

بایستگی‌های ساختاری احراز مدیریت کارآمد در مناطق

کلان‌شهری ایران در چارچوب رهیافت نومنطقه‌گرایی

مهدی علیان،* حسن اسماعیل‌زاده،* محمدتقی رضویان،** زهره فنی***
و خدر فرجی‌راد****

| | |
|-------------------------|------------------------|
| تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۱/۱۷ | تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۱۱/۲۱ |
|-------------------------|------------------------|

ساماندهی نهادی مناطق کلان‌شهری یکی از مباحث بحث‌برانگیزی است که ریشه بسیاری از مشکلات مناطق کلان‌شهری را در خود جای داده است. پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی ضمن شناخت ضرورت‌های نوین متأثر از فرایندهای جهانی و نظر به تفکرات منفرد، تفرق‌های برنامه‌ای - سیاسی، عملکردی - کارکردی و تفرق قلمروی مناطق کلان‌شهری در کشور، به انجام پژوهش در حوزه ساختار مدیریتی مترتب بر این مناطق کلان‌شهری (به‌مثابه عاملیت‌ها) مبادرت کرده است. نتایج حاصله، خلأ مدیریت مناطق کلان‌شهری و لزوم نوعی تجدید ساختار در حکومت‌های محلی و استانی در راستای شکل‌گیری این سطح مدیریتی را نشان می‌دهد که به‌مثابه حلقه حکومت منطقه کلان‌شهری درون طیفی از منطقه‌گرایی، قرار می‌گیرد.

کلیدواژه‌ها: تجدید ساختار؛ مدیریت منطقه‌ای؛ حکمروایی؛ منطقه کلان‌شهری؛ نومنطقه‌گرایی

مقاله حاضر مستخرج از رساله دوره دکتری با عنوان «تبیین نهاد‌گرایی در حکمروایی منطقه‌ای (مورد پژوهی منطقه کلان‌شهری تهران)» است.

* دانشجوی دکتری رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛

Email: m.alian-87@yahoo.com

Email: h-esmaeilzadeh@sbu.ac.ir

** استادیار دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی؛

Email: mt-razavian@sbu.ac.ir

*** استاد دانشکده علوم زمین، دانشکده شهید بهشتی؛

Email: z-fani@sbu.ac.ir

**** دانشیار دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی؛

Email: kh-faraji@yahoo.com

**** استادیار پژوهشگاه علوم نظامی و مطالعات اجتماعی؛

مقدمه

در راستای اینکه هر ساختاری را کارکرد ویژه‌ای است و هر کارکرد ویژه‌ای، ریشه در ساختاری دارد (صادقی و رهنما، ۱۳۹۲: ۱۶۹)؛ ساخت را می‌توان به‌عنوان روابطی که میان اجزای یک کل وجود دارد، تعریف کرد که این روابط می‌تواند هم بین اجزا و اجزا و هم بین اجزا و کل برقرار باشد (تنهایی، ۱۳۹۰: ۷۱)؛ پس ساختار یعنی مجموع عناصر و پیوندهای بین آنها. ساختار همواره با واژگانی مانند الگو، نظام، مجموعه، نهاد و سازمان همراه است که وجه مشترک همه این واژگان، برخورداری از نظم، عقلانیت، قانون، هدفمندی و کارکرد است (فکوهی، ۱۳۹۴: ۱۷۴). سیستم مدیریت شهری یا کلان‌شهری هر کشوری نیز به‌مثابه یک عنصر، تابعی از سیستم سیاسی حاکم و سیستم کلان‌مدیریت کشور است.

کارکرد نیز همان جریان‌های بین پیوندهای مجموعه عناصر است (هولت جنسن، ۱۳۷۶: ۱۷۴). هر نظام و اندام‌واره‌ای با ساخت و سرشت ویژه خود، کارکردهای خاصی را برای اندام‌ها و اعضای خویش معین کرده و اندام‌ها نیز در مقابل، برای تحقق هماهنگی و تعادل در سیستم، موظف‌اند در جهت کل نظام، ایفای نقش کنند (صادقی و رهنما، ۱۳۹۲: ۱۷۰). امروزه همراه با بالا رفتن رقابت‌ها برای توسعه، اهمیت مناطق کلان‌شهری به‌عنوان بازمودهای فضایی تأثیرگذار بر این امر، پیوسته مورد تأکید قرار گرفته (UN-HABITAT, 2002: 7) و طبیعی است که به‌دنبال این تأکید، ساختارهای مدیریتی کارآمد و تأثیرگذار بر این مناطق بیش‌ازپیش اهمیت خود را نشان می‌دهند. مناطق کلان‌شهری در عصر جهانی شدن فرایندهای اقتصاد، جامعه و فرهنگ، به‌سبب تمرکز فعالیت‌های انسانی دارای نقش کانونی هستند و براین اساس قرن بیست‌ویکم، قرن نواحی کلان‌شهری نامیده شد (Heinelt and Kübler, 2009: 1). مناطق کلان‌شهری به‌عنوان واحدهای غالب اقتصادی و اجتماعی در جامعه جهانی^۱ پدید آمدند (Feiock, Jae Moon and Park, 2008: 25) و سازمان حکمروایی^۲ و اقتدار عمومی در این مناطق به مسئله‌ای بحث‌برانگیز در سیاست‌های شهری و اداره عمومی جوامع تبدیل شده است (Feiock, 2009: 356). هرچند تفرق و پراکندگی

1. Global Society

2. Organization of Governance

تصمیمات در واحدهای چندگانه حکومتی، مسائل تمرکز قدرت را کاهش داده و می‌تواند به ارتقای رقابت‌ها و نوآوری‌ها منجر شود، اما مانند تصمیمات اتخاذشده توسط یک واحد حکومتی به تحمیل ناکارآمدی و گاهی آثار منفی بر دیگران منجر می‌شود.

طبق آخرین آمار سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۰، حدود ۷۱/۳۷ درصد جمعیت کشور در ۱۲۳۹ شهر ایران و ۲۸/۶۲ درصد در روستاها زندگی می‌کنند. در بین این شهرها هشت شهر دارای جمعیت بالای یک میلیون نفر به‌عنوان کلان‌شهر (تهران، مشهد، اصفهان، کرج، تبریز، شیراز، اهواز و قم) و هفت شهر دارای جمعیت ۵۰۰ هزار تا یک میلیون نفر به‌عنوان شهرهای بزرگ محسوب شده و در مجموع جمعیتی بالغ بر ۲۴ میلیون نفر یعنی حدود ۳۲ درصد از جمعیت کل کشور را دربرمی‌گیرند (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰) که اگر جمعیت مناطق کلان‌شهری را در نظر بگیریم، مسلماً حجم جمعیت ساکن در این مناطق رقم چشمگیرتری را به خود اختصاص می‌دهد. علاوه بر سکونت این حجم از جمعیت کشور در مناطق کلان‌شهری، اهمیت پرداختن به این مسئله از آنجا ناشی می‌شود که تقریباً همه پژوهشگران بر این امر اتفاق نظر دارند، بدون وجود ساختارهای حکومتی و فرایندهای حکمروایی کارآمد، طیف وسیعی از مسائل کلان‌شهری قابل حل نخواهد بود. همچنین با گذار از سطوح ملی و بین‌المللی در اقتصاد رقابتی به سطوح منطقه‌ای و محلی، مناطق کلان‌شهری به‌عنوان هویت‌های مجزا در عرصه‌های رقابت جهانی بین منطقه‌ای (منطقه کلان‌شهری) مطرح شدند.

مطالعات درباره مناطق کلان‌شهری کشور نشان می‌دهد ویژگی بارزی که بسیاری از مشکلات این مناطق نیز در گرو حل آن است، فقدان جایگاه قانونی و ساختاری مناطق (مجموعه‌های) کلان‌شهری در نظام اجرایی و اداری کشور است که به گسترش تفکرات منفرد، تفرق‌های برنامه‌ای - سیاستی، تفرق‌های عملکردی - کارکردی (کاظمیان و میرعابدینی، ۱۳۹۰: ۲۹)، تفرق قلمروی و به بیان کلی‌تر خلأ تفکرات سیستمی در این مناطق منجر شده است.

به‌رغم تأکید در برنامه‌های سوم (ماده (۱۳۶))، چهارم (ماده (۱۳۷)) و پنجم توسعه کشور (ماده (۱۷۳)) مبنی بر اصلاح ساختاری، کماکان برای اداره یکپارچه شهرها،

سازوکارهای لازم به صورت کامل در برنامه‌ها و قوانین بالادستی پیش‌بینی نشده است یا اسناد فرادست از روزآمدی و پویایی مناسب برخوردار نبوده و نمی‌توان به استناد آن، برنامه‌های مؤثر و کارایی را تنظیم کرد. پژوهش حاضر نیز با شناخت چنین ضرورت‌های نوینی که متأثر از فرایندهای جهانی است و نظر به مشکلات موجود مناطق کلان‌شهری در کشور، به انجام پژوهش در حوزه ساختار مترتب بر این عاملیت‌ها^۱ (کلان‌شهرها) مبادرت می‌کند. در واقع بر آن است تا ضمن واکاوی نظام ساختاری مدیریت مناطق کلان‌شهری، با پیشنهاد ساختار نوین و بهینه، کارکردها و خدمات مترتب بر این ساختار را نیز اصلاح کند؛ زیرا همان‌گونه که می‌دانید در صورتی که چیدمان و عناصر یک سیستم یا یک نظام با ضعف‌هایی همراه باشد، برآیند و برهم‌کنش اجزای آن، کارکردهای نامناسب و نامیمونی را برای مجموعه به ارمغان خواهد داشت. ساختارهای مدیریتی نامناسب در فضاهای قلمروی مناطق کلان‌شهری نیز با فراهم کردن فضایی از منع^۲ و ترغیب‌ها^۳ کنشگران مدیریت این فضاها را با پیامدهای مسئله‌سازی همراه کرده است؛ به بیان دیگر پژوهش حاضر بر آن است تا پاسخ پرسش‌های زیر را از منظر کلان بیابد:

- آیا ساختار مدیریتی و حاکمیتی برای مسئله تفرق مناطق کلان‌شهری پاسخی درخور این مناطق ارائه داده است؟
- الگوی بهینه و کارآمد مدیریت مناطق کلان‌شهری در چارچوب رهیافت‌های نوین نومنطقه‌گرایی کدام است؟

۱. مبانی نظری

استفاده از واژه کلان‌شهر یا متروپلیس به قرن‌ها پیش بازمی‌گردد که گاه برای پایتخت امپراتوری‌ها و گاه برای مراکز بزرگ شهری با بازرگانی بین‌المللی به کار برده می‌شد؛

۱. البته در خصوص عامل، دانش‌واژه‌های مرتبط دیگری مانند کنش، کنشگر، فرد، فاعل، کارگزار، شخص، سوژه و ذهن و در مورد ساختار، دانش‌واژه‌های مرتبط دیگری مانند جمع، جامعه، نظام، ابژه، عین به کار رفته‌اند (توحیدفام و حسینیان امیری، ۱۳۸۸: ۱۱).

