

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 کلان شهری، اساسی‌ترین چالش رویه‌ای فراوری مدیریت و حکمرانی‌ای این‌گونه مناطق قلداد 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 حکمرانی‌ای مناطق کلان شهری جمع‌بندی 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 پیرداز و قابلیت اجرایی آنها را در انواع مناطق کلان شهری - به عنوان مجموعه‌ای از تجربیات عملی در زمینه منطقه‌گرایی و روندهای نازه آنها - برای یافتن‌دانزی از آنها در مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، ارائه دهد.

کلید واژه‌ها: منطقه کلان شهری، تفرق سیاسی، نومنطقه‌گرایی، منطقه چند هسته‌ای، شهرداری گرایی.



## ۱- طرح مسئله و هدف

مناطق کلان شهری<sup>۱۱</sup> یا شهر - منطقه‌ها<sup>۱۲</sup> 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<sup>۱۳</sup> امده است که بسیاری آن را اساسی ترین جالش فراروی مدیریت و حکمرانی<sup>۱۴</sup> این گونه مناطق بر شمرده‌اند. تفرق سیاسی حاصل مقیاس و گسترش محدوده‌های منطقه کلان شهری 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 فعلی‌اند. اگر چه وجود شهرداری‌ها و قلمروهای حکومتی متعدد در محدوده‌های مناطق کلان شهری - مطابق مکتب انتخاب عمومی<sup>۱۵</sup> - 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 عملهای 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 مختلف از سوی مناطق کلان شهری دنیا روبرو شده است که هر کدام کم و بیش با کاستی‌ها و کامپایی‌هایی همراه بوده‌اند. این گونه پاسخ‌ها با مفهومی کلی جمع‌بندی می‌شود که به منطقه‌گرایی<sup>۱۶</sup> در حکومت و با حکمرانی این مناطق معروف است. کلیه راهبردهای منطقه‌گرایی در پی شبکه‌سازی اجزای از هم گسیخته و مستقل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلان شهری برای کاستن از تفرق و تعدد عوامل تصمیم‌گیر و اجرایی مختلف مؤثر و فعل در آنهاست. در این مقاله تلاش شده است با طرح ابعاد مختلف چالش پیش گفته به طور اجمالی، راهبردها و رویکردهای رایج و روندهای نو که تحت عنوان منطقه‌گرایی مبتنی بر حکومت و منطقه‌گرایی نوین مبتنی بر حکمرانی خوب در شیوه‌های برخورد با مناطق کلان شهری دنیا - اغلب کشورهای توسعه یافته - به آنها اشاره شده است، تبیین و تحلیل کردد اگر چه کتره برداری از چنین رویکردها و راهبردهایی برای به کار بستن آنها در مناطق کلان شهری ایران - که آنها نیز با این چالش به شدت درگیر هستند و تاکنون هیچ گونه سازوکاری برای مدیریت یکپارچه و منسجم آنها تدبیر نشده است<sup>۱۷</sup> - 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 نوشته، بحث و بررسی اساسی ترین چالش مدیریتی و حکمرانی مناطق کلان شهری دنیا از یکسو، 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 حکمرانی تدبیر شده و در بسیاری از مناطق کلان شهری دنیا - به ویژه 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 عملده و کلان حکومت منطقه کلان شهری تحلیل می‌گردد و به بنچ رویکرد عملده منطقه‌گرایی اشاره می‌شود. در ادامه با تأکید ویژه بر بک دیدگاه، تلاش می‌شود تا کلیه دسته‌بندی‌های اشاره شده در متون مختلف در یک قالب گنجانده شود. در نهایت نوشtar با اشاره به روندهای نو در منطقه‌گرایی و اشاره به شرایط مجموعه‌های شهری کشور از این لحظه، به پایان می‌رسد.

## ۲- ضرورت منطقه‌گرایی

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

علاوه بر گسترش فضایی مناطق کلان شهری، توسعه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، بحران مالی دولت‌ها و جهانی سازی نیز برسی‌های جدی ترا درباره ماهیت حکومت‌های این مناطق مطرح کرده است. رویه‌ها و ساختارهای حکومتی سنتی در مواجهه با تغییرات سریع این مناطق درمانده‌اند. ابزارهای مدیریتی چون برنامه‌ریزی و مدیریت شهری

و خدمات رسانی به شیوه سنتی نیز در چنین شرایطی ناموفق می گردد. از اواخر قرن ۲۰ و در آغاز قرن ۲۱ هم در کشورهای پیشرفته و هم کشورهای در حال توسعه جستجوی گسترده‌ای برای یافتن سازوکارهایی با هدف حکمرانی 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 حکومت‌مناطق 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 رهنماودهای مختلف درباره نحوه مدیریت مناطق کلان‌شهری (از یک سو برخی طرفدار شهرداری گرایی با تفرق سیاسی - آند و از سوی دیگر برخی از کلان‌شهر گرایی طرفداری می‌کنند و قطعی با کاهش کمک‌های مالی از سوی دولت‌های مرکزی).

### ۳- حکومت منطقه کلان‌شهری

منظور از اصطلاح حکومت منطقه کلان‌شهری ایجاد و استقرار ساختمانی ترتیبات سازمانی ویژه برای اداره مناطق کلان‌شهری است که در ناب‌ترین شکل می‌توان آنرا «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 گارایی بیشتری دارند، زیرا می‌توانند از مزایای اقتصاد مقیاس که سرزمین وسیع و جمعیت اینها فرار می‌دهد منتفع گردد (Miller, 2002, 90-91).

در آن سوی این مدل از حکومت، مدل «منطقه چند هسته‌ای»<sup>۸</sup> یا «شهرداری گرایی»<sup>۹</sup> وجود دارد که مبتنی بر «رویکرد انتخاب عمومی» است. مطابق این رویکرد اندازه گیری صرفه‌های اقتصادی ناشی از مقیاس بعد از استقرار ساختارهای حکومتی کلان‌شهری بسیار دشوار است. به رغم 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 برهمکاری افقی بین مراجع و حکومت‌های محلی به عنوان جایگزینی برای حکومت واحد کلان‌شهری پاشاری می‌کنند. انتقاد دیگر از مدل حکومت کلان‌شهری ماهیت غیر دموکراتیک این نوع حکومت و ساختار گسترش آن است که در آن توان کنترل نمایندگان منتخب از بین می‌رود (Lefevre, 1998, 2002, 1).

