



## بررسی استقرار خرده‌نظام مدیریت مناطق پیراشهری (مطالعه موردی: منطقه ۲۲ کلان‌شهر تهران)

**غلامرضا کاظمیان شیروان\*** دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران  
**محمود ضیائی** دانشیار گروه مدیریت جهانگردی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران  
**مقصود امیری** استاد گروه مدیریت صنعتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران  
**حسین مرادی** دانشجوی دکتری مدیریت دولتی - تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

دریافت: ۱۳۹۵/۱۲/۱۵ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۲/۲۴

**چکیده:** سرریز یا جذب جمعیت و فعالیت کلان‌شهر در نواحی پیرامونی آن و تحولات نقش و عملکرد مراکز مجاور کلان‌شهر، پیامدهای مثبت و منفی به همراه دارد که برخورد جداگانه با آنها امکان‌پذیر، کارآمد و عادلانه نمی‌باشد. از آنجایی که مدیریت یک شهر، تلاشی برای اداره پدیده‌ای خودانگیخته است، پیدایش شهرها، تکامل و رشد آنها، نتیجه تصمیمات زیادی است که افراد برای تعیین محل زندگی، کار، برپایی شرکت، تأمین منابع، تفریح، تحصیل و مانند آن، اتخاذ می‌کنند. در شبکه پیچیده‌ای از تبادل و همکاری متقابل، هر یک از این تصمیم‌ها به شیوه مستقیم یا غیرمستقیم بر یکدیگر تأثیر متقابلی دارند. مناطق پیراشهری، از جمله حوزه‌های مسئله‌دار در مدیریت مناطق کلان‌شهری هستند؛ اما تفرق سیاسی، مفهومی است که برخی آن را اساسی‌ترین مسئله فراروی مدیریت و حکمروایی این‌گونه مناطق می‌دانند. تفرق سیاسی، نتیجه گسترش محدوده‌های منطقه کلان‌شهری فراتر از محدوده یک قلمرو حکومتی واحد مانند شهرداری است. پیشروی کلان‌شهر تهران و توسعه شهری و روستایی در محیط پیراشهری آن، در شرایطی که سوداگری زمین کنترل نشود و در سطوح مختلف، ابزار و سازوکاری برای هدایت نظام‌مند آن وجود نداشته باشد، موجب انحطاط زیست‌محیطی، اجتماعی، اقتصادی، کیفیت زندگی و اکولوژیک منطقه می‌شود. از این رو در این پژوهش، تلاش شده است ضمن مطالعه و بررسی ادبیات مدیریت مناطق کلان‌شهری، به بررسی مسائلی که ضرورت توجه به مدیریت مناطق پیراشهری را می‌طلبد، پرداخته شود. یکی از اهداف اصلی این پژوهش، ارائه سیاست‌هایی در نظام مدیریت مناطق پیراشهری در مناطق کلان‌شهری، برای بهبود تعامل و یکپارچگی درون‌سازمانی، بین‌سازمانی و نهادی است. این پژوهش از لحاظ روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی است. با توجه به نتایج پژوهش از آنجا که منطقه ۲۲ شهر تهران که تحت تأثیر عوامل و نیروهای مختلفی شکل گرفته و در قلمروی فضایی پیرامون کلان‌شهر گسترش یافته است باید با دقت و حساسیت بیشتری به مدیریت ساختاری-کارکردی آن پرداخته شود.

**واژگان کلیدی:** مدیریت شهری، مناطق پیراشهری، کلان‌شهر تهران، خرده‌نظام مدیریت

طبقه‌بندی JEL: M12, J50, M00, N15

\* مسئول مکاتبات: Kazemian1344@gmail.com

## ۱- مقدمه

مناطق پیراشهری، نواحی در گرداگرد شهر هستند که شهرها درون آنها گسترش می‌یابند و تحت‌تأثیر شهرها قرار دارند. پیراشهرنشینی، مسئله جدیدی در ادبیات برنامه‌ریزی نیست؛ از آغاز برنامه‌ریزی مدرن، نظریه‌های شهر و برنامه‌ریزی از ظهور چنین واقعیت فضایی، آگاهی یافته بودند؛ به طوری که هاوارد (۱۹۸۹)، طرح مفهومی برای مقابله با رشد و گسترش شهرهای اروپایی با عنوان باغ‌شهرها را معرفی کرد که هدف آن، ایجاد مرزهای مشخصی بین شهر و محیط پیرامون بود. با این حال، امروزه چالش‌های شهرنشینی، به مراتب پیچیده‌تر از پیش‌بینی‌های هاوارد است و رشد بی‌حد و حصر گسترش شهری در سراسر جهان مشاهده می‌شود (Amoateng et al., 2013).

با گسترش کلان‌شهرها و پیدایش مناطق کلان‌شهری در کشورهای توسعه‌یافته و به ویژه کمتر توسعه‌یافته، نواحی پیرامونی شهرها در معرض بیشترین میزان تحولات و دگرگونی قرار دارند. این پویایی تحت‌تأثیر شرایط اجتماعی-اقتصادی محلی و نیروهای پیشران جهانی، موجب پدیدار شدن قلمروهای فضایی و اشکال سکونتی گوناگونی در محیط پیرامون کلان‌شهرها می‌شود (دانشپور، ۱۳۸۵).

در سه دهه گذشته، کشورهای در حال توسعه با رشد فزاینده جمعیت شهری مواجه بوده‌اند. اغلب، این رشد جمعیت شهری در حاشیه کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ این کشورها اتفاق افتاده است. تحولات جمعیتی منطقه کلان‌شهر تهران نیز نشان می‌دهند که در سه دهه گذشته، جمعیت شهر تهران، ۲/۳ برابر و جمعیت پیرامونی منطقه کلان‌شهری تهران، ۷/۸ برابر شده است؛ یعنی بخش عمده اضافه جمعیت منطقه کلان‌شهری تهران در مناطق پیرامونی آن ساکن شده است (خراطزبردست، ۱۳۷۹).

منظور از اصطلاح حکومت منطقه کلان‌شهری، ایجاد و استقرار ساختار یا ترتیبات سازمانی ویژه برای اداره مناطق کلان‌شهری است. در این گونه مناطق، حیطه مدیریتی منطقه کلان‌شهری باید از واحدهای منفرد و مجزا، به صورت مجموعه‌های به هم پیوسته درآید؛ به طوری که امکان سیاست‌گذاری منطقه‌ای هماهنگ به وجود آید. به عبارت دیگر تلاش اصلی در این حوزه، جست‌وجوی انطباق قلمرو عملکردی (منطقه کلان‌شهری) و قلمرو سازمانی (ساختار حکومت محلی) است (اسدی، ۱۳۸۳). با توجه به مطالب بیان شده، در شرایط کنونی، اداره و مدیریت منطقه کلان‌شهر تهران به عنوان یک کل یکپارچه، در بین قلمروهای حکومتی و مدیریتی متعدد و نهادهای خدماتی گوناگون دولتی و عمومی تقسیم شده است. تفرق سیاسی؛ به معنی تعدد و تکثر نهادها و قلمروهای تصمیم‌گیری در عرصه منطقه کلان‌شهری تهران، اصلی‌ترین معضل در اداره و مدیریت این شهر است. حضور ده‌ها سازمان عمل‌کننده در سطح شهر تهران در کنار شهرداری، وضعیت آشفته‌ای را از لحاظ هماهنگی در انجام وظایف و ارائه خدمات به وجود آورده است و هزینه‌های مضاعفی به شهروندان و شهر تحمیل می‌کند. ضعف ساختاری و قانونی در محیط تعاملی مدیریت شهری، باعث ناپایداری چندبعدی در ارائه خدمات بهینه به شهروندان شده است. منابع مالی و دیگر منابع شهرداری‌ها هر روز محدودتر می‌شوند، مشکلات اجتماعی و کالبدی شهرها نیز پیچیده شده و نیاز به هماهنگی و برنامه‌ریزی افزایش یافته است. تغییرات و تحولات سریع در عرصه سیاسی، اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی و فن‌آوری و اطلاعات، از یک سو و بخشی عمل‌کردن سازمان‌ها و نهادهای مختلف دولتی از سوی دیگر، ناتوانی در رویارویی با تغییرات را در امر مدیریت و برنامه‌ریزی به‌خصوص در کلان‌شهر تهران، هرچه بیشتر آشکارتر می‌کند. به عبارتی مرجع تصمیم‌گیری، یک بدنه تخصصی و کمیته اجرایی نیست که صرفاً توسط شهردار سرپرستی شود؛ شهردار،

پیشروی کلان‌شهر تهران و توسعه شهری و روستایی در محیط پیراشهری آن، در شرایطی که سوداگری زمین کنترل نشود و در سطوح مختلف، سازوکاری برای هدایت نظام‌مند آن وجود نداشته باشد، موجب انحطاط سازمان فضایی، اجتماعی و اقتصادی خواهد شد. در این راستا، پژوهش حاضر درصدد پاسخ‌گویی به سؤال‌های ذیل می‌باشد:

- ۱- آیا منطقه ۲۲ شهر تهران به عنوان یک منطقه پیراشهری در کلان‌شهر تهران به‌شمار می‌آید؟
- ۲- آیا استقرار خرده‌نظام مدیریت مناطق پیراشهری در کلان‌شهر تهران ضروری است؟

## ۲- پیشینه تحقیق

### الف) پژوهش‌های خارجی

آماتنگ<sup>۱</sup> و همکارانش (۲۰۱۳) در پژوهشی با عنوان «مدیریت توسعه فیزیکی در مناطق پیراشهری کشور غنا» بیان کردند که مناطق پیراشهری اعم از شهرک‌های کاربردی، نیاز به مدیریت مستقلی دارند تا از توسعه غیرهدایت‌شونده آنها جلوگیری شود.

