

## ضرورت توجه برنامه‌ریزان به مدیریت مناطق پیراشهری کلانشهرها در ایران؛ با تاملی بر روابط قدرت کنشگران

حامد رحیمی<sup>۱</sup>، صفات الله زاهدی<sup>۲</sup>، سمیه فتحی<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تبریز (نویسنده مسوول)

<sup>۲</sup> کارشناس ارشد مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد انزلی

<sup>۳</sup> دانشجوی دکتری دانشگاه علم و صنعت ایران

### چکیده

مدیریت یک شهر در واقع تلاش برای اداره پدیده‌ای خود انگیخته است. پیدایش شهرها، تکامل و رشد آنها، نتیجه شمار زیادی از تصمیم‌های فردی است که افراد برای تعیین محل زندگی، کار، برپایی شرکت، تأمین منابع، تفریح، تحصیل و مانند آن می‌گیرند. در شبکه‌ای پیچیده از تبادل و همکاری متقابل، هر یک از این تصمیم‌ها به شیوه مستقیم یا غیرمستقیم بر بسیاری دیگر اثر متقابل می‌گذارد. در ایران سیاست‌های مدیریت شهری غالباً به دور از مردم، سازمان‌های غیردولتی و یا بخش خصوصی تدوین می‌شوند. این امر موجب اتخاذ رویکردهایی برای برنامه‌ریزی و توسعه شهری شده است که از فرایندهای زندگی واقعی و مشکلات ملموس آن به دور است. از سویی دیگر، کلانشهر تهران دارای مجموعه‌ای از مشکلات و چالش‌های فراوان است. به گواهی نوشته‌های فراوان مسئله دار بودن نظام کالبدی تهران متأثر از نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است که برای همه متخصصین و دست‌اندرکاران مبرهن و واضح است. این مشکل از ابعاد مختلفی برخوردار است و یا به زبانی دیگر، گروه‌ها، بخش‌ها، نهادها، دیسپلین‌ها و دانش‌های مختلفی در آن دخالت دارند. مناطق پیراشهری از جمله حوزه‌های مسئله دار در مدیریت کلانشهرها به شمار می‌آیند. با گسترش پیراشهرنشینی در هاله کلانشهری تهران پیامدهای منفی ناشی از گسترش بی برنامه آن نیز افزایش می‌یابد. 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 نظام مند آن وجود نداشته باشد موجب انحطاط زیست محیطی و اکولوژیک منطقه کلانشهری تهران می‌شود. در این مقاله تلاش گردیده است ضمن مطالعه و بررسی ادبیات مدیریت شهری به بررسی چالش‌هایی که ضرورت توجه به مدیریت و نقش برنامه‌ریزان در مناطق پیراشهری را می‌طلبد، پرداخته شود. بدین ترتیب مهمترین موضوعاتی که مدیریت شهری با آن روبرو است؛ مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

**واژه‌های کلیدی:** مدیریت شهری، مناطق پیراشهری کلانشهرها، قدرت کنشگران، خط مشی سازمانی.

## مقدمه:

مناطق پیراشهری، نواحی در گرداگرد شهر هستند که شهرها درون آن گسترش می یابند و تحت تأثیر شهرها قرار دارند. در تعریف راکودی ناحیه پیراشهری، ناحیه ای دینامیک از لحاظ فضایی و ساختاری است. به لحاظ فضایی، ناحیه گذاری بین زمین های کامل شهر شده و نواحی اساسا با کاربری کشاورزی است. زمین های پیرامون شهری در طول زمان و با گسترش شهر تغییر ماهیت می دهند. قلمرویی با تغییر ساختاری - اجتماعی است که به واسطه فشار بر منابع طبیعی و فرصت های بازار کار دارای الگوی متغیر کاربری زمین است.

پیراشهر نشینی مسئله جدیدی در ادبیات برنامه ریزی نبوده است. از زمان آغاز برنامه ریزی مدرن، نظریه های شهر و برنامه ریزی از ظهور چنین واقعیت فضایی آگاهی و شناخت کسب کرده بودند. ابنزرهاوارد (۱۹۸۹) طرح مفهومی برای مقابله با رشد و گسترش شهرهای اروپایی تحت عنوان باغشهرها را معرفی نمود که با هدف ایجاد مرزهای مشخصی بین شهر و محیط پیرامون بوده است. با این حال چالش های شهرنشینی حال حاضر به مراتب پیچیده تر از پیش بینی های هاوارد است و رشد به ظاهر بی حد و حصر گسترش شهری در سرتاسر جهان مشاهده می شود.

مطالعات تجربی بسیاری در مورد پیراشهرنشینی به ویژه در کشورهای در حال توسعه توسط پژوهشگرانی چون مک گلی<sup>۱</sup> (۱۹۹۱)، برودر و همکاران<sup>۲</sup> (۱۹۹۵) و نیز داگلاس وبستر<sup>۳</sup> (۲۰۰۲) صورت گرفته است. درحقیقت پدیده در حال رشد پیراشهرنشینی منجر به نظریه های نوظهور شهرنشینی می شود. با گسترش کلانشهرها و پیدایش مناطق کلانشهری در کشورهای توسعه یافته و به ویژه کمتر توسعه یافته، نواحی پیرامونی شهرها در معرض بیشترین میزان تحولات و دگرگونی قرار داشته است. این پویایی تحت تأثیر شرایط اجتماعی - اقتصادی محلی و نیروهای پیشران جهانی موجب پدیدار گشتن قلمروهای فضایی و اشکال سکونتی گوناگون در محیط پیرامون کلانشهرها می گردد (دانشپور و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۵).

تمرکز هیلیر نیز بر این اصل است که نظریه برنامه ریزی باید مبتنی بر عمل برنامه ریزی باشد و متقابلا عمل برنامه ریزی متکی بر نظریه برنامه ریزی. هیلیر می گوید: گفتگو با دست اندرکاران برنامه ریزی باعث شد من به این باور برسم که بخش عمده ای از آنچه در کارهای هر روزه برنامه ریزی صورت می گیرد تا کنون وارد نظریه پردازی نشده است. از جمله اینها عبارت است از مسائل مربوط به بازی قدرت. گفت و گو با دست اندرکاران برنامه ریزی همچنین حاکی از آن است که درباره مسائل دردسر زایی که در آن ارزش ها و احساسات ریشه دار دخیل است، رسیدن به وفاق کمتر میسر می گردد. برای من به عنوان کسی که کارهای برنامه ریزی را در حیطه سیاست دموکراتیک می بیند، مسئله این نیست که چگونه بتوان به اجماع عقلانی رسید، بلکه این است که احساس ها و عواطف را بتوان به سمت قالب هایی از انگاره های دموکراتیک حرکت داد که بتواند آنچه را که کنشگران آن را امپریالیسم می خوانند به معارضه بکشد، ضمن آنکه همواره تکثر و تفاوت را نیز در خود داشته باشد (هیلیر، ۱۳۸۸: ۶).

در شرایط کنونی اداره و مدیریت کلانشهر تهران به عنوان یک کل یکپارچه در بین قلمروهای حکومتی و مدیریتی متعدد و نهادهای خدماتی مرکزی تقسیم شده است. به طوری که به نظر می رسد رویکرد یکپارچه ای برای اداره و مدیریت آن وجود ندارد. تفرق سیاسی به معنی تعدد و تکثر نهادها و قلمروهای تصمیم گیری در عرصه منطقه کلانشهری تهران به عنوان اصلی ترین چالش در اداره و مدیریت این شهر است. حضور ده ها سازمان عمل کننده در سطح شهر تهران در کنار شهرداری، وضعیت آشفته ای را از جهت هماهنگی در انجام وظایف و ارائه خدمات به وجود آورده است و هزینه های مضاعفی به شهروندان و شهر تحمیل می کند. ضعف ساختاری و قانونی در محیط تعاملی مدیریت شهری، ناپایداری چندبعدی را در ارائه خدمات بهینه به شهروندان منجر شده است. منابع مالی و دیگر منابع شهرداری ها هر روز محدودتر می شود، مشکلات اجتماعی و کالبدی شهرها پیچیده شده است و نیاز به هماهنگی و برنامه ریزی فزونی یافته است. تغییرات و تحولات سریع در

<sup>۱</sup>McGee<sup>۲</sup>Browder et al<sup>۳</sup>Webster

عرصه سیاسی، اقتصادی، زیست محیطی، اجتماعی و فن آوری و اطلاعات، از یک سو و بخشی عمل نمودن سازمان ها و نهادهای مختلف دولتی از سویی دیگر، ناتوانی در رویارویی با تغییرات را در امر مدیریت و برنامه ریزی به خصوص در کلانشهر تهران هرچه بیشتر آشکارتر می سازد. به عبارتی مرجع تصمیم گیری یک بدنه تخصصی و کمیته اجرایی نیست که توسط شهردار سرپرستی شود. شهردار تصمیم گیرنده نهایی برای شهر نیست، مدیریت یکپارچه شهری وجود ندارد و هر سازمانی، بدون هماهنگی با سازمان مرجع، کار خود را جلو می برد. این موضوع باعث موازی کاری، هزینه های اضافی، کیفیت پایین فضاها و محیط های شهری، عدم تحقق پذیری پروژه ها و طرح های شهری، محیطی ناامن جهت سرمایه گذاری بخش خصوصی و نارضایتی شهروندان گردیده است. این مشکلات ریشه در مشخص نبودن جایگاه شهرداری ها و عدم اختیارات کافی برای شهرداران و شورای شهر به عنوان یک نهاد مردمی دارد (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۶: ۳۶).

با گسترش پیراشهری در هاله کلانشهرهای تهران، پیامدهای منفی ناشی از گسترش بی برنامه آن نیز افزایش می یابد. پیشروی کلانشهر تهران و توسعه شهری و روستایی در محیط پیراشهری آن در شرایطی که سوداگری زمین کنترل نشود و در سطوح مختلف ابزار، سازوکاری برای هدایت نظام مند آن وجود نداشته باشد، نه تنها موجب انحطاط زیست محیطی و اکولوژی شده بلکه در فقدان یک پیش بینی و دوراندیشی کلیه توسعه پیرامونی گریبانگیر کلانشهر تهران می شود. دغدغه ها و نظریات در خصوص موضوعات عملکرد برنامه ریزان شهری، رهیافت ها و نگرش های برنامه ریزی شهری، مشارکت، روابط قدرت، ایدئولوژی حاکم بر توسعه های شهری، دخیل نمودن بازیگران در توسعه شهری، موضوعات اجماع سازی، مصالحه، هژمونی سرمایه، منافع عمومی و خیر عمومی و... به عنوان ادبیات جدیدی از برنامه ریزی، امروزه دغدغه برنامه ریزان در دنیا می باشد.

#### مفهوم مدیریت شهری؛ شهر به مثابه یک سازمان:

جایگاه مدیریت شهری در روند توسعه شهر و بهبود سکونتگاه های شهری نقشی بسیار مهم و تعیین کننده دارد. از دیدگاه دیگر می توان، مدیریت شهری را در مسیر یک توسعه قانونمند و پایدار مورد توجه قرار داد. این مورد، بیشتر از این جهت اهمیت دارد که نحوه مدیریت بر جریان مطلوب زندگی شهری، می تواند در بهبود سکونتگاه های انسانی و پایداری توسعه شهری، مهم ترین نقش را ایفا کند (شیعه، ۱۳۸۲: ۳۷).

چنانچه شهر به مثابه یک سازمان قلمداد گردد لازم است که در رأس آن و به منظور اداره امور شهر از فنی استفاده گردد که مدیریت شهری نام دارد. مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه ریزی هایی را به انجام برساند، فعالیت های شهری را سازمان دهد و بر فعالیت های انجام شده نظارت کند و حتی برای انجام بهینه امور انگیزش ایجاد نماید (سعیدینا، ۱۳۷۹: ۲۱ - ۲۰). مدیریت شهری به عنوان چارچوب سازمانی توسعه شهر، به سیاست ها، برنامه ها و طرح ها و عملیاتی اطلاق می شود که بتواند رشد جمعیت را با دسترسی به زیرساخت های اساسی؛ مانند مسکن و اشتغال مطابقت دهند. در واقع مدیریت شهری در قالب نظام برنامه ریزی اقتصادی - اجتماعی و حقوقی حاکم بر کشور، اقدام به تهیه برنامه های توسعه شهری برای شهر می کند و سپس آن برنامه را در چارچوب نظام اداری و اجرایی حاکم بر پروژه های عملیاتی تبدیل کرده و به مرحله اجرا می رساند (صرافی، ۱۳۷۹: ۸۱).