برای حامیان «مدل منطقه چند هسته‌ای»، تفرق (وجود واحدهای حکومتی و شهرداری‌های متعدد درون منطقه که هر کدام هویت قانونی و حقوقی محجزایی 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 محذا مستقل است که نرجیحاً هر کدام هدف ویژه‌ای را دنبال می‌کنند مطابق ایده‌های مکتب انتخاب عمومی، این امر مانع در برابر انحصار گرایی 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 ارگانیک»<sup>۱۰</sup> ابه منطقه کلان‌شهری و اجتناب از تفرق در مدیریت آنها، در دیگرسو، می‌توان اتفاقاتی را بر ساختار حکومت‌های محلی محنی بیشنهادی از سوی شارحان مکتب انتخاب عمومی (وجود حکومت‌های محلی متعدد مستقل از هم) وارد کرد (Pacione, 2001, 411). که از این دست اند:

- 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 فراینده 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 برناوهی هم‌جوار؛ و سرانجام
  - فقدان هویت سازمانی واحد و دارای قدرت اعمال رهبری، برنامه‌ریزی و مدیریت بر کل منطقه کلان شهری.
- به این ترتیب به نظر می‌رسد که در این حوزه نه یک تئوری واحد درباره حکومت منطقه کلان شهری بلکه دو تئوری و مدل‌های کلان متکی برآنها - به جسم می‌خورد. اولی تحت عنوان «منطقه کلان شهری به عنوان کلیتی ارگانیک» یا کلان شهرگرایی، به طور کلی بازتاب رویکردی عقلایی و جمعی گرا در طراحی سازمان و ساختار مدیریت مناطق کلان شهری است؛ در حالی که دو مبنی تئوری یا مدل که به عنوان «منطقه چند هسته‌ای» یا «شهرداری گرایی» شناخته می‌شود، بازناب روبکردی عقلایی و فردگرایانه است.

#### ۴- چالش اصلی فراروی مدیریت منطقه کلان شهری

رشد مناطق کلان شهری آنها را فراسوی مرزهای تقسیمات سیاسی سنتی توسعه داده است. اکنون اکثر مناطق کلان شهری، 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 کلان شهری وجود دارند که مانع برای اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات سیاستی مؤثر و یکپارچه در کل گستره موربد 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 کلان شهری عنوان شده است (Henton, 2001)، اما به نظر بسیاری از نظریه پردازان حکومت کلان شهری، تفرق سیاسی بزرگ‌ترین چالش این گونه حکومت‌ها در مدیریت و حکمرانی این مناطق به شمار می‌آید.

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

در این گونه مناطق حیطه مدیریتی منطقه کلان شهری 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، جستجوی انطباق قلمرو عملکردی (منطقه کلان شهری) و قلمرو سازمانی (ساختار حکومت محلی) است. مدل حکومت واحد کلان شهری و مدل منطقه چند هسته‌ای دور رویکرد متفاوت‌اند که در دوسوی یک طیف - که اولی دارای حد اکثر منطقه گرایی است و دومی دارای کمترین آن برای مدیریت و حکمرانی این مناطق از دیدگاه نظری و عملی به بحث و اجرا گذاشته شده‌اند.

درین این دو سر طیف راهبردها و مدل‌های مختلفی از منطقه گرایی - باشتادهای مختلف - قرار دارند که برای رفع این چالش به کار گرفته شده‌اند. در دو سر خود طیف، در یک سو حکومت واحد منطقه کلان شهری قرار دارد که تمام اجرای حکومت‌های محلی موجود در آن ادغام و یکپارچه می‌گردد، 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 منطقه کلان شهری که تلویحاً به معنی وجود حکومت‌های محلی متعدد در گستره آن است، مدیریت و حکمرانی این مناطق ماهیتاً نوعی فعالیت بین حکومتی است. منطقه گرایی رویکردی است که در بی شبکه سازی 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 کلان شهری، در مطالعه‌ای که در سال ۲۰۰۰ درباره تمایزات مفهومی بین حکومت و حکمرانی صورت دادند به ۵ رویکرد کلان سازمانی در مدیریت مناطق کلان شهری اشاره کرده‌اند (Miller, 2002, Barlow and 1991, 21-3):

**۱-۵- رویکرد یکپارچه‌سازی** [۱۲]: در این رویکرد شمار حکومت‌های محلی مستقل موجود در گستره منطقه کلان شهری تقلیل می‌باید و اختیارات و قدرت آنها در یک سازمان - یا تعداد اندکی از سازمان‌های - عمومی بزرگ مرکزی می‌شود. حاصل این رویکرد، ایجاد حکومت یکپارچه در گستره منطقه کلان شهری است. نمونه‌های آن رامی‌توان در حکومت «فلوریدا»، «ایندیاناپولیس»، «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/ چند لایه‌ای** [۱۳]: این تفکر که حکومت‌های محلی باید به فعالیت‌های محلی پردازند و حکومت‌های منطقه‌ای می‌بایست فعالیت‌های منطقه‌ای انجام دهند، باعث به وجود آمدن سلسله مراتبی از سطوح حکومتی بالا و پایین می‌شود که به نسبت حجم و وسعت خدماتی که ارائه می‌دهند از هم تمایزی‌گردند. 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 سازمان‌بایی، از یک طرف مسئله گسترش (نشت) تأثیرات سوء و مرزها کاهش می‌باید و مزایای ناشی از مقیاس از طریق سطح حکومتی بالاتری دست یافتنی می‌گردد، در حالی که از طرف دیگر دموکراسی کوچک مقیاس و کنترل محلی حفظ می‌شود و نیازهای محلی را واحدهای سطح پائین‌تر تأمین می‌کنند. مشکل اصلی در اجرا و پیاده سازی این رویکرد، ایجاد و تصمیم‌گیری کاری خوب میان سطوح حکومتی است.

