

پيامدهای فضایی توسعه سکونتگاه‌های غیررسمی در حریم کلانشهر مشهد

موسی کمانرودی (استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران)

kamanroodi@khu.ac.ir

تاج‌الدین کرمی (استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران)

karamit@khu.ac.ir

احمد زنگانه (استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران)

zanganeh@khu.ac.ir

محمد رضا حسین‌نژاد (استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه بینالود، مشهد، ایران)

hoseinpour2020@chmail.ir

چکیده

رشد افقی و پراکنده‌رویی شهری پدیده‌ای است که در بیشتر شهرهای جهان رخ داده و به عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل نیمه دوم قرن بیستم مطرح شده است. یکی از مهم‌ترین پدیده‌های ناپایدارکننده توسعه شهری در کشورهای در حال توسعه نیز گونه‌ای از پراکنده‌رویی شهری با مشکلات حاد موسوم به اسکان غیر رسمی است که به دلایل مختلفی به‌ویژه در حریم شهرهای بزرگ اتفاق می‌افتد. این سکونتگاه‌ها علاوه بر آن‌که جلوه‌ای از فقر هستند، از جمله چالش‌های توسعه فضایی نیز می‌باشند که به صورت گسترش پراکنده و کم تراکم، با فاصله زیاد از مراکز شهری و معمولاً با عدم اختلاط کاربری نمایان می‌شوند. توسعه فضایی سکونتگاه‌های غیر رسمی در حریم شهرها موجب اتلاف منابع، از بین رفتن اراضی کشاورزی و فضاهای باز و هم‌چنین آسیب به محیط زیست می‌شود. در کلانشهر مشهد نیز نبود کنترل لازم برای رشد بی‌رویه و نامتعادل، تخریب منابع تولیدی پیرامون، تغییر در ساختار فعالیت‌ها، افزایش جمعیت در سکونتگاه‌های پیرامونی و غیره به گسترش افقی آن تداوم بخشیده است. هدف اصلی این پژوهش بررسی پیامدهای فضایی توسعه سکونتگاه‌های غیر رسمی در حریم کلانشهر مشهد است. این پژوهش از نوع پژوهش‌های کاربری می‌باشد و به روش توصیفی-تحلیلی و مطالعات کتابخانه‌ای و میدانی انجام پذیرفته است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که سکونتگاه‌های غیر رسمی به صورت شتابان و بدون برنامه در محدوده حریم کلانشهر مشهد در حال رشد و گسترش هستند. بیشترین تمرکز این سکونتگاه‌ها همواره در شمال، شمال غرب و غرب محدوده این کلانشهر بوده است. شکل‌گیری سکونتگاه‌های جدید و گسترش آن‌ها در سال‌های قبل، عمدتاً در حاشیه کشف‌رود و حد فاصل جاده جدید و قدیم قوچان صورت گرفته و تراکم آبادی‌ها در محدوده حد فاصل محدوده‌های منفصل شهری قرقی و توس تا شهر مشهد، یک پهنه یکپارچه و منسجم سکونتگاهی را تشکیل داده است.

واژگان کلیدی: شهر مشهد، حریم، سکونتگاه غیر رسمی، پیامدهای فضایی.

۱. مقدمه

شهر در گذشته به آسانی از سرزمین‌های پست اطراف قابل تمیز و تفکیک بوده و حومه‌های خطی بدون هیچ دشواری قابل شناسایی بودند. از سویی دیگر، روستاها اساساً دهاقانی بوده و حد میان مناظر و فعالیت‌ها تفکیک شده می‌نمود. با توسعه شبکه معابر و وسایل حمل و نقل، امکان جابجایی به حومه شهرها فراهم شد و مجموعه شهر و حومه آن به تدریج به شکل یک کانون جمعیتی متمرکز درآمدند. گسترش مجموعه‌های شهری و حومه‌های آن‌ها به خصوص در نیمه دوم قرن بیستم، رشد شتابانی پیدا کرده‌اند. این روند در کشورهای پیشرفته تا حدی به تعادل رسیده، اما در کشورهای در حال توسعه به پدیده گسترده و غیر قابل کنترل تبدیل شده است (هادی‌زاده بزاز، ۱۳۹۲: ۲).

کشورهای توسعه یافته یک مسیر مشابه و یکسان را در زمینه رشد تدریجی شهرها به سمت حاشیه داشته‌اند. توسعه سریع شهرنشینی سبب شد تا جمعیت و فعالیت‌ها از درون شهر به مناطق اطراف و حریم گسترش یافته و در الگوی کاربری زمین تغییر ایجاد کنند. در این کشورها، برای جلوگیری از رشد مناطق هسته‌ای شهر، سیاست‌های عدم تمرکز که مستلزم سرمایه‌گذاری بیشتر در مناطق پیرامونی و بکارگیری معیارهای عدم تمرکز در برنامه‌ریزی است، اتخاذ شده، بنابراین بجای فعالیت‌های بی کیفیت و مزاحم، حریم شهرها را با کارکردهای متنوعی ساماندهی نموده‌اند (بردی آنا مرادنژاد، ۱۳۹۳: ۳۰). اما نوع نگاه به اراضی پیرامون در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، نگاهی احیاءکننده نبوده و این نواحی به علت تغییر کاربری اراضی کشاورزی، گسترش افقی شهر، افزایش تراکم جمعیت، ساخت و سازهای بی‌رویه، تخریب محیط زیست و غیره به کانون‌های بحرانی برای شهر تبدیل شده‌اند (انوری و دریاباری، ۱۳۹۷: ۲۱۸).

الگوی فراگیر و قابل تعمیمی درخصوص روند تکوین سکونتگاه‌های غیر رسمی به دلیل گوناگونی اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی در زمان‌ها و مکان‌های مختلف نمی‌توان ارائه نمود، اما در میان تمامی الگوهای رایج، یک اصل مشترک یافت می‌شود، و آن هم این است که روند شکل‌گیری این سکونتگاه‌ها از یک پایه در منطق اقتصادی در میان فقرا برخوردار است (شاه‌حسینی، ۱۳۹۲: ۵۵). چنان‌که گیلبرت و گاگلر اشاره می‌کنند، در مسئله مسکن، واکنش فقیران در برابر فقر، منطقی، نو و خردمندانه است (گیلبرت و گاگلر، ۱۳۷۵: ۱۹۱). بر این اساس، برای فقرا غالباً اقتصادی‌ترین و منطقی‌ترین راه خانه‌دار شدن، ساخت مسکن و سکونت در اجتماعات غیر رسمی است که به شیوه‌های مختلف و در ابتدا با تأمین حداقل نیاز پیگیری می‌شود. به عبارتی دیگر، مسکن را می‌توان پیوستاری فرض کرد که از شکل رسمی تا غیر رسمی در اشکال مختلف ظاهر می‌شود (ایراندوست، ۱۳۸۹: ۸۷).

مناطق شهری در کشورهای در حال توسعه، آثار قابل توجهی را بر نواحی پیرامونی دارند و تسلط خود را از طریق انتقال منابع از حریم به شهر اعمال می‌کنند. اسکان غیر رسمی به شیوه مرسوم در ایران قبل از انقلاب اسلامی، از دهه‌های ۱۳۲۰ و ۱۳۳۰ آغاز شد و پس از سال ۱۳۳۲ با اجرای برنامه‌های عمرانی متکی بر درآمد حاصل از نفت و به حاشیه‌راندن روستاییان تا اواخر دهه ۱۳۵۰ با شدت زیادی رو به گسترش بوده است. بعد از انقلاب نیز این پدیده به عنوان یکی از معضلات اساسی شهرهای ایران مطرح شده است. با گسترش نواحی شهری به حریم و ایجاد پدیده حاشیه‌نشینی، نوعی پیچیدگی خطرآفرین ظاهر شد، لذا نوع نگاه به اراضی پیرامون نگاهی احیاءکننده

نبوده و این مناطق به علت گسترش افقی شهر، افزایش تراکم جمعیت، شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیر رسمی، تخریب محیط زیست و غیره به کانون‌های بحرانی برای شهرها تبدیل شده‌اند (ریاحی و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۸).

مطالعات و بررسی‌های انجام شده در خصوص وضعیت حاکم بر سکونتگاه‌های شهری در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که در اثر وقوع رویدادهای با اهمیتی هم‌چون اجرای اصلاحات ارضی در دهه ۱۳۴۰، افزایش سریع قیمت نفت و پیروزی انقلاب اسلامی در دهه ۱۳۵۰، تحولات سیاسی در کشورهای پیرامونی جمهوری اسلامی ایران و پیامدها و اثرات مستقیم آن‌ها در شهرهای بزرگ کشور، وقوع جنگ تحمیلی در دهه ۱۳۶۰، سیاست‌ها و برنامه‌های دولت در دهه‌های ۱۳۷۰، ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ و تحولات اجتماعی و اقتصادی ناشی از آن، گسترش شتابان شهر مشهد و رشد فیزیکی ناموزون آن را در سال‌های اخیر در پی داشته است (مهندسان مشاور اوت، ۱۳۹۷: ۲۱). یکی از دلایل ساختاری شکل‌گیری اسکان غیر رسمی در محدوده حریم شهرها در ایران، تفرق و فقدان مدیریت یکپارچه این محدوده است. هم‌اکنون وضعیت مدیریت حریم کلانشهرها در ایران هم به لحاظ عملکردی و هم به لحاظ قلمرویی و جغرافیایی، یک مدیریت متفرق است و در این نواحی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای یکپارچه و هماهنگی وجود ندارد، لذا ضرورت استفاده و بکارگیری نظام مدیریت یکپارچه و هماهنگ شهری در این نواحی کاملاً احساس می‌شود (مهرنژاد بورا، ۱۳۹۳). به واقع، مدیریت شهری در ایران، متمرکز و بخشی است. در این ساختار، مدیریت مستقل شهری به‌رغم شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر به‌وجود نیامد و عوامل متعدد دولتی و محلی از نقش متنوع و متداخل در این حوزه برخوردار هستند (کمانرودی، ۱۳۸۴: ۶۱). هر یک از این عوامل بر اساس وظایف و ساز و کارهای متفاوت، به برنامه‌ریزی و اقدامات اجرایی در حوزه‌های عملکردی و قلمروهای سرزمینی می‌پردازند. براینکه این شرایط، عدم یکپارچگی سیاسی، عملکردی و قلمرویی است که به ترتیب، «تفرق سیاسی»، «تفرق عملکردی» و «تفرق فضایی» نامیده می‌شود (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۱۱).

