

سیاره ما با شتاب در حال از هم گسیختن است و همزمان، با اکراه در حال جمع آمدن.
« بنجامین باربر »



چکیده

تفرق سیاسی به مفهوم وجود نهادها، سازمان‌ها و قلمروهای حکومتی متعدد مستقل از هم در محدوده مجموعه‌های شهری یا مناطق کلان‌شهری، اساسی‌ترین چالش رویه‌ای فراروی مدیریت و حکمروایی این گونه مناطق قلمداد می‌شود. در طرف مقابل و برای چیرگی بر این چالش، راهبردهای متعددی از سوی نظام‌های مدیریتی ارائه شده است که همه آنها تحت عنوان منطقه‌گرایی در مدیریت و اکنون حکمروایی مناطق کلان‌شهری جمع بندی می‌شود.

این نوشتار در تلاش است به طرح انواع مدل‌ها و الگوهای منطقه‌گرایی منتج از این راهبردها و نیز تحلیل نقاط قوت و ضعف آنها بپردازد و قابلیت اجرایی آنها را در انواع مناطق کلان‌شهری - به عنوان مجموعه‌ای از تجربیات عملی در زمینه منطقه‌گرایی و روندهای تازه آنها - برای یافتن‌اندوژی از آنها در مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، ارائه دهد.

کلید واژه‌ها: منطقه کلان‌شهری، تفرق سیاسی، نومنتقه‌گرایی، منطقه چند هسته‌ای، شهرداری‌گرایی.

راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلان‌شهری

ابرج اسدی
کازشاس ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای
Email: iradjasadi@yahoo.com

۱- طرح مسئله و هدف

مناطق کلان‌شهری ۱۱ یا شهر - منطقه‌ها [۲] که در ایران با عنوان مجموعه‌های شهری شناخته می‌شوند، پدیده‌های نوظهوری در سازمان فضایی سرزمین به شمار می‌روند که اکنون در سرتاسر جهان چه در کشورهای توسعه یافته و چه در کشورهای در حال توسعه وجود دارند. تفرق سیاسی [۳] مفهومی است که بسیاری آن را اساسی‌ترین چالش فراروی مدیریت و حکمروایی [۴] این گونه مناطق برشمرده‌اند. تفرق سیاسی حاصل مقیاس و گسترش محدوده‌های منطقه کلان‌شهری فراتر از محدوده یک قلمرو حکومتی واحد - مانند شهرداری - است. در درون محدوده مجموعه‌های شهری اغلب حکومت‌های محلی متعدد و مستقل از هم و نیز سازمان‌ها و واحدهای حکومتی تصمیم‌گیر و اجرایی متعددی فعال‌اند. اگر چه وجود شهرداری‌ها و قلمروهای حکومتی متعدد در محدوده‌های مناطق کلان‌شهری - مطابق مکتب انتخاب عمومی [۵] - مزایایی را همچون حق انتخاب بیشتر برای ساکنان به منظور برگزیدن محدوده این یا آن شهرداری برای زندگی به همراه دارد، اما در عین حال خود مانع عمده‌ای برای اتخاذ و اجرای تصمیمات سیاسی یکپارچه و مؤثر در کل محدوده مجموعه شهری است. توجه به این محدودیت از آن رو ضرورت بیشتری می‌یابد که این گونه مناطق به مثابه هویت همگن و یکپارچه اقتصادی و اجتماعی و فضایی در نظر گرفته شوند.

تفرق سیاسی موجود در این مناطق چالشی است که با رویکردها و راهبردهای مختلفی از سوی مناطق کلان‌شهری دنیا روبه‌رو شده است که هر کدام کم‌وبیش با کاستی‌ها و کامیابی‌هایی همراه بوده‌اند. این گونه پاسخ‌ها با مفهومی کلی جمع‌بندی می‌شود که به منطقه‌گرایی [۶] در حکومت و با حکمروایی این مناطق معروف است. کلیه راهبردهای منطقه‌گرایی در پی شبکه‌سازی اجزای از هم گسیخته و مستقل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلان‌شهری برای کاستن از تفرق و تعدد عوامل تصمیم‌گیر و اجرایی مختلف مؤثر و فعال در آنهاست. در این مقاله تلاش شده است با طرح ابعاد مختلف چالش پیش گفته به‌طور اجمالی، راهبردها و رویکردهای رایج و روندهای نو که تحت عنوان منطقه‌گرایی مبتنی بر حکومت و منطقه‌گرایی نوین مبتنی بر حکمروایی خوب در شیوه‌های برخورد با مناطق کلان‌شهری دنیا - اغلب کشورهای توسعه یافته - به آنها اشاره شده است، تبیین و تحلیل کردند اگر چه گرتنه برداری از چنین رویکردها و راهبردهایی برای به کار بستن آنها در مناطق کلان‌شهری ایران - که آنها نیز با این چالش به شدت درگیر هستند و تاکنون هیچ‌گونه سازوکاری برای مدیریت یکپارچه و منسجم آنها تدبیر نشده است [۷] - موجه نیست، اما به نظر می‌رسد که منطقه‌گرایی در برنامه‌ریزی و مدیریت این مناطق راهی است که از پیمودن آن گریزی نیست. شناخت تجربیات کشورهای دیگر در این زمینه و یافته‌اندوزی از آنها در تدبیر و به کارگیری راهبردهای کارآمد برای مواجهه با این چالش و چیرگی بر آن قطعاً مفید خواهد بود.

هدف از این نوشتار، بحث و بررسی اساسی‌ترین چالش مدیریتی و حکمروایی مناطق کلان‌شهری دنیا از یک سو، و نیز تشریح و تحلیل نقاط قوت و ضعف راهبردها - و در قالب آن مدل‌ها و الگوها - ی منطقه‌گرایی است که برای چیرگی بر این چالش از سوی نظام‌های مدیریت و حکمروایی تدبیر شده و در بسیاری از مناطق کلان‌شهری دنیا - به‌ویژه در ایالات متحده و کانادا - به کار گرفته شده‌اند.

برای دستیابی به هدف اشاره شده بعد از طرح چالش پیش گفته - تفرق سیاسی - دو مدل عمده و کلان حکومت منطقه کلان‌شهری تحلیل می‌گردد و به پنج رویکرد عمده منطقه‌گرایی اشاره می‌شود. در ادامه با تأکید ویژه بر یک دیدگاه، تلاش می‌شود تا کلیه دسته‌بندی‌های اشاره شده در متون مختلف در یک قالب گنجانده شود. در نهایت نوشتار با اشاره به روندهای نو در منطقه‌گرایی و اشاره به شرایط مجموعه‌های شهری کشور از این لحاظ، به پایان می‌رسد.

۲- ضرورت منطقه‌گرایی

رشد و افزایش مناطق کلان‌شهری در سرتاسر جهان، اقتصاد در حال رشد این گونه مناطق در امریکای شمالی، افزایش شهرداری‌ها و تقسیمات اداری - سیاسی در محدوده مناطق کلان‌شهری، نیاز به ایجاد هماهنگی در خدمات رسانی، یافتن ساختارهای حکومتی کارآمدتر برای مناطق کلان‌شهری، و ضرورت‌هایی از این دست حکومت‌ها را به این چالش واداشته است که اشکال تازه‌ای از مدیریت و حاکمیت شهری را برای این مناطق به وجود آورند.

علاوه بر گسترش فضایی مناطق کلان‌شهری، توسعه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، بحران مالی دولت‌ها و جهانی‌سازی نیز پرسش‌های جدی‌تر را درباره ماهیت حکومت‌های این مناطق مطرح کرده است. رویه‌ها و ساختارهای حکومتی سنتی در مواجهه با تغییرات سریع این مناطق در مانده‌اند. ابزارهای مدیریتی چون برنامه‌ریزی و مدیریت شهری

و خدمات رسانی به شیوه سنتی نیز در چنین شرایطی ناموفق می‌گردند. از اواخر قرن ۲۰ و در آغاز قرن ۲۱ هم در کشورهای پیشرفته و هم کشورهای در حال توسعه جست‌وجوی گسترده‌ای برای یافتن سازوکارهایی با هدف حکمروایی مؤثر در منطقه کلان‌شهری شکل گرفته است.

روندهای زیر، خلاصه‌ای از دلایل و ضرورت‌های پرداختن به رویکردهای منطقه‌گرایی را به دست می‌دهند (Walker, 1999, 151-2):

- افزایش تعداد مناطق کلان‌شهری در دنیا؛
- افزایش جمعیت ساکن در مناطق کلان‌شهری؛
- افزایش تفرق در حکومت مناطق کلان‌شهری (ناشی از افزایش تعداد حکومت‌های محلی به موازات رشد و گسترش محدوده مناطق)؛
- افزایش تنوع در مناطق کلان‌شهری (ناشی از پیچیدگی‌های موجود در تقسیمات سیاسی منطقه، میزان جمعیت و اندازه سرزمین و ترکیب کارکردهای اقتصاد بخش خصوصی و طیف خدمات عمومی ارائه شده و نظایر آن)؛
- دوگانگی موجود در نظریه‌ها و رهنمودهای مختلف درباره نحوه مدیریت مناطق کلان‌شهری (از یک سو برخی طرفدار شهرداری‌گرایی یا تفرق سیاسی-اند و از سوی دیگر برخی از کلان‌شهرگرایی طرفداری می‌کنند و)
- قطع یا کاهش کمک‌های مالی از سوی دولت‌های مرکزی.