**۳-۵- رویکرد (انجام) وظایف هم‌بینند** [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 می‌گردد. در این حالت از فشار خدمات رسانی عمومی بر منابع محلی کاسته می‌شود و به شهرباری‌ها اجازه می‌دهد نا خدمات کمتر ولی بهتری ارائه دهند. این نوع تقسیم وظایف حکومت‌های محلی را تعییف 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 گرددند.

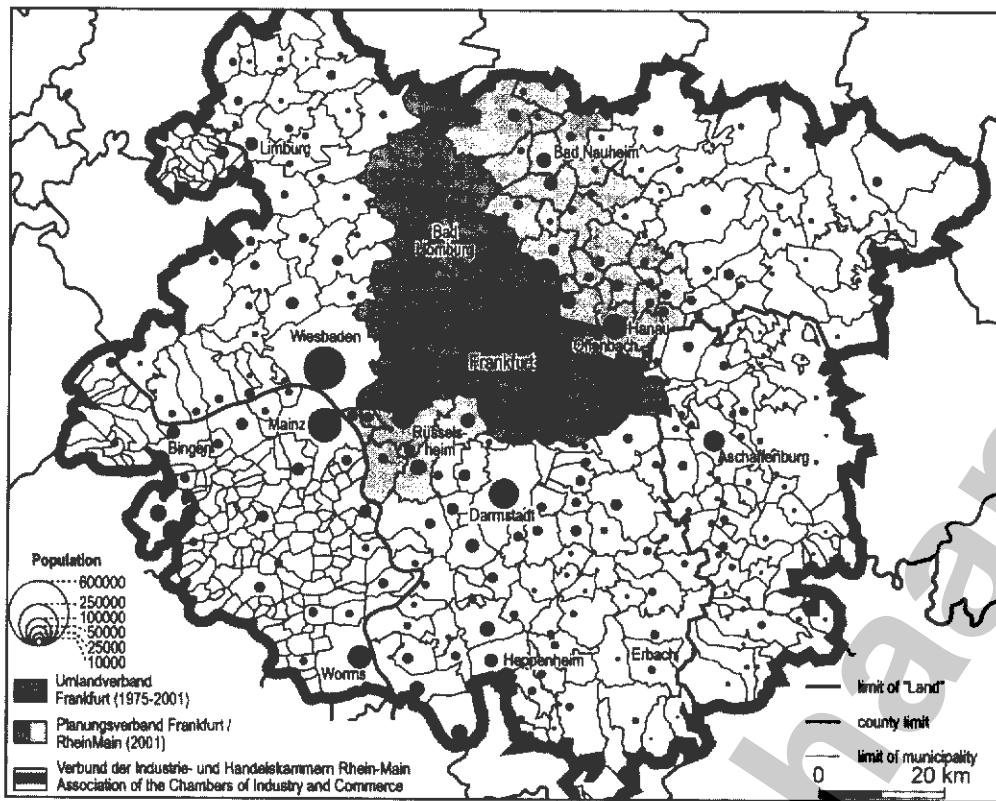
**۴-۵- رویکرد شبکه‌های پیچیده** [۱۵]: رویکرد مذکور در بردارنده این ایده است که تعداد زیادی از حکومت‌های محلی با رابطه‌ای رقابتی و همکارانه با یکدیگر کار کنند، به نحوی که کنترل شهر و ندی و تأمین خدمات مورد نیاز شهروندان ارتقا یابد. این شیوه می‌تواند از نشت تأثیرات سوء بکاهد و هویت و استقلال عمل شهرباری‌ها را حفظ کند، اما نکته‌ای که از آن غفلت می‌شود «اختلافات یا نفاوت‌های مالی» است که به آن کمتر پرداخته شده است. کاستی این شیوه، اساس داوطلبانه بودن این نوع همکاری است که عمدتاً بین شهرباری‌هایی امکان پذیر 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 بعد نظری ایده مداخله 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 خدمات رسانی یک حکومت محلی ناراضی‌اند، بس گستردۀ است. درواقع آنها در صورت نارضایتی از خدمات می‌توانند محدوده شهرباری با حکومت محلی خود را تغییر دهند. توضیحات بیشتر درباره این رویکرد در مبحث حکومت منطقه کلان شهری 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 دیوید ای میلر<sup>[۱۷]</sup> به دلیل جامعیت آن برای طرح در این مقاله انتخاب شده است. وی به چهار نوع از منطقه‌گرایی در تجربیات کشورهایی که به این امر مبادرت کرده‌اند اشاره کرده است؛ اما بیشتر مثال‌ها و یا تمنوهای خود را از مناطق کلان شهری ایالات متحده امریکا برگزیده است. انواع منطقه‌گرایی از دیدگاه میلر عبارت‌اند (Miller, 2002, 100-124):

- منطقه‌گرایی هماهنگ‌سازی<sup>[۱۸]</sup>
- منطقه‌گرایی اداری- مدیریتی<sup>[۱۹]</sup>
- منطقه‌گرایی مالی<sup>[۲۰]</sup>
- منطقه‌گرایی ساختاری<sup>[۲۱]</sup>



۶-۱- منطقه‌گرایی هماهنگساز: اولین شکل منطقه‌گرایی است که با برنامه‌ریزی بکارچه منطقه به عنوان یک کلیتی از گانیک و فراگیری برنامه‌های راهبردی شهرداری‌های محلی در برنامه‌راهبردی منطقه سروکار دارد. در این نوع از منطقه‌گرایی هسته‌های شهری و شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی موجود در منطقه کلان شهری، که هر کدام دارای برنامه‌راهبردی ویژه‌ای برای خود هستند، با تهیه برنامه‌راهبردی منطقه‌ای که اصول طرح‌های منفرد و مجزای هریک 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 کلان شهری صورت گرفته است. هیچینگی<sup>[۲۲]</sup> از سه معیار برای تقسیم مناطق کلان شهری به چهار دسته کلی استفاده می‌کند که درهای میزان هماهنگی متفاوتی در مدیریت وجود دارد. سه معیار مورد عمل هیچینگ در این تقسیم‌بندی عبارت‌اند از: وجود برنامه منطقه‌ای در سطح منطقه کلان شهری؛ وجود سازمان‌ها و ونهادهای منطقه‌ای مسئول برای نظارت بر پیروی حکومت‌های محلی از طرح منطقه‌ای؛ و در نهایت اختیارات سازمان مذکور برای انجام تغییر و تعديل در برنامه‌ها و طرح‌های محلی به منظور انتباط با برنامه منطقه‌ای.

