

ارائه الگویی برای مدیریت مناطق پیراشهری کلان شهر تهران (مورد مطالعه: منطقه ۲۲)

غلامرضا کاظمیان^۱

دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

محمود ضیایی

دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

مقصود امیری

استاد دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

حسین مرادی

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۳/۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۲/۲۰

چکیده

مناطق پیراشهری به عنوان فضاهای احاطه کننده پیرامون شهر و طی فرآیند شهر گرایی؛ تکوین یافته و توسعه مناطق کلانشهری را تحت تأثیر قرار داده‌اند. از این رو ضروری است با اتکا به مفاهیم و روشهای ناظر بر مدیریت شهری یکپارچه فضایی - عملکردی به عنوان الگوی مناسب و مؤثر، در جهت مدیریت توسعه پایدار مناطق پیراشهری گام برداشت. بر همین اساس این مقاله ضمن مطالعه و بررسی مفهوم پیراشهری و پیامدهای آن؛ به بررسی، باز کاوی و ارائه مدلی برای مدیریت یکپارچه شهری منطقه ۲۲ پرداخته است. برای این هدف با استفاده از تکنیک دلفی و ایجاد یک پنل از متخصصین و خبرگان حوزه مدیریت شهری و آشنا به شرایط قلمرو مکانی پژوهش؛ بررسی و شناخت ذینفعان و کنشگران مدیریتی منطقه، تعیین و تفکیک جایگاه ساختاری و عملکردی آنان، تشخیص نوع روابط و همکاری و تعامل آنها با یکدیگر در شرایط فعلی و مطلوب انجام و در نهایت مدل پیشنهادی برای مدیریت این منطقه ارائه شد. بدین ترتیب که ضمن بررسی و شناسایی نهادهای دارای نقش و اقتدار در مدیریت این منطقه، مثلت شهرداری، وزارت راه و شهرسازی و نهادهای نظامی به عنوان مثلث مسلط مدیریت منطقه شناسایی شدند. همچنین با تشخیص نقش‌های دقیق هر نهاد (از میان نقش‌های ۵ گانه سیاستگذاری، برنامه ریزی، اجرا، نظارت و پشتیبانی)، بازندگان و برندگان منطقه از دیدگاه پندلیست‌ها شناسایی و شکل بهینه روابط آنها (افقی یا عمودی) و نحوه ارتباط مناسب (همکاری، هماهنگی و همیاری) آنها بررسی گردید. در نهایت ایجاد یک شورای راهبردی بهترین مکانیسم در وضعیت فعلی مدیریت این منطقه پیراشهری معرفی گردید و با تشریح کارکردها و ساختار، یک مدل مدیریتی پیراشهری برای این منطقه پیشنهاد گردید.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، مناطق پیراشهری، ذی نفعان و کنشگران، منطقه ۲۲ تهران

مقدمه

امروزه شهرها برای جذب افراد مستعد و سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی رقابت می‌کنند که گاه این رقابت و پویایی «تحت تأثیر شرایط اجتماعی-اقتصادی محلی و نیروهای پیشران جهانی موجب پدیدار گشتن قلمروهای فضایی و اشکال سکونتی گوناگون در محیط پیرامون کلانشهرها می‌گردد» (دانشپور و دیگران؛ ۱۳۹۱) در همین راستا، نواحی پیراشهری، فضایی هستند که با رشد سریع اجتماعی و وابستگی متقابل بین منابع طبیعی، کشاورزی و فرآیندهای شهری همراه می‌باشند و به عنوان فضایی اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی شناخته می‌شوند. به عبارت دیگر «نواحی پیراشهری به عنوان ناحیه‌ی مکمل قلمداد می‌شوند که در آن، محدودیت‌ها و فرصتهای زیادی مشاهده می‌شود. وابستگی متقابل بین منابع طبیعی، کشاورزی، و فرآیندهای شهری در چنین نواحی نمایانگر آن است که مکمل بودن، جدا از رقابت نیست این وابستگی باعث ایجاد محیطی رقابتی خواهد شد. همچون تضادهایی که بین نیاز به مسکن افراد کم در آمد و نیاز عمومی به حفظ محیط زیست وجود دارد» (۲۰۰۳ و Adell).

با گسترش کلانشهرها و پیدایش مناطق کلانشهری در کشورهای توسعه یافته و بویژه کمتر توسعه یافته، نواحی پیراشهری در معرض بیشترین میزان تحولات و دگرگونی قرار داشته‌اند. بر همین اساس با گسترش پیراشهری در هاله‌ی کلانشهرهایی چون تهران؛ باید انتظار پیامدهای منفی ناشی از گسترش بی برنامه‌ی آن را داشت. به بیان دیگر پیشروی تهران در محیط پیراشهری آن تحت شرایط سوداگری کنترل نشده زمین (خرید و فروش زمین و واسطه‌گری) و فقدان الگو و سازوکارهای هدایت نظام مند آن؛ نه تنها موجب انحطاط زیست محیطی می‌شود بلکه در غیاب پیش‌نگری و دوراندیشی‌های لازم، گریبانگیر تمام ابعاد و مؤلفه‌های اجتماعی، اقتصادی و امنیتی توسعه کل کلانشهر و منطقه کلانشهری تهران خواهد شد.

بر این مبنا و با توجه به چالش‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، زیست محیطی و کالبدی گسترش و توسعه کلانشهرهای ایران، می‌توان چنین بیان کرد که برای ارتقای کیفیت در شهرهایی همچون تهران، ضروری است که به مدیریت مناطق پیراشهری، بیش از پیش توجه شود. چرا که اگر مناطق پیراشهری، به درستی مدیریت نشوند، شهر را نمی‌توان به عنوان یک نظام هوشمند، زنده، خبیره و آگاهی بخش راهبری و سکانداری کرد و از سوی دیگر، شهروندان قادر نخواهند بود به تولید و باز تولید محصولات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی بپردازند.

مدیریت شهری منطقه ۲۲ شهرداری تهران به عنوان یک منطقه پیراشهری بارز در کلانشهر تهران نیاز به یک مدیریت یکپارچه‌ی شهری دارد. چرا که در حال حاضر و با توجه به فقدان چنین مدیریتی، هر سازمانی بدون هماهنگی با سازمان مرجع کار خود را پیش می‌برد. این موضوع باعث «موازی کاری، هزینه‌های اضافی، کیفیت پایین فضاها و محیط شهری، عدم تحقق‌پذیری پروژه‌ها و طرحهای شهری، محیطی نا امن جهت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و نارضایتی شهروندان گردیده است. این مشکلات ریشه در مشخص نبودن جایگاه شهرداری‌ها و عدم اختیارات کافی برای شهرداران و شورای شهر به عنوان یک نهاد مردمی دارد» (آخوندی و دیگران؛ ۱۳۸۶).

در همین راستا، این نوشتار سعی دارد تا ضمن مطالعه و بررسی مفهوم پیراشهری و پیامدهای توسعه مناطق پیراشهری و نیز بازکاوی مدیریت یکپارچه‌ی شهری و با تأکید بر منطقه ۲۲ کلانشهر تهران به عنوان یک منطقه

پیراشهری؛ نیاز به یک نظام یکپارچه مدیریت منطقه پیراشهری و نقش و جایگاه و ارتباط تمامی ذی نفعان نهادی در آن را تبیین و الگوی پیشنهادی را در این خصوص برای منطقه‌ی ۲۲ ارائه نماید.

توسعه‌ی پایدار شهری، به معنای دستیابی به پایداری در تمام ابعاد اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی؛ نیازمند پیشگیری از چالش‌های فراروی مناطق پیراشهری و نیز اعمال یک مدیریت یکپارچه‌ی شهری است، در حالی که در ایران، سیاست‌های مدیریت شهری؛ غالباً به دور از مردم و سازمانهای غیر دولتی و بخش خصوصی، طرح، تبیین و تدوین می‌شوند. بر این مبنا، نهادهای محلی قدرت کمی دارند و در چنین شرایطی باید اذعان داشت که توانمندی برای تصمیم‌گیری پایه و مؤثر هماهنگ با نیازمندی‌های رشد سریع شهری بخصوص توسعه‌ی مناطق پیراشهری، به فراموشی سپرده شده است. در همین راستا نیز به دلیل فقدان نظام مدیریت یکپارچه، مشارکتی و استراتژیک شهری و فقدان حکمروایی خوب شهری، تقسیم منابع، بودجه ریزی و اهداف توسعه ناکارآمدتر است.

