

سنجش و ارزیابی ائتلاف‌های منطقه‌ای محرک رشد و گسترش فضایی منطقه کلانشهری تهران*

گلاره شاه حسینی

دکتری شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

مجتبی رفیعیان

استاد گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول مکاتبات)

Email: rafiei_m@modares.ac.ir

هاشم داداش‌پور

دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

چکیده

در حال حاضر، برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای کشورهای در حال توسعه در کنترل پراکنده‌رویی با چالش‌های عدیده‌ای مواجه هستند. کلانشهرها و مناطق کلانشهری، محیط‌هایی پیچیده، متنوع و محل انباشت ثروت و سرمایه در مقیاس ملی هستند، و همین ویژگی امکان شکل‌گیری شبکه‌های فساد با هدف دستیابی به سود و منفعت بیشتر در این مناطق را افزایش می‌دهد. در چنین شرایطی، فهم فرایند شکل‌گیری این شبکه‌ها و سنجش و ارزیابی ساختارهای محرک فرایندهای غیررسمی امری ضروری است. این پژوهش به دنبال سنجش و ارزیابی ائتلاف‌های منطقه‌ای محرک رشد و گسترش فضایی فرایندهای کلانشهری تهران و شناسایی عاملین کلیدی آن است. پژوهش حاضر از نوع توصیفی-تحلیلی است و برای گردآوری داده‌های میدانی از پرسش‌نامه‌ای با امتیازدهی طیف لیکرت استفاده شده که شامل ۲۵۲ نفر در ساختارهای ائتلافی منطقه است. نتایج نشان می‌دهد بخش خصوصی در مقایسه با ۲ بخش دیگر رژیم ائتلاف، نقش تأثیرگذارتری در شبکه تصرف اراضی منطقه کلانشهری تهران دارد. کم‌ترین سهم نیز در هر سه حوزه قدرت، اعمال نفوذ و منفعت مربوط به مردم به ترتیب با نمره میانگین وزنی ۲/۰۹، ۱/۹۲ و ۲/۵۸ است. سنجش و ارزیابی اثرات ساختارهای سازمانی-نهادی، نشان از نقش بی‌بدیل نهادهای کمیسیون در فرایند تصرفات اراضی منطقه دارد. در نهایت شناسایی ذی‌نفعان، بیانگر ترکیبی از حضور هر ۳ دسته ساختارهای سازمانی-نهادی در بین ذی‌نفعان اصلی و ثانویه است.

کلیدواژه‌ها: رژیم ائتلاف، منطقه کلانشهری تهران، ذی‌نفعان، تصرف اراضی، فرایندهای غیررسمی

* این مقاله برگرفته از رساله دکتری گلاره شاه حسینی با عنوان «تبیین و واکاوی ساختارها و سازوکارهای محرک فرایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌رویی (موردپژوهی: منطقه کلانشهری تهران)» به راهنمایی دکتر مجتبی رفیعیان و مشاوره دکتر هاشم داداش‌پور در دانشگاه تربیت مدرس است که با حمایت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران انجام شده است.

مقدمه و بیان مسئله

رشد و گسترش فضایی کلانشهرها، پراکنده‌رویی و دست‌اندازی به اراضی از عمده ویژگی‌های مناطق کلانشهری در کشورهای در حال توسعه است (You & Yang, 2017, 532؛ رعیعیان و همکاران، ۱۴۰۱، ۲۴۹). این ویژگی چالش‌های بسیار زیادی را در برابر توسعه پایدار این مناطق ایجاد می‌کند (Li *et al.*, 2019, 194). واقعیت آن است که رشد و توسعه پراکنده شهری، میزان زیادی از زمین‌ها را مصرف می‌کند. اگرچه گاهی اوقات این‌گونه عنوان می‌شود که گسترش سریع حومه‌ای برای پاسخ به افزایش جمعیت منطقه ضروری است؛ اما واقعیت آن است که قسمت عمده رشد فیزیکی مناطق کلانشهری، نتیجه استفاده ناکارآمد از زمین بوده و ارتباطی با نیازهای جمعیتی ندارد. تا حدی که رشد حومه‌ای شهری حتی در برخی از مناطق شهری که جمعیت آن‌ها کاهش یافته، نیز روی داده است. به بیان روشن‌تر، چالش پراکنده‌رویی، بیشتر از آنکه با رشد جمعیتی مرتبط باشد، به راه‌های استفاده از زمین و بورس بازی زمین و مستغلات مرتبط است (Wheeler, 2004). از طرفی کلانشهرها و مناطق کلانشهری، محیط‌هایی پیچیده، متنوع و محل انباشت ثروت و سرمایه در مقیاس ملی هستند، و همین ویژگی امکان شکل‌گیری شبکه‌های فساد با هدف دستیابی به سود و منفعت بیشتر در این مناطق را افزایش می‌دهد (Chakrabarty, 2001, 333). فساد شبکه‌ای در این مناطق، به معنای شبکه‌ای از بازیگران، نهادها و سازمان‌های دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی است که حول یک فعالیت فاسد در حوزه‌های مختلف شکل گرفته و اعضاء آن از منافع فعالیت فاسد به‌بهای از دست رفتن خدمات عمومی سود می‌برند (Yu *et al.*, 2018) به نقل از کاظمیان و همکاران، ۱۴۰۰).

مقوله ائتلاف‌های منطقه‌ای زمینه بروز مفاهیم متعدد شکل‌گیری عناصر منطقه‌ای است. مفاهیم ذکرشده در خصوص ائتلاف‌های منطقه‌ای نیز صادق است؛ این ائتلاف‌ها، اغلب به‌گونه‌ای سازماندهی می‌شوند که نهاد‌های دولتی و محلی مناطق کلانشهری، به انحای مختلف و با نادیده‌گرفتن منافع عمومی، پروژه‌های بخش خصوصی را که عمدتاً حول محور زمین‌های منطقه‌ای شکل می‌گیرند، تسهیل می‌کند. رویه‌هایی که منجر به شکل‌گیری یک چالش بزرگ‌تر در نظام عملکرد منطقه‌ای می‌شود. چه اینکه عموماً پروژه‌های مدنظر بخش خصوصی، مستلزم استفاده گسترده از اراضی منطقه و به‌دنبال آن نیاز به تغییر کاربری آن‌ها بوده و طبیعتاً به‌دلیل نوع خاص تغییر زمین در فرایندی کوتاه و حجمی گسترده، مشکلات زیست‌محیطی عدیده‌ای را ایجاد می‌کنند (Escudero Gómez, 2021).

قسمت عمده بحران‌ها در منطقه کلانشهری تهران نیز با رشد و گسترش فیزیکی لجام‌گسیخته‌ای مرتبط است که چشم‌انداز تکه‌تکه‌شده‌ای از زمین‌های تقسیم‌بندی‌شده با کاربری‌های ناموزون را به نمایش می‌گذارد. گسترش بی‌رویه محدوده‌های شهری به‌ویژه کلانشهر تهران و تغییر مکرر حریم این کلانشهر، یکی از چالش‌های اساسی به شمار می‌رود. قابل ذکر است نرخ رشد بالای مناطق پیرامونی اعم از شکل‌گیری هسته‌های سکونتگاهی خودرو، تبدیل سکونتگاه‌های روستایی محدود به شهرهای حاشیه‌ای با رشد بسیار سریع، ایجاد فضاهای شهری برنامه‌ریزی‌شده در قالب شهرهای جدید و مواردی نظیر آن به چالش‌های فوق دامن زده است. این شرایط، نشان از ناکارآمدی سازوکارهای برنامه‌ریزی در منطقه کلانشهری تهران و شکل نوپدیدی از فرایند شهری شدن و به زیر ساخت رفتن نواحی پیرامونی دارد (عبدی دانشپور و تارانتاش، ۱۳۹۶، ۱۵)؛ رویکرد جدیدی از تولید فضا که نه در نتیجه مجموعه‌ای از اقدامات پراکنده و بی‌ربط، بلکه به‌واسطه شبکه درهم تنیده‌ای از فرایندها و اقدامات در مقیاس‌ها و بخش‌های مختلف شکل گرفته است (دهقانی و توفیق، ۱۳۹۶، ۳). شبکه‌های درهم‌تنیده‌ای که عمدتاً در قالب ائتلاف‌های رشد منطقه‌ای نمود می‌یابد. رویارویی با اثرات مخرب زیست‌محیطی رشد و توسعه نامتوازن منطقه‌ای منتج از این ائتلاف‌ها و اصلاح مسیر آینده،

نیازمند سنجش و ارزیابی پیرامون رژیم ائتلاف محرک فرایندهای غیررسمی است. امری که مستلزم سنجش و ارزیابی پیرامون نقش ارکان ائتلاف‌های منطقه‌ای محرک تصرف اراضی منطقه و همچنین تعیین ذی‌نفعان اصلی متولی مدیریت زمین شهری در منطقه کلانشهری تهران است، تا از این طریق بتوان تمهیدات و تدابیری را جهت برون‌رفت از این رشد لجام‌گسیخته و انفجاری اندیشید. بر همین اساس، این پژوهش به دنبال آن است که نخست به این پرسش اصلی پاسخ دهد که هرکدام از ساختارهای شکل‌دهنده ائتلاف‌های منطقه‌ای، تا چه حد در دست‌اندازی به اراضی منطقه کلانشهری تهران نقش دارند؟ ساختارهای سازمانی-نهادی و کنشگران این ساختارها با تکیه بر سازوکارهایی مبتنی بر برآیند قدرت، منفعت و نفوذ تا چه حد در این دست‌اندازی‌ها مؤثرند؟ و نهایتاً کدام کنشگران سازمانی-نهادی، ذی‌نفعان (اصلی، اولیه، ثانویه و کم‌اهمیت) تصرف اراضی منطقه کلانشهری تهران به شمار می‌روند؟

مفاهیم و چارچوب نظری

زمین یکی از سه عامل مهم تولید در اقتصاد کلاسیک و یک ورودی ضروری برای مسکن و تولید غذا است. بنابراین، از یک طرف، استفاده از زمین ستون فقرات اقتصاد کشاورزی است و منافع اقتصادی-اجتماعی فراوانی را فراهم می‌آورد و از طرف دیگر، برای توسعه اقتصادی و پیشرفت اجتماعی مهم‌ترین عنصر به شمار می‌رود (Lubowski et al., 2006, 18). این عامل مهم تولید در سایه فعالیت‌های انسانی، از جمله شهرنشینی در معرض تغییر و تخریب بوده و همین امر باعث شده تا بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در نتیجه رشد سریع شهرنشینی، از دست دادن زمین‌های زراعی را تجربه کنند (Foley, 2011, 340). در شهرهای بزرگ آسیایی، این معضل به صورت گسترش فیزیکی سریع نواحی حومه‌ای شهرها نسبت به مرکز شهر و تبدیل اراضی کشاورزی به کارکردهای صنعتی مشهود است. به علاوه، در این شهرها گسترش زیرساخت‌های فیزیکی نظیر فرودگاه‌ها، بزرگراه‌ها و همچنین تمهیدات لازم به منظور برقراری شبکه‌های اطلاعاتی و ارتباط از راه دور به منظور ایفای نقش شهرهای جهانی، به رشد و گسترش فضایی-کالبدی دامن زده است. از سوی دیگر، افزایش تقاضا برای اراضی مسکونی شهری منجر به افزایش سرسام‌آور هزینه مسکن‌سازی (تحت تأثیر افزایش فعالیت اقتصادی در مراکز شهر) شده و در نتیجه گرایش به نواحی پیرامونی و گسترش پراکنده‌روبی شهرهای بزرگ آسیایی را به دنبال داشته است. برای مثال، رشد و گسترش شهری بانکوک و مانیل و حتی توکیو تحت تأثیر عوامل فوق‌ترداشته است (Firman, 1998, 4). فرایندی که دقیقاً در نقطه مقابل شهری شدن سرمایه در غرب قرار دارد. در این خصوص، هاروی معتقد است که شهری شدن سرمایه در قرن بیستم به گونه‌ای بوده که زمانی که سرمایه به شهر می‌آید، باعث می‌شود تا مازاد اقتصادی درون خود شهرها شکل بگیرد (رشد شهری شدن سرمایه در غرب). روندی که در ایران شکل نگرفته و به جای آن با شهری شدن رانت مواجه هستیم. اقتصاددانان حوزه اقتصاد سیاسی شهری، شهر را به مثابه مرکز مبارزه طبقاتی گروه‌هایی که به دنبال منفعت از زمین‌های شهری هستند (ارزش مبادله‌ای) و همچنین کسانی که می‌خواهند بر روی این زمین‌ها سکنی گزینند (ارزش مصرفی)، می‌دانند. در چنین شرایطی دیدگاه توسعه‌فرم شهری منتج از اثرات مناسبات بر تولید و بازتولید سرمایه داری است (Caves, 2005, 354). در واقع، کلانشهرها مهم‌ترین واحدهای فضایی فعالیت‌های اقتصادی-اجتماعی از یک سو و مظهر بلافصل این مناسبات منتج از اقتصاد سیاسی نفت و ظهور نقش‌های سوداگرانه و رانت‌جویانه میان کنشگران قدرتمند عرصه تولید فضای شهری هستند (ایمانی شاملو و همکاران، ۱۳۹۵، ۱۲۸-۱۳۰). برای مثال این رانت در حوزه مسکن و ساخت‌وساز در انحصار یک طبقه خاص است. همان طبقه‌ای که هاروی از آن به عنوان بورژوازی مستغلات

نام می‌برد. در ایران تنها ارزش‌های سوداگری به فضا تحمیل می‌شود. این کژفهمی در اقتصاد فضا و نیز درک مبتدلی که بر اقتصاد سیاسی و اقتصاد فضا حاکم است، به کژکارکردی شهر انجامیده است. نگاه سوداگریانه و رانت‌جویانه‌ای که کژاندازی و ناموزونی رشد و گسترش شهری را به وجود آورده است (اطهاری، ۱۳۹۴ به نقل از جمعه‌پور، ۱۳۹۷، ۴۱).

