

بررسی نقش برنامه ریزی منطقه ای بر کاهش آثار فقر در مناطق کلاشهری

مریم مسکینی^۱ و سروناز حسین رضوی^۲

چکیده

شهر امروز بسیار متفاوت تر از شهر در دهه های قبل و قرون گذشته می باشد. شهرهای قرن بیستمی در واقع کلاشهرها هستند. بر اساس دیدگاه گاتمن کلاشهر مدرن بزرگترین و پیچیده ترین مصنوعی است که بشر تا کنون تولید کرده است و به عبارتی شکل معینی از اسکان است که روش های کیفی معینی از برنامه ریزی را نیز طلب می کند. کلاشهر و مسائل کلان شهری به واحد تحلیل مسائل شهری در جهان امروزی مبدل شده اند؛ به گونه ای که در قرن بیستم موضوع نابرابری های بین شهر و روستا به تدریج جای خود را به نابرابری های درون و میان مناطق کلاشهری داده است. از سویی دیگر بسیاری از آسیبها به ظاهر زاییده شهر هستند اما بر محیطی وسیع تر از کالبد شهری اثر گذارند. فقر، مهاجرت، حاشیه نشینی، اسکان غیر رسمی و... مشکلات کلاشهرهای امروزی هستند که در حیطه ای فراتر از شهر نفوذ کرده و مشکل آفرین شده اند. بی توجهی به معضلات پیرامون شهر موجب تهدید متن شهر می شود و انواع آسیبهای روانی، اجتماعی و آسایشی و امنیتی را به وجود می آورد، حاشیه بر شهر حاکم می شود و کالبدی را به وجود می آورد که شکل شهری ندارد و اجتماعی را می سازد که ردی از توسعه و امنیت در آن دیده نمی شود. برنامه ریزی منطقه ای در کنار مدیریت منطقه ای با نگاهی جامع تر و فراتر از مدیریت شهری بانگاهی فضایی به کلیه مسائل مطروحه در مورد شهرها و پیرامون آنها در سه سطح کلان، میانی و خرد می تواند در کاهش، کنترل و یا جلوگیری از افزایش آسیبهای وارده به منطقه کلاشهری نقش موثری را ایفا کند. در این مقاله بر آنیم تا نقش برنامه ریزی منطقه ای با کمک ابزار اجرایی مدیریت منطقه ای در کاهش آسیبهای اجتماعی شهری را با تاکید بر معضل فقر بررسی نماییم.

واژه های کلیدی:

مناطق کلاشهری، فقر، برنامه ریزی منطقه ای، مدیریت منطقه ای

> meskini2444@yahoo.com
> sihrazavi@yahoo.com

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه ریزی توسعه منطقه ای
۲. دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه ریزی توسعه منطقه ای

بیان مسئله

شهر امروز بسیار متفاوت تر از شهر در دهه های قبل و قرون گذشته می باشد. شهرهای قرن بیستمی در واقع کلانشهر ها هستند. بر اساس دیدگاه گاتمن کلانشهر مدرن بزرگترین و پیچیده ترین مصنوعی است که بشر تا کنون تولید کرده است و به عبارتی شکل معینی از اسکان است که روش های کیفی معینی از برنامه ریزی را نیز طلب می کند. نکته قابل تامل این است که مناطق بزرگ کلان شهری در عین اینکه نقش عمده ای در توسعه اقتصادی ملی بر عهده دارند در مواردی به دلیل گسترش فضایی نامنظم و بی رویه که در نتیجه جابه جایی و تغییر مکان فعالیتها و جمعیت از شهر مرکزی به طرف خارج شهر و پراکنش در نواحی فرا شهری بوده بوجود آورنده آسیبهای اجتماعی مختلفی می باشد. فقر شهری معضلی است که در سطح جامعه جهانی به عنوان جلوه ای پررنگ از آسیبهای اجتماعی مطرح است و همواره تلاش برای کاهش آن به عنوان راهکاری برای استقرار محیط پایدارتر و توسعه یک دنیای عادلانه تر مطرح می باشد.

مناطق کلان شهری و یا به عبارت دیگر مجموعه های شهری کشور به رغم تفاوت های ماهیتی شان با شهر و روستا، همچنان تحت نهادها، قوانین و سازمان های مدیریت شهری و روستایی رایج اداره می شوند که اینها خود نیز دچار ضعف های ساختاری عمده اند. البته به هر حال ضرورت های عملی باعث بروز برخی روش ها و ابتکارات، برای حل و فصل برخی مسائل حاد این مناطق شده است. این شرایط را می توان حاصل نوعی ابهام و تناقض نظری و عملی در تصمیم سازی و تصمیم گیری برای کلانشهرها و مجموعه های شهری کشور دانست. از سویی پدیده ها عملاً و در نتیجه قانونمندی های گریز ناپذیر اقتصادی و فضایی شکل گرفته اند و به روند تکاملی خود ادامه می دهند و استقرار نظام های هدایت و کنترل ویژه خود را ضروری می سازند؛ و از سویی دیگر رواج آموزه ها و سنت های نظری و عملی مبتنی بر شهر ستیزی و کلان شهر ستیزی و خلا نگرش واقع گرایانه، سبب ساز تاخیر و یا حتی در برخی موارد تعارض در نهاد سازی های لازم برای مدیریت کلان شهرها و مجموعه های شهری شده است. پیامد چنین تاخیر و تعارضی، تحمل و نمایان سازی هرچه بیشتر نقاط ضعف، مشکلات و آسیبهای اجتماعی، اقتصادی و محیطی این پهنه ها و در عین حال عدم بهره گیری از فرصت ها و پتانسیل های ویژه آنها و محروم ماندن از منابع توسعه موجود در آنها بوده است. اکنون این تصویر از کلان شهرها و مجموعه های شهری، به ویژه در اثر برخی حوادث اخیر در حاشیه کلان شهرها، نمایان تر شده است.