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

۶-۱-۲- منطقه بدون از پیش‌اندیشی، یا غیررسمی<sup>[۲۳]</sup>: در این نوع منطقه حکومت‌های محلی موجود در سطح منطقه کلان شهری (یعنی شهرداری‌ها) در حوزه موضوعاتی چون کاربری زمین، حمل و نقل، ... با همیگر همکاری دارند، اما هیچ طرح یا برنامه‌ای از پیش معتبر شده‌ای برای هماهنگی توسعه فیزیکی و مدیریت فضایی منطقه در این سطح وجود ندارد. البته ممکن است چنین مناطقی دارای شوراهای حکومتی منطقه‌ای باشد 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 کلان شهری در ایالات متحده امریکا در این دسته جای می‌گیرند.

-۶- منطقه‌ارشادی [۲۴]: ویژگی‌های این نوع منطقه شباهت بسیاری به منطقه بدون از پیش‌اندیشی 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 پاییندی داوطلبانه به برنامه موجود، که آن هم به دلیل اساس داولبلانگی، 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- منطقه‌نظرارتی [۲۵]: در این نوع منطقه، یک هیئت منطقه‌ای ویژه مسئولیت اداره و مدیریت برنامه منطقه‌ای را برعهده دارد. در این حالت، اگرچه 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 واهداف از پیش تعیین شده آن نظارت عالیه دارد.

-۶- منطقه‌رسمی 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 قانونی ای است که هیئت منطقه‌ای در این نوع خاص برای تدوین برنامه منطقه‌ای و ایجاد تغییرات و تعدیلات در بخش‌های از طرح‌های محلی برای انتطبق با برنامه منطقه‌ای، دارد. این نوع از منطقه که دارای اتوریته یا اقتدار کافی در اعمال قدرت بر حکومت‌های محلی برای تغییر در برنامه‌ها و سیاست‌های محلی به منظور انتطبق با سیاست‌ها و راهبردهای فرادرست 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 پیش‌اندیشی و منطقه‌ارشادی - قرار می‌گیرند.

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

-۶- 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- منطقه‌گرایی اداری و مدیریتی: دومین شکل منطقه‌گرایی که شاید شایع‌ترین آنها نیز به شمار آید، یکی از انواع منطقه‌گرایی، ایجاد واحدها یا سازمان‌های ویژه منطقه‌ای [۲۷]: خدمات مختلفی همچون آموزش، بهداشت، حمل و نقل و نظایران 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 اگرچه کارایی و اثر بخشی 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 مغوشش شدن الگوی حکومت برای شهر و ندان 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 با 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 از دیاد در شمار واحدهای حکومتی شاهدی بر تفرق سیاسی بیشتر در منطقه کلان شهری است (Barlow, 1991, Miller, 1999, Walker, 2002).

#### ۲-۴-۶. شکل گیری و ظهور شهر - شهرستان [۲۸]:

در این نوع منطقه گرایی، 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 ماهیتنا 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 مختلف از وظایف شهرداری‌های درون شهرستان را به عنوان سطح فرادست به عهده می‌گیرد. از لحاظ سیاسی این شوه از منطقه گرایی، بهدلیل عدم ایجاد واحد و سطح حکومتی خاص دیگر، جذایت‌های زیادی دارد به شرطی که گستره شهرستان و حکومت آن از نظر عموم مردم واحد حکومتی مطلوب و کارآمدی باشد. همچنین ناگفته نماند که موقفیت این شکل از منطقه گرایی در مناطقی که بیش از یک شهرستان را شامل می‌شوند جای تردید است (Sybert, 1999, Miller, 185-172, 2002).

#### ۳-۲-۶. توافق‌های بین محلی [۲۹]:

سومین نوع از منطقه گرایی 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 منطقه گرایی به حساب می‌آید (Sybert, Miller, 1999, 2002).

در این شکل از منطقه گرایی با توافق‌های اداری بین چند حکومت محلی و با توجه به مزیت نسبی و توسعه یافتنگی

اصلاح گرایان برخلاف گذشته دیگر در پی تحمیل ساختارهای حکومت منطقه‌ای  
برپنهن سرزمینی مورد بحث نیستد. در عوض آنها بیشتر با حکمرانی منطقه‌ای  
در گیرند و به جای ساختارها بر فرایندها تأکید دارند

سازمان‌ها و تشکیلات هریک 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 هریک از آنها که توانایی لازم را دارند در گستره وسیع‌تری از محدوده یک حکومت محلی (شهر و شهرستان) و در سطح منطقه کلان شهری ارائه شود (ibid).

