایف شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره ثبت)	X43	
۴۳	۰.۰۲۰۲۴۹۹	۰.۰۰۷۹۱۶۳	۲.۵۵۸	وجود تداخل و ابهام‌های قانونی در زمینه شرح وظایف و اختیارات شهرداری‌ها و دیگر نهادهای مسئول به دلیل تعدد قوانین مرتبط و مؤثر و عدم هماهنگی و تعیین تکلیف وضعیت قوانین ناسخ و منسوخ از آن جمله تعارضات قانونی در ارائه زیرساخت و تسهیلات بر پایه قوانین مربوط به وزارت نیرو با قوانین مربوط به حفاظت از حریم پایتخت	X44	
۳۶	۰.۰۲۱۱۹۴۸	۰.۰۰۸۰۹۸۹	۲.۶۱۷	تداخل وظایف سازمان‌ها بر اساس قوانین ازجمله تداخل وظایف شهرداری‌ها، سازمان جهاد کشاورزی و دفترخانه‌ها بر اساس قانون جلوگیری از خردشدن اراضی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام	X45	
۴۵	۰.۰۱۹۶۲۱۶	۰.۰۰۷۷۹۲۵	۲.۵۱۸	حجم عمده‌ای از قوانین و مقررات جنبه تنبیهی و بازدارنده دارند و به موضوع جرم‌انگاری چندان توجهی نشده است.	X46	
۷۷	۰.۰۱۳۸۶۹۶	۰.۰۰۶۵۵۱۵	۲.۱۱۷	غلبه بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و تصمیم‌گیری‌های موضوعی و موضعی بر قوانین از آن جمله می‌توان به دستورالعمل نحوه فعالیت کارگروه تدوین برنامه اقدام برای روستاهای واقع در حریم شهرها، شیوه‌نامه بهینه‌سازی روند اجرای مفاد مجوزهای صادره در تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در حوزه حریم شهرستان تهران اشاره نمود.	X47	
۷۵	۰.۰۱۳۸۹۵۸	۰.۰۰۶۵۵۷۷	۲.۱۱۹	بی‌توجهی به تفاوت مفهومی حریم پایتخت با حریم متعارف در سایر شهرها	X48	
۷۷	۰.۰۱۳۸۶۹۶	۰.۰۰۶۵۵۱۵	۲.۱۱۷	در قانون ۱۳۸۴، مرجع تصویب حریم، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است درحالی‌که نهاد متولی	X49	

رتبه بندی	وزن نهایی	وزن	امتیاز عامل	زیر مسئله ها	نماد	کلان مسئله ها
				تقسیمات کشوری وزارت کشور تعیین شده است و شرط تعیین حریم فراتر نرفتن از مرز تقسیمات کشوری می باشد.		
۷۶	۰.۰۱۳۸۸۲۷	۰.۰۰۶۵۵۴۶	۲.۱۱۸	وجود حدود ۳۸ قانون و دستورالعمل مؤثر بر جهت گیری تغییرات در حریم پایتخت	X50	
۶۴	۰.۰۱۴۸۱۵۵	۰.۰۰۶۷۷۱۳	۲.۱۸۸	عدم توجه به نقش شهرداری در تولی گری حریم در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ (با اصلاحات بعدی) و تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در هر استان به عهده کمیسیونی مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار	X51	
۴۴	۰.۰۲۰۲۳۴۱	۰.۰۰۷۹۱۳۲	۲.۵۵۷	همپوشانی و تعارضات قانونی در مسئولیت های سازمان ها در حریم شهر ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ها نیز ادارات ثبت را مکلف می کند که عمل تفکیک را طبق نقشه ای انجام دهند که قبلاً به تصویب شهرداری رسیده باشد درحالی که بر اساس قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی مسئولیت تفکیک اراضی را در صورت تغییر کاربری بر عهده دارند و ضوابط آن را وزیر کشاورزی تهیه و ابلاغ می کند (خارج از محدوده شهر))	X52	
۳۵	۰.۰۲۱۲۱۱	۰.۰۰۸۱۰۲	۲.۶۱۸	تصویب قوانین، مصوبات هیئت و زیر و خصوصاً شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که موجب افزایش تفرق مدیریتی، تشدید ساخت و ساز غیرمجاز، گسترش شهرها و روستاها، گسترش سکونتگاه های غیررسمی و تخریب اراضی کشاورزی در حریم کلان شهرها شده است (مانند تصویب دستورالعمل تعیین محدوده حریم برای روستاها در اواخر ۱۳۹۶)	X53	
۶	۰.۰۴۱۴۷۸۴	۰.۰۱۱۳۲۹۸	۳.۶۶۱	عدم یکپارچه شدن مدیریت شهرهای اطراف تهران در محدوده حریم به دلیل قرارگیری در محدوده حریم پایتخت.	X54	
۱۶	۰.۰۳۰۰۶۷۴	۰.۰۰۹۶۴۶۳	۳.۱۱۷	نقصان در هماهنگی بین سازمانی افقی که بروز بسیاری از تناقضات در سیاست گذاری ها و اجرا، دوباره کاری ها، ائتلاف ها منابع و... را دامن می زند.	X55	
۴۲	۰.۰۲۰۲۶۵۸	۰.۰۰۷۹۱۹۴	۲.۵۵۹	اطلاق ناپذیر بودن مفهوم سیستم بر مجموعه عناصر مدیریت حریم به واسطه عدم وجود روابط متقابل بین اجزا سیستم	X56	کلان مسئله تعدد عناصر و
۷۷	۰.۰۱۳۸۶۹۶	۰.۰۰۶۵۵۱۵	۲.۱۱۷	نامشخص بودن جایگاه و هویت حریم در سیستم مدیریت منطقه شهری تهران	X57	نهادهای مدیریتی
۶۹	۰.۰۱۴۴۶۵۵	۰.۰۰۶۶۹۰۸	۲.۱۶۲	بروز اغتشاش و ابهام در وظایف قانونی و جایگاه سازمانی عناصر ذی ربط در مدیریت حریم به واسطه عدم وجود رویکرد جامع و کل نگر در وضع موجود (ابهام در نحوه مدیریت شهرک ها صنعتی و پهنه های مستقل نظیر شهر آفتاب و نحوه ارتباط آن ها با شهر تهران)	X58	
۲۳	۰.۰۲۷۳۵۳۵	۰.۰۰۹۲۰۰۶	۲.۹۷۳	فقدان لایه های بین سازمانی و برنامه ریزی در مدیریت حریم پایتخت	X59	