بدیهی است که تحقق این هدف در گرو تدوین و اجرای راهبردها و سیاست های منتج از شرایط ویژه حاکم بر کشور و حتی هر کلان شهر خاص است. اما برای کارایی و اثر بخشی نظام های برنامه ریزی و مدیریت

کلانشهری دو راهبرد عام ذکر شدنی است. اول، منطقه گرایی و یا به عبارت دقیق تر نو منطقه گرایی که بیشتر به رویه های حاکم بر نظام توجه دارد و دوم، حکمروایی منطقه ای و کلان شهری که بیشتر معطوف به محتوای نظام مدیریت است. در مقاله حاضر تلاش می شود به این سوال پاسخ داده شود نقش برنامه ریزی منطقه ای در کاهش اثرات فقر به عنوان منشا آسیب های اجتماعی در مناطق کلانشهری چیست؟ بنابراین نقش برنامه ریزی منطقه ای در کاهش فقر مناطق کلانشهری و راهکارهایی پیشنهادی آن مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

Archive of SID

مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان شهری

آغاز تفکرات در باره نحوه مدیریت مناطق کلان شهری به اوایل قرن بیستم بر می گردد. سعی می شود به مهم ترین دیدگاه‌های مدیریت کلان شهری از اوایل قرن بیستم اشاره کوتاهی گردد و سپس دیدگاه نو منطقه گرایی که به عنوان دیدگاه پذیرفته شده برای تبیین مسئله انتخاب گردیده است اشاره گردد. نخستین دیدگاه در این زمینه دیدگاه منطقه گرایی (اصلاح طلب اولیه) است. این دیدگاه در اوایل قرن بیستم با نام‌های منطقه گرایی سنتی و جنبش اصلاح طلبی مطرح شد. نگرش این دیدگاه نسبت به روند موجود (خروج نیروها از شهر مرکزی و خزش در حومه‌ها) مثبت بود و آن را برای شتاب بخشیدن به توسعه اقتصادی منطقه ضروری می دانست. بنابر این منطقه گرایی کلان شهری در آن زمان همچون ابزار هدایت و استقرار نیروهای مازاد در منطقه کلان شهری تلقی می شد. (Brenner, 2002). عمده ترین هدف این جنبش اصلاح طلب در اوایل قرن بیستم دلایل اقتصادی مثل کارایی صرفه جویی و اثر بخشی بود، این اعتقاد وجود داشت که ساختار تفکیکی و مدیریت های متعدد محلی باعث به هدر رفتن سرمایه ها می شود. الگویی که این دیدگاه برای مدیریت مناطق کلان شهری ارائه داد، شامل ساختار دولتی متمرکز واحد بود که موجب کار آمدی اقتصادی در کل منطقه کلان شهری می شد و چگونگی رشد و رقابت بین مجموعه های شهری گسترش یابنده را تنظیم می کرد. الگویی که این دیدگاه برای مدیریت مناطق کلان شهری ارائه داد، شامل ساختار دولتی یگانه چند منظوره بود که کل منطقه را پوشش دهد و تفکیک ساختاری نهادی دولتی را حذف کند. دیدگاه اصلاح طلب کلاسیک دیدگاهی است که پس از جنگ دوم (بر عکس منطقه گرایی اوایل قرن بیستم) مطرح گردید. این دیدگاه در ادامه جنبش های اصلاح طلب اوایل قرن بیستم ظهور یافت و به بسط اندیشه های آنها پرداخت. هدف جریان اصلاح طلبی هدایت رشد به خارج از شهر مرکزی و مکانیابی در حومه ها و نواحی روستایی اطراف نبود؛ بلکه هدف عمده اش تنظیم و هدایت الگوهای سکونتگاهی، خوشه های صنعتی و سرمایه گذاری های زیر ساختی در موزاییک بهم پیوسته شهری، حومه ای و منطقه ای در درون یک منطقه کلان شهری بود (Brenner, 2002:7). مکتب انتخاب عمومی دیدگاه دیگری است که از اواخر دهه ۱۹۵۰ مطرح شد. دیدگاه این مکتب درست نقطه مقابل دیدگاه اصلاح طلب یعنی حمایت از ساختار نهادی منفک (وضع موجود) و مخالفت با ایجاد ساختارهای بزرگ دولتی است. مدل پیشنهادی این دیدگاه، تفکیک عملکردها بین نهادها و موسسه های متعددی است که هر کدام برای ارائه یکی از خدمات یا حل یک مسئله به وجود می آیند و به این ترتیب استقلال دولتهای محلی حفظ می شود.

و در نهایت دیدگاه نو منطقه گرایی مطرح شد. این دیدگاه در دهه ۱۹۹۰ پس از ۳۰ سال غیبت جدی منطقه گرایی در عرصه نظری ظاهر شد. نهضت نو منطقه گرایی با بررسی مسائل متعددی که مناطق کلان شهری با آن دست به گریبان اند بار دیگر بر روی ساختار نهادی منفک متمرکز شده و به انتقاد بیشتر از ساختار تفکیکی نهادی پرداخته است. این دیدگاه نیاز به ساماندهی مجدد نهادی را به طور جدی مطرح کرده و معتقد است که در شرایط جدید اقتصاد جهانی نیاز به یکپارچه سازی نهادی برای جذب منافع و دفع زیان های جهانی شدن وجود دارد. حکمروایی کلان شهری الگوی پیشنهادی دیدگاه نو منطقه گرایی تلقی می شود. طرفداران اصلاح طلبی در زمان حاضر از حمایت شیوه های سنتی اصلاح ساختار دولتی به ویژه مدل کلان شهری کلاسیک دست کشیده اند و ناکار آمدی چنین ساختارهای حجمی را در شرایط کنونی پذیرفته اند. در این الگو به جای تاکید بر ساختارهای نهادی پر حجم، تاکید بر "فرآیندهای همکاری و مشارکت" است. اگر چه ساختار نهادی مشخصی که مورد توافق همه اصلاح طلبان کنونی باشد وجود ندارد، اما اکثر اصلاح طلبان امیدوارند که فرآیندهای همکاری و مشارکت در طی زمان نهادینه شود و منجر به تشکیل نهادی کار آمد و فراگیر برای کل منطقه گردد. در الگوی جدید 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 قراردادهای و توافق نامه بین نهادهای محلی مورد تاکید است. (صرافی؛ ۱۳۸۳؛ ۱۵).