لیکن استفاده رایج و امروزی مفهوم کلان‌شهر از انقلاب صنعتی به بعد و به‌ویژه از قرن بیستم میلادی متداول شده است (صرافی و عظیمی، ۱۳۸۹: ۱۵۱). اگرچه در قرن بیستم کلان‌شهرها به‌مثابه مراکز فرماندهی اقتصادی ملی و منطقه‌ای و موتورهای کلیدی رشد و توسعه اقتصادی در اغلب کشورها شناخته می‌شدند (صیامی و وکیلی، ۱۳۹۵: ۳۰۰) اما با شروع هزاره سوم و متأثر از گفتمان جهانی شدن، مقیاس تحلیلی جدیدتری در نتیجه تجدید ساختار فضایی - کالبدی و عملکردی کلان‌شهرهای سنتی (سرور، ۱۳۸۶: ۸۲) با نام مناطق کلان‌شهری قدم به عرصه ادبیات برنامه‌ریزی، مدیریت شهری و منطقه‌ای جهان نهاد و در سال ۱۳۷۴، همراه با مصوبه هیئت وزیران با عنوان «مجموعه‌های شهری» در ایران شکل گرفت. منطقه کلان‌شهری^۱ یا شهر - منطقه‌ها^۲ که در ایران با عنوان مجموعه‌های شهری از آنها یاد می‌شود (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۲۰۹)، محدوده‌ای گسترده‌تر از کلان‌شهر و در پیرامون آن (صرافی و عظیمی، ۱۳۸۹: ۱۵۲) و عموماً متشکل از نقاط سکونتگاهی و قلمروهای حکومتی متعددی است (صیامی و وکیلی، ۱۳۹۵: ۲۷۲) که به‌طور عمده، تراکم و پراکندگی و پویایی کاربری‌های زمین در آن منطقه (منطقه کلان‌شهری) برآمده از تعامل عملکردی با کلان‌شهر به‌صورت یک سیستم روزانه شهری^۳ ظاهر می‌شود. از این رو، نبض تحولات مراکز جمعیت و فعالیت در منطقه کلان‌شهری به اعتبار وجود کلان‌شهر می‌تپد.

یکی از مسائل متوجه مطالعات کلان‌شهری، چگونگی ساماندهی نهادی این مناطق بوده که یک بحث طولانی‌مدت در علوم سیاسی، اقتصاد منطقه‌ای و به‌ویژه مدیریت منطقه‌ای است. در آغاز دهه ۱۹۰۰ سنت اصلاحات کلان‌شهری^۴ که از آن با عنوان مکتب حکومتی کلان‌شهری^۵ یاد می‌شود، تفرق کلان‌شهرها، ناکارآمدی و غیردمکراتیک بودن آنها را درخصوص ارائه خدمات عمومی درک کرد. این سنت فکری، مناطق کلان‌شهری را به‌مثابه یک واحد اجتماعی - اقتصادی منفرد تعریف کرد که شامل تعدادی از

-
1. Metropolitan Region
 2. City-region
 3. Daily Urban System
 4. Metropolitan Reform Tradition
 5. Metropolitan Government School

شهرداری‌های کوچک‌تر می‌شود، و راه‌حل مسائل و مشکلات مرتبط با کارایی، اثربخشی و دمکراسی و ارائه خدمات را در قالب تثبیت نهادی^۱ و ایجاد حکومت کلان‌شهری^۲ می‌دیدند. اما امروزه مطالعات مرتبط با سیاست‌های شهری و مدیریت عمومی عمدتاً در تأسیس حکمروایی یا اقتدار منطقه‌ای به مثابه سازوکاری برای حل مسائل کنش جمعی افقی^۳ در مناطق کلان‌شهری متمرکز شده‌اند (Feiock, 2009: 358). به‌طور کلی تلاش‌های منطقه‌ای میان دولت‌های محلی در قالب فرایندهای حکمروایی منطقه‌ای، در طول قرن گذشته را می‌توان در قالب سه موج (شکل ۱) دسته‌بندی کرد:

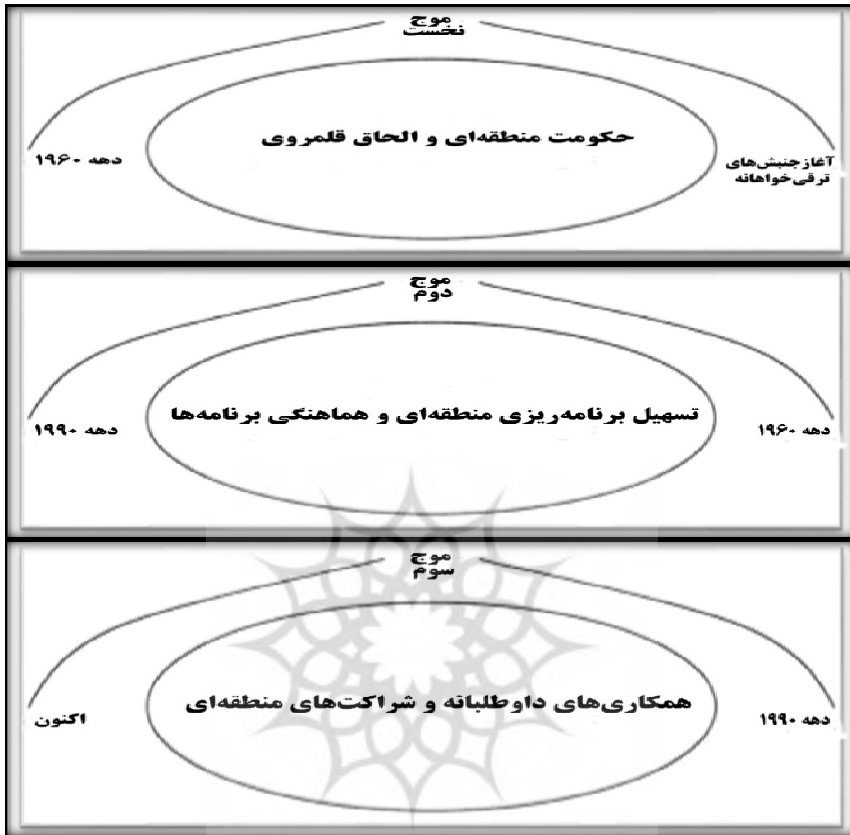
موج نخست: که همزمان با جنبش‌های ترقی‌خواهانه^۴ آغاز شده بود با استراتژی‌های نهادی یا قانونی، بیشتر در جهت گسترش ظرفیت‌های قدرت دولتی برای مدیریت منطقه متمرکز بود. استراتژی‌های این موج شامل حکومت منطقه‌ای^۵ و الحاق قلمروی^۶ بود که در بیشتر نواحی شهری مقبول واقع نشد.

موج دوم: حکمروایی منطقه‌ای که در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰ رخ داد، با یک تغییر از تجدید ساختار دولت‌های محلی به سمت تسهیل برنامه‌ریزی منطقه‌ای و هماهنگی برنامه‌ها همراه بود.

موج سوم: که از دهه ۱۹۹۰ آغاز شد با همکاری‌های داوطلبانه^۷ میان دولت‌های محلی از طریق شراکت‌های منطقه‌ای^۸ یا شراکت‌های درون اجتماعی^۹ بخش‌های عمومی - خصوصی متداول شد (Olberding, 2002: 252).

-
1. Institutional Consolidation
 2. Metropolitan Government
 3. Horizontal Collective Action
 4. Progressive Movement
 5. Regional Government
 6. Annexation
 7. Voluntary Cooperation
 8. Regional Partnerships
 9. Intercommunity Partnerships

شکل ۱. فرایندهای حکمروایی منطقه‌ای و کنش میان حکومت‌های محلی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲. روش‌شناسی پژوهش

روش و ماهیت هر پژوهشی معمولاً مبتنی بر ماهیت موضوع و اهداف هر پژوهشی تنظیم می‌شود. بر همین اساس پژوهش حاضر از نظر ماهیت کاربردی - توسعه‌ای و از نظر روش توصیفی - تحلیلی است. همچنین با توجه به گونه‌شناسی‌های متداول روش‌شناسی همچون بیکر (۱۳۸۸)، کیوی و کامپنهود (۱۳۸۶) و گیدنز (توحیدفام و حسینیان امیری، ۱۳۸۸) می‌توان این پژوهش را محصول رویکردی تطبیقی دانست که در چارچوبی کیفی به کمک رهیافت‌هایی چون استدلال عقلی - قیاسی و با تأکید بر سازوکارها و رویکردهای حکمروایی در مناطق کلان‌شهری و مدیریت مناطق کلان‌شهری در ایران به تبیین مفهومی

یک ساختار حکمروایی کارآمد در مناطق کلان‌شهری کشور، پرداخته است. اطلاعات مورد نیاز پژوهش با استفاده از روش‌های کتابخانه‌ای و اسنادی و مراجعه به کتاب‌ها، مقاله‌ها، گزارش‌ها و طرح‌های پژوهشی جمع‌آوری شد. ماهیت موضوع مورد مطالعه ایجاب می‌کند که پژوهش حاضر در حوزه اکتشاف و توصیف وضع موجود متوقف نشود و با تبیین آن به ارائه الگو و چشم‌انداز نوینی در راستای اصلاح ساختار نائل شود.