در اثر این روند، بافت شهری کلانشهر مشهد با تخریب گسترده اراضی حاصل‌خیز پیرامون شهر، استقرار بی‌ضابطه فعالیت‌های صنعتی و خدماتی در پیرامون و آلودگی‌های زیست‌محیطی آن، افزایش بی‌رویه جمعیت سکونتگاه‌های روستایی که در طی ۱۵ سال اخیر از رشدی بیش از دو برابر شهر مشهد برخوردار بوده‌اند و پیامدهای ناشی از این مهم در روستاهای پیرامونی و در نهایت شهر مقدس مشهد، لزوم الحاق بسیاری از سکونتگاه‌های روستایی به محدوده شهر و پیامدهای ناشی از آن، گسترش سکونتگاه‌های غیر رسمی و بافت‌های فرسوده در پیرامون شهر و تشدید فقر و محرومیت در آن‌ها، تغییر در ساختار فعالیت‌های اقتصادی سکونتگاه‌های پیرامونی شهر مقدس مشهد و پیامدهای ناشی از آن، ناامنی‌های اجتماعی ناشی از شرایط نابسامان حاکم بر سکونتگاه‌های پیرامونی شهر مقدس مشهد و مبتنی بر اصول و ارزش‌های حاکم بر جامعه اسلامی و جایگاه کلانشهر مشهد باید از طریق راهبردها و برنامه‌های متناسب با شرایط حاکم بر شهر مقدس مشهد و حریم قانونی آن نسبت به ساماندهی نابسامانی‌های به وجود آمده در حریم کلانشهر مشهد در طی سال‌های گذشته اقدام گردد و شرایط مطلوب برای توسعه پایدار حریم، متناسب با شأن و جایگاه شهر مقدس مشهد فراهم شود. هدف این پژوهش، بررسی روند شکل‌گیری و پیامدهای فضایی توسعه سکونتگاه‌های غیر رسمی در حریم کلانشهر مشهد و ارائه راهکارهایی برای مدیریت و ساماندهی مطلوب آن است.

۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

۱-۲. تعریف مفاهیم اساسی

الف. اسکان غیر رسمی^۱: اسکان غیر رسمی عبارت است از شکل‌گیری شیوه شهرنشینی ناپایداری که در درون یا مجاور شهرها با سیمایی ناخوشایند و خارج از فضاهای رسمی و برنامه‌ریزی شده تجلی می‌یابد. کمیت و کیفیت پایین معیارهای اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و کالبدی این سکونتگاه‌ها، به‌ویژه با شهر اصلی آشکار است و مساله مشخص در آن از یک سو به تجمع فقر و آسیب‌های اجتماعی و از سوی دیگر به محیط نابسامان کالبدی و نبود خدمات کافی مربوط است (صرافی، ۱۳۸۲: ۲۶۲). اسکان غیر رسمی نوع و فضای خاصی از زندگی شهری است که در تمامی یا برخی جهات کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، حقوقی، سابقه و سیر تحولات تاریخی با فضاهای مجاور خود تفاوت فاحش و اساسی دارد. عمده‌ترین ملاک عدم رسمیت سکونتگاه‌های غیر رسمی، ویژگی‌های کالبدی مسکن و نوع مالکیت زمین است (کمانرودی، ۱۳۸۵: ۱۰۸). ساکنین این سکونتگاه‌ها هیچ امنیتی در زمین و مسکن واقع در آن ندارند، معمولاً با فقر یا محرومیت خدمات و زیرساخت‌های اساسی شهری مواجه هستند. سکونتگاه‌های فقیرنشین، فقیرترین و محروم‌ترین سکونتگاه‌های غیر رسمی هستند که به‌واسطه مساکن تخریبی واقع در پرمخاطره‌ترین اراضی شهری شناخته می‌شوند. ساکنین این سکونتگاه‌ها، علاوه بر عدم امنیت، به‌طور فزاینده از زیرساخت‌ها و خدمات اساسی، فضای عمومی و مناطق سبز محرومند و به‌طور دائم در معرض اخراج، بیماری و خشونت قرار دارند (UN-HABITAT, 2015:1).

ب. پراکنده‌رویی شهری^۲: مرور ادبیات شکل شهری نشان می‌دهد که «مفاهیم رشد شهری^۳، گسترش شهری^۴، پراکنده‌رویی شهری و توسعه شهری^۵ با هم متفاوت هستند؛ رشد شهری، یک مفهوم عام و غالباً به معنی حاصل جمع افزایش زمین تحت اشغال شهری است. در حالی که، گسترش شهری به میزان، جهت (افقی و عمودی) و شکل رشد شهری اطلاق می‌شود. پراکنده‌رویی شهری نیز یکی از اشکال گسترش شهر است و عموماً دارای بار منفی می‌باشد. اگرچه توسعه شهری نیز جای مفاهیم مذکور بکار می‌رود، اما به‌واقع به معنی بهبود وضعیت یک، چند و یا همه ابعاد شهری، از جمله رشد و گسترش آن می‌باشد» (کمانرودی و قلی‌نیا، ۱۳۹۸: ۴۹؛ کمانرودی و همکاران، ۱۳۹۳: ۴۳). پراکنده‌رویی شهری توسعه‌ای با تراکم کم شهری توأم با فقدان خدمات و مکان اشتغال است، به‌طوری که محل زندگی مردم، خرید، تفریح و آموزش از هم جدا شده و استفاده از اتومبیل شخصی برای دسترسی بین مناطق الزامی می‌باشد. پراکنده‌رویی نتیجه برنامه‌ریزی غیر مسئولانه و مدیریت ناکارآمد است که مخرب فضاهای باز و سبز و موجب انبوهی از آلودگی‌های محیطی می‌باشد (احمدی، ۱۳۹۳: ۳۰).

ج. محدوده و حریم شهر: بر اساس ماده ۱ «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها» مصوب تاریخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۴، محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهر سازی در آن لازم‌الاجراء می‌باشد. شهرداری‌ها علاوه بر اجرای طرح‌های عمرانی از جمله احداث و توسعه معابر و تأمین خدمات شهری و تأسیسات

1. Informal Settlement
2. Urban Sprawl
3. Urban Growth
4. Urban Expansion
5. Urban Development

زیربنایی در چارچوب وظایف قانونی خود کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر را نیز به عهده دارند. بر اساس ماده ۲ آن قانون، حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز نماید. به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان‌پذیر خواهد بود. نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح‌ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به استثنای شهرک‌های صنعتی (که در هر حال از محدوده قانونی و حریم شهرها و قانون شهرداری‌ها مستثنی می‌باشند) به عهده شهرداری مربوط می‌باشد و هرگونه ساخت و ساز غیر مجاز در این حریم تخلف محسوب و با متخلفین طبق مقررات رفتار خواهد شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹).

۲-۲. پیشینه پژوهش

تاکنون، پژوهش‌های زیادی درباره دلایل و فرایند شکل‌گیری اسکان غیر رسمی در محدوده و حریم کلانشهرها انجام شده است. خلاصه برخی از آن پژوهش‌ها در جدول شماره ۱ درج شده است. جمع‌بندی این پژوهش‌ها نشان می‌دهد که ویژگی‌ها و تحولات عطف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، مهم‌ترین عامل تاریخی کلان در گسترش فقر، افزایش فاصله طبقاتی، مهاجرت و شکل‌گیری اسکان غیر رسمی است. علاوه بر این، این اجتماعات در فرایند تکامل و اجتماعی شدن خود در پیرامون شهرها، به مرور از توانمندی و امکانات و خدمات رفاهی بیشتری برخوردار می‌شوند. این پژوهش از نظر کلیت موضوع و روش با این سوابق مشترک است، اما بیش از آن‌ها به روند شکل‌گیری اسکان غیر رسمی با توجه به تفرق و عدم یکپارچگی سیاسی، عملکردی و فضایی کلانشهر مشهد و محدوده حریم آن می‌پردازد.