۳- حکومت منطقه کلان‌شهری

منظور از اصطلاح حکومت منطقه کلان‌شهری ایجاد و استقرار ساختار یا ترتیبات سازمانی ویژه برای اداره مناطق کلان‌شهری است که در ناب‌ترین شکل می‌توان آن را «مدل حکومت منطقه کلان‌شهری» نامید (Lefevre, 1998, 9). برای توجیه مدل حکومت کلان‌شهری اغلب این استدلال مطرح شده است که بین نوع سیستم سازمانی شهر و منطقه شهری با توسعه اجتماعی و اقتصادی آن باید انطباق وجود داشته باشد (ibid, 10). مناطق کلان‌شهری از آن رو که هویت اقتصادی و اجتماعی یکپارچه‌ای به شمار می‌آیند باید ترتیبات سازمانی و حکومتی یکپارچه‌ای را نیز در خود داشته باشند. بیشتر استدلال‌های مؤید این مدل در پی بیان این نکته‌اند که واحدهای حکومتی بزرگ در تولید و عرضه تعداد مشخصی از خدمات نسبت به واحدهای حکومتی کوچک منفرد کارایی بیشتری دارند، زیرا می‌توانند از مزایای اقتصاد مقیاس که سرزمین وسیع و جمعیت انبوه در اختیار آنها قرار می‌دهد منتفع گردند (Miller, 2002, 90-91).

در آن سوی این مدل از حکومت، مدل «منطقه چندهسته‌ای» (۸) یا «شهرداری‌گرایی» (۹) وجود دارد که مبتنی بر «رویکرد انتخاب عمومی» است. مطابق این رویکرد اندازه‌گیری صرفه‌های اقتصادی ناشی از مقیاس بعد از استقرار ساختارهای حکومتی کلان‌شهری بسیار دشوار است. به زعم شارحان این مکتب، بهره‌مندی از منافع ساختارهای حکومتی سنگین در منطقه کلان‌شهری، بدون صرف منابع برای استقرار اشکال سازمانی آن امکان‌پذیر است. برای این منظور آنها بر همکاری افقی بین مراجع و حکومت‌های محلی به عنوان جایگزینی برای حکومت واحد کلان‌شهری یا فشاری می‌کنند. انتقاد دیگر از مدل حکومت کلان‌شهری ماهیت غیر دموکراتیک این نوع حکومت و ساختار گسترده آن است که در آن توان کنترل نمایندگان منتخب از بین می‌رود (Lefevre, Miller and 1998, 2002).

برای حامیان «مدل منطقه چندهسته‌ای»، تفرق (وجود واحدهای حکومتی و شهرداری‌های متعدد درون منطقه که هر کدام هویت قانونی و حقوقی مجزایی دارند) و نیز کوچک بودن حکومت‌ها عامل اصلی در حفظ رقابت محسوب می‌شوند. برای اینان شکل ایده‌آل حکومت در منطقه کلان‌شهری وجود تعداد زیادی از حکومت‌های محلی مجزا مستقل است که ترجیحاً هر کدام هدف ویژه‌ای را دنبال می‌کنند مطابق ایده‌های مکتب انتخاب عمومی. این امر مانعی در برابر انحصارگرایی حکومت‌های واحد کلان‌شهری است که نه باعث ایجاد و بسط نوآوری است و نه موجب کاهش هزینه‌های تولید و ارائه خدمات (ibid).

در چارچوب مجموعه استدلال‌ها برای تبیین ضرورت «رویکرد کل از کانی» (۱۰) به منطقه کلان‌شهری و اجتناب از تفرق در مدیریت آنها، در دیگر سو، می‌توان انتقاداتی را بر ساختار حکومت‌های محلی پیشنهادی از سوی شارحان مکتب انتخاب عمومی (وجود حکومت‌های محلی متعدد مستقل از هم) وارد کرد (Pacione, 2001, 411)؛ که از این دست‌اند:

- افزایش شکاف مالی بین حکومت‌های محلی، به ویژه بین شهر مرکزی و نواحی حومه‌ای؛

- بروز بحران مالی در اداره شهر مرکزی در نتیجه عواملی چون تقاضای فزاینده خدمات شهری؛
 - افزایش هزینه‌های بهره‌برداری و استهلاک زیر ساخت‌ها و نظام خدمات رسانی، موج مخالفت با مالیات و عوارض شهری، و بالاخره ناتوانی در استفاده از منابع اقتصادی و مالی کل منطقه و بهره‌برداری از اقتصاد مقیاس؛
 - آسیب‌ها و مخاطرات ناشی از تصمیم‌گیری‌های پراکنده در خصوص کاربری زمین و آثار منفی آن بر نواحی همجوار؛ و سرانجام
 - فقدان هویت سازمانی واحد و دارای قدرت اعمال رهبری، برنامه‌ریزی و مدیریت بر کل منطقه کلان‌شهری.
- به این ترتیب به نظر می‌رسد که در این حوزه نه یک تئوری واحد درباره حکومت منطقه کلان‌شهری بلکه دو تئوری - و مدل‌های کلان‌متکی بر آنها - به چشم می‌خورد. اولی تحت عنوان «منطقه کلان‌شهری به عنوان کلیتی ارگانیک» یا کلان‌شهرگرایی، به طور کلی بازتاب رویکردی عقلایی و جمعی‌گرا در طراحی سازمان و ساختار مدیریت مناطق کلان‌شهری است؛ در حالی که دومین تئوری یا مدل که به عنوان «منطقه چند هسته‌ای» یا «شهرداری‌گرایی» شناخته می‌شود، بازتاب رویکردی عقلایی و فردگرایانه است.

۴- چالش اصلی فراروی مدیریت منطقه کلان‌شهری

رشد مناطق کلان‌شهری آنها را فراسوی مرزهای تقسیمات سیاسی سنتی توسعه داده است. اکنون اکثر مناطق کلان‌شهری، شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌های بسیاری را در بر می‌گیرند. این امر تلویحاً به این معناست که قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد و مستقلی در گستره مناطق کلان‌شهری وجود دارند که مانعی برای اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات سیاستی مؤثر و یکپارچه در کل گستره مورد بحث به شمار می‌آیند. وجود واحدهای حکومتی همچون شهرداری‌های متعدد و مستقل از هم - و به عبارت دیگر، تفرق سیاسی - حاصل مقیاس و گستردگی فضایی این شکل از سازمان فضایی است. اگرچه تحقق مشارکت و ایجاد حس هویت منطقه‌ای، پاسخگویی، سرعت تغییرات و اثربخشی نیز از جمله چالش‌های اصلی فراروی حکومت کلان‌شهری عنوان شده است (Henton, 2001)، اما به نظر بسیاری از نظریه پردازان حکومت کلان‌شهری، تفرق سیاسی بزرگ‌ترین چالش این گونه حکومت‌ها در مدیریت و حکمروایی این مناطق به شمار می‌آید.

منظور از اصطلاح حکومت منطقه کلان‌شهری ایجاد و استقرار ساختار یا ترتیبات سازمانی ویژه برای اداره مناطق کلان‌شهری است که می‌توان آن را «مدل حکومت منطقه کلان‌شهری» نامید

در این گونه مناطق حیطة مدیریتی منطقه کلان‌شهری باید از واحدهای منفرد و مجزا به صورت مجموعه‌های به هم پیوسته درآید، به طوری که امکان سیاستگذاری منطقه‌ای هماهنگ به وجود آید. به عبارت دیگر، تلاش اصلی در این حوزه، جست‌وجوی انطباق قلمرو عملکردی (منطقه کلان‌شهری) و قلمرو سازمانی (ساختار حکومت محلی) است. مدل حکومت واحد کلان‌شهری و مدل منطقه چند هسته‌ای دورویکرد متفاوت‌اند که در دوسوی یک طیف - که اولی دارای حداکثر منطقه‌گرایی است و دومی دارای کمترین آن برای مدیریت و حکمروایی این مناطق از دیدگاه نظری و عملی به بحث و اجرا گذاشته شده‌اند.

در بین این دو سر طیف راهبردها و مدل‌های مختلفی از منطقه‌گرایی - باشدت‌های مختلف - قرار دارند که برای رفع این چالش به کار گرفته شده‌اند. در دو سر خود طیف، در یک سو حکومت واحد منطقه کلان‌شهری قرار دارد که تمام اجزا و حکومت‌های محلی موجود در آن ادغام و یکپارچه می‌گردند، و در سوی دیگر شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی مجزا و مستقل از هم، که هر کدام سیاست و هدف ویژه‌ای را در گستره محلی خود پی می‌گیرند.

بدین ترتیب به دلیل مقیاس و گستردگی مناطق کلان‌شهری که تلویحاً به معنی وجود حکومت‌های محلی متعدد در گستره آن است، مدیریت و حکمروایی این مناطق ماهیتاً نوعی فعالیت بین حکومتی است. منطقه‌گرایی رویکردی است که در پی شبکه‌سازی سازمان‌ها و نهادها و واحدهای حکومتی مستقل از هم در کل منطقه به منظور ایجاد بستری برای سیاستگذاری و اقدام منطقه‌ای است.