ویلسون<sup>۲</sup> (۲۰۱۵) در پژوهشی با عنوان «مدیریت در مناطق پیراشهری» نتیجه گرفت که عوامل اقتصادی، تأثیر زیادی بر میزان تمایل ساکنان به واگرایی و استقلال مدیریتی پیراشهرها از کلان‌شهرها دارند.

ویلسون و پیرس<sup>۳</sup> (۲۰۱۷) در پژوهش خود به بررسی چالش‌های مدیریت میراث فرهنگی در منطقه پیراشهری کوئینزلند<sup>۴</sup> پرداختند و بیان کردند که توسعه روابط سازنده‌تر و عادلانه‌تر بین بومیان مناطق پیراشهری و تصمیم‌گیرندگان غیربومی، باعث بهبود وضعیت مدیریت این مناطق می‌شود.

تصمیم‌گیرنده نهایی برای شهر نیست و هر سازمانی، بدون هماهنگی با سازمان مرجع، کار خود را جلو می‌برد. این موضوع باعث موازی‌کاری، هزینه‌های اضافی، کیفیت پایین فضاها و محیط‌های شهری، عدم تحقق پروژه‌ها و طرح‌های شهری، محیطی ناامن برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و نارضایتی شهروندان شده است. این مشکلات، ریشه در مشخص نبودن جایگاه شهرداری‌ها و عدم اختیارات کافی برای شهرداران و شورای شهر به عنوان یک نهاد مردمی دارد (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶).

نظریه‌های شهرنشینی در کشورهای توسعه‌یافته بر نفوذ قوی و منشأ دگرگون بودن شهر و جریان یافتن آن به نواحی پیرامونی تأکید دارند؛ در حالی که دیدگاه مرسوم و سنتی کشورهای در حال توسعه، نادیده انگاشتن میان‌کنش شهر-روستا-طبیعت در محیط پیرامونی کلان‌شهرها است. در نگرش نوین به پیراشهر، تأکید بر دگرگونی ارتباط بین شهر و ناحیه پیرامونی و بازتعریف مداوم ارتباطات روستا-شهری است و نیز رویکردهای برنامه‌ریزی و مدیریت زیست‌محیطی برای نواحی پیراشهری مطرح هستند. برون‌فکنی و سرریز توسعه و همچنین تغییر مکان فعالیت از کلان‌شهر تهران به خارج از مرزهای محدوده رسمی آن، در دهه‌های اخیر نوعی گسترش فضایی بی‌رویه با رشدی منفصل را در نواحی پیرامون کلان‌شهر تهران شکل داده است. فرایند پیراشهرنشینی در منطقه کلان‌شهری تهران با پیشروی شهرها به سوی فضاهای زیستی موجود، شکل‌گیری و دگرگونی شهرها در اندازه‌های گوناگون، دگرگونی از ماهیت روستایی به شهری در محیط پیرامونی کلان‌شهر تهران را می‌توان سکونتگاه پیراشهری نامید (دانشپور، ۱۳۸۵).

با گسترش پیراشهری در هاله کلان‌شهر تهران، پیامدهای منفی ناشی از گسترش بی‌برنامه آن نیز افزایش می‌یابد. رویکرد برنامه‌ریزی سنتی نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی سنتی مبتنی بر حفظ جدایی بین شهر و محیط پیرامونی، پاسخگوی تداوم رشد سکونتگاه‌های پیراشهری در منطقه کلان‌شهری تهران نمی‌باشد.

<sup>۱</sup> Amoateng

<sup>۲</sup> Wilson

<sup>۳</sup> Pearce

<sup>۴</sup> Queensland

### ب) پژوهش‌های داخلی

دانشپور (۱۳۸۵) در پژوهشی با عنوان «تحلیل نابرابری فضایی در محیط‌های پیرا-شهری (کوششی برای استفاده از رهیافت برنامه‌ریزی و مدیریت راهبردی در تهران)»، بیان کرد شهر تهران با دو پدیده جابه‌جایی جمعیت از درون به محیط پیرا-شهری و مهاجرت به مقصد شهر تهران که به دلیل عدم تطابق شرایط اجتماعی-اقتصادی جمعیت مهاجر با ویژگی‌های سکونتی در درون شهر تهران، به محیط پیرا-شهری تهران رانده می‌شوند، روبه‌رو است. تداوم نابرابری‌ها، کیفیت پایین شرایط زیست و تداوم صدمات وارد شده به طبیعت در محیط پیراشهری و نارسایی شیوه‌های موجود، ضرورت تمهید و برگزیدن شیوه‌هایی متفاوت و امکان‌پذیر در برنامه‌ریزی و مدیریت، نه فقط در محیط پیراشهری بلکه در کل منطقه شهر تهران را مطرح می‌کند. بنابراین هدف این پژوهش، تأکید بر ضرورت توجه به محیط پیرا-شهری همچون سیستمی یکپارچه که خود مانند شهرها، دارای نابرابری فضایی بوده و نیازمند تحلیل، تفسیر و تبیین ساختار ویژه خود، علل پدیدار شدن ساختار نابرابر، بروز تهدیدها و مشکلات، حضور فرصت‌ها و مهم‌تر از همه، پرهیز از رویکردی سنتی در برنامه‌ریزی و مدیریت محیطی است.

آخوندی و همکارانش (۱۳۸۷) در پژوهشی با عنوان «چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران»، نتیجه گرفتند که فقدان رویکردی یکپارچه در سیاست‌گذاری توسعه فضایی منطقه کلان‌شهر تهران که ناشی از وجود تفرق سیاسی در اداره آن است، مسئله اصلی نظام موجود اداره این منطقه است. ترسیم چشم‌اندازی مشترک، روشی است که براساس آن می‌توان دیدگاه‌ها و منافع مختلف و گاه متضاد گروه‌های مختلف بخش عمومی و خصوصی، تشکلهای غیررسمی، افراد و خانوارها را درباره توسعه منطقه به سمت و سوی مشترکی، رهنمون ساخت تا از این طریق، امکان سیاست‌گذاری منطقه‌ای یکپارچه در چارچوب قلمروهای

مدیریتی و سیاسی متعدد، بخش‌ها و گروه‌های مختلف، امکان‌پذیر گردد. تأکید چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران، اتخاذ رویکردی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی و مدیریت این منطقه است.

لادن مقدم و رزقی شیرسوار (۱۳۸۸) در پژوهشی با عنوان «دلایل حاشیه‌نشینی در کلان‌شهر تهران»، نتیجه گرفتند که مسائلی مانند: ضعف ساختار اقتصادی مهم‌ترین مؤلفه و در جایگاه نخست، ضعف نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در رتبه دوم، عدم حمایت و هدایت دولتی در جایگاه سوم، حوادث سیاسی در جایگاه چهارم، بلایای طبیعی در جایگاه پنجم و حوادث اجتماعی در جایگاه ششم، بر گسترش حاشیه‌نشینی در کلان‌شهر تهران تأثیر گذارند.

زیاری و همکارانش (۱۳۹۴) پژوهشی با عنوان «شناخت مناطق همگن برنامه‌ریزی فضایی در منطقه کلان‌شهری تهران با استفاده از روش خوشه‌بندی k-mean»، انجام دادند. هدف این پژوهش، تعیین مناطق همگن برنامه‌ریزی در سطح استان تهران با تأکید بر نظام برنامه‌ریزی شهری و روستایی در این منطقه کلان‌شهری است. پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از لحاظ روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی است. در این پژوهش برای تعیین مناطق همگن، از سه شاخص اصلی محیط انسان‌ساخت، محیط اجتماعی-اقتصادی و محیط طبیعی، با زیرمجموع ۲۲ شاخص (گویه) استفاده شد.

### ۳- مبانی نظری

مدیریت شهری مدرن عبارت است از: فرایند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی‌های یکپارچه به کمک مقامات شهری، با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق پتانسیل توسعه اقتصادی پایدار تدوین می‌شود (Van dijk, 2006).