جدول ۱: پیشینه پژوهش

عنوان پژوهش	پژوهشگران	سال	خلاصه
اقتصاد سیاسی شهرک‌های غیر رسمی در چین پاسوسویالیستی	ژانگ	۲۰۱۱	بر اساس این پژوهش، شهرسازی و شهرنشینی در چین پس از اصلاحات اقتصادی اواخر دهه ۱۹۷۰ شدت گرفت و موجب گسترش سکونتگاه‌های غیر رسمی در آن کشور شد. از نظر ژانگ، پیدایش این سکونتگاه‌ها نتیجه اجتناب‌ناپذیر افزایش نابرابری اجتماعی، فقر و فضاهای با خیل عظیم روستائیان مهاجر به شهرها در پی تغییر و تحول نظام سوسیالیسم است.
فرایند شکل‌گیری اجتماعات غیر رسمی در محدوده پیراشهری مشکین شهر	کمانرودی کجوری و همکاران	۱۳۹۸	بر اساس این پژوهش، سیزده اجتماع غیر رسمی در حواشی مشکین شهر (خیابان) در اواخر دهه ۱۳۷۰ و اوایل دهه ۱۳۸۰ به وجود آمدند. آن اجتماعات در فرایند تکامل و اجتماعی شدن خود، به مرور در محدوده خدماتی این شهر قرار گرفتند. عامل شکل‌گیری این اجتماعات مهاجرت، به‌ویژه از روستاهای شمال آن شهر به حواشی آن بوده است. این مهاجرت‌ها به تأثیر از عوامل منطقه‌ای (توسعه ناموازن و مهاجرت‌های ناحیه‌ای و سکونتگاهی) و محلی (توسعه زیرساخت‌های خدماتی،

ارزایی و رتبه‌بندی توزیع خدمات شهری در سکونتگاه‌های غیر رسمی - مطالعه موردی: کلانشهر تبریز	۱۳۹۷	حکیمی و همکاران	قیمت ارزان زمین، ضعف مدیریت شهری، احداث محورهای ارتباطی برون‌شهری) به‌وقوع پیوسته است. رایج‌ترین شکل تکوین این اجتماعات، تقسیم و بازتقسیم اراضی کشاورزی و بایر پیرامون آن شهر بوده است.
تحلیل راهبردی تحولات فضایی و کارکردی در پهنه حریم جنوبی کلانشهر تهران	۱۳۹۵	بحیرایی و همکاران	عدم انتقال پادگان‌های نظامی، عدم هماهنگی بین روستاها و دهیاری‌های داخل محدوده و مستقل بودن آن‌ها و افزایش بارگذاری ساختمانی و جمعیتی به ترتیب به عنوان مهم‌ترین نقاط ضعف و مؤلفه‌هایی مانند توجه روزافزون به حریم شهرها و روستاها به خصوص در سال‌های اخیر و دسترسی مناسب به خدمات و بالابودن سرمایه اجتماعی درون‌گروهی به عنوان مهم‌ترین نقاط قوت تحولات فضایی و کارکردی پهنه حریم جنوبی کلانشهر تهران می‌باشند.
سکونتگاه‌های غیر رسمی در اراضی حریم شهرها و راهکارهای تعدیل آن	۱۳۹۲	اصفهانی و اسدی	هدف این پژوهش، شناسایی مفهوم اسکان غیر رسمی و علل ایجاد آن و استقرار مهاجران در حریم شهرها بوده است. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که مسئله قابل توجه در اسکان غیر رسمی، علل مهاجرت است که باعث می‌شود مهاجران با توجه به اوضاع اقتصادی در اراضی حریم شهرها سکونت کرده و مشکلاتی را برای مدیریت شهری ایجاد نمایند.
مدیریت اراضی حریم شهرها؛ راهکاری اصولی در کاهش مشکلات شهری نمونه: کلا نشهر مشهد	۱۳۹۲	هادی‌زاده بزاز	در این پژوهش، عدم وجود الگوی مناسب توسعه شهری، فقدان جایگاه مشخص قانونی، ضعف مدیریت و برنامه‌ریزی و نبود مدیریت واحد در ایجاد مشکلات در حریم شهر مشهد بررسی شده است. بر اساس نتایج این پژوهش، مدیریت پهنه شهر تنها در محدوده کالبدی و بدون توجه به پیرامون آن محقق نمی‌شود و بدون راهبرد خاص برای مدیریت و نظارت بر اراضی این محدوده، مشکلات آن هر روز بحرانی‌تر می‌شود. بنابراین لازم است اراضی پیرامون این شهر تحت مدیریت واحد و نظارت دقیق قرار گیرند.
بررسی اسکان غیر رسمی در حوزه‌های روستایی پیرامون کلانشهرها (نمونه: شهر کرج)	۱۳۹۲	ریاحی و همکاران	بر اساس این پژوهش، مهم‌ترین عامل شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیر رسمی در روستاهای پیرامون کلانشهر کرج، اقتصاد (پایین بودن درآمد و تأمین مسکن ارزان) است. با توجه به سطح پایین اقتصادی و ضعف زیرساخت‌ها در روستاهای مورد بررسی، رویکرد بهسازی و ساماندهی به عنوان راهکار مناسب برای بهبود وضعیت اسکان غیر رسمی در این روستاها معرفی شده است.
اسکان غیر رسمی چالش فراروی شهرها (محل شهرک صنعتی کرمان)	۱۳۹۱	غضنفری و همکاران	در این پژوهش، چگونگی شکل‌گیری اسکان غیر رسمی و عوامل تأثیرگذار آن در محله شهرک صنعتی کرمان و نقش مدیریت شهری در کاهش آثار زیانبار آن بررسی شد و راهکارهایی برای کاهش آن آثار ارائه گردید. بر اساس این پژوهش، پدیده حاشیه‌نشینی، پدیده غالب بافت مسکونی و اجتماعی آن محله است.
ناکارایی ساختار مدیریت شهری ایران در ساماندهی اجتماعات اسکان غیر رسمی - نمونه: منطقه ۶	۱۳۸۵	کمانرودی کجوری	بر اساس این پژوهش، عدم مدیریت نظام‌مند شهری، مهم‌ترین مانع ساختاری ساماندهی علمی، برنامه‌ریزی شده و مشارکتی اجتماعات اسکان غیر رسمی است و رفع آن جز با اصلاح و توسعه ساختار مدیریت شهری از طریق کاهش نقش دولت و ایجاد مدیریت مشارکتی میسر نمی‌شود. این شرایط، امکان استفاده از «خودداری» ساکنین این اجتماعات در ساماندهی مشارکتی آن‌ها را غیر ممکن می‌کند. همچنین،

<p>گذشته از اهمیت تمام ویژگی‌های این اجتماعات در اتخاذ و اعمال روش‌های بهینه مدیریت بر آن‌ها، توجه به قرابت و وحدت اجتماعی ناشی از مبادی مهاجرت مشترک و مناسبات فامیلی ساکنین آن‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. بی‌توجهی به این ویژگی‌ها و انجام رفتارهای قهری با این اجتماعات می‌تواند به جابجایی و انتشار فضایی آن‌ها و وقوع بحران‌های اجتماعی منتهی شود. بنابراین، درجه سنخیت و وحدت اجتماعی و فرهنگی می‌تواند به عنوان یکی از عمده‌ترین عوامل پایداری این‌گونه اجتماعات در نظر گرفته شود.</p>		<p>شهرداری تهران</p>
--	--	----------------------

۲-۳. دیدگاه‌ها و چارچوب نظری

تاکنون دیدگاه‌های مختلفی درباره چرایی توسعه فضایی و شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیر رسمی مطرح شده است. بر اساس این دیدگاه‌ها، دلایل یا عوامل شکل‌گیری این سکونتگاه‌ها را می‌توان به سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و طبیعی تقسیم کرد. دلایل سیاسی را می‌توان به نوع نظام سیاسی، ساختار و سیاست‌های دولت و توزیع سیاسی و فضایی قدرت؛ دلایل اجتماعی را به طبقه‌بندی و قشربندی، تقسیم کار، باورها، ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی، میزان و توزیع خدمات و شهری‌شدن؛ دلایل اقتصادی را به نوع اقتصاد، ترکیب بخش‌های اقتصادی، روابط تولیدی و ساختار و توزیع منابع و فرصت‌ها؛ دلایل کالبدی را به میزان، کیفیت و توزیع فضایی این نوع زیرساخت‌ها و امکانات؛ و دلایل طبیعی را به نوع و میزان همگنی، تفاوت‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های مناطق جغرافیایی اطلاق نمود. این عوامل تأثیر متقابل، هم‌افزا و تعدیل‌کننده دارند، اما نقش هر کدام از آن‌ها نسبت به هم در توسعه فضایی و شکل‌گیری اسکان غیر رسمی در جوامع مختلف متفاوت است. همچنین، با افزایش توسعه سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی از میزان تأثیرگذاری عامل محیطی کاسته می‌شود. به‌طور کلی، نقش عامل اقتصاد در جوامع توسعه‌یافته و حائز طبقه‌بندی و تقسیم کار اجتماعی و عامل سیاست در جوامع در حال توسعه و فاقد طبقه‌بندی و تقسیم کار اجتماعی در توسعه فضایی بیشتر است (کمانرودی، ۱۳۸۵: ۹۹). در این پژوهش، از رویکرد و نقش عامل سیاسی و مدیریتی در توسعه فضایی حریم و شکل‌گیری اسکان غیر رسمی در آن استفاده شده است.

مدیریت را می‌توان به اختصار به فرایند اداره امور عمومی تعریف کرد. بر همین اساس، فرایند اداره امور شهری را می‌توان در یک صورت‌بندی نظری و عملی به سه بعد مدیریتی، عملکردی و قلمرویی تقسیم کرد؛ مدیریت در این صورت‌بندی ساختاری و عملکردی، شامل برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، راهبری و هدایت، نظارت و کنترل و تخصیص منابع؛ عملکردی، شامل عملکردهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، حقوقی، فناوری و محیط زیستی؛ و قلمرو شامل واحدها یا پهنه‌های فضایی است (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۲۸). انجام این امور با الگوهای مدیریتی متفاوت که از نظام‌های سیاسی مختلف ناشی می‌شوند، انجام می‌پذیرند. به‌طور کلی، ساختار دولت و الگوهای مدیریتی را می‌توان به دو نوع بسیط و مرکب و یا متمرکز و غیر متمرکز تقسیم کرد (مقیم، ۱۳۸۲: ۱۵-۱۰). میزان قدرت سیاسی و مشارکت بخش‌های دولتی، خصوصی و مردمی در هر یک از این نظام‌های سیاسی و الگوهای مدیریتی متفاوت است. این نظام‌های سیاسی و الگوها و رویکردهای مدیریتی شهری در طول قرن بیستم، دچار

تغییرات اساسی شده‌اند. به تبع این تغییرات، رویکردها و الگوهای اداره امور شهری از رویکرد «اداره شهر» به رویکرد «مدیریت شهری» و سپس به رویکرد «حکمروایی شهری» تغییر کردند.

