

## مقاله پژوهشی

مدل پارادایمی مدیریت نواحی مادرشهری با استفاده از نظریه تئوری زمینه‌ای

نمونه موردی: ناحیه‌ی مادرشهری مشهد

ستاره تازه‌دل<sup>۱</sup>، سید مسلم سیدالحسینی<sup>۲\*</sup>، اسماعیل شیعه<sup>۳</sup>، کیومرث حبیبی<sup>۴</sup>

۱- دانشجوی دکتری تخصصی، گروه شهرسازی، واحد امارات، دانشگاه آزاد اسلامی، دبی، امارات متحده عربی.

۲- دانشیار گروه شهرسازی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران.

۳- استاد گروه شهرسازی، واحد تهران غرب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۴- دانشیار گروه شهرسازی، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران.

(دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۱۸، پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۰۳)

### چکیده

نواحی مادرشهری باید قلمروهای متنوعی را مدیریت کنند و مدیریت آن‌ها فراتر از مدیریت محلی است. روابط و پیوندهای بین عناصر و فعالیت‌ها تا حدی بدون مرز و پیچیده است و هدایت آن نیازمند مدیریتی در سطح منطقه‌ای خواهد بود. این مقاله با هدف تدوین مدلی برای مدیریت یکپارچه‌ی ناحیه‌ی مادرشهری مشهد انجام شده است. روش تحقیقی این مقاله نوع نظریه‌ی زمینه‌ای است. ابزار گردآوری اطلاعات مصاحبه‌ی نیمه‌ساختاریافته است. جامعه‌ی آماری خبرگان و متخصصین حوزه‌ی مدیریت شهری مشهد در نظر گرفته شده است. روش نمونه‌گیری ترکیبی هدفمند است؛ که از ترکیب دو روش معیاری و گلوله‌برفی شناسی شده‌اند. روش تحلیل داده‌های مصاحبه نیز به صورت تفسیری می‌باشد و از نرم افزار Atlas-Ti استفاده شده است. همچنین برای اولویت‌بندی مولفه‌های منتج شده از مدل از روش SWARA که یکی از روش‌های تصمیم‌گیری چند معیاره است استفاده می‌شود. ابزار گردآوری در این بخش پرسشنامه است. یافته‌های مصاحبه ۱۲ مولفه‌ی اصلی و ۴ مولفه محوری را برای دستیابی به مدیریت یکپارچه در ناحیه‌ی مادرشهری مشهد شناسایی کردند. مولفه‌های طرح‌های ملی و منطقه‌ای، قوانین و مقررات، پویایی قوانین متناسب با مسایل موجود و مشارکت انواع بخش‌های مدنی و خصوصی، دولتی و عمومی، مهم‌ترین عوامل موثر در دستیابی به مدیریت یکپارچه‌ی ناحیه‌ی مادرشهری مشهد هستند.

کلمات کلیدی: تفرق مدیریتی، ناحیه‌ی مادرشهری، مدیریت یکپارچه، نظریه‌ی زمینه‌ای، SWARA

سیاست‌گزاران مدتهاست در جستجوی بهترین روش برای مدیریت نواحی مادرشهری می‌باشند. همچنین چگونگی اداره‌ی آنها از دیرباز موضوع بحث درون جامعه‌ی دانشگاهی بوده است (اسپایسر، ۲۰۱۵، ۱۳۷). مدیریت و برنامه‌ریزی در سطوح نواحی مادرشهری را نمی‌توان به مرزهای محدوده و حریم شهر محدود کرد (رحمانی، ۱۳۹۲، ۱۱۶)؛ چراکه نواحی مادرشهری باید قلمروهای متنوعی را مدیریت کنند (پیرلونه و همکاران، ۲۰۱۷، ۲۱۹) و مدیریت آنها فراتر از مدیریت شهری است و در آن حوزه‌های جوامع شهری و حومه و شهرهای پیرامون وجود دارد (برنر، ۲۰۰۲، ۵؛ پیرلونه و همکاران، ۲۰۱۷، ۲۱۹؛ ای، ۲۰۱۴، ۲۰۱). در این مجموعه روابط و پیوندهای بین عناصر و فعالیت‌ها تا حدی بدون مرز و پیچیده است و هدایت آن نیازمند هنر مدیریتی در سطح منطقه‌ای خواهد بود (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵، ۱۹).

اگرچه امروزه روش‌های شناخته شده برای اداره‌ی امور نواحی مادرشهری مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما شرایط خاص سیاسی، اقتصادی، جغرافیایی و فرهنگی کشورها، موانع زیادی را در راه کاربرد این روش‌ها ایجاد می‌کنند. مفهوم حاکمیت شهری، در بسیاری از کشورهای آسیایی شکل متفاوتی پیدا می‌کند، مقامات دولتی در سطح مرکزی و محلی بسیار قوی هستند و سیاست‌های حاکمیت بسیار تاثیرگذار هستند. بنابراین، حکومت‌داری در این کشورها ابعاد عمودی را بر تعاملات افقی بین دولت و نهادهای غیردولتی تاثیر می‌بخشد. نحوه‌ی مدیریت مادرشهرهای ایران در سطح شهر اصلی و سکونتگاه‌های پیرامون (نقاط شهری و روستایی) به صورت منفک و مجزا است و سازمانی متولی هماهنگی میان سازمان‌ها و شهرداری‌های نمی‌باشد. مدیریت این نواحی تنها به سطح برنامه و طرح محدود شده است. در مواردی هم که نیاز باشد ارگان‌هایی که نماینده‌ی حکومت مرکزی هستند؛ چون ادارت کل و استانداری تصمیم‌گیر هستند. شورای شهرستان که نماینده‌ی مردمی است در تصمیمات این ناحیه نقش چندانی ندارد و مصوبات آن در حد راهبرد است و ضمانت اجرایی ندارد. در همین راستا ناحیه‌ی مادرشهری مشهد به دلیل تفرق مدیریتی در سطح منطقه، از نابسامانی رنج می‌برد به عنوان مثال، اسکان ۳۰ درصد از جمعیت شهرمشهد در مناطق حاشیه‌ای، اختلاف مرزی میان شهرداری‌های مشهد، طرنبه و شاندیز، عدم پیشرفت پروژه خط ریلی مشهد - گلپه‌ار بخشی از مسایلی است که به دلیل عدم مدیریت یکپارچه در ناحیه‌ی مادرشهری مشهد اتفاق می‌افتد. لذا برای حل این مشکل همکاری شهرها و نواحی اطرافشان با تمام کنشگران دخیل در ناحیه به عنوان یک امر الزام‌آور جهت کاهش مشکلات و همچنین توسعه متعادل نواحی مادرشهری مطرح می‌شود.

این مقاله با هدف تدوین مدلی برای مدیریت یکپارچه‌ی ناحیه‌ی مادرشهری مشهد انجام شده است و درصدد پاسخ به این سوال است که چه عواملی برای دستیابی به یکپارچگی مدیریتی در سطح ناحیه‌ی مادرشهری مشهد باید مد نظر قرارگیرند؟ در ادامه مولفه‌های بدست آمده از مدل نهایی اولویت‌بندی خواهد شد.

## مبانی نظری

«ناحیه‌ی مادرشهری»<sup>۱</sup> منطقه‌ای است که از نظر اقتصادی و اجتماعی تحت تأثیر یا تسلط یک شهر مرکزی (مادرشهر) قرار داشته باشد، این ناحیه ممکن است دارای چند شهر باشد که شهرهای پیرامونی با شهر مرکزی دارای یکپارچگی و بهم پیوستگی می‌باشد، بنابراین می‌توان وسعت ناحیه‌ی مادرشهر را تاجایی گفت که در داخل آن جابه جایی روزانه (برای کارهای مختلف نظیر کار، تحصیل، تدریس و ...) صورت می‌گیرد (رحمانی، ۱۳۹۱، ۱۷). این ناحیه متشکل از هسته‌ی شهری پرجمعیت و مناطق اطراف آن است که جمعیت کمتری دارند و در صنعت، زیرساخت و مسکن با هم در ارتباطاند (لاله‌پور<sup>۲</sup>، ۲۰۱۶، ۵).