مدیریت شهری؛ تلاش برای هماهنگ کردن اقدامات بخش های دولتی و خصوصی به منظور رسیدگی به مسائل اصلی که ساکنان شهرها با آن مواجه هستند تا از این طریق شهری با درجه بالاتری از رقابت، برابری و پایداری ایجاد گردد. مدیریت شهری؛ فرایند توسعه، اجرا، هماهنگی و ارزیابی راهبردهای جامع با کمک کنشگران شهری که در آنها اهداف بخش خصوصی و نظرات شهروندان لحاظ شده باشد و در چارچوب سیاست های تعریف شده در سطوح بالاتر حکومت برای دستیابی به پتانسیل های توسعه پایدار شهری قرار داشته باشد (کازمیان، جارجرمی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۱۴).

مدیریت شهری مدرن عبارت است از فرآیند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی های یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، درسیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق پتانسیل توسعه اقتصادی پایدار تدوین می شود (ون دیجیک<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۵۳-۵۶).

جدول ۱: تعاریف مدیریت شهری

تعریف و مفهوم مدیریت شهری از دیدگاه صاحب نظران	سال	نویسنده
مدیریت شهری یک چارچوب مطالعه است. مدیریت شهری مفهومی است که دغدغه اش ارتباط بین قدرت های شهر، طبیعت شهر، ساختار اجتماعی و اقتصادی. مدیریت شهری دربرگیرنده طیف وسیعی از کنشگران هم در خدمات عمومی و هم در کسب و کارهای خصوصی که به کنترل کننده منابع مورد جستجوی جمعیت شهری یا واسط مرتبط با روابط قدرت.	-	ویلیامز
مدیران شهری به عنوان "دروازه بانان اجتماعی".	-	دیویس
برنامه ریزی شهری یک ابزار برای مدیریت شهری.	۱۹۹۶	داویدسون
مدیریت شهری هم کارکردهای استراتژیک (برنامه ریزی) و هم کارکردهای عملیاتی (فراهم کردن و حفظ کردن) را دارد.	۱۹۹۸	مک گیل
مدیریت شهری شامل سیاستگذاری، تخصیص منابع، اجرا و عملیات است،	۲۰۰۱	راکودی
مدیریت شهری به عنوان یک مفهوم پیچیده، مدیریت شهری ساختن یک شهر رقابتی، متساوی و پایدار از طریق تشریک مساعی و یکپارچگی بخش های عمومی و خصوصی برای هجوم بردن به مشکلات عمده.	۲۰۰۴	وان دیک
مدیریت شهری به عنوان چارچوب سازمانی توسعه شهر، به سیاستها، برنامهها و طرحها و عملیاتی اطلاق می شود که بتواند رشد جمعیت را با دسترسی به زیرساخت های اساسی؛ مانند مسکن و اشتغال مطابقت دهند.	۱۳۸۱	صرافی
تلاش برای هماهنگ کردن اقدامات بخش های دولتی و خصوصی به منظور رسیدگی به مسائل اصلی که ساکنان شهرها با آن مواجه هستند تا از این طریق شهری با درجه بالاتری از رقابت، برابری و پایداری ایجاد گردد.	۱۳۹۲	کاظمیان، جاجرمی و دیگران
مدیریت شهری یک مفهوم فراگیر است و هدف از آن تقویت سازمان های دولتی و غیردولتی برای شناسایی برنامه و سیاست های گوناگون و پیاده سازی آنها با نتایج بهینه است.	۱۳۸۲	چیما

ماخذ: (ونگ<sup>۲</sup>، تانگ<sup>۳</sup>، ون هورن<sup>۴</sup>، ۲۰۰۶، مک گیل<sup>۵</sup>، ۱۹۹۸)

#### اهداف، ابعاد و مولفه های مدیریت شهری:

مهمترین هدف مدیریت شهری را می توان در ارتقای شرایط کار و زندگی جمعیت ساکن در قالب اقشار و گروه های مختلف اقتصادی، اجتماعی و حفاظت از حقوق شهروندان، تشویق به توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار و حفاظت از محیط کالبدی

<sup>1</sup> Van dijik

<sup>2</sup> wong

<sup>3</sup> tang

<sup>4</sup> van horen

<sup>5</sup> Mcgill

دانست (شیعه، ۱۳۸۲: ۳۹). در این باره مدیریت شهری باید ضمن دارا بودن برنامه برای وضع موجود شهر و فایق آمدن بر مشکلات آن، برنامه‌های آینده شهر را تدوین کرده و براساس آن‌ها به ترسیم آینده ایده‌آلی که برمبنای واقعیت‌ها و شرایط زمان و مکان قرار دارد، بپردازد. در این مورد، مدیریت شهری باید حافظ شهرها و منافع مردم باشد (همان: ۳۹).

میتنگلی اهداف مدیریت شهری را در سه حوزه تقسیم بندی می کند:

- ارتقاء بهره وری شهری، کاهش فقر شهری و حفاظت از محیط زیست شهری؛
  - ارتقاء وضعیت زندگی در محیط شهری از طریق افزایش کمی و کیفی ارائه خدمات شهری؛
  - حکمروایی شهری خوب با تکیه بر شفافیت و پاسخ گویی در فعالیت ها و تصمیم های نهادهای مسئول.
- بر این اساس میتنگلی دستیابی به دو هدف اول را بسته به حکمروایی شهری خوب می داند. به رغم دسته بندی بالا و با توجه به نگرش سیستمی، اهداف سیستم مدیریت شهری در دو بخش ساختاری یا رویه ای و کارکردی یا محتوایی تقسیم بندی می - شوند:

- اهداف ساختاری اهدافی کلان هستند که به عناصر، ارتباطات و عملکرد صحیح و کارآمد آنها در سیستم مدیریت شهری مرتبط اند. سیاست گذاری، برنامه ریزی و هماهنگی میان عناصر سیستم مدیریت شهری از مصادیق بارز اهداف ساختاری است که البته می توان تمامی آنها را به طور کلی در مفهومی به نام حکمروایی شهری خوب قرار داد.
- اهداف کارکردی اهدافی هستند که به وظایف و عملکرد مدیریت شهری مرتبط اند. نمونه هایی از اهداف کارکردی عبارتند از: ارتقاء رقابت پذیری پایداری شهر، تامین، آماده سازی و نگهداری زیرساخت ها و خدمات شهری؛ توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار؛ حفاظت از محیط کالبدی شهر و موارد دیگر (کاظمیان، جارجمی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۳۲).

### سبک های کلان سازماندهی مدیریت شهری:

تعدد و تنوع فزاینده کنشگران و سازمان های مرتبط و موثر در مدیریت شهری به همراه تنوع انگیزه ها و منافع متفاوت و حتی متعارض آنها برای مداخله و اعمال وظایف در محدوده شهر و امور شهری باعث شده است تا چگونگی سازماندهی و تقسیم کارآمد و اثربخش و معطوف به توسعه شهری و بهبود پایدار کیفیت زندگی شهروندان به یکی از چالش های اساسی نظام مدیریت شهری معاصر تبدیل شود. چالشی که نوع پاسخ به آن می تواند تا حد زیادی تعیین کننده مختصات ساختاری و عملکردی نظام یاد شده باشد. روشن است که این پاسخ نمی تواند فارغ از شرایط و زمینه های تاریخی، اجتماعی و سیاسی جامعه مورد نظر باشد.

در همین چارچوب، روش های عمده سازماندهی عناصر و کنشگران مدیریت شهری را می توان 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 (کاظمیان، ایمانی جارجمی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۷۱).

مدیریت شهری یکپارچه، راه حلی تمرکز زدایانه و مبتنی بر قدرت چند جانبه و یکپارچه شده عناصر متکثر مدیریت شهری و منطبق بر الگوی حکمروایی شهری است. تعدد و تکثر کنشگران و نیروهای موثر در حیات شهری در مقیاس های مختلف محلی، ملی و منطقه ای و ضرورت همگرایی و همسویی آنها را می توان مهم ترین استدلال ضرورت استقرار مدل مدیریت شهری یکپارچه به جای مدیریت شهری واحد دانست. مدلی که بایستی بتواند از طریق جلب مشارکت و تشریک مساعی تمام

نیروهای عملکردی و تمام سطوح جغرافیایی و جایگزینی همگرایی به جای پراکندگی و واگرایی، زمینه توسعه پایدار و انسان محور شهر را فراهم کند.

امروزه واژه «مدیریت شهری» در کشور ما مفهوم پیچیده ای است که بر اساس آن جایگاه و نظام خاص اداره شهر را در ذهن تداعی نمی کند؛ به عبارت دیگر در ایران، سامانه های مدیریتی شهرها از حداقل ساختارهای نظام مند و متناسب با نیازهای امروزی شهرها برخوردارند. نیازهای وسیع شهروندان در همه زمینه ها از یک سو و سیاست های متفاوت و گاه متضاد دستگاه های خدمات رسان شهری برای پاسخگویی به این نیازها از سوی دیگر، فضایی را فراهم آورده که به دلیل ناهماهنگی دستگاه ها و چرخه معیوب اداره شهر، اثربخشی سیاست ها را به حداقل ممکن کاهش داده است. بر این اساس کلانشهرهای امروزی برای پاسخگویی به نیازهای شهروندان خود نیازمند مدیریت منسجم و هماهنگی هستند که با حضور تمام سازمان ها و نهادهای دولتی و خصوصی در تعاملی سازنده، از موازی کاری، ائتلاف منابع محدود و تأخیر در اجرای برنامه های شهری در امان باشند.

### مفاهیم و تعاریف قدرت و حضور کنشگران به ادبیات برنامه ریزی:

برنامه ریزی را از این لحظه، با نگاهی متفاوت، به مثابه شکلی از پراکسیس در مفهوم ارسطویی آن که همان کنش آزادانه اخلاقی سیاسی آراسته به زیور دانش و فهم است ببینیم، به این نکته پی خواهیم برد که برنامه ریزی، مانند همیشه زنده و نافذ و معتبر است و شاید برای نخستین بار، برنامه ریزی را در جایگاه شایسته و بایسته آن، در مقام یکی از شاخه های شفابخش دانش بشری نظیر پزشکی و آموزش ببینیم. یک معلم تعلیم نمی دهد، بلکه لوازم فرهیختگی دانش آموزان را فراهم می کند. به عبارتی جوهره اصلی حرفه معلمی، انکشاف و آشکار نمودن تمامی قابلیت ها و ابعاد عالی و ممتاز درونی دانش آموز طی یک فرایند خودشناسی تدریجی است. یک پزشک نیز شفا نمی بخشد، جز اینکه صرفا با فرایندهای طبیعی معالجه همراه می شود. از این منظر، برنامه ریز نیز برنامه ریزی نمی کند، بلکه با به کار گیری مهارت ها و دانش تخصصی برنامه ریزان، مارا به آرمانشهرهای تخیلی مان نزدیکتر می کند (فریدمن<sup>۱</sup>، ۱۹۹۵: ۹).

ورود بازیگران جدید به عرصه برنامه ریزی: در نهایت در اواخر قرن بیستم، سلطه مدرنیستی علم و عقل مورد چالش قرار می گیرد. در عرصه سیاستگذاری عمومی، در هر دو مرحله فرایند تصمیم گیری و نتایج آن سرخوردگی روزافزونی دیده می شود. در این دوران برنامه ریزان مورد آماج اعتراض های مردمی قرار می گیرند چرا که آنان پی بردند که "برنامه ریزی نه کاری فنی و روش شناسانه که کاری سیاسی و خدعه آمیز است". مردم که در ابتدا قائل به پشتیبانی خرد و دانش فنی از تصمیمات برنامه ریزی بودند، با زیر سؤال رفتن خرد تخصصی، تصمیم می گیرند نقشی پر رنگ تر از تماشایی صرف داشته باشند و به دنبال سهمی در فرایند برنامه ریزی هستند. با انحلال مرزهای یقین، مفاهیم شهروندی فعال و مشارکت عمومی از نو متولد و دموکراسی فراگیر جانشین دموکراسی نمایندگی می شود. در همین دوران است که لزوم مداخله ذی نفعان در پروژه ها مورد تاکید قرار می گیرد و طرح های شهری نیز از این قاعده مستثنی نبوده اند چنانکه اصطلاحاتی همچون شریک، بازیگر و سردسته با معانی مشابه در مورد ذی نفعان طرح های شهری مطرح شده است (گلزاری، ۱۳۹۲: ۱۶).

