

## آسیب‌شناسی تحقق منطقه‌گرایی نوین در مدیریت حریم منطقه کلانشهری تهران

حامد فتحی<sup>۱</sup>، رحیم سرور<sup>۲</sup> سلمان مرادی<sup>۳</sup>

۱- گروه شهرسازی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲- نویسنده مسئول، گروه جغرافیا، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۳- گروه شهرسازی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۴/۰۷/۳۰

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۴/۰۲/۰۴

### چکیده

تفرق سیاسی - مدیریتی (به‌عنوان نمادی از تمرکزگرایی در مناطق کلانشهری)، چالشی است که برای حل یا تقلیل اثرات سوء آن رویکردها و راهبردهای مختلفی از سوی مناطق کلان شهری دنیا مطرح شده است. شاید بتوان رویکرد موفق در این عرصه را در مفهوم "منطقه‌گرایی نوین" جستجو نمود که راهبرد تمرکززدایی و تعادل‌بخشی به فرایند توسعه را از رهگذر سیاست‌هایی همچون ایجاد ساختارهای هماهنگ ساز، همکاری بین اجزای ازهم‌گسیخته و مستقل سیاست‌گذاری، یکپارچه‌سازی نظام مدیریت فضاهای شهری و پهنه‌های پیراشهری، انطباق قلمرو عملکردی (تقسیمات اداری با نظام سازمانی (ساختار حکومت محل) پیگیری می‌نماید. مجموعه نظریه‌های مویید منطقه‌گرایی که از ۱۹۹۰ به بعد مطرح شده‌اند عمده مسائل مرتبط به تمرکز و تفرق سیاسی کلانشهری را در پنج حوزه سیاسی (کاهش مردم‌سالاری و مشارکت عمومی)، اقتصادی (کاهش کارایی در خدمات‌رسانی) توسعه (کاهش توان رقابت‌پذیری اقتصادی)، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری و کاهش اثربخشی طرح و برنامه‌ها و اجتماعی (کاهش برابر و توازن‌های اقتصادی و اجتماعی) دسته‌بندی کرده و استدلال می‌نمایند که هرچند نیروهای بازار آزاد نیروی محرک ظهور و توسعه نواحی کلانشهری و مجموعه‌های شهری است ولی با این حال آینده و ظرفیت مناطق کلانشهری وابسته به ظرفیت نهادی و حکمروایی عمومی است ظرفیتی که قادر است بیشتر از اینکه به تراکم زدایی کالبدی پردازد، توسعه اقتصادی را هدایت کرده و بین مؤلفه‌های رقابت‌پذیری، استحکام اجتماعی و زیست‌پذیری در سطح منطقه کلانشهری تعادل ایجاد نمایند. منطقه کلانشهری تهران و

<sup>۱</sup> نویسنده مسئول: رحیم سرور، پست الکترونیکی: sarvarh83@gmail.com، تلفن: ۰۹۱۲۳۳۸۹۹۹۰

سکونتگاه‌های واقع در حریم آن شامل شهرهای مهمی همچون تهران، دماوند، ری، شمیرانات، کرج، ورامین اسلامشهر، ساوجبلاغ و شهریار با جمعیتی بالغ بر ۱۷ میلیون نفر به‌عنوان یک سیستم شهری - منطقه ای یک کل به هم پیوسته ای است که در غیاب حکمروایی خوب و یکپارچه، دچار چنان آشفتگی فضایی - عملکردی شده که راه‌حل مسئله را اغلب در یکسری راهکارهای سطحی نظیر انتقال کارکنان یا انتقال پایتخت جستجو کرده‌ایم و به نظر می‌رسد راه برون‌رفت از این وضعیت تا حدود زیادی منوط به پیاده‌سازی اندیشه منطقه‌گرایی، نگرش سیستمی و مدیریت مشارکتی خواهد بود. هدف اصلی این مقاله شناسایی و رتبه‌بندی معیارهایی است که به‌عنوان چالش در مسیر شکل‌گیری رویکرد منطقه‌گرایی نوین و حکمروایی یکپارچه در حریم منطقه کلانشهری تهران عمل کرده و زمینه نهادی مؤثر در تمرکززدایی را عقیم گذاشته و همچنین ارائه راهبردهایی است که بتواند مبنایی برای ظرفیت‌سازی و توسعه متوازن این منطقه شهری را فراهم سازد. نوع مقاله اسنادی - تحلیلی بوده و تلاش خواهد شد با احصای معیارها و شاخص‌های مؤثر و میزان اهمیت هر یک با استفاده از نظر خبرگان مشخص شده و سپس با مدل Swot Anp - ضمن شناسایی موقعیت، نسبت به ارائه راهبردها و سیاست‌های تمرکززدایی و ساماندهی اقدام شود.