۳. جایگاه مدیریت کلان‌شهری در برنامه‌های توسعه

نظام تقسیمات کشوری، نظامی است که به منظور اعمال کنترل و نظارت دولت مرکزی و تخصیص منابع شکل گرفته است. بر همین اساس روابط عمودی از سطح استان تا دهستان را دربرمی‌گیرد. در تفاوت با این نظام سلسله‌مراتبی، نظام مدیریت توسعه قرار دارد که برای تنظیم روابط فضایی و از آن طریق، توسعه در سطوح مختلف جغرافیایی تعریف شده است. در نظام تقسیمات سیاسی - اداری کشور همه عناصر با عنوان «واحد» و «محل» و به‌مثابه یک نقطه جغرافیایی تعریف شده‌اند که ارتباطات آن را با محیط اطراف نادیده می‌گیرد و همین امر محل بروز تعارضات و تناقضات مدیریت شهری می‌شود (پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۳: ۱۰۹). مسئله ساختاری که در حال حاضر مدیریت توسعه کشور با آن روبه‌رو است، تلاقی دو نظام تقسیمات کشوری و مدیریت توسعه است؛ بدین طریق که فرایند توسعه گاهی در قلمروهایی از سرزمین باید بررسی شود که نه در سطح استان است و نه در سطح شهر و مناطق کلان‌شهری از مصادیق بارز این مسئله قلمداد می‌شوند. از طرفی آسیب‌شناسی‌های ساختاری نظام فعلی حاکی از آن است که نبود جایگاه و رسمیت قانونی این سطح از مدیریت، تنها به تهیه برنامه‌هایی فاقد قابلیت اجرایی منجر می‌شود. در همین راستا به واکاوی جایگاه مدیریت مناطق کلان‌شهری در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پرداخته شده است (جدول ۱).

جدول ۱. جایگاه مدیریت مناطق کلان‌شهری در برنامه‌های توسعه کشور

| مدیریت مناطق کلان‌شهری | ملاحظات | دوره زمانی | برنامه |
|------------------------|--|------------|--------|
| عدم پیش‌بینی و پیشنهاد | تمرکززدایی اداری و سازمانی از کلان‌شهرها به‌ویژه تهران، مهار رشد و آمایش درونی قطب‌های اشباع‌شده جمعیتی و فعالیتی، تجهیز گزیده‌ای از شهرهای بزرگ در کشور به‌عنوان مراکز منطقه‌ای. | ۱۳۶۸-۱۳۷۲ | اول |
| عدم پیش‌بینی و پیشنهاد | سیاست‌های عدم تمرکز و واگذاری امور به سطوح پایین‌تر، تلاش در جهت برنامه‌ریزی و ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای با توجه به مزیت‌های نسبی هر منطقه و تجهیز کانون‌های توسعه‌ای، کاهش تصدی و انحصارات دولتی، سازمان‌ها، مؤسسات وابسته به دولت و نهادهای انقلاب اسلامی، تمرکززدایی و حذف بوروکراسی اداری و استفاده از روش‌های ساده برای انجام امور مربوط و واگذاری هرچه بیشتر کار به استان‌ها، بهینه‌سازی نظام تصمیم‌گیری، سیاستگذاری با هدف کارایی لازم و عدم تداخل در وظایف و فعالیت‌های موازی، تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به‌سوی برنامه‌ریزی غیرمتمرکز در امور سیاستگذاری، تصمیم‌گیری، اولویت‌بندی، اجرا و نظارت. | ۱۳۷۴-۱۳۷۸ | دوم |
| عدم پیش‌بینی و پیشنهاد | اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور، تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی، شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر، اصلاحات ساختاری لازم با رعایت اصل پیوستگی، همبستگی و تجانس وظایف، اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود کردن وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی به جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی کلان و هدایت و نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی، تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار و کمیته‌های تخصصی. | ۱۳۷۹-۱۳۸۳ | سوم |

| مدیریت مناطق کلان شهری | ملاحظات | دوره زمانی | برنامه |
|---------------------------|--|------------|--------|
| عدم پیش‌بینی و پیشنهاد | استفاده مناسب از قابلیت و توان کلان‌شهرها، در جهت تقویت نقش فراملی و ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور، تأکید بر تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان. | ۱۳۸۴-۱۳۸۸ | چهارم |
| عدم پیش‌بینی و پیشنهاد | تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، ضرورت تشکیل شورای برنامه‌ریزی استان. | ۱۳۹۰-۱۳۹۴ | پنجم |
| عدم پیش‌بینی و پیشنهاد | واگذاری مدیریت شده اختیارات به نهادهای محلی در سطح استان، تمرکززدایی و افزایش اختیارات مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه و عمران استانی، تقویت نقش شهرهای میانی و کوچک‌اندام و تمرکززدایی از کلان‌شهرها با حفظ نقش سیاستگذاری ملی و واگذاری اختیارات بیشتر در برنامه‌ریزی منطقه‌ای به استان‌ها، لایه‌بندی سطوح اداری و عملیاتی دولت و ایجاد مدیریت محلی، بازنگری ساختار بخش عمومی و دستگاه‌های اجرایی و طراحی ساختار مطلوب، توسعه متوازن منطقه‌ای و رشد شاخص‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، تمرکززدایی در حوزه مدیریت ملی به حوزه‌های منطقه‌ای با رویکرد تقویت مدیریت محلی. | ۱۳۹۵-۱۳۹۹ | ششم |

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سال‌های ۱۳۶۸، ۱۳۷۳، ۱۳۷۹، ۱۳۸۴، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵.

به‌طور کلی در برنامه‌های توسعه، اشاره‌ای به بحث مدیریت مناطق کلان‌شهری نشده است و تنها در برنامه چهارم توسعه واقعیتهای به نام کلان‌شهر به‌صورت منفرد و بدون اشاره به منطقه کلان‌شهری مورد توجه قرار گرفته است. به‌عنوان مثال در برنامه اول بر ضرورت تمرکززدایی؛ برنامه دوم توسعه در ارتباط با مقوله مدیریت شهری به تأکید بر مشارکت عمومی و تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا و واگذاری بخشی از تصدی‌های دولت؛ برنامه سوم به اصلاح بر ساختار مدیریتی - اداری؛ در برنامه چهارم با رویکرد نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت تأکیدی جدی بر واگذاری برخی وظایف و اختیارات

دولت به شهرداری‌ها در طول دوره اجرای طرح پرداخته شده است اما در مجموع این برنامه‌ها فاقد پیشنهادی برای سازوکار مدیریتی مناطق کلان‌شهری می‌باشد. برنامه پنجم توسعه نیز در زمینه تسهیل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه‌ای از منظر آمایش سرزمین توجه داشته‌اند اما از توجه روشن و صریح به مناطق کلان‌شهری، اصلاح ساختار و تشکیلات نهادهای اجرایی مناطق کلان‌شهری و سازوکارهای مدیریتی آن تهی است و به‌نوعی می‌توان اذعان کرد به‌رغم اینکه در برنامه‌های توسعه فصل مجزایی تحت عنوان اصلاحات ساختاری گنجانده شده است اما در خلال این اصلاحات ساختاری از واقعیتی به نام منطقه کلان‌شهری و مدیریت آن غفلت شده و این امر به نادیده گرفته شدن مسائل و چالش‌های آن نیز منجر شده است.

در دولت یازدهم، هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای بررسی و هماهنگی مسائل و مشکلات کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها، مصوبه کمیسیون کلان‌شهرها را به تصویب رساند و سپس در جلسه ۱۳۹۴/۵/۴ با اصلاح و تخصصی‌تر کردن اعضای این کمیسیون «سیاستگذاری، زمینه‌سازی، بررسی لوایح و مقررات و در صورت لزوم ایجاد سازوکار مناسب به‌منظور ایجاد مدل مطلوب تعامل قوه مجریه و مدیریت شهری در جهت تحقق مدیریت مطلوب یکپارچه شهری از طریق تعریف نسبت بین ارکان اداره ملی و مدیریت محلی» را برای این کمیسیون هدفگذاری کرد (کمیسیون برنامه‌ریزی و توسعه شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور، ۱۳۹۴: ۱). اما این مسئله در برنامه ششم توسعه نیز نیامده و این برنامه هم کماکان فاقد تدبیر ویژه برای مدیریت مناطق کلان‌شهری است.

۴. مروری بر تجارب مناطق کلان‌شهری

۴-۱. منطقه کلان‌شهری تهران

منطقه کلان‌شهری تهران شامل کلان‌شهر تهران و کانون‌های جمعیتی، اقتصادی، خدماتی اطراف آن (شامل شهرستان‌های تهران، دماوند، ری، شمیرانات، کرج، ورامین، اسلامشهر، ساوجبلاغ و شهریار) است که بازار واحدی از سکونت و کار را تشکیل داده‌اند و اجزاء و

عناصر آن با هم ارتباط روزانه دارند (مهندسين مشاور فرهاد، ۱۳۸۴: ۷۷). این مجموعه که یکی از مهم‌ترین و بزرگ‌ترین مناطق کلان‌شهری (مجموعه‌های شهری) کشور محسوب می‌شود (خزاعی‌نژاد و قرخلو، ۱۳۹۱: ۴۹)؛ براساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ بالغ بر ۱۲ میلیون نفر (۱۲۱۴۴۶۷۹ نفر^۱) را در خود جای داده است (استانداری تهران، ۱۳۹۲: ۷۴).