برنامه ریزی نمی تواند تنها در چارچوب کار برنامه ریزان و به صورت واقعییتی تجربی به عمل بپردازد. برنامه ریزی به طور اساسی با سلسله گسترده ای از مشارکت کنندگان و شبکه روابط آنها در هم تنیده است و هریک از اینها گستره متنوعی از گفتمان ها، زیست جهان ها، ارزش ها، تصورات، هویت ها و عواطف خاص خود را دارند که وارد فرایند برنامه ریزی می کنند؛ بنابراین باید در صدد کشف شیوه های گوناگونی بود که به واسطه آنها چه بسا ارزش ها و ذهنیت های متفاوتی بر حاصل برنامه ریز تاثیر بگذارند و به ساختار قدرت در سطح سیستم متصل شوند. با تجزیه این عوامل و شناسایی مجموع آنها به عنوان عوامل

<sup>۱</sup> Friedman

موثر در مناسبات ارتباطی مشارکت کنندگان می توان عوامل تاثیرگذار بر فرایندهای تصمیم سازی را که پیش از این رویت پذیر نبودند مهیای مشاهده کرد (هیلیر، ۱۳۸۸: ۱۱).

در بیست سال اخیر شاهد انحلال مرزهای یقین در برنامه ریزی بوده ایم. فوردیسم جای خود را به ساختارهای منعطف تازه ای در کار و سرمایه داده است؛ دولت-ملت ها تحول یافته و تجدید ساختار شده اند؛ و جهانی شدن سرمایه سرعت روزافزونی گرفته است. مفاهیم شهروندی فعال و مشارکت عمومی از نو متولد گشته و تعبیر تازه ای از دموکراسی پیدا شده است که مفهوم دموکراسی فراگیر را جانشین دموکراسی نمایندگی می کند. در عرصه سیاستگذاری عمومی، چه در فرایند تصمیم گیری و چه در زمینه نتایج این تصمیم ها، سرخوردگی روز افزونی به چشم می خورد. برنامه ریزان مورد آماج اعتراض هایی قرار گرفته اند که در برابر خراب کردن قسمت های مسکونی به منظور ساختن بزرگراه و برنامه های توسعه و همچنین بر ضد تخریب مناطق سبز، به راه افتاده اند (همان).

ایده اجماع هدفی بسیار مجادله انگیز است. همان گونه که اسمیت می گوید، باید دید که آیا اجماع نوعی کار انتظام بخش شورایی است، یا آرمانی خطرناک است که به نام آن تضاد منافع سرکوب می شود. برنامه هایی از مشارکت که به مردم فرصت می دهد، سخن بگویند، اما با این شیوه به مستعمره کردن جهان زیست آنها می پردازد، در واقع برای مردم قائل به نوعی صدای انطباقی است؛ یعنی شیوه ای که در آن قدرت با این شگرد به انطباق مردم با خواست های خود می پردازد که به آنها امکان می دهد حرف شان را به گوش برسانند، اما در همان حال مناسبات قدرت نیز حفظ گردد. اگر برنامه ریزان به شیوه ای به سخن مردم گوش فرا ندهند که آنها بفهمند و درخواست های مردم را درک کنند، در این صورت صرف شنیدن حرف های آنها کافی نیست. باید تغییری در گفتمان اجتماعی مشارکت عمومی داده شود. لازم است که برنامه ریزان پیش فرض ها، کردارها و شکل های دانایی سنتی را به معارضه بکشند و در راه رشد مواجهه های گفت و گویی از آن گونه قدم بردارند که به همگان امکان می دهد احساس ها و آرزوهای خود را توضیح دهند، به دفاع از آن برخیزند، بکشند دیگران را قانع کنند و به نقد و تبیین و استدلال بپردازند. درک بازنمون های دیگران و به رسمیت شناختن زمینه های مشترک، در این میان اهمیت زیادی دارد. همان گونه که هابرماس می گوید، ما باید از دانش ها، ارزش ها، حقایق و هنجارهای سنتی فراتر برویم و به پراکسیسی در تصمیم سازی اجتماعی برسیم که بتواند تفاوت ها و بازنمون ها و شیوه های مختلف دانستن را که پذیرای اصول برابری و عدالت است، در خود جمع کند؛ یعنی پراکسیسی (عملی اخلاقی) که در آن مردم برای دیگران به پذیرش مسئولیت اقدام می کنند تا هم با آنها باشد و هم برای آنها (همان).

همچنین نیروهایی وجود دارند که آماده اند با استفاده از قدرت خود طرح های ارتباط مبتنی بر گفت و گو را ناکام بگذارند. کنشگران صاحب قدرت در پشت مشارکت کنندگان یا خود مشارکت کنندگان در حیطه ارتباط، ممکن است با بزرگ کردن منافع شخصی در پوشش موضوعات عمومی، با پیشنهاد امتیازهای دروغین به مخالفان و ساکت کردن آنها و با نمایش ظاهری گفت و گو، دیگران را فریب دهند. پنهان کاری و تظاهر و فریب، به کارهای عادی تبدیل می شوند، زیرا مشارکت کنندگان معتقدند که در صورت عمل کردن به نحوی شفاف و صادقانه خود را در معرض فریبکاری دیگران قرار می دهند که مانند آنها صادق نیستند. بین قدرت، اخلاق و عدالت تنازع گریز ناپذیری وجود دارد. برنامه ریزی باید منعطف، تفهیمی و تعاملی باشد. تعامل مستلزم آن است که شبکه افراد مختلف و سازمان های گوناگون با یکدیگر وارد بحث و مذاکره شوند؛ هر گروهی گفتمان و دانش و نظام معنایی خود را داشته باشد و روایت ها خاص خود را بگوید. نقش برنامه ریزی باید بحث احترام آمیز درون جمع و بین جمع ها باشد؛ و احترام متضمن به رسمیت شناختن، ارزش قائل شدن و گوش دادن به استدلال ها و تلاش برای یافتن امکانات مصالحه بین گفت و گو کنندگان است (همان).

در خصوص شهر تهران؛ ایجاد تعادل در مناطق مختلف شهر با اقدامات نوسازی شهری از اهداف اصلی سیاست های مدیریت شهری است؛ اما اقدامات نوسازانه بعضا منجر به پیامدهای معکوسی در تعادل بخشی به نواحی شهری می شوند. ارزیابی چنین

پیامدهایی مستلزم بررسی های دقیق تر ابعاد دیگر مداخلات نوسازانه مدیریت شهری است که سابقه روشمند و مدونی در کلانشهر تهران ندارد. مناطق مختلف شهر تهران از زمان توسعه های اولیه بنا به مختصات طبیعی از تفاوت های اجتماعی-اقتصادی در شمال مرفه و جنوب فقیر برخوردار شد. طرح جامع ۱۳۴۷ نیز آنرا تعدیل نکرد. نوسازی مناطق قطب بندی شده شمال و جنوب تهران از دهه هفتاد با محوریت شهرداری آغاز شد. اقدامات شهرداری با سیاست های بحث انگیز کسب استقلال مالی برای شهرداری با تراکم فروشی دنبال شد. هرچند این اقدامات چهره تهران را متحول نموده است اما این سؤال وجود دارد که آیا مناطق شهری تهران متعادل شده یا شکاف فضایی تشدید یافته است؟ (خیرالدین، ۱۳۸۹: ۷۱).

مناطق پیراشهری از جمله مناطقی هستند که اصولاً در جهت تامین خدمات تفریحی - گردشگری کلانشهرها در ایران در نظر گرفته می شوند. به همین دلیل با اتخاذ تصمیماتی برای رفع این معضل از سوی برنامه ریزان و مدیران شهری وارد حوزه خدماتی کلانشهرها می شوند؛ اما مهمترین موضوعی که دامنگیر اینگونه مناطق می شود، عرصه تعارض کنشگران در توسعه و برنامه فضایی این مناطق و در واقع عدم هماهنگی و همناوایی منافع ذی نفعان است؛ بنابراین از آنجایی که هدف مدیریت شهری گام برداشتن در جهت منافع عمومی است، می تواند با رویکردی نهادی که بر شرایط و بنیان های لازم برای توسعه محلی و منطقه ای تاکید دارد، در جهت بهینه سازی و تحقق پذیری برنامه ها و طرح های شهری در مسیر نیل به حکمروایی خوب شهری که منتج به توسعه پایدار گردد، گام بردارد. لذا ضرورت انجام اقداماتی جدی در این زمینه از نظر پژوهشگر مهم تلقی می گردد. چرا که برنامه ریزان محافظه کار که دغدغه ای در خصوص عدالت فضایی، گروه های محروم، به حاشیه رانده شده ندارند و اساساً شکاف فضایی در شهر تهران برای آنان دغدغه نیست؛ زیرا آنان در خدمت قدرت و سرمایه گام بر می دارند. لذا این برنامه ریزان رادیکال هستند که احیای جامعه سیاسی را بر اساس دیدگاه عدالت-محور و بازسازی اجتماعی هدف قرار می دهند. برنامه ریزان رادیکال می بایست موضعی ایدئولوژیک را انتخاب نمایند؛ آنها نمی توانند بی طرف عمل نمایند. بنیان و محور برنامه ریزی رادیکال، شناخت شناسی، و رای اثبات گرایی گرفتار در چنبره علوم اجتماعی است. در یادگیری اجتماعی با چنین شناخت شناسی روبرو هستیم؛ شناخت شناسی که با هدف دگرگونی اجتماعی سازگار می باشد. این برنامه ریزی بر فرایندهای خود-توانمند سازی جمعی و خود-اتکائی؛ توانایی اندیشیدن بدون مرز؛ احیای قصد و معنا؛ هدف و بینش عملی از طریق اقدام رادیکال؛ فرایندهای اجتماعی شبکه سازی و یادگیری دو-طرفه؛ عمل راهبردی؛ و گفتگو و یادگیری دو-طرفه تمرکز می نماید. شبکه ها عارضی و پویا هستند، زیرا کنشگران بنا به موضوعات مطرح شده و پیمان های راهبردی که برای منظور خود مناسب تشخیص می دهند، به ساختن انجمن ها و ائتلاف و انحلال آنها اقدام می کنند. کنشگران طرف ها را از میان شبکه های متعدد به نحو گزینشی تعیین می کنند. عمدتاً با بهره گیری از میانجی هایی که به کار گرفته می شود- از جمله گزارش مشاوران، پوشش های وسایل ارتباط جمعی، تماس های تلفنی و جز اینها- و نه با استدلال های عقلانی، از آن گونه که در فرایندهای رسمی مذاکره ارائه می گردد، به ایجاد قدرت و مشروعیت بخشی حقیقت اقدام می شود.

### مدیریت مناطق کلانشهری:

در واژه نامه جغرافیای انسانی، منطقه کلانشهری به این صورت تعریف شده است: گستره ساخته شده حاصل از پیوند کالبدی سکونتگاه های شهری که زمانی ناپیوسته بوده اند و ابتدا از توسعه نواری معمول جاده های بین شهری شکل گرفته اند (پرهیزگار، کاظمیان، ۱۳۸۳: ۳۲).

واژه کلانشهر معادل متروپولیس به کار گرفته شده است که معنای عام آن بزرگترین شهر و به بیانی شهر اصلی در منطقه ای مشخص است که معمولاً بیش از یک میلیون نفر جمعیت دارد و دارای بالاترین سطح نظام شهری است. اصطلاح منطقه کلانشهری یا متروپولیتن برای تعیین مجموعه های شهری به کار می رود که شامل حداقل یک شهر بزرگ و چندین شهر کوچک و شهرک است که از لحاظ جغرافیایی و اقتصادی همبسته اند و شهر اصلی در آنها نفوذ اقتصادی و اجتماعی اعمال می



کند. در واقع کلانشهرها در مرحله ای از رشد خود پس از افزودن چند پوسته جدید به کالبد اولیه، قادر به تداوم رشد پیوسته نیستند و گرایش به انتشار جمعیت و فعالیت در پیرامون آنها به صورت ناپیوسته تشدید می شود (صرافی، تورانیان، ۱۳۸۳: ۷). واژه شهر - منطقه با وجود کاربرد پذیری گسترده اش هنوز یکی از مفاهیم مبهم و چالش برانگیز در این حوزه به شمار می آید. اگرچه به اعتقاد بسیاری از صاحب نظران علوم منطقه ای مفهوم منطقه و به ویژه شهر - منطقه تحت تاثیر جهانی شدن در حال تبدیل شدن به نقطه کانونی مهم در عرصه اقتصادی و به تبع آن سیاستگذاری است، با وجود این به نظر می رسد هیچ تعریف مشترک پذیرفته شده ای برای این واژه وجود ندارد. با این وجود، بسیاری از اندیشمندان علوم منطقه ای یادآوری کرده اند، شهر - منطقه (کلان شهری) یک هویت عملکردی و یک منطقه گرهی است. از این رو در تعریف آن به جای تاکید بر ویژگی هایی چون همگنی درونی و یا تمایز درونی در ارتباط با دیگر مناطق، بر روابط عملکردی بین شهر مرکزی و محیط پیرامون تاکید می شود (اسدی، زبردست، ۱۳۸۹: ۲۲).