**کلید واژه‌ها:** منطقه‌گرایی نوین، حریم منطقه کلانشهری تهران، حکمروایی یکپارچه، تمرکززدایی.

## مقدمه

تحولات شتابان شهرنشینی در دهه‌های اخیر، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، منجر به شکل‌گیری فضا‌های کلانشهری پیچیده‌ای شده است که از مرزهای اداری سنتی فراتر رفته و در قالب «شهر-منطقه» یا «منطقه کلانشهری» سازمان یافته‌اند. این فضا‌های نوین نه تنها کانون تمرکز جمعیت، سرمایه و فعالیت‌های اقتصادی‌اند، بلکه به موتورهای اصلی رقابت‌پذیری ملی و جهانی نیز بدل شده‌اند (سرور، ۱۴۰۱؛ اسدی و همکاران، ۱۴۰۲؛ Scott et al., 2001). در چنین بستری، مسئله اساسی دیگر صرفاً مدیریت یک شهر منفرد نیست، بلکه حکمرانی مجموعه‌ای چندمرکزی از سکونتگاه‌ها، فعالیت‌ها و نهادهاست که در عین وابستگی متقابل عملکردی، از نظر نهادی و سیاسی دچار تفرق و چندپارگی‌اند؛ وضعیتی که در ادبیات برنامه‌ریزی شهری از آن با عنوان «تفرق سیاسی-مدیریتی» یاد می‌شود (کاظمیان، ۱۴۰۰؛ عبدالمهدی و رضایی، ۱۴۰۲؛ Savitch & Vogel, 2000). در پاسخ به این چالش، از دهه ۱۹۹۰ به بعد رویکرد «منطقه‌گرایی نوین» به‌عنوان پارادایمی میانجی میان تمرکزگرایی کلاسیک و پراکندگی مبتنی بر انتخاب عمومی مطرح شده است. این رویکرد بر شکل‌گیری سازوکارهای هماهنگی شبکه‌ای، تعامل میان بازیگران متنوع و ایجاد ظرفیت نهادی مشترک تأکید دارد و گذار از «حکومت» به «حکمروایی» را ضرورتی بنیادین می‌داند (رضوانی و همکاران، ۱۴۰۳؛ محمدی و همکاران، ۱۴۰۲؛ Brenner, 2002). تحقق چنین الگویی مستلزم بازتعریف نقش دولت، تقویت مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی و استقرار الگوهای تصمیم‌گیری چندسطحی است (نصیری و همکاران، ۱۴۰۱؛ Hooghe & Marks, 2003).

با وجود گسترش این ادبیات نظری، تحقق منطقه‌گرایی نوین در ایران و به‌ویژه در منطقه کلانشهری تهران با موانع ساختاری و نهادی روبه‌رو بوده است. تمرکز تاریخی قدرت سیاسی و اقتصادی در تهران و رشد درهم‌تنیده سکونتگاه‌های پیرامونی، نظامی عملکردی اما فاقد حکمروایی یکپارچه رسمی را پدید آورده است (زارع و همکاران، ۱۴۰۰؛ حیدری و همکاران، ۱۴۰۱). این وضعیت موجب شده است که علی‌رغم وجود اسناد بالادست و طرح‌های توسعه، مدیریت منطقه‌ای کارآمد تحقق نیابد (عباسی و همکاران، ۱۳۹۹). بررسی‌ها نشان می‌دهد که ناکامی در تحقق منطقه‌گرایی نوین بیش از آنکه ناشی از کمبود قوانین باشد، ریشه در ضعف ساختارهای نهادی، تمرکزگرایی مزمن، فقدان سازوکارهای میانجی‌گری شبکه‌ای و عدم انطباق مرزهای اداری با مقیاس عملکردی منطقه دارد (اسدی و همکاران، ۱۴۰۲؛ رضایی و همکاران، ۱۴۰۳؛ Norris, 2001).

در چنین شرایطی، برنامه‌های توسعه منطقه‌ای غالباً به اسناد توصیه‌ای فاقد ضمانت اجرایی تقلیل می‌یابند و پیامد آن تشدید نابرابری‌های فضایی و واگرایی عملکردی در سطح منطقه کلانشهری است (کاظمیان، ۱۴۰۰؛ نصیری و همکاران، ۱۴۰۱). بر این اساس، شناسایی و اولویت‌بندی آسیب‌های چندبعدی در سطوح قانونی، مدیریتی-نهادی، ساختاری و زمینه‌ای و تحلیل روابط میان آنها، پیش‌شرط طراحی راهبردهای واقع‌بینانه برای گذار به حکمروایی منطقه‌ای یکپارچه محسوب می‌شود (سرور، ۱۴۰۱؛ رضوانی و همکاران، ۱۴۰۳؛ OECD, 2015).