منطقه کلان‌شهری تهران معمولاً در قالب سه پهنه دسته‌بندی می‌شود: پهنه نخست که ارتفاعات البرز است و کمتر از ۲ درصد جمعیت را شامل می‌شود. پهنه دوم شامل دشت‌های دامنه‌ای (۳۰ درصد از مساحت منطقه) بوده و محل استقرار و فعالیت حدود ۹۷ درصد از جمعیت است و پهنه سوم شامل اراضی پست و شور جنوبی که حدود ۲۰ درصد از مساحت منطقه و کمتر از ۱ درصد از جمعیت را شامل می‌شود (خزاعی‌نژاد و قرخلو، ۱۳۹۱: ۵۰).

مروری بر برنامه‌های مصوب و مرتبط با منطقه کلان‌شهری تهران از منظر نوع نگاه به منطقه کلان‌شهری و سازوکارهای احتمالی برای برنامه‌ریزی و مدیریت این منطقه، نشان از مغفول ماندن واقعیت منطقه کلان‌شهری و نظام مدیریت آن در برخی از برنامه‌ها و طرح‌ها دارد و در طرح‌هایی هم که همراه با ارائه الگو و پیشنهاد می‌باشد، نبود نظام اجرایی، به مسکوت ماندن این طرح‌ها و پیشنهادها منجر شده است. به بیان دیگر هرچند طرح‌ها و ایده‌های نوینی برای منطقه کلان‌شهری تهران ارائه شده است، اما هیچ کدام از آنها به مرحله اجرایی نرسیده و ساختار کنونی مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران، با الگوهای مدیریتی متمرکز و با فاصله زیادی از الگوهای حکمروایی مدیریت و اداره می‌شود. در این میان مهم‌ترین سندی که به این امر مهم می‌پردازد، طرح مجموعه شهری تهران است که در پی تصویب‌نامه طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور از طرف هیئت دولت وقت، می‌باشد.

۱. جمعیت استان تهران به استثناء شهرستان فیروزکوه.

جدول ۲. جمع‌بندی برخی از برنامه‌های توسعه منطقه کلان‌شهری تهران از منظر مدیریت

منطقه کلان‌شهری

| پیشنهاد برای اداره منطقه کلان‌شهری | پذیرش واقعیت منطقه کلان‌شهری | برنامه |
|--|------------------------------|------------------------------|
| - | بلی | طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران |
| - | خیر | برنامه اول شهرداری تهران |
| تأسیس نهاد مدیریت واحد در سطح منطقه شهری تهران | بلی | منشور شهر تهران |
| نهاد واحد هماهنگی و نظارت بر توسعه مجموعه شهری تهران | بلی | طرح مجموعه شهری تهران |
| طراحی ساختار و تشکیلات مدیریتی یکپارچه برای استان | بلی | سند توسعه استان تهران |
| - | بلی | طرح جامع شهر تهران |
| - | بلی | آمایش استان تهران |

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۴. منطقه کلان‌شهری بارسلونا

منطقه کلان‌شهری بارسلونا به‌عنوان مرکز تاریخی انقلاب صنعتی در اسپانیا، پس از دهه ۱۹۸۰ برای مواجهه با چالش‌های حکمروایی مناطق کلان‌شهری خود، به اصلاح ساختار مدیریتی نوینی متوسل شد؛ به‌طوری‌که شهرداری منطقه کلان‌شهری بارسلونا به «شرکت کلان‌شهری بارسلونا» و با شرح وظایف جدید در سراسر پهنه منطقه کلان‌شهری برای ارائه خدمات تغییر یافت. در سال ۱۹۸۷ جهت جلوگیری از چرخش به ورطه تمرکزگرایی، تجدید ساختار مدیریتی این منطقه کلان‌شهری با رویکرد نهادگرایی انجام گرفت. در فرایند این تجدید ساختار دو تشکیلات کلان‌شهری مبتنی بر انجمن‌های داوطلبانه، نهاد کلان‌شهری حمل‌ونقل،^۲ متشکل از ۱۸ شهرداری و نهاد کلان‌شهری محیط زیست،^۳ متشکل از ۳۳ شهرداری به‌عنوان ساختار جدید اداره و برنامه‌ریزی این منطقه کلان‌شهری تأسیس شد (Block, 2008: 2).

1. Barcelona Metropolitan Corporation (BMC)
 2. Metropolitan Authority for Transport (MAT)
 3. Metropolitan Enviromental Authority (MEA)

۳-۴. منطقه کلان‌شهری لندن

لندن به‌عنوان پایتخت بریتانیا و بزرگ‌ترین مرکز کلان‌شهری مالی و تجاری به همراه پس‌کرانه‌های خود، منطقه کلان‌شهری وسیعی را ایجاد کرده است (سیمونز، ۱۳۸۱: ۳). ساختار مدیریتی این منطقه کلان‌شهری تا سال ۱۹۸۶ شامل شورای لندن بزرگ، ۳۲ شورای شهری مستقل و انجمن شهر تاریخی لندن بود و در دوره حکومت تاجر، تجدید ساختار به سمت تمرکزگرایی صورت پذیرفت. اما در سال ۱۹۹۷ با اصلاحات ساختاری، نهادی با نام «مجمع لندن بزرگ»^۱ و شامل ۳۳ زیربخش شکل گرفت که به‌عنوان یک نهاد مسئول منطقه‌ای بر راهبردهای منطقه‌ای و شیوه تبیین آنها، نه بر مدیریت و اجرای خدماتی در پهنه منطقه کلان‌شهری عمل می‌کرد (صیامی، خاکپور و رهنما، ۱۳۹۵: ۳۰۹). پس می‌توان گفت قائل بودن به نهادی فراگیر جهت اداره و برنامه‌ریزی در کل منطقه کلان‌شهری و با مشارکت همه ذی‌نفعان و ذی‌نفعان منطقه‌ای نخستین ویژگی مناطق کلان‌شهری و به‌طور ویژه مناطق کلان‌شهری بارسلونا و لندن است که می‌توان از آن به‌عنوان نخستین گام بایسته و شایسته در این حوزه یاد کرد. به‌طور کلی اگر ساختار مدیریت برخی از مهم‌ترین مناطق کلان‌شهری دنیا را مورد بررسی قرار دهیم به وجود سازوکار شفاف و نهاد مسئول در حوزه منطقه کلان‌شهری پی خواهیم برد (جدول ۳).

جدول ۳. مقایسه سازوکار مدیریتی برخی مناطق کلان‌شهری دنیا با تهران

| منطقه کلان‌شهری | سازوکار اصلی منطقه‌گرایی | نهاد متولی |
|--------------------------|---|---|
| منطقه کلان‌شهری لندن | چشم‌اندازسازی و راهبردهای منطقه‌ای | مجمع لندن بزرگ |
| منطقه کلان‌شهری بارسلونا | نهادگرایی و انجمن‌های داوطلبانه | نهاد کلان‌شهری حمل‌ونقل و نهاد کلان‌شهری محیط زیست |
| منطقه خلیج سانفرانسیسکو | شورای منطقه‌ای (یکپارچه‌سازی شهر و شهرستان) | اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو ^۱ |
| منطقه کلان‌شهری بمبئی | برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای | نهاد توسعه منطقه کلان‌شهری بمبئی ^۲ |
| منطقه ونکوور بزرگ | سازمان خدماتی چندمنظوره | سازمان خدمات منطقه‌ای ونکوور بزرگ ^۳ |

| منطقه کلان‌شهری | سازوکار اصلی منطقه‌گرایی | نهاد متولی |
|-----------------------|--------------------------|--|
| منطقه کلان‌شهری تهران | - | فاقد سازوکار و نهاد متولی در مقیاس منطقه کلان‌شهری |

1. Association of Bay Area Governments (ABAG)
2. Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA)
3. Greater Vancouver Regional District (GVRD)

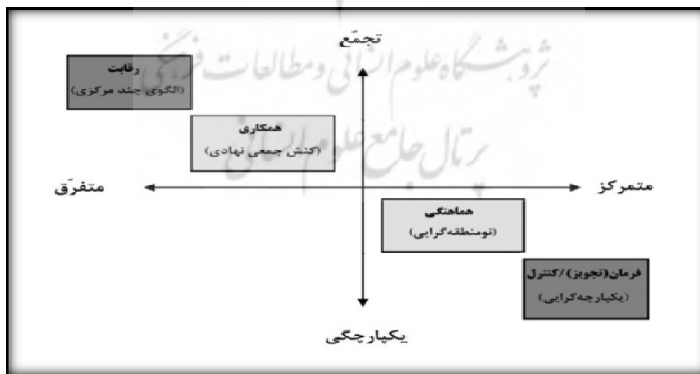
مأخذ: همان.