جدول ۱: چکیده دیدگاههای مکاتب نظری معطوف به مدیریت کلان شهری (تورانیان ۱۳۸۱)

مکاتب	بنیان نظری	الگوی پیشنهادی	کارکردهای الگو	اجزای تشکیل دهنده (مولفه های) مدیریت کلانشهری	مشخصه های مدیریت (الگوی) پیشنهادی	حوزه های عمل (وظایف) مدیریت پیشنهادی
دیدگاه اصلاح طلب اولیه (منطقه گرایی)	اعتقاد راسخ به دگرگونی و اصلاح ساختار نهادی مناطق کلان شهری	تشکیل دولت واحد بزرگ در منطقه کلان شهری (یکپارچه کردن نهادهای دولتی محلی)	کارآمدی اقتصادی صرفه جویی در هزینه ها	تکیه صرف بر بخش دولتی (اعضا انتخابی)	قدرتمندی اجرایی	هدایت رشد فیزیکی کلان شهری اصلی به خارج از شهر و مکانیابی در برنامه ریزی تولید، مسکن حمل و نقل و تفریح
دیدگاه اصلاح طلب کلاسیک	اعتقاد به اصلاح و نوسازی ساختار نهادی مناطق کلان شهری	مدل کلان شهری: تشکیل ساختاری دو لایه	- کارآمدی اقتصادی - اتحاد و یکپارچگی اجتماعی	تکیه صرف بر بخش دولتی (اعضا انتخابی)	- مشروعیت سیاسی بالا - استقلال مالی - داشتن قلمروی وسیع - پوشش قلمروی وابسته اعمال شده از بالا به پایین	- تامین زیر ساخته و خدمات منطقه ای - حل مسائل منطقه ای - برنامه ریزی یکپارچه

مکتب انتخاب عمومی	اعتقاد به تکثر نهادی(حفظ وضع موجود)	تفکیک نهادی(محل سازی)	-حفظ رقابت -نوآوری -حفظ حقوق خصوصی	-بخش دولتی -بخش خصوصی	-آزادی انتخاب برای مردم -رها شده به سازو کار بازار	انجام وظایف به وسیله آژانس های ویژه وتخصص
دیدگاه اصلاح طلب نو(نو منطقه گرایی)	اعتقاد به اصلاح ساختار نهادی مناطق کلان شهری	حکروایی کلان شهری:تشکیل یک ساختار با دو لایه پوششی	-کارآمدی اقتصادی- اجتماعی -توسعه پایدار	دخالت دادن همه بازیگران عرصه توسعه کلان شهری: -بخش دولتی -بخش خصوصی -جامعه مدنی -بخش عمومی	-انعطاف پذیری -شفافیت -پاسخگویی -گفت و گو -مشارکت -فر آیند همکاری پایین به بالا	فرآیندهای همکاری و همیاری در: -حل مسائل متعدد منطقه ای -برنامه ریزی راهبردی -توسعه اقتصادی منطقه -زیر ساخت های منطقه ای

مناطق کلان شهری و فقر

کلانشهر و مسائل کلان شهری به واحد تحلیل مسائل شهری در جهان امروزی مبدل شده اند؛ به گونه ای که در قرن بیستم موضوع نابرابری های بین شهر و روستا به تدریج جای خود را به نا برابری های درون و میان مناطق کلانشهری داده است. از عوامل موثر بر شکل گیری و تکوین مناطق کلانشهری انقلاب صنعتی و روند صنعتی شدن است. انقلاب صنعتی به همراه تولید انبوه و متمرکز از یک سو و گسترش و تسهیل شیوه های ارتباطی شهر با هاله پیرامونی خود، به تدریج سازمان و ساختار فضایی نوینی را به وجود آورد که آشکارترین و برجسته ترین وجه آن گسترش فضایی شهر و رشد کمی آن بود. از طرفی آنچه کلانشهر را به منطقه کلانشهری تبدیل کرد فناوری های نوین در حمل و نقل و ارتباطات و امکان استقرار محوطه های عظیم کارگاهی صنعتی در پیرامون شهر هاست که موجب گردید حوزه میان کنش جمعیت و فعالیت در منطقه وسیع گسترده شود. چنانکه فریدمن بر این باور است که رشد اقتصادی گرایی به شکل گیری در شهر دارد و از طریق این مبدا است که تحول و شکوفایی اقتصاد فضا سازماندهی می گردد. تصمیمات مربوط به مکان گزینی اغلب کارخانه ها، حتی در زمینه کشاورزی با ارجاع به شهر ها و مناطق شهری اتخاذ می گردد (Fridman, 1960). به طور کلی پدیده حومه گرایی و ایجاد مناطق سکونتی و فعالیتی در اطراف کلانشهرها معلول پیشرفت های کمی و کیفی وسایل حمل و نقل و کاهش بعد مسافت و فاصله است. این پالایش عملکردی و خروج صنایع از داخل شهرها به اطراف