مطالعه نظام مدیریت مجموعه های شهری کشور را می توان در حقیقت کتمان ناپذیر در فقدان تعریف و جایگاه رسمی و قانونی مجموعه شهری و به تبع آن نظام مدیریتی آنها در نظام اداری - اجرایی و حقوقی خلاصه کرد. در واقع در شرایطی که اصل وجود نظام مدیریت شهری در کشور مورد تردید جدی است و چون مجموعه های شهری خود پدیده ای جدید در ایران به شمار می آید که نیازمند نظام حقوقی و مدیریتی پیچیده تری نسبت به شهر های منفرد است، فقدان نظام مستقل و مشخص مدیریت مجموعه شهری کاملاً مورد انتظار است (عسگری، کاظمیان، ۱۳۸۵: ۶).

نحوه مواجهه با شهرهای بزرگ و یا همان کلانشهرها در ایران، اغلب (اگر نه همواره) همراه با نوعی پیشداوری و ذهنیت بوده است. از یک سو نوعی نگرش و طرز تلقی ضد شهری به رواج تعابیر منفی از آنها منجر شده است که بدون توجه به نواقص و نارسایی های غیر ذاتی و بیشتر مدیریتی اینگونه شهرها، آنها را یکسره عامل عدم تعادل های اقتصادی، اجتماعی و فضایی می انگارد و پتانسیل های عملکردی و توسعه ای مثبت آنها را ناپدیده می گیرد. از سوی دیگر، نوعی نگرش مبتنی بر شیفتگی در حوزه های فرهنگی و بوروکراتیک مدرنیستی آنها را ماوای قدرت، ثروت و پیشرفت تلقی می کنند. به دلیل همین نگرش های غیر مستند و غیر راهبردی است که در طراحی نظام های برنامه ریزی و مدیریت کلانشهرهای کشور، مزایا و معایب آنها کمتر مورد ملاحظه عملی قرار گرفته است. این مشکل هم اکنون به مناطق پیرامونی آنها، یعنی همان مجموعه های شهری، نیز تسری یافته است (همان).

شهر و شهرنشینی ایران که در طول سال های متمادی دچار دگرگونی و تغییرات بنیادین نشده بود، همزمان با درگیری در روابط جدید سرمایه داری جهانی وارد دوره ای از تغییرات و دگرگونی ها شد که اگرچه ریشه در زیرساخت های اقتصادی (تولیدی - صنعتی) جامعه ایران نداشت، اما به هر حال متأثر از شیوه ها و روش های امروزی تولید و توزیع، مبادله و مصرف و نیز تحت تاثیر عوامل خارجی و داخلی رشد، چالش های جدیدی را برانگیخت. تکامل نیافتن نظام سرمایه داری در ایران به دلیل موانع متعدد ساختاری، افزایش بهای نفت در دهه پنجاه و اصلاحات ارضی که خود حاصل پایان همنشینی نظام سرمایه داری با نظام های کهن پیشین بود، تاثیرات دامنه داری بر الگوی شهر و شهرنشینی در ایران داشته است.

استقرار صنایع و کارخانجات در محدوده بلافضل شهرها و عمدتاً کلانشهرها و رواج روابط سرمایه داری سوداگر و وابسته از یک سو و بی نیاز شدن شهرها از مازاد تولید روستاها و قطع ارتباط تاریخی شهرها با روستاها و تقویت نقش و جایگاه شهرها و تخریب بنیان های زیستی و معیشتی روستاییان ناشی از اصلاحات ارضی از سوی دیگر، نامعادلاتی را شکل داد که حاصل آن مهاجرت گسترده روستاییان به شهرهایی بود که بنیان های تولیدی شان به درجه ای از کمال نرسیده بود که قدرت جذب انبوه مهاجران را داشته باشد (شیخی، ۱۳۸۵: ۷۵).

محسن حبیبی در تبیین نظری چگونگی دگرگونی مجموعه های زیستی پیرامون کلانشهر به این نکته توجه می دهد که دگرگونی این مجموعه ها نه بر مبنای تحول در سازمان تولیدی جامعه و تعریف اجتماعی - اقتصادی آن، بلکه بر مبنای استحاله به جامعه ای مصرفی رخ داده است. اگرچه دگرگونی های مقدماتی و شکل گیری این مجموعه ها ناشی از ایجاد بازار

کار در محورهای منتهی به شهر بزرگ بوده است، اما در سال های بعد ماشی از وجود پول و روابط سوداگرانه ناشی از آن در شهر بوده است (همان).

مجموعه های شهری در ایران فاقد جایگاه قانونی و رسمی در نظام مدیریت و ساختار اداری - اجرایی کشور هستند و این در حالی است که آنها پدیده ای واقعی و موجود در سازمان فضایی کشور به شمار می آیند. در شرایط کنونی و با توجه به ساختار اداری دولت و الگوی غالب مدیریت سرزمین و نیز به دلیل گسترش محدوده های مجموعه های شهری کشور فراسوی قلمرو حکومتی واحد و گسترش آن در چندین شهرستان و همچنین در نبود نهادها و یا سازمان ها و یک سطح مدیریت ویژه مجموعه شهری، تعدد و تفرق واحدهای تصمیم گیر اجرایی در اموری چون سیاستگذاری و مدیریت فضایی توسعه، خدمات رسانی و فعالیت های 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 مجموعه های شهری در بین قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد مانند شهرداری ها، فرمانداری ها، بخشداری ها، دهرداری و دهیاری ها و نظایر آن تقسیم شده است که این خود بزرگترین چالش فرا روی مدیریت مجموعه های شهری در تحقق رویکرد و نظام برنامه ریزی و مدیریت یکپارچه به شمار می آید. بدین ترتیب روشن است که برای هر نوع تصمیم گیری و اجرا در مجموعه های شهری به سازو کارهایی برای تحقق نوعی منطقه گرایی که به اجماع منافع و دیدگاه های مختلف، بسیج و تجهیز منابع، هماهنگی بین قدرت های تقسیمات و قلمروهای حکومتی متعدد و نیز بین شعب و واحدهای استانی و شهرستانی وزارتخانه ها و سازمان های مختلف فعال و موثر در سطح مجموعه شهری بینجامد، نیاز بسیاری وجود دارد (اسدی، ۱۳۸۳: ۴۵).

تفرق و پیچیدگی عملکردی و فضایی - کالبدی از خصلت های ذاتی مناطق کلانشهری محسوب می شود. مطالعات مختلف نشانگر اهمیت و تاثیرگذاری این خصیصه است؛ مثلاً جان فریدمن پس از بررسی مناطق کلانشهری جهان و به ویژه نمونه های آسیایی آن سه چالش عمده آنها را به این شرح استنتاج می کند:

- ضرورت استقرار یک چارچوب نهادی و سیستم حکومتی کارآمد
- پایداری در مدیریت تحولات شهری
- برنامه ریزی مشارکتی

سیموندز و همکارانش نیز پس از بررسی یازده شهر- منطقه جهانی به این نتیجه می رسند که فرایند و حتی فرم سازمان فضایی مناطق کلانشهری تحت تاثیر دو عامل و قید معین شکل اختصاصی و محلی پیدا می کنند: عوامل کالبدی مربوط به بستر طبیعی و عوامل سیاسی و به عبارت دقیق تر فرهنگ حکمرانی رایج در هر منطقه کلانشهری (پرهیزگار، کاظمیان، ۱۳۸۳: ۴۰).

مدل حکمروایی شهری می تواند به عنوان مدلی سازنده در مدیریت مناطق پیراشهری باشد. سه مفهوم اصلی این مدل عبارتند از: نهاد، سازمان و ساختار. با استفاده از این سه مفهوم کلیدی می توان تعامل بین جامعه شهری (ساخت اجتماعی)، سازمان اداره کننده جامعه شهری (ساخت سیاسی و مدیریتی) و ساختار کالبدی - فضایی (ساخت فضایی) را تبیین و تحلیل کرد. حکمروایی کلان شهری الگوی پیشنهادی دیدگاه نومنتقه گرایی تلقی می شود. هدف عمده این دیدگاه تنظیم و هدایت الگوهای سکونتگاهی، خوشه های صنعتی و سرمایه گذاری های زیرساختی در موزاییک به هم پیوسته شهری، حومه ای و منطقه ای در درون یک منطقه کلانشهری بود. در این دیدگاه تشکیل ساختار یکپارچه دولتی در منطقه کلانشهری به لحاظ اقتصادی نیز برای فراهم سازی خدمات به صرفه بود. ساختار فراگیر نهادی برای طرح های توسعه شهری نیز کارایی بیشتری دارد و موجب هماهنگی در توسعه منطقه می شود. در این الگو به جای تاکید بر ساختارهای نهادی پرحجم، تاکید بر فرایندهای همکاری و مشارکت است. در این الگو تاکید زیادی بر نقش نهادهای غیر دولتی از جمله ساختارهای شبکه ای غیر رسمی که برخاسته از جامعه مدنی هستند، شده است. همچنین همکاری داوطلبانه بین مدیریت های محلی و بستن قراردادها و توافق نامه بین نهادهای محلی مورد تاکید است. در الگوی حکمروایی کلانشهری - بر اساس شرایط کنونی - وظایف عمدتاً حول دو

محور قرار دارد: از یک طرف توجه به توسعه اقتصادی و نقش منطقه کلانشهری در اقتصاد جهانی و از طرف دیگر که مربوط به قلمروی درونی منطقه است و شامل هم اندیشی و چاره جویی در مسائل زیست محیطی، خدمات و زیرساخت های منطقه ای، برقراری عدالت توزیعی و مسائل اجتماعی - فرهنگی با مشارکت تمامی کنشگران است (صرافی، تورانیان، ۱۳۸۳: ۱۵). شکل گیری و تحول مناطق کلان شهری در ایران و از جمله تهران را می توان نمونه ای روشن از غیاب نظام برنامه ریزی و مدیریت موثر و هدایت کننده در تحولات شهرنشینی کشور دانست. در واقع منطقه کلانشهری تهران ابتدا به تبع سازوکارهای اقتصادی - فضایی عملا شکل گرفته و تحول یافته و سپس با حداقل دو دهه تاخیر مورد سیاستگذاری و برنامه ریزی فضایی قرار گرفته است. به این ترتیب که سازمان فضایی تهران به مجموعه ای متشکل و واگرا و دارای تعارض های شدید درونی تبدیل شده است (پرهیزگار، کاظمیان، ۱۳۸۳: ۳۰).

