

۱- عنوان پروژه:

اصلاح و بازنگری رویکرد، چارچوب و شاخص‌های مربوط به تشخیص مجموعه‌های شهری و تهیه

طرح‌های توسعه و عمران مربوطه و تدوین شاخص‌های تعیین محدوده شهر-منطقه‌ها

۲- بیان مسئله و ضرورت:

تا پیش از آغاز قرن بیستم، استفاده از دو مفهوم شهر و روستا و در معدودی موارد، کلان‌شهر می‌توانست برای تشریح اشکال توسعه فضایی و سکونتی موجود آن زمان کافی باشد. اما توسعه و گسترش شهرنشینی قرن بیستمی در دو مقیاس خرد و کلان موجب شکل‌گیری پدیده‌های نوینی در سازمان فضایی سرزمین شد. به تبع شکل‌گیری این پدیده‌های فضایی، اندیشمندان علوم مرتبط نیز البته با تاخیر شروع به مفهوم‌سازی‌هایی برای پدیده‌های نوظهور کردند. بازتاب تحولات فضایی در مقیاس کلان را می‌توان در ساخت و پرداخت به مجموعه‌ای از مفاهیم مرتبط دریافت که به نوعی از گسترش شهر یا کلان‌شهر اولیه، به هم پیوستن شهرها و نواحی شهری مستقل هم‌جوار یا در تعامل کارکردی نواحی شهری و روستایی به لحاظ کالبدی مجزا از هم شکل گرفته‌اند. مفاهیمی مانند کلان‌شهر^۱، منظومه شهری^۲، ناحیه کلان‌شهری^۳، شهر-منطقه^۴، زنجیره شهری یا مگالوپلیس^۵، ابرشهر^۶، ابرشهر-منطقه^۷، منطقه شهری عملکردی^۸، تجمع شهری^۹، منطقه کلان‌شهری^{۱۰}، منطقه شهری چندهسته‌ای^{۱۱} و ... از جمله پدیده‌های فضایی مقیاس کلان و مفاهیم مبین آن‌هاست.

در ایران، متون و اسناد قانونی مرتبط با برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت شهری و منطقه‌ای ذیل دو اصطلاح به این مفاهیم مرتبط با مناطق شهر-بنیاد پرداخته‌اند:

نخست؛ «مجموعه شهری» که برای اولین بار در مصوبه «طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آن‌ها (۱۳۷۴)» هیات محترم وزیران طرح و مقرر گردید تعریف مجموعه شهری و شاخص‌های آن توسط شورایی عالی شهرسازی و معماری تدوین و تصویب شود. شورایی عالی در مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۲/۳۱ پیرامون «تعریف مجموعه شهری و تبیین شاخص‌های آن»، مجموعه شهری را به صورت زیر تعریف نموده است: "محدوده‌ای جغرافیایی که از یک شهر مرکزی و حداقل ۲ شهر پیرامونی و نواحی روستایی مابین آن‌ها تشکیل یافته که تمامی شهرهای پیرامونی آن با شهر مرکزی دارای یکپارچگی اقتصادی، اجتماعی و خدماتی بوده و لازم است تحت مدیریت یکپارچه باشد". در این مصوبه، مجموعه‌های شهری کشور در ۳ گروه به شرح زیر طبقه‌بندی شده است:

¹ Metropolis

² Conurbation

³ Metropolitan Area

⁴ City-region

⁵ Megalopolis

⁶ Mega city

⁷ Mega city-region

⁸ Functional Urban Region (FUR)

⁹ Urban agglomeration

¹⁰ Metropolitan region

¹¹ Polycentric urban region

درخواست ارائه پیشنهاد پژوهشی

(RFP)



- در صورتی که جمعیت شهر مرکزی هر مجموعه شهری، بر اساس آخرین سرشماری رسمی کشور، بین ۲۰۰ هزار تا ۵۰۰ هزار نفر باشد، مجموعه شهری مذکور مجموعه شهری میانی نامیده می شود.
- در صورتی که جمعیت شهر مرکزی هر مجموعه شهری، بر اساس آخرین سرشماری رسمی کشور، بین ۵۰۰ هزار تا یک میلیون نفر باشد، مجموعه شهری مذکور مجموعه شهری بزرگ نامیده می شود.
- در صورتی که جمعیت شهر مرکزی هر مجموعه شهری، بر اساس آخرین سرشماری رسمی کشور، یک میلیون نفر و یا بیشتر باشد، مجموعه شهری مذکور منطقه کلانشهری نامیده می شود.