### مبانی نظری

تحولات شتابان شهرنشینی در دهه‌های اخیر، به‌ویژه گسترش کلانشهرها به سوی الگوی «شهر-منطقه»، موجب شده است که الگوهای سنتی اداره شهری مبتنی بر مرزهای سیاسی-اداری، پاسخگوی واقعیت‌های فضایی و عملکردی جدید نباشند. در چنین شرایطی، قلمرو عملکردی اقتصاد، سکونت، حمل‌ونقل و محیط‌زیست فراتر از مرزهای حکومتی گسترش یافته، در حالی که نظام تصمیم‌گیری همچنان در قالب واحدهای منفک و بخشی باقی مانده است. این ناهم‌ترازی نهادی، کاهش کارایی خدمات، تشدید نابرابری‌های فضایی و افت رقابت‌پذیری منطقه‌ای را به همراه داشته است (زارع و همکاران، ۱۴۰۰؛ اسدی و همکاران، ۱۴۰۲؛ Scott et al., 2001). از این منظر، «تفرق سیاسی-مدیریتی» به یکی از بنیادی‌ترین چالش‌های مناطق کلانشهری بدل شده است (کاظمیان، ۱۴۰۰؛ Savitch & Vogel, 2000). نخستین تلاش‌های نظری برای مواجهه با این مسئله در قالب «منطقه‌گرایی سنتی» مطرح شد که بر یکپارچگی ساختاری و ایجاد حکومت فرادست منطقه‌ای تأکید داشت. این دیدگاه با تکیه بر صرفه‌های مقیاس و انسجام سیاستی، راهکار حل تفرق را در ادغام نهادی جست‌وجو می‌کرد؛ اما تجربه‌های اجرایی نشان داد تمرکز بیش‌ازحد در سطح منطقه‌ای می‌تواند به کاهش مشارکت محلی و گسترش بوروکراسی بینجامد (حیدری و همکاران، ۱۴۰۱؛ عباسی و همکاران، ۱۳۹۹؛ Norris, 2001).

در واکنش به این رویکرد، نظریه «انتخاب عمومی» با تأکید بر رقابت میان واحدهای محلی، تفرق سیاسی را سازوکاری برای افزایش کارایی معرفی کرد. با این حال، این نظریه در مواجهه با مسائل فرامحلی همچون آلودگی، نابرابری فضایی و حمل‌ونقل منطقه‌ای با محدودیت‌هایی روبه‌رو شد (نصیری و همکاران، ۱۴۰۱؛ محمدی و همکاران، ۱۴۰۲).

از دهه ۱۹۹۰ به بعد، «منطقه‌گرایی نوین» به‌عنوان سنتزی میان دو رویکرد پیشین مطرح شد. این رویکرد نه بر ادغام کامل تأکید دارد و نه بر رقابت رهاشده؛ بلکه بر شکل‌گیری حکمروایی شبکه‌ای، هماهنگی افقی، میانجی‌گری نهادی و تقویت سرمایه اجتماعی تمرکز دارد (رضوانی و همکاران، ۱۴۰۳؛ اسدی و همکاران، ۱۴۰۲؛ Brenner, 2002). در این چارچوب، منطقه به‌عنوان عرصه تعامل چندسطحی میان دولت، بازار و جامعه مدنی در نظر گرفته می‌شود و کیفیت روابط نهادی و اعتماد متقابل اهمیت می‌یابد (سرور، ۱۴۰۱؛ Hooghe & Marks, 2003).

در نظریه‌های حکمروایی، گذار از «حکومت» به «حکمروایی» نشان‌دهنده حرکت از ساختار سلسله‌مراتبی به ساختار شبکه‌ای و تعاملی است؛ تحولی که در بستر جهانی‌شدن و پیچیده‌تر شدن مسائل شهری رخ داده است (رضایی و همکاران، ۱۴۰۳). در این چارچوب، وابستگی متقابل نهادی میان مرکز و پیرامون، شرط لازم مدیریت کارآمد منطقه‌ای تلقی می‌شود (زارع و همکاران، ۱۴۰۰). با این حال، تحقق منطقه‌گرایی نوین در کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، با موانع ساختاری و اقتصاد سیاسی مواجه است. تمرکز تاریخی قدرت، اقتصاد رانتی و مقاومت نهادی در برابر واگذاری اختیار، مانع شکل‌گیری سازوکارهای منطقه‌ای مؤثر شده است (عبداللهی و رضایی، ۱۴۰۲؛ موسوی و همکاران، ۱۴۰۱؛ OECD, 2015). در چنین شرایطی، حتی وجود اسناد قانونی و برنامه‌های آمایشی نیز لزوماً به هماهنگی منطقه‌ای منجر نمی‌شود (کاظمیان، ۱۴۰۰).