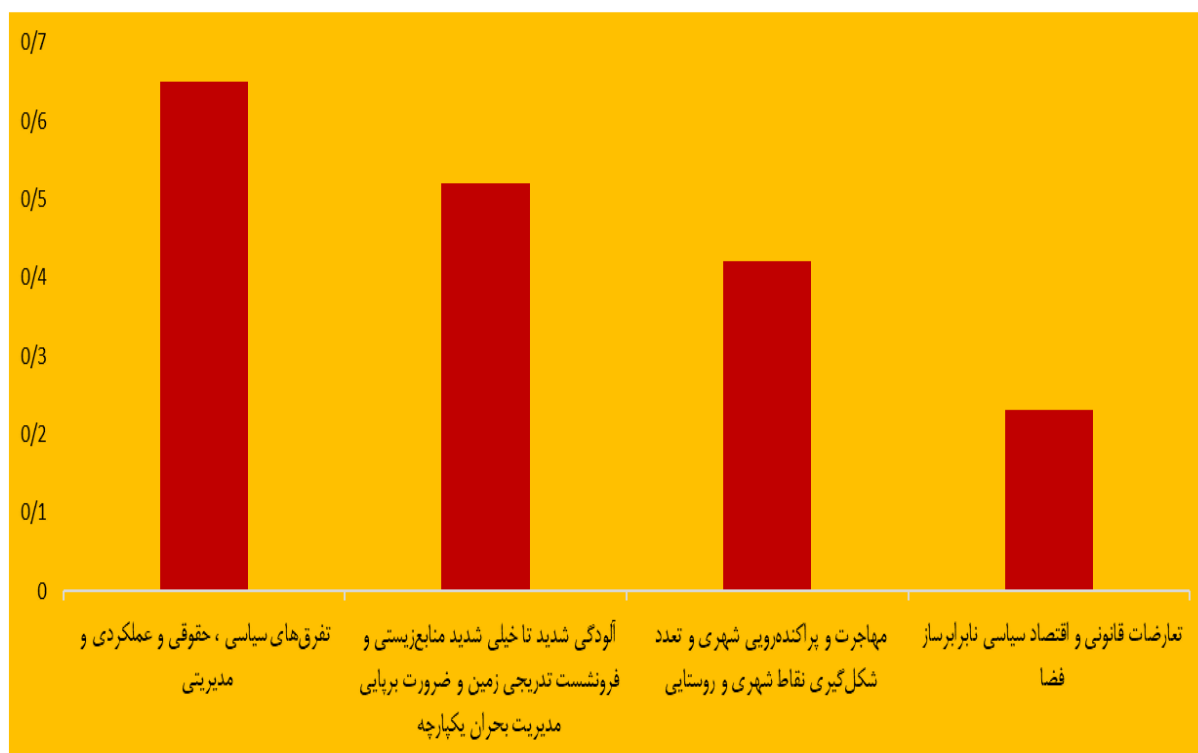
رتبه بندی	وزن نهایی	وزن	امتیاز عامل	زیر مسئله ها	نماد	کلان مسئله ها
۴۸	۰.۰۱۸۵۶۱	۰.۰۰۷۵۷۹	۲.۴۴۹	خلأ جایگاه و روابط بین سازمانی و تشکیلاتی در رابطه با حریم بین سازمان های مختلف	X60	
۳۲	۰.۰۲۲۰۱۲۵	۰.۰۰۸۲۵۳۶	۲.۶۶۷	فقدان استقلال و اقتدار کافی شهرداری برای انجام وظایف خود در رابطه با حریم	X61	
۳۰	۰.۰۲۲۰۴۵۵	۰.۰۰۸۲۵۹۸	۲.۶۶۹	عدم وجود اختیارات کافی برای شوراها به عنوان مهم ترین نهاد محلی در امر مدیریت	X62	
۴۹	۰.۰۱۸۵۳۰۷	۰.۰۰۷۵۷۲۸	۲.۴۴۷	عدم شفافیت در مورد نقش شهرداری ها در نظام مدیریت شهری ایران در رابطه با راهبری مدیریت یکپارچه حریم	X63	
۵۶	۰.۰۱۶۹۱۶۵	۰.۰۰۷۲۳۵۵	۲.۳۳۸	مشخص نبودن مکانیزم های همکاری بین سازمان های دولتی و شهرداری ها و سایر نهادهای محلی	X64	
۹۹	۰.۰۰۴۲۶۵۴	۰.۰۰۳۶۳۳۲	۱.۱۷۴	تداخل وظایف جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی) با شهرداری و بنیاد مسکن و دهیاری	X65	
۸۷	۰.۰۰۸۶۲۰۶	۰.۰۰۵۱۶۵۱	۱.۶۶۹	عدم مشخص بودن جایگاه سازمان ها از آن جمله ثبت اسناد و املاک و جهاد کشاورزی با توجه به اینکه مسئول صدور سند ثبت املاک می باشد و مسئول صیانت از کاربری زمین سازمان جهاد کشاورزی می باشد.	X66	
۹۲	۰.۰۰۶۴۴۴	۰.۰۰۴۴۶۵۷	۱.۴۴۳	جدایی فرایند تصمیم سازی، تصمیم گیری و تصمیم گیری اجرایی (شهرداری و دهیاری ها) در برنامه ریزی و مدیریت حریم	X67	
۳۲	۰.۰۲۲۰۱۲۵	۰.۰۰۸۲۵۳۶	۲.۶۶۷	فقدان سیستم مشارکت همه جانبه در امور مدیریت شهری و منطقه ای	X68	
۱۶	۰.۰۳۰۰۶۷۴	۰.۰۰۹۶۴۶۳	۳.۱۱۷	عدم وجود یک سطح تشکیلاتی منسجم جهت برنامه ریزی، مدیریت و هماهنگی برون سازمانی در ساختار تشکیلاتی شهرداری تهران	X69	
۶۷	۰.۰۱۴۵۳۲۵	۰.۰۰۶۷۰۶۳	۲.۱۶۷	عدم انعطاف پذیری و ضعف ساختارهای تشکیلاتی شهرداری و عدم تعریف ساختار سازمانی تعریف شده برای مدیریت حریم در شهرداری تهران و مناطق و سایر سازمان ها و ارگان های ذی ربط	X70	
۷۷	۰.۰۱۳۸۶۹۶	۰.۰۰۶۵۵۱۵	۲.۱۱۷	مسئله کمبود یا نبود ظرفیت تخصصی مدیریت حریم شهرها و روستاها در بخشدارهای و دهیاری ها و تفریق مدیریتی	X71	
۳۰	۰.۰۲۲۰۴۵۵	۰.۰۰۸۲۵۹۸	۲.۶۶۹	تمرکزگرایی در تصمیم گیری و تصمیم سازی های مدیریت حریم در شهرداری تهران و عدم واگذاری اختیارات در رابطه با حریم تهران در شهرداری های مناطق	X72	
۱۶	۰.۰۳۰۰۶۷۴	۰.۰۰۹۶۴۶۳	۳.۱۱۷	تنوع ساختارهای تشکیلاتی مدیریت حریم در شهرداری های مناطق شهرداری تهران (شهرداری های مناطق ۱، ۲، ۴، ۵، ۲۲ دارای مدیریت حریم، شهرداری های مناطق ۱۸، ۱۵، ۱۶، ۲۰ دارای مدیر حریم در زیرمجموعه معاونت شهرسازی معماری منطقه، شهرداری منطقه ۱۳ معاون شهرسازی و معماری به عنوان مدیر حریم منطقه)	X73	
۵	۰.۰۴۱۶۵۹۹	۰.۰۱۱۳۵۴۶	۳.۶۶۹	وجود بیش از ۳۰ سازمان تصمیم گیرنده و تصمیم ساز در حریم	X74	
۴۱	۰.۰۲۰۵۸۳۸	۰.۰۰۷۹۸۱۳	۲.۵۷۹	عدم وجود چشم انداز مشترک و تلاش شهرداری ها و دهیاری ها جهت سهم بری بیشتر از منابع و درآمد	X75	