دوم؛ شهر منطقه که در سند ملی آمایش سرزمین (مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ شورای عالی آمایش سرزمین) به صورت زیر تعریف شده است: "مجموعه‌ای از نقاط سکونتگاهی به هم پیوسته با تراکم جمعیتی بالا که در یک محدوده عملکردی یکپارچه و هم‌پیوند در قالب شبکه‌ای چندمرکزی و در قلمرو شهر سطح یک یا دو استقرار دارند". هم‌پیوند با این تعریف، در این سند شهر سطح یک، شهر سطح دو و شهرهای همکار سطح یک و دو به صورت زیر تعریف شده‌اند: شهر سطح یک: شهرهایی که با دارا بودن عملکرد ملی و فراملی، خدمات برتر ملی را ارائه می‌دهند و فعالیت‌های تخصصی و دانش‌بنیان دارای مزیت و رقابت‌پذیر در مقیاس بین‌المللی در این شهرها وجود دارند. نقش عملکردی و نوع خدمات‌رسانی شهرهای سطح نخست الزاماً هم‌تراز نیستند؛

شهر سطح دو: شهرهایی که در سطح منطقه‌ای و ملی ایفای نقش می‌کنند. این شهرها عمدتاً خدمات منطقه‌ای را ارائه می‌دهند، هرچند که ظرفیت استقرار خدمات ملی نیز در آنها وجود دارد. نقش عملکردی و نوع خدمات‌رسانی شهرهای سطح دو الزاماً هم‌تراز نیستند؛

شهرهای همکار سطح یک و دو: شهرهایی که با دارا بودن پیوند عملکردی و خدماتی بر اساس ظرفیت‌ها، فرصت‌ها و تخصص‌های فعلی و آینده، به عنوان همکار در ارائه خدمات به شهرها/شهرمنطقه‌های سطح یک یا دو ایفای نقش می‌نمایند.

علاوه بر آن، سند مذکور شهرها/منطقه‌های سطح یک را به شرح زیر مشخص نموده است:

- تبریز، کرمانشاه و اهواز در پهنه غربی کشور؛
- تهران-کرج، اصفهان (خمینی‌شهر، شاهین‌شهر، نجف‌آباد)، شیراز و کرمان در پهنه میانی و مرکزی کشور؛
- زاهدان و مشهد در پهنه شرقی کشور؛
- رشت (بندر انزلی و لاهیجان)، ساری (آمل، قائمشهر، بابل، بهشهر)، بندرعباس و چابهار در پهنه سواحل شمال و جنوب کشور.

در خصوص مجموعه‌های شهری و شهر-منطقه‌ها، دو تکلیف قانونی برای وزارت راه و شهرسازی معین شده است: **در رابطه با طرح‌های مجموعه شهری؛** با گذشت یک دهه از مصوبه «تعریف مجموعه شهری و تبیین شاخص‌های آن»، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با توجه به ضرورت‌های موجود و در جهت افزایش کارایی طرح‌های مجموعه شهری، مقرر نمود "رویکرد، چارچوب و شاخص‌های مربوط به تشخیص مجموعه‌های شهری و تهیه طرح‌های توسعه و عمران مربوطه، با تاکید بر خاستگاه اصلی و اولیه تهیه طرح‌های مذکور و تمایز آن با طرح‌های توسعه و عمران ناحیه‌ای و منطقه‌ای مورد اصلاح و بازنگری قرار بگیرد."

در رابطه با شهر-منطقه‌ها نیز؛ سند ملی آمایش سرزمین مقرر نموده محدوده شهر منطقه‌های سطح یک مورد اشاره در سند توسط وزارت راه و شهرسازی (با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور) تعیین و برای تصویب به شورایی عالی آمایش سرزمین ارائه شود

چنانکه مشاهده می‌شود اسناد قانونی مرتبط به صورتی منفرد با این دو مفهوم مواجهه شده و در هر مورد تکالیفی را مقرر داشته‌اند. در این خصوص، همپوشانی تعاریف و عدم تدقیق و تبیین چگونگی ارتباط این مفاهیم (و در ادامه اسناد، طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط) با یکدیگر و با سایر طرح‌های توسعه و عمران در نظام برنامه‌ریزی فضایی می‌تواند ضمن دامن زدن به دشواری‌هایی از جمله موازی کاری و تراکم طرح‌ها و برنامه‌ها؛ تهیه طرح‌های دارای هم‌پوشانی و فاقد متولی، هدف، مسئولیت مشخص؛ و نیز مسائل ناشی از تفاوت‌ها و تناقضات طرح‌های تهیه شده، به تعارضات و دوگانگی‌هایی از جنس آنچه در خصوص طرح‌های آمایش استانی و طرح‌های توسعه و عمران ناحیه‌ای (دوگانه طرح آمایشی-طرح کالبدی) منجر شود.