در منطقه کلانشهری تهران، این مسئله با پیچیدگی بیشتری همراه است؛ چرا که تمرکز سیاسی و اقتصادی کشور در این منطقه موجب شکاف میان مقیاس عملکردی و مقیاس نهادی شده است. تفرق نهادی، واگرایی سیاستی و ضعف شبکه‌سازی بین بازیگران محلی و ملی از پیامدهای این وضعیت است (حیدری و همکاران، ۱۴۰۱؛ رضوانی و همکاران، ۱۴۰۳). ادبیات داخلی عمدتاً بر نقد تمرکزگرایی و ضرورت مدیریت یکپارچه شهری تأکید داشته، اما کمتر به تحلیل علی و سیستمی ابعاد قانونی، نهادی و ساختاری پرداخته است (اسدی و همکاران، ۱۴۰۲؛ نصیری و همکاران، ۱۴۰۱). از این‌رو، بازخوانی منطقه‌گرایی نوین در بستر اقتصاد سیاسی ایران ضرورتی نظری و کاربردی محسوب می‌شود. در این پژوهش، منطقه‌گرایی نوین به‌عنوان پارادایمی تحول‌آفرین در سطح نهادی در نظر گرفته شده است که مستلزم بازآرایی ساختار قدرت، بازتعریف نقش بازیگران و ارتقای ظرفیت نهادی است (سرور، ۱۴۰۱). آسیب‌های تحقق آن در پنج بعد قانونی، مدیریتی-نهادی، ساختاری، محتوایی و زمینه‌ای مفهوم‌سازی می‌شوند و این ابعاد در رابطه‌ای تعاملی با یکدیگر قرار دارند (رضایی و همکاران، ۱۴۰۳؛ عبداللهی و رضایی، ۱۴۰۲).

جدول ۱- ابعاد کلیدی منطقه‌گرایی نوین

بعد تحلیلی	مبنای نظری	مؤلفه کلیدی	پیامد مورد انتظار
------------	------------	-------------	-------------------

ساختاری	نظریه حکمروایی شبکه‌ای	هماهنگی افقی، کاهش تمرکز	انسجام سیاستی منطقه‌ای
مدیریتی-نهادی	وابستگی متقابل نهادی	میانجی‌گری، ظرفیت نهادی	ارتقای همکاری بین سطوح
قانونی	تطابق قلمرو عملکردی و نهادی	شفافیت اختیارات، الزام قانونی	کاهش تعارض نهادی
محتوایی	عقلانیت ارتباطی و برنامه‌ریزی استراتژیک	تخصیص عادلانه منابع	تعادل فضایی
زمینه‌ای	اقتصاد سیاسی توسعه	توزیع متوازن فرصت‌ها	تقویت رقابت‌پذیری منطقه

در مجموع، منطقه‌گرایی نوین ضرورتی نهادی برای مواجهه با پیچیدگی‌های کلانشهری است و تحقق آن در تهران مستلزم گذار از منطق تمرکزگرای سلسله‌مراتبی به منطق شبکه‌ای و مشارکتی است؛ گذاری که بدون شناسایی آسیب‌های ساختاری و نهادی امکان‌پذیر نخواهد بود (زارع و همکاران، ۱۴۰۰؛ رضوانی و همکاران، ۱۴۰۳).

### روش شناسی

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از حیث ماهیت، تحلیلی-تبیینی است که با رویکرد ترکیبی (کیفی-کمی) طراحی و اجرا شده است. منطق روش‌شناختی پژوهش مبتنی بر این فرض است که آسیب‌شناسی تحقق منطقه‌گرایی نوین در مدیریت حریم منطقه کلانشهری تهران، پدیده‌ای چندبعدی و پیچیده است که صرفاً با ابزارهای کمی یا کیفی قابل تبیین نیست؛ از این رو، طراحی پژوهش در چهار مرحله متوالی و مکمل صورت پذیرفته است تا ضمن شناسایی نظام‌مند مؤلفه‌ها، امکان اولویت‌بندی علمی، کنترل سازگاری منطقی و تحلیل سیستمی نتایج فراهم گردد.

#### مرحله نخست: استخراج شاخص‌ها از طریق تحلیل اسنادی و فراتحلیل نظام‌مند

در گام نخست، به‌منظور شناسایی چارچوب مفهومی و استخراج اولیه شاخص‌های آسیب منطقه‌گرایی نوین، از روش تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار استفاده شد. در این مرحله، منابع نظری بین‌المللی مرتبط با منطقه‌گرایی سنتی و نوین، حکمروایی شبکه‌ای، اقتصاد سیاسی تمرکزگرایی، مدیریت کلانشهری و تمرکززدایی نهادی مورد بررسی قرار گرفت. همچنین اسناد ملی شامل قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری، اسناد آمایش سرزمین، طرح جامع تهران، سند راهبردی حریم پایتخت و مطالعات مرتبط با مدیریت یکپارچه شهری تحلیل شدند.