رتبه بندی	وزن نهایی	وزن	امتیاز عامل	زیر مسئله ها	نماد	کلان مسئله ها
۱	۰.۰۵۲۲۷۶۵	۰.۰۱۲۷۱۹۳	۴.۱۱	وجود تفرق های سیاسی، حقوقی و عملکردی و مدیریتی (عدم وجود مدیریت یکپارچه و با معیارهای حکمروایی منطقه ای)	X76	کلان مسئله نظارت و کنترل
۷۷	۰.۰۱۳۸۶۹۶	۰.۰۰۶۵۵۱۵	۲.۱۱۷	روند روبه رشد تعداد دهیاری ها در استان تهران	X77	
۵۷	۰.۰۱۶۸۱۵۴	۰.۰۰۷۲۱۳۸	۲.۳۳۱	عدم کنترل منسجم و اعمال سیاست های ناهماهنگ در مدیریت حریم	X78	
۸۸	۰.۰۰۸۶۱۰۲	۰.۰۰۵۱۶۲	۱.۶۶۸	عدم هماهنگی میان سازمان در اجرای وظایف از جمله عدم استعلام وزارت نیرو در صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و زیرساخت های زیربنایی از موضوع ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها	X79	
۸۲	۰.۰۱۳۸۵۶۵	۰.۰۰۶۵۴۸۴	۲.۱۱۶	عدم هماهنگی و ارتباط میان سازمان ها در امور مربوط به نظارت و کنترل بر حریم پایتخت	X80	
۸۵	۰.۰۱۳۷۶۵	۰.۰۰۶۵۲۶۸	۲.۱۰۹	عدم تعریف حدود و وظایف سازمان ها در امور نظارتی و کنترل حریم	X81	
۹۴	۰.۰۰۵۵۴۸۶	۰.۰۰۴۱۴۳۸	۱.۳۳۹	عدم وجود بانک اطلاعاتی و نظام کاداستر برای حریم	X82	کلان مسئله تعارض تقسیمات کشوری با تقسیمات شهری
۲۷	۰.۰۲۴۵۵۸۲	۰.۰۰۸۷۱۷۹	۲.۸۱۷	تداخل مرز حریم با محدوده شهرستان های مجاور به ویژه در بخش های جنوبی حریم	X83	
۲۸	۰.۰۲۲۸۷۹۲	۰.۰۰۸۴۱۴۶	۲.۷۱۹	عدم انطباق خط محدوده حریم بر عوارض طبیعی در بعضی از نقاط / مشخص نبودن خط حریم در روی زمین و نامفهومی آن برای مردم	X84	
۲۱	۰.۰۲۹۹۹۰۳	۰.۰۰۹۶۳۳۹	۳.۱۱۳	کاهش مساحت حریم تهران به واسطه شکل گیری شهرهای متعدد از سال ۱۳۷۰ تاکنون	X85	
۳۶	۰.۰۲۱۱۹۴۸	۰.۰۰۸۰۹۸۹	۲.۶۱۷	عدم انطباق مرز حریم کنونی تهران با مرز شهرستان های اطراف	X86	
۶۸	۰.۰۱۴۴۹۲۳	۰.۰۰۶۶۹۷	۲.۱۶۴	تداخل مرز حریم کنونی شهر تهران با شهرستان های اطراف از جمله قدس، اسلامشهر، شهریار، شمیرانات، ری، بهارستان، پردیس	X87	
۶۲	۰.۰۱۶۵۷۱	۰.۰۰۷۱۶۱۲	۲.۳۱۴	عدم تدقیق محدوده حریم در وضع موجود	X88	
۲۰	۰.۰۳۰۰۰۹۶	۰.۰۰۹۶۳۷	۳.۱۱۴	تعدد و روند روبه افزایش تقسیمات کشوری و بروز سطوح مختلف مدیریتی در نظام مدیریت شهری	X89	
۷۱	۰.۰۱۴۳۴۵۳	۰.۰۰۶۶۶۳	۲.۱۵۳	ناکافی بودن حریم مصوب طرح جامع تهران برای پایتخت در حال حاضر و همچنین کاهش مکرر مساحت حریم تهران از سال ۱۳۴۷ تاکنون (کاهش حریم منطقه ۱۸ از ۳۸۰ کیلومترمربع از سال ۱۳۴۷ به ۴۲ کیلومترمربع در سال ۱۳۹۶)	X90	
۳۶	۰.۰۲۱۱۹۴۸	۰.۰۰۸۰۹۸۹	۲.۶۱۷	عدم مطابقت تعاریف تقسیمات کشوری با مفاهیم عملکردی در برنامه ریزی شهری و منطقه ای مانند حوزه عمرانی روستایی همیار، مجموعه عمرانی روستایی همیار، منظومه عمرانی روستایی، ناحیه و منطقه	X91	
۸۸	۰.۰۰۸۶۱۰۲	۰.۰۰۵۱۶۲	۱.۶۶۸	عدم مستثنی شدن کلان شهرها و به ویژه تهران از قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا ۱۳۸۴	X92	