۵- رویکردهای کلان منطقه‌گرایی

ساویج و ووگل (۱۱)، از شارحان مکتب انتخاب عمومی در حکومت کلان‌شهری، در مطالعه‌ای که در سال ۲۰۰۰ درباره تمایزات مفهومی بین حکومت و حکمروایی صورت دادند به ۵ رویکرد کلان‌سازمانی در مدیریت مناطق کلان‌شهری اشاره کرده‌اند (Miller, 2002, Barlowand 100, 1991, 21-3):

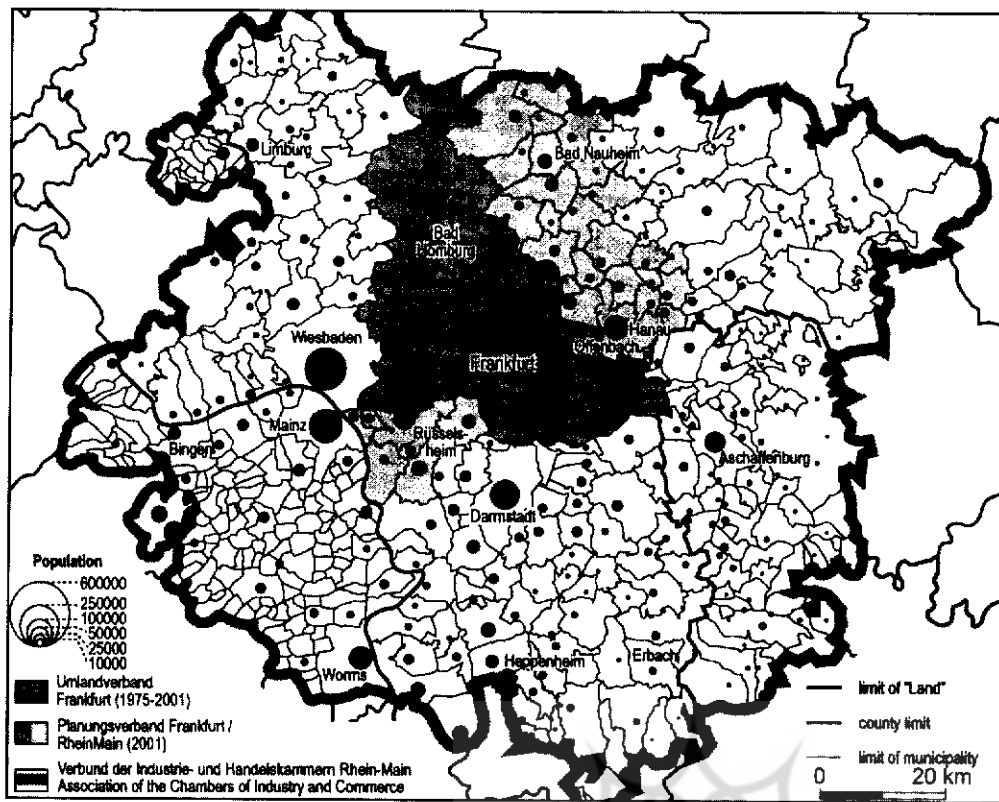
۱-۵- رویکرد یکپارچه‌سازی (۱۲): در این رویکرد شمار حکومت‌های محلی مستقل موجود در گستره منطقه کلان‌شهری تقلیل می‌یابد و اختیارات و قدرت آنها در یک سازمان- یا تعداد اندکی از سازمان‌های- عمومی بزرگ متمرکز می‌شود. حاصل این رویکرد، ایجاد حکومت یکپارچه در گستره منطقه کلان‌شهری است. نمونه‌های آن رامی‌توان در حکومت «فلوریدا»، «آیندیاناپولیس»، «نش‌ویل» و «تنسی» مشاهده کرد. اجرای این رویکرد دشوار است، زیرا با مخالفت‌های سیاستمداران و ساکنان محلی روبه‌رو خواهد شد. در این حالت، این خطر وجود خواهد داشت که نیازها و علائق محلی در سطح منطقه نادیده گرفته شوند.

۲-۵- رویکرد چند سطحی/ چندلایه‌ای (۱۳): این تفکر که حکومت‌های محلی باید به فعالیت‌های محلی بپردازند و حکومت‌های منطقه‌ای می‌بایست فعالیت‌های منطقه‌ای انجام دهند، باعث به وجود آمدن سلسله‌مراتبی از سطوح حکومتی بالا و پایین می‌شود که به نسبت حجم و وسعت خدماتی که ارائه می‌دهند از هم متمایز می‌گردند. محدوده‌های حکومتی کوچک، خدماتی چون پلیس و آتش‌نشانی را فراهم می‌آورند در حالی که حکومت‌های سطح بالا با خدمات منطقه‌ای چون حمل و نقل و دفع مواد زائد درگیرند. در این رویکرد باید سازمان‌های منطقه‌ای بزرگ و جدیدی برای ارائه این گونه خدمات ایجاد گردد. در این نوع سازمان‌یابی، از یک طرف مسئله گسترش (نشت) تأثیرات سوء و مرزها کاهش می‌یابد و مزایای ناشی از مقیاس از طریق سطح حکومتی بالاتری دست‌یافتنی می‌گردد، در حالی که از طرف دیگر دموکراسی کوچک مقیاس و کنترل محلی حفظ می‌شود و نیازهای محلی را واحدهای سطح پایین‌تر تأمین می‌کنند. مشکل اصلی در اجرا و پیاده‌سازی این رویکرد، ایجاد و تضمین رابطه کاری خوب میان سطوح حکومتی است.

۳-۵- رویکرد (انجام) وظایف هم‌پیوند (۱۴): برخلاف رویکرد پیش گفته که عموماً مستلزم ایجاد واحدهای جدید حکومتی است، در این رویکرد واحدهای بزرگ موجود به ارائه خدمات عمومی از طریق توافقات بین محلی تشویق می‌گردند. در این حالت از فشار خدمات‌رسانی عمومی بر منابع محلی کاسته می‌شود و به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد تا خدمات کمتر ولی بهتری ارائه دهند. این نوع تقسیم وظایف حکومت‌های محلی را تضعیف می‌کند، زیرا از اهمیت آنها در ارائه خدمات عمومی کاسته می‌شود، در حالی که هیچ تضمینی نیز وجود ندارد که وظایف انتقال یافته به طرز کارآمدتری ارائه گردند.

۴-۵- رویکرد شبکه‌های پیچیده (۱۵): رویکرد مذکور در بردارنده این ایده است که تعداد زیادی از حکومت‌های محلی با رابطه‌ای رقابتی و همکاری با یکدیگر کار کنند، به نحوی که کنترل شهروندی و تأمین خدمات مورد نیاز شهروندان ارتقا یابد. این شیوه می‌تواند از نشت تأثیرات سوء بکاهد و هویت و استقلال عمل شهرداری‌ها را حفظ کند، اما نکته‌ای که از آن غفلت می‌شود «اختلافات یا تفاوت‌های مالی» است که به آن کمتر پرداخته شده است. کاستی این شیوه، اساس داوطلبانه بودن این نوع همکاری است که عمدتاً بین شهرداری‌هایی امکان‌پذیر می‌گردد که ویژگی‌های محلی، فرهنگی و اقتصادی- اجتماعی مشابهی دارند.

۵-۵- رویکرد انتخاب عمومی (۱۶): این رویکرد بسیار شبیه به رویکرد شماره ۴-۵ است؛ اما از بُعد نظری ایده‌مداخله عمومی در سطح منطقه را برای ارائه خدمات عمومی رد می‌کند. مطابق این رویکرد، هر یک از حکومت‌های محلی به عنوان واحدهای سازنده منطقه به شکل رقابتی به فعالیت می‌پردازند، به گونه‌ای که امکان انتخاب شهروندان، هنگامی که از شیوه و نحوه خدمات‌رسانی یک حکومت محلی ناراضی‌اند، بس گسترده است. در واقع آنها در صورت ناراضی‌تاری از خدمات می‌توانند محدوده شهرداری یا حکومت محلی خود را تغییر دهند. توضیحات بیشتر درباره این رویکرد در مبحث حکومت منطقه کلان‌شهری در برابر مدل منطقه چند هسته‌ای آمده است.



۶- انواع منطقه‌گرایی:

در این بخش از میان دیدگاه‌های صاحب‌نظران مختلفی که به طبقه‌بندی انواع مدل‌ها و الگوهای منطقه‌گرایی پرداخته‌اند، دیدگاه دیویدای میلر (۱۹۷۱) به دلیل جامعیت آن برای طرح در این مقاله انتخاب شده است. وی به چهار نوع از منطقه‌گرایی در تجربیات کشورهای دیگر اشاره کرده است؛ اما بیشتر مثال‌ها و یا نمونه‌های خود را از مناطق کلان‌شهری ایالات متحده آمریکا برگزیده است. انواع منطقه‌گرایی از دیدگاه میلر عبارت‌اند (Miller, 2002, 100-124):

- منطقه‌گرایی هماهنگ‌ساز (۱۸۱)
- منطقه‌گرایی اداری-مدیریتی (۱۹۱)
- منطقه‌گرایی مالی (۲۰۱)
- منطقه‌گرایی ساختاری (۲۱)

۶-۱- منطقه‌گرایی هماهنگ‌ساز: اولین شکل منطقه‌گرایی است که با برنامه‌ریزی یکپارچه منطقه به عنوان یک کلیتی ارگانیک و فراگیری برنامه‌های راهبردی شهرداری‌های محلی در برنامه راهبردی منطقه سروکار دارد. در این نوع از منطقه‌گرایی هسته‌های شهری و شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی موجود در منطقه کلان‌شهری، که هر کدام دارای برنامه راهبردی ویژه‌ای برای خود هستند، با تهیه برنامه راهبردی منطقه‌ای که اصول طرح‌های منفرد و مجزای هر یک از شهرها در آن گنجانده شده است، کلیت واحدی می‌یابند و در سطح منطقه‌ای با یکدیگر هماهنگ می‌شوند. البته باید توجه داشت که این هماهنگی اصولاً در بین این دو سطح-محلی و منطقه‌ای-یکسویه و از بالا به پایین نیست بلکه اساساً تعامل و همکاری بین سطحی در تدوین برنامه منطقه‌ای است که در اینجا بسیار اهمیت می‌یابد. تاکنون تلاش‌های زیادی برای سنجش و ارزیابی میزان هماهنگی در سطح مناطق کلان‌شهری صورت گرفته است. هیچ‌کس (۲۰۰۲) از سه معیار برای تقسیم مناطق کلان‌شهری به چهار دسته کلی استفاده می‌کند که در هر یک میزان هماهنگی متفاوتی در مدیریت وجود دارد سه معیار مورد عمل هیچ‌کس در این تقسیم‌بندی عبارت‌اند از: وجود برنامه منطقه‌ای در سطح منطقه کلان‌شهری؛ وجود سازمان‌ها و نهادهای منطقه‌ای مسئول برای نظارت بر پیروی حکومت‌های محلی از طرح منطقه‌ای؛ و در نهایت اختیارات سازمان مذکور برای انجام تغییر و تعدیل در برنامه‌ها و طرح‌های محلی به منظور انطباق با برنامه منطقه‌ای.