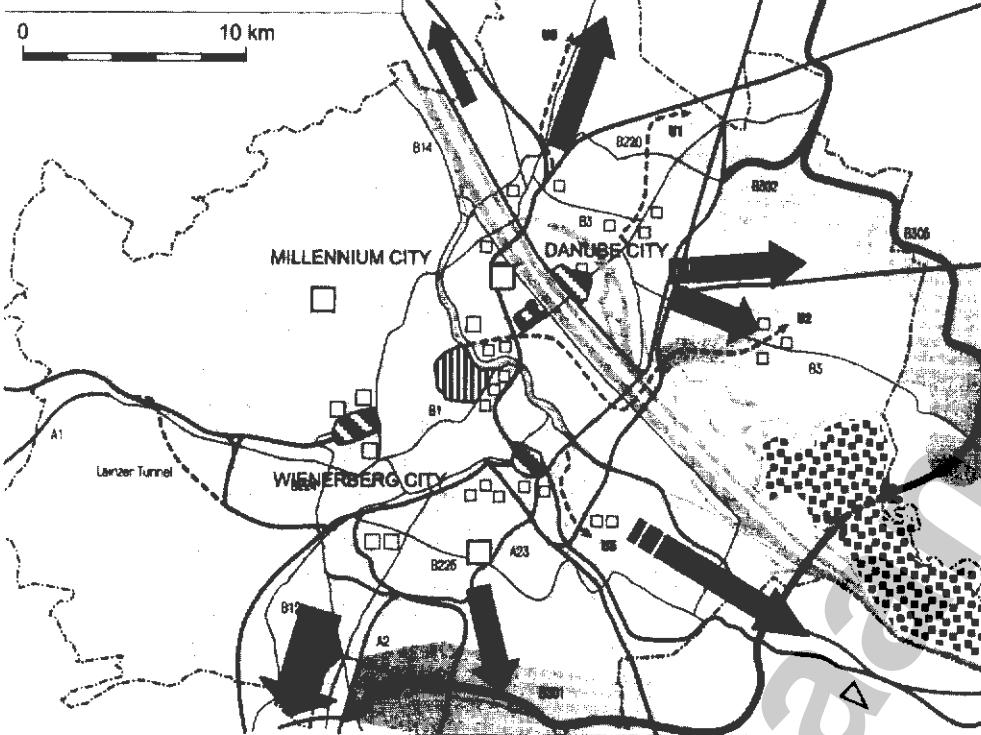
از جمله کاستی‌های این روش از منطقه گرایی، شکل گیری آن بر اساس منافع اقتصادی عاملان و دست‌اندر کاران آن یعنی حکومت‌های محلی، و نیز اساس داوطلبانه بودن این شوه از منطقه گرایی است - که هردو عامل باعث کنارگذاشته شدن برخی حکومت‌های محلی در این جمع توافقی می‌شوند. به بیان دیگر، ناهمگونی و عدم تجانس اقتصادی - اجتماعی و سیاسی که می‌تواند بین چند حکومت محلی همچوار وجود داشته باشد در فضای این قدرت فرادست، باعث عدم امکان ورود حکومت محلی از لحاظ اقتصادی ضعیفتر در یک جمع توافقی می‌شوند. همچنان - از لحاظ اقتصادی - می‌گردد (Walker, Pacione, 1999, Miller, 2001, 2002).

#### ۴-۳-۶. منطقه گرایی مالی و پولی

این شکل از منطقه گرایی شامل مجموعه‌ای از راهبردهای تعاونی و همکارانه است که اکرچه 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, 09).

#### ۴-۳-۶. مزایای منطقه گرایی مالی و پولی

- این شوه از منطقه گرایی به دلیل ایجاد امکان برای پرداختن به موضوعات سیاستی کلان به شیوه کاملاً مسالمت‌جویانه جذایت 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، طرفیت و اقتداری را به وجود می‌آورند که از طریق آن منافع حاصل از رشد اقتصادی توزیع شده و سیاست‌های رشد توسعه می‌باشد، که آن نیز خود انعکاس توزیع منافع در سرتاسر منطقه کلان شهری 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 صرف‌آبی‌جاد و توسعه مکان‌هایی تشویق می‌شود که درآمدزایی 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 اوردن سود اقتصادی بدون پرداخت هزینه است، این فرصت باعث سوء کارکرد می‌گردد؛ زیرا در این حالت یک حکومت به خاطر سواری مجانی (طفیلی گری) 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 کلان شهری توانند در رشد منطقه سهیم شوند، زیرا که تنها عامل تعیین کننده سود همانا مکان فرار گیری 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 الحق باضمیمه سازی - که بعداً مورد بحث قرار می‌گیرد - برندۀ شدن حکومتی است که قلمرو به آن اضافه می‌شود، و بازنشدۀ شدن حکومتی که آن قلمرو را از دست می‌دهد. منطقه‌گرایی مالی امکان برندۀ 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 در آمد و فقریر و وجود دارد، تولید و ارائه کنند. این تفاوت در توانایی و کارایی این دو نوع حکومت باعث ایجاد چرخه معیوبی می‌شود که ابیاست ثروت و فقر را به ترتیب در نواحی ثروتمند و فقریر تسرعت می‌بخشد. سازوکارهای منطقه‌گرایی مالی به هموارشدن 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 [۱۳۰]
- سازمان‌های دارایی‌های فرهنگی [۱۳۱] و
- راهبردهای همزینی مصالحة بخش [۱۳۲].

#### برنامه‌های شراکت و تسهیم درآمد و مالیات

اولین شکل از منطقه‌گرایی مالی، شراکت در درآمد یا مالیات است. شراکت در مالیات ایده مشخص وساده‌ای است: برگزیدن یک منبع درآمدی منطقه‌ای مانند مالیات بر املاک یا مالیات بر فروش و توزیع وجهه 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 وجهه صندوق اعمال می‌شود و وجهه 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 بر عکس، این

**تلاش اصلی در این حوزه، جست و جوی انطباق قلمرو عملکردی (منطقه کلان شهری) و قلمرو سازمانی (ساختمان 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 بر شمرد:

- این برنامه‌ای از ایجاد محیط اجتماعی محلی اجازه می‌دهد تا در رشد ناحیه سهیم گردد، بدون اینکه از متابعی 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.
- به طور 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 معرفاند. با اعمال این برنامه در میانه سوتا طی سال‌های ۱۹۸۷-۱۹۹۵ تا ۲۰۰۰ نابرابری‌ها و شکاف‌های مالی بین قلمروهای حکومتی تا ۲۰ درصد کاهش یافته است.

#### سازمان دارایی‌های فرهنگی

ایجاد این دسته سازمان‌ها نتیجه مستقیم تراکم زدایی جمعیت از شهر مرکزی است. حتی بعد از جنگ جهانی دوم نیز اکثریت مردم در مراکز شهری مناطق کلان شهری زندگی و کار می‌کردند. برای مثال در سال ۱۹۴۸، حدود ۷۲ درصد از مشاغل پنسیلوانیا در شهر پنسیلوانیا 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 دارایی های فرهنگی شکلی از منطقه گرایی مالی است که از طریق آن مناطق کلان شهری می توانند به تأمین مالی سازمان ها و نهادهای مدنی که مورد استفاده عموم منطقه قرار می گیرند، پردازند. این سازمان ها از این طریق توان حمایت از موزه ها، باغ وحش ها، هنر های نمایشی و انواع گسترهای از سازمان های هنری منطقه ای و محلی را پیدا می کنند.