رتبه بندی	وزن نهایی	وزن	امتیاز عامل	زیر مسئله ها	نماد	کلان مسئله ها
۹۱	۰.۰۰۸۵۹۹۹	۰.۰۰۵۱۵۸۹	۱.۶۶۷	تفرق های سیاسی و اداری ناشی از مرزهای تقسیمات کشوری (مرز محدوده های شهری، مرز خط حریم شهرها، مرز بخش ها، مرز شهرستان ها و...)	X93	مسئله نظام سیاست گذاری و برنامه ریزی
۷۲	۰.۰۱۴۲۶۵۵	۰.۰۰۶۶۴۴۴	۲.۱۴۷	عدم مطابقت نظام تعیین مرز تقسیمات کشوری با سایر قوانین مرتبط با شهرها و روستاها	X94	
۶۶	۰.۰۱۴۶۲۶۵	۰.۰۰۶۷۲۷۹	۲.۱۷۴	تعارضات قانونی و نهادی و عملیاتی نشدن لایحه مدیریت شهری	X95	
۹۷	۰.۰۰۴۶۵۹۲	۰.۰۰۳۷۹۷۲	۱.۲۲۷	عدم ابلاغ کامل مصوبات طرح ساماندهی و مدیریت حریم	X96	
۹۵	۰.۰۰۵۴۴۹۶	۰.۰۰۴۱۰۶۷	۱.۳۲۷	رویکردهای موضوعی و موضعی در برخورد با موضوع مدیریت حریم پایتخت در طرح ها و برنامه ها	X97	
۹۳	۰.۰۰۵۷۸۳۱	۰.۰۰۴۲۳۰۵	۱.۳۶۷	برنامه ششم توسعه از پرداختن مستقیم و گسترده به موضوع حساس حریم شهرها که در حال تبدیل به یک بحران ملی است و به طور خاص حریم تهران، بالنسبه غافل بوده است و به غیر از برخی از پیشنهادها مرتبط با موضوع شامل کمربند سبز شهرها، برنامه جامع تقسیمات کشوری و نیز تحدید رشد روستاهای واقع در حریم که سازوکارهای اجرایی آن ها روشن نیست، پیشنهاد روشنی در زمینه چالش های حاکم بر حریم شهرهای کشور ارائه نموده است.	X98	
۸۸	۰.۰۰۸۶۱۰۲	۰.۰۰۵۱۶۲	۱.۶۶۸	تأثیرگذاری ۲۶ مدیریت بخشی شهری و منطقه ای در حریم تهران (شهر تهران، ۲۵ شهر دیگر شامل شهرهای احمدآباد مستوفی، اسلامشهر، چهاردانگه، رباط کریم، نصیر شهر، پرند، باقرشهر، حسن آباد، کهریزک، شهریار، صبا شهر، وحیدیه، شاهد شهر، فردوسیه، اندیشه، باغستان، قدس، نسیم شهر، صالحیه، گلستان، بومهن، پردیس، فشم، شمشک و لواسان).	X99	
۹۷	۰.۰۰۴۶۵۹۲	۰.۰۰۳۷۹۷۲	۱.۲۲۷	عدم هماهنگی نهادهای سیاست گذار و توسعه ملی، منطقه ای با دستگاه های بخشی و اجرایی	X100	
	۲.۹۶۴۴۵۵	۱	۳۲۳.۱۳	مجموع عوامل		



نمودار ۱- کلان مسئله های صیانت و توسعه پایدار حریم منطقه کلانشهری تهران



نمودار ۲- اولویت بندی زیر مسئله های حریم

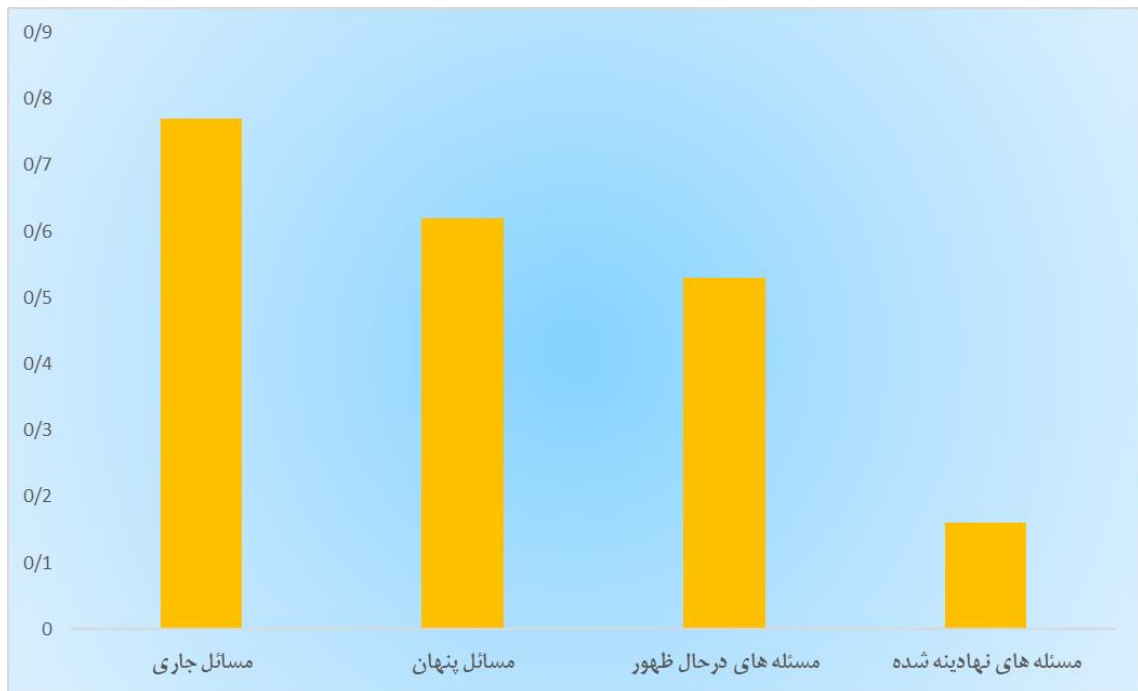
در اقدام بعدی نسبت به دسته‌بندی مسئله‌ها بر اساس نوع‌شناسی آنها اقدام شده است، مبنای دسته‌بندی بر شناسایی و تفکیک مسئله‌های جاری، مسئله‌های در حال ظهور، مسئله‌های پنهان، مسئله‌های نهادینه شده بوده است تا بتوان تکلیف سیاست‌گذار را با هریک از این نوع‌شناسی‌ها مشخص نمود، براین اساس دسته "مسئله‌های پنهان که اتفاقاً اثرگذار هم هستند در اولویت اول قرار گرفته و سپس مسئله‌های جاری قرار می‌گیرند.