از جمله تفرق‌های عمده در سیستم برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای می‌توان به تفرق عملکردی در گستره شهر، تفرق سیاستی و تفرق حکومتی-سیاسی و تفرق منافع و گروه‌ها اشاره کرد (برک پور، اسدی، ۱۳۹۵، ۱۰۸).

تفرق عملکردی زمانی به وقوع می‌پیوندد که در یک شهر یا قلمرو حکومتی خاص، برنامه‌ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها و وظایفی که ماهیتی محلی دارند بین چندین نهاد، سازمان و هیئت دیگر تقسیم شده است. از جمله این نهادها و سازمان‌ها می‌توان به شهرداری، سازمان‌های خاص خدمات رسانی مراجع و ارگان‌های بخشی مانند شعب وزارتخانه‌های مسئول و ارائه‌ی خدمات شهری، مراجع برنامه‌ریزی شهری و کلانشهری، حکومت کلانشهری، واحدهای حکومت استانی مانند فرمانداری‌ها و بخشدارها اشاره کرد (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۴، ۶۵۰).

کلیه تحولات اقتصادی، اجتماعی و فضایی که در قلمرو یک شهر یا هر پهنه جغرافیایی دیگر روی می‌دهد نتیجه تعامل نیروها، سیاست‌ها و اقدامات افقی و عمودی متعددی است که بخش‌ها و سطوح مختلف سیاست‌گذاری آن را تدوین نموده و به اجرا در می‌آورند. سیاست‌های عمودی را می‌توان در لایه‌هایی چون سیاست‌های جهانی، قاره‌ای، ملی یا کشوری، منطقه‌ای، خرد منطقه‌ای و محلی خلاصه کرد (نادین<sup>۳</sup>، ۲۰۰۶، ۱۵). سیاست‌های افقی را اگر به سطح ملی و خرد ملی محدود کنیم می‌توان از تفرق وعدم هماهنگی بین سیاست‌های مربوط به بخش‌های مختلف مانند حمل و نقل، محیط زیست، اقتصاد و غیره یاد کرد. در هر صورت باید توجه داشت که در هر دو حوزه سیاستی (افقی و عمودی) باید هماهنگی و یکپارچگی مناسب بین سیاست‌های سطوح و لایه‌ای مختلف حکومت و بین بخش‌های مختلف به وجود آید (برک پور، اسدی، ۱۳۹۵، ۱۱۴).

تفرق سیاسی-مدیریتی به عنوان چالش برانگیزترین بحث درباره حکومت‌های کلانشهری به معنی وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل درون یک منطقه کلانشهری عملکردی، حاکی از این است که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه است

<sup>1</sup> Metropolitan Area

<sup>2</sup> Lalehpour

<sup>3</sup> Nadin

و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه‌ی کلانشهری وجود ندارد. نظریه‌پردازان حکومت کلانشهری استدلال می‌کنند که باید بین نوع سیستم سازمانی و حکومت یک شهر-منطقه با کلیت ارگانیک و قلمرو عملکردی آن انطباق وجود داشته باشد. (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۴، ۶۵۱).

تفرق یا تكثر منافع رابطه بسیار نزدیکی با انواع دیگر تفرق دارد و همچون لفافی، کلیه آن‌ها را در بر می‌گیرد. این نظریه به دیدگاه از جامعه معروف است. مطابق دیدگاه «تکثرگرا یا ذره‌گرا»<sup>۴</sup>، دولت و متخصصان تنها بخشی از ساختار تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری محسوب می‌شوند. در این دیدگاه عوامل بخش عمومی، بخش خصوصی، تشکل‌های غیردولتی، افراد و خانوارها هر یک صاحب نفع و دید متمایزی پنداشته می‌شوند که باید جایگاه مشخصی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها پیدا کنند (برک‌پور، اسدی، ۱۳۹۵، ۱۱۶).

برای تعریف مدیریت در سطح ناحیه‌ی مادرشهری دو حوزه را می‌توان مجزا کرد: ۱- سامانه‌ی مدیریت توسعه‌ی منطقه‌ای؛ ۲- سامانه‌ی مدیریتی طرح‌های توسعه‌ی (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵، ۱۹). مک‌گیل<sup>۵</sup> سه بعد کلیدی را به عنوان اجزای سازنده‌ی مدیریت شهری می‌داند. این سه بعد که منجر به درک ما از مدیریت شهری به عنوان رویکردی کل‌نگر می‌گردد، عبارتند از: یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی شهری، یکپارچه‌سازی تأمین زیرساخت‌ها<sup>۶</sup> و یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی<sup>۷</sup>. از نظر وی تحقق یکپارچگی در ناحیه‌ی مادرشهری را نیازمند تشکیل یک چارچوب یا ساختار سازمانی می‌داند. این یکپارچگی، از دو نوع افقی و عمودی بوده، بنابراین هم شامل زیرسیستم‌ها ضرورت فعالیت در چارچوب تصمیم‌گیری سطوح فرادست می‌شود و هم به جنبه راهبردی و عملیاتی برنامه‌ریزی به سوی مدیریت منسجم شهری توجه دارد. مک‌گیل، یکپارچگی را نیازی در مقیاس محدودی ناحیه‌ی مادرشهری می‌داند که تحقق آن، با وجود شواری‌های فراوان، منافع حاصل از تجمع را به همراه خواهد داشت (مک‌گیل، ۱۹۹۸، ۶۷).

امین<sup>۸</sup> و تریفت<sup>۹</sup> (۱۹۹۵)، چهار عنصر اصلی را به عنوان یکپارچگی نهادی شناسایی می‌کنند؛ اولین عنصر حضور یک نهاد قوی است که تعداد زیادی از بازیگران مانند شرکت‌ها، موسسات مالی، اتاق‌های بازرگانی، مراکز نوآوری، اتحادیه‌ها، سازمان‌های خدمات کسب و کار و سازمان‌های داوطلبانه، که بعضی از آنها می‌توانند نمایندگی جمعی و یا خدمات مادی را ارائه دهند را دربرگیرد. عنصر دوم سطح بالایی از تعامل را در میان موسسات همکاری به منظور تسهیل‌گری و تبادل اطلاعاتی را در نظر می‌گیرد. این تماس‌ها اغلب به عنوان هنجارهای اجتماعی شکل می‌گیرند. شرط سوم تسلط یک حکومت مرکزی به منظور به حداقل رساندن

<sup>4</sup> Pluralistic and Atomistic

<sup>5</sup> McGill

<sup>6</sup> Integrating Infranstructure Provision

<sup>7</sup> Integrating Institution

<sup>8</sup> Amin

<sup>9</sup> Thrift

ناحیه‌گرایی مراکز و کاهش رفتارهای نامناسب است. چهارم، ظهور یک نقشه شناختی است که عاملان توسعه یک دستورالعمل مشترک را درک می‌کنند (گودوین<sup>۱۰</sup> و مک‌لئود<sup>۱۱</sup>، ۱۹۹۹، ۵۱۳).

شکست حکومت‌های مادرشهری در عمل عمدتاً به دو دلیل قانونی بودن و شیوه‌ای که اجرا می‌شود، اتفاق می‌افتد. قانونی بودن براساس عوامل سیاسی، روان‌شناختی و اجتماعی در طول یک دوره پایه‌ریزی شده است. مشروعیت دولت مادرشهری با فشار دولت‌های محلی، گروه‌های فشار و شهروندان مواجه است. اگر مردم ساختار و مکانیزم مرتبط با آن را ندانند، موافقت با تصمیمات دولت دشوار است (وانگ<sup>۱۲</sup>، ۲۰۱۵، ۲۴).

یکی از گرایش‌ها در اداره‌ی امور جوامع که زمینه‌ساز شکل‌گیری حکمروایی محلی نیز می‌باشد، گرایش به عدم تمرکز است. در تمرکززدایی، ارتباط سطح محلی با سطوح بالاتر خود از چندین طریق مختلف حاصل می‌شود؛ که شامل چاقوب‌های قانون اساسی و مقررات، ارتباطات مالی و مسئولیت‌های سیاسی مشترک در اجرای برنامه است (کاظمیان و دیگران، ۱۳۹۸، ۶۶). سطوح فرادستی در مادرشهرها با تمرکززدایی، امور مربوط به مادرشهرها را به مدیران مادرشهرهای مربوطه واگذار کرده است و تنها آن‌ها را تحت نظارت دارد (مرتضوی، ۱۳۹۲، ۱۰۰).