کمیسون سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل در سال ۱۹۹۶، مهم‌ترین اهداف مدیریت شهری را

عمده سازماندهی عناصر و کنش‌گران مدیریت شهری را می‌توان حول سه مفهوم و روش اصلی زیر خلاصه کرد: تفرق، وحدت و یکپارچگی. محصول و بازتاب ساختاری این سه روش در مدیریت شهری عبارت است از:

- مدیریت شهری متفرق

- مدیریت شهری واحد

- مدیریت شهری یکپارچه (ایازی، ۱۳۹۳).

مدیریت شهری یکپارچه، راه‌حلی تمرکززدایانه و مبتنی بر قدرت چندجانبه و یکپارچه شده عناصر متکثر مدیریت شهری و منطبق بر الگوی حکمروایی شهری است. تعدد و تکثر کنش‌گران و نیروهای مؤثر بر حیات شهری در مقیاس‌های مختلف محلی، ملی و منطقه‌ای و ضرورت همگرایی و همسویی آنها را می‌توان مهم‌ترین استدلال ضرورت استقرار مدل مدیریت شهری یکپارچه به جای مدیریت شهری واحد دانست. مدلی که باید بتواند از طریق جلب مشارکت و تشریک مساعی تمام نیروهای عملکردی و تمام سطوح جغرافیایی و نیز جایگزینی هم‌گرایی به جای پراکندگی و واگرایی، زمینه توسعه پایدار و انسان‌محور شهر را فراهم کند (Wilson, 2015).

بر این اساس، کلان‌شهرهای امروزی برای پاسخگویی به نیازهای شهروندان خود نیازمند مدیریت منسجم و هماهنگی هستند که با حضور تمام سازمان‌ها و نهادهای دولتی و خصوصی در تعاملی سازنده، از موازی‌کاری، اتلاف منابع محدود و تأخیر در اجرای برنامه‌های شهری در امان باشند.

امروزه یکی از مهم‌ترین پیامدهای اولیه مهاجرت‌پذیری شهرها، گسترش فضایی یا رشد کالبدی آنها و دست‌اندازی به فضاهای پیراشهری و به‌ویژه زمین‌های کشاورزی است؛ به‌گونه‌ای که در چند دهه اخیر بیشتر شهرها به صورت بی‌سابقه‌ای گسترش یافته‌اند. در بسیاری از موارد این گسترش کالبدی شهرها بیش از انفجار جمعیتی است. بنابراین چون شهرها با رشد جمعیت روبه‌رو هستند، لذا نیازمند فضاهای حیاتی بیشتری هستند؛ اما نمی‌توانند فضای مناسبی را برای

در سه عرصه ارتقای شرایط کار و زندگی جمعیت ساکن در قالب اقشار و گروه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و حفاظت از حقوق شهروندان، تشویق به توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار و حفاظت از محیط کالبدی، خلاصه کرده است (سعیدی رضوانی و کاظمیان، ۱۳۸۰).

با توجه به نگرش سیستمی، اهداف سیستم مدیریت شهری در دو بخش ساختاری یا رویه‌ای و کارکردی یا محتوایی، تقسیم‌بندی می‌شوند:

- اهداف ساختاری، اهداف کلانی هستند که به عناصر، ارتباطات و عملکرد صحیح و کارآمد آنها در سیستم مدیریت شهری مرتبط‌اند. سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و هماهنگی میان عناصر سیستم مدیریت شهری، از مصادیق بارز اهداف ساختاری است که می‌توان به‌طور کلی، تمامی آنها را در مفهوم حکمروایی شهری خوب قرار داد.

- اهداف کارکردی، اهدافی هستند که به وظایف و عملکرد مدیریت شهری مرتبط‌اند. برخی از اهداف کارکردی عبارتند از: ارتقای رقابت‌پذیری پایداری شهر، تأمین، آماده‌سازی و نگهداری زیرساخت‌ها و خدمات شهری، توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار و حفاظت از محیط کالبدی شهر (ایازی، ۱۳۹۳).

تعدد و تنوع فزاینده کنش‌گران و سازمان‌های مرتبط و مؤثر بر مدیریت شهری به همراه تنوع انگیزه‌ها و منافع متفاوت و حتی متعارض آنها برای مداخله و اعمال وظایف در محدوده شهر و امور شهری، باعث شده تا چگونگی سازماندهی و تقسیم کارآمد، اثربخش و معطوف به توسعه شهری و بهبود پایدار کیفیت زندگی شهروندان، به یکی از مسائل اساسی نظام مدیریت شهری معاصر تبدیل شود. مسئله‌ای که نوع پاسخ به آن می‌تواند تا حد زیادی تعیین‌کننده مختصات ساختاری و عملکردی نظام یاد شده باشد. روشن است که این پاسخ نمی‌تواند فارغ از شرایط و زمینه‌های تاریخی، اجتماعی و سیاسی جامعه موردنظر باشد. بر این اساس روش‌های

همه جمعیت افزوده شده فراهم کنند؛ در این صورت بخشی از جمعیت اضافه شده به شهر، به پیرامون آن رانده می‌شود که محیط‌های پیراشهری، اصلی‌ترین مکان جذب چنین جمعیتی هستند. در فرایند گسترش شهر، مقداری زمین - به نسبت میزان گسترش شهر - تغییر کاربری داده و به ساخت‌وسازهای شهری (معاور، مسکن، پارک و...) تبدیل می‌گردد؛ زیرا جمعیت و کارکردهایی که در طول زمان به شهر افزوده شده یا به پیرامون منتقل می‌شوند، برای استقرار در شهر یا پیرامون آن نیاز به زمین دارند. اهمیت مفهوم پیراشهر به‌عنوان عرصه‌ای پویا و تغییرپذیر بسیار مهم است؛ زیرا نه تنها از طریق فعالیت‌های اقتصادی بلکه از طریق زمینه‌های اجتماعی افراد و شبکه اقوام با شهر اصلی ارتباط دارند. بنابراین محیط پیراشهری به دلیل وجود جریان‌های مهاجران و تراکم و تنوع فعالیت‌های محیطی، پویا است؛ از این رو حوزه‌های پیراشهری با توجه به روند رو به رشد خود نیاز به مدیریتی پویا دارند که هدف آن، دستیابی به توسعه پایدار شهری در بخش‌های فیزیکی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیطی و با ابعاد متفاوت سازمانی است. پیراشهرها، واجد ویژگی‌های خاصی هستند که آنها را از مناطق شهری و روستایی متمایز می‌کنند که برخی از آنها عبارتند از: شتاب گسترش کاربری‌های مسکونی و تجاری شهری و کاهش فعالیت‌های روستایی، رشد سریع ولی بدون برنامه با خدمات‌رسانی زیرساختی ناکافی، ساکنانی با درآمد کم و متوسط و رشد بازارها (Amoateng et al., 2013).

مدل حکمروایی شهری، مدلی سازنده در مدیریت مناطق پیراشهری است. سه مفهوم اصلی این مدل عبارت است از: نهاد، سازمان و ساختار. با استفاده از این سه مفهوم کلیدی می‌توان تعامل بین جامعه شهری (ساخت اجتماعی)، سازمان اداره‌کننده جامعه شهری (ساخت سیاسی و مدیریتی) و ساختار کالبدی - فضایی (ساخت فضایی) را تبیین و تحلیل کرد. حکمروایی کلان شهری، الگوی پیشنهادی دیدگاه نومنطقه‌گرایی است. هدف عمده این دیدگاه، تنظیم و هدایت الگوهای

سکونتگاهی، خوشه‌های صنعتی و سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در موزاییک به‌هم پیوسته شهری، حومه‌ای و منطقه‌ای در درون یک منطقه کلان‌شهری است. در این دیدگاه، تشکیل ساختار یکپارچه دولتی در منطقه کلان‌شهری از لحاظ اقتصادی نیز برای فراهم کردن خدمات به‌صرفه است. ساختار فراگیر نهادی برای طرح‌های توسعه شهری نیز کارایی بیشتری دارد و موجب هماهنگی در توسعه منطقه می‌شود. در این الگو به جای تأکید بر ساختارهای نهادی پرحجم، بر فرایندهای همکاری و مشارکت و نیز نقش نهادهای غیردولتی؛ از جمله ساختارهای شبکه‌ای غیررسمی که برخاسته از جامعه مدنی هستند، تأکید شده است. همچنین همکاری داوطلبانه بین مدیریت‌های محلی و بستن قراردادها و توافقنامه بین نهادهای محلی مورد توجه است. در الگوی حکمروایی کلان‌شهری، وظایف حول دو محور قرار دارند: از یک طرف، توجه به توسعه اقتصادی و نقش منطقه کلان‌شهری در اقتصاد جهانی و از طرف دیگر، هم‌اندیشی و چاره‌جویی در مسائل زیست‌محیطی، خدمات و زیرساخت‌های منطقه‌ای، برقراری عدالت توزیعی و مسائل اجتماعی - فرهنگی با مشارکت تمامی کنش‌گران که مربوط به قلمروی درونی منطقه است (صرافی و تورانیان، ۱۳۸۳).