به این ترتیب و با ملاحظه این سه معیار می‌توان چهار نوع منطقه را به شرح زیر از هم تشخیص داد:

۶-۱-۱- منطقه بدون از پیش اندیشی، یا غیر رسمی (۲۰۰۲): در این نوع منطقه حکومت‌های محلی موجود در سطح منطقه کلان‌شهری (یعنی شهرداری‌ها) در حوزه موضوعاتی چون کاربری زمین، حمل و نقل، ... با همدیگر همکاری دارند، اما هیچ طرح یا برنامه از پیش معین شده‌ای برای هماهنگی توسعه فیزیکی و مدیریت فضایی منطقه در این سطح وجود ندارد. البته ممکن است چنین مناطقی دارای شوراهای حکومتی منطقه‌ای باشند که به عنوان نوعی فروم برای بحث و تبادل نظر عمل می‌کنند. به عبارت دیگر، در این نوع منطقه بدون اینکه از قبل برنامه‌ای تحت عنوان «برنامه راهبردی منطقه‌ای» برای وحدت بخشی به هسته‌های شهری متفرق و منفرد تهیه و تدوین شود، میزانی از هماهنگی بین حکومت‌های موجود در سطح منطقه وجود دارد که می‌توان از آن به عنوان منطقه‌گرایی برنامه‌ریزی نشده یاد کرد. بیشتر مناطق کلان‌شهری در ایالات متحده آمریکا در این دسته جای می‌گیرند.

۶-۱-۲- منطقه‌ارشدی [۲۴]: ویژگی‌های این نوع منطقه شباهت بسیاری به منطقه بدون از پیش اندیشی دارد، با این تفاوت که این یکی، دارای برنامه منطقه‌ای است. در این نوع منطقه، باز هم، ابزارها و سازوکارهای سازمانی خاص برای اجرای برنامه منطقه‌ای پیش‌بینی نشده است، جز خواست و اراده حکومت‌های محلی در پایبندی داوطلبانه به برنامه موجود، که آن هم به دلیل اساس داوطلبانگی، همکاری و هماهنگی در اجرا ضعیف است. به عبارت دیگر در این نوع منطقه اگر چه برنامه راهبردی فراگیری در دست حکومت‌های محلی برای ایجاد هماهنگی در برنامه‌ریزی و مدیریت بین آنها وجود دارد اما به دلیل عدم پیش‌بینی و ایجاد نهادها یا عوامل اجرایی مشخص برای انجام وظایف، در عمل اثربخشی چندانی ندارد.

۶-۱-۳- منطقه‌نظارتی [۲۵]: در این نوع منطقه، یک هیئت منطقه‌ای ویژه مسئولیت اداره و مدیریت برنامه منطقه‌ای را برعهده دارد. در این حالت، اگر چه اجرای واقعی نیات و سیاست‌های برنامه کماکان در دست مراجع و حکومت‌های محلی است، ولی هیئت مذکور بر مطابقت گزارش پیشرفت آن- که حکومت‌های محلی تهیه و ارائه می‌کنند- با نیات و اهداف از پیش تعیین شده آن نظارت عالییه دارد.

۶-۱-۴- منطقه رسمی یا قانونی [۲۶]: این گونه مناطق هم دارای برنامه منطقه‌ای اند و هم هیئت منطقه‌ای خاصی برای مدیریت دارند. تفاوت اصلی آن با منطقه نظارتی، در اختیارات قانونی‌ای است که هیئت منطقه‌ای در این نوع خاص برای تدوین برنامه منطقه‌ای و ایجاد تغییرات و تعدیلات در بخش‌هایی از طرح‌های محلی برای انطباق با برنامه منطقه‌ای، دارد. این نوع از منطقه که دارای اتورته یا اقتدار کافی در اعمال قدرت بر حکومت‌های محلی برای تغییر در برنامه‌ها و سیاست‌های محلی به منظور انطباق با سیاست‌ها و راهبردهای فرادست منطقه‌ای است، نوع کامل این دست از مناطق محسوب می‌شوند. مناطق بسیار کمی وجود دارند که در دودسته اخیر جای داشته باشند؛ و در عوض بیشتر مناطق در دودسته اول از این نوع- یعنی منطقه بدون از پیش اندیشی و منطقه ارشدی- قرار می‌گیرند.

به نظر بسیاری از نظریه پردازان حکومت کلان شهری، تفرق سیاسی بزرگ‌ترین چالش در مدیریت و حکمروایی این مناطق به شمار می‌آید.

۶-۲- منطقه‌گرایی اداری و مدیریتی: دومین شکل منطقه‌گرایی که شاید شایع‌ترین آنها نیز به شمار آید، منطقه‌گرایی اداری و مدیریتی است. این نوع منطقه‌گرایی در سه شکل اصلی ظهور می‌کند:

۶-۲-۱- ظهور واحدها یا سازمان‌های ویژه منطقه‌ای [۲۷]:

یکی از انواع منطقه‌گرایی، ایجاد واحدها یا سازمان‌های خاصی است که در سطح کل منطقه به تولید و ارائه خدمات مختلفی همچون آموزش، بهداشت، حمل و نقل و نظایر آن می‌پردازند. این گونه واحدها به دو گونه کلی تقسیم می‌شوند: برخی از آنها در ارائه خدمتی خاص (مثلاً آموزش یا حمل و نقل) تخصص یافته و تجهیز شده‌اند، و برخی دیگر در برخی خدمات مشابه یکدیگر در سطح منطقه عمل می‌کنند، و به سازمان‌های چند منظوره معروف‌اند. تعداد این نوع سازمان‌های منطقه‌ای با بهره‌مندی از اقتصاد مقیاس ناشی از فضای وسیعی که در قلمرو منطقه کلان شهری در اختیار آنهاست به سرعت در حال افزایش است. این نهادها اگر چه کارایی و اثربخشی خدمات رسانی عمومی را افزایش می‌دهند ولی افزایش تعداد آنها- که در حقیقت همان افزایش واحدهای حکومتی در گستره منطقه کلان شهری است- موجب پیچیدگی و مغشوش شدن الگوی حکومت برای شهروندان می‌گردد. از معایب این روش می‌توان به احتمال کاهش قدرت نمایندگان منتخب و کنترل اجتماعات محلی در مدیریت و اداره توسعه منطقه اشاره کرد. در ضمن اعمال این روش یا ایجاد تفرق بیشتر به دلیل افزایش واحدهای حکومتی در گستره منطقه که هر کدام اهداف و وظایف خاصی را دنبال می‌کنند، هماهنگی بین وظایف را نیز دشوار می‌سازد.

رشد این گونه سازمان‌های خاص منطقه‌ای روند بسیار مهمی در سازمان و ساختار حاکمیت منطقه کلان شهری در نیمه دوم سده بیستم را نشان می‌دهد. در بین سال‌های ۱۹۶۷ و ۱۹۹۷ بیش از ۱۳۰۰۰ مورد از این نوع سازمان‌ها

در ایالات متحده آمریکا به وجود آمده‌اند. این نوع ازدیاد در شمار واحدهای حکومتی شاهدهی بر تفرق سیاسی بیشتر در منطقه کلان‌شهری است (Walker, 2002, Miller, 1999, Bartlow 1991).

۲-۲-۶. شکل‌گیری و ظهور شهر- شهرستان [۲۸]:

در این نوع منطقه‌گرایی، برخی وظایف از شهرداری‌ها یا دیگر واحدهای حکومت محلی به حکومت‌های شهرستان واگذار می‌شود. با واگذاری اختیارات انجام برخی وظایف شهرداری‌ها به حکومت شهرستان، ساختار تشکیلاتی موجود شهر- شهرستان حفظ می‌گردد. در این سیستم، حکومت شهرستان صرفاً وظایفی را تعهد می‌کند که ماهیتاً در کل گستره شهرستان اعمال می‌شود، در حالی که شهرداری‌ها کماکان وظایفی را که صرفاً در محدوده گستره شهری است ادامه می‌دهند. در این شرایط، حکومت شهرستان تبدیل به نوعی حکومت منطقه شهری می‌شود که به طور همزمان انواع مختلفی از وظایف شهرداری‌های درون شهرستان را به عنوان سطح فرادست به عهده می‌گیرد. از لحاظ سیاسی این شیوه از منطقه‌گرایی، به دلیل عدم نیاز به ایجاد واحد و سطح حکومتی خاص دیگر، جذابیت‌های زیادی دارد به شرطی که گستره شهرستان و حکومت آن از نظر عموم مردم واحد حکومتی مطلوب و کارآمدی باشد. همچنین ناگفته نماند که موفقیت این شکل از منطقه‌گرایی در مناطقی که بیش از یک شهرستان را شامل می‌شوند جای تردید است (Sybert, 1999, Miller, 185-172, 2002).

۳-۲-۶. توافق‌های بین‌محلی [۲۹]:

سومین نوع از منطقه‌گرایی اداری و مدیریتی، انجام توافق‌های داوطلبانه بین محلی- اما رسمی- میان دو حکومت محلی یا بیشتر برای خدمات رسانی است که شکل بسیار شایعی از منطقه‌گرایی به حساب می‌آید (Sybert, Miller, 1999, 2002).