تحقق مدیریت یکپارچه‌ی در نواحی مادرشهری ایران در تحقیقات بسیاری مورد توجه بوده است. فرجی‌راد (۱۳۹۷)، در مقاله‌ی ای با عنوان «مرور الگوهای نهادی- سازمانی پیشنهادی برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور و تبیین دلایل عدم تحقق آنها» دنبال پاسخ به این سؤال است که دلایل عدم تحقق و عملیاتی نشدن الگوهای پیشنهادی مدیریت مجموعه‌های شهری کشور کدام‌اند؟ این پژوهش که برای پاسخ به سوال از روش کیفی بهره گرفته است به این نتیجه می‌رسد که در نظر نگرفتن مسایلی همچون عدم تعریف جایگاه قانونی مجموعه‌های شهری در نظام تقسیمات کشوری و به تبع آن عدم تعریف ساختار و سازوکار مدیریتی خاص این مجموعه‌ها، نظام متمرکز و بخشی اداره امور در ایران، پیشنهاد ایجاد ساختارهای اداری جدید، تبعیت الگوهای پیشنهادی از رویکرد مدیریت واحد از جمله مهم‌ترین دلایل عدم تحقق و عملیاتی نشدن الگوهای نهادی- سازمانی پیشنهادی برای مدیریت مجموعه‌های شهری کشور بوده است.

صرافی و نجاتی (۱۳۹۶)، «حکمروایی چندسطحی منطقه‌ی کلان‌شهری در راستای رویکرد نومنطقه‌گرایی» از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی از نوع مطالعه موردی برای بررسی نظام کارآمد مدیریت منطقه‌ای بر اساس رویکرد نومنطقه‌گرایی برای منطقه‌ی کلان‌شهری مشهد می‌پردازند. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که نظام حکمروایی دوسطحی با مشارکت همه‌ی کنشگران منطقه‌ای مبتنی بر اصل واگذاری امور به پایین‌ترین سطح قابل اجرا، می‌تواند موجب کارآمدی نظام مدیریت منطقه‌ای کلان‌شهری مشهد گردد.

اتقائی و پیلهور (۱۳۹۵)، در مقاله‌ای با عنوان «تدوین الگوی تحقق مدیریت یکپارچه مادرشهرها نمونه موردی مشهد» به منظور تدوین الگوی تحقق مدیریت یکپارچه در مادرشهرها، در قالب مطالعات توصیفی - تحلیلی

<sup>10</sup> Goodwin

<sup>11</sup> Macleod

<sup>12</sup> Wang

انجام دادند. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که جهت تحقق مدیریت یکپارچه ناحیه‌ی مادرشهری، برخی سازمان‌ها همچون شرکت تابعه وزارت نیرو و نیروی انتظامی از اولویت برخوردارند و برخی سازمان‌های دیگر به سهولت می‌توانند تقسیمات خود را با شهرداری هماهنگ نمایند. فرآیند پیشنهادی جهت رسیدن به مدیریت یکپارچه‌ی شهری و نظام منطقه‌بندی هماهنگ، در قالب سه سناریوی کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت در سطح مدیریت محلی و مدیریت کلان ارایه گردیده است.

شریف‌زادگان و کوشکی (۱۳۹۳)، در مقاله‌ی «برنامه‌ریزی فضایی راهبردی برای حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در منطقه کلان‌شهری تهران» در پی شناخت چالش‌های حکمروایی و غلبه بر تفرق در منطقه‌ی کلان‌شهری تهران و ارایه‌ی راهبردها برای استقرار حکمروایی یکپارچه با استفاده از برنامه‌ریزی فضایی راهبردی در این منطقه است. آن‌ها در این مقاله سیاست‌های اجرایی و سازوکار سازمانی پیشنهادی برای راه‌اندازی، اجرا و بازبینی بر اساس سه رویکرد آسان، متوسط و دشوار منطقه‌ای ارایه می‌دهند.

نتایج این پژوهش‌ها حاکی از آن است که برای دستیابی به مدیریت یکپارچه‌ی ناحیه‌ی مادرشهری در ایران عواملی چون تعریف نهاد سطح منطقه‌ای و دستیابی به جایگاه قانونی در نظام تقسیمات کشوری، مشارکت همه‌ی کنشگران منطقه‌ای، واگذاری امور به پایین‌ترین سطح و تمرکززدایی می‌باشد. اگرچه این عوامل می‌تواند نواحی مادرشهری ایران را به سمت یکپارچگی سوق می‌دهد؛ اما نیازمند مطالعات بیشتری است تا بتوان به مدل جامع برای این منظور دست یافت. از سوی دیگر راهکارهای این پژوهش‌ها یا براساس الگوبرداری از مدل‌های مدیریتی در سایر نقاط دنیا و یا بر اساس تئوری‌ها بدون توجه به امکان تحقق‌پذیری آن در بستر سیاسی ایران بدست آمده است. بنابراین این پژوهش به دنبال ارایه‌ی مدلی است که بر اساس نظر مدیران شهری و منطقه‌ای تدوین شده تا بتواند در حیطه‌ی عمل موثر و مفید باشد.

### داده‌ها و روش‌ها

این مقاله در دو مرحله انجام شده است؛ مرحله اول؛ تعیین مدل مدیریت یکپارچه‌ی ناحیه‌ی مادرشهری مشهد و مرحله دوم؛ اولویت‌بندی مقوله‌های موثر بر مدیریت یکپارچه‌ی ناحیه‌ی مادرشهری.

در مرحله اول از روش کیفی مبتنی بر تئوری زمینه‌ای استفاده شده است. می‌توان نظریه‌ی توری زمینه‌ای را روشی تحقیقی کیفی تعریف کرد که مجموعه‌ی منظمی از رویه‌ها را برای توسعه‌ی نظریه‌اس بنیادین و برخاسته از استقرار در مورد پدیده‌ای به کاربرد. روش نظریه داده بنیاد به‌طور معمول به سه شیوه اجرا می‌شود: شیوه‌ی سیستماتیک، شیوه‌ی نوخاسته و شیوه‌ی سازاگرا. در این تحقیق از روش سیستماتیک که به استراوس و کوربین نسبت داده می‌شود برای تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده شده است که دارای سه مرحله اصلی رمزگذاری باز، رمزگذاری محوری و رمزگذاری انتخابی است (استراوس و کوربین، ۱۳۹۰).

مراحل رمزگذاری در نظریه‌ی زمینه‌ای به صورت زیر است :

گام اول؛ رمزگذاری باز: در این مرحله پژوهش‌گر پس از هر مصاحبه شروع به پیدا کردن مفاهیم و انتخاب برچسب‌های مناسب برای آن‌ها و ترکیب مفاهیم مرتبط می‌کند، مراحل رمزگذاری باز عبارت است از:

- تحلیل و رمزگذاری: رمزگذاری استخراجی همه‌ی مفاهیم از درون یک مصاحبه؛

- کشف مقوله‌ها: طبقه‌بندی مفاهیم مرتبط و همخوان با یکدیگر؛

گام دوم؛ رمزگذاری محوری: انتخاب یک مقوله به‌عنوان مقوله‌ی محوری و مشخص ساختن ارتباط دیگر مقوله‌ها با آن.

گام سوم؛ رمزگذاری انتخابی: این روند شامل چند گام؛ توضیح خط اصلی داستان، ربط دادن مبحث‌های تکمیلی پیرامون بحث اصلی با استفاده از یک پارادایم، مرتبط ساختن مبحث‌ها به یکدیگر در سطح، به تأیید رساندن آن روابط در قبال داده‌ها و تکمیل مبحث‌هایی است که اصلاح و یا نیاز به بسط و گسترش دارند (اکبری و دیگران، ۱۳۹۹، ۱۱۹).

برای جمع آوری اطلاعات کیفی از مصاحبه‌ی نیمه‌ساختاریافته استفاده می‌شود. سؤالات مصاحبه از قبل در قالب برگه‌ی دستورالعمل مشخص شده و شامل سوالاتی در زمینه‌ی مقوله‌های مقاله می‌باشد.