این رشد، در هر دو حالت موزون و غیرموزون آن، از دیرباز با رفاه همراه بوده است (Hayden, 2004). از این‌رو، شهرها و مناطق کلانشهری، توسعه شهری مبتنی بر رشد و همچنین توسعه بازارمحور را بر سیاست‌های عمومی توزیعی اولویت می‌دهند. به‌همین جهت، عمدتاً ائتلاف‌هایی برای رشد اقتصادی شهرها و مناطق کلانشهری پدید می‌آید. ائتلاف‌هایی که به‌دنبال آن هستند تا گروهی متکثر از بازیگران خصوصی، از جمله مالکان زمین و املاک، سرمایه‌گذاران، توسعه‌دهندگان و تأمین‌کنندگان مالی، و ادارات دولتی را گرد هم آورند و یک اتحاد عمومی-خصوصی را تشکیل دهند که در آن نهادهای منطقه‌ای، پروژه‌های توسعه‌یافته توسط شرکت‌های خصوصی و انتفاعی را تسهیل می‌کنند. ائتلاف‌هایی که از آن‌ها تحت عنوان ائتلاف‌های رشد منطقه‌ای^۱ نام برده می‌شود. هاروی با گسترش مقیاس حکمرانی از شهرها به مناطق دیگر، از ائتلاف‌های رشد منطقه‌ای صحبت می‌کند، جایی که ادارات و نهادهای منطقه‌ای پروژه‌هایی را از طریق ائتلاف با کنشگران مختلف منطقه‌ای برای سود اقتصادی بخش خصوصی انجام می‌دهند (Harvey, 2009).

یک ماشین رشد منطقه‌ای نئولیبرالی یا ائتلافی که در آن زمین با حمایت عمومی در خدمت منافع خصوصی قرار می‌گیرد. این ماشین رشد منطقه‌ای نئولیبرال یک اتحاد سیاسی متشکل از مالکان زمین، توسعه‌دهندگان، مشاوران املاک، شرکت‌های ساختمانی، شرکت‌های فنی و پیمانکاران درزمینه‌های مهندسی و طراحی است. یکی از زمینه‌های اصلی و تأثیرگذار برای ائتلاف و اجماع تمامی این اجزاء و عناصر نهادی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه شهری حول محور کلیدی رشد، تولید فضای رانتهی برای تصاحب زمین است (توسلیان و همکاران، ۱۳۹۸، ۸۴). نظریه‌ها و رویکردهای پایه تولید فضای رانتهی که تبیین‌کننده ساخت شهرها و مناطق کلانشهری حول محور کلیدی رشد است، در جدول (۱) نمایش داده شده است.

اصطلاح «ائتلاف رشد» برای اشاره به مجموعه‌ای از منافع در شهرها ابداع شده و این مفهوم را ترویج می‌کنند که شهر دارای منافع فراگیر در رشد و توسعه املاک و مستغلات است (Lang & Rosenberg, 2017, 1744). در راستای همین ائتلاف‌ها و اجماع‌های سودآور، ایجاد شرایط تولید و جذب سرمایه به یکی از اهداف بازیگران عرصه زمین شهری تبدیل شده، روندی که در وضعیت حکمروایی ضعیف زمین به‌شدت ادامه می‌یابد. بدین‌سان، بر انگاره برابری قدرت و صدای کنشگران گوناگون که در رویکرد کثرت‌گرایی به قدرت، مسلم انگاشته می‌شود انتقادهای بسیاری وارد است. زیرا کنشگران مذکور از جایگاه برابری برخوردار نیستند و سامانه‌های قدرت - به تعبیر فوکو - در تصمیم‌گیری‌ها دست بالا را دارند. با این اوصاف، مسیر تحولات زمین شهری و شیوه‌های اداره مسائل مرتبط با زمین نه از طریق اجماع و همفکری - به‌منزله یکی از نکات مورد توجه نظریه رژیم - بلکه از طریق چانه‌زنی مالکان، سوداگران و نفوذ و قدرت برخی عناصر رقم می‌خورد. تکه‌تکه‌شدن و تخریب اراضی زراعی و تخریب محیط‌زیست به‌مثابه برخی از مهم‌ترین پیامدهای اقدامات و ارتباطات کنشگران مذکور است (وزیری نصیرآباد و همکاران، ۱۴۰۱، ۲۰۴).

جدول ۱. رویکردهای پایه تولید فضای رانتی و گردانندگان ائتلاف‌های رشد

نظریه‌ها	مفاهیم بنیادین	صاحبان قدرت و گردانندگان ائتلاف‌های رشد
انتخاب عمومی	-خردگرایانه بودن اقدامات فردی -پیشینه‌سازی بهره‌وری فرد و جامعه -پیشینه‌سازی امکان انتخاب برای عموم مردم -افزایش رقابت بین سازمان‌های مدیریت عمومی	سازمان‌ها و حکومت‌های محلی
نخبه‌گرایی	قدرت و امکان اعمال آن در اختیار نخبگان است.	نخبگان (صاحبان املاک و مستغلات، رؤسای صنایع و شرکت‌ها، کنترل‌کنندگان بخش‌های اصلی اقتصادی و مالی)
کثرت‌گرایی	-پراکنده بودن قدرت -قدرت در بین گروه‌های اجتماعی و حتی گروه‌های محروم پراکنده بوده و همه آن‌ها امکان اعمال قدرت را دارند.	تمام گروه‌های اجتماعی. اگرچه برخی بازیگران از فرصت‌ها و مزایای سیستماتیک بیشتری برخوردارند
ماشین رشد	-اقتصاد سیاسی مکان -زمین به‌مثابه سرمایه ثابت و منبع رانت -قدرت شهری و رشد حول منافع مبتنی بر زمین سازمان می‌یابد	صاحبان مستغلات و رانت خواران -ساخت‌وسازگران، وکلا، مهندسان، نهادهای مالی، رسانه‌ها، نهادهای دولتی و عمومی
نظریه رژیم	ظرفیت عمل جمعی برای اهداف عمومی (رژیم) -پیوندهای درونی حکومت، اقتصاد و بخش عمومی و مردمی -چگونگی ائتلاف و پیوند گروه‌های رقیب برای نیل به اهداف مشترک ^۲ در سیاست‌گذاری عمومی	حکومتگران -صاحبان منافع اقتصادی -گروه‌های مردمی و داوطلبان

منبع: شوکتی، ۱۳۹۵؛ توسلیان و همکاران، ۱۳۹۸

در این خصوص، نظریه شهر به‌عنوان ماشین رشد اعتقاد دارد که شهرها در حال رشد و گسترش هستند و حامیان اصلی رشد شهرها دلالان املاک و کارآفرینان هستند که ذی‌نفع موضوع‌اند. ماشین‌های رشد شهری نقش مهمی در برنامه‌ریزی فضایی برای تسهیل و افزایش انباشت سرمایه دارند. به‌علاوه، اداره امور شهرها نه براساس خواست مردم بلکه براساس خواست گروه‌های ذی‌نفع است؛ و دلالان املاک و کارآفرینان، نقش اصلی را در تبدیل زمین و فضای شهری به کالا بازی می‌کنند. اما دیگر کنشگران در شهر نیز از منافع حاصله بهره می‌برند. به‌نظر مولوچ مقامات سیاسی افزایش رشد شهر را می‌پذیرند، چراکه هرچه تعداد ساکنان شهری که آن‌ها بر آن حکم می‌رانند بیشتر باشد، قدرت آن‌ها زیاد می‌شود. نتیجه اینکه یک نوع اتحاد نامیمونی در شهر رخ می‌دهد - اتحادی از کارآفرینان املاک و مستغلات - بانکداران - مقامات سیاسی و ... - و همه آن‌ها از رشد حمایت و پشتیبانی می‌کنند، زیرا همه آن‌ها از رشد سود می‌برند؛ همان اتحادی که پیشتر از آن تحت عنوان رژیم ائتلاف نام برده شد (پرهیزگار و کاظمیان، ۱۳۸۴، ۳۵؛ اکبری، ۱۳۸۵، ۱۴۱). این رژیم‌ها اگرچه در سطح شهرها نیز ایجاد می‌شوند، اما لزوماً بر یک شهر متمرکز نشده و می‌توانند به سطح منطقه‌ای گسترش یابند و رژیم‌های ائتلاف منطقه‌ای را شکل دهند (Leo, 1998).

استون چهار نوع رژیم را پیشنهاد می‌کند که هرکدام مربوط به یک استراتژی خاص است: (الف) رژیم‌های تعمیر و نگهداری، جهت حفاظت از یک وضعیت از قبل موجود. (ب) رژیم‌های توسعه‌ای که به ارتقای رشد اقتصادی اختصاص دارد. (ج) رژیم‌های ایجاد فرصت برای طبقات پایین‌تر با تمرکز بر بهبود آموزش،

مراقبت‌های بهداشتی، حمل‌ونقل عمومی و غیره. (د) رژیم‌های مترقی طبقه متوسط، حساس به مسائلی مانند محیط‌زیست، میراث و مسکن اجتماعی. از بین این چهار مدل، مدلی که توسط شهرسازی نئولیبرال ایجاد شده است، به‌وضوح و عمدتاً به سمت نوع دوم، یعنی رژیم‌های توسعه متمایل است. در واقع، در سیاست نئولیبرال، یکی از اولویت‌ها پاسخ به تقاضای سرمایه‌داری برای سود است (Stone, 1989).

گفتنی‌ست پژوهشگرانی همچون هاروی، لوگان، گاتدینر و ویس بیان کرده‌اند که پراکنده‌رویی شهری به‌واسطه ائتلاف‌های رشد تشکیل‌یافته از ذی‌نفعان و سیاستمدارانی که توسعه حومه‌ای را سازماندهی کرده‌اند، گسترش یافته است (Gottdiener, 1977) به نقل از جمعه‌پور، (۱۳۹۷، ۴۱). به‌عبارت‌دقیق‌تر، عوامل مؤثر بر رشد و گسترش فضایی می‌توانند شامل طیف وسیعی از گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ شامل نهادها، مدیران و نمایندگان گروه‌های خاص، مالکان خصوصی، عاملین توسعه، سازندگان، مشاوران املاک و افراد دیگر که به‌نحوی از تغییرات کاربری زمین سود می‌برند، باشند (خیرالدین و همکاران، ۱۳۹۲، ۱۸).

به‌علاوه، استون معتقد است درحقیقت، عامل تداوم راه شهرها یک دسته آرایش‌های غیررسمی همکاری‌هایی است که درطول زمان رخ می‌دهد. دیدگاه ماسین رشد و یا اقتصاد سیاسی شهر معتقد است همه گروه‌های حاکم و ذی‌نفع شهر دارای صدایی برابر و توانی یکسان نیستند و ائتلافی از بسازوبفروشان، بانکداران، مقامات سیاسی و حتی صاحبان وسایل ارتباط‌جمعی در یک پیوند نامیمون سبب رشد شهری می‌شوند و سایرین را مورد استثمار قرارمی‌دهند. نظریه رژیم شهرها نیز اشاره به ظرفیت‌های نابرابر گروه‌های سیاسی در امر تصمیم‌گیری و اعمال قدرت در شهرها و همچنین تأکید بر وجود گروه‌های غیررسمی ذی‌نفوذ دارد. این نظریه به قدرت، به‌صورت پراکنده و متفرق نگاه می‌کند (شاه حسینی، ۱۴۰۰، ۷۴)؛ درحالی‌که از دیدگاه نظریه تحلیل شبکه‌ای، قدرت اساساً رابطه‌ای بوده و مقوله قدرت در روابط بین افراد جای گرفته است. درواقع کنشگران (یک فرد یا یک سازمان)، به تنهایی نمی‌توانند قدرت داشته باشند؛ چراکه نمی‌توانند به دیگر افراد یا سازمان‌ها تسلط داشته باشند (Hanneman & Riddle, 2005). درخصوص ذی‌نفعان به‌عنوان یکی از انواع کنشگران، تعاریف متعددی ارائه شده است. برای اولین بار، مفهوم ذی‌نفع در سال ۱۹۶۳ در مؤسسه تحقیقات استنفورد مطرح و به گروه‌هایی اطلاق شد که بدون حمایت آن‌ها، سازمان‌ها نمی‌توانند ادامه حیات دهند (عضدی دیلمی و همکاران، ۱۳۸۷؛ ۱۳۶؛ Lienert et al., 2013). درخصوص روابط متقابل ذی‌نفعان و قدرت، نیوکمب، قدرت را به‌عنوان مکانیزی تعریف می‌کند که ذی‌نفعان برای نفوذ در یک موضوع از آن استفاده می‌کنند (فرصتکار و همکاران، ۱۳۹۴، ۳۵)؛ و در این راستا، تحلیل ذی‌نفعان به درک بهتر پویایی قدرت و منافع متناقض ذی‌نفعان کمک می‌نماید (Miles, Friedman & 2006, 49) به نقل از دهقانی و همکاران، (۱۴۰۰، ۳۲۷). بنابراین براساس تعاریف ارائه‌شده، می‌توان مکانیزم‌ها را برآیندی از قدرت، منفعت و نفوذ دانست؛ که طی آن صاحبان منفعت، به‌واسطه قدرت خود به اعمال نفوذ در موضوع مدنظر جهت دستیابی به منافع خودشان می‌پردازند.