### مدیریت مناطق پیراشهری:

یکی از مهمترین پیامدهای اولیه مهاجرت پذیری شهرها گسترش فضایی یا رشد کالبدی آنها و دست اندازی به فضاهای پیراشهری و به ویژه زمینه های کشاورزی است. به گونه ای که در چند دهه اخیر بیشتر شهرهای کشور به گونه بی سابقه ای گسترش یافته اند. این گسترش کالبدی شهرها در بسیاری از موارد بیش از انفجار جمعیتی بوده است. تعیین نسبت افزایش سطح شهر بیش از نسبت افزایش جمعیت بوده است؛ بنابراین چون شهرها با رشد جمعیت روبرو هستند، لذا نیازمند فضاهای حیاتی بیشتری می شوند، اما نمی توانند فضای مناسبی را برای همه جمعیت افزوده شده فراهم کنند، در این صورت بخشی از جمعیت اضافه شده به شهر به پیرامون آن رانده می شود که محیط های پیراشهری اصلی ترین مکان جذب چنین جمعیتی هستند. در این میان آنچه که مشخص می باشد، این است که گسترش شهر همیشه منجر به تغییر کاربری زمین می شود. حال ممکن است که این تغییر در زمین های زراعی و باغی صورت پذیرد و یا مراتع، جنگل ها و دامنه های کم و بیش شیب دار کوه هاو تپه ها را در بر گیرد. در هر صورت آنچه حتمی است این است که در فرایند گسترش شهر مقداری زمین - به نسبت میزان گسترش شهر - تغییر کاربری داده شده و تبدیل به ساخت و سازهای شهری (معاور، مسکن، پارک و...) می گردد؛ زیرا جمعیت و کارکردهایی که در طول زمان به شهر افزوده شده و یا به پیرامون منتقل می شوند، جهت استقرار در شهر یا پیرامون آن نیاز به زمین دارند. اهمیت مفهوم پیراشهر به عنوان عرصه ای پویا و تغییر پذیر بسیار مهم است زیرا نه تنها از طریق فعالیت های اقتصادی بلکه از طریق زمینه های اجتماعی افراد و شبکه اقوام با شهر اصلی ارتباط دارد، بنابراین محیط پیراشهری به دلیل وجود جریان های مهاجران و تراکم و تنوع فعالیت های محیطی پویا است؛ بنابراین این مناطق و حوزه های پیراشهری با توجه به روند رو به رشد خود نیاز به مدیریتی پویا و دینامیک دارند که هدف آن رسیدن به توسعه پایدار شهری با هدف گیری دامنه وسیعی از بخش های فیزیکی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی و با ابعاد متفاوت سازمانی باشد. در این خصوص مدیران و رهبران شهری باید اراده، خواست و تعهد کافی داشته باشند. داشتن دیدگاهی راهبردی و استراتژیک برای الگوسازی در ساختار و کارکرد بسیار مهم به نظر می آید.

زمین به عنوان بستر اصلی توسعه شهری و منطقه ای، از منابع و ابزارهای مهم اعمال قدرت و حاکمیت شمرده می شود. در مناطق کلانشهری زمین های گسترده ای که میان شهرها و روستاهای منطقه مانده اند، رفته رفته مطلوبیت لازم را برای استقرار فعالیت و اسکان جمعیت پیدا می کنند. بدین ترتیب در این مناطق اراضی وسیع تری در فرایند کالایی شدن قرار می گیرند و به منبع قدرت تبدیل می شوند. اگرچه زمین های واقع در درون محدوده رسمی شهرها قیمت بسیار بیشتری دارند، اما اراضی حاشیه ای نیز در صورت تخصیص به سکونت یا سایر فعالیت های متمرکز، نسبت به اراضی کشاورزی قیمت بسیار بالاتری می یابند. این تفاوت قیمت را می توان انگیزه و سازوکار اصلی گرایش به تبدیل کاربری زمین های حاشیه ای و وارد ساختن آنها در درون محدوده های رسمی شهرها دانست. عملی شدن این تمایل بدون شک از یک سو نیازمند اعمال قدرت یا نفوذ از طرف مالکان، بورس بازان، ساخت و سازگرایان و گروه های مردمی متقاضی اسکان در این محدوده ها و از دیگر سو مستلزم نفوذپذیری سازمان های رسمی، مسئول و وابسته است (عسگری، کاظمیان، ۱۳۸۵: ۱۰).

ویژگی ها و تحولات نظام قدرت حاکم بر مجموعه های شهری را می توان بر حسب سه حوزه قدرت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به شرح زیر خلاصه وار ارائه کرد:

- گسترش تفرق سیاسی و گسترش ابعاد رانت خواری متکثر به وسیله عناصر مختلف و متعدد دارای قدرت سیاسی در سطوح مختلف عملکردی - جغرافیایی؛
- مدیریت مجمع الجزایری و تشتت قلمروهای فضایی و سازمان های مسئول مدیریت آنها؛
- تمرکزگرایی قدرت و نظام مدیریت شهری و منطقه ای و تبدیل شدن آن به ضعیف ترین و آسیب پذیرترین حلقه در حوزه قدرت سیاسی که این ضعف به دلیل فقدان نظارت و کنترل نهادهای اجتماعی زمینه ساز نفوذپذیری و آسیب پذیری بیشتری شده است.
- نواقص و ناکارایی شدید نظام حقوق شهری را، به ویژه در زمینه قوانین مدیریت کلانشهری و کاهش شدیدی سهم دولت در تامین مالی نهادهای مدیریت شهری و منطقه ای، بدون ارائه منابع مالی سالم و قانونی جایگزین، می توان از شواهد رهاشدگی و در عین حال آسیب پذیری شدید این سازمان ها دانست.
- عدم توازن قدرت و عدم مشارکت جویی واقعی در نهادها و سازمان های قدرت دولتی باعث سوق یافتن کنشگران غیر رسمی به مجاری و سازوکارهای پنهان و غیر شفاف برای اعمال قدرت و نفوذ شده است. نتیجه این روند تداوم حس بی قدرتی و افت اعتماد و سرمایه اجتماعی و افت مشروعیت و مقبولیت سازمان های رسمی است.
- عدم شکل گیری تشکل های شهروندی و غیر دولتی به دلیل ضعف اعتماد و سرمایه اجتماعی لازم و یا انحراف این تشکل ها از سوی عوامل قدرت اقتصادی.

به این ترتیب و در تحلیل نهایی، مردم و شهروندان ساکن و شاغل در مجموعه های شهری را می توان بازندگان نهایی و اصلی کنش و ساختار قدرت دانست؛ و در برابر آنان، صاحبان قدرت اقتصادی به ویژه در بخش املاک و مستغلات برندگان اصلی این نظام هستند. اقتصاد غیر رسمی اما متشکل و قدرتمندی که به کمک سازمان های رسمی ایجاد شده، زمینه ای را فراهم ساخته است که طبقه نواخته ای از سرمایه داران پدید آید که ترجیح می دهند سودهایشان را در زمین، ساختمان، بازرگانی و سرمایه گذاری در خارج به کار بیندازند؛ بنابراین ساختار و روابط قدرت در مجموعه های شهری را می توان در قالب سه عنصر زیر و در مجموع به عنوان ساختاری متفرق و مغشوش تبیین کرد:

قدرت رسمی و سازمانی تمرکز طلب، تضعیف شده و به شدت نفوذپذیر؛  
قدرت شهروندی غیر متشکل و با بروز و ظهور مقطعی؛  
قدرت اقتصادی نیمه متشکل و پر نفوذ (عسگری، کاظمیان، ۱۳۸۵: ۱۱).

از نظر دیوید هاروی توسعه شهری ابزاری کلیدی برای جذب مازاد سرمایه و کار بوده است. در واقع مسکن و شهرگرایی به عنوان ابزاری برای افزایش سود و بقای حاکمیت سرمایه است. در نظام سرمایه داری مسکن بیش از هر چیز شکل کالا به خود می گیرد و تولید آن نه برای رفع نیازهای فردی و اجتماعی مردم که به منظور ایجاد ارزش اضافی و سودآوری انجام می شود. ملاحظات اقتصادی از مهم ترین عوامل در طرح و توسعه شهری است. ساخت و توسعه شهری هم چنین تابع ملاحظات سیاسی حکومت است. حکومت عمدتاً نماینده طبقه معینی است و با آن که گرایش ها یا قشرهای مختلف آن، گاه از لحاظ نحوه اعمال حاکمیت تفاوت هایی دارند ولی از لحاظ ضرورت اصل حاکمیت بر مردم مشابه اند؛ یعنی در اصل شهر باید به گونه ای ساخته شود که سلطه آنها تامین شود؛ یعنی این امر که مردم به چه سهولتی بتوانند یا نتوانند با هم ارتباط پیدا کنند، این امر که امکان گسترش حرکات مردمی چگونه باشد، تبدیل می شود به یک امر مهم و مرکزی و ابزار سیاسی در دست حاکمیت سرمایه داری؛ بنابراین توسعه در پیراشهر از مظاهر نظام سرمایه داری است. مدیریت چنین موضوعی در گرو تفکر رادیکال است. همان گونه که جورج لوکاچ در کتاب تاریخ و آگاهی طبقاتی اشاره می کند که رادیکال بودن، یعنی پرداختن به ریشه مسائل. تا زمانی که ریشه مسائل آسیب شناسی نشود خط مشی ها و سیاستگذاری ها شبیه خامه روی کیک است. در کوتاه مدت اثربخش و در بلند مدت حتی شاید آسیب زا باشد. در چنین شرایطی گاهی انجام ندادن کارهای سطحی بهتر است.

همانگونه که جین هیلیر نیز در کتاب سایه های قدرت اشاره می کند که "گاهی سازمانی در نظام توسعه و مدیریت شهری به چنان زیانکاری هایی مشغول است که بهترین کار اخلاقی، تلاش برای متوقف کردن آن به هر وسیله ممکن است".<sup>۱</sup> یک منطقه پیراشهری واجد ویژگی هایی است که آنرا نیازمند برنامه ریزی خاصی می کند:

- تغییر مداوم در محلات مناطق پیراشهری. با گسترش شهر و تاثیر آن در این مناطق، محلات و جوامع جدیدی بطور مداوم به این مناطق اضافه خواهند شد و به اجتماعات قدیمی تر خواهند پیوست در نتیجه در مناطق پیراشهری ترکیب متغیری از فعالیتهای شهری و روستایی به وجود خواهد آمد.
- تاثیر بر جمعیتی که بطور مستقیم متاثر از وضعیت این مناطق بوده و مدام در حال تغییر می باشند. مجموعه ای از بازیگران و نهادهای مرتبط برنامه ریزی در این مناطق حضور دارند. هویت و علائق نهادهای مداخله کننده بر فرآیندهای هویت بخشی به مناطق پیراشهری تاثیر می گذارند. این موضوع ایجاد نهادهایی پایدار و شفاف را که ظرفیت مدیریت بلندمدت منابع طبیعی و بهبود شرایط زندگی گروه های کم درآمد را داراست مشکل می سازد.
- این مناطق قربانی ساختارهای نهادی موازی وضعیف اند. رقابت منافع بدون چهارچوب نهادی مناسب که تعادل و عدالت را بین آنها برقرار کند، فقر را کاهش دهد و محیط را محافظت کند، بسیار مشکل به نظر می رسد (نایروبی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱: ۱۱)

در کشورهای کمتر توسعه یافته- شامل ایران- که پیشروی شهرها به فرایندی ممتد تبدیل شده، برنامه ریزی و مدیریت چنین محیط هایی بسیار پیچیده است. بکارگیری مدیریت راهبردی در چنین محیط هایی- با هدف رویارویی با نابرابری فضایی- پیش شرط ها و اصولی دارد، چون:

- به کار گیری یک شیوه اندک افزای محیطی با توجه به شکل گیری گام به گام مشکلات محیطی.
  - راه اندازی فرایندی مشارکتی/همکارانه و مبارزه با موانع دستیابی به این گونه شیوه ها.
  - کوشش برای آماده سازی زمینه لازم برای تفکر و عمل راستین راهبردی.
  - تشکیل نهاد چندگانه برنامه ریزی و مدیریت محیطی راهبردی.
  - راه اندازی سازوکار /ترتیبات سازمانی و سیستم های پشتیبانی حقوقی و سیاسی مناسب.
  - نهادینه نمودن مرزبندی های جغرافیایی/اداری و پیوسته نمودن سازوکار مرور و اجرای برنامه.
  - بررسی نیازها، مشکلات و اولویت های مردم، تحلیل و گنجانیدن اثرات در تجویزهای برنامه ریزی.
  - تمرکز بر عرصه هایی با پتانسیل برهمکنشی و بحرانی.
  - تولید راهبردهای بلند مدت مبتنی بر درک سیاست/فرصت/قید و تهدیدهای جاری و آتی و تدبیر شیوه های دخالت کوتاه مدت با کوشش هایی برای ایجاد تعادل بین راهبردهای کل نگر و میان بخشی (دانشپور، ۱۳۸۵: ۹).
- مشکلات و فرصت های محیطی در نواحی پیراشهری را باید در یک زمینه اقتصاد سیاسی تحمیل نمود و نمی توان اهمیت حضور نهادی چندگانه با وظایف راهبردی، هدایت و فرایینی تحولات پیراشهرنشینی را نادیده انگاشت؛ بنابراین تداوم روند پیراشهرنشینی، تداوم روند صدمات وارده بر طبیعت و نواحی پیراشهری است که نارسایی شیوه های موجود در برنامه ریزی و مدیریت و اختیار شیوه های نوین و امکانپذیر و توجه به ضرورت برپایی یک سازوکار منسجم و یکپارچه با ویژگی های محلی شده برای برنامه ریزی و مدیریت این مناطق لازم و ضروری به شمار می آید.
- بر این اساس کلانشهرهای امروزی برای پاسخگویی به نیازهای شهروندان خود نیازمند مدیریت منسجم و هماهنگی هستند که با حضور تمام سازمان ها و نهادهای دولتی و خصوصی و کلیه صاحبان منافع در شهر در تعاملی سازنده، از موازی کاری، اتلاف منابع محدود و تأخیر در اجرای برنامه های شهری در امان باشند. همانگونه که زهره دانشپور در مقاله خود تحت عنوان