منطقه کلان‌شهری تهران، ابتدا به تبع سازوکارهای اقتصادی - فضایی شکل گرفته و تحول یافته و سپس با حداقل دو دهه تأخیر، مورد سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فضایی قرار گرفته است؛ از این رو که سازمان فضایی تهران، به مجموعه‌ای متشطط و واگرا و دارای برخی تعارض‌های درونی تبدیل شده است (پرهیزگار و کاظمیان، ۱۳۸۳). در ایران، سامانه‌های مدیریتی شهرها از حداقل ساختارهای نظام‌مند و متناسب با نیازهای امروزی شهرها برخوردارند. نیازهای وسیع شهروندان در همه زمینه‌ها از یک سو و سیاست‌های متفاوت و گاه متضاد دستگاه‌های خدمات‌رسان شهری برای پاسخگویی به این نیازها از سوی دیگر، فضایی را فراهم آورده که به

مانند: شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشداریه‌ها، دهرداری و دهیاری‌ها و نظایر آن، تقسیم شده است که بزرگترین مسئله فراروی مدیریت مجموعه‌های شهری در تحقق رویکرد و نظام برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه است؛ از این رو که برای هر نوع تصمیم‌گیری و اجرا در مجموعه‌های شهری، به سازوکارهایی برای تحقق نوعی منطقه‌گرایی که به اجماع منافع و دیدگاه‌های مختلف، بسیج و تجهیز منابع، هماهنگی بین قدرت‌های تقسیمات و قلمروهای حکومتی متعدد و نیز بین شعب و واحدهای استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف فعال و مؤثر در سطح مجموعه شهری بینجامد، نیاز بسیاری وجود دارد (اسدی، ۱۳۸۳).

#### ۴- روش تحقیق

این پژوهش از نظر ماهیت داده‌ها، جزء تحقیقات کیفی و روش آن، توصیفی-تحلیلی است که با تکیه بر مطالعات کتابخانه‌ای، اسنادی و نتایج گزارش‌ها، کنفرانس‌ها و اجلاس‌های برگزار شده در زمینه پیراشهری، صورت گرفته است. در این مقاله، ابتدا به تشریح مفهوم کلان‌شهری و پیراشهری پرداخته شده، سپس منطقه ۲۲ شهر تهران از لحاظ پیراشهری، بررسی و استقرار خرده‌نظام مدیریتی در این منطقه، تحلیل شده است.

#### ۵- یافته‌های تحقیق

**سؤال اول پژوهش: آیا منطقه ۲۲ شهر تهران به‌عنوان یک منطقه پیراشهری در کلان‌شهر تهران محسوب می‌شود؟**

پدیده پیراشهری، نتیجه پیشروی شهرها به سوی محیط پیرامون موجود است. پیوستار پیشروی شهر تا جایی که از میزان اثرگذاری شهر بر روستا و طبیعت کاسته و اثرات شهری دیگر پدیدار شود، ادامه می‌یابد و محیطی به وجود می‌آید که به محل درهم آمیختن سیستم‌های شهر-روستا و طبیعت تبدیل می‌شود و پیراشهرنشینی را

دلیل ناهماهنگی دستگاه‌ها و چرخه معیوب اداره شهر، اثربخشی سیاست‌ها را کاهش داده است.

نحوه مواجهه با شهرهای بزرگ یا همان کلان‌شهرها در ایران، اغلب با نوعی پیش‌داوری و ذهنیت همراه است. از یک سو، نوعی نگرش ضدشهری و منفی وجود دارد که آنها را یک‌سره عامل عدم تعادل‌های اقتصادی، اجتماعی و فضایی می‌انگارد و پتانسیل‌های عملکردی و توسعه‌ای مثبت آنها را نادیده می‌گیرد. از سوی دیگر، نوعی نگرش مبتنی بر شیفتگی در حوزه‌های فرهنگی و بوروکراتیک مدرنیستی آنها را مأوای قدرت، ثروت و پیشرفت تلقی می‌کنند. به دلیل همین نگرش‌های غیرمستند و غیرراهبردی است که در طراحی نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهرهای کشور، مزایا و معایب آنها کمتر مورد ملاحظه عملی قرار گرفته است. هم‌اکنون این مشکل به مناطق پیرامونی آنها؛ یعنی همان مجموعه‌های شهری نیز تسری یافته است (عسگری و کاظمیان، ۱۳۸۵).

مجموعه‌های شهری در ایران، فاقد جایگاه قانونی و رسمی در نظام مدیریت و ساختار اداری-اجرایی کشور هستند و این در حالی است که آنها پدیده‌ای واقعی و موجود در سازمان فضایی کشور هستند. در شرایط کنونی و با توجه به ساختار اداری دولت و الگوی غالب مدیریت سرزمین و نیز به دلیل گسترش محدوده‌های مجموعه‌های شهری کشور فراسوی قلمرو حکومتی واحد و گسترش آن در چندین شهرستان و همچنین در نبود نهادها یا سازمان‌ها و یک سطح مدیریت ویژه مجموعه شهری، تعدد و تفرق واحدهای تصمیم‌گیر اجرایی در اموری چون: سیاست‌گذاری و مدیریت فضایی توسعه، خدمات‌رسانی و فعالیت‌های عمرانی و نظایر اینها بسیار نمایان است. این تعدد و تفرق، افزون بر آن چیزی است که به طور معمول در هر سطح یا قلمرو حکومتی واحد به دلیل ماهیت بخشی و متمرکز نظام اداره کشور وجود دارد. اکنون مدیریت و اداره امور پهنه مجموعه‌های شهری در بین قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد

۴- از لحاظ ساختار اجتماعی- اقتصادی و اکولوژی نیز با عملکردهای درون شهر ادغام شده است.

همچنین با توجه به روند توسعه منطقه ۲۲ به عنوان یک منطقه پیراشهری مفصلی و ضربه‌گیر در تهران و تأکید اسناد فرادست، این منطقه رو به رشد، از سه جهت ایفای نقش می‌کند:

الف) مسئولیت ارائه خدمات برتر و گردشگری- تفریحی نظیر: پروژه هزار و یک شهر، بیمارستان پروفیسور سمیعی، خدمات پیشرفته پشتیبان تولید نظیر: خدمات مالی- اعتباری، بیمه، حسابرسی، حقوقی، بازاریابی، تبلیغات، مشاوره حرفه‌ای، تجارت الکترونیک، معماری و ساختمان و ... را برای ساکنان شهر تهران دارد.

ب) به واسطه هم‌جواری با استان البرز و مجتمع‌های زیستی نظیر: شهر قدس، گرمدره و ... در مقابل موج جمعیتی استفاده‌کنندگان از این کاربری‌ها یا حتی هجوم جمعیتی آنها مواجه است.

ج) همچنین به عنوان یک منطقه شهری نیز باید در خصوص خدمات‌رسانی به جمعیت ساکن خود نقش فعالی ایفا کند.

در جدول ۱، ابعاد و مفاهیم مناطق پیراشهری و انطباق منطقه ۲۲ شهر تهران با این مفاهیم، بررسی شده است.

شکل می‌دهد که در آن روستاهای نواحی پیراشهری، به تدریج ویژگی‌های شهری اختیار می‌کنند (آشنایی، ۱۳۹۲).

پیشروی شهری، شکلی از رشد کلان‌شهری و پاسخی به مواردی چون: فشارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در کالبد جغرافیایی یک محیط است. این نیروها و عوامل، مشتق از عواملی نظیر: رشد جمعیت، اقتصاد استوار، کاهش اقتدار حکومت مرکزی، الگوهای سرمایه‌گذاری برای زیرساخت‌ها، یارانه عمومی برای زیرساخت‌ها، موانع توپوگرافی و دیگر بازدارنده‌های کالبدی است (امیری‌نژاد، ۱۳۸۸).

با توجه به مطالب بیان شده، منطقه ۲۲ شهر تهران به دلایل زیر یک منطقه پیراشهری محسوب می‌شود:

۱- در طرح جامع، فرمانفرمایان به عنوان اراضی قابل توسعه غربی مسیل کن و توسعه تهران پیش‌بینی شده است.

۲- با تعریف جدید اسناد طرح جامع، منطقه‌ای تفریحی- گردشگری، با هدف ارائه خدمات برتر به شهر تهران معرفی شده است.

۳- این اراضی اساساً اراضی کشاورزی و باغات بوده‌اند که به واسطه فرصت‌های بازار کار در درون شهر تهران، تغییر کاربری داده‌اند.

