

حکمروایی چندسطحی منطقه کلان‌شهری در راستای رویکرد نومنته‌گرایی*

(مطالعه موردی: منطقه کلان‌شهری مشهد)

دکتر مظفر صرافى**، مهندس ناصر نجاتی***

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۰۳/۳۰ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۶/۰۵/۰۲

چکیده

ریشه بسیاری از مشکلاتی که کلان‌شهرها با آنها مواجه هستند خارج از مرزهای سیاسی و محدوده تحت قلمروی آنها می‌باشد. کلان‌شهر مشهد از این امر مستثنی نبوده و با مشکلاتی روبرو می‌باشد که منشأ آن در سطحی بالاتر، یعنی منطقه کلان‌شهری مشهد اتفاق می‌افتد. از این‌رو، هدف از این پژوهش بررسی نظام کارآمد مدیریت منطقه‌ای بر اساس رویکرد نومنته‌گرایی جهت رسیدگی به مشکلات منطقه کلان‌شهری مشهد می‌باشد. در بخش بررسی ادبیات نومنته‌گرایی و مدیریت منطقه‌ای از روش تحقیق بازنگری پژوهش، و در بخش بررسی نظام کارآمد مدیریت منطقه‌ای برای منطقه کلان‌شهری مشهد از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی از نوع مطالعه موردی بهره گرفته شده است. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که نظام حکمروایی دوسطحی با مشارکت همه کنشگران منطقه‌ای مبتنی بر اصل واگذاری امور به پایین‌ترین سطح قابل اجرا، می‌تواند موجب کارآمدی نظام مدیریت منطقه‌ای منطقه کلان‌شهری مشهد گردد.

واژه‌های کلیدی

نومنته‌گرایی، حکمروایی چندسطحی، منطقه کلان‌شهری، مشهد

* این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد نگارنده دوم تحت عنوان «امکان‌سنجی به‌کارگیری رویکرد نومنته‌گرایی در برنامه‌ریزی فضایی منطقه‌ای در ایران» به راهنمایی نگارنده اول در دانشگاه شهید بهشتی می‌باشد.
** دانشیار، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

Email: Sarrafi53@yahoo.ca

*** کارشناس ارشد برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. (مسئول مکاتبات)

Email: nasernejati@yahoo.com

۱-۱- مقدمه

و مشکلات منطقه‌ای تأکید می‌کنند که این امر همواره با مشکلات و مقاومت‌هایی در زمینه همکاری بین سازمان‌ها و نهادهای مختلف روبه‌رو است. در این راستا رویکرد نو منطقه‌گرایی با ارائه راه‌حل‌های نویدبخش برای حل مشکلات مناطق کلان‌شهری با استقبال عمومی برنامه‌ریزان، مدیران و سیاستمداران در بیشتر کشورهای جهان روبه‌رو شده‌است (Ye, 2009, 117). در این راستا، این پژوهش به دنبال آن است تا با بهره‌گیری از رویکردهای نو منطقه‌گرایی و حکمروایی، نظام کارآمدی را برای منطقه‌ی کلان‌شهری مشهد پیشنهاد نماید.

۱-۲- روش پژوهش

این پژوهش با بررسی رویکرد نو منطقه‌گرایی آغاز می‌شود و در ادامه، تعاریف به کارگرفته شده در متون تخصصی و جستارهای مرتبط با مفهوم حکمروایی چندسطحی و ارتباط آن با نومنته‌گرایی مرور شده است. در بخش مبانی نظری تعاریف موردنظر نگارندگان در ارتباط با منطقه کلان‌شهری، نومنته‌گرایی و حکمروایی چندسطحی و منطقه‌ای جمع‌بندی شد. سپس در بخش مطالعه موردی ابتدا مشکلات منطقه کلان‌شهری مشهد و همچنین نحوه مدیریت آن مورد واکاوی قرار گرفت. سپس قوانین و مقررات مرتبط با مدیریت نظام منطقه‌ای در ایران بررسی شد. در نهایت پیشنهادهایی جهت نظام حکمروایی چندسطحی با استفاده از رویکرد نومنته‌گرایی به منظور کارآمد ساختن نظام برنامه‌ریزی فضایی منطقه کلان‌شهری مشهد نیز ارائه شده است. روش به کار گرفته شده در بخش اول این پژوهش، روش تحقیق بازنگری پژوهش^۷ است که زیرمجموعه روش تحقیق فراتحلیل^۸ است. در بخش دوم از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی جهت شناسایی مشکلات و ویژگی‌های محدوده مورد مطالعه استفاده شد (حافظ‌نیا، ۱۳۹۱). همچنین در ارائه پیشنهادها برای نظام حکمروایی چندسطحی منطقه کلان‌شهری مشهد با استفاده از رویکرد نومنته‌گرایی از روش تحقیق مطالعه موردی^۹ استفاده شد که زیرمجموعه روش‌های کیفی^{۱۰} است (کرسول، ۱۳۹۱).

۱-۳- مبانی نظری

برای بررسی رابطه میان رویکرد نومنته‌گرایی و حکمروایی در مقیاس منطقه‌ای ابتدا می‌بایست تعریف دقیقی از سطح قلمرویی موردنظر یعنی منطقه کلان‌شهری ارائه گردد. لذا در این بخش پس از تعریف منطقه کلان‌شهری، ابتدا مفاهیم مرتبط با رویکرد نومنته‌گرایی مورد واکاوی قرار گرفته و سپس در ادامه ویژگی‌های حکومت و حکمروایی مورد مقایسه قرار گرفته است. همچنین در انتها پس از بررسی رابطه میان حکمروایی و رویکرد نومنته‌گرایی، تعریف حکمروایی چندسطحی نیز ارائه شده‌است.

۱-۳-۱- منطقه کلان‌شهری^{۱۱}

در رویکرد نومنته‌گرایی تأکید بر اقدام در مقیاس منطقه است (Farrell et al., 2005, 22)، که تجلی فضایی و عملکردی آن را می‌توان «شهر-منطقه» و یا «مناطق کلان‌شهری» نامید.

مسائل و مشکلات منطقه‌ای به‌عنوان یکی از موضوعات چالش‌برانگیز برنامه‌ریزی فضایی در دهه‌های اخیر به شمار می‌رود که عدم هماهنگی بین سازمان‌ها و نهادهای محلی بر سر رسیدگی به این موضوعات، مزید بر علت شده است. به‌عبارت‌دیگر، عدم انطباق قلمروهای سازمان‌های حکومت محلی با قلمروهای عملکردی مناطق کلان‌شهری (آخوندی و برک‌پور، ۱۳۸۹، ۲۹۹) منجر به پیدایش مشکلاتی از قبیل پراکنده‌رویی، تخریب زمین‌های کشاورزی و فضاهای باز، نابرابری‌های اجتماعی، کاهش رونق اقتصادی شهرهای مرکزی و غیره شده است. در ایران نیز اقداماتی همچون تهیه طرح‌های توسعه و عمران و ناحیه‌ای (شهرستان) (ماجدی، ۱۳۹۱، ۱۷) و مجموعه شهری صورت گرفت که در عمل چندان موفقیت‌آمیز نبود. برای حل این مشکل از این‌رو همکاری شهرها و مناطق اطرافشان به‌عنوان یک امر الزام‌آور جهت کاهش مشکلات و همچنین توسعه متعادل مناطق کلان‌شهری مطرح می‌شود (Rast, 2006, 251). این همکاری به‌ویژه در عصر جهانی‌شدن بیشتر حائز اهمیت است که رقابت فزاینده‌ای مابین کلان‌شهرها برای جذب سرمایه خصوصی شکل گرفته است (سروری و ماجدی، ۱۳۹۴، ۱۷). در واقع می‌توان ادعا نمود که آینده اقتصادی و اجتماعی مناطق کلان‌شهری و حومه‌هایشان به‌هم پیوند خورده‌است (Jonas & Ward, 2007, 171) به‌طوری‌که هر پدیده‌ای در این مناطق اتفاق بیفتد بر دیگری اثر خواهد گذاشت. در ادامه برخی از مطالعات که در زمینه‌های مختلف از قبیل عدالت اجتماعی، عدالت محیط‌زیستی، رفاه اقتصادی و اجتماعی بیانگر لزوم همکاری کلان‌شهرها با مناطق اطرافشان هست، آورده شده‌است. وویس^۱ (۱۹۹۲) بر روی بیست‌وهشت کلان‌شهر مطالعه نمود و به این نتیجه دست‌یافت که نرخ رشد پایین درآمد و همچنین نرخ اشتغال پایین در کلان‌شهرها به دلیل نرخ اشتغال و درآمد ضعیف در حومه‌هایشان هست. بر این مبنای، وی مدعی شد که نزول شهر مرکزی احتمالاً باعث افت رفاه اقتصادی و اجتماعی کل منطقه می‌شود (Rast, 2006, 251). مطالعه دیگری که توسط پاستور، برنر و رانسر^۲ (۲۰۰۳) در زمینه عدالت اجتماعی در سطح مناطق کلان‌شهری انجام شده است، بیانگر این امر هست که برپایی عدالت اجتماعی نیازمند تلاش‌های منطقه‌ای و همکاری بین شهر مرکزی با حومه‌ها در این زمینه است (Provo, 2009, 369). همچنین در مطالعه‌ای درباره پراکنده‌گویی که توسط گینسبرگ^۳ (۲۰۰۲) انجام شد، وی به این نتیجه دست‌یافت که حل معضل پراکنده‌رویی شهری تنها در گرو همکاری کلان‌شهرها با حومه‌هایشان است (Rast, 2006, 251-252). مطالعات دیگری بر روی مناطق سیاتل و پورتلند^۴، حاکی از آن است که با اتحاد سازمان‌های منطقه‌ای و بسیج منابع محلی کاربست اصول رشد هوشمند در سطح منطقه‌ای بدون تردید موفقیت‌آمیز بوده‌است (Scott, 2007, 21). مطالعات محققان دیگری از قبیل از قبیل راسک^۵ (۱۹۹۷)، ارفیلد (۱۹۹۷) و پاول^۶ (۱۹۹۲، ۲۰۰۲) درباره عدالت محیط‌زیستی بیانگر آن است که حل مشکلات محیط‌زیستی نه در مقیاس شهر بلکه در مقیاس منطقه و با همکاری تمام سازمان‌ها و نهادهای دیگر در منطقه برطرف خواهد شد (Rast, 2006, 252). همان‌طور که در مطالعات بالا ذکر گردید، همه آنها بر لزوم همکاری شهر مرکزی با سایر شهرها و مناطق اطراف برای حل مسائل