در دسته مسئله‌های پنهان: رواج سکونت با درصد بالایی ساخت‌وساز بدون تأمین‌شدن خدمات و سایر فعالیت‌های وابسته و وابستگی شدید آنها به شهر تهران، وجود ارزش افزوده بالای زمین در حریم پایتخت و در نتیجه روند روبه‌افزایش تغییر کاربری (زمین به‌عنوان کالای ارزشمند برای مدیریت‌های بخشی ذیل مدخل در حریم)، بروز اغتشاش و ابهام در وظایف قانونی و جایگاه سازمانی عناصر ذی‌ربط در مدیریت حریم به‌واسطه عدم وجود رویکرد جامع و کل‌نگر در وضع موجود (ابهام در نحوه مدیریت شهرک‌ها صنعتی و پهنه‌های مستقل نظیر شهر آفتاب و نحوه ارتباط آن‌ها با شهر تهران) اولویت اول تا سوم را دارند.

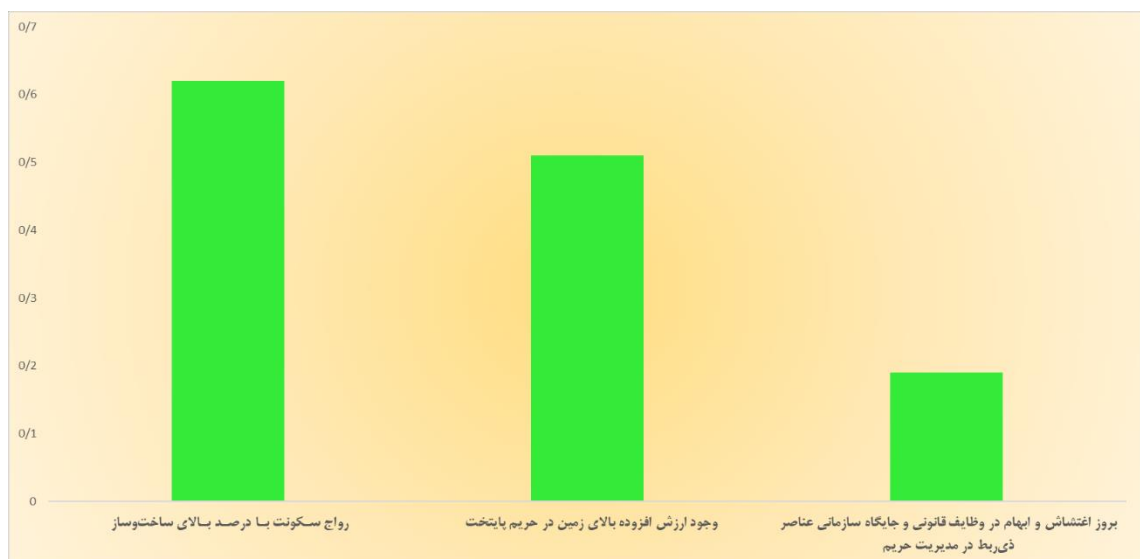
در دسته مسئله‌های جاری: مهاجرت و پراکنده‌رویی شهری و اسکان غیررسمی و تعدد شکل‌گیری نقاط شهری و روستایی (تعداد شهرهای واقع در حریم ۶۰۰۰ کیلومتری از ۵ شهر در سال ۱۳۶۵ به ۲۶ شهر در سال ۱۴۰۰ رسیده است)، وجود تداخل و ابهام‌های قانونی در زمینه شرح وظایف و اختیارات شهرداری‌ها و دیگر نهادهای مسئول به دلیل تعدد قوانین مرتبط و مؤثر و عدم هماهنگی و تعیین تکلیف وضعیت قوانین ناسخ و منسوخ از آن جمله تعارضات قانونی در ارائه زیرساخت و تسهیلات بر پایه قوانین مربوط به وزارت نیرو با قوانین مربوط به حفاظت از حریم، افزایش آلاینده‌ها و تخریب شدید محیط‌زیست به واسطه رشد سکونت و فعالیت در پهنه حریم (ضعف سیاست‌های آمایشی در سطوح کلان و منطقه‌ای) اولویت اول تا سوم را دارند.