جدول ۱- ابعاد و مفاهیم تشخیص مناطق پیراشهری و انطباق منطقه ۲۲ شهر تهران بر آنها

مفاهیم نواحی پیراشهری	
پیراشهر از منظر مکان	به‌عنوان لبه جغرافیایی شهر و محیط پیرامونی آن، فضای احاطه‌کننده گرداگرد شهر، نواحی دفع زباله و فاضلاب یا امکانات تفریحی و سرگرمی بزرگ‌مقیاس مانند: باغ‌وحش یا شهربازی و برخی از فعالیت‌های کشاورزی می‌باشد.
پیراشهر از منظر مفهوم	فضاهایی هستند که با رشد سریع اجتماعی، وابستگی متقابل بین منابع طبیعی، کشاورزی و فرایندهای شهری و وجود تضادهایی که بین نیاز به مسکن افراد کم‌درآمد و نیاز عمومی به حفظ محیط‌زیست، ایجاد شده‌اند.
پیراشهر از منظر نهادی	بسیار پیچیده، سردرگمی در توجیحات قانونی، مدیریت نواحی پیراشهری اغلب بدون هیچ هماهنگی مشخصی با ساختار مدیریت دولتی، تحت اداره بیش از یک حوزه مدیریتی هستند.
استنتاج کلی از این مفاهیم در خصوص منطقه ۲۲ شهرداری تهران	منطقه ۲۲ شهر تهران، از منظر مکان، فضای برخی کاربری‌هایی است که به واسطه قوانین و مقررات منطقه‌بندی یا فقدان فضای کافی در شهر تهران امکان استقرار ندارند و در طرح‌های فرادست لحاظ شده است. منطقه‌ای گردشگری-تفریحی با قطعات درشت دانه به منظور ارائه خدمات برتر به شهر تهران و رفع کمبودهای خدماتی، گردشگری، آموزشی، تفریحی، فضای سبز و ورزشی می‌باشد. از منظر مفهوم، با رشد سریع اجتماعی و اقتصادی همراه است. از منظر نهادی، در حوزه‌های مدیریتی به دلیل وجود ذی‌نفعان و ذی‌نفعان رسمی و غیررسمی و مجاورت با استان البرز، بسیار پیچیده و گاهی در سردرگمی است.

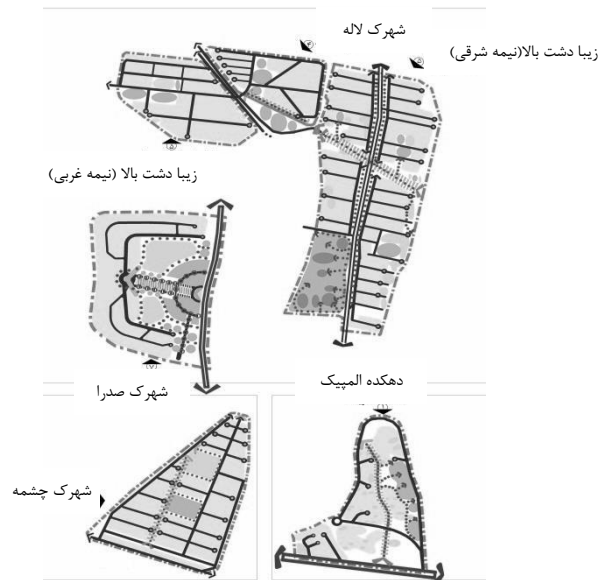
منبع: (Narain & Nischal, 2007; Adell, 1999)

در جدول ۲، گونه‌شناسی مناطق پیراشهری تحلیل شده است. بیان شده و منطقه ۲۲ شهر تهران بر این اساس

جدول ۲- گونه‌شناسی مناطق پیراشهری و استنتاج منطقه ۲۲ شهر تهران

تعریف	گونه‌های مختلف نواحی پیراشهری
از نظر جغرافیایی، به مرکز شهر نزدیک نمی‌باشند و از شهر فاصله دارند؛ ولی نوعی از زندگی شهرنشینی را تجربه می‌کنند.	پیراشهر روستایی (مکان‌های روستایی با آگاهی و تفکر شهروندی)
در نزدیکی شهر قرار دارد و به واسطه مهاجرت و هدف سکونت، دارای تنوع قومی بسیار و باورها و عقاید متنوع است.	پیراشهر پراکنده
یک فرایند مهاجرت اجدادی همچون: انتقال مکان جغرافیایی جمعیت یک روستا به محلی دیگر، مهاجرت‌های زنجیره‌ای قومی و خانوادگی است که دارای یکپارچگی قومی، باورها و عقاید است.	پیراشهر زنجیره‌ای
نزدیک به مراکز شهری، منتج از توسعه شهری، متصل به نواحی شهری و شهرنشینی در مکان خود هستند. این مناطق، در نواحی جذب کامل در شهر قرار دارند.	پیراشهر درجا (پیرامون شهری در موقعیت مناسب و در جایگاه خود)
گروه ساکنان قدیمی با جانشین‌های جدید جابه‌جا می‌شوند، حفظ آرایش‌های نهادی مرسوم یا سنتی ساکنان اولیه صورت می‌گیرد.	پیراشهر جذب‌شده
منطقه ۲۲ شهر تهران از نظر ساختار فیزیکی - کالبدی می‌تواند در این دسته‌بندی، در گونه پیراشهر درجا قرار گیرد که بر اثر گسترش کالبدی شهر تهران در آن جذب شده است، اما از لحاظ ابعاد جمعیتی - اجتماعی به عنوان یک پیراشهر پراکنده و دارای تنوع قومی و عقاید متنوع اجتماعی می‌باشد.	استنتاج کلی از این گونه‌شناسی در خصوص منطقه ۲۲ شهرداری تهران

منبع: (آشنایی، ۱۳۹۲)



نقشه ۱- گونه‌های بافت مسکونی در منطقه ۲۲ شهر تهران

منبع: (اطلاعات دریافتی از شهرداری منطقه ۲۲ تهران، ۱۳۹۲)

- دریاچه شهدای خلیج فارس، بوستان جوانمردان، آبشار البرز تهران، مجموعه تفریحی هزار و یک شهر در دست احداث، مجتمع تجاری- فرهنگی و

وجه تمایز منطقه ۲۲ شهر تهران با سایر مناطق تهران، وجود کاربری‌های فرامنطقه‌ای آن است که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره شده است:

آینده مجموعه شهری کافی ندانسته و توسعه آن را به صورت جنگل‌داری شهری، ترویج الگوی کشت باغ‌داری در داخل شهر و درون حوزه‌های شهری، احیای اراضی شیب کوهستانی و ایجاد جنگل در اطراف شهرها، توصیه می‌کند. همچنین در این طرح، از منطقه ۲۲ که از لحاظ موقعیت ارتباطی و زمین‌های بکر وسیع، پتانسیل مناسبی برای ایفای نقش فراشهری و فراملی دارد، به عنوان «قلب مجموعه شهری» یاد شده است. اطلاق عنوان قلب مجموعه شهری، جای‌دهی تأسیسات و تجهیزات شهری و خدمات ملی، فراملی و بین‌المللی، نشان از اهمیت استراتژیک این منطقه دارد.

همچنین باید منطقه ۲۲ شهر تهران را به عنوان دروازه غربی ورودی شهر تهران، تلقی کرد؛ زیرا موقعیت استراتژیک منطقه ۲۲ از لحاظ جغرافیایی، مفصل مهم ارتباطی استان تهران و استان البرز، عبور شریان‌های اصلی ترانزیتی کشور نظیر: آزادراه تهران- کرج، آزادراه در حال احداث تهران- شمال، ادامه بزرگراه شهید همت (شهید خرازی) و بزرگراه شهید حکیم، علاوه بر ارتقای نقش مواصلاتی برای کل شهر تهران، قابلیت‌های دسترسی بی‌نظیری برای منطقه به‌وجود آورده است و آن را به مهم‌ترین نقطه و دروازه طلایی ورودی به شهر تهران تبدیل کرده است.

ورزشی تات مال، مجموعه تجاری تهران مال و بیمارستان پروفیسور سمیعی در این منطقه می‌باشد که به عنوان مرکز حوزه غربی شهر تهران و مجاور با استان البرز است.

- هدف کلی طرح مجموعه شهری تهران با توجه به شناسایی مشکلات، پاسخ‌گویی به نیازهای سکونت و فعالیت گروه‌های مختلف جمعیت مجموعه، در چارچوب اصول توسعه پایدار اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی، در فرایند تحولات کالبدی آینده است و ایجاد تنوع، کارایی اقتصادی و مطلوبیت اجتماعی در کانون‌های جمعیتی مجموعه در آینده، کاهش هزینه‌های خدمات‌رسانی و حمل‌ونقل و جابه‌جایی، جلوگیری از گسترش آلودگی‌ها و حفاظت از ارزش‌های زیست‌محیطی و حفاظت از اراضی کشاورزی به عنوان خط‌مشی کلی هدایت توسعه کالبدی منطقه مورد توجه قرار گرفته است (مهندسین مشاور توسعه بوم‌سازگان پایدار، ۱۳۸۵).