در این شکل از منطقه‌گرایی با توافق‌های اداری بین چند حکومت محلی و با توجه به مزیت نسبی و توسعه‌یافتگی

اصلاح گرایان بر خلاف گذشته دیگر در پی تحمیل ساختارهای حکومت منطقه‌ای برپهنه سرزمینی مورد بحث نیستند. در عوض آنها بیشتر با حکمروایی منطقه‌ای درگیرند و به جای ساختارها بر فرایندها تأکید دارند

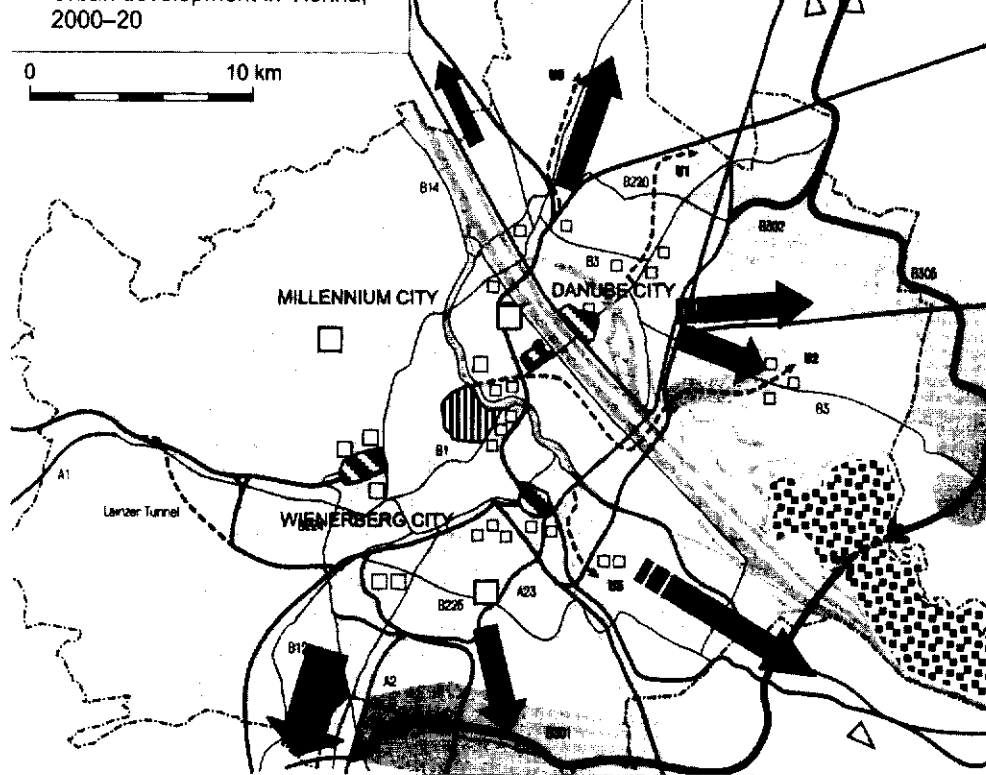
سازمان‌ها و تشکیلات هر یک از آنها در تولید و ارائه برخی از خدمات خاص از جمله جمع‌آوری و دفع زباله، حمل و نقل و نظایر آن- این خدمات می‌تواند از سوی هر یک از آنها که توانایی لازم را دارند در گستره وسیع‌تری از محدوده یک حکومت محلی (شهر و شهرستان) و در سطح منطقه کلان‌شهری ارائه شود (ibid). از جمله کاستی‌های این روش از منطقه‌گرایی، شکل‌گیری آن بر اساس منافع اقتصادی عاملان و دست‌اندرکاران آن یعنی حکومت‌های محلی، و نیز اساس داوطلبانه بودن این شیوه از منطقه‌گرایی است- که هر دو عامل باعث کنار گذاشته شدن برخی حکومت‌های محلی در این جمع توافقی می‌شوند. به بیان دیگر، ناهمگونی و عدم تجانس اقتصادی- اجتماعی و سیاسی که می‌تواند بین چند حکومت محلی هم‌جوار وجود داشته باشد در فقدان یک قدرت فرادست، باعث عدم امکان ورود حکومت محلی از لحاظ اقتصادی ضعیف‌تر در یک جمع توافقی بین حکومت‌های هم‌پایه- از لحاظ اقتصادی- می‌گردد (Walker, Pacione, 1999, Miller, 2001, 2002).

۳-۳-۶. منطقه‌گرایی مالی و پولی

این شکل از منطقه‌گرایی شامل مجموعه‌ای از راهبردهای تعاونی و همکارانه است که اگرچه ساختارهای حکومتی و ترکیب حکومت‌های محلی موجود را به رسمیت می‌شناسد و آنها را حفظ می‌کند، اما سازوکارهایی نیز برای تأمین مالی حکومت‌های محلی در سطح منطقه‌ای و برای تحقق طیف وسیعی از اهداف عمومی ایجاد می‌کند (Miller, 2002, 109).

۱-۳-۶. مزایای منطقه‌گرایی مالی و پولی

- این شیوه از منطقه‌گرایی به دلیل ایجاد امکان برای پرداختن به موضوعات سیاستی کلان به شیوه کاملاً مسالمت‌جویانه جذابیت بسیار بالایی دارد.



- این نوع منطقه‌گرایی، به نوعی، استقرار کارکرد مالی و پولی حکومت منطقه‌ای است، بدون اینکه ساختارهای سازمانی سنگین حکومت منطقه‌ای که با صرف هزینه بالایی به وجود می‌آید، ایجاد گردد.
- سازوکارهای این نوع منطقه‌گرایی، ظرفیت و اقتداری را به وجود می‌آورند که از طریق آن منافع حاصل از رشد اقتصادی توزیع شده و سیاست‌های رشد توسعه می‌یابند، که آن نیز خود انعکاس توزیع منافع در سرتاسر منطقه کلان‌شهری است.
- منطقه‌گرایی مالی تأثیرات سوء مرکانتیلیسم مالی را به حداقل می‌رساند. تکیه حکومت‌های محلی بر درآمدهای ناشی از مالیات بر املاک، حکومت را به وارد شدن در مرکانتیلیسم مالی و رقابتی می‌کشاند. در این حالت صرفاً ایجاد و توسعه مکان‌هایی تشویق می‌شود که درآمدهایی بالایی برای حکومت محلی داشته باشند. اما این شیوه از منطقه‌گرایی با سازوکارهای باز توزیعی آن مانع از تمرکز توسعه در نواحی خاص می‌گردد.
- هزینه توسعه اقتصادی همیشه از سوی حکومت‌هایی که توسعه در درون مرزهای شان اتفاق می‌افتد، پرداخت نمی‌شود. از آن رو که هر حکومتی در پی به دست آوردن سود اقتصادی بدون پرداخت هزینه است، این فرصت باعث سوء کارکرد می‌گردد؛ زیرا در این حالت یک حکومت به خاطر سوازی مجانی (طفیلی‌گری) تشویق می‌شود، رویکرد منطقه‌گرایی مالی امکان توزیع برابر هزینه و سود هر دو را فراهم می‌آورد.
- ابزارهای بسیار کمی وجود دارد که از طریق آن حکومت‌ها در مناطق کلان‌شهری بتوانند در رشد منطقه سهیم شوند، زیرا که تنها عامل تعیین کننده سود همانا مکان‌فرارگیری در یک قلمرو حکومتی خاص است. منطقه‌گرایی مالی ساز و کارهایی را به وجود می‌آورد که این گونه تسهیم از طریق آن اتفاق می‌افتد.
- برآیند ذاتی قانون الحاق یا ضمیمه‌سازی - که بعداً مورد بحث قرار می‌گیرد - برنده شدن حکومتی است که قلمرو به آن اضافه می‌شود، و بازنده شدن حکومتی که آن قلمرو را از دست می‌دهد. منطقه‌گرایی مالی امکان برنده شدن هر دو حکومت را فراهم می‌سازد.
- معمولاً قلمروهای حکومتی ثروتمندتر قادرند خدمات را با هزینه و نرخ مالیاتی کمتر از آنچه در نواحی کم درآمد و فقیرتر وجود دارد، تولید و ارائه کنند. این تفاوت در توانایی و کارایی این دو نوع حکومت باعث ایجاد چرخه معیوبی می‌شود که انباشت ثروت و فقر را به ترتیب در نواحی ثروتمند و فقیرتر سرعت می‌بخشد. سازوکارهای منطقه‌گرایی مالی به هموار شدن این ناهمگونی‌ها در محدوده‌های حکومتی موجود در منطقه شهری کمک می‌کند.

۶-۳-۲- انواع منطقه‌گرایی مالی و پولی

سه شکل کلی منطقه‌گرایی مالی و پولی وجود دارد که از جمله اشکال و ابزارهای این نوع منطقه‌گرایی به شمار می‌آیند و عبارت‌اند:

- برنامه‌های شراکت و تسهیم درآمد و مالیات ۱۳۰۴
- سازمان‌های دارای‌های فرهنگی [۳۱]؛ و
- راهبردهای همزیستی مصالحه‌بخش [۳۲].

برنامه‌های شراکت و تسهیم درآمد و مالیات

اولین شکل از منطقه‌گرایی مالی، شراکت در درآمد یا مالیات است. شراکت در مالیات ایده مشخص و ساده‌ای است؛ برگزیدن یک منبع درآمدی منطقه‌ای مانند مالیات بر املاک یا مالیات بر فروش و توزیع وجوه حاصل به حکومت‌های محلی مطابق معیاری عینی مبتنی بر نیازهای منطقه. نتیجه ملموس آن همانا تأثیرگذاری بر رشد و توسعه اقتصادی کل منطقه است. اشتراک در مالیات تأثیرات سوء تفرق سیاسی را که مانع توزیع درآمدها و منافع حاصل از سیاست‌های رشد و توسعه منطقه می‌شود، تعدیل می‌کند.