جدول ۴- دسته‌بندی مسئله‌های شناسایی شده

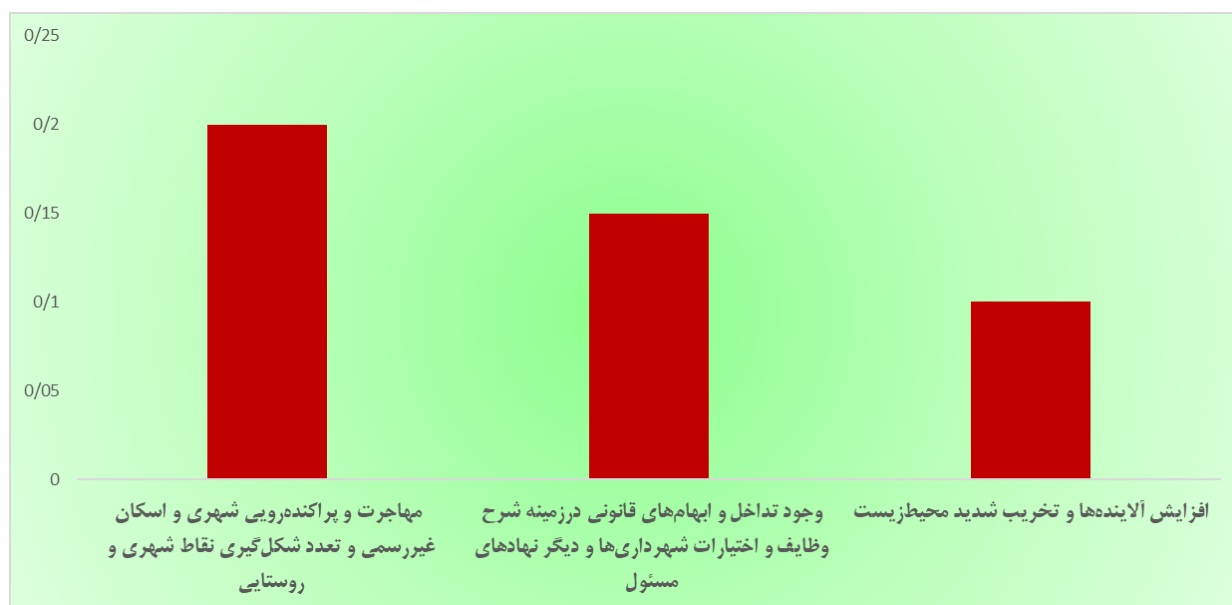
متغیرها	نوع‌شناسی مسئله‌ها
X44، X41، X25، X16، X10، X8، X7، X6، X5، X62، X59، X55، X54، X48، X46	مسئله جاری (این مسئله در حال حاضر دغدغه عموم و سیاست‌گذاران می‌باشد)
X36، X33، X32، X30، X27، X18، X11، X4، X1، X60، X47، X42، X39، X38	مسئله در حال ظهور (مسئله‌ای بوده که در صورت فراهم بودن اوضاع در سطح جامعه گسترده می‌شود)
X23، X22، X17، X15، X13، X12، X9، X3، X2، X50، X45، X43، X40، X37، X34، X29، X24، X61، X58، X57، X56، X53، X51	مسئله پنهان در جامعه (مسئله‌ای است که موردتوجه عموم نیست و همگان اطلاعی از آن ندارند؛ اما مسئله‌ای اثربخش است)
X35، X31، X28، X26، X21، X20، X19، X14، X52، X49	مسئله نهادینه شده (به‌صورت یک مسئله فراگیر در نهادهای سیاست‌گذاری تحت بررسی است)



نمودار ۳- اولویت بندی نوع شناسی مسئله های حریم



نمودار ۴- اولویت بندی مسئله های پنهان



نمودار ۵-اولویت بندی مسئله‌های جاری

جدول ۵-نهادهای اثرگذار بر سیاست‌گذاری و مدیریت منطقه کلان‌شهری و حریم پایتخت

نهادهای	کنشگران مهم
مجلس شورای اسلامی - دولت و هیئت وزیران - شورای عالی شهرسازی و معماری - شورای عالی اداری - وزارت کشور - استانداری - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی - سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت راه و شهرسازی - شرکت عمران شهرهای جدید - شرکت عمران و بهسازی شهری - سازمان بازرسی کل کشور - دیوان عدالت اداری - مجمع تشخیص مصلحت نظام - وزارت صنایع - شرکت شهرک‌های صنعتی - وزارت جهاد کشاورزی - سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری - نیروهای نظامی و انتظامی - سازمان ثبت اسناد - سازمان اوقاف و امور خیریه - شرکت‌های برق و آب منطقه‌ای - شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - شرکت ملی گاز منطقه‌ای - شرکت مخابرات منطقه‌ای	۱. شورای عالی شهرسازی و معماری ۲. وزارت کشور ۳. استانداری
شهرداری تهران - شهرداری‌های محدوده کلان‌شهری - شورای اسلامی شهر تهران و شهرهای محدوده کلان‌شهر - دهیاران و دهیاری‌های محدوده کلان‌شهری - شورای عالی استان - شورای عالی شهرستان - دانشکده‌های مرتبط با مسائل شهری در دانشگاه‌های تهران، شهید بهشتی - تربیت مدرس - علم و صنعت - هنر تهران - علامه طباطبائی - آزاد اسلامی	۴. شهرداری تهران ۵. شورای عالی استان ۶. شورای عالی شهرستان
جامعه مهندسان شهرساز - جامعه مهندسان مشاور - مجمع روزنامه‌نگاران - سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه منطقه کلان‌شهری - مجمع امور صنفی - احزاب سیاسی - سازمان نظام مهندسی استان - انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز - متخصصان و پژوهشگران حوزه مسائل شهری - شهرداران سابق کلان‌شهر و شهرهای واقع در محدوده کلان‌شهری.	۷. جامعه مهندسان شهرساز ۸. انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز ۹. متخصصان و پژوهشگران
مهندسان مشاور تهیه‌کننده انواع طرح‌ها و برنامه‌های منطقه کلان‌شهری - کارخانه‌های ایران خودرو، سایپا و سایر کارخانه‌های تولیدی - شرکت بیمه ایران و نمایندگان صنایع و کارخانجات صنعتی بزرگ.	۱۰. مهندسان مشاور تهیه‌کننده انواع طرح‌ها و برنامه‌های منطقه کلان‌شهری ۱۱. کارخانه‌های ایران خودرو، سایپا و سایر کارخانه‌های تولیدی ۱۲. شرکت بیمه ایران و نمایندگان صنایع و کارخانجات صنعتی بزرگ

نتیجه‌گیری

مسئله‌های متعدد چندوجهی از جمله روندهای جمعیتی، زیست‌محیطی، مدیریتی و سیاست‌گذاری در منطقه کلان‌شهری تهران و پهنه پیراشهری آن آینده مبهمی را به نمایش گذاشته و به تدریج در حال تبدیل شدن به یک مسئله بدخیم چندوجهی می‌باشد. مسئله حریم صرفاً مسئله شهرداری یا استانداری نیست، بلکه وجود و حفظ ارزش‌های زیستی آن، اساس زندگی نسل کنونی و نسل‌های آینده است، تهران به کمال ظرفیت خویش در این مدت رسیده و انتقال خواسته و ناخواسته بخشی از کاربری‌ها به پهنه حریم مسئله‌ای است که نمی‌تواند در غیاب الگوی حکمرانی راهبردی عملی شود، رویکردی که تمامی ذی‌مدخلان روی آن به توافق رسیده و مبنایی باشد برای دوری جستن از نگاه‌های تنگ بخشی‌نگری.