عوامل مهمی نظیر قدرت ناشی از موقعیت، قدرت منابع، قدرت ناشی از تخصص و قدرت شخصی و نظایر آن به‌عنوان پایه‌های شکل‌دهنده قدرت مطرح شده‌اند (Nguyen et al., 2009). در همین رابطه، قدرت به معنی داشتن فرصت نفوذ بر دیگر مردمان و احتمالاً برخلاف میل آن‌ها تعریف شده است. اصولاً در شرایطی که یک برنامه سیستمی، واقعی، الزام‌آور و مورد توافق همگانی در حوزه توسعه وجود ندارد؛ قدرت هر کنشگر می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در پیشبرد سیاست‌ها و برنامه‌های بخشی آن داشته باشد. قدرت در این شرایط می‌تواند توان چانه‌زنی را افزایش داده و زمینه دسترسی به منافع مدنظر را فراهم نماید. قدرت می‌تواند صدور قوانین مورد درخواست و یا اولویت انتخاب طرح‌ها و پروژه‌ها را در سطوح مختلف ملی، استانی و محلی تحت تأثیر قراردهد. همچنین می‌تواند فرایند نظارت و کنترل هریک از دست‌اندرکاران بر سایرین را

تحت تأثیر قراردادها و در خصوص رفتارهای رسمی و غیررسمی امکان دسترسی به اطلاعات و فرصت‌ها را فراهم آورد. بنابراین افراد و گروه‌های قوی‌تر می‌توانند با بهره‌گیری از تعاملات و ارتباطات بهتر، سازمان‌دهندگان اصلی یک ائتلاف باشند (Bodin & Prell, 2011) به نقل از جعفریان و همکاران، ۱۳۹۵). این رژیم‌های ائتلاف و شبکه‌های فساد مستتر در آن‌ها، از سیالیت بسیار بالایی برخوردار بوده و به‌سادگی قابل شناسایی نیستند. در واقع، عملکرد شناخته‌شده و روشنی ندارند؛ گاه به‌صورت سیستمی عمل کرده و گاه موردی عمل می‌کنند. یعنی شبکه پس از شکل‌گیری، دچار فروپاشی شده و شبکه دیگری جایگزین آن می‌شود و این فرایند و چرخه به‌صورت مداوم ادامه می‌یابد.

پیشینه پژوهش

در این قسمت، مطالعات خارجی و داخلی معطوف به موضوع در یکی، دو دهه اخیر مورد بررسی قرار گرفته و سعی شده نکات کلیدی و بارز و خروجی و نتایج حاصل از این مطالعات به شرح ذیل ارائه شود. عموزاد مهدیرجی و همکاران (۱۳۹۵) در پژوهشی تحت عنوان راهبردهای کنترل سرمایه‌داری ارضی «زمین‌خواری» با تکیه بر تحلیل شبکه به بررسی واگذاری اراضی ملی در شمال ایران پرداخته و دریافته‌اند که شبکه متصدیان نهادی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری منطقه ساری دارای بالاترین حد اقتدار سیاسی در منطقه است. و پیشنهاد می‌دهد که سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های اجرایی فعال در عرصه‌های منابع طبیعی در اجرای فعالیت‌ها به جای نگاه بخشی‌نگری به حفظ و حراست از منابع سرزمین توجه کنند. کاظمیان و همکاران (۱۳۹۷)، ضمن معرفی مثلث شهرداری، وزارت راه و شهرسازی و نهادهای نظامی به‌عنوان مثلث مسلط مدیریت منطقه، شبکه تعامل (همکاری) و تقابل (رقابت) در منطقه ۲۲ تهران را شامل روابط بین کنشگران و ذی‌نفعانی اعم از ۴ بخش کنشگران دولتی (وزارت راه و شهرسازی، شورای عالی معماری و شهرسازی، وزارت نیرو)، کنشگران مردمی (شهروندان/ساکنین)، کنشگران بخش خصوصی (پیمانکاران، مهندسی مشاور، مراکز خصوصی) و کنشگران عمومی (شهرداری تهران) عنوان کرده‌اند. طبق یافته‌های پژوهش، برندگان مطلق: سرمایه‌گذاران و تعاونی‌های مسکن؛ برندگان نسبی: شهرداری منطقه - سرمایه‌گذاران و تعاونی‌های مسکن؛ بازندگان مطلق: مردم (به‌خصوص مردم ساکن منطقه) - شهرداری و بازندگان نسبی: شهرداری - زمین‌داران تشخیص داده شدند.

نتایج بررسی تحلیل‌های ائتلافی در پژوهش علیان و همکاران (۱۳۹۷) نشان می‌دهد که ائتلاف پایدار میان کنشگران عرصه مدیریت مناطق کلانشهری (کنشگران حکومتی-دولتی، کنشگران عمومی، نهادهای مردمی و بخش خصوصی) مستلزم اصل اعتماد و ایجاد سرمایه اجتماعی است؛ که این مهم از طریق نهادسازی به‌منظور تمرکززدایی از قدرت و توزیع آن در میان کلیه کنشگران و ذی‌نفعان قابل حصول است. امیری بشلی و همکاران (۱۳۹۸) به بررسی الگوی تصمیم‌گیری سیاست‌های زمین شهری در توسعه فیزیکی شهر ساری پرداخته‌اند. براساس بررسی‌های انجام‌شده، سازمان‌های محلی، بیشترین سهم را در شکل‌گیری فضاهای شهری دارند. در رتبه دوم بنگاه‌های معاملاتی قرار داشته و کمترین سهم نیز مربوط به مراکز دولتی است.

با توجه به یافته‌های پژوهش توسلیان و همکاران (۱۳۹۸) در تحلیل سیاست‌های عرضه زمین مسکونی، تولید فضای رانتهی و انسجام ساخت شهر مطالعه موردی: شهر زنجان، کنشگران اصلی تحقق ارزش مبادلاتی زمین یا تولید فضای رانتهی سیاست عمدتاً شامل دولت و شرکت‌های تعاونی مسکن هستند. از دیدگاه آنان، تولید فضای رانتهی و ساخت رانتهی شهر زنجان در چارچوب نظریه‌های تبیین‌کننده ائتلاف رشد و همچنین انتخاب عمومی و در درجه بعدی دیدگاه نخبه‌گرایی قابل تبیین است.

وثوقی امیری و همکاران (۱۴۰۱) در بررسی تأثیر سازمان‌ها به‌عنوان یک کنشگران شهری بر روند تغییر کاربری منطقه ۶ شهر تهران، کنشگران اصلی را در سه دسته اصلی کنشگر رسمی و دولتی، کنشگر غیررسمی و شبه دولتی و کنشگر خصوصی دسته‌بندی کرده؛ و دریافته‌اند که مدیریت کاربری زمین در شهر تهران با تعارض‌هایی در پهنه‌های فعالیت، افزایش قیمت زمین و رونق بورس بازی زمین در این محدوده همراه است که در آن‌ها کنشگران خصوصی و غیررسمی نقش مهمی ایفا می‌کنند.

براساس نتایج پژوهش تقی‌زاده (۱۳۹۲) و بر مبنای نظرات متخصصین و مسئولین، اصلی‌ترین نقش‌آفرینان در تغییر کاربری زمین، بخش خصوصی شامل سرمایه‌گذاران و مالکین هستند. در مرتبه بعدی نیز بخش عمومی شامل شهرداری و کمیسیون‌های مربوطه نقش‌آفرینی می‌کنند و در مرتبه سوم نیز واحدهای دولتی چون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران سهم دارد. کمترین نقش‌آفرینی مربوط به شهروندان و سازمان‌های مردم‌نهاد و مراکز دانشگاهی و آموزشی است.

با توجه به تحقیق وزیر نصرآباد و همکاران، ۱۴۰۱، مسئولیت سیاسی و اجتماعی مدیریت زمین شهری بر عهده بازیگران و ذی‌نفعان در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی گذاشته شود. این شکل از مدیریت زمین اشاره به اصول نسبی در اختیار و اراده تصمیم‌گیری بازیگران محلی و منطقه‌ای، نهادگرایی غیررسمی و بین‌بخشی دارد. بنابراین سیاست مدرن منطقه‌ای و محلی باید فرایندهای خوداداره‌کنندگی را تقویت کرده و در انجام این کار نهادهای مختلف و مردم محلی را به‌صورت فعال در فرایندهای مدیریت درگیر کند.

مشفق و همکاران (۱۳۹۸) کنشگران زمین شهری را شامل ۳ بخش دولت (سازمان‌ها و نهادهای حاکمیتی دولتی و رسمی)، حکومت محلی، صاحبان سرمایه و شرکت‌های ساختمانی دانسته‌اند. آن‌ها مطرح می‌کنند که این کنشگران به‌ترتیب به‌واسطه سیاست‌گذاری، اجرای قوانین و درآمدزایی برای حکومت‌های محلی و اعمال نفوذ و لابی‌گری به اراضی مختلف شهری دست‌اندازی کرده و باعث تغییر در تقاضای زمین می‌شوند؛ بدین ترتیب قیمت زمین به واسطه کشش تقاضا و تغییر در نظم شهری افزایش می‌یابد. در نتیجه این فرایند، زمین به کالا تبدیل شده و ارزش مبادله‌ای پیدا می‌کند و در نتیجه این امر، جریان سرمایه در شهر به سمت بازار زمین و مسکن گسیل می‌شود. نهایتاً، تغییرات و مداخلات کالبدی گسترده‌ای در اراضی شهری و پیرامونی واجد تقاضا به وجود می‌آید.

به‌علاوه در خصوص تأیید نقش تمامی ارکان رژیم ائتلاف در شکل‌گیری شبکه فساد ورای تصرف اراضی، کایزر و گادزشاک (1995) عوامل مؤثر بر رشد و گسترش کالبدی شهرها را شامل گروه وسیعی از گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ، نهادها، مدیران و نمایندگان گروه‌های خاص، مالکان خصوصی، عاملین توسعه، سازندگان، مشاوران املاک و افراد دیگری می‌دانند که به‌نحوی از تغییرات کاربری زمین سود می‌برند. به بیان دقیق‌تر، همان‌گونه که ویلر (2004) مطرح کرده است، توسعه‌دهندگان (ساختار بخش خصوصی: صاحبان سرمایه و بساز-بفروش‌ها) بر قطعات زمین موجود و در دسترس در حاشیه شهرها ساخت‌وساز می‌کنند و مالکان زمین (ساختار بخش خصوصی و یا ساختار اجتماعی) احساس می‌کنند که این حق آن‌هاست تا به‌دنبال حداکثر میزان بازده اقتصادی از املاک خود باشند. از سوی دیگر، تمامی این بخش‌ها به‌ویژه توسعه‌دهندگان (ساختار بخش خصوصی: سرمایه‌گذاران ساختمان) اغلب بدون توجه کافی به اثرات فعالیت‌های خود، اقدام به ساخت‌وساز در پیرامون کلانشهرها می‌کنند. از سوی دیگر، دولت نیز که به‌طور عمده برای حفاظت و دفاع از منافع عمومی به وجود آمده است، به‌طور روزمره توسط آن‌هایی که دوست دارند همه چیز را خصوصی کنند، مورد حمله قرار می‌گیرد. هالوکس و همکاران (2012) نیز به بررسی نقش رژیم ائتلاف در شکل‌گیری پراکنده‌روبی و سازوکار اثرگذاری آن‌ها و بهره‌گیری از مدل رژیم برای کنترل پراکنده‌روبی (هلند، بلژیک و لهستان) در سطح

فرامنطقه‌ای/فراملی پرداخته‌اند. به‌طورکلی، این شبکه‌های فساد حول منفعت و برپایه مکانیزم‌های مبتنی بر قدرت، منفعت و نفوذ شکل می‌گیرد. منفعتی که صرفاً اهداف مقطعی و کوتاه‌مدت را دنبال می‌کند و خیر عمومی و اهداف دراز مدت را نادیده می‌گیرد.

روش‌شناسی

به‌منظور پاسخ به سؤال نخست پژوهش، سعی شده تا نحوه اثرگذاری ۳ رکن رژیم ائتلاف فساد شبکه‌ای تصرف اراضی منطقه برمبنای سازوکارهای اثرگذار (۳ شاخص قدرت، نفوذ و منفعت) و برپایه نتایج پرسش‌نامه‌ها تحلیل شود. این تحلیل‌ها در گام نخست، به تفکیک ۳ رکن رژیم ائتلاف (مردم، بخش خصوصی و ساختارهای سازمانی-نهادی) صورت گرفته و نهایتاً برآیند اثرات این ۳ رکن در قیاس با یکدیگر ارائه شده است. این گام در دو مرحله مبتنی بر مقایسه بین‌گروهی ۳ ساختار فوق و مقایسه درون‌گروهی ارکان تشکیل‌دهنده هر ساختار صورت گرفته است. در راستای پاسخ به سؤال دوم پژوهش سعی شده تا براساس نتایج پرسش‌نامه، میانگین امتیازات قدرت، نفوذپذیری و منفعت تخصیص داده‌شده به کنشگران سازمانی-نهادی با ترسیم نمودار راداری ارزیابی شده و نقش این کنشگران برپایه ۳ شاخص قدرت، منفعت و نفوذ سنجش و تحلیل شود. به‌منظور تکمیل تحلیل نتایج مقایسه ساختارهای سازمانی-نهادی و در پاسخ به سؤال سوم، بررسی قدرت-منفعت کنشگران سازمانی-نهادی براساس محاسبه امتیاز قدرت و منفعت ۳۹ ذی‌نفع شناسایی شده (محاسبه میانگین وزنی تخصیص داده‌شده به ذی‌نفعان مطابق نتایج پرسش‌نامه) و ماتریس قدرت-منفعت ترسیم شده است. لازم به ذکر است فهرست ذی‌نفعان با مراجعه به خبرگان حوزه زمین شهری منطقه کلانشهری تهران تهیه شد. پرسش‌نامه پژوهش برمبنای امتیازهای طیف پنج درجه‌ای لیکرت تنظیم شد. پرسش‌شوندگان می‌بایست برای میزان قدرت و میزان منفعت و قابلیت نفوذپذیری ذی‌نفعان مختلف امتیازی از ۱ (کمترین امتیاز) تا ۵ (بیشترین امتیاز) اختصاص می‌دادند. سپس با استفاده از مدل ماتریس قدرت-منفعت (شکل ۱) و براساس نتایج پرسش‌نامه (میانگین امتیازات قدرت و منفعت تخصیص داده‌شده)، ذی‌نفعان در ۴ ربع ماتریس قدرت-منفعت جانمایی شدند.