#### راهبردهای همزیستی مصالحه بخش

سومین شکل منطقه گرایی مالی شامل راهبردهای همزیستی مصالحه بخش است و بهویژه در مناطقی که سرزمین هایی در آنها بین شهرها یا شهرستانها و شهرک های مختلف قرار گرفته اند مورد استفاده قرار می گیرد. زمانی که شهر مرکزی با مشکل مالی رو به رو شد و تلاش های مکرر برای یکارچه سازی شهر و شهرستان از سوی رأی دهنده گان بی نتیجه گردید، هردو طرف - شهر و شهرستان - به جای ادامه جدال با همدیگر بر سر برنامه ای برای خدمات رسانی و تأمین مالی آن به مذاکره نشستند. طرفین ارائه خدمات را بین خود تقسیم کردن و در این میان خدماتی همچون کنترل آلودگی هوا، بهداشت عمومی و برنامه بیزی به شهرستان و اگذار شد و خدماتی چون نگهداری باغ وحش، موزه و خدمات اورژانسی در اختیار شهر قرار گرفت. آن چیزی که این مجموعه سازی را امکان پذیر ساخت، توافق بر سر اشتراک در آمدهای حاصل از مالیات بود. نتیجه این توافق برای هردو طرف سودمند بود و به نهادهای شدن همکاری انجامید. در میشیگان یک شهرک به جای الحاق، زمین مورد نظر را در عوض سهیم شدن در درآمد مالیاتی و کمک های ایالتی به طور مشروط به شهر واگذار کرد.

#### ۶-۴- منطقه گرایی ساختاری

این شکل از منطقه گرایی به تعییر مرزها و قلمروهای کالبدی تحت اداره و مدیریت یک یا چند واحد حکومت محلی، برای گسترش قلمرو شهر مرکزی یا شهرستان به منظور دربرگرفتن محدوده های بیشتر و یا ادغام و یکارچه سازی آنها در قالب کلیتی واحد، مربوط است. این شکل از منطقه گرایی کاملاً متفاوت از سه شیوه دیگر منطقه گرایی است که در آنها قلمرو و مرزهای تقسیمات سیاسی واحدهای حکومتی (شهرها یا شهرستان) بدون دستکاری باقی می ماند.

سه نوع از منطقه گرایی ساختاری از این قرارند:

- الحقاق یا ضمیمه سازی<sup>[۳۲]</sup>
- یکارچه سازی شهر - شهرستان<sup>[۳۴]</sup>
- ادغام و یکارچه سازی شهرداری ها<sup>[۳۵]</sup>

#### الحقاق یا ضمیمه سازی

در این طرز تلقی، مقصد از الحقاق همانا جذب و ضمیمه سازی قلمروهای بلافصل شهرستان به محدوده شهر یا کلان شهر مرکزی است. با رشد و توسعه شهری فراسوی قلمروها و مرزهای شهر مرکزی یا کلان شهر مرکزی این نواحی به تدریج رسمیاً به قلمرو شهر مرکزی اضافه می شوند و جزو قلمرو جدید شهر یا کلان شهر مرکزی می گرددن<sup>[۳۶]</sup>. (Miller,Sybert,2002,Walker, 1999,1999).

الحقاق، ابزار غالباً است که در قرن نوزدهم برای گسترش مرزهای خدمات رسانی در قلمرو محلی و نیز توسعه صحیح الگوهای سکوتگاهی استفاده شد و هنوز هم به کار می رود. الحقاق در واقع روشی تدریجی برای کم کردن شکاف بین

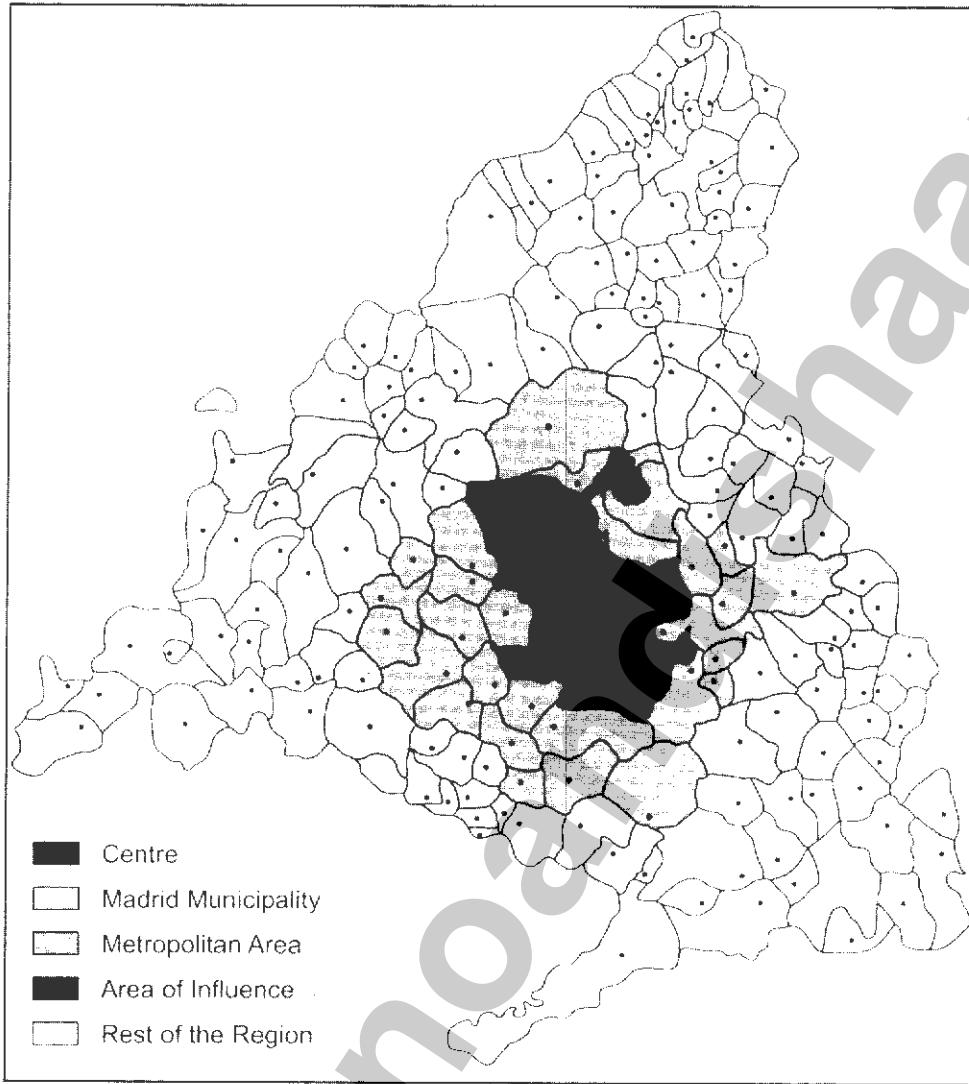
مرزهای خدمات رسانی حکومتی و محدوده خدمات رسانی شهر یا کلان شهر مرکزی است<sup>(Walker, 1999)</sup>.