۵. حکمروایی منطقه‌ای، مدل شایسته مدیریت مناطق کلان‌شهری

اهمیت‌یابی بی‌بدیل و روزافزون مناطق کلان‌شهری در توسعه اقتصاد ملی و منطقه‌ای و نیز لزوم اندیشیدن تدابیری در مقیاس منطقه کلان‌شهری در تعامل با روندهای جهانی شدن (Nelles, 2013: 2) در محافل دانشگاهی و علمی اخیراً پارادایمی نوین با عنوان «حکمروایی مناطق کلان‌شهری» به‌مثابه رویکرد جایگزین شیوه‌های سنتی پدیدار شد و کارایی این رویکرد در چالش‌های مدیریت مناطق کلان‌شهری، حکمروایی مناطق کلان‌شهری، به‌مثابه یک راهبرد شایسته و کارآمد، توجه مطالعات و پژوهشگران این حوزه را به خود معطوف کرد (Heinelt and Zimmermann, 2011: 1175). عموماً پژوهش‌های مرتبط با جنبه‌های دمکراتیک حکمروایی کلان‌شهری پتانسیل‌های مشارکت و مفصل‌بندی جامعه مدنی را هدف خود قرار می‌دهند (Plüss, 2015: 262). تحولات تاریخی حکمروایی منطقه‌ای یا کلان‌شهری^۱ می‌تواند به‌خوبی در قالب مجموعه‌ای از تلاش‌ها برای تشریح مشکلات کنش جمعی بازیابی شود (Feiock, 2004a: 295; Leland and Thurmaier, 2004: 9; Brenner, 2002: 15). هرچند پژوهشگران پیشگام منطقه‌گرایی بر مقیاس منطقه به‌عنوان مناسب‌ترین سطح اقدام برای حل مشکلات کلان‌شهرها اجماع نظر دارند (Farrell, Hettne and Langenhove, 2005: 22)؛ اما این پژوهشگران به‌وضوح درخصوص چگونگی فراهم کردن یک درک روشن از حکمروایی منطقه‌ای به‌دلیل دیدگاه‌های رویه‌ای حکمروایی، اجماع نظر ندارند. بر همین اساس برای مطالعه در این حوزه چارچوبی خلاق که طرفدار نهادگرایی منطقه‌ای بوده، ضروری به‌نظر می‌رسد.

درواقع حکمروایی در مناطق کلان شهری و اشکال نوین آن یعنی نومنطقه‌گرایی، در پی ایجاد انواع منعطف از ترییات نهادی - سازمانی مختلف برای همکاری هدفمند در مناطق کلان شهری است که دربرگیرنده شهرداری‌ها، عوامل حکومتی در سطوح مختلف و نیز بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی است (صیامی، خاکپور و رهنما، ۱۳۹۵: ۳۰۱). در حال حاضر چنین سازوکار شبه‌شبکه‌ای از حکمروایی به‌عنوان اصلی‌ترین پایگاه سیاستگذاری کلان‌شهری عمل می‌کند (بصیرت، ۱۳۸۵: ۳۵) و معمولاً به‌عنوان ابزار مؤثر برای برخورد با مسائل مدیریت مناطق کلان‌شهری قلمداد می‌شود. در ادامه به ارائه مدل‌های حکمروایی منطقه‌ای خواهیم پرداخت. این مدل‌های چهارگانه شامل الگوهای چندهسته‌گرایی^۱، کنش جمعی نهادی^۲، نومنطقه‌گرایی (منطقه‌گرایی جدید)^۳ و یکپارچه‌گرایی^۴ است. لی^۵ (۲۰۰۸) معتقد است اگرچه اگرچه این مدل‌ها و مکاتب فکری متفاوت‌اند اما از نظر مفروضات تئوریک و اصلاحات تجویزی در خصوص مشکلات سیاست منطقه‌ای، وجوه مشترکی دارند که هدف اساسی و سیاستگذاری‌های آنها غلبه بر مسائل کنش جمعی در مناطق کلان‌شهری است. شکل ۲ الگوهای حکمروایی منطقه‌ای متداول در مناطق کلان‌شهری را نشان می‌دهد.

شکل ۲. الگوهای حکمروایی منطقه‌ای در مناطق کلان‌شهری



Source: Lee, 2008: 41.

1. Polycentricism
2. Institutional Collective Action (ICA)
3. New Regionalism
4. Consolidationism
5. Lee

حال الگوهای چهارگانه حکمروایی منطقه‌ای، ایده اصلی و نقاط ضعف آنها به‌طور خلاصه در قالب جدول ۴ آمده است.

جدول ۴. الگوهای چهارگانه حکمروایی منطقه‌ای، ایده اصلی و نقاط ضعف

| شرح | الگو / تئوری | مبحث عمده | نقاط ضعف |
|-------------|---------------------|--|--|
| مباحث گذشته | چندمرکزگرایی | ✓ افزایش دستاوردها (بهره‌وری) و پیشینه‌سازی درزمینه سیستم‌های حکمروایی محلی شبه‌بازار ^۱ ✓ تدارک در مقابل تولید | ✓ تمایل اندک به مسائل اجتماعی مانند فقر ✓ بیش از حد ساده در انعکاس واقعیت‌های دقیق |
| مباحث گذشته | یکپارچه‌گرایی | ✓ به‌مثابه راه‌حلی برای اثرات جانبی منفی ✓ گسترده شدن مرزهای اداری - سیاسی همزمان با بزرگ‌تر و پیچیده‌تر شدن مسائل و مشکلات در مقیاس منطقه‌ای | ✓ پاسخ بسیار ساده به مسائل و مشکلات متنوع ✓ ناکارآمدی‌های بوروکراتیک و انعطاف‌پذیری ضعیف |
| مباحث جدید | شبکه‌کنش جمعی نهادی | ✓ کنش جمعی نهادی موفق بدون بازسازماندهی ساختاری ^۲ در سطوح منطقه‌ای ✓ جایگزینی شبکه به‌جای بوروکراسی ✓ شناخت و تصدیق اهمیت زمینه‌های محلی | ✓ وابستگی به قدرت تصمیم‌گیری غیرمتمرکز ✓ عدم توجه به منطقه به‌عنوان یک واحد مهم اقتصادی - اجتماعی |
| مباحث جدید | نومنتقه‌گرایی | ✓ ضرورت اصلاحات اقتصادی در مقیاس منطقه‌ای ✓ رقابت‌پذیری اقتصادی با استفاده از طرح‌های یکپارچه استراتژیکی و اقتصادی | ✓ شواهد تجربی محدود |

مأخذ: خلاصه و جمع‌بندی پژوهشگران با اقتباس از لی، ۲۰۰۸: ۴۶.

از آنچه گذشت این‌گونه استنباط می‌شود که مطالعه و بررسی حکمروایی منطقه‌ای و رهیافت نهادی نیازمند بینشی چندجانبه است. موج نخست منطقه‌گرایی که گاهی با موفقیت‌هایی در مناطق کلان‌شهری نیز همراه بوده، در قالب اصلاحات سازمانی در بستر یک حکومت منطقه‌ای یا کلان‌شهری که به حل مسائل همراه با بهره‌وری و دستاوردهای

مطلوب، در عرصه مطالعات منطقه‌ای و با غلبه دیدگاه‌های ساختاری قادر بود به منصفه ظهور نائل شد. درحالی‌که دیدگاه ساختاری، ایده تثبیت و یکپارچگی سازمانی دولت‌های محلی را به‌عنوان حلال مسائل کنش جمعی با یک سیستم کنترل و فرمان متمرکز می‌داند، منطقه‌گرایان رویه‌ای^۱ معتقدند حکمروایی خوب زمانی قابل حصول است که کنشگران یک منطقه با درک از منافع خود به یک دیدگاه جمعی برسند. این دو موج از منطقه‌گرایی در شکل ۳ به نمایش گذاشته شده است.

شکل ۳. دیدگاه‌های (رهیافت‌های) حاکم بر منطقه‌گرایی

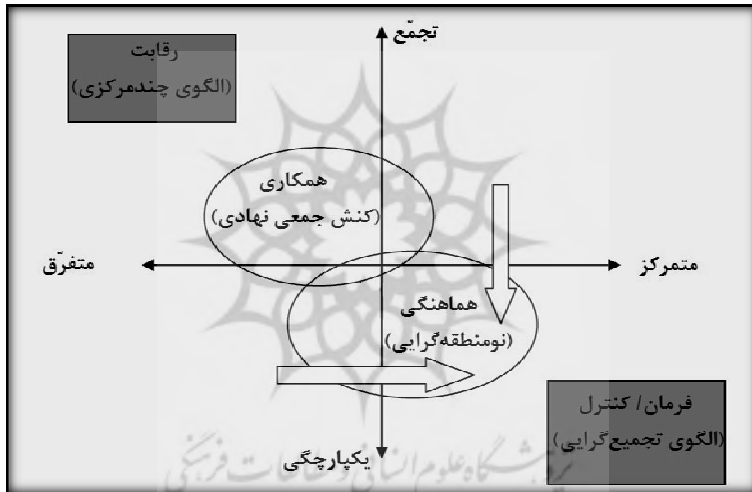


مأخذ: یافته‌های تحقیق.

پس از مرور دیدگاه‌ها و رویافت‌های حاکم بر حکمروایی و همچنین منطقه‌گرایی، زمان ارائه چارچوب ترکیبی فرارسیده است. بر مبنای الگوهای پیشین و با استفاده از شکل، نقطه تلاقی و اتصال الگوها و رویافت‌ها را در الگویی که می‌توان آن را حکمروایی منطقه‌ای مبتنی بر هماهنگی برای مناطق کلان‌شهری نامید، پیدا می‌شود. شکل ۴ الگوی یکپارچه الگوهای حکمروایی منطقه‌ای برای مناطق کلان‌شهری را نشان می‌دهد و در واقع حاصل تلاقی و تلفیق شکل‌های ۲ و ۳ است. به بیان دیگر الگوی مناسب مدیریت مناطق کلان‌شهری را از میان الگوهای چهارگانه حکمروایی، می‌توان در الگوی هماهنگی و

نومنتقه‌گرایی (منطقه‌گرایی نوین) جست‌وجو کرد. تلفیق رویه‌ها و موج‌های متداول در منطقه‌گرایی نیز که در شکل ۴ تلفیق شده است نشان می‌دهد منطقه‌گرایی باید علاوه بر اصلاحات سازمانی در بستر یک حکومت منطقه‌ای یا کلان‌شهری (مبتنی بر رویکرد ساختاری)، کنشگران مختلف این عرصه نیز در این فرایند مشارکت داشته باشند (مبتنی بر رویکرد رویه‌ای). حال نقطه تلاقی و اتکاء این رویکرد در الگوی هماهنگی و نومنتقه‌گرایی به منصف بروز و ظهور می‌رسد.