در ساده‌ترین شکل این مدل، چند درصد از رشد ارزش املاک صنعتی و تجاری شهرداری‌ها از کنترل مستقیم آنها خارج می‌گردد و به صندوق مشترک - که شهرداری‌های منطقه ایجاد کرده‌اند - واریز می‌شود. رویه یکنواختی در مورد وجوه صندوق اعمال می‌شود و وجوه حاصل دوباره بر اساس فرمول مبتنی بر نیاز بین شهرداری‌ها توزیع می‌گردد. مبالغی که حکومت‌ها به این صندوق کمک می‌کنند رابطه‌ای با آنچه آنها در توزیع دریافت می‌کنند ندارد، به طوری که شاید حکومتی بیشتر از آنچه به صندوق کمک کرده است دریافت کرده باشد؛ و برعکس. این

تلاش اصلی در این حوزه، جست و جوی انطباق قلمرو عملکردی (منطقه کلان شهری) و قلمرو سازمانی (ساختار حکومت محلی) است. مدل حکومت واحد کلان شهری و مدل منطقه چند هسته‌ای دو رویکرد متفاوت اند که از دیدگاه نظری و عملی به بحث و اجرا گذاشته شده‌اند

شیوه به عملکرد باز توزیع در سطح منطقه کمک می‌کند. مزایای این شکل از منطقه‌گرایی مالی را می‌توان چنین برشمرد:

- این برنامه‌یازاری است که به حکومت‌های محلی اجازه می‌دهد تا در رشد ناحیه سهیم گردند، بدون اینکه از منابعی که حکومت محلی در وضع موجود بهره‌مند است کاسته شود.
- این برنامه با به حداقل رساندن تأثیرات مالی تصمیمات مکانی بخش خصوصی، توسعه شهری معقولی را سبب می‌شود.
- این برنامه نوعی سیستم انگیزشی به وجود می‌آورد که تمام بخش‌های منطقه را برای رشد کل منطقه تشویق می‌کند.
- این برنامه با تخصیص منابع اضافی به اجتماعات محلی که در مراحل اولیه توسعه قرار دارند و یا با کمبود منابع سرمایه‌گذاری مواجه‌اند، یاری می‌رساند.
- به‌طور خلاصه، حامیان این شکل از منطقه‌گرایی از ساختارهای حکومت‌های محلی در ناحیه حمایت می‌کنند، در حالی که به ضرورت کاستن از برخی سوء کارکردهای ناشی از این ساختارها نیز معترف‌اند. با اعمال این برنامه در مینه‌سوتا طی سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۵ نابرابری‌ها و شکاف‌های مالی بین قلمروهای حکومتی تا ۲۰ درصد کاهش یافته است.

سازمان‌داری‌های فرهنگی

ایجاد این دسته سازمان‌ها نتیجه مستقیم تراکم‌زدایی جمعیت از شهر مرکزی است. حتی بعد از جنگ جهانی دوم نیز اکثریت مردم در مراکز شهری مناطق کلان‌شهری زندگی و کار می‌کردند. برای مثال در سال ۱۹۴۸، حدود ۷۳ درصد از مشاغل پنسیلوانیا در شهر پیتسبورگ قرار داشته است؛ اما در دهه ۱۹۸۰ تنها ۳۸ درصد این فعالیت‌ها در مراکز شهری بوده‌اند. به موازات پراکنده شدن جمعیت به حومه‌ها، آنها باز هم از تأسیسات و تجهیزات فرهنگی و مدنی که در مرکز شهر قرار دارند و از سوی ساکنان و حکومت‌های این نواحی تأمین مالی می‌شوند، بهره‌برداری می‌کنند. اما در این شرایط شهر مرکزی دیگر توان مالی برای حمایت از ادامه این نوع

خدمات رسانی را ندارد.

ایجاد سازمان دارای‌های فرهنگی شکلی از منطقه‌گرایی مالی است که از طریق آن مناطق کلان‌شهری می‌توانند به تأمین مالی سازمان‌ها و نهادهای مدنی که مورد استفاده‌ی عموم منطقه قرار می‌گیرند، بپردازند. این سازمان‌ها از این طریق توان حمایت از موزه‌ها، باغ‌وحش‌ها، هنرهای نمایشی و انواع گسترده‌ای از سازمان‌های هنری منطقه‌ای و محلی را پیدا می‌کنند.

راهبردهای همزیستی مصالحه بخش

سومین شکل منطقه‌گرایی مالی شامل راهبردهای همزیستی مصالحه بخش است و به‌ویژه در مناطقی که سرزمین‌هایی در آنها بین شهرها یا شهرستان‌ها و شهرک‌های مختلف قرار گرفته‌اند مورد استفاده قرار می‌گیرد. زمانی که شهر مرکزی با مشکل مالی روبه‌رو شد و تلاش‌های مکرر برای یکپارچه‌سازی شهر و شهرستان از سوی رأی‌دهندگان بی‌نتیجه گردید، هردو طرف - شهر و شهرستان - به جای ادامه جدال با همدیگر بر سر برنامه‌ای برای خدمات رسانی و تأمین مالی آن به مذاکره نشستند. طرفین ارائه خدمات را بین خود تقسیم کردند و در این میان خدماتی همچون کنترل آلودگی هوا، بهداشت عمومی و برنامه‌ریزی به شهرستان واگذار شد و خدماتی چون نگهداری باغ‌وحش، موزه و خدمات اورژانسی در اختیار شهر قرار گرفت. آن چیزی که این مجموعه سازی را امکان‌پذیر ساخت، توافق بر سر اشتراک درآمدهای حاصل از مالیات بود. نتیجه این توافق برای هردو طرف سودمند بود و به نهادینه شدن همکاری انجامید. در میشیگان یک شهرک به جای الحاق، زمین مورد نظر را در عوض سهمین شدن در درآمد مالیاتی و کمک‌های ایالتی به طور مشروط به شهر واگذار کرد.

۴-۶- منطقه‌گرایی ساختاری

این شکل از منطقه‌گرایی به تغییر مرزها و قلمروهای کالبدی تحت اداره و مدیریت یک یا چند واحد حکومت محلی، برای گسترش قلمرو شهر مرکزی یا شهرستان به منظور دربرگرفتن محدوده‌های بیشتر و یا ادغام و یکپارچه‌سازی آنها در قالب کلیتی واحد، مربوط است. این شکل از منطقه‌گرایی کاملاً متفاوت از سه شیوه دیگر منطقه‌گرایی است که در آنها قلمرو و مرزهای تقسیمات سیاسی واحدهای حکومتی (شهرها یا شهرستان) بدون دستکاری باقی می‌ماند.

سه نوع از منطقه‌گرایی ساختاری از این قرارند:

- الحاق یا ضمیمه‌سازی؛ (۱۳۳)
- یکپارچه‌سازی شهر - شهرستان (۱۳۴)؛ و
- ادغام و یکپارچه‌سازی | شهرداری‌ها | (۱۳۵)

الحاق یا ضمیمه‌سازی

در این طرز تلقی، مقصود از الحاق همانا جذب و ضمیمه‌سازی قلمروهای بلافصل شهرستان به محدوده شهر یا کلان‌شهر مرکزی است. با رشد و توسعه شهری فراسوی قلمروها و مرزهای شهر مرکزی یا کلان‌شهر مرکزی این نواحی به تدریج رسماً به قلمرو شهر مرکزی اضافه می‌شوند و جزو قلمرو جدید شهر یا کلان‌شهر مرکزی می‌گردند (Miller, Sybert, 2002, Walker, 1999, 1999).

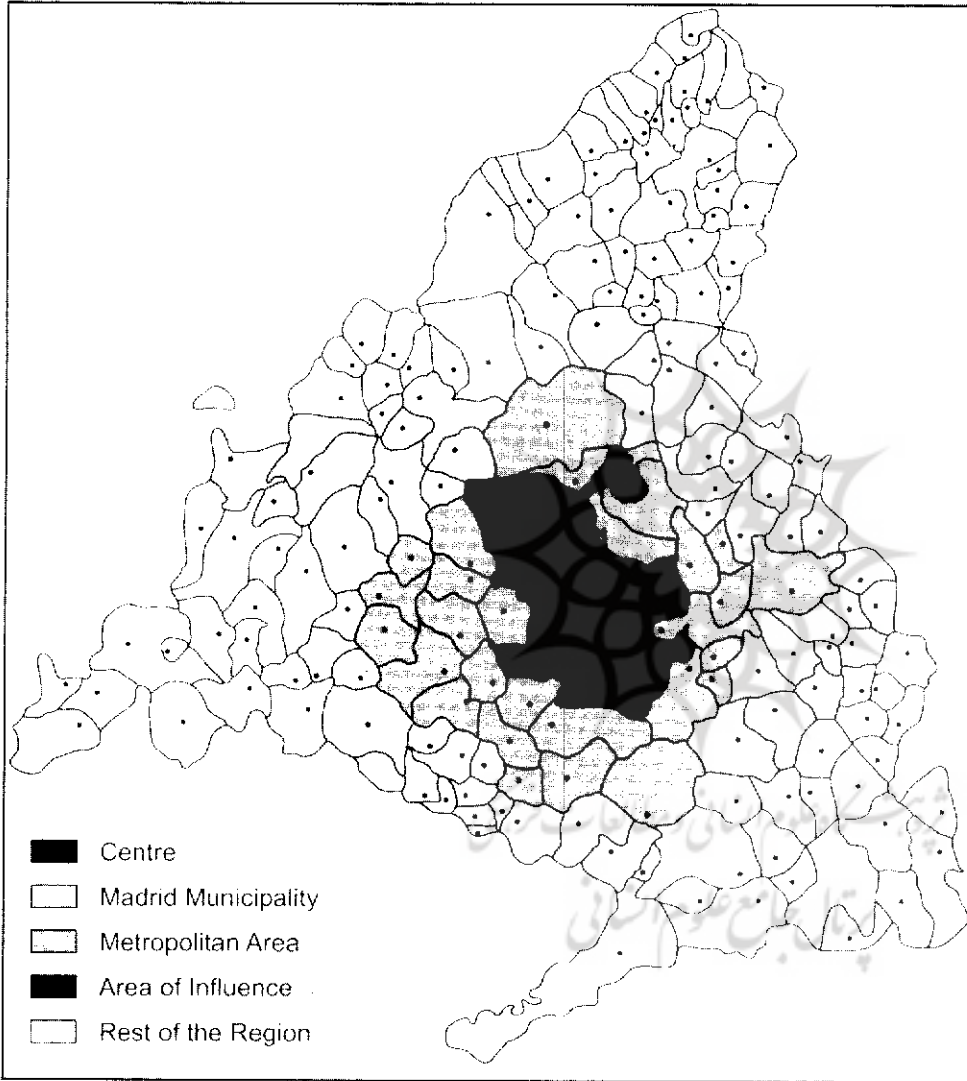
الحاق، ابزار غالبی است که در قرن نوزدهم برای گسترش مرزهای خدمات رسانی در قلمرو محلی و نیز توسعه صحیح الگوهای سکونتگاهی استفاده شد، و هنوز هم به کار می‌رود. الحاق در واقع روشی تدریجی برای کم کردن شکاف بین مرزهای خدمات رسانی حکومتی و محدوده خدمات رسانی شهر یا کلان‌شهر مرکزی است (Walker, 1999).