کاربرد این شیوه از منطقه گرایی در نتیجه ماهیت و نوع قوانین کشورهایی که قصد استفاده از آن را دارند محدود می شود. 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 قسمت های مختلف پیرامون مرزها مورد استفاده قرار می گیرد (ibid).

#### یکارچه سازی شهر - شهرستان

در این نوع منطقه گرایی، شهرداری های موجود در سطح شهرستان با نهادهای حکومت شهرستان ادغام می شوند و

انجاد می‌یابند، که حاصل این امر به وجود آمدن نهاد یا حکومت جدید منطقه کلان‌شهری است (Miller, 2002). در این نوع منطقه گرایی همیشه حقوقی و محدوده فانونی نکته شهرداری‌ها از بین می‌رود و در نهاد حکومت شهرستان مستحلب 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 نصیحت مژه‌های آنها - برخلاف تغییر مژه‌ای محدوده شهرداری‌ها - نظریاً ناممکن است. اعمال این گزینه در مناطق کلان‌شهری که بیش از یک شهرستان را در بر می‌گیرند اسکان پذیر نیست (Walker, Miller, 1999, 2002).



ادغام و یکپارچه‌سازی شهرداری‌ها در این شکل از منطقه گرایی دو یا چند شهرداری موجود در محدوده منطقه کلان‌شهری - که از قبیل داری مژه‌های ساسی و هویت فانونی و حقوقی بوده‌اند - ب‌همدیگر ادغام می‌شوند و شهرداری واحدی را به وجود می‌آورند. این شیوه از لحاظ تاریخی به عنوان یکی از اشکال منطقه گرایی در قرن ۱۹ رواج فراوان داشته است. محدودیت اصلی این شیوه، منوط بودن تحقق آن به موافقت اکثریت رأی دهنگان واقع در محدوده هر شهرداری است (Miller, 2002).

#### ۷ - روندهای نو در منطقه گرایی (نومطقه گرایی)

اصلاح‌گرایان برخلاف آنچه در گذشته راجح بود، اکنون دیگر در پی نحمیل ساختارهای حکومت منطقه‌ای بر پنهان سرمزمی مورد بحث نیستند. در عوض پیشتر با حکمرانی منطقه‌ای درگیرند و به جای ساختارها برقراری‌ها تأکید دارند. در اغاز قرن جدید نلاش اصلی پیشتر مصروف بسما و توسعه فرایندی است که بتوانند همه بازیکن حکمرانی را در بر بگیرند. به طوری که در آن بخش‌های خصوصی و غیر اتفاقی قادر باشند با واحدهای حکومتی و با تشریک مساعی روی موضوعات منطقه‌ای همکاری کنند.

اکنون این واقعیت آشکار مnde 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 نظایض حکومتی‌های بزرگ مقیاس؛ و
  - ۲ - شناخت شهر وندان و درک و مقاومت آنها در برای ایجاد سازمان‌های حکومتی جدید و به تبع آن افزایش مالیات. آن والیس (۱۹۶۱)، مدیر تحقیقات کروه عمران ملی امریکا، ویرگی‌های اصلی تلاش‌های اخیر در اصلاح منطقه گرایی دهه ۱۹۹۰ را بدین شرح خلاصه کرده است (*ibid.*, 352-353):
- حکمرانی در مقابل حکومت: حُمیمان منطقه گرایی امروزه تمایل دارند با زبان حکمرانی 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]: مسؤولیت 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 به‌فردی 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 حکمرانی منطقه‌ای برتریک 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 به‌فرد و مشروعیت هریک از بخش‌ها را که با هم‌بیگر برای انجام وظایف ویژگی که در قلمرو منطقه به همکاری می‌بردازند، 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 بذین معنی است که امروزه منطقه‌گرایی از طریق سازمان و سازمان یابی شبه-شبکه‌ای عمل می‌کند تا ساختارهای بخش رسمی.

## منطقه‌گرایی رویکردی است که در پی شبکه سازی 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 بازنگاب 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 راهبردی اند، داشته باشند.