شکل ۴. الگوی یکپارچه الگوهای حکمروایی منطقه‌ای در مناطق کلان‌شهری



مأخذ: همان.

۶. الگوی مدیریت مناطق کلان‌شهری ایران در چارچوب رهیافت نومنتقه‌گرایی

بررسی تطبیقی قلمرو و محدوده مدیریت توسعه فضایی و تقسیمات سیاسی نشان از وجود تفرق نهادی - مدیریتی در مدیریت دارد؛ بدین شرح که نظام تقسیمات کشوری و جایگاه مناطق کلان‌شهری شامل سطوح خرد منطقه‌ای شهرستان، بخش، دهستان و سطوح محلی شهر و روستا می‌شود که سازمان‌ها و نهادهای مدیریتی - حکومتی گوناگون با رویکرد بخشی به برنامه‌ریزی و اجرای آن مشغول هستند.

تصویب‌نامه طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ

کشور در سال ۱۳۷۴ به‌عنوان سرآغاز و نقطه عطف مطالعات و مباحث حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق کلان‌شهری به‌ویژه تهران بود، اما عدم اجرای آن به مسکوت ماندن مجموعه‌های شهری به یک حوزه فیزیکی فاقد ساختار مدیریتی و وجاهت قانونی و ساختاری انجامید که این مسئله به خلأ مدیریت مناطق کلان‌شهری در ساختار مدیریت کشور منجر شده است.

همان‌گونه که می‌دانید نوع اداره سرزمین ارتباط نزدیکی با ساختار دولت دارد. ماهیت بسیط و متمرکز دولت یا ساختار فدرالی و نیمه‌متمرکز آن، چگونگی اداره قلمروهای مختلف سرزمین از جمله مناطق کلان‌شهری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این موضوع که هر سطح از اداره حکومت تا چه میزان استقلال عمل در سیاست‌گذاری و اجرا دارد و جایگاه قانونی منطقه کلان‌شهری به‌عنوان سطحی متمایز از سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی و جایگاه آن در اداره سرزمین، نوع و ماهیت متفاوت اداره مناطق کلان‌شهری را نشان می‌دهد؛ پس سیستم مدیریت شهری یا کلان‌شهری هر کشوری تابع سیستم سیاسی حاکم بر آن کشور یا در پیوند نزدیک با آن است و همچنین تابعی از سیستم کلان‌اداره کشور است. بدین ترتیب مجموعه‌های شهری نیز به‌عنوان پهنه‌های عملکردی در سطح سرزمین و پدیده‌های نو در سازمان فضایی آن، فارغ از آنچه درباره نظام کلان‌مدیریت و اداره سرزمین در سطح فدرال (ملی و استانی) و فرودست (شهرستان، بخش و شهر و روستا) تشریح شد، نیست. البته با این توضیح که این سطح فضایی جدید در نظام مدیریت سرزمین از هیچ ارجاع قانونی، سازمانی و مدیریتی برخوردار نیست و اداره امور کل پهنه آن در بین قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد تقسیم شده است. این وضعیت بزرگ‌ترین چالش فراروی مدیریت مجموعه‌های شهری در تحقق رویکرد و نظام مدیریت یکپارچه در کل پهنه آنهاست.

ریشه تنگناها و مشکلات موجود در مناطق کلان‌شهری ایران به عوامل گوناگونی وابسته است که بخش مهمی از آن به فقدان مدیریت هماهنگ و کارآمد در مقیاس منطقه مربوط است. بررسی‌ها نشان می‌دهد با وجود تلاش‌هایی برای تعریف جایگاه و ویژگی‌های مورد انتظار برای سیستم مدیریت منطقه کلان‌شهری، همچنان نهادی مشخص و تأثیرگذار بر

اداره امور تعیین نشده است. به‌طور کلی سوابق مدیریتی منطقه کلان‌شهری را می‌توان در موارد اندکی از مصوبات هیئت وزیران با پیشنهادهای وزارت مسکن و شهرسازی در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت قلمروی فراتر از محدوده شهر تهران جست‌وجو کرد.

مقیاس فضایی منطقه کلان‌شهری در سطحی میان سطح منطقه‌ای (استانی) و محلی قرار دارد. هر سطح از این قلمرو فضایی به تبع قدرت و اختیارات در دسترس آن و نیز میزان تمرکز، اختیارات و وظایف متفاوتی برعهده دارد که با جایگاه قانونی و اداری آن در سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری مرتبط است. از این‌رو ایجاد سطح جدید مدیریتی و اداره مناطق کلان‌شهری که نهادی فرودست سطح استانی و فرادست شهر و شهرداری است می‌تواند به‌عنوان حلقه واسط این دو سطح، برخی از وظایف فرادست و فرودست را به‌گونه‌ای نوین سازماندهی کند. مرور تجارب درزمینه اجرای طرح مجموعه شهری تهران نشان داد که تفویض اختیار به سطوح فرادست و فرودست در مدیریت مجموعه‌های شهری کارایی نخواهد داشت. تلاش‌های مبتنی بر تمرکززدایی که تاکنون صورت گرفته است، کماکان در مقیاس تصمیم‌گیری و اجرای بسیاری از امور به نتایج رضایت‌بخشی نرسیده است و فقدان چارچوب‌های هماهنگ‌کننده درزمینه برنامه‌ریزی و مدیریت فرابخشی و منطقه‌ای در مناطق کلان‌شهری محسوس است. پس ضرورت ایجاد سطحی به‌عنوان سطح یا حلقه کلان‌شهری با کارکرد برنامه‌ریزی و مدیریت فرابخشی در گستره منطقه کلان‌شهری احساس می‌شود.

به رسمیت شناخته نشدن سطح جدید مجموعه‌های شهری ساختار مسئله‌ساز کنونی که نمی‌توان شهرداری در سطح شهر یا کلان‌شهر، بخشداری در سطح بخش و فرمانداری در سطح شهرستان را تنها عناصر و مراجع برنامه‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری قلمداد کرد، ادامه می‌یابد. همچنین علاوه بر وجود سطوح میانی (استانداری و فرمانداری) و محلی (شهرداری و دهیاری) هنوز بسیاری از سیاست‌ها، برنامه‌ها و خدمات با مراجعی مستقل از سطوح حکومت‌های عالی‌انجام می‌گیرد. در حال حاضر در محدوده هر مجموعه شهری چندین قلمرو حکومتی مستقل مبتنی بر تقسیمات کشوری چون شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، بخشداری‌ها، فرمانداری‌ها و در سطح فراتر استانداری‌ها وجود دارند، علاوه بر این واحدهای تابعه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی نیز در سطوح قلمروی گوناگون

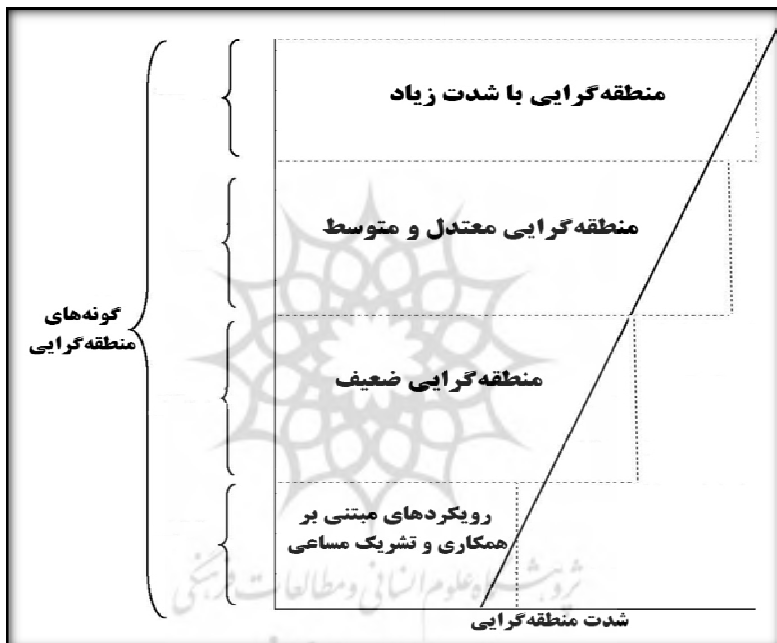
فعالیت‌های متفاوتی دارند. بدین ترتیب در امور سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، مدیریت فضایی توسعه، خدمات‌رسانی و فعالیت‌های عمرانی این محدوده‌ها با توجه به ساختار اداری دولت و الگوی غالب مدیریت سرزمین و نیز به دلیل گسترش محدوده مجموعه‌های شهری فراسوی مرزهای یک قلمرو حکومتی واحد و نبود نهاد یا سازمان ویژه مدیریت مجموعه شهری در نظام مدیریت سرزمین، تفرق و تعدد واحدهای تصمیم‌گیر و مجری بسیار مشهود است.