<sup>۱</sup> Nairobi

"تحلیل نابرابری فضایی در محیط های پیرا-شهری" اشاره می کند، برای رویارویی با عوامل مقید کننده برنامه ریزی و مدیریت یکپارچه محیطی (EPM)<sup>۱</sup>، تمهیدات و کوشش هایی پراکنده برای ورود تفکر و عمل راهبردی به برنامه ریزی و مدیریت محیطی راهبردی (SEPM)<sup>۲</sup>، انجام شده است. البته بکارگیری آن در محیط های پیرا-شهری، نیازمند ترکیبی از روش ها و رهیافت های گوناگون در سطوح گوناگون است تا بتوان به هماهنگی لازم در چنین برخوردگاهی، با توجه به تنوع در عرصه های مختلف تصمیم گیری و نیز در ساختار قدرت، دست یافت. با بکارگیری تمهیداتی مناسب؛ به اهداف برابری، افزایش فرصت ها، ارتقاء کیفیت زندگی و در نهایت به پایداری محیطی دست یافت.

### تعاریف و مفاهیم محدوده های پیراشهری:

شهرها از نظر اندازه جمعیت، ویژگی های اجتماعی-اقتصادی، ساختار طبقاتی، جدایی قومی، گستردگی خانوارها، نرخ بالای فرد بر خانوار، تفاوت جنسیتی در دسترسی به فرصت ها، ساختار کالبدی، تعداد و تنوع کارکردها، توسعه یافتگی در زمینه هایی چون فعالیت های اقتصادی، ساختار سازمانی، دموکراسی محلی و مشارکت مردم در تصمیم گیری ها، چیرگی ساختار سیاسی، در اختیار گرفتن شغل های کلیدی توسط طبقات بالای اجتماعی، اهمیت کلی مذهب در شکل دهی به رفتار مردم و الگوهای رفتاری مردم، با هم تفاوت دارند (دانشپور، ۱۳۸۵: ۷).

با رها شدن کلانشهر سنتی از حصار شهر مرکزی و سرریز توسعه به صورت توسعه سکونتی، مراکز خرید و فعالیت، کار و تفریح به محدوده پیرامونی کلانشهرها پدیده های جدیدی در سازمان فضایی سرزمین شکل گرفته است (اسدی، زبردست، ۱۳۸۹: ۴۵).

پیراشهرها واجد ویژگیهای خاصی هستند که آنها را از مناطق شهری و روستایی متمایز می کند، از جمله شتاب گسترش کاربریهای مسکونی و تجاری شهری و کاهش فعالیت‌های روستایی، رشد سریع ولی بدون برنامه با خدمات رسانی زیرساختی ناکافی، ساکنانی با درآمد کم و متوسط و رشد بازارهای داد و ستد (کوبینااوسو، آداد و آموتنگ<sup>۳</sup>، ۲۰۱۳)

در فرایند شهرنشینی، مراکز روستایی مستقر در نواحی پیرامون شهرها به تدریج ویژگی های شهری و نیز موقعیت های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی شهر را کسب می کنند. توسعه نواحی پیراشهری معمولاً با تغییرات اجتماعی شدیدی رو به رو است. مهاجرت در سطح بالا یکی از عوامل اصلی و تاثیرگذار بر چنین تغییرات اجتماعی است (وبستر<sup>۴</sup>، ۲۰۰۲).

در فرانسه واژه پیرا-شهرگرایی که لغتی برآمده از علم جغرافیا است کاربرد خود را دارد و در خصوص محیط های اروپایی برای شرح هر زون خارجی که شهر را احاطه می کند و در عین حال توسط ناپیوستگی های مهم محیط شهری از شهر جدا شده اند به کار می رود و در نتیجه فرایند پراکنش بیرونی فعالیت های گوناگون می باشد. در تمامی تعاریف مفهوم جابجایی یا تکامل تدریجی لبه شهرها به سمت خارج آن وجود دارد (امیری نژاد، ۱۳۸۸: ۳۱).

پیراشهر نشینی شکلی از رشد کلانشهر در محیط پیرامونی و پاسخی به موارد پیچیده از فشارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در کالبد جغرافیایی در این محیط بوده و نتیجه فرایند پراکنش بیرونی فعالیت های گوناگون به ویژه فعالیت های سکونتی است (ادل<sup>۵</sup>، ۱۹۹۹)

### جدول ۲: تعاریف مختلف نواحی پیراشهری

<sup>۱</sup>EPM: Environmental Planning and Management

<sup>۲</sup>SEPM: Strategic Environmental Planning and Management

<sup>۳</sup> CobbinahOwusu, Adade&Amoateng

<sup>۴</sup> Webster

<sup>۵</sup> Adell

<b>مفاهیم نواحی پیراشهری</b>	
<b>پیراشهر از منظر مکان</b>	به عنوان لبه جغرافیایی شهر و محیط پیرامونی آن، فضای احاطه کننده گرداگرد شهر، نواحی دفع زباله و فاضلاب یا امکانات تفریحی و سرگرمی بزرگ مقیاس مانند باغ وحش یا شهر بازی و برخی از فعالیت های کشاورزی.
<b>پیراشهر از منظر مفهوم</b>	نواحی پیراشهری فضاهایی هستند که با رشد سریع اجتماعی، وابستگی متقابل بین منابع طبیعی، کشاورزی و فرایندهای شهری، وجود تضادهایی که بین نیاز به مسکن افراد کم درآمد و نیاز عمومی به حفظ محیط زیست.
<b>پیراشهری از منظر نهادی</b>	بسیار پیچیده، سر در گمی در توجیهات قانونی، مدیریت نواحی پیراشهری اغلب بدون هیچ هماهنگی مشخصی با ساختار مدیریت دولتی، تحت اداره بیش از یک حوزه مدیریتی.

تنظیم: نگارندگان، زمستان ۱۳۹۵؛ اقتباس از (پیتزل<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴، آلن و همکاران<sup>۲</sup>، ۱۹۹۹، نارین و نیسکال<sup>۳</sup>، ۲۰۰۷، آددل، ۲۰۰۳)

وجود منافع، گروه ها، فعالیت ها و سازمان های گوناگون مشکلاتی در اجرای گزینه های سیاستی برای برخوردگاه پیراشهری را مطرح می سازد و مرزهای پیراشهری از لحاظ جغرافیایی، جابجایی و تغییر مکان را اداره می کنند. سرعت تغییرات و مکان برخوردگاه پیراشهری موجب می شود که به سختی بتوان آن را تحت تسلط ابزارهای مستقیم کنترل و تنظیم درآورد. هنجارها و معیارهای مکان سکونت می تواند نقش مهمی در بهبود کیفیت زندگی مردم در سکونتگاه های پیراشهری داشته باشد (نارین و نیسکال، ۲۰۰۷)

### علل ایجاد پیشروی شهری و محیط پیرا-شهری:

پدیده پیراشهری حاصل 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 می یابد و محیطی به وجود می آید که به محل در هم آمیختن سیستم های شهر-روستا و طبیعت تبدیل می شود و پیراشهر نشینی را شکل می دهد که در آن روستاهای نواحی پیراشهری به تدریج ویژگی های شهری اختیار می کنند (آشنایی، ۱۳۹۲: ۳۸).

پیشروی شهری شکلی از رشد کلانشهری و پاسخی است به مواردی پیچیده از فشارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در کالبد جغرافیایی یک محیط می باشد. این نیروها و عوامل، مشتق شده از عواملی نظیر رشد جمعیت، اقتصاد استوار، کاسته شدن از اقتدار حکومت مرکزی، الگوهای سرمایه گذاری برای زیرساخت ها، یارانه عمومی برای زیرساخت ها، موانع توپوگرافی و دیگر بازدارنده های کالبدی است (امیری نژاد، ۱۳۸۸: ۵۶).

<sup>1</sup> Pitzl

<sup>2</sup> Allen et al

<sup>3</sup> Narian and Nischal

## گونه های مختلف نواحی پیراشهری:

یکی از نتایج شهرگرایی پیوستگی نامتجانس از اشکال رسمی گوناگون با عنوان شهر، پیراشهر و روستا است. در این زمینه ۵ شکل رسمی در تسلسل پیچیده روستا تا شهر شناسایی شده که هر کدام از آنها به یک نوع خاصی از انواع پیراشهری مرتبط است. این پنج گونه مشتمل بر، پیراشهر روستایی، پیراشهر درجا، پیراشهر زنجیره ای، پیراشهر پراکنده و پیراشهر جذب شده.

جدول ۳: گونه های مختلف نواحی شهری

گونه های مختلف نواحی پیراشهری		
۱	پیراشهر روستایی (مکان های روستایی با آگاهی و تفکر شهروندی)	از نظر جغرافیایی به مرکز شهری نزدیک نمی باشند، به لحاظ جغرافیایی با فاصله از شهر قرار دارند ولی نوعی از زندگی شهرنشینی را تجربه می کنند.
۲	پیراشهر پراکنده	در نزدیکی شهر قرار دارد و به واسطه مهاجرت و هدف سکونت، دارای تنوع قومی بسیار و باورها و عقاید متنوع
۳	پیراشهر زنجیره ای	یک فرایند مهاجرت اجدادی همچون انتقال مکان جغرافیایی جمعیت یک روستا به محلی دیگر، مهاجرت های زنجیره ای قومی و خانوادگی، دارای یکپارچگی قومی، باورها و عقاید.
۴	پیراشهر درجا (پیرامون شهری در موقعیت مناسب و در جایگاه خود)	نزدیک به مراکز شهری، منتج از توسعه شهری، متصل به نواحی شهری، شهرنشینی در مکان خود، این نواحی در نواحی جذب کامل در شهر قرار می گیرند.
۵	پیراشهر جذب شده	گروه ساکنان قدیمی با جانشین های جدید جابجا می شوند، حفظ آرایش های نهادی مرسوم یا سنتی ساکنان اولیه.

تنظیم: نگارندگان، زمستان ۱۳۹۵؛ اقتباس از (آشنایی، ۱۳۹۲: ۴۰-۴۱).