می‌شوند. تفاوت بین مناطق فیزیکی و عملکردی یادآور تفکیک مانوئل کاستلز (Castells, 1996, 423) بین «فضای مکان‌ها»^{۱۲} و «فضای جریان‌ها» است (Yrinen, 2003, 25-28) و همان‌طور که در بالا اشاره گردید مناطق کلان‌شهری بیانگر فضای جریان‌ها یا همان مناطق عملکردی می‌باشند.

از این‌رو منطقه کلان‌شهری را می‌توان محدوده‌ای تعریف نمود که محوریت آن یک کلان‌شهر و محدوده پیرامونی آن متشکل از سکونتگاه‌های روستایی و مراکز شهری کوچک‌تری است که در پیوند با هسته مرکزی (بیش از دیگر مراکز مجاور) هستند. یکپارچگی عملکردی بین این دو محدوده، در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و محیط‌زیستی، و همکاری در تقسیم‌کار درون منطقه‌ای از ویژگی‌های اصلی آن است. همچنین این مناطق را می‌توان معادل فضای جریان‌ها به تعبیر کاستلز نامید.

نومنطقه‌گرایی

نومنطقه‌گرایی به‌عنوان یکی از مفاهیم برنامه‌ریزی منطقه‌ای از دهه ۱۹۹۰ در پاسخ به اثرات جهانی‌سازی و همچنین مشکلات رشد کلان‌شهری از قبیل پراکنده‌رویی حومه شهری، ازدحام ترافیک، از بین رفتن گونه‌های گیاهی، کاهش کیفیت زندگی، و مباحث روبه‌رو عدالتی و اجتماعی ظهور نمود (Peterson et al., 2007, 132). این مفهوم ابتدا از ایالات‌متحده آغاز گردید اما در ادامه بیشتر مفاهیم آن توسط پژوهشگران اروپایی بسط پیدا نمود (Acharya, 2012, 9). نومنطقه‌گرایی به‌عنوان جنبش جدیدی تعریف می‌شود که یک منطقه مشخصی را شناسایی کرده و در تلاش برای ارائه یک نقش مشخص برای آن در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، امنیتی یا فرهنگی است. شودروم بیان می‌کند که نومنطقه‌گرایی توسط «چندبعدی بودن، پیچیدگی، سیالیت و عدم تطابق و همچنین این واقعیت که طیفی از کنشگران دولتی و غیردولتی را شامل می‌شود تا در قالب اتحادهای چند بازیگری غیررسمی دوره‌جمعی می‌شوند»، توصیف می‌شود (Park, 2006, 285-286). ماهیت نومنطقه‌گرایی، بیانگر سیر تکاملی منطقه‌گرایی، به‌دور از رویکردهای صرفاً دولت‌محور است که بر موضوعاتی از قبیل رشد اقتصادی، رقابت‌پذیری منطقه‌ای، موضوعات محیط‌زیستی و ایجاد شبکه‌ها تأکید می‌کند. این رویکرد تصدیق می‌کند که سیاست‌های متعارف حکومت‌ها در ارتباط با بسیاری از چالش‌های توسعه پایدار ناکافی است و یک نیازی برای متصل کردن هردوی کنشگران دولتی و غیردولتی در فرایند برنامه‌ریزی در میان مقیاس‌های محلی تا بین‌المللی لازم است. برخی از ویژگی‌های کلیدی نومنطقه‌گرایی عبارت‌اند از: یک تمرکز بر روی تعریف فضایی؛ تأکید بر فرایند منطقه‌بندی برای مدیریت مشکلات مرتبط با رشد؛ پذیرش رویکردهای کل‌نگر و یکپارچه؛ تمرکز بر رویکردهای هنجاری؛ و ترکیب اصول طراحی شهری و برنامه‌ریزی کالبدی (Peterson et al., 2007, 133-134). در رویکرد نومنطقه‌گرایی منطقه یک‌شکل ایستا نیست، بلکه در توسعه‌اش پویا و نسبت به تغییر و انطباق باز است. همچنین این رویکرد دارای شامل جنبه‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی است (Farrell et al., 2005, 8). همچنین در

طبق بررسی‌های انجام‌شده توسط صرافی و همکاران (۱۳۹۵)، سه ویژگی اصلی شهر-منطقه را می‌توان یکپارچگی عملکردی، روابط نهادی-حکومتی (حکمرمایی منطقه‌ای) و رقابت‌پذیری فرمانطقه‌ای تعریف نمود که درباره ایران می‌توان گفت که صرفاً ویژگی اول، یعنی یکپارچگی عملکردی مابین هسته مرکزی (غالباً کلان‌شهر) و نواحی پیرامونی آن صدق می‌کند. ویژگی دوم شهر-منطقه یعنی روابط نهادی-حکومتی شهر-منطقه و حکمرمایی منطقه‌ای در ایران شکل نگرفته‌است. در واقع، هریک از شهرها و نواحی اطرافشان به‌طور جداگانه و با حداقل هماهنگی با یکدیگر مدیریت می‌شوند و به‌ویژه از منافع توده همبسته در ایجاد صرفه‌های اقتصاد ناشی از مقیاس بهره نمی‌برند. همچنین با توجه به واقعیت‌های اقتصادی و محدودیت‌های ژئوپلیتیک که ایران با آن مواجه است، ویژگی سوم شهر-منطقه یعنی رقابت‌پذیری فرمانطقه‌ای و جهانی در مورد کلان‌شهرهای ایران صدق نمی‌کند (صرافی و همکاران، ۱۳۹۵). بنابراین در ایران برای این‌گونه مناطق بهتر است از اطلاق شهر-منطقه خودداری کرد و از واژگانی همچون منطقه کلان‌شهری استفاده نمود که صرفاً به رابطه عملکردی بین کلان‌شهر مرکزی و محدوده پیرامونی دلالت دارد (صرافی و همکاران، ۱۳۹۵؛ اسدی و زبردست، ۱۳۸۹). از این‌رو در ادامه به تعریف منطقه کلان‌شهری پرداخته‌شده‌است.