فرآیند تحلیل در سه سطح انجام گرفت: نخست، کدگذاری باز با هدف استخراج مفاهیم پایه از متن اسناد؛ دوم، کدگذاری محوری برای دسته‌بندی مفاهیم در خوشه‌های مفهومی همگن؛ و سوم، کدگذاری انتخابی برای سازمان‌دهی نهایی متغیرها در قالب ابعاد تحلیلی. در این مرحله، شاخص‌های اولیه شناسایی شدند که در پنج بعد اصلی شامل: (۱) قانونی، (۲) محتوایی برنامه‌ها، (۳) مدیریتی-نهادی، (۴) ساختاری، و (۵) زمینه‌ای سازمان‌دهی شدند. این ساختار پنج‌گانه مبنای طراحی مدل تحلیلی پژوهش قرار گرفت.

#### مرحله دوم: اعتباریابی شاخص‌ها با روش دلفی اصلاح‌شده

به‌منظور افزایش روایی محتوایی و اجتناب از سوگیری پژوهشگر در انتخاب شاخص‌ها، از روش دلفی اصلاح‌شده استفاده شد. جامعه خبرگان شامل ۲۲ نفر از اساتید دانشگاه، پژوهشگران و مدیران اجرایی حوزه‌های جغرافیای سیاسی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شهرسازی، اقتصاد توسعه و مدیریت شهری بود که حداقل دارای مدرک دکتری یا سابقه مدیریتی بیش از ۱۰ سال در حوزه مرتبط بودند. انتخاب خبرگان به‌صورت هدفمند و بر اساس معیار تخصص، تجربه عملی و سابقه انتشار علمی انجام گرفت.

فرآیند دلفی در دو راند اجرا شد. در راند نخست، فهرست ۵۵ متغیر استخراج‌شده در اختیار خبرگان قرار گرفت و میزان اهمیت هر متغیر با استفاده از طیف پنج‌درجه‌ای لیکرت (از «بسیار کم‌اهمیت» تا «بسیار مهم») سنجیده شد. همچنین امکان ارائه پیشنهاد برای حذف، ادغام یا افزودن شاخص جدید فراهم گردید. در راند دوم، نتایج آماری راند نخست شامل میانگین، انحراف معیار و دامنه تغییرات برای هر متغیر در اختیار خبرگان قرار گرفت تا در صورت تمایل در ارزیابی خود بازنگری کنند.

به‌منظور سنجش میزان توافق خبرگان، ضریب هماهنگی کندال محاسبه شد. مقدار  $W$  برابر با ۰.۷۱ به دست آمد که در سطح معناداری ۰.۰۱ معنادار بود. این مقدار نشان‌دهنده سطح بالای اجماع و انسجام نظر خبرگان در خصوص اهمیت متغیرهاست. در نهایت، متغیرهایی که میانگین اهمیت کمتر از ۳ داشتند حذف شدند و ساختار نهایی شاخص‌ها تثبیت گردید.

#### مرحله سوم: اولویت‌بندی با تحلیل سلسله‌مراتبی

پس از تثبیت شاخص‌ها، به‌منظور تعیین وزن نسبی ابعاد و متغیرها، از روش تحلیل سلسله‌مراتبی استفاده شد. به دلیل توانایی در ترکیب قضاوت‌های کیفی خبرگان با تحلیل کمی، برای مسائل چندمعیاره پیچیده مناسب است. ساختار سلسله‌مراتبی پژوهش در سه سطح طراحی شد:

- سطح اول: هدف کلان (اولویت‌بندی آسیب‌های تحقق منطقه‌گرایی نوین)
- سطح دوم: ابعاد پنج‌گانه
- سطح سوم: متغیرهای زیرمجموعه هر بعد

ماتریس‌های مقایسات زوجی بر اساس مقیاس ۹ درجه‌ای ساعتی تنظیم و توسط خبرگان تکمیل شد. به‌منظور تجمیع نظرات، از میانگین هندسی استفاده گردید تا اثر نظرات افراطی کاهش یابد. پس از تشکیل ماتریس‌های نهایی، بردار ویژه برای هر ماتریس محاسبه و وزن نسبی هر بعد و متغیر تعیین شد.

#### کنترل سازگاری و اعتبار نتایج

یکی از مهم‌ترین الزامات علمی در استفاده از AHP، کنترل نرخ ناسازگاری است. در این پژوهش، شاخص ناسازگاری و نسبت ناسازگاری برای تمامی ماتریس‌ها محاسبه شد. مقدار CR برای ماتریس ابعاد اصلی برابر با ۰.۰۶ و برای تمامی ماتریس‌های زیرمعیارها کمتر از ۰.۰۹ بود که پایین‌تر از آستانه قابل قبول ۰.۱ است. این امر نشان می‌دهد که قضاوت‌های خبرگان از انسجام منطقی برخوردار بوده و نتایج وزن‌دهی قابل اعتماد است.