درواقع جایگاه ساختاری مجموعه‌های شهری می‌تواند به‌عنوان تعدیل ساختاری با رویکرد تمرکززدایی یا انتقال وظایف از سطوح فراتر (مرکز و استان) و سطوح فروتر (سطح محلی) مطرح شود. به عبارت دیگر لزوم نوعی تجدید ساختار در حکومت‌های محلی و استانی در راستای شکل‌گیری این سطح از حکومت احساس می‌شود. در غیر این صورت و با ادامه وضع موجود، یعنی حفظ سه لایه کنونی (ملی، استانی و محلی) و تقویت لایه میانی بدون اندیشه درباره هماهنگی عناصر متعدد و متفرق موجود و مؤثر در اداره مجموعه‌های شهری و نیز تثبیت برنامه‌ریزی بخشی و بی‌توجه به سطح محلی و تقویت اداری، سیاسی و اجرایی آن نمی‌توان تجدید سازمانی در ساختار حکومت‌های موجود برای رسیدن به نوعی حکومت منطقه کلان‌شهری انتظار داشت. به عبارت دیگر موضوع اصلی، تجدید سازمان حکومت و نظام تصمیم‌گیری و ایجاد لایه جدیدی در نظام اداره خاص مجموعه‌های شهری است، اما شرایط موجود را در موارد دیگر می‌توان حفظ کرد. البته لازم به ذکر است که حلقه حکومت منطقه کلان‌شهری درون طیفی از منطقه‌گرایی قرار دارد به نحوی که می‌توان از شدت منطقه‌گرایی کمتر یا بیشتر یاد کرد. به طوری که حتی ایجاد و استقرار سازوکارهایی برای شکل‌گیری و تثبیت همکاری‌ها و هماهنگی‌های رسمی و غیررسمی میان حکومت‌های محلی موجود (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) در منطقه کلان‌شهری را نیز می‌توان تلاشی برای منطقه‌گرایی و کاستن از تفرق سیاسی و رسیدن به نوعی هماهنگی قلمداد کرد. ایجاد لایه و حلقه کلان‌شهری می‌تواند از بالاترین شدت منطقه‌گرایی باشد که مستلزم نوعی تجدید سازمان اداری - مدیریتی است. در همین راستا شکل ۵ الگوی پیشنهادی مبتنی بر منطقه‌گرایی برای مدیریت مناطق کلان‌شهری می‌باشد. طبیعی است که در مراحل نخستین، اصلاح ساختار مدیریت اداره مناطق کلان‌شهری

بایستگی‌های ساختاری احراز مدیریت کارآمد در مناطق کلان‌شهری ایران ... _____ ۲۰۱

کشور، باید از سطوح منطقه‌گرایی کم آغاز شود؛ زیرا چنین پیشنهادی در مراحل اولیه با مقاومت سیاسی و سازمانی گسترده‌ای روبه‌رو خواهد شد و اجرای موفق آن را به مخاطره می‌اندازد. پس شروع از سطوح پایین منطقه‌گرایی با رویکردی پیش‌رونده، گام‌به‌گام و اصلاح‌گراانه امکان‌نیل به مسیر صحیح منطقه‌گرایی را فراهم می‌آورد.

شکل ۵. الگوی ساختاری مبتنی بر منطقه‌گرایی برای مدیریت مناطق کلان‌شهری

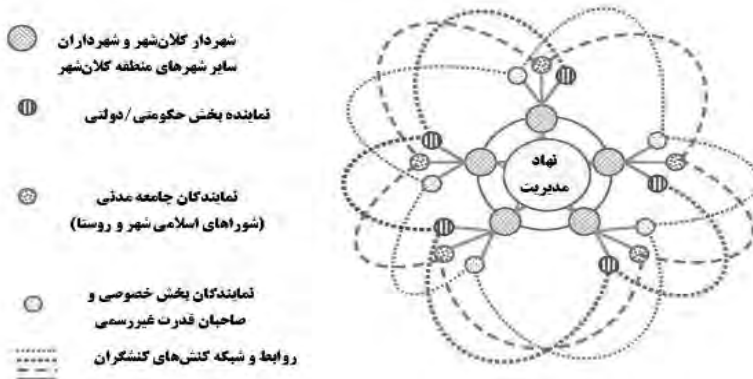


مأخذ: همان.

اما تجربه طرح مجموعه شهری تهران نشان داد که در ارائه پیشنهاد مدیریت مجموعه‌های شهری با اشکال‌هایی همچون رعایت اصول و مبانی نظری شکل‌گیری مدیریت کلان‌شهری از جمله صلاحیت و مشروعیت آن، بی‌توجهی به نقش و جایگاه شهرداری کلان‌شهر، نامشخص بودن اختیارات ویژه استاندار در اداره مجموعه شهری، فقدان جامع‌نگری و بلا تکلیف رها کردن رابطه‌های عمومی و دولتی در تشکیلات مدیریتی جدید باید مدنظر قرار گیرد.

از جمله گام‌های نخستین و اجرایی این فرایند منطقه‌گرایی، ایجاد انطباق بین تقسیمات سیاسی و مدیریت فضایی کنونی، رفع تعارضات موجود و توقف سیاست ایجاد شهرداری‌های جدید در منطقه کلان‌شهری با هدف کاهش تعدد و تفرق مدیریتی است. در همین راستا کنشگران تشکیل‌دهنده نهاد مدیریت کلان‌شهری در قالب شکل ۶ به‌عنوان الگوی پیشنهادی ارائه می‌شود. در الگوی ارائه شده بازیگران اصلی در نظام مدیریت مناطق کلان‌شهری که حیطه عملکردی مشخصی دارند و بر یک پهنه جغرافیایی متناظر، مدیریت می‌کنند، با تأکید و استفاده از رویکردهای نومنطقه‌گرایانه در قالب یک الگوی جدید سازمان یافته است. در واقع بازتعریف نظام تقسیمات قلمروی مناطق کلان‌شهری کشور باید به‌صورتی باشد که واجد ویژگی تلفیق محدوده‌های تقسیمات سیاسی - کشوری و محدوده‌های مدیریت توسعه فضایی باشد تا مسئله تفرق‌های برنامه‌ای - سیاسی، تفرق‌های عملکردی - کارکردی و تفرق قلمروی مناطق کلان‌شهری حل شود. در الگوی ارائه شده نظام تقسیمات کشوری و سیاسی (شامل شهرداری و همچنین بخش حکومتی/دولتی) و نظام مدیریت فضایی (شهر، حریم شهر و منطقه کلان‌شهری) تلفیق شده است. این الگو را از منظر روابط عمودی بدین صورت می‌توان تشریح کرد که نهاد مدیریت کلان‌شهری در بالاترین سطح سلسله‌مراتب و مراکز زیستی به‌عنوان سطوح خرد این نظام قرار دارند و بدین صورت با سلسله‌مراتب نظام تقسیمات کشوری نیز در تعارض نیست؛ با این تفاوت که این سلسله‌مراتب مبتنی بر نظام مدیریت توسعه شکل می‌گیرد و تنظیم روابط فضایی و نیل به فرایند توسعه در سطوح مختلف جغرافیایی را در گستره یک منطقه کلان‌شهری برعهده دارد. به بیان دیگر تلاقی نظام تقسیمات کشوری - سیاسی و نظام مدیریت فضایی در الگوی ارائه شده در مقیاسی صورت می‌گیرد که نه در سطح استان و نه در سطح شهر، بلکه در سطحی میان آن دو یعنی در مقیاس منطقه کلان‌شهری قرار دارد و توجه به ضرورت ایجاد چنین سطحی، بایسته و شایسته توسعه نظام‌مند کانون‌های زیستی کوچک و بزرگ در یک منطقه کلان‌شهری است.

شکل ۶. الگوی پیشنهادی شبکه کنشگران نهاد مدیریت کلان‌شهری



مأخذ: همان.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

امروزه اداره و حکمروایی بسیاری از مناطق کلان‌شهری در دنیا با توجه به جایگاه و اهمیت این مناطق در سطوح منطقه‌ای، ملی و فراملی با حساسیت و دیدگاه خاصی دنبال می‌شود. این مسئله در دهه‌های اخیر با تأکید ویژه‌ای بر مقوله‌هایی چون رقابت‌پذیری منطقه‌ای، نهادگرایی منطقه‌ای، زیست‌پذیری انسانی و مواردی از این دست مطرح شده است. اگر به این موارد ویژگی بارز این مناطق یعنی قلمرو فعال‌ترین و مهم‌ترین پهنه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی یک کشور نیز از نظر گذرانده شود به اهمیت، کارایی و اثربخشی اداره و مدیریت این مناطق بیشتر پی برده می‌شود. بر همین اساس پژوهش حاضر ضمن نظر به این موارد و مشکلات مدیریتی مناطق کلان‌شهری کشور، به بررسی خلأ ساختاری - مدیریتی نهاد اداره این مناطق پرداخته است.

اگرچه در دهه‌های اخیر به‌ویژه در قالب برنامه‌های توسعه فرایندهای مبتنی بر تمرکززدایی انجام شده است اما تأثیر چشمگیری بر شکل‌گیری منطقه‌گرایی در اداره مناطق کلان‌شهری نداشته زیرا تحقق حکمروایی منطقه‌ای و کلان‌شهری مستلزم تجدید سازمان و بازساخت ساختار نوینی است که در قالب منطقه‌گرایی و به رسمیت شناختن سطح نوین حکومت منطقه کلان‌شهری قابلیت ظهور می‌یابد. اقدامات انجام شده تاکنون مانند تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هرچند در سطحی فراتر از مجموعه‌های شهری تشکیل شد اما تجربه تهران نشان داد که این شورا به‌مثابه یک نهاد برنامه‌ریزی در

سطح استان کارایی دارد و به دلیل فقدان سازوکار اجرایی و مدیریتی متصل و هم‌عرض نهاد برنامه‌ریزی قابلیت حل مشکل مدیریت و حکمروایی مناطق کلان‌شهری را ندارد. مستثنا دانستن اداره و برنامه‌ریزی شهر تهران در فرایند تصویب قوانین و مقررات گواهی بر این نکته است که کماکان به رسمیت یافتن سطح مدیریت مناطق کلان‌شهری در ساختار مدیریت کشور منجر نشده است. اما امروزه نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کشور باید به واقعیتی به نام مناطق کلان‌شهری و ضرورت اداره ویژه این مناطق واقف شود. وقوف به این سطح از مدیریت فضایی توسعه، مستلزم تجدید ساختاری در نظام اداره قلمروی کشور است که می‌بایست در قالب طیفی از منطقه‌گرایی نوین اجرا شود. گام نخست در این حوزه می‌تواند در قالب پایان بخشیدن به حرکت‌های ضدمنطقه‌گرایانه و منفرد هر یک از مدیریت‌های قرار گرفته در مناطق کلان‌شهری کشور و به‌طور ویژه در منطقه کلان‌شهری تهران آغاز شود و سپس در جهت تحقق رویکرد نو منطقه‌گرایی به پیش رود.