از دید اندیشمندان گذشته مانند مکنزی و دیکسون، تفاوتی بین مفهوم شهر-منطقه و منطقه کلان‌شهری به لحاظ ماهیت و ساختار فضایی وجود ندارد، اگرچه مطالعات دانشگاهی اخیر به‌ویژه تحت تأثیر جهانی‌شدن معنای هنجاری ویژه‌ای به شهر-منطقه بخشیده است که آن را از منطقه کلان‌شهری متمایز می‌سازد. اگر از واژه‌شناسی جغرافیایی زمان استفاده شود، منطقه کلان‌شهری نیز همانند شهر-منطقه ساختاری است که متأثر از خط‌سیرهای افراد در زندگی روزمره‌شان شکل می‌گیرد، که این خود یادآور مفهوم مهم دیگری است و آن «فضای جریان‌ها»^{۱۳} است. در این دید، منطقه کلان‌شهری به‌عنوان فضای جریان‌ها تعریف می‌شود به‌ویژه برحسب سفرهای آونگی بین نواحی مسکونی و مکان‌های مرکزی (Hutchison, 2009, 510) به نقل از اسدی؛ زبردست، ۱۳۸۹، ۳) یا به‌عبارت‌دیگر منطقه کلان‌شهری را می‌توان منطقه‌ای متراکم و متمرکز از سکونتگاه‌های انسانی، مشتمل بر یک شهر مرکزی به همراه سکونتگاه‌های حومه‌ای تعریف نمود که این سکونتگاه‌ها و شهر مرکزی به لحاظ اجتماعی و اقتصادی وابستگی متقابل به یکدیگر دارند (کازمیان، ۱۳۸۳، ۴۴). در تجزیه و تحلیل مطالعات منطقه‌ای، تأکید بر محوریت تقسیم جهان، به دو نوع مناطق «عملکردی و فیزیکی» است. مناطق فیزیکی به فضاهای قلمرویی، نظامی و سیاسی اشاره می‌کند که اساساً توسط دولت‌ها کنترل می‌شود، اما مناطق عملکردی توسط عوامل غیر قلمرویی تعریف می‌شود؛ از قبیل فرهنگ و بازار که اغلب در حدود قلمروی کنشگران غیردولتی است. برای مثال یک گروه قومی شاید بخواهد یک منطقه فرهنگی ایجاد نماید و از آن برای ارتقای اجتماع محلی سیاسی مستقل استفاده نماید. در نظام جهانی، مناطق اقتصادی توسط فرایندهای سرمایه‌داری فراملی، مناطق محیط‌زیستی توسط اثر متقابل بین کنش‌های انسانی و زیست‌کره، و مناطق فرهنگی توسط اجتماعات محلی هویتی ساخته

ضرورتاً آن را تولید نمایند؛ بدین معنا که، مکان‌های محلی می‌توانند خدمات، را با ورود به قراردادهای با سایر حکومت‌ها، سازمان‌های غیرانتفاعی، یا شرکت‌های خصوصی که تولید (یا ارائه) خدمات را بر عهده دارند، ارائه دهند یا تنظیم نمایند. به‌طور خلاصه، درحالی‌که حکومت عمودی و به‌طور محکم نهادی شده‌است، حکمروایی منعطف و افقی است. درحالی‌که حکومت رسمی و از بالا اداره می‌شود، حکمروایی غیررسمی و خودسامانی است. درحالی‌که حکومت‌های سطح بالا (برای مثال دولت) به مکان‌های محلی از طریق سازوکارهای تعیین حدود شده ارتباط دارد، حکمروایی سطح پایین‌تر (برای مثال قراردادهای بین‌محلی) سست‌تر و کمتر با مرزها محدود شده‌است. حکومت بر ویژگی‌های متمرکز کردن منطقه‌گرایی تأکید می‌کند، درحالی‌که حکمروایی تأکید بر خاصیت تمرکززدایی همکاری محلی دارد (Savitch & Vogel, 2000, 161-162). بنابراین به‌طور خلاصه می‌توان تفاوت‌های حکومت و حکمروایی را به شرح جدول ۱ برشمرد. با توجه به ویژگی‌های که از یک‌طرف برای نومنتقه‌گرایی از جمله طیف وسیع کنشگران، روابط توأمان پایین به بالا و بالا به پایین، مقیاس محلی تا بین‌المللی و غیره و از طرف دیگر برای حکمروایی برشمرده شد، لذا می‌توان ادعا نمود که یکی از ابزارهایی که می‌تواند موجب کاربست رویکرد نومنتقه‌گرایی شود استفاده از حکمروایی چندسطحی در مقیاس منطقه‌ای است. در همین راستا، طبق نظر جایاسوریا^{۱۵}، نومنتقه‌گرایی به معنای تلاشی در جهت مقررات و «حکمروایی منطقه‌ای» است (Grugel, 2004, 606-607). از این رو در ادامه به بررسی دقیق‌تر حکمروایی در مقیاس منطقه کلان‌شهری و همچنین حکمروایی چندسطحی پرداخته شد.

نومنتقه‌گرایی و حکمروایی منطقه کلان‌شهری

حکمروایی به‌عنوان یک فرایند تصمیم‌سازی در نظر گرفته می‌شود که دارای قواعد و تنظیمات نهادی پیچیده است. حکمروایی و حکمروایی منطقه‌ای، تکاملی است و دگرگونی‌های مستمر فضایی-اجتماعی یکی از ویژگی‌های آن است (Scott, 2009, 24). به‌زعم نیل برینر^{۱۶} حکمروایی کلان‌شهری عبارت است از: یک طیف وسیعی از شکل‌های نهادی و راهبردهای تنظیمی، پروژه‌های حکمروایی را شامل می‌شود. برای مثال، اصلاح مرزهای قلمروهای کنونی از طریق الحاق، ادغام یا یکپارچه‌سازی؛ پیشنهاد تشکیل مؤسسات فرا یا بین‌شهرداری،

این رویکرد، اجتماعات محلی و کلان‌شهرها می‌بایست به بیرون از مرزهای خود توجه داشته باشند، به‌عبارت‌دیگر باید در پی ایجاد زنجیره‌های همکاری با سایر مکان‌ها باشند. از این رو، می‌توان گفت که حکمروایی در رویکرد نومنتقه‌گرایی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است (Savitch & Vogel, 2000, 161). در نتیجه می‌توان نومنتقه‌گرایی را رویکردی تعریف نمود که در پی شناسایی یک منطقه مشخص (مقیاس آن می‌تواند از سطح درون‌کشوری تا سطح بین‌المللی باشد) با اهداف گوناگون (شامل اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و زیست‌محیطی) برای پاسخ‌گویی به مشکلاتی است که از طیفی از عوامل محلی، ملی و فراملی برآمده‌است. نظام مدیریتی این منطقه به‌صورت حکمروایی و دربرگیرنده تمامی کنشگران (اعم از دولتی و غیردولتی) و از طریق نهادها به‌صورت توأمان پایین به بالا و بالا به پایین، شکل می‌گیرد. این نکته قابل‌ذکر است که این رویکرد در نقاط مختلف جهان با توجه به ویژگی‌های هر مکان و در هر زمان خاص در اشکال متفاوت عملی می‌شود (صرافی و نجاتی، ۱۳۹۳، ۱۶۵).

همان‌طور که اشاره گردید، یکی از پیش‌فرض‌های اصلی نومنتقه‌گرایی حکمروایی است که شامل فرم‌های مختلف همکاری همچون مشارکت کنشگران و نهادهای عمومی و خصوصی است (Lackowska & Zimmermann, 2011, 157). از این رو در ادامه به بررسی بیشتر حکمروایی و ارتباط آن با نومنتقه‌گرایی پرداخته شده‌است.

حکومت در مقابل حکمروایی

برای فهم نومنتقه‌گرایی، ابتدا باید تمایز بین حکومت و حکمروایی را درک کرد. ایده کلاسیک حکومت شامل نهادها و انتخابات و فرایندهای تصمیم‌سازی و ساختارهای اداری رسمی است. حکومت از طریق لایه‌های سلسله‌مراتبی و جوابگویی سیاسی عمل می‌کند. حکومت همچنین یک‌شکل منصفانه دربرگیرنده سازمانی است: یک انحصار قانونی که مسئولیت برای هردوی «ارائه» و «تولید» خدمات عمومی را بر عهده دارد. در مقابل، حکمروایی این مفهوم را می‌رساند که نهادهای موجود می‌توانند به روش‌های جدید تحت کنترل درآیند، که همکاری بر پایه داوطلبی می‌تواند در مقیاس محلی انجام گیرد، و مردم به بهترین شکل می‌توانند رابطه خودشان را از طریق سازمان‌های با ارتباط افقی، با یکدیگر تنظیم نمایند. حکمروایی همچنین تصدیق می‌کند که مکان‌های محلی خدمات محلی را ارائه دهند بدون آنکه