رویکرد «اداره شهر» با تکیه بر روش مدیریت علمی یا تکنوکراتیک در اوایل قرن بیستم به وجود آمده است. در این رویکرد، شهر به مثابه یک سازمان و بنگاه عمومی در نظر گرفته می‌شود که اداره آن مستلزم انضباط رسمی است. در این رویکرد، حوزه سیاست و اداره امور اجرایی شهری از هم جدا هستند. دولت محلی در این رویکرد مطرح نیست و استقلال حکومت محلی اغلب جنبه اداری دارد تا سیاسی. در این رویکرد، حکومت محلی کارگزار دولت مرکزی و منطقه‌ای است و اداره کننده شهر، مدیر شهر تلقی می‌شود که به اداره امور اجرایی شهر در چهارچوب سیاست‌ها و قوانین تعیین شده شهری می‌پردازد. سازمان اداره شهر بر اساس این رویکرد، ساختاری بروکراتیک و تکنوکراتیک و وظیفه‌ای دارد. رویکرد «مدیریت شهری» از دهه ۱۹۸۰ به تأثیر از کارایی مدیریت بخش خصوصی، اندیشه فرانوگرایی، ناکارآمدی رویکرد اداره شهر و دیدگاه‌های مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد، برنامه توسعه ملل متحد و بانک جهانی شکل گرفته است. پایان جنگ سرد، توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات، ناتوانی مدیریت عمومی، گسترش فقر و بخش خصوصی، زوال شهری، و پیامدهای زیست‌محیطی در شکل‌گیری این رویکرد مؤثر بوده‌اند. در این رویکرد، حوزه سیاست‌گذاری و اداره امور عمومی شهر با هم در نظر گرفته می‌شوند. به‌رغم این، این رویکرد بیشتر بر گسترش ابعاد و اهداف اداره شهری توجه دارد، اما همچنان بر ساز و کار حکومتی و از بالا به پایین در حوزه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری استوار است. این رویکرد به مشارکت دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی توجه دارد، اما بیشتر معطوف به واگذاری اختیار و استقلال بیشتر به حکومت محلی از دولت مرکزی است. این رویکرد، نگاه سیستمی، جامع و واحد به شهر و نگاه استراتژیک به اداره امور آن دارد. این رویکرد، بیشتر به نتایج یا دستاوردها بجای خروجی‌ها، بر ظرفیت‌سازی و توانمندسازی اقتصادی و مالی شهر بجای بودجه سازمانی، به انعطاف و مشارکت کارکنان تا عاملیت سازمانی و بر انعطاف سازمانی تا بوروکراسی و ساختار متمرکز و وظیفه‌ای توجه دارد. همچنین، این رویکرد به رقابت سازمانی و شهری و تعامل با سیاست‌مداران و عامه مردم توجه و گرایش دارد (مقیم، ۱۳۸۲: ۲۸؛ کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۱۰).

مفهوم «حکمروایی» اولین بار توسط «برایان مک لالین» در سال ۱۹۷۳ در مقایسه با مفهوم حکومت مطرح شد. از نظر او، حکومت، مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است، اما حکمروایی نوعی فرایند است. این فرایند متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در بر می‌گیرد. حکومت شهری مبین رویکرد سنتی به اداره شهرها و مدیریت شهری است و بیشتر به مناسبات حکومت مرکزی با شهرداری‌ها و سازمان‌های رسمی و حکومتی پرداخته و بر روابط عمومی بین آن‌ها تأکید دارد (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۱۷-۱۱۶). تاکنون اصول و شاخص‌های متعددی از سوی مراجع بین‌المللی، از جمله «سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی سازمان ملل متحد»، «مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد»، و «بانک جهانی» در خصوص حکمروایی پیشنهاد شده است. کارایی، برابری، مشارکت، حسابرسی، پاسخ‌گویی و امنیت از شاخص‌های اصلی و یا اصولی هستند که در این خصوص مورد توافق این سازمان‌ها می‌باشند. این اصول را از جهت وجوه زمینه‌ای (ساختاری و عملکردی) و یا تقدم و تأخر اجرائی و دسترسی به اهداف حکمروایی، می‌توان به انواع مختلف مدیریتی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی تقسیم کرد. شاخص‌های مدیریتی به آن اموری مربوط‌اند که دولت

و مدیریت شهری باید با هدف تسهیل‌کنندگی مشارکت و ایفای نقش بخش خصوصی و مردمی و تحقق حکمروایی خوب شهری به انجام برسانند (کمانرودی و جنگجو، ۱۳۹۱: ۱۲۸-۱۲۷).

مدیریت یکپارچه شهری که در امتداد حکمروایی بروز پیدا کرد، بیشتر بر همکاری و انسجام عملکردی عوامل مدیریت در اداره امور شهری استوار است. به بیانی دیگر، «مدیریت شهری یکپارچه، راه حلی تمرکززدایانه و مبتنی بر قدرت چندجانبه و یکپارچه شده عناصر متکثر مدیریت شهری منطبق بر الگوی حکمروایی شهری است» (کاظمیان، ۱۳۹۲). به واقع، «شهر، مظهر تکثر و در عین حال، وحدت و یکپارچگی است. اگرچه شهر از عناصر و زیرسیستم‌های متعدد و متداخل عملکردی و جغرافیایی تشکیل شده است، اما در عین حال، از روحی جمعی برخوردار است که یکپارچگی و هم‌سرنوشتی اجزا با یکدیگر و با کل را پدید می‌آورد. بنابراین، مواجهه و رویکرد یکپارچه به مدیریت شهری را باید برگرفته از ذات و ماهیت شهری تلقی کرد (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۲۷). مدیریت یکپارچه از ضروریاتی است که در پیگیری و اداره امور شهری بسیار تأثیرگذار به نظر می‌رسد. در واقع این در چارچوب تمام نهادها موظف هستند در قالب یک ساماندهی اصولی و مدون به سامانه مدیریت شهری پاسخگو باشند (شیخی و شبستر، ۱۳۹۷: ۸). در فقدان یکپارچگی و در صورتی که عوامل مدیریت شهری بر اساس وظایف و ساز و کارهای متفاوت خود، به برنامه‌ریزی و اقدامات اجرایی در هر یک از حوزه‌های عملکردی و عرصه‌های محیط زیستی بپردازند، «تفرق» اتفاق می‌افتد. البته ذکر این نکته نیز ضروری می‌باشد که مدیریت یکپارچه شهری، همانند حکمروایی، از الگوی خاصی برخوردار نیست و متأثر از شرایط محلی است. به عبارت دیگر، مدل مدیریت یکپارچه شهری در چهارچوب رویکرد و اصول حکمروایی محلی و بر اساس شرایط محلی استخراج می‌شود. به همین دلیل، این رویکرد به رغم سابقه نسبتاً قابل توجه، از گستره و انسجام نظری کمی برخوردار است و بیشتر مبتنی بر سوابق تجربی می‌باشد.

۳. روش تحقیق

این پژوهش از نظر هدف از نوع پژوهش‌های کاربردی و از نظر نوع داده از نوع کمی و کیفی است. این پژوهش از سه متغیر مستقل اسکان غیر رسمی، پیامدهای فضایی و مدیریت تشکیل شده است (جدول ۲). جامعه آماری این پژوهش خبرگان علمی (دانشگاهی) و سیاسی (مدیریتی) بوده‌اند. جمع‌آوری داده و اطلاعات این پژوهش از هر دو روش کتابخانه‌ای (اسنادی) و میدانی استفاده شده است. از روش کتابخانه‌ای برای احصاء ویژگی‌های محیط داخلی و خارجی مدیریت حریم کلانشهر مشهد (نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها) و از روش میدانی برای ارزیابی این عوامل (امتیازدهی) استفاده شده است. جامعه نمونه در این خصوص ۱۵ نفر از دانشگاهیان و مدیران ارشد شهرداری مشهد بوده‌اند. روش نمونه‌گیری نیز به صورت احتمالی ساده و گلوله‌برفی بوده است. برای تحلیل اطلاعات این پژوهش از روش SWOT و مدل QSPM استفاده شده است.