### مرحله چهارم: تحلیل حساسیت و تبیین سیستمی نتایج

به منظور افزایش قدرت تحلیلی پژوهش، تحلیل حساسیت بر روی وزن ابعاد اصلی انجام شد. در این تحلیل، تغییرات فرضی در وزن بعد ساختاری و مدیریتی-نهادی اعمال گردید تا تأثیر آن بر رتبه‌بندی نهایی متغیرها بررسی شود. نتایج نشان داد که رتبه متغیرهای کلیدی در برابر تغییرات جزئی وزن‌ها پایدار باقی می‌ماند؛ این امر بیانگر استحکام مدل است. علاوه بر رتبه‌بندی صرف، با تحلیل ارتباطات مفهومی میان ابعاد، تلاش شد روابط علی و سیستمی میان آسیب‌ها تبیین گردد. نتایج نشان داد که بعد ساختاری نقش متغیر پیشران را ایفا می‌کند و آسیب‌های زمینه‌ای عمدتاً پیامد ساختار ناکارآمد حکمرانی منطقه‌ای هستند. همچنین آسیب‌های مدیریتی-نهادی به‌عنوان حلقه واسط میان ساختار و اجرا عمل می‌کنند؛ بدین معنا که ساختار متمرکز از طریق تضعیف ظرفیت نهادی، موجب ناکارآمدی مدیریتی و در نهایت بی‌اثر شدن قوانین و برنامه‌ها می‌شود.

در مجموع، طراحی روش پژوهش با تلفیق تحلیل اسنادی، اجماع خبرگان، مدل‌سازی کمی و تحلیل سیستمی، امکان‌گذار از توصیف صرف به تبیین ساختاری را فراهم ساخته است. این رویکرد چندمرحله‌ای، ضمن تضمین روایی محتوایی و سازگاری منطقی، قابلیت بازتولید نتایج را نیز تقویت می‌کند. به این ترتیب، یافته‌های پژوهش نه صرفاً بیانگر رتبه‌بندی عددی آسیب‌ها، بلکه منعکس‌کننده الگوی ساختاری بازتولید تفرق نهادی در منطقه کلانشهری تهران است.

جدول ۲- ابعاد و متغیرهای تحقیق (آسیب‌های منطقه‌گرایی نوین)

متغیرها/ شرح متغیرها	ابعاد/آسیب‌های کلی
تعارضات قانونی در تقسیمات کالبدی - فضایی؛ نبود سازوکارهای ارزیابی کیفیت حکمروایی کلانشهری در اسناد مصوب؛ ضعف ساختارهای انگیزشی تمایل بازیگری کلانشهری بر همکاری قانونی؛ تقلیل‌گرایی برنامه‌های توسعه منطقه‌ای به یکسری طرح‌های توصیه‌ای بدون پشتوانه‌های نهادی و قانونی محکم؛ عدم تعریف دقیق جایگاه برنامه‌ها و نگاه تمرکززدایی در اسناد قانونی هدایتگر برنامه‌ها و تصمیمات؛ ضعف طرح‌ها، مصوبات و بخشنامه‌ها تهیه شده در ارائه الگویی کارآمد برای توسعه پایدار یکپارچه مناطق مختلف کشور؛ ضعف الگوهای سازماندهی نظام فضایی در چارچوب ضوابط طرح‌های مصوب؛ نوپا بودن جایگاه قانونی نظام برنامه‌ریزی کشور برای پذیرش رویکردهای نوین نسبت به موضوع منطقه‌گرایی و تمرکززدایی؛ ضعف اداره حوزه حاکمیت - دولت در سیاست‌گذاری و مصوبات قانونی الزام‌آور با رویکرد ناحیه‌نگر	قانونی
حرکت کند در نهادینه شدن عقلانیت ارتباطی و استراتژیک در پیاده‌سازی تمرکززدایی نهادی - سیاست‌گذاری؛ عدم تخصیص منابع به شیوه برابر خواهانه در سطح منطقه کلانشهری به‌رغم تأکید برنامه‌های مصوب؛ نبود بانک داده و	محتوایی برنامه‌ها