منفعت	زیاد	ذینفعان اصلی	ذینفعان ثانویه
	کم	ذینفعان اولیه	ذینفعان کم‌اهمیت
		کم	زیاد
		قدرت	

شکل ۱. مدل ماتریس قدرت-منفعت

منبع: Bryson, 2004

دسته‌بندی ذی‌نفعان براساس ۴ دسته ذی‌نفعان اصلی (قدرت زیاد و منفعت زیاد)، ذی‌نفعان اولیه (قدرت زیاد اما منفعت کم)، ذی‌نفعان ثانویه (قدرت کم اما منفعت زیاد) و نهایتاً ذی‌نفعان کم‌اهمیت (قدرت کم و

منفعت کم) (Bryson, 2004) و مطابق شکل (۱)، صورت می‌پذیرد. اقدامی که شناسایی ذی‌نفعان اصلی، ثانویه، اولیه و کم‌اهمیت حوزه زمین شهری منطقه کلانشهری تهران را ممکن می‌سازد.

جدول ۲. آزمون پایایی پژوهش و مقدار آلفای کرونباخ

مکانیزم‌ها، شاخص‌ها و ساختارهای مورد بررسی	تعداد پرسش‌ها	مقدار آلفای کرونباخ
قدرت کنشگران سازمانی-نهادی	۴۴	۰٫۹۱۶
نفوذپذیری کنشگران سازمانی-نهادی	۴۳	۰٫۸۹۶
منفعت کنشگران سازمانی-نهادی	۴۳	۰٫۸۷۱
نقش کنشگران سازمانی-نهادی در شکل‌گیری فساد شبکه‌ای تصرف اراضی استان تهران	۴۳	۰٫۹۱۲
قدرت کنشگران ساختار اجتماعی	۲	۰٫۷۲۱
قابلیت اعمال نفوذ ساختار اجتماعی	۲	۰٫۷۰۰
منفعت کنشگران ساختار اجتماعی	۲	۰٫۷۰۴
نقش ساختار اجتماعی در شکل‌گیری فساد شبکه‌ای تصرف اراضی استان تهران	۲	۰٫۷۸۴
قدرت کنشگران ساختار بخش خصوصی	۱۰	۰٫۸۱۱
قابلیت اعمال نفوذ کنشگران ساختار بخش خصوصی	۱۰	۰٫۷۴۷
منفعت کنشگران ساختار بخش خصوصی	۱۰	۰٫۹۰۳
نقش ساختار بخش خصوصی در شکل‌گیری فساد شبکه‌ای تصرف اراضی استان تهران	۱۰	۰٫۷۱۱
مجموع	۲۲۱	۰٫۸۷۱

براساس فرمول کوکران تعداد ۲۵۲ پرسش‌نامه^۳ توسط اساتید، پژوهشگران، مدیران و کارمندان سازمان‌ها و ادارات مدیریت زمین شهری تکمیل شده است. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که ضریب آلفای کرونباخ پرسش‌نامه این پژوهش در نرم‌افزار SPSS برابر با ۰٫۸۷۱ است که بیانگر پایایی و قابل اعتماد بودن سؤالات پرسش‌نامه به کار گرفته شده است. جدول (۲) شاخص عددی مقدار آلفای کرونباخ پرسش‌نامه را به تفکیک ساختارها و مکانیزم‌ها نشان می‌دهد. همچنین، روایی پرسش‌نامه از نظر خبرگان و اساتید محترم مورد تأیید قرارگرفت و اعتبار و روایی لازم را داراست.

نتایج و یافته‌ها

سنجش درون‌گروهی و بین‌گروهی ارکان رژیم ائتلاف

این تحلیل‌ها در گام نخست به صورت درون‌گروهی و به تفکیک ۳ رکن رژیم ائتلاف صورت گرفته و سپس اثرات بین‌گروهی این ۳ رکن در قیاس با یکدیگر ارائه شده است.

الف) ساختار اجتماعی

نتایج بررسی‌ها حاکی از آن است که گروه‌های کم‌درآمد نیازمند مسکن (شکل‌دهندگان اسکان غیررسمی، ساکنین شهرهای جدید و ...) با نمره میانگین قدرت (۱٫۵۰)، قابلیت اعمال نفوذ (۱٫۱۷) و منفعت (۱٫۸۳) کمترین سهم را در حوزه تصرف اراضی دارند. اما عملاً فرایندهای غیررسمی منطقه عمدتاً به نام این گروه‌های

کم‌درآمد برون‌فکنی شده به محدوده‌های پیرامونی گره خورده است و این گروه‌ها، سنگینی بار این عدم وجاهت قانونی فرایندهای غیررسمی را به دوش می‌کشند.

جدول ۳. سنجش نقش ارکان رژیم ائتلاف در شکل‌گیری فساد شبکه‌ای برپایه سازوکارهای مبتنی بر قدرت، منفعت و نفوذ

ساختار	گروه‌های شکل‌دهنده	دسته‌ها	قدرت	رتبه	نفوذپذیری/ اعمال نفوذ	رتبه	منفعت	رتبه	
ساختار اجتماعی	گروه‌های کم‌درآمد نیازمند مسکن	شکل‌دهندگان اسکان غیررسمی، ساکنین شهرهای جدید و...	۱٫۵۰	۲	۱٫۱۷	۲	۱٫۸۳	۲	
	مالکین زمین‌ومستغلات	مالکین اراضی غیردولتی، ساخت‌وسازگران متفرد/خرده پا	۲٫۶۷	۱	۲٫۶۷	۱	۳٫۳۳	۱	
ساختار بخش خصوصی	صاحبان سرمایه	صاحبان زمین‌ومستغلات (مالکین اراضی دولتی و...)	۴٫۳۳	۱	۳٫۳۳	۲	۴٫۰۰	۲	
		سرمایه‌گذاران ساختمان	۳٫۰۰	۳	۳٫۵۰	۱	۴٫۳۳	۱	
		سرمایه‌گذاران تجاری‌وخدماتی	۳٫۰۰	۳	۲٫۵۰	۴	۳٫۵۰	۳	
		سرمایه‌گذاران طرح‌های گردشگری	۳٫۱۷	۲	۳٫۳۳	۲	۳٫۳۳	۲	
		سرمایه‌گذاران طرح‌های کشاورزی	۲٫۶۷	۴	۲٫۳۳	۵	۲٫۸۳	۵	
		سرمایه‌گذاران طرح‌های شهرک‌سازی	۳٫۱۷	۲	۳٫۱۷	۳	۴٫۳۳	۱	
	واسطه‌های بخش خصوصی	مجموع		۳٫۲۲	۳	۳٫۰۳	۴	۳٫۷۲	۴
		بنگاه‌های ساختمانی و معاملات املاک		۳٫۰۰	۲	۲٫۶۷	۲	۳٫۸۳	۲
		سوداگران اراضی /دلالتان		۳٫۶۷	۱	۴٫۳۳	۱	۴٫۶۷	۱
		مجموع		۳٫۳۳	۲	۳٫۵۰	۲	۴٫۲۵	۲
		باند‌های ویلاسازی و...		۳٫۵۰	۱	۴٫۳۳	۱	۴٫۵۰	۱
		شرکت‌های مهندسی مشاور و ...		۲٫۵۰	۴	۳٫۱۷	۳	۳٫۸۳	۳
ساختار سازمانی-نهادی	نهادهای کمیونی	مجموع	۴٫۰۷	۱	۳٫۵۸	۲	۲٫۹۰	۴	
	نهادهای ادارات محلی	شهرداری‌های استان	۳٫۳۳	۲	۳٫۳۳	۳	۴٫۳۳	۲	
		دهیاری‌های استان	۳٫۸۳	۱	۴٫۱۷	۱	۴٫۳۳	۱	
		شوراهای اسلامی شهرها و روستاهای استان	۳٫۰۰	۳	۳٫۵۰	۲	۴٫۶۷	۱	
		مجموع	۳٫۳۹	۲	۳٫۶۷	۱	۴٫۴۴	۲	
	سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی	مجموع	۳٫۳۰	۳	۳٫۰۹	۳	۳٫۳۰	۳	
	سازمان‌ها و نهادهای نیمه‌رسمی	مجموع	۲٫۶۷	۴	۲٫۶۷	۴	۴٫۵۰	۱	

ب) ساختار بخش خصوصی

در بین صاحبان سرمایه، صاحبان زمین‌ومستغلات با میانگین نمره ۴٫۳۳، بیشترین قدرت را در بحث تصرف اراضی و شکل‌دهی فرایندهای غیررسمی تشدیدکننده پراکنده‌رویی در منطقه دارند؛ درحالی‌که سرمایه‌گذاران ساختمان با میانگین نمره ۳٫۵۰ بیشترین میزان قابلیت اعمال نفوذ را دارا هستند. به‌علاوه، بیشترین میزان منفعت در بین صاحبان سرمایه نیز با نمره میانگین ۴٫۳۳ نصیب همین سرمایه‌گذاران ساختمان می‌شود. گفتنی‌ست سرمایه‌گذاران طرح‌های شهرک‌سازی نیز با نمره میانگین وزنی یکسان (۴٫۳۳)، منفعت بالایی را درمیان ذی‌نفعان صاحب سرمایه بخش خصوصی به خود اختصاص داده‌اند. این درحالی‌ست که سرمایه‌گذاران طرح‌های کشاورزی کمترین سهم را به لحاظ ۳ شاخص قدرت، نفوذ و منفعت به ترتیب با میانگین وزنی ۲٫۶۷، ۲٫۳۳ و ۲٫۸۳ به خود اختصاص داده‌اند. در بین واسطه‌های بخش خصوصی، سوداگران اراضی و دلالتان به لحاظ هر ۳ شاخص قدرت، اعمال نفوذ و منفعت به ترتیب با میانگین وزنی ۳٫۶۷، ۳٫۳۳ و ۴٫۶۷ بیشترین سهم را در تصرف اراضی منطقه دارند. نهایتاً برپایه تحلیل نتایج پرسش‌نامه‌های

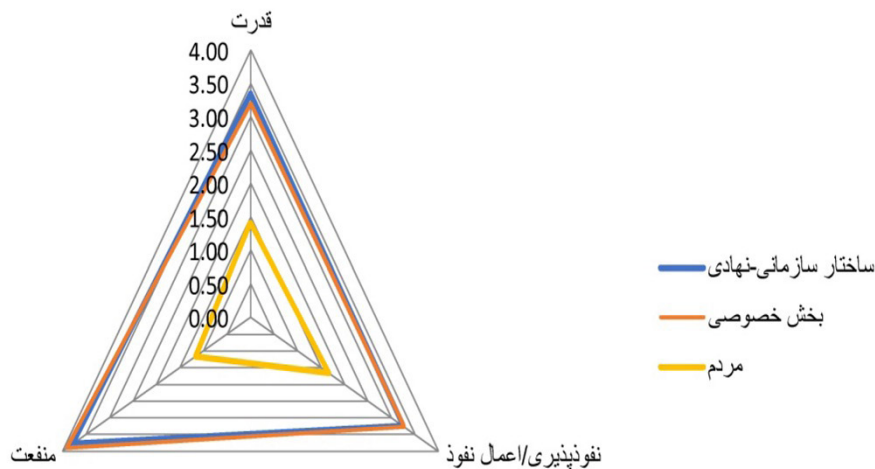
تکمیل شده، مافیای زمین و مستغلات به لحاظ هر ۳ شاخص قدرت، قابلیت اعمال نفوذ و منفعت، به ترتیب با میانگین وزنی $۳/۵۰$ ، $۴/۳۳$ و $۴/۵۰$ بیشترین سهم را در تصرف اراضی منطقه و رشد و گسترش فزاینده کالبدی آن دارا هستند.