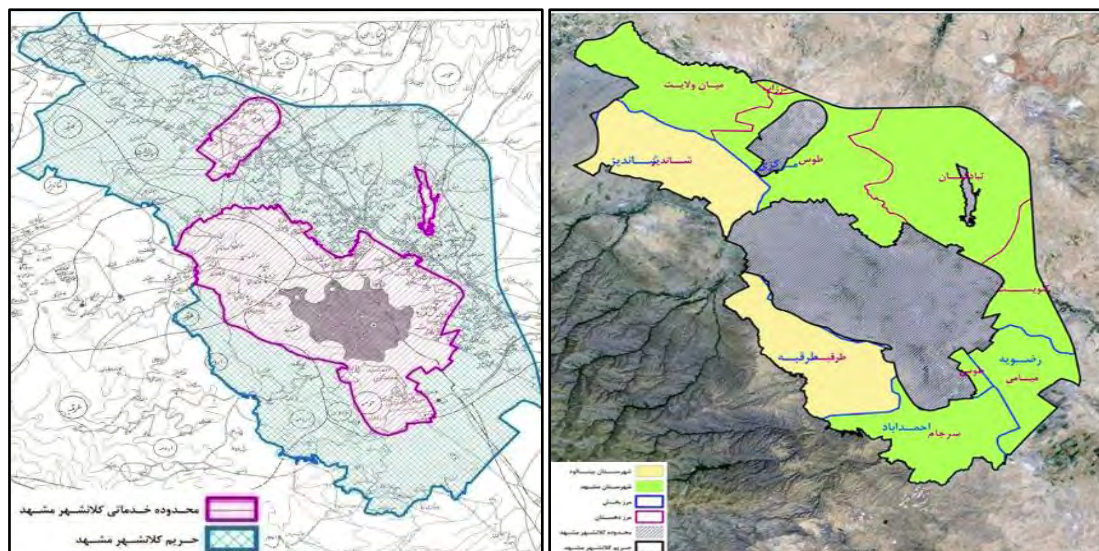
جدول ۲: متغیرها و معیارهای پژوهش

معیارها	نوع متغیر	متغیر
مهاجرت، جمعیت، فعالیت، الگوی مسکن، خدمات، مالکیت، قیمت زمین و مسکن	مستقل	اسکان غیر رسمی
کاربری زمین، الگوی فضایی زیرساخت‌های فیزیکی، منابع و آلودگی‌های محیط زیستی	وابسته	پیامدهای فضایی
ساختار مدیریت، قلمروهای فضایی، مشارکت مردم، طرح‌ها، برنامه‌ها، قوانین	تعدیل‌گر	مدیریت

۴. معرفی محدوده پژوهش

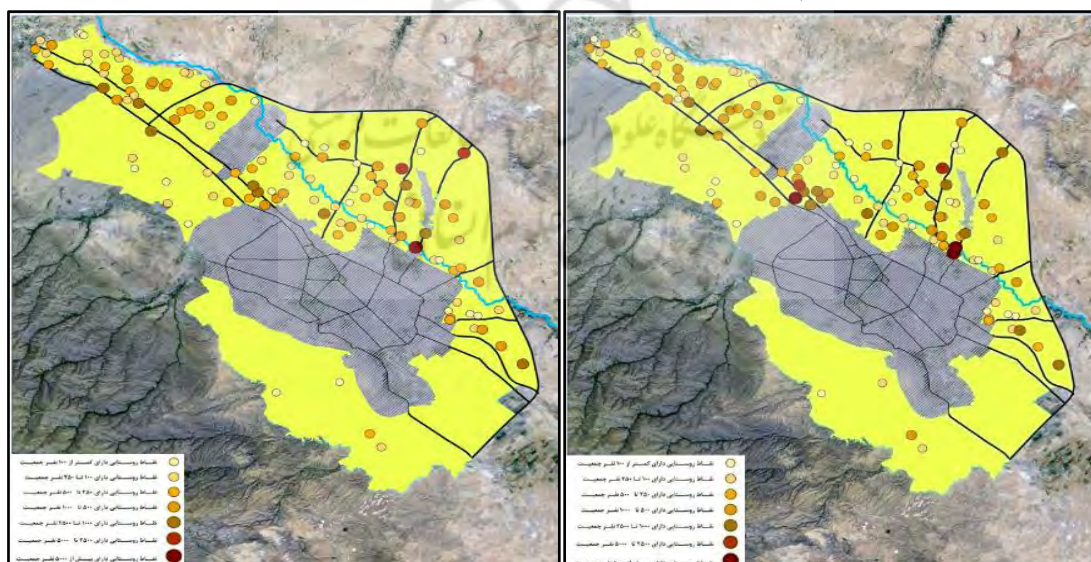
اولین طرح جامع شهر مشهد در دهه ۱۳۴۰ تهیه و در سال ۱۳۵۲ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده است. آن طرح حدود ۱۲۷۰ کیلومتر مربع را به عنوان محدوده حریم یا حوزه استحفاظی شهر مقدس مشهد تعیین نمود. این محدوده در حد فاصل حدود ۲۵ جاده مشهد به قوچان در ضلع غربی محدوده حوزه استحفاظی تا فاصله حدود ۱۵ کیلومتر شرق شهر و در ضلع جنوبی ارتفاعات مشرف و بخشی از اراضی تخته میان و در ضلع شمالی محدوده اراضی دشتی شمال شهر مشهد را شامل می‌شده است (شکل ۱ و ۲). این محدوده به عنوان حوزه استحفاظی شهر مقدس مشهد در سال ۱۳۵۹ به تأیید وزارت کشور به عنوان قائم مقام انجمن شهر رسید و شهرداری شهر مشهد مکلف به اعمال ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها و آیین‌نامه‌های ذیل آن در این محدوده شده است. تصویب حریم شهر مشهد در سال ۱۳۸۶ باعث شد تا حریم آن نسبت به محدوده حوزه استحفاظی مصوب سال ۱۳۵۹ به صورت مشخصی کاهش یابد، به نحوی که از سمت شمال به رودخانه کشف‌رود، از سمت غرب به سه‌راهی توس، از سمت جنوب به خط‌الرس ارتفاعات مشرف به شهر مقدس مشهد و از سمت شرق به رودخانه و یا کال طرق محدود گردید.

تغییر حریم شهر مشهد و کاهش وسعت آن از یک‌سو و تشدید اقدامات خارج از نظارت شهرداری در نواحی شمالی رودخانه کشف‌رود از قبیل استقرار واحدهای کارگاهی، معادن شن و ماسه و سایر اقدامات تخریبی همراه با عدم کنترل فعالیت‌های در حال انجام دستگاه‌های اداری از سوی دیگر منجر به آن شد که فضاهای پیرامونی این شهر و به خصوص در پسرانه‌های شمالی آن با آسیب‌ها و تخریب منابع زیادی مواجه گردند. احداث بزرگراه شمالی شهر مقدس مشهد، همراه با فعالیت‌های انجام شده در نواحی خارج از حوزه نظارتی شهرداری و لزوم جلوگیری از تخریب منابع در دسترس و غیره موجب شد در تهیه طرح جامع سوم این شهر و بررسی و تصویب آن در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به امر مهم حریم توجه ویژه‌ای از جهت وسعت و محدوده به عمل آید. این دقت نظر، موجب افزایش وسعت حریم شهر مشهد مقدس به حدود ۸۷۰ کیلومتر مربع شد و محدوده آن به مرزهای غربی شهرستان مشهد در ضلع غربی شهرستان، رودخانه کشف‌رود و آزادراه شمالی کنارگذار مشهد در ضلع شمال، خط‌الرس ارتفاعات خواجه مراد در ضلع جنوب‌شرقی و دشت میان و جاده مشهد به شانندیز در ضلع جنوب‌غربی محدود گردید (جدول ۲ و شکل ۳). این محدوده ۸۶۰۰۰ هکتار مساحت دارد و شامل دو شهرستان (مشهد، طرقبه-شانندیز)، پنج بخش (مرکزی، رضویه، احمدآباد، طرقبه، شانندیز) و نه دهستان (طوس، تبادکان، کنویست، درزاب، میان ولایت، میامی، سرجام، طرقبه، شانندیز) است.

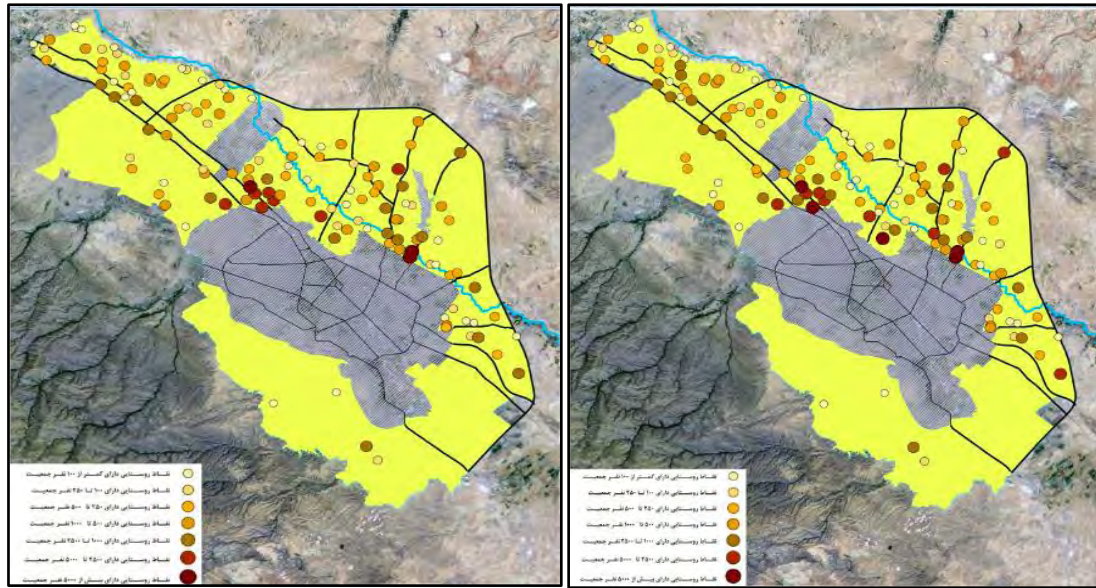


شکل ۱: محدوده و حریم شهر مشهد ۱۳۹۵ شکل ۲: تقسیمات اداری و سیاسی حریم مشهد در سال ۱۳۹۵

همان گونه که در شکل های شماره ۴ تا ۷ نشان داده شده است، تعداد، نوع، اندازه و توزیع سکونتگاه های واقع در حریم شهر مشهد تغییر زیادی کرده است. این سکونتگاه ها همواره به صورت شتابان و بدون برنامه در حال رشد و گسترش بوده اند. الحاق چند سکونتگاه به یکدیگر و شکل گیری سکونتگاه های جدید و بی هویت کاملاً مشهود است. بیشترین تمرکز آبادی ها در شمال، شمال غرب و غرب محدوده شهری مشهد بوده است. پهنه های شرقی و جنوب شرقی حریم کنونی کلانشهر مشهد، شاهد کمترین تغییرات در نظام سکونتگاهی خود بوده اند. شکل گیری سکونتگاه های جدید و گسترش آن ها در سال های قبل عمدتاً در حاشیه کشف رود و حد فاصل جاده جدید و قدیم قوچان صورت گرفته است. تراکم آبادی ها در محدوده حدفاصل محدوده های منفصل شهری قرقی و توس تا شهر مشهد، یک پهنه یکپارچه و منسجم سکونتگاهی را تشکیل داده است.