بر این اساس پژوهش حاضر در تلاقی دو مسئله تعریف شده است: از یک سو تعیین رابطه، سلسله‌مراتب، نحوه ارتباط و مواجهه دو مفهوم مجموعه شهری و شهر-منطقه و در ادامه طرح‌های و برنامه‌ها و نظام مدیریت و حکمروایی هر یک؛ و از سوی دیگر تکالیف قانونی در زمینه بازنگری رویکرد، چارچوب و شاخص‌های مربوط به تشخیص مجموعه‌های شهری و تهیه طرح‌های توسعه و عمران مربوطه و همچنین تدوین شاخص‌های تعیین محدوده شهر-منطقه‌های سطح یک. بدین ترتیب انتظار می‌رود تا ضمن مفهوم‌سازی و تعریف مفاهیم مرتبط با مناطق شهر-بنیاد متناسب با بستر سیاسی، حقوقی و قانونی، اقتصادی و اجتماعی ایران، به تدقیق چگونگی ارتباط و رابطه سلسله‌مراتبی میان دو مفهوم مجموعه شهری و شهر-منطقه در این بستر پرداخته شود. علاوه بر آن با بررسی تجربه بیش از دو دهه تهیه طرح‌های مجموعه شهری در کشور، نقاط قوت و ضعف این طرح‌ها و ضرورت تهیه آن‌ها در نظام برنامه‌ریزی کشور مورد ارزیابی قرار گرفته و در خلال مطالعه تطبیقی نتایج مربوطه با تجربیات برنامه‌ریزی در مناطق شهر-بنیاد در سایر نقاط دنیا و در ارتباط با ادبیات روز برنامه‌ریزی و حکمروایی شهری و منطقه‌ای، به اصلاح و بازنگری رویکرد، چارچوب و شاخص‌های مربوط به تشخیص مجموعه‌های شهری و تهیه طرح‌های توسعه و عمران مربوطه و شاخص‌های تعیین محدوده شهر-منطقه‌ها اقدام شود و در ادامه مبتنی بر رویکرد، چارچوب و شاخص‌های بازنگری شده و مصوب شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران، چارچوب، راهنما و شرح خدمات تهیه طرح‌های مجموعه شهری و نظام مدیریت و حکمروایی متناسب با آن جهت طرح و تصویب در شورایی عالی ارائه شود.

۳- اهداف

اهداف اصلی:

- اصلاح و بازنگری رویکرد، چارچوب و شاخص‌های مربوط به تشخیص مجموعه‌های شهری و تهیه طرح‌های توسعه و عمران مربوطه؛
- تدوین شاخص‌های تعیین محدوده شهرمنطقه‌های سطح یک.

اهداف فرعی:

- ارزیابی اقدامات و تجارب تهیه طرح‌های مجموعه شهری در ایران؛

درخواست ارائه پیشنهاد پژوهشی

(RFP)



- بازنگری در تعریف مجموعه شهری و تبیین شاخص های آن در ارتباط (و تمایز) با شهر-منطقه ها و ناحیه ها و تبیین ارتباط مفاهیم مرتبط با مناطق شهر-بنیاد (مجموعه های شهری و شهر-منطقه ها) متناسب با شرایط و بستر سیاسی، حقوقی و قانونی، اقتصادی و اجتماعی ایران؛
- تبیین کارکرد و جایگاه مجموعه های شهری و شهر-منطقه ها در نظام برنامه ریزی فضایی کشور در ارتباط (و تمایز) با یکدیگر و با طرح های توسعه و عمران ناحیه ای و منطقه ای؛
- پیشنهاد چارچوب، راهنما و شرح خدمات تهیه طرح های مجموعه شهری در انطباق با ملاحظات و الزامات نوین برنامه ریزی شهری و منطقه ای و مبتنی بر رویکرد، چارچوب و شاخص های بازنگری شده و مصوب شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران؛
- پیشنهاد نظام مدیریت و حکمروایی مجموعه های شهری / شهر-منطقه ها.