جامعه آماری خبرگان و متخصصین حوزه‌ی مدیریت شهری و منطقه‌ای در شهر مشهد در نظر گرفته می‌شوند. که شامل مدیران ارشد ساختار مدیریت شهری در ادارات یا سازمان‌هایی از استانداری خراسان رضوی، شورای شهر، شهرداری مشهد و ... تا اساتید دانشگاه می‌باشند. روش نمونه‌گیری، ترکیبی هدفمند می‌باشد. که از ترکیب دو روش معیاری و گلوله برفی شناسی می‌شوند. بر اساس روش گلوله برفی از شرکت‌کنندگان می‌خواهیم افراد خبره مانند خود را معرفی کنند. معیار معرفی این افراد سابقه‌ی کار حداقل ۱۰ سال می‌باشد. برای تعیین حجم نمونه‌ی از تکنیک تصویف استفاده شده؛ به طوری که نمونه به طور تصادفی به دو بخش مساوری تقسیم می‌شود. اگر هر دو بخش موید نتایج آماری یکسان باشد حجم نمونه کافی است.

جدول ۱: مشخصات مصاحبه شونده‌گان

مصاحبه شونده	سابقه فعالیت	حوزه‌ی فعالیت	ارگان مرتبط با مدیریت	سمت
۱	۲۶	مدیر شهری	شهرداری	مدیر کل امور شهرسازی شهرداری مشهد
۲	۲۵	مدیر شهری - دانشگاهی	شورای شهر دانشگاه	رئیس کمیسیون شهرسازی و معماری شورای شهر مشهد - رئیس دانشکده شهرسازی و معماری دانشگاه آزاد مشهد
۳	۲۰	مدیر شهری - دانشگاهی	شهرداری	عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی مشهد - عضو هیئت مدیره شرکت بازآفرینی شهری ایران
۴	۱۱	مدیر شهری	شهرداری	شهردار منطقه ۵ مشهد
۵	۳۵	مدیر شهری	شورای شهر	عضو کارگروه شهرسازی شورای شهر
۶	۲۵	دانشگاهی - مدیر شهری	نظام مهندسی دانشگاه	نایب رئیس انجمن صنفی کارفرمایی مهندسان شهرساز خراسان رضوی
۷	۱۳	مدیر شهری	استانداری	ریس گروه شهرسازی و معماری دفتر فنی استانداری
۸	۲۸	مدیر شهری	استانداری	معاونت شهری و روستایی استانداری
۹	۲۴	مدیر شهری	استانداری	معاون دفتر شهری استانداری
۱۰	۲۴	مدیر شهری	شهرداری	مشاور معاون شهرسازی و معماری شهرداری مشهد
۱۱	۱۳	مدیر شهری	اداره راه و شهرسازی	رئیس اداره دبیرخانه‌های تخصصی راه و شهرسازی

از میان نرم افزارهای کاربردی آنالیز کیفی از نرم افزار Atlas-ti.7 استفاده شد؛ چرا که زبان فارسی را به خوبی پشتیبانی می کند و فرآیند رمزبازی، رمزگذاری، ادغام و برقراری ارتباط بین رمزها را به خصوص هنگامی که تعداد رمزهای استخراج شده از مصاحبه زیاد باشد، بسیار آسان می کند. مراحل انجام کار در این نرم افزار همانطور که در نمودار ۱ نشان داده شده است، به شرح زیر می باشد:

- گام اول: تعریف پروژه به صورت یک واحد تا دو محقق بتوانند بر روی یک پروژه کار کنند.
- گام دوم: اسناد که شامل فایل های PDF می باشد و طی مصاحبه با افراد جمع آوری شده است؛ به محیط نرم افزار وارد می شود.
- گام سوم: تعیین واحد معنایی شامل عبارات<sup>۱۳</sup> یا نقل قول هایی می باشد که مهم تلقی می شوند.
- گام چهارم: فرآیند رمزگذاری باز انجام می شود. عمل رمزگذاری با محوریت دو محقق انجام شده و مهم ترین بخش تحلیل محتوای کیفی است.
- گام پنجم: برای هر مقوله شبکه<sup>۱۴</sup> ایجاد می شود. شبکه ها به ما کمک می کنند تا روابط بین رمزها را در قالب نمودار توصیف کنیم. در این مرحله فرآیند رمزگذاری محوری صورت می گیرد.
- گام ششم: گزارش گیری صورت می گیرد. خروجی ها به دو صورت گرافیکی و به صورت متنی می باشد.



نمودار ۱: فرآیند تحلیل داده ی کیفی با استفاده از نرم افزار ATLAS-TI.7

در مرحله دوم مقوله های بدست آمده آمده از مدل، اولویت بندی می شود. برای تعیین اولویت بندی آنها به روش SWARA مراحل زیر طی می شود:

گام اول؛ مرتب کردن مقوله ها: ابتدا در پرسشنامه ی مرحله ی اول مقوله های بر اساس درجه ی اهمیت، انتخاب و مرتب می شوند. بر این اساس مهم ترین مقوله ها در اولویت اول و مقوله های کم اهمیت تر در اولویت آخر قرار می گیرند.

گام دوم؛ تعیین اهمیت نسبی هر مقوله (Sj): در پرسشنامه مرحله دوم اهمیت نسبی هر مقوله نسبت به مقوله مهم تر قبلی مشخص می گردد. با شروع از معیار رتبه ی دوم، لازم است اهمیت آنها تعیین شود، یعنی اینکه چه میزان معیار Cj از معیار Cj+1 اهمیت بیشتری دارد.

گام سوم؛ محاسبه ضریب Kj: این ضریب تابعی از مقدار اهمیت نسبی هر مقوله است و از طریق رابطه ذیل محاسبه می گردد:

$$K_j = S_j + 1$$

<sup>13</sup> Quotations

<sup>14</sup> Networks



فرمول ۱ - محاسبه ضریب  $k_j$ 

گام چهارم؛ محاسبه وزن اولیه هر مقوله: وزن اولیه مقوله‌ها از طریق فرمول ۲ محاسبه می‌گردد قابل ذکر است که در این رابطه وزن مقوله اول که با اهمیت‌ترین مقوله است و برابر ۱ است.

$$q_j = \frac{q_{j-1}}{k_j}$$

## فرمول ۲ - محاسبه وزن نسبی

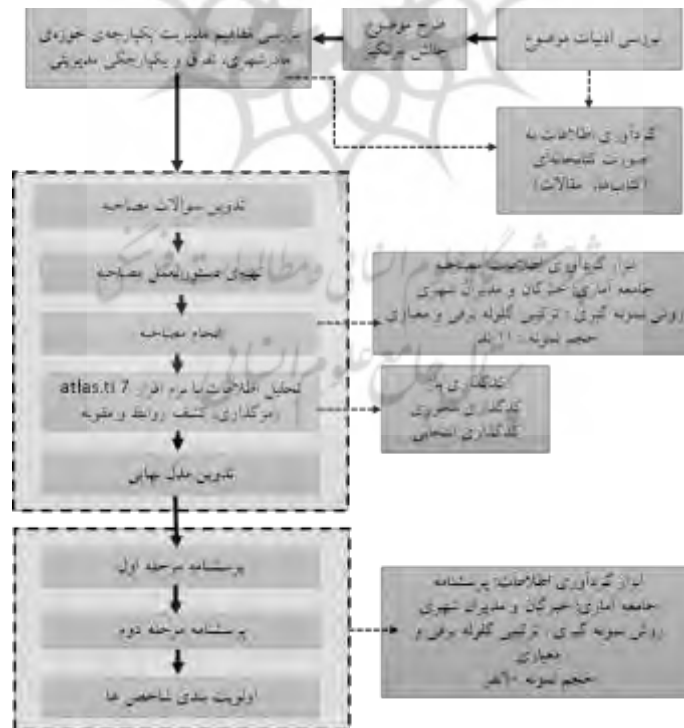
گام پنجم؛ وزن نرمال نهایی: محاسبه مقادیر وزن معیارها به طوری که مجموع آنها برابر یک باشد از طریق فرمول ۳ محاسبه می‌شود:

$$w_j = \frac{q_j}{\sum_{k=1}^m q_j}$$

## فرمول ۳ - محاسبه وزن نرمال نهایی

مولر (۱۹۹۶)، در مدل یابی معادلات ساختاری برای تعیین حجم نمونه از نسبت حجم نمونه برای پارامتر آزاد برای برآورد استفاده می‌کند. وی حداقل این نسبت را ۵ به ۱ تعیین کرده است (قاسمی، ۱۳۹۰). بنابراین با توجه به وجود ۱۲ شاخص، ۶۰ حجم نمونه کافی است.