و حومه خود عامل مهمی در گسترش فضایی شهر هاست که ممکن است به دو صورت شکل گیری و توسعه برنامه ریزی شده و یا پراکنده رویی و گسترش نامنظم و بدون برنامه رخ دهد. شتاب روند شهر نشینی و حومه شهر نشینی در مناطق کلان شهری باعث دگرگونی و تحول ساختار فضایی این مناطق شده و مناطق کلانشهری تک مرکزی به مجموعه های کلانشهری چند مرکزی تبدیل شده اند (حاجی پور، ۱۳۸۷، ۴۴). دیوید هاروی این مسئله را در قالب یک فرآیند عمومی تر توضیح می دهد. به اعتقاد وی تقاضای موثر برای اتومبیل (و به موازات آن تقاضای مواد نفتی، ساختار بزرگراهها، ساختار حومه شهرو...) به وسیله تولید کنندگان آن خلق شد و با گسترش آن شکل کلانشهر به کلی تغییر یافته و از نو سازمان یافت (هاروی، ۱۳۷۹، ۳۲۹). به این ترتیب به واسطه شدت تقاضا برای فضا در مراکز شهری شهرهای بزرگ و همزمان دسترسی به مناطق و نواحی دور دست تر به علت بهبود شیوه های حمل و نقل، به رانش و برون فکنی جمعیت و فعالیتهای تولیدی زمین بر از نواحی مرکزی کلانشهر به پیرامون و هاله کلانشهری انجامید. منطقه کلان شهری در مقطعی از فرآیند توسعه با افزایش هزینه های ناشی از انبوهی و تجمع، اقدام به پالایش عملکردی نموده و بخشی از عملکردها (فعالیتها) و به همراه آن جمعیت را در فضاهای پیرامونی خود می پراکنند و بدین ترتیب پسرانه های وسیعی از جاذبه و نفوذ را در هاله پیرامونی خود به وجود می آورند به گونه ای که فرآیند جستجوی فضا برای اشتغال و اسکان را می توان به عنوان مهم ترین عامل در شکل گیری مناطق کلانشهری مطرح نمود. مجموعه شهر اصلی (شهر مادر) و مراکز و کانونهای جمعیت و فعالیت اطراف آن، که با یکدیگر به لحاظ کار و سکونت ارتباط روزمره دارند منطقه شهری نامیده می شوند. برای مثال جمعیت تهران در بین سالهای ۱۳۰۰-۱۳۴۵ شمسی در پی تحولات ناشی از تغییر نقش ایران در سطح جهان و منطقه از نیمه دوم دهه ۱۳۲۰ شمسی به بعد و شروع آهنگ و رشد و توسعه و تمرکز و جذب سرمایه حدود ۱۳ برابر شد و به لحاظ مکانی رشد و گسترش کالبد آن به طور پیوسته و در اطراف هسته قدیمی آن صورت گرفت اما در واقع در آن سالها هنوز تاثیر چندانی در اطراف خود نگذاشته بود (غمامی، ۱۳۸۳، ۳۷). اما طی دوره سی ساله پس از آن (۷۵-۱۳۴۵) به تبع اعمال محدودیت های جدی بر توسعه محدوده خدماتی و قانونی شهر تهران در چارچوب طرح جامع مصوب، انتقال و یا استقرار کانونهای فعالیت و مراکز خدمات در خارج از محدوده و حریم آن، و نیز توسعه شبکه راهها و امکانات حمل و نقل، عرصه استقرار فعالیتهای جمعیت (به ویژه گروههای کم درآمد جامعه که از نظر مالی ناتوان و ضعیف هستند) به منطقه وسیعی به وسعت چندین هزار کیلومتر مربع، در شعاع ۴۰-۳۰ کیلومتری تهران گسترش پیدا کرد و بدین ترتیب منطقه (مجموعه) شهری تهران شکل گرفت.

در جریان این تحول و شکل گیری منطقه شهری تهران، ساختار فشرده و پیوسته و "تک مرکزی" شهر تهران، به ساختاری گسترده و شعاعی و "چند مرکزی" تبدیل شد؛ ساختاری که استخوان بندی اصلی آن را شهر تهران، راههای اصلی ملی و منطقه ای و هسته ها یا کانون های مهم تمرکز جمعیت و فعالیت منطقه تشکیل می دهد. روند شکل گیری مناطق کلان شهری در کشورهای در حال توسعه به نوعی از روند شهر نشینی برون زاد منتج گردیده و تبعاتی را نیز به دنبال دارد که از آن جمله می توان به گسست در نظام شهری، فقدان تعادل در نظام شهری، عدم امکان ساختار بخشی و سازمان دهی فضای توسعه ای (منطقه ای)، گسترش امواج مهاجرتی، بروز انواع آسیبهای کالبدی و محیطی، گسترش اسکان غیر رسمی و انواع آسیبهای روانی و اجتماعی اشاره کرد. از طرفی بسیاری از آسیبهای اجتماعی که به ظاهر زاینده شهر هستند بر محیطی وسیع تر از کالبد شهری اثر گذارند. فقر، مهاجرت، حاشیه نشینی، اسکان غیر رسمی و... همگی وصله های ناجور چسبیده به شهر پر زرق و برق امروزی هستند که در حیطه ای فراتر از شهر نفوذ داشته و مشکل آفرین شده اند. عموماً آسیب های اجتماعی نتیجه فقر هستند. رهیافت مشارکت محور توسعه اجتماعی، فقر را چند بعدی می داند و تعریف آن در بین گروه های مختلف متفاوت است. نحوه اندازه گیری در این رویکرد بر اساس تجزیه و تحلیل کیفی فرایند بنیادین فقر و نحوه اثر گذاری فقر بر گروه های مختلف در درون فقرا (از جمله جوان، پیر، زن، مرد، انواع خانوار، کاست و گروه های قومی) است. فقر شهری یکی از زاینده های عدم تعقل پیش از مکان یابی است. البته تعریف فقر شهری خیلی ساده نیست و از کشوری به کشور دیگر متفاوت است اما به طور کلی این اصطلاح از ۱۹۸۰ به بعد بسیار مورد توجه واقع شد (Alan Gilbert, 606, 1994). از جمله معضلات مناطق کلان شهری اسکان غیر رسمی است. اسکان غیررسمی که در اثر به حساب نیامدن کم درآمدها در برنامه های شهری به وجود می آید، و در واقع برنامه ریزی خودبخودی کم درآمدها برای تامین مسکن خود محسوب می شود، هم از لحاظ درونی و هم بیرونی برای آنها تله فضایی ایجاد می کند. از لحاظ درونی، مسکنی با مصالح ساختمانی و تجهیزات نامناسب و سطح زیربنایی ناکافی ساخته می شود، و از لحاظ بیرونی نیز کم ترین دسترسی را به خدمات پایه دارند. همچنین جداسازی فضایی بین طبقات، کم درآمدها را از هم نشینی با اقشار دیگر و ارتقاء مدنی حاصل از آن محروم می سازد. بدین ترتیب به جز تضاد سنتی شهر و روستا، که نوعی تله فضایی برای روستا به وجود می آورد، در اسکان غیررسمی یک تله فضایی بزرگتر به وجود می آید. برآوردی از کل ابعاد اسکان غیررسمی در شهرهای بزرگ و کلان شهرها به ۲۰-۳۰ درصد می رسد. این نوع فقر باعث پایین آمدن قابلیت های فردی برای تحصیل و ارتقاء مهارت ها می شود، که بدین ترتیب اعضاء خانوارهای فقیر را فقیر نگاه می دارد. به علاوه تداخل زندگی جنس های مخالف، باعث ازدیاد آسیب های اجتماعی می شود. به عبارتی فقر روستایی در نهایت با مهاجرت روستاییان به نقاط اسکان غیررسمی و سکونتگاههای پیرامون شهرهای بزرگ منتقل می شود. بررسی