جدول ۱. تفاوت حکومت و حکمروایی

نوع روابط	نحوه ارتباط بین سطوح	نحوه خدمات‌دهی	سطوح مدیریت	نوع کنشگران
حکومت	روابط عمودی	ارائه و تولید خدمات	سلسله‌مراتبی	کنش‌گران دولتی
حکمروایی	روابط افقی	فقط ارائه خدمات (تولید خدمات از طریق قرارداد با بخش خصوصی)	حکمروایی چندسطحی و شبکه‌ای (حکمروایی در مقیاس‌های متفاوت)	تعدد کنشگران و طیف متنوع کنشگران اعم از دولتی و غیردولتی

می‌شود. یک شکل از این نوع حکمرروایی را می‌توان یک شبکه‌ای از سازمان‌های حکومتی و غیر حکومتی تعریف نمود که در یک تنوعی از پیکربندی آراسته شده‌اند، و اغلب در سطوح چندگانه می‌باشند تا برای برطرف نمودن نیازهای سرتاسر منطقه برنامه‌ریزی کنند. «شوراهای منطقه‌ای» حکومت‌های محلی با همکاری داوطلبانه یک پیکربندی رسمی شده از این شبکه می‌باشند (Visser, 2004, 51-52). رویکرد نومنتقه‌گرایی خودش را در مخالفت با اقدامات قدیمی، بالا به پایین تعریف می‌کند. این رویکرد، در مقابل، بر مشارکت، اشکال منعطف و ترکیبی^{۱۷} حکمرروایی متمرکز است. بنابراین، می‌توان گفت در رویکرد نومنتقه‌گرایی، سرمایه اجتماعی، روابط اعتماد، مشارکت در انجمن‌های مدنی و حس اجتماعات منابع اساسی برای حکمرروایی موفق می‌باشند (Scott, 2007, 17-18).

۱۸ حکمرروایی چندسطمی

نومنتقه‌گرایی نه به‌عنوان یک گزینه، بلکه به‌عنوان یک لایهٔ مکمل برجستهٔ حکمرروایی در سطح منطقه‌ای است. در سطح منطقه برخی کارها بهتر توسط دولت‌ها، نهادهای چندجانبه یا سازمان‌های غیردولتی می‌تواند انجام شود. در حکمرروایی در واقع یک تقسیم‌کار انجام می‌شود، گاهی اوقات این تقسیم‌کار مبنی بر رضایت طرفین، و گاهی اوقات چالش‌برانگیز است. این همکاری کنشگران منطقه‌ای منجر به شکل‌های «چندلایه‌ای»^{۱۸} یا «ترکیبی» حکمرروایی می‌شود (Farrell et al., 2005, 23). واژهٔ «حکومت»، که به‌طور سنتی برای یک نظام سلسله‌مراتبی از قدرت رسمی استفاده می‌شده‌است، راه را برای یک نظام کمتر سلسله‌مراتبی و درکی فراگیرتر از فرایندهای تصمیم‌سازی یا «حکمرروایی» هموار کرد. سپس، به‌تدریج حکمرروایی گسترش پیدا کرده و اصلاح شد تا مفهوم «حکمرروایی چندسطحی» پدید آمد، که بازتاب‌دهندهٔ روابط پیچیدهٔ فزایندهٔ بین مقیاس‌های مختلفی است که تصمیمات سیاسی اتفاق می‌افتد. تا حدودی، این بر «تفویض اختیار» دلالت می‌کند که قدرت دولت‌ها بین مناطق باز توزیع می‌شود (Scott, 2009, 93). طبق رویکرد نومنتقه‌گرایی نمی‌توان گفت که مجموعهٔ مشخص از قبل معینی، از فضاها و مقیاس‌ها وجود دارد؛ بلکه فضاهای جدید ظاهر می‌شوند یا به وجود می‌آیند و مقیاس‌های مختلف اقدام در یک تنوعی از راه‌های پیچیده به هم مرتبط می‌باشند. همانند دیدگاه چند نردبانی، اجزای حکمرروایی چندسطحی به‌درستی نه‌تنها به سطوح حکمرروایی توجه دارد، بلکه به سیالیت و روابط بین آنها توجه می‌کند. این نکته بر این امر دلالت دارد که یک مجموعهٔ پیچیده از کنشگران (دولتی و غیردولتی) در مقیاس‌های سیاسی مختلفی ایفای نقش می‌کنند (Farrell et al., 2005, 90).

از این‌رو، حکمرروایی چندسطحی را می‌توان رابطهٔ بین مقیاس‌های مختلف جهت تصمیم‌گیری در انجام امور تعریف نمود. این همکاری و تقسیم‌کار بین سطوح مختلف حکمرروایی مبتنی بر اساس اصل «واگذاری امور به پایین‌ترین سطحی که امکان انجام آن را دارد» است؛ به‌طوری‌که هریک از امور به پایین‌ترین سطحی که امکان انجام آن را دارد واگذار می‌شود و اگر کاری فراتر از توان یک سطح باشد به سطح بالاتر واگذار می‌شود. از این‌رو هیچ‌یک از سطوح بالاتر حق

بلوک‌های اداری یا بدنه‌های برنامه‌ریزی؛ همچنین معیارهای قانونی توسط سطوح بالایی تحمیل می‌شود (از قبیل حکومت فدرال یا دولتی) تا گسترش شهری را تنظیم کنند؛ و تنوعی از راهبردهای بین حکومتی یا بین سازمانی برای افزایش همکاری و هماهنگی بین نمایندگی‌های حکومتی و همچنین کنشگران و نهادهای خصوصی و عمومی (Lack-owska & Zimmermann, 2011, 157). در واقع، نوید رویکرد نومنتقه‌گرایی بر پایهٔ ویژگی برجسته‌اش برای شکستن بن‌بست‌های سیاسی بر پایهٔ راه‌حل مشکلات کلان‌شهری است و باعث می‌شود کار پیچیدهٔ حکمرروایی محدوده‌های کلان‌شهری کارآمدتر، پاسخگوتر و منعطف‌تر شود (Scott, 2007, 16). نومنتقه‌گرایی به‌عنوان رویکردی ظهور کرد که دربرگیرندهٔ ساختارهای جدید ایجاد قدرت توسط گونه‌های جدیدی از اتحاد است که قادر به حل مسائل حکمرروایی منطقه‌ای است. با تعدد کنش‌گران اقتصادی و سیاسی معین درگیر در حکمرروایی منطقه‌ای، همکاری برپایه روابط عمومی-خصوصی مشاهده می‌شود که شکل مهمی از همکاری برای این نوع جدید حکمرروایی منطقه‌ای است (Scott, 2009, 94). دربارهٔ ارتباط رویکرد نومنتقه‌گرایی و حکمرروایی منطقهٔ کلان‌شهری شش مورد زیر در مباحث اخیر برجسته است:

- نومنتقه‌گرایی موجب افزایش تمرکز بر روی نقش حکومت‌های محلی با تنظیمات منطقه‌ای می‌شود؛
- نومنتقه‌گرایی می‌تواند با گسترش برنامه‌ریزی در عرصه‌های سیاسی-اجتماعی توصیف شود؛ درحالی‌که این اشکال هم کارانهٔ جدید حکمرروایی قلمرویی را افزایش می‌دهد (برای مثال پروژه‌های توسعهٔ منطقه‌ای و برنامه‌ریزی فضایی)؛
- نومنتقه‌گرایی مجبور می‌کند که دوباره بر ایجاد فضاهای سیاسی جدید با محیط‌های اداری-قلمرویی پرجمعیت تمرکز شود؛
- هیچ بحثی از نومنتقه‌گرایی بدون تمرکز بر نقش دولت به‌عنوان ارائه‌دهندهٔ شرایط ابتدایی اقدام و انگیزه برای حکومت منطقه‌ای، کامل نمی‌شود؛
- مباحث مرتبط با نومنتقه‌گرایی، دانش پیرامون نقش نهادها همچون اهمیت آنها در تأثیرگذاری بر نمایندگی انسان‌ها را گسترش می‌دهد؛
- فرایندهای تصمیم‌سازی همچون ساختارهای رسمی سیاست‌گذاری مهم می‌باشند. درهرحال، قوانین غیررسمی که بر این فرایندهای تصمیم‌سازی تأثیر می‌گذارد اغلب مهم‌تر می‌باشند و آن قوانین رسمی را اصلاح می‌کنند؛
- سرانجام نومنتقه‌گرایی، روابط متقابل بین نهادها، الگوهای حکمرروایی، مدل‌های برنامه‌ریزی و فضاهای شهری را برجسته می‌کند (Scott, 2009, 255-256).