امروزه حضور ده‌ها سازمان مداخله‌گر در سطح شهر تهران در کنار شهرداری تهران، وضعیت آشفته‌ای را از جهت هماهنگی در انجام وظایف و ارائه‌ی خدمات بوجود آورده است و در واقع مدیریت کلانشهر تهران را بیش از پیش دشوار ساخته است. در حالی که تهران از زیر ساختهای مناسبی برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری برخوردار نیست، روند توسعه منطقه ۲۲ به عنوان منطقه‌ای پیراشهری و مفصلی؛ مشکلات و مسائل مدیریتی این منطقه پیراشهری را به دلایل زیر مضاعف ساخته است:

۱- این منطقه مسئولیت ارائه خدمات گردشگری - تفریحی نظیر، پروژه تفریحی هزار و یک شهر، دریاچه مصنوعی چیتگر و مراکز خرید ویژه و همچنین خدمات پیشرفته پشتیبان تولید نظیر خدمات مالی - اعتباری، بیمه، حسابرسی، بازاریابی، تبلیغات، حقوقی، مشاوره حرفه‌ای، تجارت الکترونیک، معماری و ساختمان و بیمارستان تخصصی مغز و اعصاب را برای ساکنان شهر تهران بر عهده دارد.

۲- به واسطه همجواری با استان البرز و مجتمع‌های زیستی چون کرج، شهر قدس شهریار، گرمدره و مانند آن‌ها با تقاضای خدماتی ساکنان این شهرها نیز مواجه است و از همین رو بعنوان یک عنصر از منطقه کلانشهری تهران نقشی فعال ایفا می‌نماید.

۳- همچنین مسئولیت ارائه سرانه‌های خدماتی ساکنان منطقه را پذیرا می‌باشد.

سؤال اساسی اینجاست که مدیریت این منطقه، از چه ساختار و کارکردهایی باید برخوردار باشد تا بتواند از عهده مأموریت‌های محول شده به این منطقه برآید؟

در همین چارچوب سوالهای پیش روی این پژوهش عبارتند از:

- ۱- کنشگران و ذی نفعان تأثیر گذار در نظام مدیریت و سیاستگذاری منطقه ۲۲ کدامند؟
- ۲- نقش هر یک از این کنشگران و ذی نفعان در توسعه شهری این منطقه چیست؟
- ۳- نحوه همکاری یا رقابت بین کنشگران و ذی نفعان مدیریت منطقه پیراشهری ۲۲ چگونه است؟
- ۴- الگوی مناسب نظام مدیریت شهری منطقه پیراشهری ۲۲ کدام است و چه ویژگی‌هایی دارد؟

مبانی نظری

- مدیریت و مدیریت شهری

از مدیریت تعاریف مختلفی ارائه شده است که همگی وجه مشترکی از موضوع را مد نظر قرار داده‌اند از این میان، تعاریف ذیل، از جامعیت بیشتری برخوردار می‌باشند:

«مدیریت یعنی فرآیندی که عناصر گروه را هماهنگ و ترکیب کند یا به گونه‌ای آنها را به کار می‌گیرد که اهداف سازمانی حاصل گردد. بدین ترتیب زمینه برای استفاده از بهترین خدمات هر فرد به منظور رسیدن به اهداف گروهی فراهم می‌آید» (رضاییان؛ ۱۳۸۳). به بیان دیگر:

۱. «مدیریت، فرآیند بکارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل است.

۲. مدیریت یک فرآیند است.

۳. مفهوم نهفته مدیریت، هدایت تشکیلات انسانی است» (همان، ۱۳۸۳)

در همین چارچوب و تعریف کلی از مدیریت؛ مدیریت شهری باید برای شهر برنامه‌ریزی کند، فعالیت‌های شهر را سازمان دهد، بر فعالیتهای انجام شده نظارت کند و حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمانها و شهروندان ایجاد نماید.

می‌توان گفت که «مدیریت شهری، فرآیند توسعه، اجرا، هماهنگی و ارزیابی راهبردهای جامع با کمک کنشگران شهری است که در آنها، اهداف بخش خصوصی و نظریات شهروندان لحاظ شده باشد و در چارچوب سیاستهای تعریف شده در سطوح بالاتر حکومت برای دستیابی به پتانسیل‌های توسعه پایدار شهری قرار داشته باشد» (کاظمیان و دیگران؛ ۱۳۹۲).

روش‌های عمده سازماندهی عناصر و کنشگران مدیریت شهری را می‌توان حول سه مفهوم و روش اصلی ذیل خلاصه کرد: تفرق، وحدت و یکپارچگی.

«مدیریت شهری متفرق؛

مدیریت شهری واحد؛

مدیریت شهری یکپارچه» (همان، ص ۱۷۱)

مدیریت شهری متفرق، بیشتر ناظر بر ناهمسویی و تفرق مناسبات عمودی (منظور روابط مدیریت شهری با سطوح بالاتر حکومتی) است و مدیریت شهری واحد نیز راه حلی تمرکز طلب و حداکثر تراکم زدا و بر گرفته از الگوی قدرت یکجانبه است که متکی بر وحدت فرماندهی برای مشکل از هم کسب‌کنندگی است. اما مدیریت شهری یکپارچه همانا راه حل تمرکز زدا و مبتنی بر قدرت چند جانبه و یکپارچه شده عناصر مدیریت شهری و منطبق بر الگوی حکمروایی شهری است.

همچنین در ابعاد مدیریت یکپارچه شهری؛ ۱- یکپارچگی درون سازمانی (نهادی)؛ ۲- دیدگاه اجتماع‌گرای؛ ۳- دیدگاه شبکه؛ ۴- دیدگاه نهادی و ۵- دیدگاه هم‌افزایی مد نظر قرار دارد.

- چالش‌های مدیریت شهری:

افزایش سریع جمعیت توأم با گسترش شهرنشینی و شهری شدن جهان، مشکلات فراوانی در کشورهای مختلف، بویژه کشورهای در حال توسعه ایجاد کرده است. به طور کلی به نظر می‌رسد که مدیریت شهری با دو دسته عمده از چالش‌ها روبه‌روست که شامل چالش‌های محتوایی و رویه‌ای می‌شوند.

مسائل و مشکلاتی مانند اسکان غیر رسمی، گسترش بخش غیر رسمی شهر، خدمات شهری نامناسب و کمبود بهداشت که از آنها به عنوان چالش‌های شهرنشینی شتابان یاد می‌شود، می‌توان در زمره چالش‌های موضوعی و محتوایی شهر دسته‌بندی کرد. همچنین غالب مسائل و مشکلاتی که از دیدگاه شهرداری طبقه‌بندی می‌شود، در این دسته قرار می‌گیرد. چالش‌های رویه‌ای که به نظام برنامه‌ریزی و اداره شهر مربوط می‌شوند اگرچه مسائلی ناملموس و پنهان هستند اما مهمتر و بنیادی‌تر از مسائل محتوایی و آشکار شهر به شمار می‌آیند، زیرا آنها بوجود آورنده و تشدیدکننده مسائل محتوایی هستند. ضعف توان نهادی شهرها، جداافتادگی و تفرق بخش‌های مختلف اداره شهر، کمبود انگیزه و ابتکار در ایجاد تحولات اساسی در شهر، مقاومت در برابر دگرگونی و روابط نامناسب میان حکومت و مدیریت‌های محلی و شهری، از جمله این چالش‌ها هستند. هرگونه تحول اساسی در شهر و کاهش مسائل موضوعی آن منوط به اصلاحات اساسی در رویکردها و نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۴۶-۳۶).