متغیرها/ شرح متغیرها	ابعاد/آسیب‌های کلی
<p>انسجام یکپارچه اطلاعات سرزمینی در استخراج اسناد آمایشی کارآمد؛ ضعف نظام عقلانیت جوهری در حرکت از نظریه در برنامه‌ریزی به نظریه برنامه‌ریزی؛ عمیق بودن نابرابری‌های منطقه‌ای بحدی که طرح‌های آمایشی تا توازن بخشی فضایی راه بسیار طولانی دارند؛ ناشناخته بودن ظرفیت‌های رویکرد منطقه‌گرایی نوین در توسعه متوازن و پایدار ملی؛ تاکید بیش از حد برنامه‌های آمایشی بر آبادی مکان به‌جای رفاه و امنیت انسان؛ حاکمیت متغیرهای اقتصاد خرد در بهره‌گیری محتوایی از فضا</p>	
<p>عدم وقوف و الزام به وابستگی متقابل مدیریت‌های محلی - ناحیه‌ای و درک مقتضیات منطقه‌ای؛ ضعف میانجی‌گران منافع عملکردی بر بازیگران صنفی؛ عدم شکل‌گیری جدی ذهنیت منطقه نگر نزد مسئولین مربوط به مدیریت کلان فضای ملی؛ واگرایی عملکردی - کارکردی بین نواحی و کانون‌های منطقه کلانشهری؛ درگیری مدیریت‌ها به موضوعات روزمره و اغلب نگاه تکنوکراتیک؛ ظرفیت پایین نهادی برای تحقق بخشی به شاخص‌های حکمروایی خوب شهری؛ تعارض مدیریت بخشی با الزامات مدیریت فضایی؛ مبتنی بودن نظام تخصیص بر چانه‌زنی‌های مدیریتی به‌جای نگاه آمایشی؛ باور ضعیف متولیان امر به اثربخشی رویکرد مشارکتی در تحقق توسعه یکپارچه و پایدار؛ نبود ائتلاف بین متخصصان حوزه‌های علمی مختلف در ارائه تعریفی میان‌رشته‌ای از آمایش سرزمین؛ حاکمیت اقتصاد نفتی و اقتصاد رانتیر به‌عنوان مؤلفه اصلی در نهادینه نشدن نگاه منطقه‌ای - فضایی؛ عدم وفاق بین وزارت راه و شهرسازی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در همکاری برای تدوین و اجرایی ساختن سند آمایشی؛ قطبی شدن توسعه ملی به مرکزیت تهران و چند کلانشهر و تثبیت وضع موجود به‌عنوان تصویری عادی از فرایند توسعه فضایی</p>	<p>نهادی - مدیریتی</p>
<p>پایین بودن چگالی گفتمان رویکرد به منطقه‌گرایی نوین؛ سیاسی شدن فضا و تاکید بر نقش سیاسی حکومت‌های محلی به‌جای تاکید بر نقش کارکردی - ساختاری؛ ضعف روابط مستحکم و شبکه‌سازی بین بازیگران سطوح مختلف؛ گرانجان بودن سنت‌های حکومت محلی؛ تمرکزگرایی ساختارهای مدیریتی - فضایی؛ ناکارآمدی سیاست‌های تمرکززدایی در قیاس با نیروهای بازار؛ بخشی بودن نظام برنامه‌ریزی در ایجاد برش بین بخشی از رهگذر برنامه‌های میان بخشی؛ سنتی بودن نظام برنامه‌ریزی در پذیرش رویکردهای نوین؛ تاکید بر مؤلفه‌های اقتصادی به‌جای انسانی و فضایی در برنامه‌های توسعه و اقدامات مداخله‌ای؛ منطقه‌ای بودن برنامه‌های ملی به‌جای ملی شدن برنامه‌های منطقه‌ای؛ خلأ در نظام سلسله‌مراتب طرح‌های توسعه منطقه کلانشهری؛ ضعف ساختاری رشته‌های اصلی ذی‌مدخل در آمایش سرزمین در طرح و ارتقای سطح گفتمان آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی؛ وجود مطالباتی فراتر از ظرفیت اسناد برنامه‌ای در تحقق توسعه متوازن و پایدار ملی - منطقه‌ای؛ عدم تعریف سازوکارهای تحقق بخش رویکرد فضایی در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی</p>	<p>ساختاری</p>
<p>تناقضات درونی در زمینه‌های فضایی - اقتصادی و اجتماعی منطقه؛ تفرق نهادی با الزامات و نیازهای منطقه‌ای؛ پروژه محور بودن فرایندهای توسعه‌ای در سطح منطقه؛ ظرفیت پایین در رقابت‌پذیری منطقه؛ توزیع نامتوازن جمعیت و امکانات در پهنه کلان منطقه؛ پایین بودن ظرفیت شکل‌گیری نهادی و مداخله جامعه مدنی در طرح مطالبات؛ ضعف یا نبود زمینه‌سازی‌های لازم برای تعامل طیف گسترده‌ای از بازیگران مدیریت فضا؛ زیر ساخت‌های ناکارآمد منطقه؛ عدم انطباق مرزهای نهادی با مقیاس قلمرویی توسعه اقتصادی - اجتماعی؛ ناکارآمدی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و احساس عدم نیاز به طرح و برنامه‌های آمایش سرزمین؛ ضعف زمینه‌های کاربست استراتژی‌های تضاد‌گریز</p>	<p>عوامل زمینه‌ای</p>