در عصر حاضر و تحت‌فشار رقابت اقتصادی جهانی، بیشتر شهرها و مناطق، اهمیت اقدام با یکدیگر به‌منظور موفقیت در بازار بین‌المللی را متوجه شده‌اند. این نه‌تنها در آمریکا، بلکه در بیشتر کشورهای جهان در حال اتفاق است (Ye, 2009, 117). رویکرد نومنتقه‌گرایی اقدامات منطقه‌ای را از طریق حکمرروایی ارتقاء می‌دهد؛ این رویکرد با استفاده از «همکاری بین‌سازمانی» به‌جای «حکومت منطقه‌ای سلسله‌مراتبی» موجب حل مشکلات عمومی در منطقهٔ کلان‌شهری

ناحیه ایفا کرده است. عملکردهای اقتصادی منطقه کلان‌شهری مشهد عمدتاً صنعتی، خدماتی، بازرگانی و گردشگری است. در واقع، در این منطقه فعالیت‌های بازرگانی، هتل و رستوران‌داری، خدمات عمومی، اجتماعی، شخصی و خانگی در مقیاس ملی (از نظر تعداد شاغل و ارائه خدمات) از اهمیت بسزایی برخوردار است. علاوه بر آن این منطقه به دلیل استقرار کلان‌شهر مشهد و فضاهای بسیار مترکم فعالیت‌های صنعتی از موقعیت ویژه صنعتی در سطح ملی برخوردار است (مهندسین مشاور فرهاد، ۱۳۸۴).

همان‌طور که در شکل ۲ مشخص شده است منطقه کلان‌شهری مشهد متشکل از بخش‌هایی از چهار شهرستان مشهد، چناران، فریمان و بینالود است. هرچند در طرح جامع ناحیه‌ای مشهد به لزوم شکل‌گیری مدیریت یکپارچه منطقه‌ای تأکید شده است اما این امر هنوز صورت نگرفته است. در واقع علی‌رغم اینکه این چهار شهرستان در ارتباط عملکردی نزدیکی با یکدیگر می‌باشند اما به صورت مجزا از یکدیگر مدیریت می‌شوند (شکل ۳).

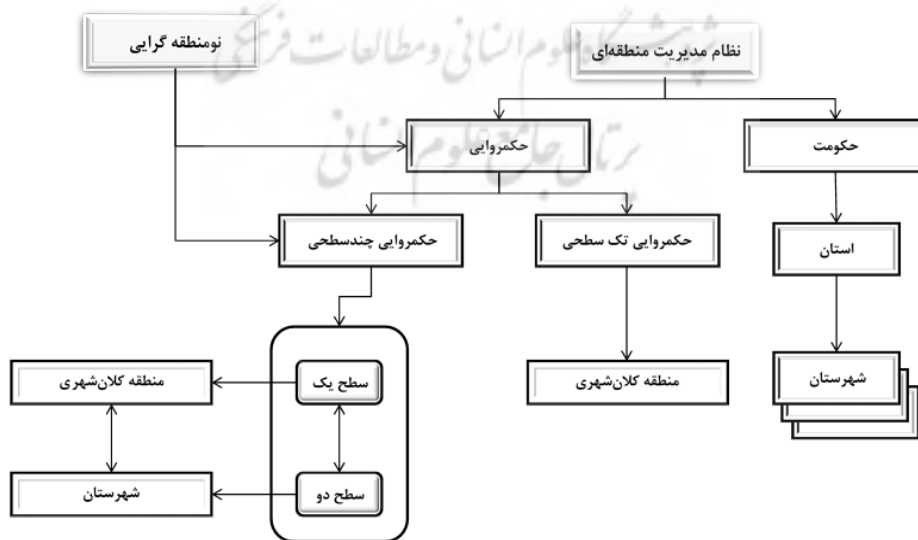
به دلیل حجم گسترده و متمرکز فعالیت‌های ذکر شده از یک‌سو، و همچنین تفرق مدیریتی در سطح منطقه کلان‌شهری از سوی دیگر، اغتشاش و آشفتگی در نظام زیرساخت‌ها، ازدحام و بی‌نظمی در فضای فعالیت، انتشار آلودگی‌های زیست‌محیطی، نابسامانی در شبکه‌های ارتباطی، تخریب منابع و قابلیت‌های توسعه‌ساز در این منطقه مشاهده می‌شود. این در حالی است که حتی در سطح ناحیه و شهرستان مشهد نیز بسیاری از فضاها و قابلیت‌ها برای توسعه صنعتی، خدماتی و سکونت‌ی بلااستفاده مانده است. به عبارت دیگر، به دلیل قرارگیری کلان‌شهر مشهد و موقعیت ویژه آن به لحاظ اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ارتباطی شکل‌گیری الگوی توسعه متمرکز و خطی در این

دخالت در سطوح پایین‌تر را ندارند.

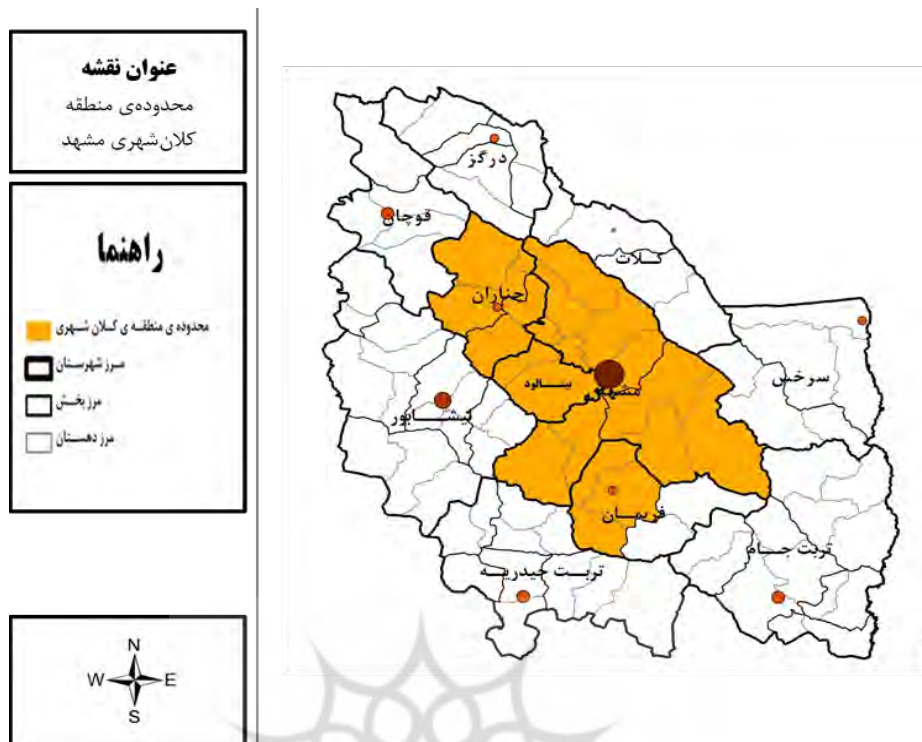
با توجه به ویژگی‌هایی که برای رویکرد نومنطقه‌گرایی و همچنین ارتباط آن با حکمروایی چندسطحی ارائه گردید، چهارچوب مفهومی تحقیق جهت کاربست در منطقه کلان‌شهری مشهد به شرح شکل ۱ است. همان‌طور که در شکل ۱ مشخص شده است جهت کاربست رویکرد نومنطقه‌گرایی می‌بایست از حکمروایی چندسطحی بهره برد که سطح اول می‌تواند در محدوده منطقه کلان‌شهری یا همان منطقه عملکردی باشد و سطح دوم می‌تواند در محدوده شهرستان است.