ج) ساختار سازمانی-نهادی

سنجش درون گروهی ساختارهای سازمانی-نهادی در قیاس با یکدیگر نشان می‌دهد که بیشترین قدرت اثرگذاری در حوزه تصرف اراضی منطقه به‌ویژه در حریم و پیرامون، مربوط به نهادهای کمیسیون (مشترک بین نهادهای دولتی و رسمی با نهادها و ادارات محلی) با نمره میانگین $۴/۰۷$ است. میزان قدرت اثرگذاری نهادها و ادارات محلی، سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی و نهایتاً سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی به ترتیب با نمره میانگین $۳/۳۹$ ، $۳/۳۰$ و $۲/۶۷$ رتبه دوم تا چهارم را به خود اختصاص داده است. از سوی دیگر، مقایسه درون گروهی در بین نهادها و ادارات محلی که بر پایه نتایج پرسش‌نامه‌ها، دومین رتبه سازمانی-نهادی صاحب قدرت به آن‌ها تخصیص داده شده؛ بیانگر آن است که دهیاری‌های استان با نمره میانگین $۳/۸۳$ ، بیشترین قدرت را در قیاس با سایر نهادها و ادارات محلی دارا هستند. به علاوه، مقایسه نفوذپذیری درون گروهی ساختارهای سازمانی-نهادی مبین آن است که نهادها و ادارات محلی منطقه با نمره میانگین $۳/۶۷$ بیشترین میزان نفوذپذیری را دارا هستند. در واقع، با حرکت به سمت حریم و پیرامون کلانشهر تهران و سایر شهرها و روستاهای استان به دلیل ساختارها و دلایل بنیادینی نظیر فقدان رویکرد منطقه‌گرایی در ساختارهای فاقد جامع‌نگری و ماهیت غالب سیاست‌گذاری مناطق کلانشهری و ساختارهای قانونی نظیر مکفی نبودن قوانین در حریم و خارج از حریم، فعل و انفعالات موجود در این محدوده‌ها، آن‌چنان که باید مورد توجه قرار نمی‌گیرد. بنابراین خلأ شکل گرفته منتج از حفره‌های قدرت در این محدوده‌ها، بستر مناسبی را برای رخه‌کردن و تشدید فساد اداری رایج در بین برخی کارکنان و مسئولین نهادها و ادارات محلی واقع در این حوزه‌ها فراهم آورده است. بدیهی است با فاصله گرفتن هرچه بیشتر از نواحی مرکزی و حرکت به سمت سطوح خردتر تقسیمات سیاسی منطقه، این خلأ نظارتی افزایش می‌یابد. تا حدی که همان‌طور که در نتایج پرسش‌نامه‌ها نیز مشهود است، دهیاری‌های استان با نمره میانگین $۴/۱۷$ بیشترین میزان نفوذپذیری را در بین نهادها و ادارات محلی استان تهران دارا هستند. به هر روی، تمامی ساختارهای قدرت و منفعت، از این خلأ شکل گرفته در راستای منافع خود بهره‌وری می‌کنند. به بیان روشن‌تر، منفعت تمامی این گروه‌های ذی‌نفع، در همین خلأ نظارتی و کم‌توجهی به ابعاد ملاحظات فراشه‌ری و فرمانطقه‌ای خلاصه می‌شود. زیرا در نتیجه چنین شرایطی، فعل و انفعالات واقع در حریم و محدوده شهرها و روستاهای استان اعم از تبدیل اراضی کشاورزی و طبیعی با قیمت بسیار پایین به اراضی شهری و اراضی در معرض شهری شدن و یا حداقل اراضی پیراشهری کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

در ادامه این فرایند، مکانیزم ارزش‌افزایی فوق‌الذکر از طریق کالایی‌سازی اراضی واقع در حریم و پیرامون، نه تنها به لحاظ بعد اقتصادی، با افزایش چندین برابری قیمت اراضی قدرت می‌آفریند؛ بلکه در اختیارگرفتن اراضی کشاورزی و منابع طبیعی و تصرف اراضی دولتی منطقه، عملاً به معنای افزایش قدرت و افزایش منابع قدرت در اختیار گروه‌های ذی‌نفع تلقی می‌شود. افزایش قدرتی که منجر می‌شود تا در ادامه، این گروه‌های ذی‌نفع به‌ویژه گروه‌های پیراشهری با افزایش منابع قدرت (زمین به‌عنوان یکی از ابزار قدرت) با برگ برنده‌های بیشتری، بازی چرخه تصرف اراضی واقع در حریم و پیرامون منطقه را ادامه دهند. نهایتاً مقایسه میزان منفعت ساختارهای سازمانی-نهادی نشان می‌دهد که سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی با نمره میانگین $۴/۵۰$ در رتبه نخست قرار داشته و به بیشترین میزان از دست‌اندازی به اراضی واقع در حریم و پیرامون منطقه کلانشهری تهران، منتفع می‌شوند؛ نهادی که عملکرد آن کاملاً منوط به اعمال نفوذ از طریق نهادها و سازمان‌های متعدد

باشد. در واقع، تعاونی‌ها هرچقدر به سازمان قدرتمندتری وابسته باشند؛ قدرت اعمال نفوذ بیشتری پیدا کرده و این امر، سبب تشدید گستره فرایندهای غیررسمی آن‌ها در منطقه می‌شود. سنجش بین‌گروهی قدرت، منفعت و اعمال نفوذ/نفوذپذیری نشان می‌دهد که ساختارهای سازمانی-نهادی با نمره میانگین $3/36$ بیشترین قدرت را در حوزه تأثیرگذاری در عرصه زمین شهری منطقه کلانشهری تهران دارا بوده، بخش خصوصی با نمره میانگین $3/27$ بیشترین قابلیت اعمال نفوذ را در بحث تصرف اراضی به‌ویژه در حریم و پیرامون تهران داشته و همچنین بیشترین میزان منفعت با نمره $3/92$ در حوزه اراضی منطقه را نیز دارا است.



شکل ۲. نمودار راداری سنجش بین‌گروهی قدرت، منفعت و نفوذ ارکان رژیم ائتلاف

کمترین سهم نیز در هر سه حوزه قدرت، اعمال نفوذ و منفعت مربوط به مردم به ترتیب با نمره میانگین وزنی $2/09$ ، $1/92$ و $2/58$ است. به علاوه، در مجموع می‌توان این‌گونه عنوان کرد که بخش خصوصی در مقایسه با ۲ بخش دیگر رژیم ائتلاف، نقش پررنگ‌تری در شبکه تصرف اراضی منطقه و به عبارت دقیق‌تر فرایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌رویی دارد. در واقع، بخش خصوصی، بازاری را در حوزه اراضی منطقه کلانشهری تهران علی‌الخصوص اراضی پیرامونی (محدوده‌های مستعد فرایندهای غیررسمی) سازماندهی کرده است. چرخه عملکردی این بازار، هربار به‌واسطه نقش یکی از ارکان بخش خصوصی، اهداف مشترکی نظیر تفکیک اراضی، تبدیل اراضی (تبدیل زمین‌های خارج از محدوده روستاها و شهرهای پیرامونی استان تهران و سکونتگاه‌های ثانویه در نتیجه الحاق به بافت)، تغییر کاربری با هدف تبدیل به کاربری‌های انتفاعی‌تر و مواردی این‌چنینی را دنبال می‌کند.

مقایسه قدرت، منفعت و نفوذپذیری کنشگران سازمانی-نهادی و رای تصرف اراضی منطقه کلانشهری تهران

مطابق با نتایج به دست آمده (جدول ۴)، کمیسیون تبصره ۱ ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و کمیسیون ماده ۹۹ با میانگین وزنی $4/83$ بیشترین میزان قدرت را در بحث تصرفات اراضی منطقه به‌ویژه حریم و پیرامون دارا بوده؛ شورای عالی شهرسازی و معماری با امتیاز $4/67$ رتبه دوم اثرگذاری و کمیسیون‌های هیئت‌دولت و کمیسیون ماده ۱۳ آیین‌نامه استفاده از اراضی به‌صورت مشترک (با امتیاز $4/50$) رتبه سوم میزان قدرت اثرگذاری را بین کنشگران سازمانی-نهادی به خود اختصاص داده‌اند.

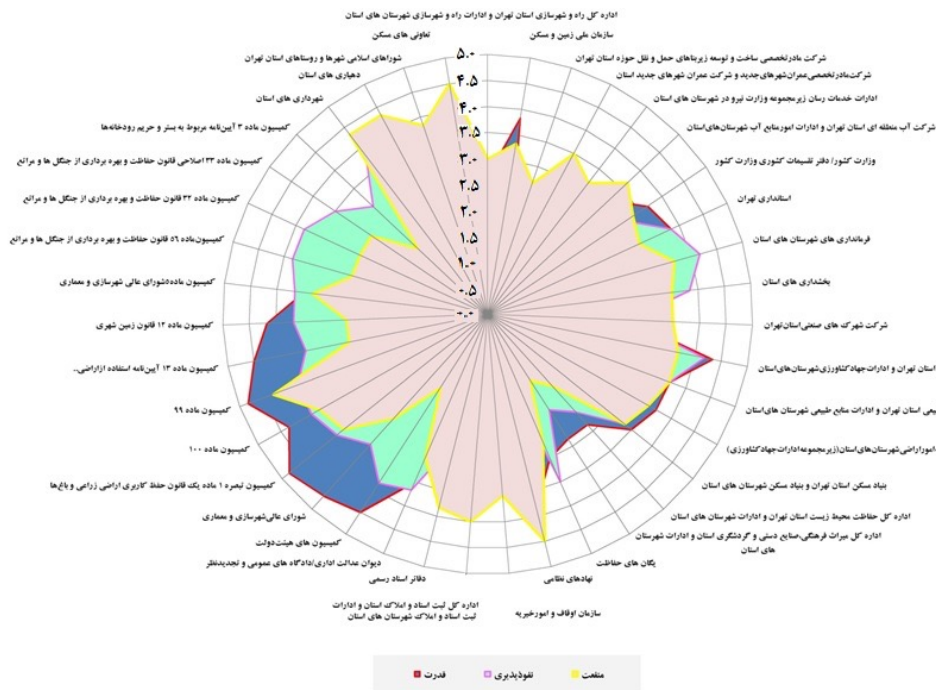
جدول ۴. رتبه‌بندی قدرت، منفعت و نفوذپذیری کنشگران سازمانی-نهادی (رتبه‌های اول تا سوم)

کنشگران سازمانی-نهادی	رتبه اول	امتیاز	رتبه دوم	امتیاز	رتبه سوم	امتیاز
قدرت	کمیسیون تبصره ۱ ماده ۹۹ کمیسیون ماده ۹۹	۴/۸۳	شورای عالی شهرسازی و معماری	۴/۶۷	کمیسیون‌های هیئت‌دولت و ماده ۱۳	۴/۵۰
منفعت	نهادهای نظامی تعاونی‌های مسکن	۴/۵۰	کمیسیون ماده ۹۹ شهرداری‌ها و دهیاری‌های استان	۴/۳۳	رتبه سوم: اداره کل ثبت اسناد و املاک و ادارات شهرستان‌های استان	۴/۰۰
نفوذپذیری	فرمانداری‌ها ادارات جهاددیهیاری‌ها	۴/۱۷	استانداری، بخش‌داری‌ها، شهرداری‌ها و نهادهای کمیسویی	۳/۸۳	ادارات منابع طبیعی، دیوان عدالت دادگاه‌های عمومی و تجدیدنظر نهادهای کمیسویی	۳/۶۷

سنجش منفعت کنشگران سازمانی-نهادی بیانگر آن است که نهادهای نظامی و تعاونی‌های مسکن به صورت مشترک با امتیاز ۴/۵۰ بیشترین میزان منفعت را دارا هستند و با کسب امتیاز بالاتر از حد متوسط، منفعت‌پذیری نسبتاً بالایی را در خصوص تصرف اراضی منطقه و فرایندهای غیررسمی مرتبط کسب کرده‌اند. منفعتی که نتیجه قانون‌گریزی و فرایندهای غیررسمی است که به واسطه عدم باورپذیری به لزوم دریافت جواز برای ساخت‌وساز (علی‌رغم الزامی بودن این فرایند برای تمامی سازمان‌ها و نهادها) و یا اعمال نفوذ و فشار از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط جهت تغییر کاربری اراضی غیرمسکونی منطقه به مسکونی جهت ساخت‌وسازهای غیرمجاز نمود می‌یابد. در رتبه دوم نیز کمیسیون ماده ۹۹، شهرداری‌ها و دهیاری‌های استان با امتیاز ۴/۳۳ از منفعت بالایی در بحث تصرف اراضی برخوردار هستند. کمیسیون ماده ۹۹، به‌عنوان نهادی که با نگاه کالایی به اراضی خارج از محدوده حریم و پیرامون، زمینه دست‌اندازی‌های هرچه بیشتر به منطقه و گسترش پراکنده رویی را رقم می‌زند. شهرداری‌ها و دهیاری‌های استان (با امتیاز ۴/۳۳) نیز به‌عنوان نمونه‌ای از نهادها و ادارات محلی منطقه و با توجه به عدم تأمین منابع درآمدی پایدار و قوانین مشروعیت‌بخش (ماده ۱۰۰ و ۹۹ قانون شهرداری‌ها، ماده ۳ قانون تعاریف تقسیمات کشوری و...)، با نگاه به اراضی منطقه به‌عنوان منبع درآمدی، به این دست‌اندازی‌ها دامن می‌زنند. در رتبه سوم، اداره کل ثبت اسناد و املاک استان و ادارات ثبت اسناد و املاک شهرستان‌های استان (با امتیاز ۴)، از دیگر سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی هستند که با فرایندهای بروکراتیک سختگیرانه (سیاست‌های انقباضی) و به‌تبع آن طولانی بودن فرایند صدور اسناد، با عدم تعیین تکلیف اراضی دولتی و تثبیت مالکیت آن‌ها، بستر مناسبی را برای متصرفین اراضی فراهم می‌آورند. گفتنی است این طولانی بودن فرایند تا حدودی با وجود فساد و لابی‌گری‌های برخی کارشناسان این سازمان مرتبط است که با تسریع صدور اسناد مافیای مستغلات، سوداگران و صاحبان سرمایه همراه است.