- بخش مهمی از چالش‌های کنونی شهر تهران و حریم آن نتیجه اعمال رویکردهای بخشی در طول این ۵۰ سال اخیر بوده است، و قطعاً این نوع نگاه نمی‌تواند متضمن صیانت و توسعه فراگیر آن در ابعاد مختلف فضایی، اجتماعی و اقتصادی باشد.
- پیراشهر و حریم تهران محل سکونت قریب به ۷ میلیون نفر جمعیت است کانون‌هایی که خاستگاه حاشیه‌ای داشته و به مرور در فضاهای به اصطلاح رسمی شهری ادغام شده‌اند، حریم پایتخت تاکنون محلی بوده برای دست‌اندازی زمین‌خواران و هجوم فقرا و حتی برخی از سازمان‌های رسمی در قالب تعاونی‌ها که بدون کمترین هماهنگی زمینه‌های تفرق فضایی-اجتماعی را در آن را در آینده رقم می‌زنند.
- بر اساس مطالعات، بیش از ۲۴ سازمان و نهاد به‌نوعی در پهنه حریم، سیاست‌گذاری می‌کنند و از طرفی بر اساس آینده نگری‌های جمعیتی، قریب به ۳ میلیون نفر دیگر به جمعیت این پهنه تا حدود سال ۱۴۰۷ اضافه خواهد شد این در شرایطی است که هم اکنون پهنه حریم با انواع چالش‌ها مواجه است که به مراتب از مشکلات شهر تهران فراتر هستند، تعرض به اراضی با قابلیت‌های زیست‌محیطی، کوه‌خواری، تقلیل شایسته فضاهای جنوبی، گسترش اسکان‌های غیررسمی، تصرف‌های عدوانی، صدور مجوزهای موردی با نگاه جزیره‌ای بخشی از این چالش‌هایی هستند که تداوم آنها آینده مبهم و بغرنجی را به تصویر می‌کشد.
- مسئله اصلی اینجاست که به رغم تصویب طرح جامع و تفصیلی تهران در سال ۸۹ و بازبینی محدود آن در مواردی، و تهیه طرح مطالعاتی طرح راهبردی حریم پایتخت و همچنین تهیه اسناد سیاستی متعدد نظیر سند سیاستی مدیریت یکپارچه حریم، سند سیاستی تدقیق مرز حریم، سند سیاستی حریم-باغ هنوز اقدام عملی خاصی جز کاربست رویه‌های قبلی باستناد قوانین و مقررات ملاک عمل صورت نگرفته است و اغلب سیاست‌ها از تدقیق مرز حریم گرفته تا برپایی ساختار مدیریتی یکپارچه و بازبینی قوانین و مقررات متعارض هنوز در هاله‌ای از ابهام و بلاتکلیف هستند، بنابراین مسئله اصلی اینجاست که اصولاً کدامیک از سیاست‌ها در نظام عملکردی و ارزیابی، از کارآمدی و اثربخشی بالاتری برخوردارند که بتوان از رهگذر تصویب و ابلاغ آن مجموعه سیاست قدمی در صیانت و توسعه پایدار حریم منطقه‌شهری تهران برداشت؟
- به رسمیت شناختن مسئله حریم، ممانعت از هرگونه تقلیل‌گرایی و ساده‌سازی مسئله، توجه به موفقیت‌های کوچک در حوزه‌های مختلف نهادی-مدیریتی و قانونی، توجه به ظرفیت‌های بینبخشی، گسترش ابعاد همکاری‌های بین‌نهادی و توجه به توانمندسازی ذی‌مدخلان در اجرای راهکارهای تعدیل مسئله‌ها و در نهایت طراحی سیستم هوشمند نظارت و کنترل راهکارهای اجرا شده می‌تواند مبنای اطمینان بخشی برای تعدیل تدریجی مسئله پیچیده حریم منطقه‌شهری تهران فراهم سازد. در نهایت یا باید پیچیده‌گی و ماهیت بینبخشی مسئله حریم را بپذیریم و به ارتقای ظرفیت و رشد ثقل گفتمان به بازساخت نقشه راه سیاست‌گذاری توفیق پیدا خواهیم کرد یا با ساده‌سازی مسئله و رویکرد صرفاً بخشنامه‌های و پیگیری راهکارهایی که تا حال چندان توفیقی در اجرا نداشته‌اند بر بغرنج‌تر شدن مسئله خواهیم افزود. باید بپذیریم که موفقیت‌های کوچک و بسط و بازتعریف و مستندسازی آنهاست که بر ظرفیت سازمان متولی حریم خواهد افزود (موفقیت پیش‌شرط ظرفیت‌سازی نهادی است نه برعکس)

پیشنهادهای

- ✓ دستیابی به بهبود نظام حکمرانی باهدف توانمندسازی آن برای سیاست‌گذاری تعدیل تدریجی مسئله‌های حریم منطقه کلان‌شهری تهران نیازمند توجه به موارد زیر می‌باشد:
- ✓ به رسمیت شناختن و پذیرش ماهیت مسئله حریم با زیرمسائل متعدد آن (فقر، جدایی‌گزینی، اسکان غیررسمی، زمین‌خواری، رکود یا تورم، رشد بی‌قاعده شهری، مهاجرت، آسیب‌های اجتماعی، تعارض‌ها و تفرق‌ها و ...) به‌عنوان یک مسئله بدخیم
- ✓ تحلیل شیوه‌های قبلی و سنتی تحلیل و حل مسئله و نحوه رسیدن به تصمیم به‌ویژه در تعیین و اخذ عوارض و همچنین تخصیص بودجه