روایی پرسشنامه بر اساس دیدگاه و نظرات خبرگان در حوزه‌ی مدیریت شهری مورد تایید قرار گرفت. همچنین پایایی نیز با تایید آلفای کرونباخ (۰.۸۱۵) خوب ارزیابی شد. مراحل انجام کار در نمودار ۲ نشان داده شده است.



نمودار ۲: مراحل بررسی موضوعی مقاله

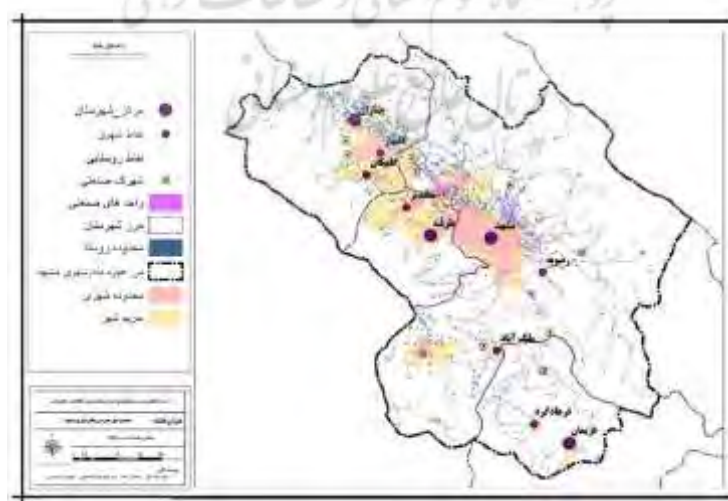
معرفی منطقه مورد مطالعه

ناحیه‌ی مادرشهری مشهد با مساحتی بالغ بر ۱۱۳۱۹ کیلومتر مربع، حدود ۱۰ درصد از سطح استان خراسان را تشکیل می‌دهد. بر اساس آمار سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۵ جمعیت آن بیش از ۳/۶ میلیون نفر است. به لحاظ تقسیمات سیاسی کشور در سال ۱۳۹۷، ناحیه‌ی مادرشهری مشهد بخش‌هایی از شهرستان مشهد، چناران و فریمان و کل شهرستان بینالود می‌باشد (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۰). تصویر ۱ محدوده‌ی ناحیه‌ی مادرشهری مشهد را به لحاظ تقسیمات سیاسی به همراه نقاط سکونتگاهی نشان می‌دهد.

طرح مجموعه شهری مشهد طرح ملاک عمل برای این ناحیه‌ی مادرشهری است. در طرح توسعه و عمران ناحیه مشهد، حد و حدود مجموعه‌ی شهری مشهد (ناحیه‌ی مادرشهری) تعیین شده است. این طرح به ایجاد یکپارچگی و هماهنگی در مدیریت و ایجاد سازوکاری در جهت تقسیم کار و وظایف اجرایی میان دستگاه‌های مسئول و مؤثر تاکید دارد، به نحوی که بتواند عملکرد کلیه‌ی دستگاه‌ها متشکل از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت راه و شهرسازی، استانداری و واحدهای تابعه‌ی آن همچون فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها، بخشداریه‌ها، دهیاری‌ها و کلیه‌ی بخش‌های اجرایی را در جهت نیل به اهداف رشد و توسعه‌ی ناحیه مشهد و در پی آن مجموعه‌ی شهری مشهد هماهنگ کند. در همین راستا طرح توسعه و عمران ناحیه‌ی مشهد، ارکان اساسی مدیریت را در چارچوب وظایف و اختیارات شورای ریزی استان به دو سطح به شرح زیر پیشنهاد می‌نماید:

- سطح ناحیه: در سطح ناحیه شورایی به ریاست استاندار (و یا معاونت عمرانی استاندار) و فرمانداران شهرستان‌های مشهد، چناران، فریمان و کلات تحت عنوان: شورای مدیریت توسعه‌ی ناحیه‌ی مشهد.
- سطح شهرستان: در سطح شهرستان، فرماندار هر یک از شهرستان‌های مشهد، چناران، فریمان و کلات (مهندسین مشاور فرنهاد، ۱۳۹۴).

تصویر ۱: محدوده‌ی ناحیه‌ی مادرشهری مشهد



منبع: طرح مجموعه‌ی شهری مشهد، مهندسین مشاور فرنهاد ۱۳۹۴

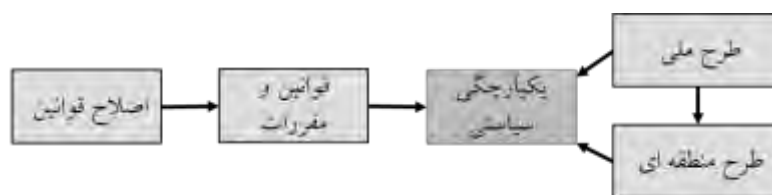
## نتایج و بحث

مرحله اول؛ تحلیل کیفی مصاحبه

- رمزگذاری باز: در بررسی مصاحبه‌ها با خبرگان در مرحله اولیه مفاهیم بدست آمد. سپس از انجام عملیات رمزگذاری باز، در مرحله دوم رمزگذاری، مفاهیم مشترک و مشابه از نظر معنایی در ۱۲ مقوله‌های عمده طبقه‌بندی شدند، این مقوله‌ها در سطح بالاتری از انتزاع قرار دارند. در جدول ۲ مفاهیم و طبقه‌های بدست آمده، آورده شده است.
- رمزگذاری محوری: با توجه به مقولات شناسایی شده مقوله‌های محوری شامل «یکپارچگی سیاستی»، «یکپارچگی نهادی سازمانی»، «یکپارچگی سیاسی حکومتی» و «یکپارچگی منافع و گروه‌ها» شناسایی شدند. این عبارات کلیدی مقوله‌بندی را دربر می‌گیرند. رمزگذاری محوری در نمودارهای ۳ تا ۶ مشخص شده است.

جدول ۲: رمزگذاری باز

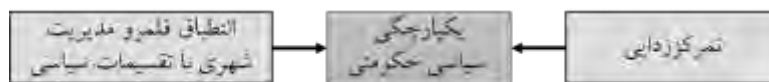
مفاهیم	مقوله
طرح توسعه‌ی شهری مشهد، طرح توسعه و عمران ناحیه مشهد، سند توسعه استان، طرح آمایش سرزمین.	طرح‌های ملی و منطقه‌ای
قانون یکسان‌سازی تعریف حریم و محدوده شهر، طرح جامع مدیریت شهری و روستایی، مصوبات شورای شهرستان، لایحه مدیریت واحد شهری.	قوانین و مقررات
تغییر در قوانین ناکارآمد و قدیمی، تضاد بین قوانین ارگان‌ها مختلف، تضاد بین بخش نامه‌های جدید ارگان‌ها با ضوابط طرح.	پویایی قوانین متناسب با مسایل موجود
شوراهای شهر روستا، شهرستان، بخش و استان، سازمان‌های مردم نهاد، نظام مهندسی، مهندسین مشاور، ادارات کل استان، استانداری، فرمانداری، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، شرکت‌های خدماتی وزارت نیرو، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، درگیر کردن گروه‌های تسهیلگر.	مشارکت انواع بخش‌های مدنی و خصوصی، دولتی و عمومی
تعامل مدیران با شهروندان، تعامل مدیران ارگان‌ها، تعامل دستگاه‌های اجرایی.	تعامل گروه‌های مشارکی
انتخاب شهرداران توسط مردم، انتخاب اعضای شورای شهر.	مشارکت از طریق انتخابات
نظارت استانداری، نظارت اداره راه و شهرسازی، نظارت جهادکشوری.	سازمان هماهنگ‌کننده
برون سپاری خدمات شهری، قرارداد با شرکت‌های پیمانکار، توافقات شهرداری‌ها با یکدیگر، قراردادهای شهرداری‌ها در حوزه بحران، قراردادهای شهرداری در حوزه طرح‌ریزی	قراردادها و توافقات شهرداری‌ها
نظارت بر اراضی حریم شهر توسط چند ارگان، نظارت بر ساخت و ساز توسط چند ارگان	عدم همپوشانی در وظایف ارگان‌ها
وجود کانون رهبری، قدرت مدیر در هماهنگی و اجرا، مشروعیت مدیر در بین ارگان‌ها و نهادها.	وحدت فرماندهی
محدوده شهر، حریم شهر، تقسیمات استان، تقسیمات شهرستان، تقسیمات بخش، تقسیمات دهستان.	انتطابق قلمرو مدیریت شهری با تقسیمات سیاسی
توانمندسازی مالی شهرداری‌ها، برنامه‌ریزی در سطح محلی، قانون گذاری در سطح محلی، اجرا در سطح محلی، نماینده‌ی وزارتخانه‌ها در استان از طریق ادارات کل استان.	تمرکززدایی