نظام کنونی مدیریت منطقه کلان‌شهری مشهد

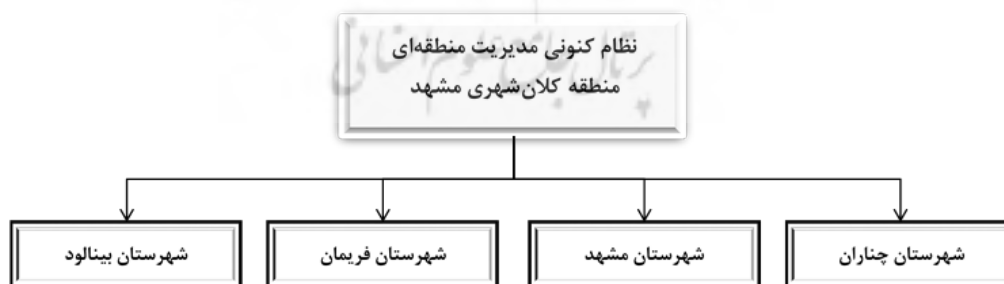
منطقه کلان‌شهری مشهد^{۲۰} در استان خراسان رضوی و در قسمت میانی ناحیه مشهد و متشکل از بخش‌هایی از سه شهرستان مشهد، چناران و فریمان است (شکل ۲). از نظر تاریخی منطقه کلان‌شهری مشهد در کانون و مرکز تاریخی ایالت خراسان و ولایت توس واقع شده است و به همین دلیل تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی آن با سرنوشت خراسان بزرگ درهم آمیخته شده است. در واقع، ولایت مشهور و قدیمی توس که یکی از ولایت‌های خراسان بزرگ است، خاستگاه اصلی منطقه کلان‌شهری مشهد است، که در بستر دره «کشف رود» واقع شده است و همچنین رودخانه کشف رود نیز از این دره عبور می‌کند. جاده ابریشم نیز در این محدوده قرار گرفته است که آثار و بقایای برخی از کاروانسراها در کنار این مسیر در اطراف مشهد باقی است. این منطقه به دلیل موقعیت طبیعی و نقش تاریخی از یک هویت عمیق تاریخی-فرهنگی برخوردار است که در مقیاس ملی و حتی جهانی واجد ارزش و احترام است. همچنین به دلیل وجود بارگاه امام‌رضا(ع)، این عامل مذهبی نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری آثار تاریخی و فرهنگی در



شکل ۱. چهارچوب مفهومی تحقیق



شکل ۲. محدوده منطقه کلان‌شهری مشهد (ماخذ: نجاتی، ۱۳۹۲، ۲۰۰)



شکل ۳. نظام کنونی منطقه کلان‌شهری مشهد

در سطح نخست، می‌بایست شورایی برای مدیریت منطقه کلان‌شهری مشهد (محدوده مشخص شده در شکل ۲) تشکیل شود. بررسی تجارب جهانی بیانگر این امر است که بازوی اجرایی این شورا می‌تواند نهادهای خصوصی و یا عمومی-خصوصی باشد. اما از آنجایی که انتظار می‌رود در ابتدای این فرایند، واگذاری برخی امور منطقه‌ای از نهادهای دولتی و عمومی به نهادهای خصوصی و یا عمومی-خصوصی با مقاومت‌هایی روبرو شود، لذا در گام نخست پیشنهاد می‌شود که دولت‌های محلی در محدوده مرزهای قلمرویی کنونی (شهرستان) ایجاد شود تا تصمیم‌های اخذ شده در سطح نخست (شورای منطقه کلان‌شهری مشهد) با کمترین چالش و بیشترین کارایی اجرایی گردد. نحوه همکاری این دو سطح با سطوح بالایی و پایین‌تر از خود دارای اهمیت است به طوری که تنها در صورتی این نظام مدیریت منطقه‌ای کارآمد است که همکاری‌های میان‌سازمانی هم به صورت افقی و هم عمودی رعایت گردد^{۳۱}.

همان‌طور که در بخش‌های پیشین گفته شد نظام حکمروایی شایسته منطقه‌ای باید متشکل از همه کنشگران اعم از کنشگران دولتی، عمومی، مردمی و خصوصی باشد. بررسی سیر تحول نظام شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نشان می‌دهد که این شورا در ابتدا و در آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مصوب ۱۳۸۱ متشکل از ۳۴ عضو بود که علاوه بر حضور نمایندگان دولتی و بخش عمومی (شهرداری و شورای اسلامی استان) نیز حضور داشتند، اما نمایندگان بخش خصوصی در ترکیب اعضای آنجایی نداشتند. در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه نیز تغییرات زیادی در ترکیب اعضا صورت گرفته است به طوری که علاوه بر حذف تعدادی از نمایندگان بخش دولتی، نمایندگان بخش عمومی (شهرداری و شورای اسلامی استان) نیز حذف گردیده‌اند. از این‌رو، «اعضای شورای منطقه کلان‌شهری مشهد» در گام اول متناظر با اعضای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و دربرگیرنده همه ذی‌نفعان از جمله بخش دولتی، عمومی، مردمی و خصوصی به شرح جدول ۳ است. همچنین در سطح دوم یعنی شهرستان، پیشنهاد می‌شود که دولت محلی^{۳۲} به ریاست شهردار منتخب اداره گردد.

منطقه مشاهده می‌شود و اگرچه در گذشته‌های طولانی با صرفه‌های اقتصادی همراه بوده و به توسعه اقتصادی، اجتماعی و فضایی به‌ویژه در شهر مشهد انجامیده‌است، لیکن در طول دو دهه اخیر به دلیل شتاب توسعه و تمرکز بی‌رویه جمعیت، صنایع، خدمات و وسایل حمل‌ونقل، با محدودیت ظرفیت محیطی روبه‌رو شده‌است. از این‌رو از جمله مهم‌ترین مشکلات منطقه کلان‌شهری مشهد را می‌توان به شرح جدول ۲ برشمرد.

نظام پیشنهادی مدیریت منطقه کلان‌شهری مشهد

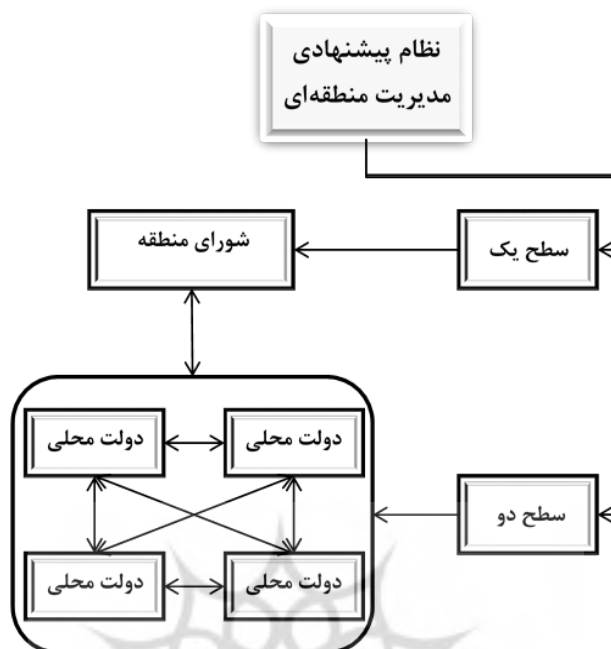
برای پیشنهاد نظام حکمروایی چندسطحی در منطقه کلان‌شهری مشهد ابتدا لازم است تا قوانین و مقررات مرتبط با نهادهای درگیر در مدیریت سطح منطقه‌ای را بررسی شود. به موجب «آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور» (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۸) وظیفه بررسی و تصویب اولیه، مسئولیت نظارت و هدایت اجرای طرح‌های ناحیه‌ای به عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است. در این راستا، از مهم‌ترین وظایف این شورا (و دبیرخانه شورا) می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- بررسی و تصویب مقدماتی طرح‌های جامع شهری و ناحیه‌ای و نیز بررسی طرح‌های مجموعه‌های شهری؛
- ایجاد هماهنگی لازم بین بخش‌های مؤثر در اجرای طرح‌های جامع شهرها؛
- جلب مشارکت بیشتر مردم و نهادهای محلی در حین تهیه و پس از تکمیل مطالعات طرح‌های جامع شهری و ناحیه‌ای؛
- ایجاد هماهنگی‌های لازم در زمینه تبادل اطلاعات و برنامه‌ها و کسب نظر در روند تهیه طرح؛

با توجه به جمع‌بندی مطالب بخش‌های گذشته، نظام پیشنهادی «مدیریت منطقه کلان‌شهری مشهد» در دو سطح منطقه کلان‌شهری و شهرستان پیشنهاد می‌گردد (شکل ۴). با توجه به اهمیت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و تأکید قوانین و مقررات مختلف مبنی بر اهمیت این شورا در مراحل مختلف تصویب تا نظارت بر اجرا و غیره، لذا در سطح اول، در نظر گرفتن اعضای این شورا حائز اهمیت است.