یکی از مهمترین پیامدهای اولیه مهاجرت پذیری شهرها گسترش فضایی یا رشد کالبدی آنها و دست اندازی به فضاهای پیراشهری و به ویژه زمینه های کشاورزی است. به گونه ای که در چند دهه اخیر بیشتر شهرهای کشور به گونه بی سابقه ای گسترش یافته اند. این گسترش کالبدی شهرها در بسیاری از موارد بیش از انفجار جمعیتی بوده است. تعیین نسبت افزایش سطح شهر بیش از نسبت افزایش جمعیت بوده است؛ بنابراین چون شهرها با رشد جمعیت روبرو هستند، لذا نیازمند فضاهای حیاتی بیشتری می شوند، اما نمی توانند فضای مناسبی را برای همه جمعیت افزوده شده فراهم کنند، در این صورت بخشی از جمعیت اضافه شده به شهر به پیرامون آن رانده می شود که محیط های پیراشهری اصلی ترین مکان جذب چنین جمعیتی هستند. در این میان آنچه که مشخص می باشد، این است که گسترش شهر همیشه منجر به تغییر کاربری زمین می شود. حال ممکن است که این تغییر در زمین های زراعی و باغی صورت پذیرد و یا مراتع، جنگل ها و دامنه های کم و بیش شیب دار کوه ها و تپه ها را در بر گیرد. در هر صورت آنچه حتمی است این است که در فرایند گسترش شهر مقداری زمین به نسبت میزان گسترش شهر - تغییر کاربری داده شده و تبدیل به ساخت و سازهای شهری (معاپر، مساکن، پارک و...) می گردد؛ زیرا جمعیت و کارکردهایی که در طول زمان به شهر افزوده شده و یا به پیرامون منتقل می شوند، جهت استقرار در شهر یا پیرامون آن نیاز به زمین دارند. اهمیت مفهوم پیراشهر به عنوان عرصه ای پویا و تغییر پذیر بسیار مهم است زیرا نه تنها از طریق فعالیت های اقتصادی بلکه از طریق زمینه های اجتماعی افراد و شبکه اقوام با شهر اصلی ارتباط دارد، بنابراین محیط پیراشهری به دلیل وجود جریان های مهاجران و تراکم و تنوع فعالیت های محیطی پویا است؛ بنابراین این مناطق و حوزه های پیراشهری با توجه



به روند رو به رشد خود نیاز به مدیریتی پویا و دینامیک دارند که هدف آن رسیدن به توسعه پایدار شهری با هدف گیری دامنه وسیعی از بخش های فیزیکی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی و با ابعاد متفاوت سازمانی باشد. در این خصوص مدیران و رهبران شهری باید اراده، خواست و تعهد کافی داشته باشند. داشتن دیدگاهی راهبردی و استراتژیک برای الگوسازی در ساختار و کارکرد بسیار مهم به نظر می آید.

### تشخیص وضعیت پیراشهرنشینی و الزامات مدیریت آن در تهران:

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 و افزایش قیمت زمین در داخل محدوده طرح و در نتیجه اسکان اقشار کم درآمد در اراضی پیرامونی، اعمال محدودیت هایی در زمینه استقرار صنایع و کارخانه ها در قلمرو بلافصل شهر و نظایر آن (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۵: ۶).

روند سریع گسترش منطقه عملکردی تهران، بدون پیش بینی و استقرار ترتیبات نهادی و قانونی لازم برای کنترل و هدایت توسعه و ارائه خدمات متناسب در کل منطقه موجب بروز مشکلات و چالش های محتوایی متعدد همچون گسترش سکونتگاه های غیر رسمی، تخریب محیط زیست، از بین رفتن اراضی مرغوب باغی و کشاورزی، آلودگی های آب و خاک و هوا، ناکارایی شبکه حمل و نقل و غیره شده است. علاوه بر این ها چالش دیگری که به ابعاد فرایندی و رویه ای سیاستگذاری و اجرای تصمیمات مربوط می شود و در منطقه کلان شهری تهران به صورت حاد و بحرانی وجود دارد، تفرق سیاسی و حکومتی در اداره و مدیریت منطقه عملکردی تهران است. این چالش در بسیاری از موارد علت شکل گیری و 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 می شود. مجموعه شهری تهران در شرایط کشوری مثل ایران که تصمیم گیری درباره ارائه خدمات عمومی در درون هریک از قلمروهای مدیریتی انحصارا در دست شهرداری یا نهاد مدیریت شهری نیست و شعبه های استانی و شهرستانی وزارتخانه ها و سازمان های مرکزی نیز عملا بخش عمده ای از خدمات شهری را در دست دارند با تفرق عملکردی نیز رو به روست.

واقعیت این است که گرچه حکومت های ملی هنوز سهم عمده ای در توسعه کلانشهری به عهده دارند اما حوزه سیاستگذاری به نوعی بازی چند سطحی و چند نقشی بدل شده است و پیچیدگی روز افزون حاصل از پویایی شرایط محیطی را به چالش اصلی فراروی حاکمیت کلان شهری و سیاست فضایی آن تبدیل کرده است (همان).

تفرق سیاسی به عنوان سرآغاز هرگونه بحث درباره حکومت های کلان شهری به معنی وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی درون یک منطقه کلانشهری عملکردی، حاکی از این است که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه یا هر شهر است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم گیری و عمل در گستره کل منطقه کلانشهری وجود ندارد. نظریه ردازان حکومت کلانشهری استدلال می کنند 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 - منطقه ها را می توان عمده ترین چالش در اداره و حاکمیت این مناطق دانست (همان).

مطالعات نهادی نشان می دهد که اداره و حاکمیت منطقه کلانشهری چه در درون هریک از قلمروها و چه در کل گستره منطقه کلان شهری بین دو دسته عناصر حکومتی و عمومی تقسیم شده است و بخش ها و گروه های ذی نفع دیگر تاثیر چندانی در آن ندارند. تفرق سیاسی در این بخش نیز اثرات خود را نشان می دهد به طوری که ساز و کار مشخصی برای هماهنگی، همکاری و همیاری حتی بین این دو دسته عناصر حکومتی و مدیریتی در منطقه کلانشهری نیز تدبیر نشده است (همان).

یکی از مسائل عمده و متداول مناطق کلانشهری که به طور فزاینده ای نیاز به حل آن در مقیاسی منطقه ای احساس می شود، حمل و نقل است. به دلیل وابستگی متقابل مرکز سکونتی - فعالیتی موجود در یک منطقه کلانشهری، رفت و آمد مکرر بین آنها بدیهی است، سفرهای روزانه به محل کار و به همان نسبت برای تفریح، خرید، فعالیت های ورزشی و فرهنگی و سایر موارد، بخش غالبی از زندگی روزمره ساکنان این مناطق است. به همین دلیل یکی از ویژگی های مناطق کلانشهری اتکاء به خودرو به عنوان شکل عمده رفت و آمد است (صرافی، تورانیان، ۱۳۸۳: ۹).

از دیگر مسائل جدی در مناطق کلانشهری، مسائل زیست محیطی است که ارتباط نزدیکی با دیگر مسائل همچون خزش و حمل و نقل دارد. این موضوع باعث ایجاد واکنش ها و حساسیت گسترده ای در سطح منطقه و فراتر از آن شده است. به دلیل نبود مدیریت منطقه ای و وجود ساختار نهادی تفکیک شده، مناطق کلانشهری در بسیاری از کشورها در مقابل مشکلات فزاینده کاهش کیفیت و تخریب محیط زیست قرار گرفته اند و از این قلمرو شهرداری فراتر رفته و به دیگر نواحی سرایت کرده است. یکی از عوارض زیست محیطی در الگوی خزش شهری، تهدید گستره های طبیعی و فضای باز است که در حفظ کیفیت مطلوب زندگی شهری نقش حیاتی دارند. از دیگر مسائل زیست محیطی که بسیاری از مناطق کلانشهری با آن دست به گریبان اند آلودگی هواست. از آنجا که آلودگی هوا محیط وسیعی را تحت تاثیر قرار می دهد و به فراتر از قلمرو شهرداری نفوذ می کند، یافتن راه حل برای آن نیازمند تلاشی منطقه ای است (همان).

### نتیجه گیری:

اساسی ترین و تعیین کننده ترین تنگنا و تهدید موجود برای مدیریت مجموعه های شهری کشور، عبارت است از: فقدان نگرش متروپلیتین به برنامه ریزی و مدیریت فضایی - کالبدی مجموعه های شهری در تمام عرصه های ذهنی، عینی و نهادی ذی ربط؛

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

ضعف و نارسایی موجود در محافل و مراجع علمی - پژوهشی

- سنت دیرینه عقب افتادگی و تبعیت نظام های برنامه ریزی و مدیریت شهری از روند شهرنشینی و شهرگرایی
- فقدان و یا دست کم نقص شدید لایه های مدیریت افقی/فضایی/محلی/شهری در ساختار کلان حکومت و دولت در ایران
- دوگانگی مفهومی و عملیاتی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری
- فقدان نگرش و سنت منطقه گرایی در فرهنگ عمومی و نیز فرهنگ اداری - اجرایی کشور

از جمله ضروری ترین و موثرترین ابزارهای برنامه ریزی و مدیریت شهری، می توان 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 پشتوانه ها و مستندات حقوقی و قانونی است. اصولاً حقوق شهری در ایران، نسبت به سایر رشته ها و حوزه های حقوق عمومی، کمتر مورد توجه قرار گرفته و در نتیجه دچار نقایص و ضعف های ساختاری و محتوایی شدید است. به تبع همین ضعف عمومی، تحول و انطباق با تحولات شهروندی، شهرنشینی و شهرسازی جدید و ضرورت های حقوقی و قانونی هدایت و کنترل این تحولات از جمله مهمترین این کاستی ها در حقوق شهری ایران به شمار می آید. نگاه منطقه کلانشهری یا مجموعه شهری و ضرورت و الزامات قانونی برای برنامه ریزی و مدیریت این پدیده جدید، نگاه و ملاحظه ای کاملاً مغفول و گاه حتی مورد تعارض و ستیز در نظام قانونگذاری کشور بوده است. اگرچه قوانین موجود حتی در زمینه برنامه ریزی و نظارت کالبدی بر مجموعه شهری نیز بسیار ناقص اند، اما ابعاد مدیریتی مجموعه شهری در قوانین موجود به طور مطلق مورد بی توجهی قرار گرفته است (عسگری، کاظمیان، ۱۳۸۵: ۱۹).

نواحی پیرامونی شهر به علت ماهیت انتقالی و بحث برانگیز آن معمولاً توسط پژوهشگران و برنامه ریزان در مناطق کلانشهری کشورهای در حال توسعه نظیر ایران، نادیده گرفته می شوند. پژوهشگران مسائل زمین شهری، مدیران شهری و برنامه ریزان در چارچوب محدوده شهر به بررسی مسائل می پردازند و از مسائل نواحی پیرامونی شهر غفلت می کنند مگر آنکه مطالعه منطقه یا تدوین طرح های منطقه ای در دستور کار قرار داشته باشد. ماهیت پویا و یکپارچه مناطق پیراشهری محدودیتی عمده برای توسعه کالبدی این مناطق است. درحالیکه مناطق پیراشهری چند عملکردی هستند و پتانسیل فراوانی برای تغییر ماهیتشان دارند، توسعه کالبدی آنها پیچیده بوده و ویژگی مشخصی ندارد. این توسعه با توسعه های غیرمجاز، توسعه های غیرپیوسته و تغییرات کاربری زمین شناخته میشود.

گسترده‌گی و پیچیدگی مراکز زیست و فعالیت و نواحی همبسته ای که نبض آنها با کلانشهر در یک نقطه می زند، مدیریت کلانشهری را در سطحی فراتر از نهادهای منفک و یکایک شهرداری ها ضروری می سازد. در چنین شرایطی مهم ترین چالش پیش روی کلانشهرها نحوه مدیریت آنها به گونه ای است که بتواند ضمن ایفای نقش مطلوب در فضای تازه جهانی، توسعه ای پایدار و محیطی قابل زیست را نیز برای ساکنان شان رقم زند (صرافی، تورانیان، ۱۳۸۳: ۶).

نواحی گسترده ای که مورد خزش ساخت و سازهای لجام گسیخته و فاقد هماهنگی های کل نگرانه قرار می گیرند و اغتشاش فضایی به بار می آورند، موجب کاهش قابلیت های توسعه کنونی و به مخاطره انداختن ظرفیت های رشد آتی می شوند. به هرحال نمی توان سر در لاک کلانشهر فرو برد و مشکلات آن را جدا از منطقه حل کرد و در عین حال به برون فکنی مشکلات در حومه پرداخت (همان).

ساختار سنتی مدیریت چندپارچه و مجزای یکایک مراکز زیست و فعالیت، توانایی حل مسائل متعدد و در هم تنیده منطقه کلان شهری و اعمال مدیریتی کارآمد برای آن ندارد. این ساختار دارای مشکلات اساسی، از این دست می باشد: کمبود منابع و انگیزه برای حل مشکلات فرامحلی، فقدان جامع نگری در تبیین مسائل منطقه ای، عدم امکان برنامه ریزی یکپارچه، ناهماهنگی در ارائه زیرساخت ها و خدمات منطقه ای و در نهایت فراهم نبودن زمینه مشارکت و شراکت تمامی کنشگران توسعه در مدیریت منطقه کلانشهری (همان).