های پیران (۱۳۷۹) نشان می دهد که از مجموع بیش از ۵۰ درگیری و شورش شهری، در زمانی کمتر از سه دهه اخیر، بیش از ۴۰ مورد در اجتماعات اسکان غیررسمی رخ داده است. این موضوع بیانگر اهمیت مناطق اطراف کلان شهر و ضرورت توجه به آن است که بدون وجود یک دید کلان و فضایی و تحلیل روابط عملکردی این مناطق با شهر مرکزی میسر نخواهد بود. با در نظر گرفتن این که بیش از ۹۰ درصد ساختمان های مسکونی در اسکان غیررسمی در ایران با تیرآهن و آجر ساخته می شود می توان نتیجه گرفت که فقر مسکن در این مناطق نه یک مشکل ساختاری (دور باطل فقر در اثر کمبود درآمد و سرمایه گذاری) بلکه یک مشکل برنامه ای است (اطهاری، ۱۳۸۴: ۱۲۳). نکته قابل توجه دیگر این که بین شهر و انباشت سرمایه نیز دو گزینه متفاوت ممکن است اتفاق افتد، یا شهر کل مازاد استخراج شده را که سنگ بنای انباشت سرمایه است به سطوح بالاتر انتقال می دهد و از این طریق شهر و پیرامون را در انباشت سرمایه محروم می سازد و یا اینکه شهر در نظام سلسله مراتب شهری لاقبل بخشی از مازاد به دست آمده در شهر و پیرامون را انباشت می کند (عظیمی، ۳۰، ۱۳۸۰). انباشت سرمایه بومی در منطقه اثرات مثبتی خواهد داشت. آنچه مسلم است فضاها و جوامع فقیر تر در مناطق کلانشهر (عمدتا مناطق پیرامونی) قادر به رقابت با گروههای توسعه یافته تر برای شریک شدن در قدرت منطقه ای نیستند و تغییر روابط و معادلات اقتصادی در مناطق کلانشهری به سمت شهر مرکزی تاثیر مستقیم بر فقر اینگونه مناطق داشته و آن را تشدید می نماید. مفاهیم فقر و محرومیت هم به وقتی که مردم از مشارکت کامل در زندگی اقتصادی، اجتماعی و مدنی منع شده، باز می گردند و یا هنگامی که دسترسی کافی به درآمد و منابع دیگر جهت برخورداری از استانداردهای زندگی در جامعه برای آنان وجود ندارد. در چنین وضعیتی اعضای جامعه اغلب برای دسترسی کامل به حقوق اساسی شان ناتوان هستند. فقر و محرومیت امکان انتخاب را محدود و فرصت ها را کاهش می دهد، در نتیجه برای افراد دشوار و گاه ناممکن است تا قابلیت های خود را پرورش دهند و توان بالقوه خود را به تمامی به فعل درآورند. از این رو است که فقر و محرومیت در تضاد با اهداف شهروندی و از موانع تحقق آن به شمار می روند. فقر پدیده پیچیده ای است که بر وجود سطوح مختلف دارایی های فردی، نهادها و ساختارها دلالت دارد و صرف ایجاد فرصت برای بعد اقتصادی آن کافی نبوده و خطر رشد نابرابریها، حاشیه ای شدن گروههای خاص و غیره را به همراه خواهد داشت. از این رو، استراتژی های مبارزه با فقر بایستی بر سه بعد توانمندسازی، ایجاد امنیت و فرصت به ویژه برای فقرا تمرکز یابد. به تعبیر دیگر، شهروندی به مثابه یک مفهوم پویا، هم فرایند و هم نتیجه را در رابطه متقابل و دیالکتیکی قرار می دهد که هم با عدالت اجتماعی و هم منافع فردی مرتبط است. مدیریت شهری به عنوان فرآیندی است که یک مدیر شهر با توجه به امکانات و قابلیتها و محدودیتها و توانایی هایی که در مدت زمان معینی در اختیار دارد به اداره شهر می پردازد (لطیفی، ۴۵، ۱۳۸۷). از آنجا که مدیریت شهری به نوعی تجلی حاکمیت محلی است می تواند در توزیع برابر

فرصت‌های زندگی، کاهش میزان مسائل و مشکلات و تامین رفاه شهروندان نقش موثری داشته باشد. اما به نظر می‌رسد این اقدامات عموماً محدوده مناطق کلانشهری یعنی شهر مرکزی و مناطق پیرامونی آن را تحت پوشش قرار نداده است و از این رو نیاز به سطح مدیریتی فراتر از سطح محلی و صرفاً شهری احساس می‌شود.