جدول ۱: وظایف و چالش‌های مدیریت شهری

عنوان رسته	وظایف	چالش‌ها
ساختاری (رویه‌ای)	برنامه‌ریزی، سازماندهی، رهبری و هدایت، نظارت و کنترل تهیه برنامه زمانی برای فعالیت‌ها و تقسیم کار میان نهادهای مجری، تأمین منابع، دستیابی فعالیت‌ها به پول، مواد، تجهیزات، نیروی انسانی، تجهیزات فیزیکی و نهادها برای تداوم در ارائه خدمات، عملیات، شامل ارائه خدمات در تاسیسات فیزیکی و نهادهای ایجاد شده با بهره‌گیری از منابع	ضعف توان نهادی شهرها، جداافتادگی و تفرق بخش‌های مختلف اداره شهر، کمبود انگیزه و ابتکار در ایجاد تحولات اساسی در شهر، مقاومت در برابر دگرگونی و روابط نامناسب میان حکومت و مدیریت‌های محلی و شهری
کارکردی (محتوایی)	تأمین آب شرب، فاضلاب، آتش‌نشانی، بهداشت و مراقبت‌های درمانی، حمل و نقل و روشنایی معابر؛	اسکان غیر رسمی، گسترش بخش غیر رسمی شهر، خدمات شهری نامناسب و کمبود بهداشت
استنتاج کلی پژوهشگر		مشکلات ساختاری یا رویه‌ای پنهان و ناملموس مهمتر و بنیادی‌تر از مسائل محتوایی و آشکار شهر به شمار می‌باشند، زیرا آنها بوجود آورنده و تشدیدکننده مسائل محتوایی هستند. شاید توجه به همین مسائل ساختاری می‌تواند باعث ایجاد حکمروایی خوب شهری و توسعه پایدار شود.

منبع: نگارندگان با اقتباس از (کاظمیان، ایمانی و دیگران، ۱۳۹۲؛ برک پور و اسدی، ۱۳۸۸)

- مفهوم و مؤلفه‌های پیراشهری

بنابر تعریف سازمان توسعه‌ی همکاری‌های اقتصادی (OECD) در سال ۲۰۰۷، واژه‌ی «پیراشهر» در دهه‌ی ۸۰ میلادی، در اروپا وارد عرصه‌ی عمومی شده و مورد کاربرد وسیع قرار گرفته است. این سازمان برای این مناطق، اصطلاح «مناطق خاکستری» را به کار می‌برد، مناطقی که به معنای سنتی نه کاملاً شهری هستند نه کاملاً روستایی. باید اذعان داشت که پیراشهرها واجد شرایط خاصی هستند که آنها را از مناطق شهری و روستایی متمایز می‌کند، از جمله شتاب گسترش کاربری‌های مسکونی و تجاری شهری و کاهش فعالیت‌های روستایی، رشد سریع ولی بدون برنامه با خدمات رسانی زیر ساختی ناکافی، ساکنانی با درآمد کم و متوسط و رشد بازارهای دادوستد.

اما اینکه چرا مناطق پیراشهری ایجاد می‌گردند؟ باید گفت که معمولاً این مناطق در مجاورت فضاهای شهری و به دلیل ناکافی بودن ویژگی‌های شهر نظیر زیر ساختهای شهری، پدیدار می‌شوند. به عبارت دیگر، پدیده‌ی پیراشهری حاصل پیشروی شهرها به سوی محیط پیرامون موجود است:

«پیوستار پیشروی شهر تا جایی که از میزان اثر گذاری شهر بر روستا و طبیعت کاسته و اثرات شهری دیگر پدیدار شوند، ادامه می‌یابد و محیطی بوجود می‌آید که به محل در آمیختن سیستم‌های شهر - روستا و طبیعت تبدیل می‌شود و پیراشهر نشینی را شکل می‌دهد که در آن روستاهای نواحی پیراشهری بتدریج ویژگی‌های شهری اختیار می‌کنند» (آشنایی؛ ۱۳۹۲)

در مجموع می‌توان اشکال مختلف مناطق و نواحی پیراشهری و ویژگیهای آنها را در قالب جدول شماره ۱ ارائه کرد.

جدول ۲- گونه شناسی نواحی پیراشهری

پیراشهر درجا (پیرامون شهری در نزدیکی به مراکز شهری، منتج از توسعه شهری، متصل به نواحی شهری و شهرنشینی در مکان خودمی باشند. این نواحی در نواحی جذب کامل در شهر قرار می‌گیرند.	پیراشهر درجا (پیرامون شهری در موقعیت مناسب و در جایگاه خود)
گروه ساکنان قدیمی با جانشین‌های جدید جایه جا می‌شوند، حفظ آرایش‌های نهادی مرسوم یا سنتی ساکنان اولیه.	پیراشهر جذب شده
از نظر ساختار فیزیکی - کالبدی، منطقه‌ی ۲۲ می‌تواند در این دسته بندی، در گونه‌ی پیراشهر درجا قرار گیرد که بر اثر گسترش کالبدی شهر تهران در شهر تهران جذب شده است. اما به لحاظ ابعاد جمعیتی - اجتماعی به عنوان یک پیراشهر پراکنده و دارای تنوع قومی و عقاید متنوع اجتماعی می‌باشد.	

منبع: نگارندگان

- کارکردها و نقش‌ها در مناطق پیراشهری:

اقتصاد و اشتغال

با فشار اقتصاد جهانی و ازدحام جمعیت در شهرها، فشارهای مضاعفی برای جابجایی فعالیتهای اقتصادی به سمت مناطق پیراشهری وجود می‌آید جایی که دسترسی آسانتر به سایتهای بزرگ و جاده‌های اصلی وجود دارد. همچنین انباشت سرمایه نیز موجب پویایی است. پیراشهرها اغلب به عنوان مکانی باسودهی بیشتر و ریسک کمتر از مناطق شهری برای صاحبان زمین و توسعه دهندگان، سرمایه گذاران، شرکت‌ها، خانه سازان و مالکان خانه‌ها دیده می‌شود.

جمعیت و مهاجرت

تغییرات جمعیتی در پیراشهرها موجب تضادهای بسیاری است. به عنوان مثال در مرکز و شرق اروپا مناطق روستایی بسیاری از جمعیت خالی شده و در حالیکه شهرهای بسیاری فرایند مدرن شدنشان را طی می‌کنند. در آینده و با رشد جمعیت مهاجر تاثیرات بیشتری نیز در سطوح مختلف به وجود خواهد آمد. چنین فرآیندهای جمعیتی در اروپا شکافهای داخل منطقه‌ای را گسترش داده‌است. مهاجرت گسترده ساختار جمعیتی را با تأثیر بر کار، سبک زندگی، فرهنگ و اجتماعات تغییر خواهد داد. سیاست اروپا بر تعادل در توزیع جمعیت از نظر سنی، طبقاتی، قومیتی و شغلی استوار است. نوسازی شهری باید حیات اجتماعی و اقتصادی را ارتقا دهد درحالیکه توسعه روستایی باید به گونه‌ای باشد که ساختار اجتماعی روستا را حفظ و متعادل کند.

مسکن و اجتماع محلی

ترجیحات اجتماعی و فرهنگی در انتخاب موقعیت خانه‌ها می‌تواند محرک قدرتمندی برای جدایی‌گزینی فضایی و شکاف اجتماعی باشد. بیشتر توسعه‌های پیراشهری و بیشتر خانه‌سازی مهاجران از طرف گروه‌های با درآمد و تحصیلات بالاتر انجام می‌شود که این امر در آینده منجر به پراکندگی شهری، ساخت اجتماعات بسته و منزوی و خروج خدمات محلی از پیراشهرها خواهد شد. تکنولوژی‌های خدمات عمومی و یا خرید آنلاین، ساختار مراکز محلی و الگوی مسکن و سکونتگاهها را تغییر خواهد داد.

حمل و نقل و حرکت

در حال حاضر تراکم کم، موجب پراکندگی ناشی از فواصل زیاد، افزایش هزینه‌های زیرساختها و سیستمهای حمل و نقل عمومی کم دوام شده است. توسعه شهری استفاده از اتومبیل را تشویق می‌کند و استفاده از خودرو توسعه شهرها را افزایش می‌دهد. بهبود زیرساختها می‌تواند ازدحام را کاهش دهد اما اغلب در حالیکه ارتباطات راه دور را تشویق می‌کند فقرا و کسانی که خودروی شخصی ندارند را از دیگران متمایز می‌کند. دستیابی به یک حالت بهینه در این بین نیز خود چالشی است: هماهنگی و یافتن سرمایه گذار برای گزینه‌های چندگانه حمل و نقل در یک منطقه پیراشهری از هم گسسته و یا چگونگی توسعه شهر و فعالیت‌های آن بطوری که خدمات در دسترس همگان قرار گیرد، از جمله این چالشها هستند، در هر صورت راه حل، حضور حاکمیت قویتر و راهبردی‌تر در سطح منطقه پیراشهر می‌باشد.