اینگونه به نظر می رسد که موضوعات مربوط به نواحی پیراشهری مناطق کلانشهری تحت تأثیر عوامل و نیروهای مختلفی شکل می گیرند و در قلمروی فضایی پیرامون کلانشهر گسترش می یابند؛ بنابراین با دقت و حساسیت بیشتری باید به مدیریت ساختاری-کارکردی نواحی پیراشهری آنها پرداخت؛ بنابراین به ساختار این نواحی یعنی مجموعه عناصر و پیوندهای بین آنها باید توجه نمود این روابط می تواند هم بین اجزا و اجزاء و هم بین اجزا و کل باشد. از سویی دیگر کارکرد آن که همان جریان های بین پیوندهای مجموعه عناصر است، باید مورد بررسی قرار گیرد. از آنجایی که هر نظام و اندام واره ای با ساخت و سرشت ویژه خود، کارکردهای خاصی را برای اندام ها و اعضای خویش معین کرده و اندام ها نیز در مقابل، برای تحقق هماهنگی و تعادل در سیستم، موظف هستند در جهت کل نظام ایفای نقش نمایند. در نواحی پیراشهری کارکرد یا عمل کلیه عوامل و عناصر در کلیت با تفکر انسجام، تعادل و یکپارچگی سیستم در سایه ایجاد قوانین، ضوابط و مقررات این نواحی باید کاملاً مد نظر قرار گیرد.

خلاصه اینکه، برنامه ریزی، زابیده قانون کمیابی منابع و تعیین کننده چگونگی توزیع و تخصیص این منابع میان ذی نفعان و در میان مکان ها و محل های متفاوت است و نتیجه آن برخورداری بیشتر برخی از ذی نفعان و مکان ها در مقایسه با دیگران است. سر منشا ایده درهم آمیختگی قدرت و سیاست شهری با برنامه ریزی شهری، از تبیین ساده گفته شده در اینجا سرچشمه گرفته و به گزاره ای مورد اجماع، بدل گشته است. این ایده در نظریه متفکرانی همچون دیویدوف، کاستلز، هاروی، هوکس، هال، هیلیر و دیگران نمود یافته است. به گفته این اندیشمندان، برنامه ریزی نباید از پرسش های دشواری از این دست که: "چه کسی، از طرف چه کسی و با چه میزان مقبولیت، اعمال قدرت می کند؟" بپرهیزد. پرسش هایی از این دست در جوامع شهری و کلان شهری اهمیت بیشتری می یابند، چرا که این جوامع کانون تمرکز ثروت و قدرت اند و جذابیت بیشتری

برای صاحبان قدرت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی دارند. همه ما در واقع در محیطی مصنوعی زندگی می‌کنیم که تسلط چندانی بر نیروهای تشکیل دهنده آن نداریم. در واقع این نکته پذیرفتنی است که پیشگامان، سازمان دهندگان و تغییر دهندگان محیط، معمولاً نه "ما" بلکه "آنها" هستند؛ اما "آنها" واقعاً چه کسانی هستند؟ گروهی در سایه و بی نام که با اتکا بر فرایندهای مبهم به ایفای نقش و تغییر محیط می‌پردازند. فرایندهایی که باعث حذف و کنار گذاشتن تدریجی و نامحسوس گروه‌ها و منافع غیر متشکل به نفع گروه‌ها و منافع متشکل و مسلط بر منابع قدرت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی می‌شود. پیامد این روند نیز ناپایداری، ناکارآمدی و قدرت محور بودن سازمان فضایی و نظام استفاده از زمین شهری است. موقع شناسی به هنگام تصمیم‌گیری فی‌البداهه در موفقیت نقش تعیین‌کننده دارد. برنامه ریزان مبارز حاضرند صبر کنند تا "درها باز شود"، حتی اگر برای برخی ایده‌های بزرگ این صبر "ده سال طول بکشد". این عناصر به همراه یکدیگر چیزی را می‌سازند که من در جای دیگر آن را دوراندیشی خوانده‌ام. دور اندیشی در عین حال متضمن قوه تمییز عملی یا چیزی است که بوردیو آن را شم بازی می‌خواند.

هیلیر می‌گوید: آرزوی من این است که

"با تغییر سمت به سوی شکلی از دموکراسی دو رگه در جایی از جهان نوعی از برنامه ریزی ظهور یابد که گفت و گوی شورایی را رشد دهد، نه آنکه آن را محدود کند؛ گوناگونی صدای شهروندان را تشویق کند، نه اینکه این صداها را خفه سازد؛ و منابع را هم به نیازهای اساسی سوق دهد، به جای اینکه به سمت منافع محدود خصوصی بکشاند. چنین رویکردی از مشارکت عامه برای ارائه فرصت‌های واقعی سیاسی استفاده می‌کند و از عرصه عمل همان چیزی را می‌آموزد که اهمیت دارد، نه آن چیزی که قابل بهره‌برداری برای مقصود خاص است."

#### منابع و مواخذ:

۱. دانشپور، زهره (۱۳۸۵)، "تحلیل نابرابری فضایی در محیط‌های پیرا-شهری؛ کوششی در استفاده از رهیافت‌های برنامه ریزی و مدیریت راهبردی در تهران"، نشریه هنرهای زیبا-معماری و شهرسازی.
۲. آخوندی، عباس؛ ناصر برک پور؛ ایرج اسدی، میثم بصیرت و حبیب‌اله طاهر خانی و گلزار زرنندی (۱۳۸۶)، "حاکمیت شهر - منطقه تهران: چالش‌ها و روندها"، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۹.
۳. شیعه، اسماعیل (۱۳۸۲)، "لزوم تحول مدیریت شهری در ایران"، مجله جغرافیا و توسعه.
۴. سعید نیا، احمد؛ (۱۳۸۳)، "مدیریت شهری (کتاب سبز شهرداری‌ها)"، جلد ۱۱، چاپ سوم، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۵. صرافی، مظفر، (۱۳۷۹)، "مفهوم، مبانی و چالش‌های مدیریت شهری"، فصلنامه مدیریت شهری، شماره دوم.
۶. کاظمیان، غلامرضا؛ صالحی، اسماعیل؛ ایازی، سید مهدی؛ نوذر پور، علی؛ ایمانی جاجرمی، حسین؛ سعیدی رضوانی، نوید؛ عبداللهی، مجید، (۱۳۹۲)، "مدیریت شهری، جلد اول: مبانی و حوزه‌ها"، تهران، انتشارات تیسرا.
۷. امیری نژاد، غزال (۱۳۸۸)، "برنامه ریزی کاهش اثرات منفی زیست محیطی ناشی از پیشروی شهری در برخوردگاه پیرا-شهری با بکارگیری روش ارزیابی زیست محیطی (EIA)؛ نمونه موردی: منطقه ۱۸ تهران"، پایان نامه کارشناسی ارشد-رشته برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده معماری و شهرسازی، تهران.
۸. اسدی، ایرج و زبردست، اسفندیار (۱۳۸۹)، "گونه شناسی مناطق شهر-بنیاد در مطالعات شهری و منطقه‌ای: با نظری بر واکاوی مفهوم مجموعه شهری در ایران"، نشریه هنرهای زیبا-معماری و شهرسازی، شماره ۴۳.
۹. آشنایی، تکتم (۱۳۹۲)، "تحلیل پیامد سیاست‌های هدایت و کنترل رشد پیراشهرنشینی در هاله کلانشهر تهران"، پایان نامه کارشناسی ارشد شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، دانشکده معماری-شهرسازی، تهران.

۱۰. عسگری، علی؛ کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۵)، شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه های شهری کشور، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۸، تهران.
۱۱. پرهیزگار، اکبر؛ کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۳)، رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلانشهری تهران، فصلنامه پژوهش های اقتصادی، شماره ۱۶، تهران.
۱۲. صرافی، مظفر؛ تورانیان، فضیلت (۱۳۸۳)، مروری بر دیدگاه های نظری مدیریت کلانشهری؛ با تاکید بر جنبه های نهادی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷، تهران.
۱۳. خراط زبردست، اسفندیار (۱۳۸۰)، بررسی ارتباط عملکردی سکونتگاههای خودرو اطراف شهر تهران، مجله معماری و شهرسازی هنرهای زیبا، شماره ۸، دانشگاه تهران، تهران.
۱۴. اسدی، ایرج (۱۳۸۳)، راهبرد منطقه گرایی در حکمروایی مناطق کلان شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷، تهران.
۱۵. شیخی، محمد (۱۳۸۵)، مدیریت شهری و سکونتگاه های خودرو در منطقه کلانشهری تهران، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۸، تهران.
۱۶. اسدی، ایرج؛ زبردست، اسفندیار (۱۳۸۹)، گونه شناسی مناطق شهر - بنیاد در مطالعات شهری و منطقه ای: با نظری بر واکاوی مفهوم مجموعه شهری در ایران، نشریه معماری و شهرسازی هنرهای زیبا، شماره ۴۳، تهران.
۱۷. هیلیر، جین؛ ترجمه کمال پولادی، "سایه های قدرت؛ حکایت دوراندیشی برنامه ریزی کاربری اراضی"، انتشارات جامعه مهندسان مشاور ایران، ۱۳۸۸، تهران.
۱۸. گلزاری اوسگویی، نعیمه؛ "ارزیابی تاثیر سیاستگذاری عمومی بر تحقق پذیری طرح های توسعه شهری، مورد مطالعه؛ ده ونک تهران"، پایان نامه کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری، دانشکده معماری-شهرسازی دانشگاه تربیت مدرس، دیماه ۱۳۹۲، تهران.
۱۹. خیرالدین، رضا "تحلیل زمین مرجع اقدامات مدیریت شهری تهران در دوره ۱۳۷۲-۱۳۸۶" به سوی یکپارچگی شهری یا تشدید شکاف فضایی؟" نشریه هنرهای زیبا، معماری و شهرسازی، شماره ۴۲، تابستان ۱۳۸۹، تهران.
۲۰. فریدمن، جان؛ ترجمه ناصر برک پور، "به سوی برنامه ریزی غیر اقلیدوسی"، فصلنامه مدیریت شهری، شماره دوم، تابستان ۱۳۷۹، ص ۱۴ تا ۱۹، تهران.
۲۱. فریدمن، جان؛ ترجمه عارف اقوامی مقدم، "برنامه ریزی در حوزه عمومی: از شناخت تا عمل"، انتشارات مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷، تهران.

22. Adell, German (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
23. Amoateng, Paul, B. Cobbinah, Patrick and Owusu-Adade, Kwasi (2013), managing physical development in peri-urban areas of kumasi, ghana: a case of abuakwa, School of Environmental Sciences, Institute for Land, Water and Society, Charles Sturt University, Australia, Department of Planning, College of Architecture and Planning, Kwame Nkrumah University of Science and Technology, Ghana
24. Narain V, Nischal S (2007), The Periurban interface in ShahpurKhurd and Karnera India, Environ Urbanization Vol 19, No 1, PP: 261-273.
25. Van Dijik. M. Pietl. (2006)'Managing Cities In Developing Countries: The Theory And Practice Of Urban Management. Edward Elgar Publishing

26. Webster, Douglas (2002), "On the Edge: Shaping the Future of Peri-urban East Asia", Asia/Pacific Research Center, Stanford University, <http://APARC.stanford.edu>
27. John Friedmann, "planning in the public domain, discourse and praxis" journal of planning education and research, vol. 8, no. 2, 1995

# The Necessity of the Planners' Attention to Management of the Urban Areas around the Cities in Iran, by Reflecting on Power of Actors

Hamed Rahimi<sup>1</sup>, Sefat Allah Zahedi<sup>2</sup>, Somayeh Fathi<sup>3</sup>

*1-PhD Student in Urban Planning, Islamic Azad University, Tabriz Branch (Corresponding Author)*

*2-Master of Management Islamic Azad University, Anzali Branch*

*3-PhD Student, Iran University of Science and Technology*

---

## Abstract

Managing a city is actually trying to handle spontaneous phenomenon. The rise of cities, development and growth, resulting in a large number of individual decisions that determine where people live, work, holding companies, financing, recreation, education and the like fall. Variable and complex conditions have been met. People's expectations have risen. The people want the kind of urban planning and management system that is accessible, transparent, accountable, equitable, efficient, flexible, intelligent, and progressive and people centered agile. This led approaches to planning and urban development that processes real life and real problems it away. On the other hand, Tehran metropolis has a set of problems and challenges abound. Tehran certified by numerous problems with the physical system by system planning and urban management, for all professionals and practitioners is clear and obvious.

Thus the most important issues facing urban management is analyzed and examined.

**Keywords:** urban management, urban areas around the cities, the power of actors, enterprise policy

---