- طرح مجموعه شهری، عمده فضاهای باز و سبزی موجود مجموعه شهری تهران را شامل چهار پارک جنگلی (چیتگر، قرچک، لویزان و سرخه حصار) و نیز کمربند سبز تهران، پارک چندمنظوره پردیسان و باغ گیاه‌شناسی ملی در محور تهران- کرج را برای نیازهای



نقشه ۲- موقعیت استراتژیک منطقه ۲۲ شهر تهران از لحاظ جغرافیایی

منبع: (نگارندگان؛ اقتباس از مطالعات ساماندهی ورودی غربی تهران، مهندسین مشاور آرمانشهر، ۱۳۸۹)

از قلمروهای مدیریتی انحصاراً در دست شهرداری یا نهاد مدیریت شهری نیست و شعبه‌های استانی و شهرستانی، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی نیز عملاً بخش عمده‌ای از خدمات شهری را در دست دارند، با تفرق عملکردی روبه‌روست. واقعیت این است که اگرچه حکومت‌های ملی هنوز سهم عمده‌ای در توسعه کلان‌شهری بر عهده دارند؛ اما حوزه سیاست‌گذاری به نوعی بازی چندسطحی و چندنقشی بدل شده است و پیچیدگی روزافزون حاصل از پویایی شرایط محیطی را به معضلات اصلی فراروی حاکمیت کلان‌شهری و سیاست فضایی آن تبدیل کرده است. تفرق سیاسی به عنوان سرآغاز هرگونه بحث درباره حکومت‌های کلان‌شهری حاکی از این است که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر در بخشی از قلمرو منطقه یا هر شهر است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه کلان‌شهری وجود ندارد. نظریه‌پردازان حکومت کلان‌شهری استدلال می‌کنند که باید بین نوع سیستم سازمانی و حکومتی یک شهر- منطقه با کلیت ارگانیک و قلمرو عملکردی آن، انطباق وجود داشته باشد. عدم انطباق قلمرو سازمانی حکومتی- محلی با قلمرو عملکردی شهر- منطقه‌ها را می‌توان عمده‌ترین چالش در اداره و حاکمیت این مناطق دانست (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۵).

مطالعات نهادی نشان می‌دهند که اداره و حاکمیت منطقه کلان‌شهری چه در درون هر یک از قلمروها و چه در کل گستره منطقه کلان‌شهری، بین دو دسته عناصر حکومتی و عمومی تقسیم شده است و بخش‌ها و گروه‌های ذی‌نفع دیگر تأثیر چندانی بر آن ندارند. تفرق سیاسی در این بخش نیز اثرات خود را نشان می‌دهد؛ به طوری که سازوکار مشخصی برای هماهنگی، همکاری و همیاری، حتی بین این دو دسته عناصر حکومتی و مدیریتی در منطقه کلان‌شهری نیز تدبیر نشده است (صرافی و تورانیان، ۱۳۸۳).

تمامی این موارد، منطقه ۲۲ شهر تهران را به عنوان یک منطقه پیراشهری متمایز در کلان‌شهر تهران، معرفی می‌کند.

### سؤال دوم پژوهش: آیا استقرار خرده‌نظام مدیریت

#### مناطق پیراشهری در کلان‌شهر تهران ضروری است؟

از حدود چهار دهه پیش، عوامل مختلفی موجب توسعه فیزیکی شهر تهران و افزایش روابط و پیوندهای آن با منطقه پیرامونی خود شده و به تدریج منطقه عملکردی یا مجموعه شهری تهران را شکل داده است. برخی از این عوامل عبارتند از: افزایش طبیعی جمعیت، افزایش مهاجرت از روستاها و شهرها به تهران، تصویب طرح جامع تهران، افزایش قیمت زمین در داخل محدوده طرح، اسکان اقشار کم درآمد در اراضی پیرامونی، اعمال محدودیت‌هایی در زمینه استقرار صنایع و کارخانه‌ها در قلمرو بلافصل شهر و نظایر آن (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۵).

رشد سریع گسترش منطقه عملکردی تهران، بدون پیش‌بینی و استقرار ترتیبات نهادی و قانونی لازم برای کنترل و هدایت توسعه و ارائه خدمات متناسب در کل منطقه، موجب بروز مشکلات و معضلات متعددی همچون: گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی، تخریب محیط‌زیست، از بین رفتن اراضی مرغوب باغی و کشاورزی، آلودگی‌های آب، خاک و هوا، ناکارایی شبکه حمل‌ونقل و ... شده است. علاوه بر این، معضل دیگری که به ابعاد فرایندی و رویه‌ای سیاست‌گذاری و اجرای تصمیمات مربوط می‌شود و در منطقه کلان‌شهری تهران به صورت حاد و بحرانی وجود دارد، تفرق سیاسی و حکومتی در اداره و مدیریت منطقه عملکردی تهران است؛ این مسئله در بسیاری از موارد دلیل شکل‌گیری یا تشدید مشکلات یاد شده است. منظور از تفرق سیاسی، وجود تعداد زیادی قلمروهای حکومتی- مدیریتی مستقل از هم در گستره مناطق شهری است که مانع از اتخاذ تصمیمات سیاستی یکپارچه در کل گستره منطقه می‌شود. مجموعه شهری تهران در شرایطی که تصمیم‌گیری درباره ارائه خدمات عمومی در درون هر یک

خزش شهری، تهدید گستره‌های طبیعی و فضای باز است که در حفظ کیفیت مطلوب زندگی شهری نقش حیاتی دارند. از دیگر مسائل زیست‌محیطی که بسیاری از مناطق کلان‌شهری با آن دست به گریبان‌اند، آلودگی هواست. از آنجا که آلودگی هوا، محیط وسیعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و به فراتر از قلمرو شهرداری نفوذ می‌کند، یافتن راه‌حلی برای آن، نیازمند تلاشی منطقه‌ای است.

ظرفیت‌های شهری منطقه ۲۲ را می‌توان در شاخه‌های مختلفی مشاهده کرد. چنان‌که در چند سال اخیر به همت مدیریت شهری، منطقه ۲۲ شهرداری تهران، در ایجاد، تأمین و احداث کاربری‌های شهری و فراشهری رشد چشم‌گیری داشته و نیز در زمینه احداث امکانات فرهنگی - مذهبی، مراکز تفریحی و اوقات فراغت، مراکز درمانی، شبکه حمل‌ونقل عمومی، شبکه عرضه کالا، سامانه خدمات امنیت و نظم اجتماعی، تأسیسات و تجهیزات شهری، پارک و فضای سبز شهری، این پیشرفت تا حدودی قابل قبول است (شارستان، ۱۳۸۵). در این راستا، تحولات و گسترش کالبدی منطقه ۲۲ شهر تهران به شرح جدول ۳ است.

یکی از مسائل عمده و متداول مناطق کلان‌شهری که به طور فزاینده‌ای نیاز به حل آن در مقیاسی منطقه‌ای احساس می‌شود، حمل‌ونقل است. به دلیل وابستگی متقابل مرکز سکونتی - فعالیتی موجود در یک منطقه کلان‌شهری و رفت‌وآمد مکرر بین آنها، بدیهی است که سفرهای روزانه به محل کار و به همان نسبت برای تفریح، خرید، فعالیت‌های ورزشی و فرهنگی و سایر موارد، بخش غالبی از زندگی روزمره ساکنان این مناطق است؛ به همین دلیل یکی از ویژگی‌های مناطق کلان‌شهری، اتکا به خودرو به عنوان شکل عمده رفت‌وآمد است.