جدول ۲. مهم‌ترین مشکلات منطقه کلان‌شهری مشهد. (مأخذ: مهندسين مشاور فرهاد، ۱۳۸۴)

آلودگی‌های محیط‌زیستی (آب‌و‌خاک و هوا) و تخریب زمین‌های کشاورزی ناشی از فعالیت‌های صنعتی در محورهای منتهی به مشهد به‌ویژه در محور مشهد-چناران
نبود نظارت شدید قانونی بر اراضی گسترده استان قدس و اراضی خارج از حریم شهر و بروز مشکلات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی
تمرکز شدید جمعیت و فعالیت و زیرساخت‌ها در مشهد و ایجاد عدم تعادل شدید فضایی
افزایش تمرکز جمعیت روستایی در فواصل نزدیک به شهر مشهد (۳-۴ کیلومتری) و افزایش مشکلات محیط‌زیستی و حاشیه‌نشینی در اثر توسعه بی‌برنامه و نبود نظارت کافی بر این مناطق
تمرکز فعالیت‌های صنعتی در محور چناران-مشهد-فریمان



شکل ۴. نظام پیشنهادی مدیریت منطقه‌ای منطقه کلان‌شهری مشهد

جدول ۳. اعضای شورای منطقه کلان‌شهری مشهد

شماره	نوع کنشگران منطقه‌ای	اعضای هر بخش و نحوه انتخاب
۱	نمایندگان بخش دولتی	- متناظر با اعضای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان. (عالی‌ترین مقام دستگاه مربوطه)
۲۱	نمایندگان بخش عمومی	- شهردار مشهد به همراه یکی دیگر از شهرداران شهرهای واقع در منطقه کلان‌شهری مشهد به انتخاب شهرداران و به‌صورت دوره‌ای. - رئیس شورای اسلامی شهر مشهد به همراه یک نماینده دیگر از شوراهای اسلامی شهرستان‌های واقع در منطقه کلان‌شهری مشهد (به‌جز شورای اسلامی مشهد) به انتخاب نمایندگان شوراهای اسلامی شهرستان‌ها و به‌صورت دوره‌ای.
۲۲	نمایندگان بخش مردمی	- نمایندگان سایر نهادهای عمومی همچون آستان قدس رضوی.
۲۳	نمایندگان بخش خصوصی	- نهادهای مردمی که محدوده فعالیتی آنها در ارتباط با مسائل شهری و منطقه‌ای است. - رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان خراسان رضوی.

است که در حال حاضر وجود دارد و حداقل برای گام‌های نخستین فرایند مدیریت یکپارچه منطقه‌ای مناسب است و گونه تکمیل شده و ایده‌آل آن همان طور که در مبانی نظری تشریح شده است، شکل‌گیری نظام‌های مدیریت منطقه‌ای یکپارچه براساس رویکرد نومنطقه‌گرایی و برای مناطق عملکردی است. همچنین یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که این نظام حکمروایی دوسطحی تنها در صورتی کارآمد است که اصل «واگذاری امور به پایین‌ترین سطحی که امکان انجام آن را دارد» رعایت شود یعنی سطوح بالاتر تنها در صورتی حق دخالت در امور سطح پایین‌تر را دارند که انجام آن امور خارج از توانایی سطح پایین‌تر باشد و نیازمند همکاری سطح بالاتر است.

پی‌نوشت‌ها

1. Voith
2. Pastor, Benne, Rosner
3. Gainsborough
4. Seattle and Portland
5. Rusk
6. powell
7. Research review
8. Meta analysis
9. Case study
10. Qualitative inquiry
11. Metropolitan Region
12. Space of flows
13. Space of places
14. طبق این اصل هریک از امور به پایین‌ترین سطحی که امکان انجام آن را دارد واگذار می‌شود و اگر کاری فراتر از توان یک سطح باشد به سطح بالاتر واگذار می‌شود. از این رو هیچ‌یک از سطوح بالاتر حق دخالت در سطوح پایین‌تر را ندارند. لازم به ذکر است که اتحادیه اروپا نیز براساس همین اصل پایه‌گذاری شده است.
15. Jayasuriya
16. Neil Brenner
17. hybrid
18. Multilevel Governance
19. Multilayered

۲۰. منطقه کلان‌شهری مشهد با توجه به رویکرد نومنطقه‌گرایی و استخراج معیارهای مربوطه تعیین حدود شده است که به دلیل حجم بالای جزئیات آن در این مقاله آورده نشده است. برای مطالعه آن به منبع (نجاتی، ۱۳۹۲) مراجعه شود.

۲۱. از یک سو به دلیل محدودیت در بررسی همه جوانب در مقاله و از سوی دیگر با توجه به اهمیت این موضوع، در این مقاله صرفاً به بررسی اجزا و روابط درونی این نظام مدیریت منطقه‌ای پرداخته شده است و مباحث دیگری همچون نحوه همکاری‌های بیرونی با سایر نهادها نیز می‌بایست در پژوهشی دیگر مورد واکاوی قرار بگیرد.

۲۲. این نکته نیز لازم به ذکر است که با توجه به آنکه در قانون اساسی فقط سطح حکومت ملی به رسمیت شناخته شده است، لذا دولت محلی تشکیل شده در سطح شهرستان عمدتاً رسیدگی به امور خدماتی

درواقع شهرداران واقع در یک شهرستان می‌بایست یک عضو را از میان خود به سمت رئیس دولت محلی انتخاب نمایند که این سمت می‌تواند به صورت تناوبی بین شهرداران تغییر نماید. شورای منطقه کلان‌شهری می‌تواند با طیف وسیعی از موضوعات بین بخشی همچون بهداشت و مسائل محیط‌زیستی روبرو باشد. در واقع به بررسی سیاست‌ها و برنامه‌هایی می‌پردازند که ماهیت منطقه‌ای دارد، و مباحثی که ماهیت آن محلی است و در حوزه وظایف و محدوده دولت محلی قابل‌رسیدگی است توسط دولت محلی رسیدگی می‌شود و شورای منطقه کلان‌شهری دخالتی در این امور ندارد. در واقع طبق اصل «واگذاری امور به پایین‌ترین سطحی که امکان انجام آن را دارد» که جزو ویژگی‌های حکمروایی چندسطحی است، هر کاری می‌بایست توسط کوچک‌ترین واحد مدیریتی انجام بگیرد که امکان انجام آن را دارد و تنها در صورتی سطح بالاتر حق دخالت دارد که آن امر از توانایی سطح پایین‌تر خارج باشد. منابع مالی این شورا به صورت تخصیصی از طریق دولت‌های محلی به نسبت سهم هریک از آنها در منطقه کلان‌شهری (به لحاظ شاخص‌های متفاوت از جمله جمعیتی، اقتصادی و موارد دیگر) و همچنین کمک‌های بلاعوض ملی و استانی تأمین می‌شود. اهرم اجرایی آنها از طریق آژانس‌های خصوصی و عمومی-خصوصی که در سطح منطقه ایجاد می‌شوند صورت می‌پذیرد و تصمیمات آن برای دولت‌های محلی لازم‌الاجرا است.

نتیجه‌گیری

ریشه بسیاری از مشکلاتی که کلان‌شهرها با آنها مواجه هستند خارج از مرزهای سیاسی و محدوده تحت قلمروی آنها است. اغلب این مشکلات در یک سطح بالاتر اتفاق می‌افتد و از این رو نبود متولی خاصی برای رسیدگی به این مشکلات، موجب حاد شدن آن می‌شود. منطقه کلان‌شهری مشهد از این امر مستثنا نبوده و با مشکلاتی از قبیل آلودگی‌های محیط‌زیستی (آب‌وخاک و هوا) و تخریب زمین‌های کشاورزی ناشی از فعالیت‌های صنعتی، حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی، تمرکز شدید جمعیت و فعالیت و زیرساخت‌ها در مشهد و ایجاد عدم تعادل شدید فضایی منطقه‌ای روبه‌رو است. رسیدگی به این مشکلات نیازمند همکاری سازمان‌ها و شهرداری‌های شهرهای مختلفی است که به نوعی درگیر این مسائل هستند. از این رو تفرق سیاسی و عملکردی و یا به عبارت دیگر نحوه همکاری این سازمان‌ها و نهادها خارج از قلمروی تحت مدیریت خود به عنوان یکی از چالش‌های اساسی به‌شمار می‌رود. در این راستا رویکرد نومنطقه‌گرایی با در نظر گرفتن قلمروهای عملکردی به جای قلمروهای سیاسی و همچنین بهره‌گیری از حکمروایی چندسطحی موجب پاسخگویی کارآمد به این مشکلات می‌شود. لذا برای منطقه کلان‌شهری مشهد نظام حکمروایی دوسطحی پیشنهاد می‌شود؛ سطح نخست کل محدوده منطقه کلان‌شهری را در برمی‌گیرد و برگرفته از کنشگران دولتی (اعضای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان)، عمومی (شهرداری و شورای شهر) مردمی (نهادهای مردمی) و خصوصی (اتاق بازرگانی) است. همچنین سطح دوم در محدوده شهرستان‌های این منطقه است. نظام مدیریت منطقه‌ای پیشنهادی با تکیه بر ظرفیت‌های قانونی و اجرایی

47(1), 3-15.