کاربرد این شیوه از منطقه‌گرایی در نتیجه ماهیت و نوع قوانین کشوری است که قصد استفاده از آن را دارند محدود می‌شود. از این رو حیطه جغرافیایی کاربرد این مدل، با توجه به مانع مذکور، محدود است و معمولاً به صورت تدریجی و گام به گام و به موازات رشد و توسعه قسمت‌های مختلف پیرامون مرزها مورد استفاده قرار می‌گیرد (ibid).

یکپارچه‌سازی شهر - شهرستان

در این نوع منطقه‌گرایی، شهرداری‌های موجود در سطح شهرستان با نهادهای حکومت شهرستان ادغام می‌شوند و

اتحاد می‌یابند، که حاصل این امر به وجود آمدن نهاد یا حکومت جدید منطقه کلان‌شهری است (Miller, 2002). در این نوع منطقه‌گرایی هویت حقوقی و محدوده قانونی تک‌شهرداری‌ها از بین می‌رود و در نهاد حکومت شهرستان مستحب می‌شود. این ایده اصلاح‌گرایانه، برای مناطق کلان‌شهری که صرفاً در محدوده یک شهرستان واقع‌اند جالب توجه است. با وجود این، نظر به اینکه ادغام شهرستان‌ها و تغییر و تصحیح مرزهای آنها - برخلاف تغییر مرزهای محدوده‌شهرداری‌ها - تقریباً ناممکن است، اعمال این گزینه در مناطق کلان‌شهری که بیس از یک شهرستان را در بر می‌گیرند امکان‌پذیر نیست (Walker, Miller, 1999, 2002).



ادغام و یکپارچه‌سازی شهرداری‌ها
 در این شکل از منطقه‌گرایی دو یا چند شهرداری موجود در محدوده منطقه کلان‌شهری - که از قبل دارای مرزهای سنی و هویت قانونی و حقوقی بوده‌اند - با هم‌دیگر ادغام می‌شوند و شهرداری واحدی راه‌به‌وجود می‌آورند. این شیوه از لحاظ تاریخی به عنوان یکی از اشکال منطقه‌گرایی در قرن ۱۹ رواج فراوان داشته است. محدودیت اصلی این شیوه، منوط بودن تحقق آن به موافقت اکثریت رای‌دهندگان واقع در محدوده هر شهرداری است (Miller, 2002).

۷ - روندهای نو در منطقه‌گرایی (نومنته‌گرایی)

اصلاح‌گرایان برخلاف آنچه در گذشته رایج بود اکنون دیگر در پی نحمل ساختارهای حکومت منطقه‌ای بر پهنه سرزمینی مورد بحث نیستند. در عوض بیشتر با حکمروایی منطقه‌ای درگیرند و به جای ساختارها بر فرماندها تاکید دارند. در آغاز قرن جدید تلاش اصلی بیشتر مصروف بسط و توسعه فرایندی است که بتواند همه بازیکنان حکمروایی را در بر بگیرد. به طوری که در آن بخش‌های خصوصی و غیر انتفاعی قادر باشند با واحدهای حکومتی و با تشریک مساعی روی موضوعات منطقه‌ای همکاری کنند.

اکنون این واقعیت آشکار شده است که ایجاد و استقرار اشکال سنتی حکومت منطقه کلان‌شهری از طریق یکپارچه کردن واحدهای حکومت محلی در قالب حکومت واحد کلان‌شهری روش صحیحی نیست، به دو دلیل (Hamilton, 1999, 349):

- ۱ - افزایش شناخت از نقاط ضعف حکومت‌های بزرگ مقیاس؛ و
 - ۲ - شناخت شهروندان و درک و مقاومت آنها در برابر ایجاد سازمان‌های حکومتی جدید و به تبع آن افزایش مالیات.
- آن‌والیس (۱۹۹۶)، مدیر تحقیقات گروه عمران ملی آمریکا، ویژگی‌های اصلی تلاش‌های اخیر در اصلاح منطقه‌گرایی دهه ۱۹۹۰ را بدین شرح خلاصه کرده است (ibid. 352, 353):
- حکمروایی در مقابل حکومت؛ حامیان منطقه‌گرایی امروزه تمایل دارند با زبان حکمروایی خوب صحبت کنند و نه با

زبان حکومت، تغییر در واژه‌شناسی بازتاب تغییر در نقطه تمرکز از ترتیبات ساختاری رسمی به فرایندها و ساختارهای غیررسمی برای سیاستگذاری و تجهیز و بسیج منابع برای اقدام است. عدم تأکید بر حکومت به این معنی است که عموم مردم با اصلاحاتی که لایه جدید حکومتی ایجاد می‌کند، مخالف‌اند.

- **مداخله میان بخشی در مقابل مداخله تک بخشی** [۳۷]: مسؤلیت دستیابی به منطقه‌گرایی مؤثر، دیگر در بخش عمومی خلاصه نمی‌شود. همان‌گونه که تغییر در واژه‌شناسی نیز مؤید آن است، این عمل تلاشی است مستلزم مداخله مؤثر و فعال بخش‌های انتفاعی و غیرانتفاعی و همکاری آنها با بخش دولتی. هریک از بخش‌ها ظرفیت‌ها و حوزه‌های مشروعیت خاص و منحصر به فردی دارند. مداخله میان بخشی امکان ترکیب این بخش‌ها را برای عمل و اقدام مؤثر فراهم می‌آورد.

- **تشریک مساعی در برابر هماهنگی** [۳۸]: هدف اصلی منطقه‌گرایی در گذشته بهبود هماهنگی عمل در برنامه‌ریزی بخش عمومی بود. امروزه ویژگی بین بخشی حکمروایی منطقه‌ای بر تشریک مساعی و همکاری تکیه دارد تا هماهنگی. هدف اصلی منطقه‌گرایی نوین صرفاً شناخت آنچه دیگران انجام می‌دهند نیست، بلکه بسط و توسعه ترتیباتی است که ظرفیت‌های منحصر به فرد و مشروعیت هریک از بخش‌ها را که با همدیگر برای انجام وظایف ویژه‌ای که در قلمرو منطقه به همکاری می‌پردازند، تجهیز کند.

- **فرایند در برابر ساختار**: در تشریک مساعی عمدتاً بر فرایند تأکید می‌شود تا ترتیبات ساختاری رسمی. در حالی که فرایند در گذشته به تحلیل داده‌ها و برنامه‌ریزی کمک می‌کرد، اکنون بر تدوین اهداف و ایجاد و توسعه دیدی منطقه‌ای، شکل‌گیری وفاق میان سهامداران اصلی و نهایتاً تجهیز منابع برای رسیدن به آن اهداف تأکید دارد.

- **شبکه‌ها در برابر ساختارهای رسمی**: تأکید مضاعف بر تشریک مساعی و فرایند در منطقه‌گرایی نوین بدین معنی است که امروزه منطقه‌گرایی از طریق سازمان و سازمان‌یابی شبه-شبکه‌ای عمل می‌کند تا ساختارهای بخش رسمی.

منطقه‌گرایی رویکردی است که در پی شبکه‌سازی سازمان‌ها و نهادها و واحدهای حکومتی مستقل از هم در کل منطقه به منظور ایجاد بستری برای سیاستگذاری و اقدام منطقه‌ای است

سازمان‌ها در یک شبکه در هر لحظه از زمان بازتاب وظیفه خاص یا پروژه‌ای هستند که در حال انجام است. علاوه بر این، چنین شبکه‌هایی گرایش دارند هسته ثابتی از سهامداران که دارای منافع ارزشمندی در حیطه راهبردی‌اند، داشته باشند.

۸- مؤخره

الف) در نوشتار حاضر، تفرق سیاسی بزرگ‌ترین چالش روبه‌ای (یا به عبارت دیگر، چالشی در زمینه‌های فرایند تصمیم‌گیری و اجرا در مقابل چالش‌های محتوایی چون فقر، بدمسکنی، اغتشاش بصری و نظایر آن) فراروی نظام مدیریت و حکمروایی در مجموعه‌های شهری یا مناطق کلان‌شهری قلمداد گردید، و در برابر آن به پنج رویکرد عمده منطقه‌گرایی اشاره شد. رویکردهای اول تا سوم، منطقه را به عنوان کلیتی ارگانیک و نوعی چارچوب کلان می‌انگارند که باید دیدی یکپارچه و منسجم در مدیریت آن اتخاذ کرد. این امر با ایجاد سطح حکومتی فرادست یا تشکیل سازمان‌های منطقه‌ای امکان‌پذیر است. رویکردهای چهارم و پنجم منطقه را چارچوبی چند هسته‌ای می‌انگارند که نباید حکومتی واحد بر آن حاکم شود، زیرا چارچوب مرجع کلانی وجود ندارد تا بتوان چارچوب سازمانی حکومت منطقه‌ای / مجموعه شهری را بر آن استوار ساخت.