راهکاری با عنوان برنامه ریزی منطقه ای

هدف کلی برنامه ریزی منطقه ای "توسعه منطقه ای" در چارچوب "توسعه پایدار" است. توسعه منطقه ای ضمن توجه به ظرفیت‌های محیطی و جغرافیایی و توسعه متوازن اجتماعی و فضایی به تداوم و پایداری فرآیند توسعه در آینده توجه نشان می‌دهد (عظیمی، ۱۳۷۶، ۲۸). برای معرفی جایگاه مهم شهر در زندگی اجتماعی انسان لزومی نیست که بگوییم، شهر نه فقط امروز بلکه همیشه، اهمیت کانونی در خور توجهی در فرآیند تمدن بشر داشته است. تا جایی که رابرت پارک از بنیانگذاران مکتب شیکاگو شهرها را "کارگاه‌های تمدن بشر" نامیده است (هاروی، ۱۳۷۶، ۲۰۵). شناخت کارکرد شهرها در منطقه با بررسی دقیق همین الگوهای جریان و تمرکز جغرافیایی مازاد در نظام شهری و نه شهرهای منفرد، دست یافتنی است. بدون شناخت این الگوها امکان هدایت و کنترل منابع برای دستیابی به توسعه اقتصادی متوازن و پایدار وجود ندارد. در سالهای اخیر، به سبب انقلاب تکنولوژی و به ویژه انقلاب در ارتباطات از راه دور، که فشردگی زمان و مکان محصول آن تلقی شده است. (کاستلز، ۱۳۸۰، ۵۰۴)، جامعه ای سر برآورده که کاستلز آن را جامعه شبکه ای (Network Society) نامیده است. از نظر کاستلز "شبکه" مجموعه ای از نقاط اتصال یا گره‌های به هم پیوسته است. نقطه اتصال یا گره، نقطه ای است که در آن یک منحنی خود را قطع می‌کند. اینکه نقطه اتصال چه چیزی است، مشخصاً به نوع شبکه‌های مورد نظر بستگی دارد (همان، ۱۳۸۰، ۵۴۴). هرچند ممکن است انقلاب تکنولوژیکی موجب تحلیل رفتن سلسله مراتب سنتی در نظام شهری گردد. لیکن سلسله مراتب در این شبکه عنکبوتی اتصالها به هیچ وجه از بین نمی‌رود. زیرا در جامعه شبکه ای نیز نیروهای مسلط بر شبکه شهرها (شبکه به مفهوم کاستلزی آن) همانند نیروهای مسلط بر نظام سلسله مراتبی شهرها وجود خواهد داشت. جایگاه این نیروها در شبکه در همان "گره"ها یا "نقاط اتصال" این شبکه است. نیروهای مسلط بر شبکه، فرماندهی خود را از طریق همین "نقاط اتصال" و "گره‌ها" بر تمام شبکه اعمال می‌کنند. کانونهای اصلی و مهم در این شبکه، شهرهای جهانی و مادر شهرهای ملی، منطقه ای و محلی اند که بر امپراطوریهای بزرگ و کوچک حوزه نفوذ خود فرماندهی می‌کنند (عظیمی، ۱۳۸۰، ۲۹). اهمیت برنامه ریزی منطقه ای در این زمینه به دلیل نگاه منطقه ای و فضایی آن و نه ارائه راه حل‌های نقطه ای و مقطعی است. به عبارتی برنامه ریزی منطقه ای باتدوین نظام اسکان جمعیت و

سیاستهای توزیع و استقرار جمعیت و توزیع متناسب خدمات و زیرساختها بر اساس آن قادر به کنترل جابجایی های جمعیتی (مهاجرت) می باشد. به عبارتی موضوع اصلی در معضلات عدیده مناطق کلانشهری تمرکز گرایی فزاینده ای است که در اینگونه مناطق حکمفرماست، از این رو برنامه ریزی منطقه ای با تدوین شبکه شهری متناسب و تعیین نقش برای شهرهای شبکه شهری می تواند شدت تمرکز گرایی را تعدیل نماید. در منطقه شهری تهران استقرار جمعیت و فعالیت طی سه دهه گذشته تابع هیچ نوع راهبرد و سیاست و برنامه ای برای هدایت و کنترل و توسعه هماهنگ منطقه نبوده و عمدتاً حاصل اسکان غیر رسمی گروههای کم درآمد و استقرار بی رویه و پراکنده کانونهای فعالیت در اراضی حاشیه و اطراف آبادی ها و شهر ها و راههای اصلی منطقه بوده است. سرعت رشد و توسعه، نامشخص بودن عرصه آن، پراکندگی مراکز استقرار جمعیت و فعالیت و نارسایی قوانین و تعدد سازمانها و نهادهای مسئول نیز اعمال مدیریت را بغرنج کرده و خدمات رسانی و تامین تسهیلات و تجهیزات ضروری شهری را از نظر اقتصادی گران و پر هزینه ساخته و مشکلات اجتماعی فراوانی را موجب شده است. (غمامی، ۱۳۸۳، ۳۹). در چنین وضعیتی اعمال برنامه ریزی منطقه ای به عنوان عاملی که قابلیت تنظیم مجدد روابط شهر با منطقه عملکردی، مجموعه ملی و حتی بین المللی را بر مبنای ظرفیت های موجود و آتی را داراست نتیجه بخش می باشد. برنامه ریزی منطقه ای از طریق باز تعریف روابط اقتصادی و اجتماعی حاکم بر مناطق کلان شهری قادر است از طرفی به تعیین فعالیتهای اقتصادی متناسب با ظرفیت های این مناطق پیرامونی پرداخته و ارتباط کارکردی و نه وابسته با شهر مرکزی را به وجود آورد و به این ترتیب سطح درآمدی قابل قبولی را فراهم آورد. برنامه ریزی منطقه ای با کنترل های منفی (در مناطق با نرخ سود بالا) و کنترل های مثبت و در مناطق محروم و نیازمند سرمایه گذاری ولی در عین حال با نرخ سود پایین، توزیع فضایی متعادل تری به جریان سرمایه در منطقه می بخشد. و از سوی دیگر موجبات توسعه اجتماعی و کنترل آسیب های اجتماعی که به تبع به دنبال توسعه اقتصادی فراهم می شود را موجب گردد. شاید عمده ترین راهکاری را که بتوان در کاهش فقر شهری مطرح کرد منطقه بندی باشد. منطقه بندی نوعی از کنترل توسعه است یعنی موجب افزایش رفاه عمومی به واسطه پراکنش سرزمینی می شود. (John F. Mc Donald & Daniel P. Mc Millen, 341, 2004) به نظر می رسد آنچه به عنوان ابزار برنامه ریزی منطقه ای در این زمینه مطرح می باشد، مدیریت منطقه ای با سیاست اجرایی مدیریت یکپارچه و واحد می باشد.