14. Farrell, M; Hettne, B; Langenhove, L. (2005). *GLOBAL POLITICS OF REGIONALISM Theory and Practice*, Pluto Press.

15. Grugel, J. (2004). New Regionalism and Modes of Governance — Comparing US and EU Strategies in Latin America, *ECPR-European Consortium for Political Research*, Vol. 10(4): 603–626.

16. Hutchison, R. (2009). *Encyclopedia of Urban Studies*, Sage publication.

17. JONAS, A., WARD, K. (2007). Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 31(1), 169–78.

18. Lackowska, M., Zimmermann, K. (2011). *German comparison -New forms of territorial governance in metropolitan regions? A Polish, European Urban and Regional Studies*, 18: 156.

19. Park, C. (2006). *Japan's Policy Stance on East Asian Neo-Regionalism: From Being a "Reluctant", to Becoming a "Proactive" State*, *Global Economic Review: Perspectives on East Asian Economies and Industries*, 35(3), 285-301.

20. Peterson, A; Mcalpine, C; Ward, D; Rayner, S. (2007). New regionalism and nature conservation: Lessons from South East Queensland, Australia, *Landscape and Urban Planning*, 82, 132–144.

21. Provo, J. (2009). Risk-averse Regionalism: The Cautionary Tale of Portland, Oregon, and Affordable Housing, *Journal of Planning Education and Research*, 28: 368.

22. Rast, j. (2006). Environmental Justice and the New Regionalism, *Journal of Planning Education and Research*, 25: 249-263.

23. Savitch, S; Vogel, R. (2000). *Introduction: Paths to New Regionalism, State and Local Government Review*, 32(3), 158–68.

24. Scott, J. (2007). *mart Growth as Urban Reform: A Pragmatic 'Recoding' of the New Regionalism*, *Urban Studies*, 44: 15.

25. Scott, J. (2009). *De-coding New Regionalism Shifting Socio-political Contexts in Central Europe and Latin America*, Ashgate Publishing Limited, England.

26. Visser, J. (2004). Voluntary Regional Councils and the New Regionalism : Effective Governance in the Smaller Metropolis, *Journal of Planning Ed-*

و غیرحکومتی (به خصوص در مراحل نخستین این فرایند) را بر عهده دارد.

فهرست مراجع

۱. آخوندی، عباس؛ و برک‌پور، ناصر. (۱۳۸۹). راهبردهای استقرار نظام حکمروایی در منطقه کلان‌شهری تهران. *فصلنامه راهبرد*. سال نوزدهم (۵۷)، ۲۹۷-۳۲۴.

۲. اسدی، ایرج؛ و زبردست، اسفندیار. (۱۳۸۹). گونه‌شناسی مناطق شهر-بنیاد در مطالعات شهری و منطقه‌ای: با نظری بر واکاوی مفهوم مجموعه شهری در ایران. *نشریه هنرهای زیبا*، ۲ (۴۳)، ۳۰-۱۷.

۳. حافظ‌نیا، محمدرضا. (۱۳۹۱). *مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی*. (چاپ هجدهم). تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت).

۴. سروری، هادی؛ و ماجدی، حمید. (۱۳۹۴). بررسی تاثیر جهانی‌شدن بر مدیریت فضای شهری (مطالعه موردی: نظام مدیریت شهری مشهد). *هویت شهر*، ۹ (۲۳)، ۱۷-۲۶.

۵. صرافى، مظفر؛ و نجاتی، ناصر. (۱۳۹۳). رویکرد نومنطقه‌گرایی در راستای ارتقای نظام مدیریت توسعه فضایی در ایران. *مجله پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، دانشگاه تهران. ۴۶ (۴)، ۸۷۴-۸۵۷.

۶. صرافى، مظفر؛ شریف‌زادگان، محمدحسین؛ و نجاتی، ناصر. (۱۳۹۵). واکاوی پدیده شهر-منطقه و الزامات مفهومی آن برای نواحی شهری ایران مطالعه موردی: منطقه کلان‌شهری مشهد. *فصلنامه جغرافیا و توسعه*، (۴۵)، ۱۸-۱.

۷. کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۸۳). تبیین رابطه ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمان‌یابی فضا، تلاش برای طراحی مدل (نمونه منطقه کلان‌شهری مشهد). پایان‌نامه دکتری. دانشگاه تربیت مدرس.

۸. کرسول، جان. (۱۳۹۱). *پوییش کیفی و طرح پژوهش*. (حسن دانایی‌فرد و حسین کاظمی، مترجمان). ویرایش دوم، تهران: انتشارات صفار. (نشر اثر اصلی ۲۰۰۷).

۹. ماجدی، حمید. (۱۳۹۱). نظریه تهیه طرح‌های ساختاری-راهبردی (ناحیه‌ای و محلی). *مجله هویت شهر*، ۶ (۱۱)، ۱۷-۲۶.

۱۰. مهندسین مشاور فرهاد. (۱۳۸۴). *طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه مشهد*، سازمان مسکن و شهرسازی خراسان.

۱۱. نجاتی، ناصر. (۱۳۹۲). *امکان‌سنجی به‌کارگیری رویکرد نومنطقه‌گرایی در برنامه‌ریزی فضایی منطقه‌ای در ایران (مورد پژوهی: شهرستان مشهد)*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه شهید بهشتی. دانشکده معماری و شهرسازی.

۱۲. وزارت مسکن و شهرسازی. (۱۳۷۸). *آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور*، مصوب هیات وزیران.

13. Acharya, A. (2012). Comparative Regionalism: A Field Whose Time has come. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*.

ucation and Research, 24:51-63.

27. Ye, L. (2009). *Regional Government and Governance in China and the United States*, *Public Administration Review*, December, Special Issue.

28. Yrynen, R. (2003). *Regionalism: Old and New*, *International Studies Review*, 5, 25-51.



Multilevel Governance of the Metropolitan Region: Applying New Regionalism Approach (Case Study: Metropolitan region of Mashhad)

Mozaffar Sarrafi, Ph.D., Assistant professor of Urban and Regional Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.
Naser Nejati *, M.A. of Regional Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

Abstract

The roots of many problems that cities nowadays face are the outside of their realm. In fact, different studies on cities and their suburbs in the entire world indicates that cooperation between central city and their suburbs are absolutely necessary to address these regional problems such as urban sprawl, unemployment, devastation of agriculture and open spaces, social injustice, and environmental injustice. Mashhad metropolitan is not an exception in this paradigm and faces with many and various problems such as urban sprawl, devastation of agriculture and open spaces which are originated at a higher level in the metropolitan region of Mashhad. The metropolitan region of Mashhad consists of four different and separate counties; Mashhad, Fariman, Chenaran and lastly Binalud. The regional management in metropolitan region of Mashhad is not well integrated and thus, manifested in the chaotic and somehow win-lose competitions within the aforementioned regions. New regionalism approach has the capability to reduce the rivalries and establishing collaborative milieu. For applying new regionalism, it is needed to apply multilevel governance approach in the regional scale.

This article aims to study regional management system based on the new regionalism approach to address the problems of metropolitan region in Mashhad. Thus, firstly, the shortcomings of new regionalism and regional management methods are analyzed. After that, current regional management system of metropolitan region of Mashhad is carefully studied. Therefore, the best regional management method for covering the shortcomings in the metropolitan region of Mashhad is deliberated. Research review method is used and explained in the literature review of new regionalism and regional management. Also, in studying regional management system of metropolitan region of Mashhad, descriptive-analytical research method is used. The research method is based on analyzing secondary data and formal related documents about Mashhad's spatial management system. In addition, the academic sources with regards to regional management and new regionalism have been reviewed neatly and carefully to provide the necessary theoretical framework for the problems.

New Regionalism is an approach which recognizes certain regions that are capable of cooperation and integration among their intra-regional institutions in pursue of political, socio-economic, cultural, and environmental synergies. The best way for applying new regionalism is through governance. In fact governance is complement of new regionalism. New regionalism should be implemented step by step and carefully to ease the resistance to change as well as to give it sufficient time for tailoring the most appropriate institutional arrangement. Also, the most efficient way for cooperation between regional actors is multilevel governance which mostly is based on subsidiarity.

Research findings suggests that multilevel governance system with the participation of all regional actors based on subsidiarity can be an effective regional management system of metropolitan region of Mashhad. For the metropolitan region of Mashhad two-level governance is recommended: the first level is in the territory of metropolitan region with participation of state, public and private sector and civil society. The second level is in the territory of the formerly introduced and aforementioned counties (Mashhad, Fariman, Chenaran and Binalud).

Keywords: New regionalism, Multilevel governance, Metropolitan region, Mashhad

* Corresponding Author: Email: nasernejati@yahoo.com