نمودار ۳: مدل انتزاعی مدیریت یکپارچه بر اساس مقوله‌ی محوری یکپارچگی سیاستی



نمودار ۴: مدل انتزاعی مدیریت یکپارچه براساس مقوله‌ی محوری یکپارچگی نهادی سازمانی

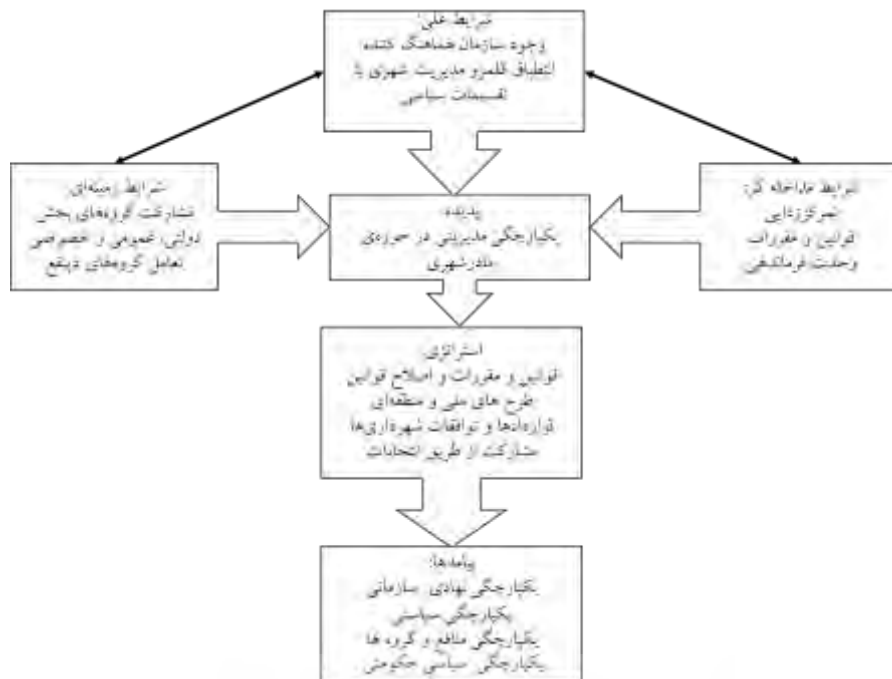


نمودار ۵: مدل انتزاعی مدیریت یکپارچه براساس مقوله‌ی محوری یکپارچگی سیاسی حکومتی



نمودار ۶: مدل انتزاعی مدیریت یکپارچه براساس مقوله‌ی محوری یکپارچگی منافع و گروه‌ها

رمزگذاری گزینشی: در این بخش پدیده‌ی «یکپارچگی مدیریتی در ناحیه‌ی مادرشهری» به عنوان پدیده‌ی مرکز شناسایی می‌شود تا سایر مقوله‌ها حول آن قرار می‌گیرند. دو مقوله‌ی «سازمان هماهنگ‌کننده» و «انطباق قلمرو مدیریت شهری با تقسیمات سیاسی» شرایط علی هستند که منجر به پدیده‌ی مرکزی می‌شوند. از آنجایی که ۵ مقوله‌ی «قوانین و مقررات»، «اصلاح قوانین» «طرح»، «قراردادها و توافقات شهرداری‌ها» و «مشارکت از طریق انتخابات» برای پاسخ به پدیده‌ی مرکزی ارایه می‌شود؛ استراتژی‌ها نامیده می‌شود. استراتژی‌ها، تحت تأثیر عوامل وسیع و خارجی و عوامل موقعیتی خاص قرار می‌گیرند. که این عوامل، شرایط مداخله‌ای و شرایط زمینه‌ای هستند. در این مدل «تمرکززدایی» و «قوانین و مقررات» از آنجا که عواملی هستند بیرونی و در خارج از ناحیه‌ی مادرشهری مشهود بر این ناحیه موثراند؛ به عنوان شرایط مداخله‌گر محسوب می‌شوند. «مشارکت گروه‌های بخش دولتی، عمومی و خصوصی» و «تعامل گروه‌های ذینفع» عوامل زمینه‌ای در داخل حوزه هستند. استراتژی‌ها نتایج خاصی را دارا هستند که پیامدها نامیده می‌شوند. «یکپارچگی نهادی سازمانی»، «یکپارچگی سیاسی»، «یکپارچگی منافع و گروه‌ها» و «یکپارچگی سیاسی - حکومتی» پیامدها هستند.



نمودار ۷: مدل نهایی مدیریت یکپارچه ناحیه ی مادشهری مشهد

مرحله دوم؛ تحلیل کمی پرسشنامه

- رتبه بندی مقوله ها توسط خبرگان: در قالب پرسشنامه از ۶۰ خبره خواسته شده که مقوله های مدیریت یکپارچه ی ناحیه ی مادرشهری را با توجه به اهمیت آن ها طبقه بندی کنند.
- ادغام نظرات و رتبه بندی نهایی مقوله ها: در این مرحله از رتبه بندی خبرگان برای هر مقوله میانگین هندسی گرفته می شود. بر اساس عدد بدست آمده می توان رتبه هر مقوله را بدست آورد. در جدول ۳، معیارها بر اساس رتبه مرتب شده اند.

جدول ۳: میانگین حسابی رتبه مقوله ها

مقوله	میانگین رتبه	مقوله	میانگین رتبه
قراردادها و توافقات شهرداری ها	۷.۳	طرح های ملی و منطقه ای	۲.۹
عدم همپوشانی در وظایف ارگان ها	۴.۸	قوانین و مقررات	۶.۴
وحدت فرماندهی	۷.۳	پویایی قوانین متناسب با مسائل موجود	۹.۶
انتطابق قلمرو مدیریت شهری با تقسیمات سیاسی	۵	مشارکت انواع بخش های مدنی و خصوصی، دولتی و عمومی	۵.۹
تمرکززدایی	۹.۳	تعامل گروه های مشارکتی	۹.۲
سازمان هماهنگ کننده	۲.۱	مشارکت از طریق انتخابات	۸.۲

- محاسبه اهمیت نسبی مقوله ها: بعد از مشخص شدن رتبه بندی معیارها پرسشنامه ای به منظور ارزیابی اهمیت نسبی معیارها در تکنیک SWARA در اختیار خبرگان قرار می گیرد. معیار اول نیاز به اهمیت ندارد و معیار بعدی نسبت به معیار قبلی مورد ارزیابی قرار گرفته است. اهمیت نسبی هر مقوله نسبت به مقوله مهمتر قبلی از نظر هر خبره گردآوری شده است. معیار اول نیاز به اهمیت ندارد و معیار

بعدي نسبت به معيار قبلي مورد ارزيابي قرار مي‌گيرد. وزن نسبي مقوله‌ها ( $S_j$ ) در جدول ۴ آمده است.