مقایسه میزان نفوذپذیری کنشگران سازمانی-نهادی نشان می‌دهد که فرمانداری‌های شهرستان‌های استان، سازمان جهاد کشاورزی استان تهران و ادارات جهاد کشاورزی شهرستان‌های استان، دهیاری‌های استان با امتیاز ۴/۱۷، بالاترین میزان نفوذپذیری را داشته و در رتبه نخست قرار دارند. در واقع، ادارات جهاد کشاورزی استان به‌عنوان متولی نظارت بر اراضی خارج از حریم و واقع در محدوده پیرامونی شهرهای استان، در برخی موارد، به جای نقش داشتن در حفظ اراضی خارج از محدوده حریم و پیرامون شهرهای استان، به دلیل

وجود برخی واسطه‌های سازمانی-نهادی (برخی کارکنان فاسد)، زمینه دست‌اندازی‌های فزاینده به اراضی حریم و پیرامون منطقه را فراهم می‌آورند. دهیاری‌های استان نیز به‌عنوان یکی از نهادها و ادارات محلی، از ارکان بسترساز این تصرفات در روستاهای استان هستند؛ نفوذپذیری که گاه به‌واسطه لابی‌گری‌ها و ارتباطات برای اعمال نظر در تهیه طرح هادی روستایی و الحاق اراضی صاحبان سرمایه و نفوذ و به‌تبع آن الحاق به بافت صورت می‌گیرد. گفتنی است در برخی مواقع نیز، نفوذپذیری دهیاری‌ها به صدور جواز ساخت‌وسازهای غیرمجاز متعدد در محدوده روستاهای منطقه می‌انجامد. جوازهای ساختی که همان‌طور که پیشتر به آن اشاره شد؛ مبنایی برای تأمین منابع درآمدی دهیاری‌ها هستند. بنابراین در رتبه نخست نفوذپذیری ردپایی از نقش هم‌زمان سازمان‌های دولتی و رسمی منطقه و همچنین نهادها و ادارات محلی (روستاها به‌عنوان پایین‌ترین سطح تقسیمات سیاسی) دیده می‌شود.



شکل ۳. نمودار راداری سنجش قدرت، منفعت و نفوذ کنشگران سازمانی-نهادی

در بین سازمان‌ها و نهادهای واقع در رتبه دوم نفوذپذیری (امتیاز ۳/۸۳) نیز، همچنان تلفیقی از نقش برخی سازمان‌های دولتی و رسمی منطقه، نهادها و ادارات محلی و نهادهای کمیسیونی مرتبط با این سازمان‌ها دیده می‌شود. بدین ترتیب که استانداری تهران، بخشداری‌های استان و شهرداری‌های استان از یک‌سو و نهادهای کمیسیونی (کمیسیون ماده ۹۹، کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، کمیسیون ماده ۱۰۰، کمیسیون ماده ۳۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع) از سوی دیگر، با نگاه کالایی به اراضی و با بهره‌گیری از عدم توجه به تعارضات منافع در مفاد قانونی مرتبط با تعیین نقش نهادهای کمیسیونی به دنبال تأمین منابع درآمدی و تخریب اراضی منطقه هستند. از سوی دیگر، کمیسیون‌های هیئت‌دولت با نمره میانگین نفوذپذیری ۳/۸۳ نیز در نتیجه مکانیزم اجتماعی-مردمی و یا در نتیجه برخی اعمال نفوذهای صاحبان سرمایه با بسترسازی برای ارتقای سطوح سکونتگاهی، زمینه تبدیل روستاهای منطقه به شهر، بخش به شهرستان و... را فراهم کرده‌اند. این سیاست‌گذاری‌های نامشخص و بدون برنامه در حوزه تقسیمات سیاسی و اداری و مسابقه بر سر ارتقای سطوح

سکونتگاهی منطقه، از جمله عواملی هستند که نابسامانی‌ها در منطقه کلانشهری تهران را تشدید می‌کنند. در رتبه سوم، بررسی نتایج از یک سو، نفوذپذیری نهادهای دولتی و رسمی منطقه نظیر اداره کل منابع طبیعی استان تهران و ادارات منابع طبیعی شهرستان‌های استان، دیوان عدالت اداری/دادگاه‌های عمومی و تجدیدنظر را در شکل‌گیری فرایندهای غیررسمی و رای تصرف اراضی منطقه دخیل دانسته و از سوی دیگر، نشان‌دهنده نقش نهادهای کمیسیون (کمیسیون تبصره ۱ ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری) است. مطابق با نتایج به دست آمده (جدول ۴) بررسی‌ها، نشان از نقش بی‌بدیل نهادهای کمیسیونی در فرایند تصرفات اراضی منطقه دارد. نهادهای کمیسیونی تقریباً در تمامی رتبه‌بندی‌های مرتبط با ارزیابی میزان اثرگذاری ۳ شاخص قدرت، منفعت و نفوذ کنشگران سازمانی-نهادهای حوزه تصرف اراضی حریم و پیرامون منطقه کلانشهری تهران، در بین رتبه‌های اول تا سوم مشاهده می‌شوند. به‌طورکل، دلایل این امتیاز تخصیص داده شده به نهادهای کمیسیونی و نقش پررنگ آن‌ها را می‌توان با مکانیزم اثرگذاری این نهادها مرتبط دانست. در مجموع می‌توان این‌گونه عنوان کرد که بسیاری از این نهادهای کمیسیونی، عملاً رسالت اصلی و وظایف قانونی خود را نادیده انگاشته و در بسیاری موارد، به‌عنوان بستری برای سوءاستفاده از قوانین مشروعیت بخش، نهاد رافع تخلفات و مفری برای دورزدن قوانین هستند.

شناسایی ذی‌نفعان تصرف اراضی منطقه کلانشهری تهران

میانگین امتیاز قدرت و منفعت برای هر ۳۹ ذی‌نفع مطابق جدول (۵) محاسبه شده است. اقدامی که ترسیم ماتریس قدرت-منفعت و شناسایی ذی‌نفعان اصلی، ثانویه، اولیه و کم‌اهمیت حوزه زمین شهری منطقه کلانشهری تهران را ممکن می‌سازد.

جدول ۵. میانگین امتیاز قدرت و منفعت کنشگران سازمانی-نهادهای حوزه زمین شهری منطقه کلانشهری تهران

ردیف	ذی‌نفعان کلیدی سازمانی-نهادهای	میانگین امتیاز قدرت	میانگین امتیاز منفعت
۱	اداره کل راه‌وشهرسازی استان تهران ادارات راه‌وشهرسازی شهرستان‌های استان	۲٫۶۷	۳٫۰۰
۲	سازمان ملی زمین و مسکن	۳٫۸۳	۳٫۳۳
۳	شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل حوزه استان تهران	۱٫۳۳	۲٫۶۷
۴	شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید و شرکت عمران شهرهای جدید استان	۳٫۳۳	۳٫۵۰
۵	ادارات خدمات‌رسان زیرمجموعه وزارت نیرو در شهرستان‌های استان	۲٫۶۷	۳٫۱۶
۶	شرکت آب منطقه‌ای استان تهران و ادارات امور منابع آب شهرستان‌های استان	۳٫۱۶	۳٫۶۷
۷	وزارت کشور / دفتر تقسیمات کشوری وزارت کشور	۳٫۶۷	۳٫۳۳
۸	استانداری تهران	۳٫۸۳	۳٫۱۶
۹	فرمانداری‌های شهرستان‌های استان	۴٫۰۰	۳٫۶۷
۱۰	بخشداری‌های استان	۳٫۸۳	۳٫۵۰
۱۱	شرکت شهرک‌های صنعتی استان تهران	۲٫۶۷	۳٫۵۰
۱۲	سازمان جهاد کشاورزی استان تهران و ادارات جهاد کشاورزی شهرستان‌های استان	۴٫۳۳	۳٫۶۷

ردیف	ذی نفعان کلیدی سازمانی-نهادی	میانگین امتیاز قدرت	میانگین امتیاز منفعت
۱۳	اداره کل منابع طبیعی استان تهران و ادارات منابع طبیعی شهرستان های استان	۳/۶۷	۳/۶۷
۱۴	ادارات امور اراضی شهرستان های استان (زیرمجموعه ادارات جهاد کشاورزی)	۳/۶۷	۳/۵۰
۱۵	بنیاد مسکن استان تهران و بنیاد مسکن شهرستان های استان	۳/۵۰	۳/۳۳
۱۶	اداره کل حفاظت محیط زیست استان تهران و ادارات شهرستان های استان	۲/۸۳	۱/۸۳
۱۷	اداره کل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان و ادارات شهرستان های استان	۲/۸۳	۱/۵۰
۱۸	یگان های حفاظت	۳/۰۰	۲/۶۷
۱۹	نهادهای نظامی	۳/۸۳	۴/۵۰
۲۰	سازمان اوقاف و امور خیریه	۳/۵۰	۳/۵۰
۲۱	اداره کل ثبت اسناد و املاک استان و ادارات ثبت اسناد و املاک شهرستان های استان	۳/۵۰	۴/۰۰
۲۲	دفاتر اسناد رسمی	۲/۶۷	۳/۸۳
۲۳	دیوان عدالت اداری/دادگاه های عمومی و تجدیدنظر	۳/۵۰	۳/۰۰
۲۴	کمیسیون های هیئت دولت	۴/۵۰	۱/۶۷
۲۵	شورای عالی شهرسازی و معماری	۴/۶۷	۲/۶۷
۲۶	کمیسیون تبصره ۱ ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها	۴/۸۳	۳/۵۰
۲۷	کمیسیون ماده ۱۰۰	۴/۳۳	۳/۶۷
۲۸	کمیسیون ماده ۹۹	۴/۸۳	۴/۳۳
۲۹	کمیسیون ماده ۱۳ آیین نامه استفاده از اراضی..	۴/۵۰	۲/۶۷
۳۰	کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری	۴/۱۶	۲/۶۷
۳۱	کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری	۳/۵۰	۳/۳۳
۳۲	کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع	۳/۸۳	۲/۶۷
۳۳	کمیسیون ماده ۳۲ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع	۳/۵۰	۲/۶۷
۳۴	کمیسیون ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع	۳/۳۳	۲/۶۷
۳۵	کمیسیون ماده ۳ آیین نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه ها	۲/۸۳	۱/۸۳
۳۶	شهرداری های استان	۳/۳۳	۴/۳۳
۳۷	دهیاری های استان	۳/۸۳	۴/۳۳
۳۸	شوراهای اسلامی شهرها و روستاهای استان تهران	۳/۰۰	۳/۸۳
۳۹	تعاونی های مسکن و ...	۲/۶۷	۴/۵۰

همان طور که در شکل (۴) مشاهده می شود، ذی نفعان اصلی، ترکیبی از تمامی ساختارهای سازمانی-نهادی به استثناء نهادها و ادارات شبه دولتی و نیمه رسمی هستند. قرار گرفتن تمامی نهادها و ادارات محلی در زمره ذی نفعان اصلی نیز، تأییدی بر نقش پررنگ مکانیزم اثرگذاری این ساختارهاست. تعاونی های مسکن به عنوان

تنها نهاد نیمه‌رسمی بررسی شده در زمره ذی‌نفعان ثانویه (قدرت کم و منفعت زیاد) قرار گرفته‌اند. در واقع، این نهاد اگرچه به خودی خود، قدرت چندان زیادی ندارد، اما با تکیه بر پشتیبانی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی منطقه، و از طریق اعمال نفوذهای متعدد، فرایندهای غیررسمی خود را به راحتی پیش برده و به میزان بسیار زیادی منتفع می‌شوند. همان‌گونه که در ماتریس مشاهده می‌شود، برخی از نهادها و سازمان‌ها (شوراهای اسلامی شهر و روستا، دیوان عدالت اداری، یگان‌های حفاظت و اداره کل راه‌وشهرسازی استان تهران ادارات راه‌وشهرسازی شهرستان‌های استان) در مرز بین دو دسته از ذی‌نفعان قرار گرفته‌اند. این سازمان‌ها و نهادها بسته به تغییر برخی از عوامل که عمدتاً نتیجه افزایش و یا کاهش فساد سازمانی-نهادی هستند، می‌توانند تغییر جایگاه دهند.



شکل ۴. ماتریس قدرت-منفعت کنشگران سازمانی-نهادی حوزه زمین شهری منطقه کلانشهری تهران

به‌طورکل، در اغلب دسته‌بندی‌های صورت‌گرفته از ذی‌نفعان (هر ۴ دسته ذی‌نفعان اصلی، ثانویه، اولیه و کم‌اهمیت)، ردپایی از نقش و اثرگذاری کنشگران مرتبط با هر ۳ دسته ساختارهای سازمانی-نهادی دیده می‌شود. در واقع، اگرچه برخی از کنشگران با کسب امتیاز قدرت زیاد و منفعت زیاد (بالتر از حد متوسط بر مبنای طیف لیکرت)، نقش بیشتری در رشد و گسترش فضایی-کالبدی فزاینده منطقه دارند؛ اما واقعیت آن است که رشد انفجاری و لجام‌گسیخته موجود، محدود به عملکرد یک سازمان و یا نهاد مرتبط با حوزه زمین شهری نبوده و ارتباطات مابین این نهادهاست که در هم‌افزایی با مکانیزم اثرگذاری سایر ارکان رژیم ائتلاف (بخش خصوصی و مردم) در قالب یک شبکه، چنین شرایطی را شکل داده است.