مدیریت منطقه ای

ضرورت مدیریت منطقه ای با توجه به چالش اجرایی که در حیطه عملکرد برنامه ریزی منطقه ای با آن مواجه می باشیم موضوع قابل توجهی است. به عبارتی مهم ترین عامل عدم اجرا یا معطل ماندن طرحها و برنامه های منطقه ای ایران "فقدان نظام مدیریت منطقه ای" و عدم تعریف نهادها و سازمانهای اجرایی مشخص برای نظارت و کنترل بر توسعه فضایی و کالبدی منطقه است. مدیریت منطقه ای با نگاهی جامع تر و فراتر از مدیریت شهری با اشراف کامل به کلیه مسائل مطروحه در مورد شهرها و پیرامون آنها در سه سطح کلان (آمایش سرزمین)، میانی (استانها) و توجه و تاکید بر تمرکز زدایی در برنامه های اجرایی و منطقه ای و خرد (کلانشهرها) می تواند در کاهش، کنترل و یا جلوگیری از افزایش آسیبهای وارده به منطقه کلانشهری نقش موثری را ایفا کرده و با تعریف کار و اشتغال، مسکن و مهیا نمودن تسهیلات زیستی و با باز توزیع متناسب جمعیت و فعالیت در پهنه های مناطق کلان شهری و تعریف دقیق روابط عملکردی شهر مرکزی با منطقه اطراف آن (تهران، اصفهان و...) می تواند تسهیل گر باشد. منطقه شهری تهران مجموعه واحد و یکپارچه از صدها کانون جمعیت و فعالیت است که اجزا و عناصر آن با یکدیگر از لحاظ کار و سکونت ارتباط متقابل روزانه دارند و سرنوشت هیچ یک از آنها جدای از دیگری نیست. از دیدگاه مدیریت شهری، بی قاعدگی و نابسامانی در استفاده از زمین و استقرار جمعیت و فعالیت در منطقه شهری تهران و آسیبها و عوارض سو آن در محیط طبیعی و اجتماعی منطقه، قدم بر-و بیش از-هر چیز، ناشی از فقدان کل نگری و هماهنگی در مدیریت منطقه بوده است. امروزه اداره مجموعه شهری یکپارچه تهران به عهده ۳۶ شهرداری و ۱۲ فرمانداری و تعداد زیادی بخش های اجرایی (وزارتخانه ها) و واحدهای تابع آنهاست که هیچ نوع هماهنگی سازمان یافته، و مبتنی بر قواعد و قوانین معین و مناسب، در میان وجود ندارد و هیچ سیاست و راهبرد کلی که بر اساس مصالح و منافع و مسائل و نیازهای کل منطقه شکل گرفته باشد بر کار و عمل آنها حاکم نیست؛ برخورد بخش ها (وزارتخانه ها)، "کلی" است و به "جز" توجه ندارد و سهم منطقه در چارچوب برنامه های ملی و استانی آنها تعیین می شود، و نه بر مبنای نیازها و ضرورتهای درونی منطقه؛ و عملکرد آنها نیز بیشتر تابع سیاستها و مقتضیات درونی و متغیر آنهاست و نه مصالح و منافع منطقه. از سوی دیگر، عملکرد نهادهای محلی (شهرداری ها و فرمانداری ها)، "جزیی" است و در آن به "کل" توجه نمی شود و اینها صرفاً بر اساس نیازها و ضرورتهای محلی عمل می کنند و به منافع و مصالح ملی و منطقه ای توجهی ندارند (غمامی، ۱۳۸۳، ۴۰). مدیریت منطقه کلانشهری با تعریف حوزه های عملکردی و تعیین ساختار توسعه آنها (شبکه ها، نقاط و پهنه ها)، تعیین اشکال توسعه (صنعتی، کشاورزی، خدماتی)، تنظیم کاربری زمین در حوزه های مختلف تفکیک، ساخت و ساز و... و تعیین جهات توسعه شهرها و تعریف محدوده ها و حرائم به