*منظر، محیط زیست، اوقات فراغت و گردشگری

قسمت‌های بزرگی از محیط زیست اروپا تحت فشار توسعه‌های مناطق پیراشهری قرار دارند. این فشارها از جمله برتنوع زیستی، ذخایر آب، کنترل سیل، کیفیت خاک، زیبایی شناسی منظر و ظرفیت تغییرات آب و هوایی تاثیرگذار هستند. مفهوم خدمات زیست محیطی یک موضوع کلیدی برای سیاستگذاری در پیراشهرهاست. منظرهای متنوع اروپا در خطر رشد شهرها قرار دارد. تاثیرات منفی بر جریان مواد، انرژی و گونه‌های گیاهی و جانوری و همچنین گسیختگی سکونتگاهها و کاهش آبهای زیرزمینی و غیره از جمله عواقب چنین رشدی می‌باشد. مناطق پیراشهری تحت تاثیر فعالیتهای مربوط به اوقات فراغت و گردشگری نیز می‌باشند. سیاستگذاری در این حوزه به دنبال اهدافی چون مناظر چندمنظوره، مدیریت پایدار منابع، حفاظت از سکونتگاهها و مناظر فرهنگی بوده است (Piorr, Ravetz, 2001, 13).

- مدل‌های مداخله مدیریتی:

کمتر مداخلات برنامه ریزی شده‌ای وجود دارد که همزمان به دنبال تغییرات مثبت در ارتباطات شهری-روستایی باشند، کاربرد و وضعیت کلی منابع طبیعی را ارتقا دهند و معیشت گروه‌های کم درآمد را نیز بهبود بخشند. به هر حال تعدادی از برنامه‌ها و پروژه‌هایی که اخیراً به دنبال این اهداف اجرا شده، آموخته‌های ارزشمندی را در اختیار ما قرار می‌دهد. این طرحها در طرح مفهوم ارتباطات روستا شهری و نیز در طرح فرضیه‌هایی در مورد مزایا و معایب شهرنشینی و ورای اینها در مورد راهکارهای اتخاذ شده و روشهای به کار گرفته شده ناهمگون هستند (شکل ۴-۱).

به علاوه این مدلها را می‌توان تحت سه مدل مداخله دسته بندی کرد. در چشم انداز برنامه ریزی روستایی تمرکز بر اقدامات محلی و مجزا قرار می‌گیرد؛ اهداف منطقه‌ای به دنبال اقدام ورای فشارها و جریانات شهری-روستایی است؛ و اهداف شهری به دنبال تحول سیستمهای برنامه ریزی و نهادهای مربوط به آنهاست. (Allen,2003,136)



شکل ۱: مدل‌های مختلف مداخله مدیریتی در پیراشهرها

منبع: Allen,2003:136

در ارتباط با چگونگی مدیریت یکپارچه شهری در شهر تهران نیز، مطالعات، مقالات و پایان نامه‌های اندکی یافت می‌شود، اما بطور مثال می‌توان به پژوهش شیخی با موضوع «ضرورت‌ها و الزامات برنامه ریزی و مدیریت یکپارچه‌ی توسعه‌ی کلان شهر تهران» (شیخی؛۱۳۸۸) اشاره کرد که ضمن مرور نظام مدیریت و برنامه ریزی کلانشهر و شهر تهران و مطالعه‌ی مدل‌های ممکن برای حکمروایی مناطق کلانشهری به ضرورت برنامه ریزی یکپارچه‌ی شهر و منطقه‌ی شهر تهران پرداخته است. کاظمیان و میر عابدینی نیز در پژوهشی با عنوان: «آسیب شناسی مدیریت یکپارچه‌ی شهری در تهران» (کاظمیان؛ میر عابدینی؛ ۱۳۹۰)، از منظر سیاستگذاری و تصمیم گیری شهری، عوامل مؤثر بر یکپارچگی مدیریت شهری در سطح سیاستگذاری و تصمیم گیری در شهر تهران را اساس مطالعات انجام شده و با توجه به شرایط مدیریتی شهر تهران در موارد ذیل می‌دانند:

- ۱- تعداد عناصر و کنشگران ذی ربط و در نتیجه روابط متفرق میان سازمانی در سیاستگذاری و تصمیم گیری؛
- ۲- ساختار توزیع قدرت در میان عناصر ذی ربط تصمیم گیری و سیاستگذاری؛
- ۳- عوامل مرتبط با منابع و ابزار قدرت و حاکمیت با موضوع تصمیم گیری و سیاستگذاری شامل قوانین و مقررات موجود شهری، زیر ساختهای اطلاعاتی و ارتباطی و توانمندی مالی مدیریت.

این موارد و عوامل همان سؤالات و اهداف اصلی این تحقیق هستند.

- دلایل تلقی منطقه ۲۲ به عنوان منطقه پیراشهری:

با توجه به مبانی و مؤلفه‌های فوق؛ منطقه‌ی ۲۲ را می‌توان به دلایل ذیل منطقه‌ای پیراشهری محسوب کرد:

۱- در طرح جامع فرمانفرمایان به عنوان اراضی قابل توسعه‌ی غربی مسیل «کن» و توسعه‌ی تهران، پیش بینی شده است.

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

۳- این اراضی بیشتر اراضی کشاورزی و باغات بوده که به واسطه‌ی فرصتهای بازار کار در شهر تهران، تغییر کاربری داده‌اند.

۴- به لحاظ ساختارهای اجتماعی - اقتصادی و اکولوژیکی نیز با عملکردهای درون شهری تهران ادغام شده است. روش تحقیق پژوهش، توصیفی - تحلیلی بوده و جمع‌آوری اطلاعات به شیوه اسنادی و مصاحبه‌های تخصصی است. برای جمع‌آوری اطلاعات در خصوص مبانی نظری و ادبیات موضوع، از روش مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی، استفاده شد. در جهت بررسی عوامل و ارائه الگو نیز از تکنیک دلفی مبتنی بر نظر متخصصین طی ایجاد پنل از ایشان و در چهار مرحله استفاده گردیده است. در طی انجام تکنیک دلفی و برای کسب نظرات متخصصین از دو روش پرسشنامه و مصاحبه استفاده شده است. پنلیست‌های مشارکت‌کننده در تکنیک دلفی به دو دسته قابل تقسیم هستند: الف- اساتید و خبرگان حوزه دانش مدیریت شهری (در مطالعات پیراشهری)؛ ب- مدیران و متخصصین اجرایی نهادهای ذی‌نفع و کنشگران آن همچون مدیران شهری و مدیران نهادهایی چون آموزش و پرورش، راه و شهرسازی، فرمانداری، محیط زیست، شورای شهر، شهرداری منطقه، تشکلهای محله‌ای و سازمان‌های مردم‌نهاد. در این میان برخی نیز هم‌دارای سابقه اجرایی بوده یا هستند و هم خبرگان و متخصصین آکادمیک و دارای سابقه پژوهشی در موضوع مدیریت شهری (و مناطق پیراشهری) می‌باشند.

یافته‌ها

برای پاسخ به سؤالات تحقیق در طی سه راند از پنلیست‌ها پرسش و پاسخ به دو روش مصاحبه و پرسشنامه صورت گرفت. مسیر پاسخ و رسیدن به جمع‌بندی نهایی این ۴ سؤال اساسی به ترتیب زیر انجام شده است:

۱- کنشگران و ذی‌نفعان تأثیرگذار در نظام مدیریت و سیاستگذاری منطقه ۲۲ کدامند؟

۲- نقش هر یک از این کنشگران و ذی‌نفعان در توسعه شهری این منطقه چیست؟

۳- نحوه همکاری یا رقابت بین کنشگران و ذی‌نفعان مدیریت منطقه پیراشهری ۲۲ چگونه است؟

۴- الگوی مناسب نظام مدیریت شهری منطقه پیراشهری ۲۲ کدام است و چه ویژگی‌هایی دارد؟

پاسخ به سؤالات فوق، با استفاده از روش دلفی و پنل خبرگان در سه راند به دست آمد.