از دیگر مسائل جدی در مناطق کلان‌شهری، مسائل زیست‌محیطی است که ارتباط نزدیکی با دیگر مسائل همچون: خزش شهری و حمل‌ونقل دارد. این موضوع باعث ایجاد واکنش‌ها و حساسیت گسترده‌ای در سطح منطقه و فراتر از آن شده است. به دلیل نبود مدیریت منطقه‌ای و وجود ساختار نهادی تفکیک شده، مناطق کلان‌شهری در بسیاری از کشورها در مقابل مشکلات فزاینده کاهش کیفیت و تخریب محیط‌زیست قرار گرفته‌اند. یکی از عوارض زیست‌محیطی در الگوی

جدول ۳- تحولات و گسترش کالبدی منطقه ۲۲ شهر تهران

دوره	تحولات و گسترش کالبدی منطقه ۲۲ شهر تهران
۱۳۴۰ - ۱۳۵۸	با تصویب طرح جامع اول تهران (فرمانفرمایان) در آذرماه ۱۳۴۷ و تصویب دو محدوده ۵ ساله (خدماتی شهرداری تهران) و ۲۵ ساله (حد نهایی گسترش کالبدی پیوسته شهر)، منطقه ۲۲ در این محدوده قرار گرفت. در طرح جامع اول تهران که استراتژی طراحی فیزیکی شهر در بلندمدت، چندهسته‌ای و در مقیاس منطقه‌ای یک شهر دوقلو است، منطقه ۲۲ در حدفاصل دو قلوبی شهر قرار گرفت.
۱۳۵۸ - ۱۳۶۶	با پیروزی انقلاب اسلامی و تحولات عمیق در همه عرصه‌ها و پیامدهایی چون: رهاشدگی محدودیت‌های اعمال شده برای گسترش شهر، افزایش رشد طبیعی جمعیت شهر و بیشتر شدن شتاب مهاجرت به منطقه شهری تهران، رشد کالبدی سرعت گرفته و محدوده خدمات‌رسانی تهران بیش از ۲/۵ برابر شد.
۱۳۶۶ - ۱۳۷۴	پس از پایان جنگ تحمیلی و عدم توانایی مسئولان شهرسازی کشور در برطرف کردن و جوابگویی به مشکلات شهر تهران با استفاده از طرح جامع اول تهران، تهیه «طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران» در دستور کار قرار گرفت. در این طرح، منطقه ۲۲ شهر تهران بر مبنای حوزه‌بندی پنج‌گانه به هویت صنعتی، تفریحی و ورزشی اختصاص داده شد. در سال ۱۳۷۴ نیز تهیه «طرح مجموعه شهری تهران»، نقطه عطفی در تحولات تهران به حساب آمد.
۱۳۷۴ - ۱۳۸۰	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در مصوبه طرح جامع دوم تهران (طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران)، توسعه در اراضی غرب مسیل کن را آزاد کرد و با پذیرش پهنه‌بندی ۲۲ گانه تهران، منطقه ۲۲ شهرداری تهران به وجود آمد.

منبع: (مهندسین مشاور شارستان، ۱۳۸۲ و یافته‌های تحقیق)

مدیریت و برگزیدن شیوه‌های نوین و امکان‌پذیر و توجه به ضرورت برپایی یک سازوکار منسجم و یکپارچه با ویژگی‌های محلی برای برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه پیراشهری، لازم و ضروری است.

#### ۶- نتیجه‌گیری و پیشنهاد

اساسی‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین تنگنا و تهدید موجود برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، فقدان نگرش متروپلیتین به برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی-کالبدی مجموعه‌های شهری در تمام عرصه‌های ذهنی، عینی و نهادی ذی‌ربط می‌باشد.

این نقص و خلاء عمده، ریشه در مسائل و موضوعات دیگری دارد که مهم‌ترین آنها به شرح ذیل است:

- ضعف و نارسایی موجود در محافل و مراجع علمی- پژوهشی

- تبعیت نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از روند شهرنشینی و شهرگرایی

- نقص در برخی لایه‌های مدیریت افقی، فضایی، محلی و شهری در ساختار کلان حکومت و دولت

- دوگانگی مفهومی و عملیاتی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری

- فقدان نگرش و سنت منطقه‌گرایی در فرهنگ عمومی و نیز فرهنگ اداری- اجرایی کشور.

از جمله ضروری‌ترین و مؤثرترین ابزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، می‌توان به قوانین و مقررات متناسب و کارآمد اشاره کرد. در واقع هرگونه مداخله و اقدام رسمی در سطح شهر و مناطق شهری، نیازمند دارا بودن پشتوانه‌ها و مستندات حقوقی و قانونی است. اصولاً حقوق شهری در ایران، نسبت به سایر رشته‌ها و حوزه‌های حقوق عمومی، کمتر مورد توجه قرار گرفته و در نتیجه، دچار برخی نقایص و ضعف‌های ساختاری و محتوایی است. به تبع همین ضعف عمومی، تحول و انطباق با تحولات شهروندی، شهرنشینی و شهرسازی جدید و ضرورت‌های حقوقی و قانونی هدایت

منطقه ۲۲ تهران، منطقه‌ای است که سازمان فضایی و ساختار آن به صورت کالبدی مجتمع‌های مسکونی- تجاری و اداری بلندمرتبه می‌باشد و در سطح محدودی، تراکم بالایی شکل گرفته است؛ اما شهرک‌هایی که قدمت بیشتری دارند نظیر: دهکده المپیک، شهرک راه‌آهن، شهرک چشمه یا طرح ویژه آزادشهر، به شکل مجموعه‌هایی کم‌ارتفاع و به سبک ارگانیک طراحی شده‌اند.

منطقه ۲۲ شهر تهران به عنوان یک منطقه پیراشهری واجد ویژگی‌های زیر است که آن را نیازمند مدیریت و برنامه‌ریزی خاص می‌کند:

- تغییر مداوم در محلات مناطق پیراشهری: با گسترش شهر و تأثیر آن بر این مناطق، محلات و جوامع جدیدی به‌طور مداوم به این مناطق اضافه خواهند شد و به اجتماعات قدیمی‌تر خواهند پیوست. در نتیجه در مناطق پیراشهری، ترکیب متغیری از فعالیت‌های شهری و روستایی به‌وجود خواهد آمد.

- تأثیر بر جمعیتی که به‌طور مستقیم متأثر از وضعیت این مناطق بوده و مدام در حال تغییر می‌باشند. مجموعه‌ای از بازیگران و نهادهای مرتبط با برنامه‌ریزی در این مناطق حضور دارند. هویت و علایق نهادهای مداخله‌کننده، بر فرایندهای هویت‌بخشی به مناطق پیراشهری تأثیر می‌گذارند. این موضوع، ایجاد نهادهایی پایدار و شفاف را که ظرفیت مدیریت بلندمدت منابع طبیعی و بهبود شرایط زندگی گروه‌های کم‌درآمد را داراست، مشکل می‌سازد.

این مناطق، قربانی ساختارهای نهادی موازی و ضعیف‌اند. رقابت منافع بدون چارچوب نهادی مناسب که تعادل و عدالت را بین آنها برقرار کند، فقر را کاهش دهد و محیط را محافظت کند، بسیار مشکل است. مشکلات و فرصت‌های محیطی در نواحی پیراشهری همانند منطقه ۲۲ شهر تهران را باید در یک زمینه اقتصاد سیاسی بررسی نمود و نمی‌توان اهمیت حضور نهادی چندگانه با وظایف راهبردی را نادیده انگاشت. بنابراین برنامه‌ریزی،

و کنترل این تحولات؛ از جمله مهم‌ترین این کاستی‌ها در حقوق شهری ایران به شمار می‌آید. نگاه به منطقه کلان‌شهری یا مجموعه شهری و ضرورت و الزامات قانونی برای برنامه‌ریزی و مدیریت این پدیده جدید، نگاه و ملاحظه‌ای کاملاً مغفول و گاه حتی مورد تعارض و ستیز در نظام قانون‌گذاری کشور است. اگرچه قوانین موجود حتی در زمینه برنامه‌ریزی و نظارت کالبدی بر مجموعه شهری نیز ناقص‌اند؛ اما ابعاد مدیریتی مجموعه شهری در قوانین موجود مورد بی‌توجهی قرار گرفته‌اند.

نواحی پیرامونی شهر به علت ماهیت انتقالی و بحث‌برانگیز آن‌ها، معمولاً توسط پژوهشگران و برنامه‌ریزان در مناطق کلان‌شهری کشورهای درحال توسعه نادیده گرفته می‌شوند. پژوهشگران مسائل زمین شهری، مدیران شهری و برنامه‌ریزان، در چارچوب محدوده شهر به بررسی مسائل می‌پردازند و از مسائل نواحی پیرامونی شهر غفلت می‌کنند؛ مگر آنکه مطالعه منطقه یا تدوین طرح‌های منطقه‌ای در دستور کار باشد. ماهیت پویا و یکپارچه مناطق پیراشهری، محدودیتی عمده برای توسعه کالبدی این مناطق است؛ درحالی‌که مناطق پیراشهری، چندعملکردی هستند و پتانسیل فراوانی برای تغییر ماهیتشان دارند، توسعه کالبدی آنها پیچیده بوده و ویژگی مشخصی ندارند. این توسعه با توسعه‌های غیرمجاز، توسعه‌های غیرپیوسته و تغییرات کاربری زمین شناخته می‌شود.

گسترده‌گی و پیچیدگی مراکز زیست و فعالیت نواحی همبسته‌ای که نبض آنها با کلان‌شهر در یک نقطه می‌زند، مدیریت کلان‌شهری را در سطحی فراتر از نهادهای منفک و یکایک شهرداری‌ها، ضروری می‌سازد. در چنین شرایطی مهم‌ترین معضل پیش‌روی کلان‌شهرها، نحوه مدیریت آنها به گونه‌ای است که بتواند ضمن ایفای نقش مطلوبی در فضای تازه جهانی، توسعه‌ای پایدار و محیطی قابل‌زیست را نیز برای ساکنان‌شان رقم زند.