شکل ۴: سکونتگاه های حریم شهر مشهد در سال ۱۳۶۵ شکل ۵: سکونتگاه های حریم شهر مشهد در سال



شکل ۷: سکونتگاه‌های حریم شهر مشهد در سال ۱۳۹۰

شکل ۶: سکونتگاه‌های حریم شهر مشهد در سال ۱۳۸۵

۵. تحلیل یافته‌ها

بر اساس شناخت تحولات فضایی و سیاسی حریم شهر مشهد، نقاط قوت و ضعف و فرصت‌ها و تهدیدهای این محدوده در گسترش سکونتگاه‌های غیر رسمی استخراج شد. در این قسمت، عوامل داخلی (IFE) و خارج (EFE) ارزیابی و سپس با کمک نتایج حاصل از آن‌ها، وضعیت توسعه سکونتگاه‌های روستایی در حریم شهر مشهد تحلیل می‌شود.

۵-۱. ارزیابی عوامل داخلی

جدول ۲: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی (IFE)

امتیاز وزنی	امتیاز عامل	وزن	عوامل داخلی	تاثیر
۰/۴	۴	۰/۱	استقرار عملکردهای مختلف در حریم	تاثیر مثبت
۰/۱۸	۳	۰/۰۶	عدم بهره‌برداری از قسمت‌های مهمی در حریم و بکربودن اراضی	
۰/۳۲	۴	۰/۰۸	در دسترس بودن منابع مختلف انسانی، اقتصادی و طبیعی	
۰/۱۲	۳	۰/۰۴	ظرفیت خالی موجود در بخش‌های مختلف اقتصادی	
۰/۱۲	۳	۰/۰۴	دسترسی به نیروی انسانی و سرمایه مورد نیاز	
۰/۲	۲	۰/۱	عدم تعادل سازمان فضایی در منطقه	تاثیر منفی
۰/۰۶	۱	۰/۰۶	جذب یا عدم جذب گروه‌های مختلف اجتماعی در برخی پهنه‌ها	
۰/۰۴	۲	۰/۰۲	عدم توجه به حریم و مدیریت بخش‌هایی از آن در سال‌های گذشته	
۰/۰۳	۱	۰/۰۳	ضعف منابع برای جذب فعالیت‌ها و عملکردها	
۰/۲	۲	۰/۱	رشد کالبدی بی‌رویه سکونتگاه‌های پیرامون بلوار توس و شمال محدوده حریم	
۰/۲	۲	۰/۱	عدم امکان سکونت مهاجران به شهر مشهد و انتقال به سکونتگاه‌های پیرامون	
۰/۱۶	۲	۰/۰۸	عدم ارتقاء کیفیت سکونت در برخی سکونتگاه‌ها به دلیل تراکم شدید جمعیت	

۰/۱۲	۲	۰/۰۶	عدم همکاری جامعه محلی برای جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز
۰/۰۳	۱	۰/۰۳	تخریب باغات و اراضی زراعی پیرامون
۰/۲	۲	۰/۱	افزایش مهاجرپذیری غیر متعارف سکونتگاه‌های واقع در حریم
۲/۳۸		۱	جمع کل

۲-۵. ارزیابی عوامل خارجی

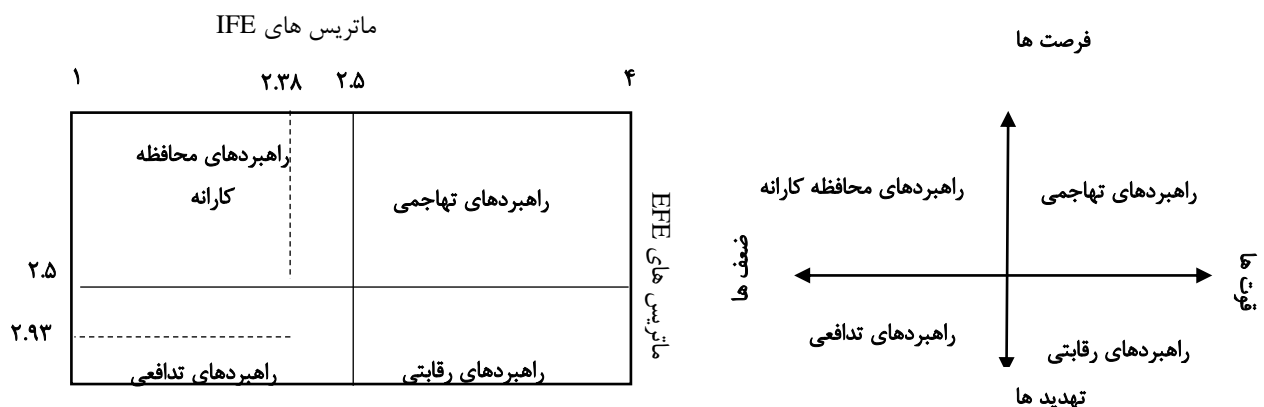
جدول ۳: ماتریس ارزیابی عوامل خارجی (EFE)

امتیاز وزنی	امتیاز عامل	وزن	عوامل خارجی	
۰/۵۲	۴	۰/۱۳	افزایش روزافزون میزان توجه سازمان‌ها و نهادهای تأثیرگذار در گستره حریم	فرصت‌ها
۰/۲۴	۳	۰/۰۸	روند رو به افزایش ارزش اقتصادی زمین در برخی مناطق	
۰/۸	۴	۰/۲	وجود رشته کوه‌های بینالود در جنوب به عنوان بازدارنده سکونتگاه‌های غیر رسمی	
۰/۴۸	۴	۰/۱۲	روند رو به گسترش واحدهای خدماتی متعدد در محدوده حریم	
۰/۴	۲	۰/۲	تشدید روزافزون تقاضا برای سکونت در سکونتگاه‌های حریم	تهدیدها
۰/۳	۲	۰/۱۵	امکان ادامه روند رشد و گسترش کالبدی شهر در قسمت‌های شمالی و شرقی	
۰/۰۵	۱	۰/۰۵	تبدیل شدن بخش‌هایی از حریم به فضاهای خالی، رها شده، نامن و آلوده	
۰/۱۴	۲	۰/۰۷	تمرکز شدید فعالیت‌های صنعتی در پسرکانه‌های شمالی شهر و جذب مهاجر	
۲/۹۳		۱	جمع کل	

عدد ۲/۳۸ به دست آمده از ماتریس IFE بیانگر غلبه نقاط ضعف بر نقاط قوت و عدد ۲/۹۳ به دست آمده از ماتریس EFE بیانگر غلبه فرصت‌ها بر تهدیدات است. این نتایج بیانگر آن است که وضعیت سکونتگاه‌های غیر رسمی در حریم مشهد در حالت تدافعی قرار دارد.

۳-۵. تدوین راهبرد به کمک SWOT

پس از شناسایی عوامل خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها) و عوامل درونی (قوت‌ها و ضعف‌ها)، آن‌ها از ماتریس‌های IFE و EFE وارد ماتریس SWOT شده و راهبردهای ترکیبی تعیین می‌شوند. همان‌طور که در شکل شماره ۸ نشان داده شد، توسعه سکونتگاه‌های غیر رسمی در حریم مشهد گرایش راهبردی تدافعی (WT) دارند. هدف این راهبرد، کاهش نقاط ضعف و تهدیدات تا حد امکان است.