کنشگران و ذی نفعان تاثیرگذار منطقه پیراشهری ۲۲:

در راند ابتدایی، کنشگران، ذی نفعان و مداخله‌گران فردی و نهادی مدیریت منطقه پیراشهری ۲۲ تهران، به ترتیب فراوانی اظهار به شرح ذیل اعلام شدند:

مراکز و نهادهای نظامی، شهرداری، دانشگاه و مراکز پژوهشی، بزرگ مالکان زمین، تعاونی‌های مسکن، وزارت نیرو (و واحدهای تابعه)، شورایاران، وزارت کشور، اوقاف، راهور، سازمان محیط زیست، وزارت راه و شهرسازی (و واحدهای تابعه)، وزارت جهاد کشاورزی، جنگل‌ها و مراتع، شورای شهر، سازمان‌های مردم‌نهاد، مهندسين مشاور، انبوه‌سازان، صاحبان کسب و کار، فرمانداری‌ها و بخشداري‌ها، وزارت دفاع، صدا و سیما، خیریه‌ها، مشاوران املاک، هیات‌های مذهبی، مخابرات، آموزش و پرورش، وزارت ورزش، هتل‌داران، جهاد سازندگی، آب منطقه‌ای، وزارت فناوری اطلاعات و ارتباطات، کمیته امداد، سراهای محله، سازمان گردشگری، وزارت بهداشت و درمان، هتل‌داران، وزارت دارایی، مجلس، قوه قضائیه، شرکت‌های بین‌المللی، بانک‌ها، بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان، شیلات، سازمان ثبت املاک، وزارت صنایع، مترو، کارخانه جات، باغ‌داری‌ها، پرورش دام و طیور.

در راندهای بعدی و با پرسش‌های مجدد در ابعاد مختلف، این ذی نفعان محدود شده و در نهایت اصلی‌ترین و مهم‌ترین ذی نفعان و تاثیرگذاران مدیریت منطقه پیراشهری ۲۲ به ترتیب زیر از نظر پندلیست‌ها (بر مبنای اجماع نهایی و بالاترین امتیازات اقتدار، توانایی و مداخله) به شرح زیر معرفی شدند:

شهرداری، تعاونی‌های مسکن، وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، انبوه‌سازان و سرمایه‌داران، مردم و نهادهای نظامی و قضایی.

نقش کنشگران و ذی نفعان در نظام راهبردی توسعه منطقه:

در حین شناسایی مهم‌ترین ذی نفعان و تاثیرگذاران مدیریت منطقه پیراشهری ۲۲، بالاترین اقتدار و نقش به ترتیب به موارد زیر نسبت داده شد:

- ۱- مراکز و نهادهای نظامی
- ۲- شهرداری - تعاونی‌های مسکن
- ۳- بزرگ مالکان زمین
- ۴- اوقاف - وزارت راه و شهرسازی - قوه قضائیه
- ۵- سرمایه‌داران - انبوه‌سازان

راهور-وزارت جهاد کشاورزی

بر همین مبنا و طی تحلیل پاسخ‌های اعضای پنل، یک مثلث مسلط در مدیریت منطقه پیراشهری ۲۲ از مرکب از سه ضلع شهرداری، نهادهای نظامی و وزارت راه و شهرسازی شناسایی گردید که در شکل ۴-۲ نمایش داده شده است.



شکل ۲- مثلث مسلط مدیریت منطقه در وضعیت فعلی

در گام بعد ۵ نقش اساسی سیاستگذاری، برنامه ریزی، اجرا، نظارت و کنترل به عنوان نقش‌های کلان و اساسی مدیریت در نظر گرفته شد تا بر همین مبنا نقش‌های کنشگران و ذی نفعان اصلی منطقه در وضعیت مطلوب و پیشنهادی مشخص گردد. جمع‌بندی نهادها و نقش‌های ایجابی آنها در وضعیت پیشنهادی به شکل زیر قابل ارائه است:

مراکز و نهادهای نظامی تنها باید دارای نقش پشتیبانی باشند.
شهرداری باید در هر ۵ نقش ذکر شده دارای جایگاه مشخصی باشد. اما نقش اجرایی آن کمتر و نقش‌های سیاستگذاری و نظارت و کنترل آن بیشتر خواهد شد.
تعاونی‌های مسکن، سرمایه داران و انبوه سازان، در مدل مدیریتی منطقه باید دارای نقش اجرایی باشند.
≠ سرمایه گزاران علاوه بر نقش اجرایی، نقش پشتیبانی را هم باید بر عهده بگیرند.
≠ شهرداری تهران، وزارت راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی باید نقش نظارت و کنترل را بر عهده بگیرند.
سیاستگذاری و برنامه ریزی در این منطقه بر عهده وزارت راه و شهرسازی و شهرداری تهران است.
مردم (شهروندان منطقه) در این سیستم باید دارای نقش نظارت و کنترل و همچنین تأثیر در نظام برنامه ریزی باشند.

یکسو سازی، یکپارچه سازی و تعامل بین بخشی در هر برنامه و اقدامی در این منطقه ضروری است.
ساکنین محلی (مردم) حتماً باید به عنوان یکی از ذی نفعان اصلی نقش و جایگاه ویژه‌ای در نظام مدیریتی منطقه پیراشهری ۲۲ داشته باشند.

≠ در ادامه و برای تدقیق نقش‌ها و اجماع اعضای پنل و بر مبنای گروه بندی چهارگانه نهادهای دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی نقش‌های مربوطه مورد بررسی و بازنگری قرار گرفت و در نهایت بر مبنای جدول ۴-۱ و جدول ۴-۲، نقش هر نهاد و واحد ذی ربط به دست آمد.

جدول ۳: نقش‌های مدیریتی نهادهای ۴ گانه

نقش مدیریتی	نهادهای ۴ گانه
سیاستگذاری	نهاد دولتی (وزارت راه و شهرسازی) نهاد عمومی (شهرداری)
برنامه ریزی	نهاد دولتی (وزارت راه و شهرسازی - وزارت جهاد کشاورزی) نهاد مردمی (ملاحظه ذی نفع اصلی)
اجرا	نهاد خصوصی (تعاونی‌ها مسکن، انبوه سازان، سرمایه داران) نهاد عمومی (شهرداری) نهاد دولتی (وزارت راه و شهرسازی)
کنترل و نظارت	نهاد دولتی (وزارت راه و شهرسازی - وزارت جهاد کشاورزی) نهاد عمومی (شهرداری) نهاد مردمی (ملاحظه ذی نفع اصلی)
پشتیبانی	نهاد دولتی (نیروهای نظامی و قضایی) نهاد خصوصی (سرمایه گزاران، زمین داران بزرگ)

جدول ۴: نقش‌های نهایی نهادهای مرتبط در هر نقش در مدیریت پیراشهری منطقه ۲۲

نقش‌های نهادی	واحدهای ذی ربط
سیاستگذاری	وزارت راه و شهرسازی - شهرداری
برنامه ریزی	شهرداری - وزارت راه و شهرسازی - وزارت جهاد کشاورزی - مردم
اجرا	تعاونی‌ها مسکن - انبوه سازان - سرمایه داران - شهرداری - پلیس راهور
نظارت	وزارت راه و شهرسازی - وزارت جهاد کشاورزی - راهور - شهرداری - مردم
پشتیبانی	شهرداری - نیروهای نظامی و قضایی - سرمایه داران - زمین داران
مدیریت کلان منطقه پیراشهری	تمامی نهادهای فوق بر مبنای شکل و نوع روابطی که تعیین شده است

روابط بین کنشگران و ذی نفعان

شبکه موجود همکاری‌ها و رقابت‌ها بین کنشگران و وضعیت بهینه‌ی آن، حول محورهای اصلی زیر جمع‌بندی گردید:

الف- دو نوع رابط اصلی را می‌توان در منطقه شناسایی و تقسیم بندی کرد: ۱- رقابت، ۲- همکاری
ب- ساکنین محلی با تمامی ذی نفعان دیگر احساس رقابت (یا حتی گاه تعارض) دارند.
پ- در ساخت و ساز تقریباً همه‌ی نهادهای عنوان شده با هم همکاری دارند. چرا که هر یک به اندازه‌ای مشخص دارای منافع هستند.