طبیعی است در مراحل نخستین اصلاح ساختار مدیریت اداره مناطق کلان‌شهری کشور، باید از سطوح منطقه‌گرایی کم آغاز شود؛ زیرا چنین پیشنهادی در مراحل اولیه با مقاومت سیاسی و سازمانی گسترده‌ای روبه‌رو خواهد شد و اجرای موفق آن را به مخاطره می‌اندازد. پس شروع از سطوح پایین منطقه‌گرایی با رویکردی پیش‌رونده، گام به گام و اصلاح‌گراانه امکان‌پذیر است. به مسیر صحیح منطقه‌گرایی را فراهم می‌آورد. هر چند هیچ مدلی از حکمرانی منطقه‌ای که در همه مناطق دارای کارایی و تناسب باشد، وجود ندارد و همچنین با توجه به تفاوت‌های ظاهری و ماهوی مناطق کلان‌شهری کشور (مساحت، جمعیت، اقتصاد و ...) ارائه راه‌حل یکسان و یکپارچه منطقی به نظر نمی‌رسد اما نیازسنجی در این حوزه، لزوم اصلاح ساختاری در قالب قانون و سپس ترسیم مسیر استراتژیک را می‌طلبد. مروری بر تجارب مورد بررسی در برخی از مناطق کلان‌شهری جهان و مطابقت آن با شرایط ایران و به‌طور ویژه ناکامی و مسکوت ماندن طرح‌های مجموعه شهری، نشان می‌دهد که ایجاد سطح نوین و رسمی از مدیریت در این مقیاس که مبتنی بر شرایط حاکم اجتماعی، اقتصادی و سیاسی منطقه باشد و نیز با مشارکت حداکثری کنشگران و ذی‌نفعان منطقه‌ای در سایه آموزه‌های نو منطقه‌گرایی همراه باشد، می‌تواند به‌مثابه پاسخی کارآمد در نظام حکومت کلان‌شهری مطرح شود.

منابع و مآخذ

۱. استانداری تهران (۱۳۹۲). *سالنامه آماری استان تهران، تهران، معاونت برنامه‌ریزی و اشتغال، دفتر آمار و اطلاعات.*
۲. برک‌پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۸۸). *مدیریت و حکمروایی شهری، تهران، انتشارات دانشگاه هنر.*
۳. بصیرت، میثم (۱۳۸۵). «مدیریت مناطق کلان‌شهری: تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلان‌شهری، آموزه‌هایی برای ایران»، *فصلنامه مدیریت شهری، ش ۱۸.*
۴. بیکر، ال. ترز (۱۳۸۸). *نحوه انجام تحقیقات اجتماعی، ترجمه هوشنگ نایی، تهران، نشر نی.*
۵. پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس (۱۳۸۳). «گزارش طرح پژوهشی طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری»، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی وزارت کشور.
۶. تنهایی، ابوالحسن (۱۳۹۰). *درآمدی بر مکاتب و نظریه‌های جامعه‌شناسی، چاپ هشتم، مشهد، انتشارات مرنديز.*
۷. توحیدفام، محمد و مرضیه حسینیان امیری (۱۳۸۸). *فراسوی کنش و ساختار: تلفیق کنش و ساختار در اندیشه آنتونی گیدنز، پیر بوردیو و یورگن هابرماس، تهران، انتشارات گام نو.*
۸. خزاعی‌نژاد، فروغ و مهدی قرخلو (۱۳۹۱). «مطالعه روند تغییرات سکونت جمعیت در مجموعه شهری تهران»، *فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، دوره ۲، ش ۳.*
۹. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۶۸). «سند برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲)»، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
۱۰. _____ (۱۳۷۳). *سند برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.*
۱۱. _____ (۱۳۷۹). *سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.*
۱۲. _____ (۱۳۸۴). *سند برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.*
۱۳. _____ (۱۳۹۰). *سند برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.*
۱۴. _____ (۱۳۹۵). *سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.*

۱۵. سرور، هوشنگ (۱۳۸۶). «تجدید ساختار فضایی مکانی منطقه متروپلیتن جا کارتا در عصر جهانی شدن»، *جستارهای شهرسازی*، ش ۱۹ و ۲۰.
۱۶. سیمونز، مارتین (۱۳۸۱). «مدیریت کلان شهری، حکمروایی کلان شهری؛ دگرگونی در شیوه حکمروایی لندن»، ترجمه حمید خادمی، فصلنامه مدیریت شهری، ش ۱۷.
۱۷. صادقی، مجتبی و محمدرحیم رهنما (۱۳۹۲). «تبیین ساختاری - کارکردی مدیریت مشارکت شهری (مطالعه موردی: شهر مشهد)»، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، دوره ۴۵، ش ۱.
۱۸. صرافی، مظفر و ناصر عظیمی (۱۳۸۹). «بایستگی‌های احراز نقش فراملی برای کلان‌شهرهای ایران»، *مجله‌نامه انجمن جمعیت‌شناسی ایران*، سال پنجم، ش ۱۰.
۱۹. صیامی، قدیر و جواد وکیلی (۱۳۹۵). «تبیین سناریوهای مشارکت‌جویانه و دمکراتیک نهادی در ساختار نظام حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران»، فصلنامه *مجلس و راهبرد*، سال بیست و سوم، ش ۸۶.
۲۰. صیامی، قدیر، براتعلی خاکپور و محمدرحیم رهنما (۱۳۹۵). «تحلیلی راهبردی از رویکردهای نوین حکمروایی در مناطق کلان‌شهری اروپا (مطالعه موردی بارسلونا و لندن)»، فصلنامه *راهبرد*، سال بیست و پنجم، ش ۷۸.
۲۱. فکوهی، ناصر (۱۳۹۴). *تاریخ اندیشه و نظریه‌های انسان‌شناسی*، تهران، نشر نی.
۲۲. کاظمیان، غلامرضا و سیده‌زهره میرعابدینی (۱۳۹۰). «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری»، *نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی*، ش ۴۶.
۲۳. کمیسیون برنامه‌ریزی و توسعه شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور (۱۳۹۴). *آیین‌نامه کمیسیون برنامه‌ریزی و توسعه شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور*.
۲۴. کیوی، ریمون و لوک وان کامپنهود (۱۳۸۶). *روش تحقیقی در علوم اجتماعی*، ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر، چاپ دوم، تهران، انتشارات توتیا.
۲۵. مرکز آمار ایران (۱۳۹۰).
۲۶. مهندسین مشاور فرهاد (۱۳۸۴). *طرح توسعه و عمران (جامع ناحیه مشهد، جلد اول، مبانی نظری مطالعات و برنامه‌ریزی، ویرایش دوم*.
۲۷. هولت جنسن، آریلد (۱۳۷۶). *جغرافیا: تاریخ و مفاهیم، مکاتب، فلسفه و روش‌شناسی*، تهران، انتشارات سیر و سیاحت.
28. Block, D. (2008). "Multilingual Identities and Language Practices in a Global City: Four London Case Studies", *Journal of Language, Identity, and Education*, Vol.7, No.1.
29. Brenner, N. (2002). "Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism in the USA: A Critical Overview", *Cities*, Vol. 19, No. 1.
30. Farrell, M., B. Hettne and L. Langenhove (2005). *Global Politics of Regionalism Theory and Practice*, Pluto Press.

31. Feiock, Richard C. (eds.) (2004a). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, Washington D. C., Georgetown University Press.
32. Feiock, Richard C., M. Jae Moon, and Hyung Jun Park (2008). Is the World 'Flat,' or 'Spiky'? Rethinking the Governance Implications of Globalization for Economic Development. *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 1, (DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00832_2.x).
33. ____ (2004b). *Institutional Choice, Collective Action, and Governance*, in Jered B. Carr & Richard C. Feiock (eds.), *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*, Armonk, New York: M. E. Sharpe.
34. ____ (2009). "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action", *Urban Affairs Review*, Vol. 44, No. 3, (doi: 10.1177/ 1078087408324000).
35. Heinelt, H. and K. Zimmermann (2011). How can we Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country? ", Some Reflections on Recent Developments in Germany, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35, No. 6 (DOI: 10.1111/j.1468-2427.2010.00989.x).
36. Heinelt, H. and Daniel Kübler (2009). *Metropolitan Governance in the 21st Century: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, New York, Published by Routledge.
37. Lee, J. H. (2008). *Regional Governance and Collaboration: A Comparative Study on Economic Development Policy Process in Minneapolis and Pittsburgh Regions*, Ph.D. Dissertation, University of Pittsburgh.
38. Leland, Suzanne M. and Kirt Thurmaier (eds.) (2004). *Case Studies of City-County Consolidation: Reshaping the Local Government Landscape*, Armonk, New York, M. E. Sharpe.
39. Nelles, J. (2013). "Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 37, No. 4.
40. Olberding, Julie C. (2002). Diving into the "Third Waves" of Regional Governance and Economic Development Strategies: A Study of Regional Partnerships for Economic Development in U.S. Metropolitan Areas, *Economic Development Quarterly*, Vol. 16, No. 3, (DOI: 10.1177/ 089124240201600305).
41. Plüss, L. (2015). "Municipal Councillors in Metropolitan Governance: Assessing the Democratic Deficit of New Regionalism in Switzerland", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 22, No. 3.
42. UN-HABITAT (2002). *The Global Campaign on Urban Governance*. (Retrieved from www.unhabitat.org/downloads/docs/2099_24326_concept_paper.doc).