جدول ۴: ماتریس راهبردی

<p style="text-align: center;">عوامل داخلی</p> <p style="text-align: center;">عوامل خارجی</p>	<p>ضعف‌ها:</p> <p>W1. عدم تعادل سازمان فضایی در منطقه</p> <p>W2. جذب یا عدم جذب گروه‌های مختلف اجتماعی در برخی پهنه‌ها</p> <p>W3. عدم توجه به حریم و مدیریت بخش‌هایی از آن در سال‌های گذشته</p> <p>W4. ضعف منابع برای جذب فعالیت‌ها و عملکردها</p> <p>W5. رشد کالبدی بی‌رویه سکونتگاه‌های پیرامون بلوار توس و شمال محدوده حریم</p> <p>W6. عدم امکان سکونت مهاجران به شهر مشهد و انتقال به سکونتگاه‌های پیرامون</p> <p>W7. عدم امکان ارتقا کیفیت سکونت برخی سکونتگاه‌ها به دلیل تراکم شدید جمعیتی</p> <p>W8. عدم همکاری جامعه محلی برای جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز در سکونتگاه‌های پیرامون</p> <p>W9. تخریب باغات و اراضی زراعی پیرامون</p> <p>W10. افزایش مهاجرپذیری غیر متعارف سکونتگاه‌های واقع در حریم</p>	<p>قوت‌ها:</p> <p>S1. استقرار عملکردهای مختلف در حریم</p> <p>S2. عدم بهره‌برداری از قسمت‌های مهمی در حریم و بکربودن اراضی</p> <p>S3. در دسترس بودن منابع مختلف انسانی، اقتصادی و طبیعی</p> <p>S4. ظرفیت خالی موجود در بخش‌های مختلف اقتصادی</p> <p>S5. دسترسی به نیروی انسانی و سرمایه مورد نیاز</p>
<p>فرصت‌ها:</p> <p>O1. افزایش روزافزون میزان توجه سازمان‌ها و نهادهای تأثیرگذار در گستره حریم</p> <p>O2. روند رو به افزایش ارزش اقتصادی زمین در برخی مناطق</p> <p>O3. وجود رشته کوه‌های بینالود در جنوب به عنوان عامل بازدارنده سکونتگاه‌های غیررسمی</p> <p>O4. روند رو به گسترش واحدهای خدماتی متعدد در محدوده حریم</p>	<p>راهبردهای WO:</p> <p>WO1: بهبود روابط درونی اجزا سازمان فضایی (O3, O1, W1)</p> <p>WO2: ایجاد ساختار و سازمان مدیریتی کارآمد و مؤثر (O1, W4, W3)</p>	<p>راهبردهای SO:</p> <p>SO1: توزیع مناسب فعالیت‌ها در گستره حریم (S1, S4, S5, O2, O4)</p>
<p>تهدیدها:</p> <p>T1. تشدید روزافزون تقاضا برای سکونت در سکونتگاه‌های حریم</p> <p>T2. امکان ادامه روند رشد و گسترش کالبدی شهر در قسمت‌های شمالی و شرقی</p> <p>T3. تبدیل شدن بخش‌هایی از حریم به فضاهای خالی، رها شده، ناامن و آلوده</p> <p>T4. تمرکز شدید فعالیت‌های صنعتی و کارگاهی در پسرکانه‌های شمالی شهر و پیامدهای جذب مهاجر در روستاهای این منطقه</p>	<p>راهبردهای WT:</p> <p>WT1: ساماندهی کالبدی سکونتگاه‌های غیررسمی در حریم (T4, T3, W7)</p> <p>WT2: توانمندسازی جامعه محلی از طریق گسترش سازمان‌های مردم نهاد، آگاهی‌های عمومی، تعاملات اجتماعی و ... (T4, T3, W8)</p> <p>WT3: جلوگیری از افزایش مهاجرپذیری غیرمتعارف سکونتگاه‌های واقع در حریم (W2, W6, W8, W9, W10, T1, T2)</p>	<p>راهبردهای ST:</p> <p>ST1: هدایت بخشی از مهاجران ورودی به حریم به سمت سکونتگاه‌های کم جمعیت با فاصله بیشتر نسبت به مشهد (S2, S3, S4, T1, T2, T4)</p>

۵-۴. تشکیل ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی (QSPM)

با توجه به ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی، راهبردهایی که باید مورد توجه قرار گیرند، راهبردهای WT است. حال با تشکیل ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی (QSPM) راهبردهای موجود در خانه WT ماتریس راهبردی اولویت‌بندی می‌شود.

جدول ۵: ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی (QSPM) - عوامل داخلی

راهبرد WT3		راهبرد WT2		راهبرد WT1			عوامل داخلی	
TAS	جذابیت	TAS	جذابیت	TAS	جذابیت	ضریب		
۰/۲	۲	۰/۱	۱	۰/۲	۲	۰/۱	S1. استقرار عملکردهای مختلف در حریم	توانها
۰/۱۸	۳	۰/۰۶	۱	۰/۲۴	۴	۰/۰۶	S2. عدم بهره‌برداری و بکرماندن قسمت‌هایی از حریم	
۰/۱۶	۲	۰/۲۴	۳	۰/۲۴	۳	۰/۰۸	S3. در دسترس بودن منابع انسانی، اقتصادی و طبیعی	
۰/۰۸	۲	۰/۰۸	۲	۰/۰۸	۲	۰/۰۴	S4. ظرفیت خالی در بخش‌های مختلف اقتصادی	
۰/۰۸	۲	۰/۱۲	۳	۰/۰۸	۲	۰/۰۴	S5. دسترسی به نیروی انسانی و سرمایه مورد نیاز	
۰/۴	۴	۰/۱	۱	۰/۴	۴	۰/۱	W1. عدم تعادل سازمان فضایی منطقه	ضعفها
۰/۲۴	۴	۰/۱۸	۳	۰/۰۶	۱	۰/۰۶	W2. جذب یا عدم جذب برخی گروه‌های اجتماعی	
۰/۰۸	۴	۰/۰۸	۴	۰/۰۸	۴	۰/۰۲	W3. عدم توجه به حریم و مدیریت بخش‌هایی از آن	
۰/۰۶	۲	۰/۰۹	۳	۰/۰۶	۲	۰/۰۳	W4. ضعف منابع برای جذب فعالیت‌ها و عملکردها	
۰/۴	۴	۰/۲	۲	۰/۴	۴	۰/۱	W5. رشد بی‌رویه پیرامون بلوار توس و شمال محدوده	
۰/۴	۴	۰/۴	۴	۰/۲	۲	۰/۱	W6. عدم امکان سکونت مهاجران به شهر مشهد	
۰/۲۴	۳	۰/۲۴	۳	۰/۲۴	۳	۰/۰۸	W7. عدم امکان ارتقاء سکونت به دلیل تراکم جمعیت	
۰/۲۴	۴	۰/۲۴	۴	۰/۱۸	۳	۰/۰۶	W8. عدم مشارکت و همکاری جامعه محلی	
۰/۰۹	۳	۰/۰۳	۱	۰/۰۳	۱	۰/۰۳	W9. تخریب باغات و اراضی زراعی پیرامون	
۰/۴	۴	۰/۴	۴	۰/۲	۲	۰/۱	W10. افزایش مهاجرپذیری غیر متعارف حریم	
۳/۲۵		۲/۵۶		۲/۶۹		۱	جمع	

جدول شماره ۶: ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی (QSPM) - عوامل خارجی

راهبرد WT3		راهبرد WT2		راهبرد WT1			عوامل خارجی	
TAS	جذابیت	TAS	جذابیت	TAS	جذابیت	ضریب		
۰/۵۲	۴	۰/۵۲	۴	۰/۳۹	۳	۰/۱۳	O1. افزایش روزافزون توجه به مدیریت یکپارچه حریم	فرصت‌ها
۰/۲۴	۳	۰/۰۸	۱	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	O2. روند رشد ارزش اقتصادی زمین در برخی مناطق	
۰/۸	۴	۰/۲	۱	۰/۲	۱	۰/۲	O3. وجود رشته کوه‌های بینالود در جنوب	
۰/۳۶	۳	۰/۳۶	۳	۰/۴۸	۴	۰/۱۲	O4. روند رو به گسترش واحدهای خدماتی متعدد	
۰/۸	۴	۰/۶	۳	۰/۸	۴	۰/۲	T1. تشدید روزافزون تقاضا برای سکونت در حریم	تهدیدها
۰/۸	۴	۰/۴۵	۳	۰/۴۵	۳	۰/۱۵	T2. امکان گسترش شهر در بخش‌های شمالی و شرقی	
۰/۲	۴	۰/۱۵	۳	۰/۲	۴	۰/۰۵	T3. تبدیل بخشی از حریم به فضای خالی، ناامن و آلوده	

۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	T4. تمرکز شدید فعالیت‌های صنعتی در پسرکانه‌های شمالی شهر و پجذب مهاجر در روستاهای این منطقه
۳/۸		۲/۵۷		۲/۸۲		۱	جمع

مجموع نمره‌های جذابیت برای راهبردهای WT عبارت است از: WT1: ۵/۵۱؛ WT2: ۵/۱۳؛ WT3: ۷/۰۵. بنابراین اولویت انتخاب راهبردها با روش QSPM به شرح جدول زیر می‌باشد:

جدول ۷: اولویت راهبردها

اولویت راهبردها	راهبردها	ردیف
راهبرد ۱	جلوگیری از افزایش مهاجرپذیری غیر متعارف سکونتگاه‌های واقع در حریم	۱
راهبرد ۲	ساماندهی مشارکتی کالبدی سکونتگاه‌های غیر رسمی در حریم	۲
راهبرد ۳	استقرار الگویی مناسب حکمروایی، مدیریت یکپارچه و توانمندسازی جامعه محلی	۳

۶. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

با رشد و گسترش کلانشهر مشهد از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۵، نواحی پیرامونی آن دچار تغییرات و پیامدهای فضایی شگرفی شده‌اند. از جمله این تحولات، تغییر مستمر محدوده حریم، شکل‌گیری سکونتگاه‌ها و فعالیت‌های غیر رسمی (به ویژه صنعتی)، افزایش تعداد، تراکم و توزیع نامتعادل جمعیت، ضعف و عدم توزیع متعادل زیرساخت‌های فیزیکی، تغییر کاربری اراضی، کاهش فضاهای سبز و کاهش منابع و افزایش آلودگی‌های محیط زیستی بوده است. این تحولات به اغتشاش و عدم سازمان فضایی مطلوب این محدوده شده است. این نتایج با نتایج سوابق پژوهشی این پژوهش، یعنی این‌که ویژگی‌ها و تحولات عطف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، مهم‌ترین عامل تاریخی کلان در گسترش فقر، افزایش فاصله طبقاتی، مهاجرت و شکل‌گیری اسکان غیر رسمی است، انطباق دارد. اما، بر اساس یافته‌های این پژوهش، این تحولات و پیامدها، بیش از هر چیز، از ساختار مدیریت متمرکز بخشی و متفرق و فقدان حکمروایی و مدیریت یکپارچه محلی ناشی شده است.