ت- دو شکل همکاری وجود دارد: ۱- اجبار به همکاری ۲- تمایل به همکاری

ث- نکته‌ی کلیدی در موضوع همکاری و رقابت، هدف یا محور اصلی رقابت یا همکاری است.

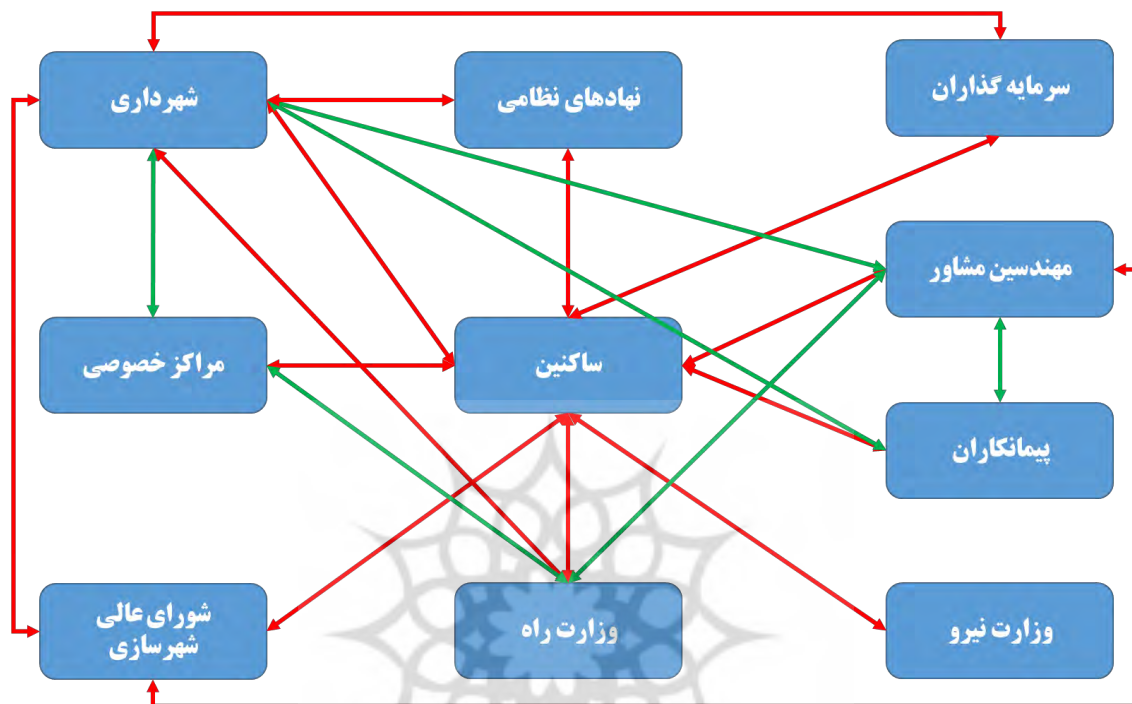
ج- در تحلیل رقابت و همکاری، نکته‌ی مهم تشخیص و تعیین برندگان و بازندگان است.

چ- همکاری و رقابت نهادها با یکدیگر تنها بر مبنای منافع صورت می‌گیرد. منافع مشترک باعث همکاری است و منافع متضاد باعث رقابت.

ح- شکل بهینه و شایسته این شبکه رقابت و همکاری در مدیریت منطقه پیراشهری ۲۲ تنها در صورتی شکل

می‌گیرد که اولاً توسعه پایدار هدف و خروجی نهایی آن باشد و دوماً منافع مردم و تعادل منافع برندگان و بازندگان (با جبران منافع از دست رفته بازندگان) در نظر گرفته شود.

شکل ۳-۴ شبکه تعامل (همکاری) و تقابل (رقابت) در منطقه را نمایش می‌دهد. رنگ قرمز بیانگر روابط رقابتی و رنگ سبز بیانگر روابط همکاری است.



شکل ۳: شبکه رقابت و همکاری موجود در منطقه

در گام‌های بعدی و با شناسایی ذی‌نفعان اصلی مدیریت منطقه، به بررسی بازندگان و برندگان (مطلق و نسبی)، پیشنهادات کلان‌شکل مدیریتی، شکل و نوع روابط ذی‌نفعان و لزوم تغییر روابط نهادی منطقه پرداخته شد که در نهایت نتایج زیر به دست آمد:

تعامل و رابطه بین کنشگران اصلی، دارای نقصان، محدودیت و انتفاع محور است. مردم و نهادهای مردمی دارای قدرت و نقش در ارتباط با نهادهای دولتی و خصوصی نمی‌باشند و بازنده اصلی این مجموعه از رقابت‌ها هستند.

شکل و محتوای رابطه بین شهرداری، شهروندان، وزارت خانه‌های مرتبط و سازندگان و زمین‌داران (نمایندگان و ذی‌نفعات اصلی دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی) بر مبنای اول، تبدیل شبکه‌های رقابت به شبکه‌های همکاری و دوم، شکلگیری روابط بر مبنای قانون و فرایندهای مشخص و قابل اجماع و استناد، اصلاح گردد.

در پیشنهادات کلان‌شکل مدیریتی منطقه، ایجاد مدیریت یکپارچه شهری، تشکیل شورای راهبردی، تدوین سند هدایت و توسعه و استفاده از منابع و امکانات به عنوان پیشنهاداتی با بیشترین فراوانی ارائه شده‌اند.

در تمامی رقابت‌های اشاره شده یک سر رقابت شهرداری تهران قرار دارد. در واقع شهرداری تهران تعیین‌کننده نوع رقابت، میزان رقابت، محور رقابت و در اکثر موارد نتیجه نهایی آن است.

شبکه‌های همکاری گسترده‌تر، بیشتر و پرتعدادتر از شبکه‌های رقابت است و علت غالب آنها وجود منافع مشترک (ولو با سهم متفاوت) و دریافت این نفع تنها در صورت همکاری است. یعنی با حذف یا تغییر منفعت ممکن است این شبکه‌ها حذف شود یا تغییر کند یا حتی به شبکه رقابت تبدیل شود. بنابراین یکی از راهکارهای از بین بردن شبکه رقبا و تحدید و تثبیت شبکه همکاری مثبت، ایجاد منافع مشترک مشروع و قانونی مشخص است. (تاکید مجدد بر تدوین و تعیین قانون برای شبکه‌های همکاری)

در تحلیل شبکه رقابت و همکاری، شهرداری به عنوان نهاد عمومی نقشی مستمر دارد، نهادهای دولتی بنابر وظیفه یا منفعت دارای نقش‌های متغیر و متفاوت هستند و نهادهای خصوصی هم ناچار به تن دادن به همکاری با این دو نه‌اد هستند و تنها رقابت ممکن در داخل خودشان است، اما نهادهای مردمی و مردم هیچگونه نقشی نه در همکاری و نه در رقابت ندارند.

در تحلیل برندگان و بازندگان، برندگان مطلق: سرمایه‌گذاران و تعاونی‌های مسکن؛ برندگان نسبی: شهرداری منطقه - سرمایه‌گذاران و تعاونی‌های مسکن؛ بازندگان مطلق: مردم (بخصوص مردم ساکن منطقه) - شهرداری و بازندگان نسبی: شهرداری - زمین‌داران تشخیص داده شدند.

تمامی یافته‌ها در تمامی مراحل، نشان می‌دهد که شهرداری مهمترین و پیچیده‌ترین نقش و جایگاه را در مدیریت شهری منطقه دارد. مردم و شهروندان به عنوان بازندگان اصلی در این منطقه پیراشهری، در شبکه‌های رقابت و همکاری نهادهای سه‌گانه دولتی عمومی و خصوصی نه تنها نقشی ندارند بلکه بازنده اصلی این رقابت‌ها و همکاری‌ها هستند. در تمامی راندهای تحقیق، از یک طرف فقدان حضور بخش مردمی در نظام تصمیم‌گیری و مدیریتی منطقه قابل مشاهده است و از سمت دیگر حضور آنها شرط لازم و کافی توسعه پایدار منطقه عنوان شده است.