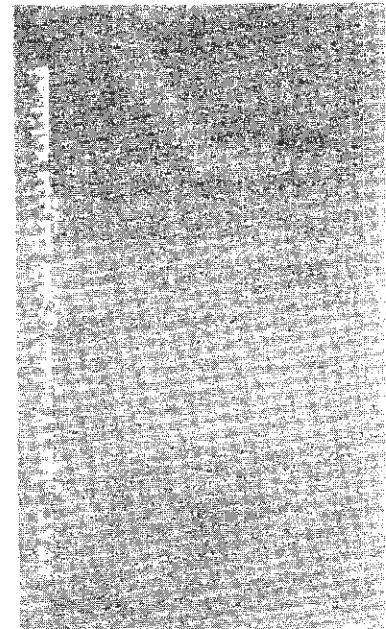
### ۸- مؤخر

(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 ظایر آن) فرازی نظام مدیریت و حکمرانی در مجموعه‌های شهری یا مناطق کلان شهری قلمداد گردید. ودر برای آن به پنج رویکرد عده منطقه‌گرایی اشاره شد. رویکردهای اول تا سوم، منطقه را به عنوان کلیتی ارکانیک و نوعی چارچوب کلان می‌انگارند که باید دیدی یکیارچه و منسجم در مدیریت آن اتخاذ کرد. این امر با ایجاد سطح حکومتی فرادست یا تشکیل سازمان‌های منطقه‌ای امکان پذیر است. رویکردهای چهارم و پنجم منطقه را چارچوبی چند هسته‌ای می‌انگارند که باید 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) بذین ترتیب می‌توان به دو مدل کلان شهری اشاره کرد، که مدل حکومت واحد کلان شهری یا کلان شهر کرایی در یک سوی طیف قرار دارد و مدل حکومت چند هسته‌ای یا شهرداری گرایی در سوی دیگر. تسان دادن عینیت در دو مدل مذکور بی‌ثمر است، زیرا هر کدام اساساً از دو دسته اصول و ارزش‌های متفاوت در جمله نقش و کارکرد یک واحد حکومتی سرچشمه می‌گیرند. در حالی که برخی حامیان مدل حکومت کلان شهری (با تلقی از منطقه و مجموعه شهری به عنوان یک کل ارکانیک) بر نیاز به اتخاذ دیدی کلی نگر در برنامه‌ریزی و مدیریت

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

۷- مجموعه‌های شهری ۸- شبکه ساختاری ۹- شبکه شهریاری ۱۰- نسل اندکاری ۱۱- تزویج ۱۲- سکونتگاه روستایی ۱۳- شبکه ای است که افراد تخلیک‌گر سیوا، تقوی و تقوی عطاگاهی تضمینکر و اجری موکب در مجموعه شبکه است به این



مجموعه ملی شعب استانی و شهرستانی و راهنمایی  
سازمان‌های مرکزی را نیز افزود. کاهش کارآمدی سیستمی  
صلدر شده از مرکز مستند، این خود علاوه بر تفرق مدیریت و  
مشترک‌گاری مدیریت مجموعه‌های شهری را اشتمان نمود.  
8. polycentric region  
9. municipalism  
10. organic whole approach  
11. Switch and Vessel  
12. consolidation approach  
13. multilevel approach  
14. Linked Function Approach  
15. complex network approach  
16. public choice approach  
17. Miller  
18. coordinating regionalism  
19. administrative regionalism  
20. fiscal regionalism  
21. structural regionalism  
22. Liching  
23. alloc-region  
24. advisory region  
25. supervisory region  
26. authoritative region  
27. Regional special District  
28. managing urban county  
29. Inter-local agreement  
30. law and revenue base sharing  
31. cultural asset districts  
32. peaceful coexistence strategies  
33. annexation  
34. city - county consolidation  
35. merger and consolidation  
36. Allin Wallis  
37. Cross - sectoral regions unit / sectoral involvement  
38. collaboration versus coordination

#### مطبع

- 1- David Y. 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 . 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 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 I.M. *Metropolitan Government*, Routledge, (1991)
- 6- pacionen. *Urban Geography: A global perspective*, Routledge, (2001)
- 7- Lelever, C. *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A critical Review*, Black well publisher, (2001)
- 8- Douglass. Henton, *lessons from silicon valley: governance in a Global city - regions in Aleng. Scott, Global City - Region: Trends, Theory, policy*, Oxford press, 2001

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

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

اگرچه برخی اعتقاد دارند که تفرق سیاسی در نتیجه ساختاربندی‌های جدید کاهش نیافته است ولی به نظر می‌رسد

که حتی اشکال نافع همکاری نیز در بهبود گلاری 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 نوبن در مقایسه با تلاش‌های صورت گرفته در گذشته است. منطقه‌گرایی نوبن 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 تفاوتات غیررسمی شروع شود و تا تسهیم (اشتراک) اطلاعات و نهایتاً بکارچه سازی وظایف و عملکردها گسترش یابد. اما تشریک مساعی مستلزم مداخله اجتماعات غیرحکومتی در موضوعات و مقولات مربوط به حکمرانی است. این امر مستلزم شکل گیری شراکت بخش عمومی - خصوصی و ایجاد شبکه‌هایی برای پرداختن به موضوعات منطقه‌ای است. همکاری و تشریک مساعی در منطقه‌گرایی نوبن 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. تصویب‌نامه «طرح بزرگ مدیریت مجموعه شهری تهران و...» (مصوب ۱۳۷۴/۷/۲۶) درنالش بود برای تحقق امکان برنامه‌ریزی یکپارچه در مجموعه‌های شهری تدبیری بیندیشید. طرح مجموعه شهری تهران مصوب (۸۱/۲/۳۰) اولین طرحی است که در بی پاسخ به چالش برنامه‌ریزی واحد مجموعه شهری برآمده است. اما آنچه که خلا 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 سرزمن و نیز به دلیل گسترش محدوده‌های مجموعه‌های شهری کشور فراسوی مرزهای قلمرو حکومتی واحد و گسترش آن در جد چندین شهرستان و همچنین در نبود نهادها یا سازمان‌ها یا یک سطح مدیریت فضایی توسعه، خدمات رسانی و فعالیت‌های عمرانی و نظایر اینها بسیار نمایان است. این تعدد و تفرق افزون برآن چیزی است که به طور معمول در هر سطح با قلمرو حکومتی واحد به دلیل ماهیت بخشی و منصرک نظام اداره کشور وجود دارد.

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

بدین ترتیب روش 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 را می‌توان تحت عنوان منطقه‌گرایی - که مطابق شرایط ویژه تصمیمات سیاسی واحد در سطح مجموعه‌های شهری را می‌توان تحقیق نسبت به دبیر کشورها ماهیت متفاوتی طلب می‌کند - خلاصه کرد: اما نمی‌توان از یافته اندوزی از تجزیبات و مدل‌های دیگر کشورها که تحت شرایط مشابه تلاش‌هایی برای چیرگی برچالش پیش گفته اندیشیده‌اند و آن را به اجرا در آورده‌اند غافل بود.