بر اساس این پژوهش، تفرق در تمامی حوزه‌های سیاسی و نهادی، شامل تعدد عوامل و وظایف مدیریتی، قوانین و طرح‌ها و برنامه‌های توسعه فضایی و کالبدی؛ عملکردی، شامل امور سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، کالبدی و محیط زیستی؛ و قلمرویی، شامل شهر (شهرداری)، حریم (فرمانداری و بخشداری) و روستا (دهیاری) کلانشهر مشهد وجود دارد. در این ساختار، جایگاه و نقش مستقیم مردم به غیر از انتخاب و به‌واسطه شوراهای اسلامی در فرایند اداره امور این قلمروها مشخص نیست. از این‌رو، راه برون‌رفت از این وضعیت و ساماندهی فضایی مطلوب و پایدار محدوده حریم کلانشهر مشهد، مستلزم بازنگری، طراحی و استقرار نظام حکمروایی و مدیریت یکپارچه سکونتگاهی و منطقه‌ای در سکونتگاه‌ها و منطقه کلانشهری این کلانشهر است. بازنگری و یکپارچه‌سازی قوانین، طرح‌ها و برنامه‌ها و آموزش، خودسازماندهی و مشارکت مردمی در اداره امور محلی از یکسو و تغییر رویکرد ذخیره و حفاظت از کاربرد اراضی حریم برای توسعه آتی کلانشهر مشهد به استفاده فعال و مکمل ناحیه‌ای در این راستا ضروری می‌باشد.

کتابنامه

- احمدی، ط. (۱۳۹۳). اثرات پراکنده‌رویی شهری بر سامانه محیطی شهر و پیرامون-مطالعه موردی: شهر کرج. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، رشته شهرسازی، استاد راهنما: کیومرث حبیبی بهزاد شاه‌مرادی، دانشکده معماری و هنر، دانشگاه کردستان.
- اصفهانی، ز و اسدی، م. (۱۳۹۲). سکونتگاه‌های غیر رسمی در اراضی حریم شهرها و راهکارهای تعدیل آن. اولین همایش معماری، مرمت، شهرسازی و محیط زیست.
- انوری، ن و دریاباری، ج. (۱۳۹۷). بررسی مسائل مدیریتی حریم کلانشهر تهران در ارتباط با روند فعلی و آتی تحولات کالبدی و جمعیتی. فصلنامه نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، شماره ۲.
- ایراندوست، ک. (۱۳۸۹). سکونتگاه‌های غیر رسمی و اسطوره حاشیه‌نشینی. چاپ اول، تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
- برک‌پور، ناصر و اسدی، ا. (۱۳۸۸). مدیریت و حکمروایی شهری. چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه هنر.
- برآبادی، م. (۱۳۸۴). القاب شهر. چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- بحیرایی، ح، سرور، ر، کارگر، ب و فرجی راد، ع. (۱۳۹۵). تحلیل راهبردی تحولات فضایی کارکردی در پهنه حریم جنوبی کلانشهر تهران. فصلنامه اطلاعات جغرافیایی، شماره ۹۸.
- بردی آنا مراد نژاد، ر، ملکشاهی، غ و محمدی، ع. (۱۳۹۳). ارزیابی نقش سکونتگاه‌های غیر رسمی در گسیختگی فضایی ساختار شهری گنبد کاووس. فصلنامه برنامه‌ریزی فضایی، شماره ۴.
- حاج یوسفی، ع. (۱۳۸۱). حاشیه‌نشینی شهری و فرآیند تحول آن. مجله هفت شهر، شماره ۸.
- حکیمی، ه؛ الهامی، ن و پورحسینی، م. (۱۳۹۷). ارزیابی و رتبه‌بندی توزیع خدمات شهری در سکونتگاه‌های غیر رسمی کلانشهر تبریز. فصلنامه شهرپایدار، شماره ۴.
- ریاحی، و؛ کاویانی راد، م و عمیدی، ش. (۱۳۹۲). بررسی اسکان غیر رسمی در حوزه‌های روستایی پیرامون کلانشهر کرج. مجله هفت شهر، شماره ۵۴.
- زنگی آبادی، ع و ضرابی، ا. (۱۳۸۴). تحلیل اجتماعی اقتصادی حاشیه‌نشینی شهر اصفهان، مجله دانشگاه اصفهان، شماره ۱.
- سلطان‌زاده، ح. (۱۳۶۸). مقدمه‌ای بر تاریخ شهر و شهرنشینی در ایران. چاپ دوم، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- شاه‌حسینی، پروانه. (۱۳۹۲). بررسی سیر تحول اسکان غیر رسمی با تأکید بر ایران. چاپ اول، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- شیخی، م و شبستر، م. (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه حریم کلانشهر تهران. فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، شماره ۴.
- صرافی، م. (۱۳۸۲). بازنگری ویژگی‌های اسکان خودانگیزخته در جستجوی راهکارهای توانمندسازی. مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی، جلد اول، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- غضنفرپور، ح، کمانداری، م و علی‌مردانی، م. (۱۳۹۱). اسکان غیر رسمی چالش فراروی شهرها-مطالعه موردی: محله شهرک صنعتی کرمان. فصلنامه جغرافیا، شماره ۲.
- کاظمیان، غ؛ صالحی، ا؛ ایازی، م؛ نوذریپور، ع؛ ایمانی جاجرمی، ح؛ سعیدی رضوانی، ن و عبداللهی، م. (۱۳۹۲). مدیریت شهری-جلد اول: مبانی و حوزه‌ها. چاپ اول، انتشارات تپس، تهران.
- کمانرودی، م؛ پریزادی، ط و کرمی، م. (۱۳۹۸). فرآیند شکل‌گیری اجتماعات غیر رسمی در محله پیراشهری مشکین‌شهر. مجله توسعه فضاهای پیراشهری، شماره ۲.
- کمانرودی، م؛ زنگانه، ا و قلی‌نیا، ص. (۱۳۹۸). پراکنده‌رویی شهر بابل و تغییر نقش اقتصادی روستاهای پیرامون. فصلنامه اقتصاد فضا و توسعه روستایی، شماره ۳۰.

کمانرودی، م و قلی‌نیا، ص. (۱۳۹۸). پراکنده‌رویی شهر بابل و تغییرات ساختاری-کارکردی روستاهای پیرامون-مطالعه موردی: روستای «سیاه کلا محله». فصلنامه مطالعات ساختار و کارکرد شهری، شماره ۱۹.

کمانرودی، م؛ عزیزپور، ف و جانیزی، ع. (۱۳۹۳). پراکنده‌رویی شهر شیراز و تغییرات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی روستاهای پیرامون، مورد: روستای گویم. فصلنامه اقتصاد فضا و توسعه روستایی، شماره ۹.

کمانرودی، م؛ پریزادی، ط و بیگدلی، م. (۱۳۹۳). فرآیند گسترش فضایی سکونتگاه‌های پیرامون کلانشهر تهران-مورد مطالعه: محدوده شهری اسلامشهر-ریاط کریم. فصلنامه مطالعات شهری، شماره ۲۱.

کمانرودی، م و جنگجو، ش. (۱۳۹۱). بسترهای مدیریتی لازم برای تحقق حکمروایی خوب شهری در تهران. مجموعه مقالات نخستین همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد دوم، چاپ اول، تهران: انتشارات تپسا.

کمانرودی، م. (۱۳۸۵). ناکارایی ساختار مدیریت شهری ایران در ساماندهی اجتماعات اسکان غیر رسمی-نمونه: منطقه ۶ شهرداری تهران. فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی، شماره ۱۶.

کمانرودی، م. (۱۳۸۵). ناکارایی ساختار مدیریت شهری ایران در ساماندهی اجتماعات غیر رسمی-نمونه: منطقه ۶ شهرداری تهران. نشریه آبادی، شماره ۱۶.

کمانرودی، م. (۱۳۸۵). ساخت سیاسی-مدیریتی و توسعه شهری. فصلنامه اقتصاد سیاسی، شماره ۱۱.

کمانرودی، م. (۱۳۸۴). موانع ساختاری مدیریت توسعه شهری در ایران. فصلنامه اقتصاد سیاسی، شماره ۱۰.

گیلبرت، آ و جوزف گ. (۱۳۷۵). شهرها، فقر و توسعه: شهرنشینی در جهان سوم. ترجمه پرویز کریمی نصری، چاپ اول، تهران: اداره کل روابط عمومی و بین‌الملل شهرداری تهران.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۹). قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها. <https://rc.majlis.ir>

محمدی، ی و رحیمیان، م. (۱۳۸۷). بررسی چالش‌های حاشیه‌نشینی در شهرستان کوهدشت استان لرستان. فصلنامه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۶۶.

مقیمی، م. (۱۳۸۲). اداره امور حکومت‌های محلی: مدیریت شوراها و شهرداری‌ها. چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.

مهرنژاد بورا، پ. (۱۳۹۳). مدیریت یکپارچه حریم کلانشهرها و ارائه راهبردهای اولویت‌دار با استفاده از تکنیک‌های تحلیلی SWOT و QSPM. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، رشته شهرسازی، استاد راهنما: فرشاد نوریان، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران.

هادیزاده بزاز، م. (۱۳۹۲). مدیریت اراضی حریم شهرها، راهکاری اصولی در کاهش مشکلات شهری کلانشهر مشهد. مجله هفت شهر، شماره ۴۴.

Zhang, L. (2011). *The political economy of informal settlements in post-socialist China: The case of chengzhongcun(s)*, journal homepage: www.elsevier.com/locate/geoforum.

UN-HABITAT (2015). *Issue Paper on Informal Settlements*. New York, (not edited version). https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-22_Informal-Settlements.pdf.