تقابل منافع بخش خصوصی با بخش مردمی یکی از یافته‌های اصلی تحقیق است. شاید تضاد منافع دولتی و عمومی را با منافع مردمی بتوان توجیه کرد اما تضاد کامل بین منافع بخش خصوصی و بخش مردمی نیاز به دقت و بررسی و تحلیل عمیق دارد. این تحلیل نشان می‌دهد بخش خصوصی بر مبنای سود دریافتی به گونه‌ای عمل می‌کند که سودی برای شهروندان منطقه به حاصل ندارد. یک پیشنهاد قابل بررسی در این وضعیت این است که بخش مردمی (ساکنین منطقه) در اولویت هدایت پروژه‌ها و طرح‌های بخش خصوصی یا مشارکت با ایشان قرار گیرند و یا از طریق شوراییها، مدیریت محله و سمن‌های محلی امکان مداخله و فعالیت را به عنوان همکار اصلی یا ناظر بر بخش خصوصی داشته باشند. پیشنهاد دیگر این است که نهاد سومی (به نمایندگی از ساکنین) به عنوان نهاد ناظر برای تأمین منافع عمومی مردم منطقه امکان و اقتدار مداخله داشته باشد. تمامی این موارد باز هم بیانگر ضرورت تدوین قوانین مشخص در مدیریت منطقه است.

رقابت و همکاری باید در راستای هدف کلان یعنی توسعه پایدار شکل و معنای جدیدی پیدا کند و نقش مردم در آن بازتعریف گردد.

تدوین یک سند توسعه و هدایت منطقه پیراشهری مهم‌ترین و اصلی‌ترین ابزار یا اقدام در تحقق هدف کلان توسعه پایدار منطقه است. ابزارها و اقدامات بعدی عبارتند از: جلوگیری از رانت خواری، شکل‌گیری مدیریت یکپارچه شهری، مدیریت پایدار شهری و کنترل و نظارت یکپارچه.

یکسو سازی، یکپارچه سازی و تعامل بین بخشی با هر شکلی از مدیریت در هر برنامه و اقدامی در این منطقه ضروری است.

در انتخاب شکل روابط (افقی یا عمودی) هرچند که شکل افقی روابط در منطقه بیشتر از شکل عمودی پیشنهاد شد اما این تفاوت چندان معنی دار نیست. نکته اصلی اینجاست که چه در شکل عمودی، فرمانده شهرداری پیشنهاد شده است و چه در شکل افقی، هماهنگ کننده و مسئول اصلی شهرداری منطقه عنوان گردید. این یافته‌ها همگی دال بر این است که نقطه ثقل و مرکزی هر گونه‌ای از شبکه یا نظام مدیریت پیراشهری منطقه ۲۲، قطعاً شهرداری تهران باید باشد.

انتخاب از بین نوع رابطه (همکاری، هماهنگی و همیاری) بین ذی نفعان در منطقه منجر به اجماع نشده است.

الگوی مناسب ساختاری-کارکردی نظام مدیریت منطقه پیراشهری ۲۲

در طی بررسی‌ها و اجماع نظرات در راندهای سه گانه پژوهش؛ رقابت پذیری شهری، تأمین زیرساخت‌های شهری، آماده سازی و نگاهداشت زیرساخت‌ها، تأمین خدمات شهری، توسعه اقتصادی، بهداشت محیط، حفاظت محیط کالبدی و تفریح، گردشگری و اوقات فراغت به عنوان کارکردهای اصلی منطقه جمع‌بندی و احصا شد. نتایج زیر عنوان نتایج اصلی و محوری بررسی این کارکردهاست:

۱. شهرداری در همه کارکردها و با فاصله زیاد مهمترین نهاد است؛ البته به غیر از کارکرد توسعه اقتصادی که وزارت راه و شهرسازی اهمیتی تقریباً برابر با شهرداری دارد.
۲. در اکثر کارکردها دومین نهاد مهم وزارت راه و شهرسازی است. این امر در تمام طول تحقیق تقریباً در اشکال مختلفی تکرار شده و شهرداری و وزارت راه و شهرسازی اصلی‌ترین نهادهای مدیریت منطقه ذکر شده‌اند.
۳. نقش سیاستگذاری برای شهرداری در هیچ کارکردی عنوان نشده است. اما وزارت راه در هر جایی که دارای نقش عنوان شده دارای نقش سیاستگذاری هم بوده است.
۴. تنها نهادی که اعضای پنل در کارکردهای مختلف در طی فرآیند اجماع، برای آن نقش برنامه ریزی قائل شده‌اند، شهرداری بوده است. (غیر از کارکرد تأمین زیرساخت‌های شهری که وزارت راه و شهرسازی علاوه بر نقش سیاستگذاری دارای نقش برنامه ریزی هم هست)
۵. تنها نهادی که در کارکردهای مختلف برای آن نقش نظارتی قائل شده‌اند وزارت راه و شهرسازی است. اما هیچگونه نقش اجرایی و پشتیبانی برای آن ذکر نشده است.
۶. شهرداری تنها نهادی است که دارای نقش‌های برنامه ریزی، اجرا و پشتیبانی است.
۷. سایر نهادهای مرتبط تنها دارای نقش اجرا و نقش پشتیبانی در کارکردهای ذکر شده هستند.
۸. پنیلیست‌ها در هیچ کدام از کارکردها برای مردم و بخش خصوصی هیچ نقش اساسی قائل نشده‌اند (غیر از کارکرد تفریح، گردشگری و اوقات فراغت که برای بخش خصوصی این نقش دیده شده است).

با جمع‌بندی نتایج سؤالات سه گانه ی قبل و کارکردهای احصاء شده برای مدیریت پیراشهری منطقه می‌توان به ارائه یک مدل مشخص اقدام کرد.

محیط کلان منطقه که در بردارنده واقعیات و شرایط منطقه است (مدیریت منطقه در تغییر یا مداخله در آن یا فاقد قدرت و نقش است و یا این قدرت و نقش را حداقلی و در حد ارائه پیشنهادات داراست)، در چهار دسته اصلی قابل معرفی است:

الف- ویژگی‌های جغرافیایی و پیراشهری؛ تمامی ویژگی‌های مرتبط با توپوگرافی، آب، شیب، خاک، ارتفاعات، باد و پوشش گیاهی منطقه در کنار وجود روستاهای حومه‌ای، مسیرها و شریان‌های ارتباطی با کلانشهر کرج و سایر شهرهای غربی و جنوبی مجموعه شهری تهران و عناصر خدماتی بزرگ مقیاس مطابق با مشخصات پیراشهری در این منطقه و پیرامون آن وجود دارد.

ب- استراتژی و سیاست‌ها؛ راهبردها و سیاست‌های کلان مجموعه شهری و شهر تهران که منبعث از برنامه‌های کشوری، استانی و شهری است و هر گونه برنامه ریزی برای منطقه باید در ذیل آنها صورت گیرد.

پ- ضوابط و قوانین؛ تمامی قوانین حوزه مدیریت شهری و مربوطه به کلانشهر تهران مصوب مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی شهر تهران و نهادهای فرادستی همچون شورای عالی معماری و شهرسازی در اشکال قوانین و مقررات عام و طرح جامع و طرح تفصیلی در این منطقه نیز باید رعایت گردند.

ت- محیط اجتماعی؛ مجموعه ارزش‌ها، نگرش‌ها، فرهنگ و روابط اجتماعی حاکم در بین شهروندان ساکن منطقه که البته با توجه به پیراشهری بودن منطقه دارای تعدد و تنوع است و با توجه به سفرها و مهاجرت‌های روزانه، کاری و فصلی که در مناطق پیراشهری صورت می‌گیرد دقت در آن و برنامه ریزی برای آن دارای اهمیت بیشتری است. مجموعه این چهار گروه محیط کلان منطقه پیراشهری ۲۲ شهر تهران را تشکیل می‌دهد که در واقع محدودیت‌ها و چهارچوب اصلی هرگونه مدیریت و برنامه ریزی را در این منطقه پیراشهری تعیین می‌کنند.