جدول ۴: اهميت نسبي مقوله‌ها ( $S_j$ )

مقوله	$S_j$
طرح‌های ملی و منطقه‌ای	-
قوانین و مقررات	0.76
پویایی قوانین متناسب با مسایل موجود	0.55
مشارکت انواع بخش‌های مدنی و خصوصی، دولتی و عمومی	0.49
تعامل گروه‌های مشارکتی	0.32
مشارکت از طریق انتخابات	0.80
سازمان هماهنگ‌کننده	0.61
قراردادها و توافقات شهرداری‌ها	0.59
عدم همپوشانی در وظایف ارگان‌ها	0.47
وحدت فرماندهی	0.45
انتطباق قلمرو مدیریت شهری با تقسیمات سیاسی	0.51
تمرکززدایی	0.33

– محاسبه وزن نهایی مقوله‌ها: در این مرحله  $kj$  (وزن اولیه)، مقوله‌ها ( $qj$ ) و وزن نهایی هر معیار ( $wj$ ) بدست می‌آید که در جدول ۵ نشان داده شده است.

جدول ۵: محاسبات نهایی نتایج روش سوارا جهت وزن‌دهی و اولویت‌بندی مقوله‌ها

criteria	$S_j$	$kj=S_j+1$	$wj=(xj-1)/Kj$	$qj=wj/Sumwj$
طرح‌های ملی و منطقه‌ای	0	1.00	1.00	0.378
قوانین و مقررات	0.76	1.76	0.57	0.215
پویایی قوانین متناسب با مسایل موجود	0.55	1.55	0.37	0.139
مشارکت انواع بخش‌های مدنی و خصوصی، دولتی و عمومی	0.49	1.49	0.25	0.093
تعامل گروه‌های مشارکتی	0.32	1.32	0.19	0.070
مشارکت از طریق انتخابات	0.8	1.80	0.10	0.039
سازمان هماهنگ‌کننده	0.61	1.61	0.06	0.024
قراردادها و توافقات شهرداری‌ها	0.59	1.59	0.04	0.015
عدم همپوشانی در وظایف ارگان‌ها	0.47	1.47	0.03	0.010
وحدت فرماندهی	0.45	1.45	0.02	0.007
انتطباق قلمرو مدیریت شهری با تقسیمات سیاسی	0.51	1.51	0.01	0.005
تمرکززدایی	0.33	1.33	0.01	0.004

طبق نتایج نهایی که در جدول ۵ آمده است مولفه طرح‌های ملی و منطقه‌ای، با وزن ۰.۳۷۸ رتبه‌ی اول، قوانین و مقررات، با وزن نهایی ۰.۲۱۵ رتبه‌ی دوم، پویایی قوانین متناسب با مسایل موجود، با وزن ۰.۱۳۹ رتبه‌ی سوم و مشارکت انواع بخش‌های مدنی و خصوصی، دولتی و عمومی، با وزن ۰.۰۹۳ دارای رتبه‌ی چهارم است.

## نتیجه‌گیری

این مقاله با هدف تدوین مدلی برای مدیریت یکپارچه‌ی ناحیه‌ی مادرشهری مشهد انجام شده است؛ و مبتنی بر نظر خبرگان و مدیران شهری بومی است. در این پژوهش علاوه بر توجه به شاخص‌ها و ابعاد مختلف معرفی شده توسط دانشمندان و اندیشمندان مختلف در خصوص مدیریت یکپارچه ناحیه‌ی مادرشهری، تلاش شده شاخص‌هایی جامع و کامل مبتنی بر نظر مدیران شهری بومی ارایه گردد که قابلیت سنجش مدیریت یکپارچه‌ی ناحیه‌ی مادرشهری را در ابعاد و زمینه‌های مختلف داشته باشد. به عبارت دیگر، تفاوت اصلی شاخص‌های معرفی شده در این پژوهش نسبت به سایر شاخص‌های موجود در ادبیات منطقه‌گرایی نوآوری توجه و نگاه به تمامی ابعاد یکپارچگی است. در حالی که در پژوهش‌هایی که تاکنون در این زمینه انجام شده، این جامعیت مشاهده نمی‌گردد و غالباً شاخص‌های معرفی شده توسط آنها بر جنبه‌ای خاص از سنجش منطقه‌گرایی تأکید دارد به طوری که صرافانی و نجاتی، آخوندی و و برک پور، شریف‌زادگان و کوشکی، بصیرت در پژوهش‌های خود تنها بر حکمروایی و مشارکت گروه‌ها به منزله شاخصی برای مدیریت یکپارچه تأکید نموده و بر سایر شاخص‌ها توجه نمی‌نمایند همچنین علی‌اکبری، بیسواس، نوری همپا و دیگران، عزیزی و دیگران دستیابی به مدیریت یکپارچه را از منظر قوانین و مقررات و طرح‌های توسعه شهری مورد بررسی قرار داده‌اند و بر سایر شاخص‌ها توجه نمی‌نمایند.

طبق مصاحبه‌های انجام شده در مرحله‌ی اول که کدگذاری باز بود؛ مفاهیمی متعدد در قالب ۱۲ مولفه شناسایی شدند. این مفاهیم شامل طرح‌های ملی و منطقه‌ای، قوانین و مقررات، پویایی قوانین متناسب با مسایل موجود، مشارکت انواع بخش‌های مدنی و خصوصی، دولتی و عمومی، تعامل گروه‌های مشارکتی، مشارکت از طریق انتخابات، سازمان هماهنگ‌کننده، قراردادها و توافقات شهرداری‌ها، عدم همپوشانی در وظایف ارگان‌ها، وحدت فرماندهی، انتطابق قلمرو مدیریت شهری با تقسیمات سیاسی و تمرکززدایی بود. در مرحله دوم کدگذاری محوری صورت گرفت و مولفه‌های بدست آمده در یک دسته‌بندی کلی‌تر که شامل چهار مولفه‌ی «یکپارچگی نهادی سازمانی»، «یکپارچگی سیاسی»، «یکپارچگی منافع و گروه‌ها» و «یکپارچگی سیاستی - حکومتی» بودند، گروه‌بندی شدند. و در مرحله سوم، پدیده محوری که همان «یکپارچگی مدیریتی در ناحیه‌ی مادرشهری» است؛ و مولفه‌های محوری و اولیه در این مدل حول پدیده‌ی اصلی قرار گرفتند.

با توجه به این‌که مدیریت نواحی مادرشهری مستلزم اقدامات، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های صحیح می‌باشد؛ اما برخی از تصمیمات در ارجحیت هستند و یا حتی رعایت آن در تناقض با سایر عوامل است نیازمند است. بنابراین ضروری است شاخص‌های دستیابی به مدیریت یکپارچه‌ی ناحیه‌ی مادرشهری از دیدگاه خبرگان اولویت‌بندی شود تا تصمیمات اصلی و اقدامات اولویت دار شناسایی شوند. بنابراین با روش swara اولویت‌بندی انجام شد. روش swara یکی از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره بر اساس نظر خبرگان است. بر اساس نتایج این مدل می‌توان دریافت که، مولفه‌های طرح‌های ملی و منطقه‌ای، با وزن ۰.۳۷۸ رتبه‌ی اول، قوانین و مقررات، با وزن نهایی ۰.۲۱۵ رتبه‌ی دوم، پویایی قوانین متناسب با مسایل موجود، با وزن ۰.۱۳۹

رتبه‌ی سوم و مشارکت انواع بخش‌های مدنی و خصوصی، دولتی و عمومی، با وزن ۰.۰۹۳ دارای رتبه چهارم دارند.

این مقاله جهت شناسایی و اولویت‌بندی شاخص‌های مدیریت یکپارچه صورت گرفته اما از آنجایی که ساختار مدیریتی در سطح ناحیه‌ی مادرشهری مشهد تعریف نشده است. پیشنهادات تحقیقاتی برای تدوین الگوی یکپارچه‌ی مدیریتی در ناحیه‌ی مادرشهری مشهد در جهت عملیاتی کردن شاخص‌ها و معیارها کارگشا خواهد بود.