بحث و نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

سنجش قدرت، منفعت و اعمال نفوذ-نفوذپذیری ارکان رژیم ائتلاف نشان می‌دهد که بخش خصوصی در مقایسه با دو بخش دیگر، نقش تأثیرگذارتری در شبکه تصرف اراضی منطقه و به‌عبارت‌دقیق‌تر فرایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌رویی دارد. سکونتگاه‌های غیررسمی، همواره مبین تسلط نقش فرایندهای غیررسمی

هستند؛ در حالی که در واقعیت، هر دو از نوعی تسلط مکانی-مدیریتی فرایندهای غیررسمی در نظام توسعه فضایی حکایت دارند (هم جوامع دروازه‌دار نظیر لواسان و هم زاغه‌های نیمه‌رسمی و رسمی شبیه نسیم‌شهر و اسلامشهر و ...) و بخش عمده‌ای از رشد و گسترش بیرونی تصاعدی تهران، نتیجه فرایندهای غیررسمی شکل‌گرفته توسط ساخت‌وسازهای غیرمجاز بخش خصوصی غیررسمی در حریم و پیرامون آن‌هاست. این فرایندهای نامشهود غیررسمی اغلب به دنبال اهداف مشترکی نظیر تفکیک، تبدیل و تغییر کاربری اراضی حریم و نواحی پیرامونی شهرهای منطقه‌اند. مطابق نتایج، کمترین سهم نیز در هر سه حوزه قدرت، اعمال نفوذ و منفعت مربوط به مردم به ترتیب با نمره میانگین وزنی ۲/۰۹، ۱/۹۲ و ۲/۵۸ است. اگرچه رشد و گسترش بی‌رویه تهران به سمت حریم و پیرامون مشتمل بر ساخت‌وسازهای با وجاهت قانونی و بی‌وجاهت قانونی است؛ اما عمدتاً دیده می‌شود که اسکان گروه‌های کم‌درآمد در داخل، حریم و پیرامون، که صرفاً در جستجوی سرپناه حداقل و مبتنی بر ارزش مصرفی بوده و اهدافی سوداگرانه را دنبال نمی‌کنند، اسم اسکان غیررسمی را یدک می‌کشد تا نقابی برای پوشش سایر ساخت‌وسازهایی باشد که در واقعیت امر، بسی بی‌وجاهت‌تر و غیررسمی‌تر از هر سکونتگاه خودانگیخته‌ای هستند. در صورتی که فرایندهای غیررسمی واقعی عمدتاً توسط گروه‌های سوداگر سازماندهی می‌شود، گروه‌های سوداگری که اغلب مربوط به دهک‌های بالای درآمدی هستند؛ نوکیسگانی که زاینده سیاست‌های تعدیل ساختاری دهه ۷۰ و احیای این سیاست‌ها در دهه ۸۰ هستند. این فرایند، همان چیزی است که آنانیا روی، از آن تحت عنوان دوگانه پروبولمیتیک رسمی/غیررسمی تعبیر می‌کند. بررسی و سنجش قدرت، منفعت و نفوذ کنشگران سازمانی-نهادی مبین این مهم است که در تمامی سطوح رتبه‌های اول تا سوم، ترکیبی از ۳ دسته ساختارهای سازمانی-نهادی دیده می‌شود. بنابراین این تمامی ساختارهای سازمانی-نهادی به نوعی در شکل‌گیری شبکه فساد و رای تصرف اراضی منطقه دخیل هستند. رشد انفجاری و لجام‌گسیخته منطقه، نتیجه اقدام صرف یک سازمان، نهاد و یا حتی یکی از ارکان رژیم ائتلاف نیست؛ بلکه شبکه‌ای از صاحبان قدرت، منفعت و نفوذ (کمسیون ماده ۱۳، ماده ۳۲، استانداری، شهرداری‌ها و دهیاری‌های استان، صاحبان زمین، صاحبان سرمایه، سوداگران اراضی، مافیای مستغلات و ...) با پشتیبانی از یکدیگر و در قالب یک شبکه، زمینه دست‌اندازی به این اراضی را فراهم کرده‌اند.

درواقع، اگرچه برخی از کنشگران سازمانی-نهادی با کسب امتیاز بیشتر در قالب ذی‌نفعان اصلی و ثانویه، نقش بیشتری در رشد و گسترش فضایی-کالبدی فزاینده منطقه دارند؛ اما واقعیت آن است که رشد انفجاری و لجام‌گسیخته موجود، محدود به عملکرد یک سازمان و یا نهاد مرتبط با حوزه زمین شهری نبوده و ارتباطات مابین این نهادهاست که در هم‌افزایی با مکانیزم اثرگذاری سایر ارکان رژیم ائتلاف (بخش خصوصی و مردم) در قالب یک شبکه، چنین شرایطی را شکل داده است. به‌طورکلی، گویی تمامی اراده بخش خصوصی، ساختارهای اجتماعی و حتی برخلاف انتظار بعضاً ساختارهای سازمانی-نهادی منطقه، با نگاهی منفعت‌طلبانه در خدمت تخلفات و فرایندهای غیررسمی است. بنابراین همواره رژیم ائتلاف بین این ۳ ساختار با هدف سازماندهی فرایندهای غیررسمی جهت دست‌اندازی و تصرف اراضی منطقه به‌ویژه حریم و پیرامون و به‌تبع آن بهره‌وری حداکثری از منافع مرتبط با زمین شکل گرفته است. قابل ذکر است در سازوکار اثرگذاری هریک از این ساختارها، عمدتاً قدرت در دست ارکان شکل‌دهنده ساختار مورد بررسی بوده؛ نفوذ از طریق واسطه‌های سازمانی-نهادی (برخی کارکنان فاسد سازمانی-نهادی، برخی قضات، برخی از وکلا و ...) و یا واسطه‌های بخش خصوصی (سوداگران اراضی و دلانان، بنگاه‌های ساختمانی و معاملات املاک) صورت گرفته و منفعت نیز عمدتاً نصیب تمامی ارکان رژیم ائتلاف به‌ویژه صاحبان قدرت و سرمایه می‌شود. بدین ترتیب اگرچه شبکه فساد شکل گرفته در اکثر مواقع متضمن پیشبرد منافع تمامی ارکان رژیم ائتلاف است؛ اما منفعت حداکثری عمدتاً نصیب صاحبان قدرت و سرمایه می‌شود.

در همین رابطه، مطالعات خارجی نظیر هالوکس و همکاران (2012) عنوان می‌کنند که نتایج اغلب پژوهش‌های انجام‌شده در خصوص ائتلاف‌های رشد نشان می‌دهد که این ائتلاف‌ها، عاملی برای شکل‌گیری فساد در حوزه زمین شهری و به تبع آن تغییر کاربری اراضی هستند. ویلر (2004) نیز در کتاب خود تحت عنوان برنامه‌ریزی برای پایداری عنوان می‌کند که توسعه‌دهندگان شرکت‌ها و شهروندان عادی، سود شخصی خود را با هزینه کردن منافع عمومی مشترک به حداکثر رسانده‌اند. این موضوع در پژوهشی مشابه توسط گومز (۲۰۲۱) نیز به اثبات رسیده است. وی بر روی بررسی نقش ائتلاف‌های رشد منطقه‌ای و اثرات آن بر دست‌اندازی به اراضی، در یکی از مناطق کلانشهری اسپانیا متمرکز شده؛ و ائتلاف‌های رشد را عاملی برای منافع گروه‌ها و افراد خاص می‌داند. همچنین عمده پژوهش‌های داخلی (امیری بشلی و همکاران (۱۳۹۸)، وثوقی امیری و همکاران (۱۴۰۱)، کاظمیان و همکاران (۱۳۹۷)، تقی‌زاده (۱۳۹۲) به نقش و سهم اصلی بخش خصوصی اعم از سرمایه‌گذاران و بنگاه‌های معاملات املاک و ساختمان و ... اذعان دارند. در حالی که عموزاد مهدیرجی و همکاران (۱۳۹۵) و توسلیان و همکاران (۱۳۹۸) بر نقش نهادهای عمومی و دولتی تأکید دارند؛ امیری بشلی و همکاران (۱۳۹۸) کمترین سهم را مربوط به نهادهای دولتی می‌دانند. نقش تعاونی‌های مسکن به عنوان دارندگان اصلی منفعت و ذی‌نفعان بلامنزاع توسط توسلیان و همکاران (۱۳۹۸) و کاظمیان و همکاران (۱۳۹۷) به تأیید رسیده است. براساس کاظمیان و همکاران (۱۳۹۷) و تقی‌زاده (۱۳۹۲)، کمترین سهم مربوط به مردم است؛ تا حدی که کاظمیان و همکاران (۱۳۹۷) به تعبیری آن‌ها را بازندگان مطلق و سرمایه‌گذاران و تعاونی‌های مسکن را برندگان مطلق تلقی کرده است.

گفتنی است با توجه به نتایج پژوهش عموزاد مهدیرجی و همکاران (۱۳۹۵) شبکه متصدیان نهادی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری منطقه ساری دارای بالاترین حد اقتدار سیاسی‌اند. اما در پژوهش حاضر، نهادهای کمیسیونی (کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱، کمیسیون ماده ۹۹) بیشترین میزان قدرت را در میان متولیان مدیریت زمین شهری منطقه کلانشهری تهران را به خود اختصاص داده است. البته تقی‌زاده (۱۳۹۲) نیز همگام با نتایج پژوهش حاضر، به نقش نهادهای کمیسیونی اذعان داشته است.

در چنین شرایطی، راهکارهایی جهت مدیریت چالش دست‌اندازی به اراضی حریم و پیرامون و فرایندهای غیررسمی مرتبط با زمین و مسکن در منطقه نیاز است، امری که به تنهایی توسط دولت و یا بازار امکان‌پذیر نیست؛ بلکه نیازمند نهادسازی است. به عبارت دقیق‌تر، شکل‌گیری محیط نهادی مناسبی که بتواند متضمن پشتیبانی از منافع عمومی (منافع بلندمدت جمعی) به جای غلبه منافع کوتاه‌مدت صاحبان قدرت، منفعت و نفوذ باشد. نهادسازی - اجتماعی‌شدن فعالیت‌های اقتصادی، فرهنگی و... - نگاهی که در بسیاری از کشورهای دنیا از جمله ایران مغفول مانده، در حال حاضر به صورت یک مکتب درآمده و تحت عنوان دیدگاه نهادگرایی (بازار اجتماعی‌شده) از آن یاد می‌شود. به علاوه، این محیط نهادی می‌بایست مبتنی بر تقویت درک و آگاهی فردی و سازمانی-نهادی نسبت به منطقه (افزایش درک و فهم منطقه‌ای) بوده و با مطالبه‌گری اجتماعی همراه باشد. به گونه‌ای که تمامی ذی‌نفعان و کنشگران عرصه زمین شهری، به صورت خودجوش مدعی حفظ و حراست از اراضی منطقه باشند. مداخلات مذکور زمانی می‌تواند مفید باشد؛ که این مداخلات در ارتباط با هم و به صورت یکپارچه به کارگرفته شوند. با توجه به اینکه ساختارهای اثرگذار به صورت شبکه‌ای شکل گرفته، لذا نحوه برخورد و رویارویی با این چالش‌های متأثر از فساد شبکه‌ای نیز می‌بایست به صورت شبکه‌ای باشد. بنابراین اقدامات فردی، مقطعی و نقطه‌ای نمی‌توانند متضمن موفقیت راهکارهای فوق‌الذکر باشد و مهار مشکلات، نیازمند به کارگیری رویکرد شبکه‌ای است.

پی‌نوشت‌ها

1. Regional growth coalition

۲. اگرچه دولت در نظریه رژیم بازیگر اصلی و دارای استقلال عمل نسبی است تا صرفاً داوری میان صاحبان منافع (همان‌گونه که کثرت‌گرایان معتقدند) باشد، اما اغلب رسالت اصلی آن بسیج صاحبان منافع گوناگون و ایجاد هماهنگی بین آن‌ها برای رسیدن به اهداف عمومی است. در این شرایط اگرچه مشارکت‌کنندگان ممکن است در پی افزایش منافع شخصی خود باشند؛ اما زمانی که رابطه همکاری، اعتماد و حمایت دوطرفه به وجود آید، حفظ و نگهداری این روابط به‌خودی‌خود دارای ارزشمندی محسوب می‌شود. از این دید، نظریه رژیم در اینکه سلسله‌مراتب (در نظریه نخبگان) و چانه‌زنی (دیدگاه کثرت‌گرایی) را از جمله نیروهای محرک انتلاف‌سازی می‌داند، با دو دیدگاه فوق در تعارض است (کاظمیان، ۱۳۸۳، ۷۸).

۳. برای برآورد حجم نمونه آماری از فرمول کوکران استفاده شده است، به قرار زیر:

$$n = \frac{NZ^2pq}{Nd^2 + Z^2pq}$$

مهم‌ترین عنصر این فرمول، N تعداد کل جمعیت مورد مطالعه است که برابر است با ۷۵۰ نفر (۳۹ متولی مدیریت زمین شهری منطقه کلانشهری تهران که تعداد نفرات هر کدام ۱۹-۲۰ نفر در نظر گرفته شده است).