ب) بدین ترتیب می‌توان به دو مدل کلان حکومت برای مناطق کلان‌شهری اشاره کرد، که مدل حکومت واحد کلان‌شهری یا کلان‌شهرگرایی در یک سوی طیف قرار دارد و مدل حکومت چند هسته‌ای یا شهرداری‌گرایی در سوی دیگر. نشان دادن عینیت در دو مدل مذکور بی‌ثمر است، زیرا هر کدام اساساً از دو دسته اصول و ارزش‌های متفاوت در حیطه نقش و کارکرد یک واحد حکومتی سرچشمه می‌گیرند. در حالی که برخی حامیان مدل حکومت کلان‌شهری (با تلفی از منطقه و مجموعه شهری به عنوان یک کل ارگانیک) بر نیاز به اتخاذ دیدی کلی‌نگر در برنامه‌ریزی و مدیریت

[پانویس]

1. metropolitan region
2. City-region
3. political fragmentation
4. governance
5. public choice school
6. regionalism

۱- به عنوان مثال مجموعه شهری اصفهان شامل ۷ شهرستان (تاریخ‌نگاری: ۷۷ بخش) پخش‌داری، ۲۶ شهر (شهریاری) و ۳۳ بخش (بخش‌داری) و نزدیک ۲۰۰ سکونتگاه روستایی (مغایری) است که این خود نشانگر سیر، تفرق و تنوع نظامی تصمیم‌گیری و اجرایی موجود در مجموعه شهری است به این

تأکید می‌ورزند و اشکال سازمانی موجد تمایز و تفرق را ' مردود می‌دانند، در مقابل نیز طرفداران رویکرد انتخاب عمومی (با تلقی چند هسته‌ای از منطقه و مجموعه شهری و با اعتقاد به شهرداری گرای) از حقوق افراد برای امکان انتخاب بیشتر، در دسترس بودن و پاسخگویی نمایندگان سیاسی و از امکان رقابت دفاع می‌کنند. به هر حال انتخاب یکی از این دو مدل و با گزینه‌هایی بین این دو سوی طیف به زمینه سیاسی - فرهنگی و ماهیت اقتصادی جوامع بستگی می‌یابد.

پ) در چند دهه اخیر رشد آشکاری در استفاده از انواع اشکال منطقه‌گرایی وجود داشته است. در اغلب مناطق کلان‌شهری استفاده از چندین شکل از منطقه‌گرایی (منطقه‌گرایی هماهنگ‌ساز، منطقه‌گرایی اداری - مدیریتی، منطقه‌گرایی مالی، و منطقه‌گرایی ساختاری) به طور همزمان رواج داشته است.

اگر چه برخی اعتقاد دارند که تفرق سیاسی در نتیجه ساختار بندی‌های جدید کاهش نیافته است ولی به نظر می‌رسد که حتی اشکال ناقص همکاری نیز در بهبود کارایی خدمات رسانی و اجرای تصمیمات مؤثر بوده است.

ت) مداخله بخش عمومی و خصوصی در همکاری مستقیم با حکومت و واحدهای حکومتی برای پیشبرد منطقه‌گرایی ویژگی تمایز بخش منطقه‌گرایی نوین در مقایسه با تلاش‌های صورت گرفته در گذشته است. منطقه‌گرایی نوین مستلزم همکاری و تشریک مساعی - هردو - است. مقصود از همکاری در اینجا فعالیت و کار حکومت‌ها با یکدیگر برای ارائه خدمات یا حل مسائل منطقه‌ای است که می‌تواند از توافقات غیررسمی شروع شود و تا تسهیم (اشتراک) اطلاعات و نهایتاً یکپارچه سازی وظایف و عملکردها گسترش یابد. اما تشریک مساعی مستلزم مداخله اجتماعات غیر حکومتی در موضوعات و مقولات مربوط به حکمرانی است. این امر مستلزم شکل‌گیری شراکت بخش عمومی - خصوصی و ایجاد شبکه‌هایی برای پرداختن به موضوعات منطقه‌ای است. همکاری و تشریک مساعی در منطقه‌گرایی نوین هردو یکدیگر را تقویت می‌کنند.

ث) مجموعه‌های شهری در ایران فاقد جایگاه قانونی و رسمی در نظام مدیریت و ساختار اداری - اجرایی کشور هستند و این در حالی است که آنها پدیده‌ای واقعی و موجود در سازمان فضایی کشور به شمار می‌آیند. تصویب نامه «طرح ریزی مدیریت مجموعه شهری تهران و...» (مصوب ۱۳۷۴/۷/۲۶) در تلاش بود برای تحقق امکان برنامه‌ریزی یکپارچه در مجموعه‌های شهری تدبیری بیندیشد. طرح مجموعه شهری تهران مصوب (۸۱/۳/۳۰) اولین طرحی است که در پی پاسخ به چالش برنامه‌ریزی واحد مجموعه شهری برآمده است، اما آنچه که خلأ آن مشهود است، اندیشیدن و تدبیر سازوکارهایی برای مواجهه با تفرق سیاسی - اداری موجود، یا به عبارت دیگر ایجاد نوعی مدیریت واحد مجموعه شهری است که بدون اندیشه درباره آن قابلیت اجرایی طرح مجموعه شهری با تردیدهای بسیاری همراه می‌گردد.

در شرایط کنونی و با توجه به ساختار اداری دولت و الگوی غالب مدیریت سرزمین و نیز به دلیل گسترش محدوده‌های مجموعه‌های شهری کشور فراسوی مرزهای قلمرو حکومتی واحد و گسترش آن در حد چندین شهرستان و همچنین در نبود نهادها و یا سازمان‌ها یا یک سطح مدیریت ویژه مجموعه شهری، تفرق و تعدد واحدهای تصمیم‌گیر و اجرایی در اموری چون سیاستگذاری و مدیریت فضایی توسعه، خدمات رسانی و فعالیت‌های عمرانی و نظایر اینها بسیار نمایان است. این تعدد و تفرق افزون بر آن چیزی است که به طور معمول در هر سطح یا قلمرو حکومتی واحد به دلیل ماهیت بخشی و متمرکز نظام اداره کشور وجود دارد.

اکنون مدیریت و اداره امور پهنه مجموعه‌های شهری در بین قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد مانند شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها، دهرداری و دهیاری‌ها و نظایر آن تقسیم شده است، که این خود بزرگ‌ترین چالش فرازوی مدیریت مجموعه‌های شهری در تحقق رویکرد و نظام برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه به شمار می‌آید.

بدین ترتیب روشن می‌شود که برای هر نوع تصمیم‌گیری و اجرا در مجموعه‌های شهری به سازوکارهایی برای تحقق نوعی منطقه‌گرایی که به اجماع منافع و دیدگاه‌های مختلف، بسیج و تجهیز منابع، هماهنگی بین قدرت‌های تقسیمات و قلمروهای حکومتی متعدد و نیز بین شعب و واحدهای استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف فعال و مؤثر در سطح مجموعه شهری بینجامد، نیاز بسیاری وجود دارد. تمام این تلاش‌ها برای تحقق تصمیمات سیاسی واحد در سطح مجموعه‌های شهری را می‌توان تحت عنوان منطقه‌گرایی - که مطابق شرایط ویژه کشور نسبت به دیگر کشورها ماهیت متفاوتی طلب می‌کند - خلاصه کرد؛ اما نمی‌توان از یافته‌های اندوژی از تجربیات و مدل‌های دیگر کشورها که تحت شرایط مشابه تلاش‌هایی برای چیرگی بر چالش‌های پیش‌گفته اندیشیده‌اند و آن را به اجرا در آورده‌اند غافل بود.

مجموعه باید شعب استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی را نیز افزود که هر کدام تابع سیستم‌های صادر شده از مرکز هستند، و این جوب علاوه بر تفرق متوزکرو منشی‌گرایی مدیریت مجموعه‌های شهری را نشان می‌دهد.

- 8 polycentric region
- 9 municipalities
- 10- organic whole approach
- 11- Savitch and Vogel
- 12- consolidation approach
- 13- multifunction approach
- 14- Linked Function Approach
- 15- complex network approach
- 16- public choice approach
- 17- Miller
- 18- countynoting regionalism
- 19- administrative regionalism
- 20- fiscal regionalism
- 21- structural regionalism
- 22- Hiching
- 23- alliance region
- 24- advisory region
- 25- supervisory region
- 26- authoritative region
- 27- Regional special District
- 28- Emerging urban county
- 29- Inter- local agreement
- 30- Tax and revenue base sharing
- 31- cultural asset districts
- 32- peaceful coexistence strategies
- 33- annexation
- 34- city - county consolidation
- 35- merger and consolidation
- 36- Allan Wallis
- 37- Cross - sectional partnership - sectional involvement
- 38- collaboration versus coordination

منبع

- 1- David V. Miller *The Regional Governing of Metropolitan America*, West view press, (2002).
- 2- Hamilton K. David *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*. The urban center earland publishing Inc, New York, (1999).
- 3- Walker B. David J. *From Metropolitan Cooperation to Governance*, in Kemp J. Roger (ed), *Forms of Local Governance: A Hand book on City, County & Regional Option*, Earland Company Inc Publisher, (1999).
- 4- Sybert J.R. Models of Regional Governance, in Kemp J. Roger (ed), *Forms of Local Governance: A Hand book on City, County & Regional Option*, Earland company Inc publisher, (1999).
- 5- Barlow J. M *Metropolitan Government*, Routledge, (1991)
- 6- paciomon, *Urban Geography: A global perspective*, Routledge (2001)
- 7- Lelover, C *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A critical Review*, Black well publisher, (2001).
- 8- Douglas. Henton, lessons from silicon valley: governance in a Global city- regions in Alleng, Scott, *Global City - Region: Trands, Theory, policy*, Oxford press, 2001