نواحی گسترده‌ای که مورد خزش ساخت‌وسازهای لجام‌گسیخته و فاقد هماهنگی‌های کل‌نگرانه قرار

می‌گیرند و اغتشاش فضایی به بار می‌آورند، موجب کاهش قابلیت‌های توسعه کنونی و به مخاطره انداختن ظرفیت‌های رشد آتی می‌شوند. به هر حال نمی‌توان سر در لاک کلان‌شهر فرو برد و مشکلات آن را جدا از منطقه حل کرد و در عین حال به برون‌فکنی مشکلات در حومه پرداخت. در واقع با هدایت شهر در جهات بهینه توسعه و مسیرهای مناسب و نیز مدیریت صحیح مناطق پیراشهری می‌توان از بی‌سامانی آنها جلوگیری کرد.

ساختار سنتی مدیریت چندپارچه و مجزا در شهر، توانایی حل مسائل متعدد و در هم تنیده منطقه کلان‌شهری و اعمال مدیریتی کارآمد برای آنها را ندارد. این ساختار دارای مشکلات اساسی از قبیل: کمبود منابع و انگیزه برای حل مشکلات فرامحلی، فقدان جامع‌نگری در تبیین مسائل منطقه‌ای، عدم امکان برنامه‌ریزی یکپارچه، ناهماهنگی در ارائه زیرساخت‌ها و خدمات منطقه‌ای و در نهایت، فراهم نبودن زمینه مشارکت و شراکت تمامی کنش‌گران توسعه در مدیریت منطقه کلان‌شهری می‌باشد. بنابراین موضوعات مربوط به نواحی پیراشهری مناطق کلان‌شهری که تحت تأثیر عوامل و نیروهای مختلفی شکل می‌گیرند و در قلمروی فضایی پیرامون کلان‌شهر گسترش می‌یابند، باید با دقت و حساسیت بیشتری به مدیریت ساختاری- کارکردی آنها پرداخته شود. از این رو باید به ساختار این نواحی؛ یعنی مجموعه عناصر و پیوندهای بین آنها توجه نمود. این روابط می‌توانند هم بین اجزا و اجزا و هم بین اجزا و کل باشند. از سوی دیگر باید کارکرد آن که همان جریان‌های بین پیوندهای مجموعه عناصر است، مورد بررسی قرار گیرد. از آنجایی که هر نظام و اندام‌واره‌ای با ساخت و سرشت ویژه خود، کارکردهای خاصی را برای اندام‌ها و اعضای خویش تعیین کرده و اندام‌ها نیز در مقابل، برای تحقق هماهنگی و تعادل در سیستم، موظف هستند در راستای کل نظام ایفای نقش نمایند، در نواحی پیراشهری، کارکرد یا عمل تمامی عوامل و عناصر در کلیت با تفکر انسجام، تعادل و یکپارچگی سیستم در

دانشپور، زهره. (۱۳۸۵). تحلیل نابرابری فضایی در محیط‌های پیرا - شهری (کوششی در استفاده از رهیافت برنامه‌ریزی و مدیریت راهبردی در تهران)، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۸، ۱۴-۵.

زیاری، کرامت‌اله؛ قربانی، رامین؛ فرهادی، ابراهیم؛ الماسی، بهنام. (۱۳۹۴). شناخت مناطق همگن برنامه‌ریزی فضایی در منطقه کلان‌شهری تهران با استفاده از روش خوشه‌بندی k-mean. فصلنامه جغرافیایی سرزمین، ۱۲ (۴۶)، ۸۹-۱۱۸.

سعیدنیا، احمد. (۱۳۸۳). کتاب سبز شهرداری، مدیریت شهری، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

سعیدی رضوانی، نوید؛ کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۸۰). امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد اول (بررسی تحولات نظری و تجارب جهانی)، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها.

شیخی، محمد. (۱۳۸۵). مدیریت مناطق کلانشهری: مدیریت شهری و سکونتگاه‌های خودرو در منطقه کلان‌شهر تهران، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۸.

شیعه، اسماعیل. (۱۳۸۲). لزوم تحول مدیریت شهری در ایران، مجله جغرافیا و توسعه، ۱ (۱)، ۳۷-۶۲.

صرافی، مظفر؛ تورانیان، فضیلت. (۱۳۸۳). مدیریت کلان‌شهری: مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری با تأکید بر جنبه‌های نهادی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷، ۱۷-۶.

عسگری، علی؛ کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۸۵). شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۸، ۲۱-۶.

لادن مقدم، علیرضا؛ رزقی شیرسوار، هادی. (۱۳۸۸). دلایل حاشیه‌نشینی در کلان‌شهر تهران. فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، ۱ (۳)، ۶۳-۸۰.

مهندسین مشاور آرمانشهر. (۱۳۸۹). مطالعات ساماندهی ورودی غربی تهران. تهران: حوزه معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران.

مهندسین مشاور توسعه بوم‌سازگان پایدار. (۱۳۸۵). مطالعات جابه‌جایی و حمل‌ونقل و شبکه‌های ارتباطی طرح جامع. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

سایه ایجاد قوانین، ضوابط و مقررات این نواحی باید کاملاً مدنظر قرار گیرد.

## ۷- منابع

آخوندی، عباس احمد؛ برک‌پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ بصیرت، میثم؛ طاهرخانی، حبیب‌اله. (۱۳۸۷). چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران، نشریه هنرهای زیبا، ۳۳، ۲۶-۱۵.

آخوندی، عباس احمد؛ برک‌پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ طاهرخانی، حبیب‌اله؛ بصیرت، میثم؛ زرندی، گلزار. (۱۳۸۶). حاکمیت شهر - منطقه تهران: چالش‌ها و روندها، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۹.

اسدی، ایرج. (۱۳۸۳). راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلان‌شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷.

اسدی، ایرج؛ زبردست، اسفندیار. (۱۳۸۹). گونه‌شناسی مناطق شهر - بنیاد در مطالعات شهری و منطقه‌ای: با نظری بر واکاوی مفهوم مجموعه شهری در ایران، نشریه معماری و شهرسازی هنرهای زیبا، ۲ (۴۳)، ۱۷-۳۰.

آشنایی، تکتم. (۱۳۹۲). تحلیل پیامد سیاست‌های هدایت و کنترل رشد پیراشهرنشینی در هاله کلان‌شهر تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران.

امیری‌نژاد، غزال. (۱۳۸۸). برنامه‌ریزی کاهش اثرات منفی زیست‌محیطی ناشی از پیشروی شهری در برخوردگاه پیرا-شهری با به‌کارگیری روش ارزیابی زیست‌محیطی (EIA)؛ نمونه موردی: منطقه ۱۸ تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده معماری و شهرسازی.

ایازی، سید محمد هادی. (۱۳۹۳). مدیریت شهری، جلد اول: مبانی و حوزه‌ها، چاپ دوم، تهران: انتشارات تپسا.

پرهیزگار، اکبر؛ کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۸۳). رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ۵ (۱۶)، ۲۹-۵۰.

خرات زبردست، اسفندیار. (۱۳۷۹). بررسی ارتباط عملکردی سکونتگاه‌های خودرو اطراف شهر تهران، مجله معماری و شهرسازی هنرهای زیبا، شماره ۸، ۷۳-۶۵.

مهندسين مشاور شارستان. (۱۳۸۲). *مطالعات زیست‌محیطی، طرح مطالعات و بررسی مسائل توسعه شهری منطقه ۲۲ تهران، جلد چهارم، تهران: حوزه معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران.*

Adell, G. (1999). *Theories and models of the peri-urban interface: a changing conceptual landscape*, Strategic Environmental Planning and Management for the Peri-Urban Interface, Research Project, Development Planning Unit (DPU) University College London

Amoateng, P., Cobbinah, P. B., & Owusu-Adade, K. (2013). Managing physical development in peri-urban areas of Kumasi, Ghana: A case of Abuakwa. *Journal of Urban and Environmental Engineering (JUEE)*, 7(1).

Narain, V., & Nischal, S. (2007). The peri-urban interface in Shahpur Khurd and Karnera, India. *Environment and Urbanization*, 19(1), 261-273.

Van Dijk, M. P. (2006). Managing cities in developing countries. *Books*.

Webster, D. (2002). *On the edge: Shaping the future of peri-urban East Asia*. Stanford: Asia/Pacific Research Center.

Wilson, R. (2015). Indigenous land management in urban and peri-urban landscapes. *Hons thesis., University of the Sunshine Coast*.

Wilson, R., & Pearce, T. (2017). Management Challenges for Aboriginal Cultural Heritage in Peri-urban Queensland. *Australian Geographer*, 48(2), 203-217.