- ✓ ایمان به گفتگو، مشارکت، هماهنگی، همکاری و همیاری بین تمامی ذی‌مدخلان در تحقق بخشی به راهبرد صیانت و توسعه پایدار پهنه‌های پیراشهری. باید توجه کرد که یک یا چند راهکار مشخص وجود ندارد، راهکارها متناسب با شدت و سطح مسئله، زمان و موقعیت پهنه متفاوت خواهد بود، مهم این است که اصل مفاهمه برای شناسایی مسئله، ارائه سیاست و ارزیابی پیامدهای آن همیشه تداوم داشته باشد.
- ✓ اعتماد عنصر تعیین کننده در هماهنگ‌سازی است، بدون اعتماد هماهنگی شکل نمی‌گیرد که اساس آن نیز بر شفافیت و پاسخگویی ساخته می‌شود که باید در یک مکانیزم جمعی و گفتگو پدید بیاید بدون ساخت اعتماد اجتماعی، مسئله بدخیم تداوم خواهد داشت. و همچنین باید بر چند شاخه بودن غلبه کرد رویکرد بخشی آفت است، یک ستاد یا مغز متفکر هماهنگ‌ساز نیاز است تا نقش همه را با هم هماهنگ کند و سیاست‌گذاری بین‌بخشی انجام دهد.
- ✓ پیگیری نتایج مصوبات و سیاست‌ها تا سطح تغییر رفتار، تنها در این صورت است که می‌توان به ماندگاری آن اطمینان داشت.
- ✓ رویکرد به موفقیت‌های کوچک، اصولاً بالا بودن سطح تعارض یکی از موانع اصلی در عدم اجماع برای تحلیل و حل این مسئله بدخیم محسوب می‌شود، در چنین شرایطی اقدامات باید بسیار به اصطلاح دمدستی، خرد باهدف خلق اعتماد و انباشت سرمایه اجتماعی و تقویت رضایتمندی و در نهایت ظرفیت‌سازی نهادی باشند.
- ✓ آینده‌نگاری روندها و عدم قطعیت‌ها، چرا که موجی از پیامدها در پس هر راه‌حلی خوابیده است و فرصت برای آزمون و خطا وجود ندارد. هر بار تلاش برای حل مسئله با ارائه راهکارهای سطحی می‌تواند پیامدهای بزرگی داشته باشد. بنابراین آینده‌نگاری و سناریوسازی مبنای اطمینان بخشی را برای رخدادهای مختلف می‌تواند فراهم سازد.
- ✓ انعطاف‌پذیری سازمان‌ها و قابلیت سازگاری باید بالا برود، مشورت‌پذیری و کانون مذاکره بودن اصل داستان صیانت و توسعه پایدار حریم مناطق کلانشهری ایران می‌باشد. باید بپذیریم تنها با تغییر رفتار می‌توان مسائل مختلف را تعدیل کرد، رفتارهای ضروری تغییر در مواجهه با مسئله‌های بدخیم را باید فهرست نمود.
- ✓ سازمان‌ها به تنهایی کافی نیستند، چون حتی کارآمدترین سازمان‌ها هم توانایی حل مسائل حریم را ندارند، مگر اینکه با سایر سازمان‌ها یاد بگیرند که کار کنند و هماهنگ شوند. واقع بینی، فروتنی، پذیرش، فراگیری چالش، تغییر رفتار گسترده، تغییر نحوه حرف زدن و رفتار کردن، برخورد صادقانه و رسیدن به تصمیم جمعی در مواجهه با مسئله پیچیده حریم مهم تلقی می‌شود.
- ✓ مدیریت‌های ذیل مدخل در صیانت از حریم برای تعدیل مسئله‌های آن باید چند ویژگی داشته باشند: تسهیلگر، شبکه‌ساز، داده‌پرداز، محلی اندیش، قاطع و انجام دهنده تصمیم‌ها و البته تصمیم‌ها نیز برای حل تدریجی این مسئله باید مبتنی بر چهار فرایند شبکه‌سازی، داده‌پردازی، اجماع‌سازی و محلی اندیشی باشند. چنین تصمیماتی را می‌توان و باید با قاطعیت اجرا کرد و هرگونه تعلل در اجرا نتیجه‌ای جز فرسایش سرمایه و اعتماد اجتماعی و آسیب به اعتبار و ظرفیت اجرایی بروکراسی نخواهد داشت.

نکته پایانی

روش مسئله‌محوری تکرارشونده انطباق پذیر دارای ۶ مرحله می‌باشد که در این مقاله سعی شد مرحله اول، دوم و سوم آن مشتمل بر مسئله‌شناسی، تعریف مسئله و تجزیه و تحلیل مسئله‌های اولویت‌دار شناسایی و تعیین شوند، گام‌های بعدی شامل ترکیب و طبقه‌بندی، تدوین اهداف و راهبردها و برنامه اقدام، ارزیابی و کنترل و مستندسازی می‌باشد که مستلزم تحقیقات بعدی می‌باشد.

References

- Andrews, M. (2020). *Empowering Government: Evidence from Action Analysis* (Trans. J. Kheirkhah). Roozneh Publications. (Original work published in Persian)
- Bahiraei, H., Sarvar, R., Karegar, B., & Rad, A. F. (2016). Strategic analysis of spatial-functional transformations in the southern fringe zone of Tehran metropolis (Case study: Rey and Eslamshahr counties). *Geographical Information Journal (Sepehr)*, 25(98), 57–72.
- Darvish, B., Sarvar, R., & Navabakhsh, M. (2016). Challenges and strategies for achieving integrated management of the capital's fringe zone, with an emphasis on preventing construction and realizing the strategy of protection and sustainable development. *Geography Quarterly*, 14(50), 435–451.
- Dasht, G. Sh., Sarvar, R., & Modiri, M. (2021). An investigation into the system of transformations and challenges in peri-metropolitan spaces: Case of Mashhad Metropolis. *Journal of Peri-Urban Spatial Development*, 3(1), 199–221.
- Dasht, G. Sh., Sarvar, R., & Modiri, M. (2022). Evaluation of types of fragmentation and their impact on integrated fringe management of Mashhad Metropolis. *Journal of Geographical Studies of Mountainous Regions*, 3(9), 179–198.
- Khaliji, M. (2020). Pathology of metropolitan security with an emphasis on the management of the capital's fringe zone. *Police Geography Research Journal*, 8(30), 63–84. Retrieved from <https://www.magiran.com/paper/2217399>
- Khaliji, M., Sarvar, R., & Zarrabadi, Z. S. S. (2018). An analysis of the types of fragmentation and their impact on achieving integrated fringe zone management in the capital. *Journal of Human Settlements Planning Studies*, 13(43), 283–303.
- Mohammadi, A. Kh., Sarvar, R., & Estelaji, A. (2020). Foresight of informal settlement developments in the southern fringe of Tehran Metropolis. *Quarterly of New Approaches in Human Geography*, 12(3), 149–170.
- Mohammadi, A. Kh., Sarvar, R., & Estelaji, A. (2021). Scenario planning for the future of informal settlements in the southern fringe of Tehran Metropolis. *Geography (Regional Planning Quarterly)*, 11(2), 423–447.
- Sabouri, M., Sarvar, R., Joodaki, H., & Nejad, F. A. S. (2022). Analysis of influential historical factors and future scenarios of the fringe areas in Iranian-Islamic cities: Case study of Tehran Metropolis. *Journal of Iranian-Islamic City Studies*, 11(44), 75–88.
- Sarvar, R., & Khaliji, M. (2021). Urban policymaking in the realm of wicked urban issues. *Journal of Urban Environment Planning and Development*, 1(1), 1–16.
- Sobhani, N., Ziviyar, P., & Sarvar, R. (2019). A causal analysis of the indicators affecting integrated fringe management of the capital. *Quarterly Journal of Human Geography Research*, 51(108), 429–451.