فهرست منابع

- اطهری، کمال (۱۳۹۴). شهری شدن رانت. مجله راه ابریشم، ۳، ۹-۴۸.
- اکبری، غضنفر (۱۳۸۵). سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری. فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ۸۳، ۱۳۵-۱۵۴.
- امیری بشلی، معصومه، مجتبی‌زاده خانقاهی، حسین، زبیری، یوسفعلی، و نوری کرمانی، علی (۱۳۹۸). الگوی تصمیم‌گیری سیاست‌های زمین شهری در توسعه فیزیکی شهر ساری. نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، ۱۹، (۵۴)، ۱۲۵-۱۴۶.
- ایمانی شاملو، جواد، رفیعیان، مجتبی، و داداش‌پور، هاشم (۱۳۹۵). سوداگری شهری و واگرایی فضایی تحلیل تحولات فضایی شهر تهران مبتنی بر اقتصاد نفت. فصلنامه علمی-پژوهشی ژئوپلیتیک، ۱(۱۲)، ۱۰۴-۱۳۵.
- پرهیزگار، اکبر، و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۴). رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلانشهری تهران. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ۵(۱۶)، ۲۹-۵۰.
- تقی‌زاده، محمد (۱۳۹۲). بررسی مقایسه‌ای سازوکارهای تغییرات کاربری زمین شهری، موردکاوی: انگلستان، ایالات متحده آمریکا، هندوستان، ترکیه و ایران. معماری و شهرسازی آرمان شهر، ۹(۱۷)، ۳۱۷-۳۲۸.
- توسلیان، رحیم، روستایی، شهریور، حیدری چپانه، رحیم، و اصغری زمانی، اکبر (۱۳۹۸). تحلیل سیاست‌های عرضه زمین مسکونی، تولید فضای رانتی و انسجام ساخت شهر مطالعه موردی: شهر زنجان. فصلنامه شهر پایدار، ۲(۳)، ۷۹-۹۵.
- جعفریان، وحید، یزدانی، محمدرضا، رحیمی، محمد، و قربانی، مهدی (۱۳۹۵). تحلیل شبکه‌ای ساختار قدرت دست‌اندرکاران سازمانی مدیریت منابع آب دشت گرمسار. مجله منابع طبیعی ایران، ۳(۱۲)، ۱۱۴-۱۳۰.
- جمعه‌پور، محمود (۱۳۹۷). نقش حوزه پیراشهری در ساماندهی کلانشهر تهران با تأکید بر شهرهای جدید. فصلنامه آمایش سیاسی فضا، ۱(۱)، ۳۹-۴۸.
- خیرالدین، رضا، تقوایی، علی‌اکبر، و ایمانی شاملو، جواد (۱۳۹۲). تحلیل تحولات فضایی کلانشهرها در ارتباط با تغییرات قیمت نفت در ایران نمونه مطالعه: کلانشهر تبریز، نشریه علمی-پژوهشی انجمن علمی معماری و شهرسازی ایران، ۴(۶)، ۱۷-۳۶.
- دهقانی، آوا، و توفیق، ابراهیم (۱۳۹۶). تبارشناسی نظم تهران امروز با محوریت نقش نهاد کمیسیون ماده پنج. جامعه‌شناسی ایران، ۲(۱۸)، ۲۷-۱.
- دهقانی، مصطفی، حقیقت‌نائینی، غلامرضا، و زبردست، اسفندیار (۱۴۰۰). تحلیل ذی‌نفعان توسعه شهری دانش‌بنیان (موردپژوهی: شهر اصفهان). پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ۵۳(۱)، ۳۲۳-۳۴۱.
- رفیعیان، مجتبی، شاه‌حسینی، گلاره، و داداش‌پور، هاشم (۱۴۰۱). فراتحلیل مطالعات حوزه مناطق کلانشهری در ایران.

- معماری و شهرسازی آرمانشهر، ۳۸، ۲۴۷-۲۷۰.
- شاه‌حسینی، گلاره (۱۴۰۰). تبیین و واکاوی ساختارها و سازوکارهای محرک فرایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌رویی (موردپژوهی: منطقه کلانشهری تهران). رساله برای دریافت درجه دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه تربیت مدرس.
 - شوکتی، مجید (۱۳۹۵). نقش حاکمیت و قدرت در سازمانیابی فضایی شهر - مورد مطالعه: کلانشهر تهران. پایان‌نامه برای دریافت کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه پیام نور مشهد.
 - عبدی‌دانشپور، زهره، و تارانتاش، مسعود (۱۳۹۶). آشکارسازی دگرگونی کاربرد زمین: تحلیل ویژگی‌های گسترش برنامه‌ریزی‌نشده در منطقه کلانشهری تهران. معماری و شهرسازی (هنرهای زیبا)، ۲۲(۳)، ۱۵-۳۲.
 - عضدی‌دیلمی، بهشاد، و باقری‌مقدم، ناصر (۱۳۸۷). تکنیک‌های شناخت و تحلیل ذی‌نفعان با رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک در سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی. کنفرانس بین‌المللی برق، پژوهشگاه نیرو، ایران.
 - علیان، مهدی، رضویان، محمدتقی، اسماعیل‌زاده، حسن، فنی، زهره، و فرجی‌راد، خدر (۱۳۹۷). کاربست نظریه بازی‌ها در تحلیل کنشگران عرصه مدیریت مناطق کلانشهری. برنامه‌ریزی و آمایش فضا، ۲۲(۴)، ۵۳-۸۵.
 - عموزاد مهدیرچی، محمد، جلالی، غلامعلی، علیپور، عباس، پاپلی‌یزدی، محمدحسین، و قربانی، مهدی (۱۳۹۵). «واگذاری اراضی ملی» پروژهای با هدف توسعه یا مجرای برای زمین‌خواری در شمال ایران. فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ۳۱(۱)، پیاپی ۱۲۰، ۱۳۷-۱۵۵.
 - فرصتکار، احسان، ابطحی‌فروشان، زینب‌السادات، خوشنواپور، نادر، و ابطحی‌فروشان، سیدتقی (۱۳۹۴). تحلیل ذی‌نفعان کلیدی طرح‌های توسعه با استفاده از ماتریس علاقه-قدرت (نمونه موردی: طرح‌های توسعه منطقه پارس جنوبی). اکتشاف و تولید نفت و گاز، ۱۲۷، ۳۲-۳۹.
 - کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۳). تبیین رابطه ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمانیابی فضا، تلاش برای طراحی مدل (نمونه منطقه کلانشهری تهران). رساله برای دریافت درجه دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس.
 - کاظمیان، غلامرضا، الوانی، سیدمهدی، قربانی‌زاده، وجه‌الله، و جلیلی، سیدمصطفی (۱۴۰۰). طراحی چارچوب مطالعه فساد شبکه‌ای در فرایند سیاست‌گذاری مدیریت کلانشهری. نامه معماری و شهرسازی، ۱۳(۳۰)، ۹۹-۱۱۵.
 - کاظمیان، غلامرضا، ضیایی، محمود، امیری، مقصود، و مرادی، حسین. (۱۳۹۷). ارائه الگویی برای مدیریت مناطق پیراشهری کلانشهر تهران مورد مطالعه: منطقه ۲۲. فصلنامه جغرافیا (برنامه‌ریزی منطقه‌ای)، ۸(۲)، ۳۶۱-۳۸۷.
 - مشفق، وحید، حقیقت‌نابینی، غلامرضا، و حبیبی، میترا (۱۳۹۸). بررسی رابطه تغییرات کاربری اراضی و قیمت زمین در شهر تهران با تأکید بر مصوبات کمیسیون ماده پنج. جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی، ۴(۳۰)، ۱۸-۱.
 - وزیري نصیرآباد، علی، ذاکر حقیقی، کیانوش، و بغدادی، آرش (۱۴۰۱). مدیریت پایدار زمین شهری در چارچوب الگوی حکمرانی یکپارچه زمین شهری (مطالعه موردی: ایران و شهر گرگان). فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، ۲۴(۲)، ۱۹۵-۲۰۸.
 - وثوقی امیری، علیرضا، مرزی، روزین، بشتام، مهسا، پوره‌زیر اردستانی، کیارش، و قلمرو، سیده‌سپیده (۱۴۰۱). بررسی تأثیر سازمان‌ها به‌عنوان یک کنشگران شهری بر روند تغییر کاربری منطقه ۶ شهر تهران. نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، ۲۲(۶۵)، ۴۲۳-۴۳۸.
- Bodin, Ö., & Prell, C. (2011). *Social networks and natural resource management: uncovering the social fabric of environmental governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
 - Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques. *Public management review*, 6(1), 21-53.
 - Caves, R.W. (2005). *Encyclopedia of the City*. New York: Routledge.
 - Chakrabarty, B. K. (2001). Urban Management Concepts, Principles, *Techniques and Education*. *Cities*, 18 (5), 331-345.
 - Escudero Gómez, L.A.(2021) . Land at the Service of the Regional Growth Coalition: Projects of Special Interest in the Region of Castilla-La Mancha (Spain). *Land*, 10 (875), 1-18.
 - Firman, T. (1998). The Restructuring of Jakarta, A «global city» in Asia. *Cities*. 15(4), 229-243.
 - Foley, J. A., Ramankutty, N.,..., Zaks, D. P.(2011). Solutions for a cultivated planet. *Nature*, 478, 337-342.

- Halleux, J. M., Marcinczak, S., & van der Krabben, E. (2012). The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl, The cases of the Netherlands, Belgium and Poland. *Land Use Policy*, 29(4), 887-898.
- Hanneman, R., & Riddle, M. (2005). *Introduction to social network methods*. University of California, Riverside.
- Kaiser, E. J., & Godschalk, D. R. (1995). Twentieth century land use planning: A stalwart family tree. *Journal of the American Planning Association*, 61(3), 365-385.
- Harvey, D. (2009). The art of rent: Globalisation, monopoly and the commodification of culture. *Socialist Register*, 38, 93-110.
- Hayden, D. (2004). *A Field Guide to Sprawl*. New York: Norton & Company.
- Lang, S., & Rosenberg, J. (2017). Neoliberal urbanism, public space, and the greening of the growth machine: New York City's High Line Park. *Environment and Planning A*, 49(8), 1743-1761.
- Leo, C. (1998). Regional growth management regime: The case of Portland, Oregon. *Journal of Urban Affairs*, 20(4), 363-394.
- Li, W., Zhou, W., Han, L., & Qian, Y. (2019). Uneven urban-region sprawl of China's megaregions and the spatial relevancy in a multi-scale approach. *Ecological Indicators*, 97, 194-203.
- Lienert, J., Schnetzer, F., & Ingold, K. (2013). Stakeholder analysis combined with social network analysis provides fine-grained insights into water infrastructure planning processes. *Journal of Environmental Management*, 125, 134-148.
- Lubowski, R. N., Vesterby, M., Bucholtz, S., Baez, A., & Roberts, M. J. (2006). *Major Use of Land in The United States*. Economic Information Bulletin, Number 14.
- Nguyen N. H., Skitmore, M., & Wong, J. K. W. (2009). Stakeholder impact analysis of infrastructure project management in developing countries: a study of perception of project managers in state-owned engineering firms in Vietnam. *Construction Management and Economics*, 1129-1140, (11)27.
- Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, KS, USA: University Press of Kansas.
- Wheeler S.M. (2004). *Planning for sustainability: Creating livable, equitable and ecological communities*. London: Routledge.
- You, H., & Yang, X. (2017). Urban expansion in 30 megacities of China: categorizing the driving force profiles to inform the urbanization policy. *Land Use Policy*, 68, 531-551.
- Yu, K., Kang, S., & Rhodes, C. (2018). The Partial Organization of Networked Corruption. *Business & Society*, 59(7), 1-33.

COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Journal of Architecture and Urban Planning. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



نحوه ارجاع به این مقاله
 شاه‌حسینی، گلاره؛ رفیعیان، مجتبی و داداش‌پور، هاشم (۱۴۰۲). سنجش و ارزیابی ائتلاف‌های منطقه‌ای محرک رشد و گسترش فضایی منطقه کلانشهری تهران. نشریه علمی‌نامه معماری و شهرسازی، ۱۶(۴۲)، ۸۷-۱۰۹.

DOI: 10.30480/AUP.2023.4626.2007

URL: http://aup.journal.art.ac.ir/article_1258.html

Measurement and Evaluation of Regional Coalitions Driving the Spatial Growth and Expansion of the Tehran Metropolitan Region

Gelareh Shahhosseini

Ph.D. In Urban planning, Faculty of Arts, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

Mojtaba Rafeian

Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Arts, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran (Corresponding Author)

Hashem Dadashpoor

Associate Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Arts, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

Abstract

Currently, urban and regional planners in developing countries are facing many challenges in controlling urban sprawl. Metropolises and metropolitan regions are complex, diverse environments where wealth and capital accumulate on a national scale, and this feature increases the possibility of forming corruption networks with the aim of achieving more profit and benefit in these regions. In such a situation, it is essential to understand the formation process of these networks and measure and evaluate the structures that drive informal processes. This research seeks to measure and evaluate the regional coalitions that stimulate the growth and spatial expansion of the Tehran metropolitan region. The research method is descriptive-analytical, and a Likert-scale questionnaire was used to collect information, which was completed by 252 participants. The results show that compared to the other two sectors of the coalition regime, the private sector has played a more significant role in the land occupation network of the Tehran metropolitan region, and to be more precise, it has created informal processes that create urban sprawl. The lowest share across all three areas of power, influence and interest is related to the public with a weighted average score of 2.09, 1.92 and 2.58 respectively. Measuring and evaluating the effects of organizational-institutional structures shows the unique role of commission institutions in the process of land occupations in the region. Finally, the identification of the stakeholder indicates a combination of all three categories of organizational-institutional structures among the main and secondary stakeholders. Although some institutional-organizational actors have a greater role in the growth and expansion of the growing spatial-physical region by gaining more points in the form of primary and secondary stakeholders, it is evident that the current explosive growth is not limited to the performance of any single organization or institution related to the urban land. Instead the connections between these institutions are synergistic with the mechanism of influence of other elements of the coalition regime (private sector and the public) in the form of a network that facilitates such conditions. Under these circumstances, it is not possible for the government or the market alone to manage the challenge of encroachment on sacred and surrounding lands and informal processes related to land and housing in the region. Instead, it requires institutionalization. More precisely, the formation of a suitable institutional environment that can support public interests rather than short-term interests of those with power, interest, and influence. In addition, this institutional environment should be based on strengthening individual and organizational-institutional understanding and awareness of the region and be accompanied by social demands. In such a way that all stakeholders and actors in the field of urban land voluntarily advocate for the preservation and protection of the region's lands. Overall, it seems that the will of the private sector, social structures, and even contrary to the expectation, the organizational-institutional structures of the region, are in service of violations and informal processes with a self-interested view.

Keywords: Coalition regime, Tehran metropolitan region, stakeholder, land occupation, informal processes