## References:

- Akbari, N., Toghyani, Sh., Andalib, R., Mohammadi, M. (2020). Assessing the priority of resilience dimensions in the laws of regeneration of worn tissues (Case study: Sirus neighborhood, Tehran). *Environmental Science*. 18 (2): 130-111. (in Persian).
- Etghaei, H., and Pilevar, A. (2016). Developing a model for achieving integrated management of metropolitan (case study of Mashhad). *Utopia*, 9 (17). 301-285. (in Persian).
- Barakpour, N., and Asadi, I. (2016). *Urban management and governance*. (Third Edition), Tehran: University of Arts. (in Persian).
- Biswas, A. (2020). Establishing metropolitan governance and local governance simultaneously: Lesson from India's 74th Constitutional amendment act. *Urban Management*. 9(3), 316-330.
- Brenner, N., (2002). Decoding the newest metropolitan regionalism in the USA: critical overview. *Cities*, 19 (1), 3-21.
- Faraji Rad, K., (2018). Reviewing the proposed institutional-organizational models for managing the country's urban complexes and explaining the reasons for their non-realization. *Sustainable City*, 1 (2): 64-47. (in Persian).
- Farnhad Consulting Engineers. (2005). *Development plan of Mashhad region*. Volume eight. Determining the boundaries of Mashhad urban complex. Mashhad: Ministry of Roads and Urban Development of Khorasan Razavi. (in Persian) .
- Ghasemi, V., (2011). Estimation of optimal sample size in structural equation models and evaluation of its adequacy for social researchers. *Sociology of Iran*. 12 (4): 138-161. (in Persian).
- Lalehpour, M., (2016). Recognition of management structure and spatial planning in Tehran metropolitan area. *Urban Management*, 5(1), 3-15.
- MacLeod, G. & Goodwin, M., (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance, *Progress in Human Geography*. 23 (4), 503-527
- Mattuzzi, E., & Chapple, K. (2020). Epistemic Communities in Unlikely Regions: The Role of Multi-level Governance in Fostering Regionalism. *Planning Education and Research*.  
Dol:0739456X20937287.
- McGill, R., (1998). Urban Management in Developing Countries. *Cities*, 15(6), 463-471.
- Pirlone, F & et al., (2017). Methods, tools and best practices to increase the capacity of urban systems to adapt to natural and man-made changes. *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 10(2), 215-228.
- Rahmani, M. (2013). *City with development concepts*. (First Edition), Tehran: The Hope of the Revolution. (in Persian).
- Rahmani, Mohammad. (2012). *Metropolis, features and concepts*. (First Edition), Tehran: The Hope of the Revolution. (in Persian).
- Sarrafi, M., and Nejati, N. (2017). Multilevel governance of metropolitan area in line with the neo-regionalism approach (Case study: Mashhad metropolitan area). *City identity*. 31:42-31. (in Persian).



- Sharifzadegan, Sh., and Koushki, H. (2014), Strategic Spatial Planning for Integrated Regional Governance in Tehran Metropolitan Area. *Urban and rural management*. 13 (34): 296-273. (in Persian).
- Spicer, Z.,(2015). Regionalism Municipal Organization and Interlocal Cooperation in Canada Canadian Public Policy *Analyse de Politique*, 41(2),137-150.
- Strauss, A., and Corbin, J. (2011). *Principles of Qualitative Research Methodology: Basic Theory, Procedures and Methods*, translated by Buick Mohammadi, (third edition). Tehran: Institute of Humanities and Cultural Studies. (in Persian).
- Tehran City Studies and Planning Center. (2014). *Articles on urban management and good urban governance*. (First Edition). Tehran: Tehran City Studies and Planning Center.. (in Persian).
- Wang, Y., (2015). The development of Chinese metropolitan planning management systems:with particular focus upon governance. University of South Wales. Retrieved 8012, June. 12, from <https://www.proquest.com>.
- Ye, L., (2014). State-led metropolitan governance in China: Making integrated city regions. *Cities*,41,200-208.
- Ziari, K., and Mohammadi, A. (2016). *Regional Development Management with Emphasis on Iran*. (First Edition), Tehran: University of Tehran. (in Persian).
- [www.amar.org.ir/](http://www.amar.org.ir/) received ۱۱-۲۲-



Original Research Article

**A paradigmatic model for the management of metropolitan areas using  
the grounded theory: A case study of metropolitan Mashhad**

Setareh Tazehdel<sup>1</sup>, Seyed moslem seyedalhosseini<sup>2\*</sup>, Esmail shieh<sup>3</sup>, Kyoumars Habibi<sup>4</sup>

1- PhD Student, Department of Urban Planning, UAE Branch, Islamic Azad University, Dubai, United Arab Emirates.

2- Associate Professor at Department of Urban Design & Development, Art & Architecture Faculty, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran,

3- Full Professor, Faculty Member Islamic Azad University, West Branch of Tehran, Iran,

4- Associate Professor, Faculty of Kurdistan University, sanandaj, Iran.

---

Received: 2021 August 09

Accepted: 2022 February 27

---

**Introduction:**

Management and planning at the level of metropolitan areas cannot be limited to the boundaries of cities (Rahmani, 2013) because metropolitan areas have to manage various affairs (Pirlone, 2017). In Iran, the management of metropolitan areas is separate from that of the surrounding settlements (i.e., rural areas). No organization is responsible for coordination between these two. The management of such areas is limited to programs and plans only. The metropolitan area of Mashhad suffers from disorder due to managerial divisions in the region. This study aims to develop a model for the integrated management of Mashhad metropolitan area and seeks to answer the question ‘what factors should be considered to achieve managerial integration at the level of Mashhad Metropolis?’

**Methodology:**

This research has been done in two stages. In the first stage, an integrated management model is designed for Mashhad metropolitan area. In the second stage, the categories affecting the integrated management of that area are prioritized. In the first stage, a qualitative method is used based on the grounded theory. It is a systematic method with three main stages: open encryption, axial encryption, and selective encryption. To collect qualitative data, semi-structured interviews are conducted with experts and specialists in the field of urban and regional management in Mashhad. In the second step, the SWARA method is used to prioritize the categories. SWARA is one of the structural equation modeling methods. For this purpose, a questionnaire is prepared for the city managers. The sample consists of 60 people. The validity of the questionnaire is confirmed based on the views of experts. Reliability is also assessed as good with Cronbach's alpha coefficient. Finally, the components are prioritized by calculating the final normal weights.

## **Results and discussion:**

To formulate the model in the first stage, after the open encryption operation, in the second stage of encryption, common and similar concepts were semantically classified into 12 major categories. In the second stage, according to the identified categories, the central categories including "political integration", "organizational institutional integration", "governmental political integration" and "integration of interests and groups" were identified. In the third stage, selective coding was done, and the final model was obtained. Based on this model, the "managerial integrity in the mother city" was identified as the central phenomenon. The two categories of "coordinating organization" and "adaptation of the territory of urban management to political divisions" emerged as causal conditions. The five categories of "rules and regulations", "amendment of laws", "plan", "contracts and agreements of municipalities" and "participation through elections" were considered strategic. "Decentralization" and "rules and regulations" were considered as intervening conditions. "Participation of public, public and private sector groups" and "interaction of stakeholder groups" proved to be the underlying factors within the field. "Organizational institutional integration", "Political integration", "Integration of interests and groups" and "Political-governmental integration" were the consequences.

## **Conclusion:**

In this research, an attempt has been made to provide comprehensive indicators based on the opinion of local urban managers; The main difference between the indicators introduced in this study and those in the literature on regional innovations is their regard for all aspects of integration. According to the interviews in the first stage (open coding), twelve concepts were identified in the form of components. These concepts include national and regional plans, laws and regulations, the dynamics of laws in line with the existing issues, the participation of various civil, private and public sectors, the interaction of participatory groups, participation through elections, coordinated organization, municipal contracts and agreements, non-overlap in the functions of organs, unity of command, adaptation of the territory of urban management to political divisions, and decentralization. In the second stage, centralized coding was performed and the components obtained in a more general category of four components including "organizational institutional integration", "political integration", "integration of interests and groups" and "policy-government integration". In the third stage, the central phenomenon which is the "managerial integration in the field of mother city" and the pivotal and primary components in the model were placed around the main phenomenon. After the prioritization of the categories, the components of national and regional plans, with a weight of 0.378, ranked first, rules and regulations, with a final weight of 0.215, ranked second, the dynamics of rules according to the existing issues, with a weight of 0.139, took the third rank, and the participation of various civil, private and public sectors, with a weight of 0.093, were placed in the fourth rank. Finally, it is proposed to develop an integrated management model in the metropolitan area of Mashhad in order to implement these indicators and criteria.

**Keywords:** Grounded theory, Integrated management, Managerial differentiation, Metropolitan area, SWARA