مدیریت شهری در جهت اجرایی تر شدن طرح ها خط مشی ها را نشان بدهد. مدیریت منطقه ای برای توسعه با درک قواعد بازی در یک اقتصاد تحت فرمان بازار، قادر است انباشت سرمایه بومی را در منطقه تقویت کند و تحکیم بخشد (عظیمی، ۱۳۸۰، ۳۱). مدیریت منطقه ای علاوه بر مدیریت انباشت سرمایه، مدیریت توسعه موزون اجتماعی، فضایی و بخشی را نیز به عهده دارد. این سطح مدیریتی می تواند با ارائه راهکار برای مسائل استراتژیکی چون مسکن، اسکان غیر رسمی، توسعه های خارج از ظرفیت های محیط و توسعه های بی برنامه که از علل اصلی آسیب های اجتماعی می باشد راهگشا باشد. آنچه قابل تامل است این مطلب است که تصمیم گیری یک جانبه در خصوص تخصیص منابع سرمایه ای در سطح منطقه کلانشهری، بدون نهادهای ناظر مردمی و غیر دولتی می تواند منشا اعمال نظر های خاصی باشد؛ از این رو شناخت و مشارکت مردمی در تصمیم گیریهای کلان منطقه ای از طریق دخالت دادن اراده مردم، شکاف و بی اعتمادی مزمن ملت-دولت را کاهش می دهد و بر مسئولیت پذیری، قانون گرایی، جامعه پذیری و حس اعتماد به نفس اجتماعی تاثیر مثبتی بر جای می نهد. چنین تغییراتی تاثیرات شگفتی بر توسعه منطقه ای خواهد داشت. مشارکت دادن مردم در امر برنامه ریزی و اجرای آن، ضمن کنترل بر توزیع و تخصیص عادلانه منابع دولتی، در اجرای برنامه و نظارت بر آن موثر خواهد بود. همچنین نظارت مستقیم مردم بر فرآیند برنامه ریزی و اجرای آن می تواند ضعف دموکراسی های لیبرال را نیز در به حاشیه راندن گروهها و فضاهای حاشیه ای تا حدودی مرتفع سازد (عظیمی، ۱۳۸۰، ۳۵).

نتیجه گیری

با توجه به مباحث ارائه شده، حل مسائل امروز و آینده و ایجاد محیط قابل زندگی و توسعه و رفاه مناطق کلانشهری بیش از هر چیز مستلزم ایجاد نهاد مدیریت سطح منطقه شهری است؛ نهادی واحد با توان و اختیارات کافی، به نحوی که بتواند عملکرد کلیه نهادهای مسئول را در نیل به اهداف رشد و توسعه کل منطقه در چارچوب سیاست ها و برنامه ها و طرح لازم، هدایت و هماهنگ سازد و بر آن نظارت کند. انجام وظیفه مهم هدایت و ایجاد هماهنگی در اداره امور مناطق کلانشهری مستلزم آن است که این نهاد، مطالعه و ارزیابی مستمر وضعیت منطقه و تشخیص و طرح مسائل و ارائه راه حل ها، هماهنگی با سطوح بالاتر مدیریت، هماهنگی با مدیریت شهری، نظارت بر اجرای صحیح قوانین و مقررات و برنامه ها، و اقدام در جهت توسعه و عمران منطقه را در دستور کار خود قرار دهد. توانمند سازی کم درآمدها و تقویت نهادهای محلی (شهرداری ها) و مردمی (شوراهای محلی و تعاونی ها) و افزایش نقش آنها در زمینه تامین نیازهای گوناگون معیشتی کم درآمدها

بررسی نقش برنامه ریزی منطقه ای بر کاهش آثار فقر در ...

و... می توانند محورهای اصلی سیاست گذاری منطقه ای در کاهش آسیبهای اجتماعی باشد. بررسی مسائل، تصمیم گیری و سیاستگذاری در این نهاد باید بر عهده شورایی متشکل از مسئولان بخش های اجرایی، استاندار، شهردار شهر مرکزی و شهرداران شهرهای اصلی منطقه قرار گیرد و به لحاظ جایگاه قانونی نیز باید در سطحی باشد که بتواند وظیفه مهم ایجاد هماهنگی در اقدامات بخش ها (وزارتخانه ها) را به خوبی به انجام رساند.

منابع:

- لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۷)، مدیریت شهری، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، تهران
- شیخی، محمد (۱۳۸۰)، تبیین فرآیند شکل گیری و دگرگونی سکونتگاههای خودروی پیرامون کلانشهر تهران، رساله دکترای شهر سازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران
- هاروی، دیوید (۱۳۷۶)، عدالت اجتماعی و شهر، ترجمه فرخ حسامیان و دیگران، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری تهران
- حاجی پور، خلیل (۱۳۸۷)، بررسی علل و عوامل اثر گذار در فرآیند شکل گیری و تکوین مناطق کلانشهری، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران
- کاستلز، امانوئل (۱۳۸۰)، اثر اطلاعات ظهور جامعه شبکه ای، ترجمه احمد علیقلیان و افشین خاکباز، جلد اول، انتشارات طرح نو، تهران
- صرافی، مظفر (۱۳۸۳)، مروری بر دیدگاههای نظری مدیریت کلان شهری با تاکید بر جنبه های نهادی، مجله مدیریت شهری، شماره ۱۷
- پیران، پرویز (۱۳۸۴). فقر و جنبش های اجتماعی در ایران، تهران، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- گروه مطالعات برنامه ریزی شهری، ۱۳۷۳، بهبود مدیریت شهری، نشریه شماره ۴۳
- جان اسکات، آلن (۱۳۸۴)، شهر منطقه های جهانی، ترجمه پانته آ لطفی کاظمی، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری تهران

بررسی نقش برنامه ریزی منطقه ای بر کاهش آثار فقر در ...

اطهاری، کمال (۱۳۸۴). **فقر مسکن در ایران: فقر سیاست اجتماعی، تهران، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.**

کلانتری، خلیل (۱۳۸۰)، **برنامه ریزی و توسعه منطقه ای (تئوریه‌ها و تکنیکها)**، انتشارات خوشبین، تهران

Pike, Andy. Andres Rodriguez-Pose. And John Tomaney (2006), **Local and Regional Development**. Routledge Taylor & Francis Group. London and New York.

Urban Studies , Volume 31, number 4/5, May 1994

Urban Studies , Volume 41, number 2,, February 2004

Archive of SID