اما هسته اصلی نظام مدیریت پیراشهری منطقه ۲۲ باید در قالب یک شورای راهبردی متشکل از مهم‌ترین، نافذترین و مقتدرترین عناصر ممکن شکل گیرد. چهار دسته کنشگران اصلی منطقه (دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی) در این نظام شناسایی شدند که هر کدام در قالب نهاد و سازمان‌های مشخصی دارای نقش و جایگاه خاص خود هستند. اما نمایندگان، بازیگران و مداخله‌گران اصلی هر کدام از این ۴ بخش در این منطقه - که بیشترین نقش را نیز در مدیریت و مداخله وضعیت منطقه دارا هستند- به ترتیب زیر بازشناسی شدند؛

کنشگران دولتی: وزارت راه و شهرسازی

کنشگران عمومی: شهرداری

کنشگران خصوصی: تعاونی‌ها، سرمایه‌گذاران و انبوه‌سازان

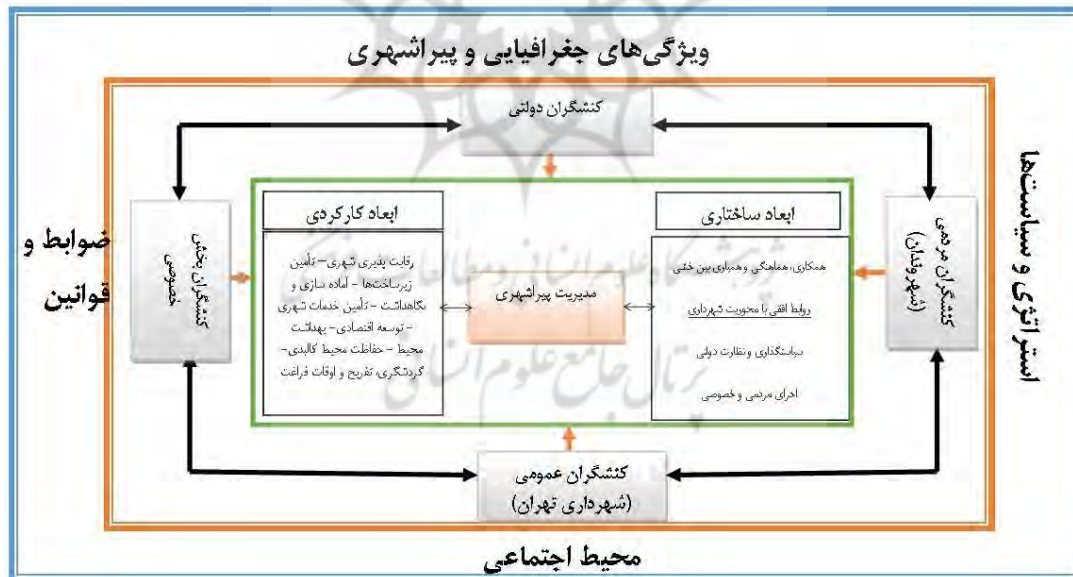
کنشگران مردمی: شهروندان (ساکنین منطقه)

با تشخیص محیط کلان، شناسایی ذی‌نفعان و عناصر دارای نقش و جایگاه در منطقه و راهبرد اصلی ارتباط آنها در منطقه (ایجاد شورای راهبردی)، باید مشخص کرد که در چنین نظامی، اولاً کدام ساختار با چه نوعی از روابط باید شکل گیرد و ثانیاً کارکردهای این نظام و عناصر آن چیست؟

نتایج مطالعات نشان داد در بعد ساختاری مدیریت منطقه: ۱) روابط افقی در الویت قرار دارد (هرچند که در مواردی روابط عمودی نیز مورد نیاز است)؛ ۲) بر اساس جمع‌بندی نظرات، همکاری، هماهنگی و همیاری بین بخشی (به شکل مقتضی) لازمه این روابط است و بهترین نوع رابطه نیز رابطه هماهنگی تشخیص داده شد؛ ۳) شهرداری باید محور اصلی و هماهنگ کننده و تنظیم کننده روابط بین تمامی بخش‌ها در مدیریت منطقه باشد؛ ۴) مهم‌ترین و اصلی‌ترین نقش شهرداری در وهله اول برنامه ریزی و پشتیبانی و در وهله بعد اجرا است؛ ۵) سیاستگذاری و نظارت نقش اصلی دولت و نهادهای دولتی و در رأس آنها وزارت راه و شهرسازی است و ۶) نقش اجرا و پیاده سازی بر عهده دو بخش مردمی و خصوصی است که شهرداری برای تکمیل و پشتیبانی و کفایت در کنار آنها قرار می‌گیرد.

در بعد کارکردی (وظایف اصلی مدیریت پیراشهری منطقه) نیز رقابت پذیری شهری، تأمین زیرساخت‌ها، آماده سازی و نگاهداشت، تأمین خدمات شهری، توسعه اقتصادی، بهداشت محیط، حفاظت محیط کالبدی و گردشگری، تفریح و اوقات فراغت در رأس اقدامات مجموعه مدیریت منطقه قرار می‌گیرد. برای هر کدام از این کارکردها نیز نهادهای مشخصی باید در کنار هم و ذیل شورای راهبردی و تشخیص شهرداری منطقه به شکل مشخصی همکاری و هماهنگی داشته باشند.

بدین ترتیب، مدل مدیریت منطقه پیراشهری ۲۲ تهران را با توجه به محیط آن، ابعاد ساختاری، ابعاد کارکردی و نهادهای مسئول و نقش اصلی آنان می‌توان به شکل ۴-۴ ارائه داد:



شکل ۴: الگوی مدیریت منطقه پیراشهری ۲۲ شهرداری تهران

منابع

- آخوندی، عباس؛ برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ بصیرت، میثم؛ طاهرخانی، حبیب الله؛ زرنندی، گلزار (۱۳۸۶): «حاکمیت شهر - منطقه‌ی تهران: چالش‌ها و روندها»؛ نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۹.
- آشنایی، تکتم (۱۳۹۲): «تحلیل پیامد سیاستهای هدایت و کنترل رشد پیراشهر نشینی در هاله‌ی کلانشهر تهران»؛ پایان نامه‌ی کارشناسی ارشد شهر سازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، دانشکده‌ی معماری - شهر سازی، تهران.

شیخی، محمد (۱۳۸۸): «مدیریت شهری و سکونگاه های خودرو در منطقه‌ی کلانشهری تهران»، فصلنامه‌ی مدیریت شهری، شماره ۱۸، تهران.

دانشپور، زهره (۱۳۸۵): «تحلیل نابرابری فضایی در محیط‌های پیراشهری؛ کوششی در استفاده رهیافتهای برنامه ریزی و مدیریت راهبردی ردر تهران»؛ نشریه‌ی هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی.

رضائیان، علی، (۱۳۸۳)، "مبانی سازمان و مدیریت"، چاپ هفدهم، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.

رضویان، محمدتقی، (۱۳۸۱)، "مدیریت عمران شهری"، انتشارات پیوند نو، تهران: چاپ اول.

کاظمیان، غلامرضا؛ صالحی، اسماعیل؛ ایازی، سید مهدی؛ نوذر پور، علی؛ ایمانی جاجرمی، حسین؛ سعید رضوانی، نوید؛ عبدالمهدی، مجید (۱۳۹۲): «مدیریت شهری جلد اول، مبانی و حوزه‌ها»، تهران، انتشارات تیسرا.

Adell, German (2003), theories and models of the peri-urban interface: A changing conceptual landscape, strategic environmental planning and management for the peri-urban interface research project, perelopment planning unit (DPU) university college London.

Allen, Adrian (2003), Environmental planning and management of the peri-urban interface, perspectives on an emerging field, Environment and Urbanization, Vol 15 No.1. <http://eau.sagepub.com/content/15/1/135>.

Pierr, Annette, Ravetz, Joe and Tosics, Ivan (2011), Peri-urbanization in Europe towards European Policies to Sustain Urban-Rural Futures, A Synthesis Report, University of Copenhagen.