## تحلیل داده‌ها

### مرحله دلفی: تثبیت شاخص‌ها و میزان اجماع خبرگان

در مرحله نخست تحلیل کمی، نتایج حاصل از اجرای روش دلفی نشان داد که از مجموع ۵۵ متغیر استخراج شده در مرحله تحلیل اسنادی، تمامی متغیرها پس از دو راند ارزیابی، میانگین بالاتر از ۳.۵ (در طیف پنج‌درجه‌ای) کسب کردند و هیچ متغیری به دلیل عدم توافق حذف نشد. ضریب هماهنگی کندال ( $W=0.71$ )، معنادار در سطح ۰.۰۱) نشان‌دهنده سطح بالای توافق میان خبرگان است. این میزان اجماع، اعتبار محتوایی چارچوب پنج‌بعدی پژوهش را تأیید می‌کند و نشان می‌دهد که آسیب‌های شناسایی شده از منظر متخصصان نیز دارای انسجام مفهومی هستند. این یافته حاکی از آن است که مسئله تحقق منطقه‌گرایی نوین در تهران از منظر جامعه علمی، پدیده‌ای چندبعدی و ساختاری تلقی می‌شود و محدود به یک حوزه خاص (مثلاً صرفاً قانونی یا مدیریتی) نیست.

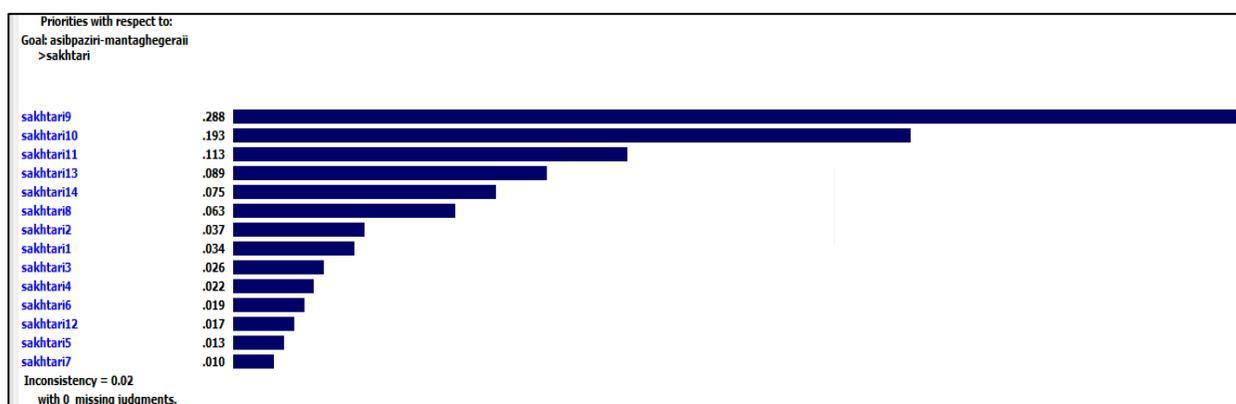
### اولویت‌بندی ابعاد پنج‌گانه با تحلیل سلسله‌مراتبی

پس از تثبیت شاخص‌ها، تحلیل سلسله‌مراتبی برای تعیین وزن نسبی ابعاد انجام شد. نتایج در جدول (۳) ارائه شده است.

جدول ۳- وزن نهایی ابعاد تحقق منطقه‌گرایی نوین

نسبت تأثیر (%)	رتبه	وزن نسبی	بعد تحلیلی
۲۸/۸	۱	۰/۲۸۸	ساختاری
۲۲/۴	۲	۰/۲۲۴	مدیریتی-نهادی
۲۱/۴	۳	۰/۲۱۴	قانونی
۱۷/۲	۴	۰/۱۷۲	محتوایی برنامه‌ها
۱۰/۲	۵	۰/۱۰۲	زمینه‌ای
۱۰۰	-	۱	جمع

همان‌گونه که جدول ۳ نشان می‌دهد، بعد ساختاری با فاصله معناداری در رتبه نخست قرار گرفته است. این امر بیانگر آن است که ناکامی در تحقق منطقه‌گرایی نوین بیش از آنکه ناشی از ضعف برنامه‌ریزی یا خلأ قانونی باشد، ریشه در ساختار توزیع قدرت، سازمان فضایی تصمیم‌گیری و الگوی تمرکزگرایی نهادی دارد. قرار گرفتن بعد مدیریتی-نهادی در رتبه دوم نشان می‌دهد که ضعف ظرفیت نهادی و فقدان درک وابستگی متقابل مدیریتی، حلقه واسط میان ساختار و اجرا است. در مقابل، بعد زمینه‌ای کمترین وزن را دارد که نشان می‌دهد عوامل جمعیتی و اقتصادی بیشتر پیامد نظام حکمرانی موجود هستند تا علت اولیه آن.



شکل ۱- رتبه‌بندی عوامل مربوط به بعد ساختاری مؤثر در منطقه‌گرایی نوین

#### تحلیل درون‌بعدی: متغیرهای کلیدی هر بعد

بالاترین وزن در این بعد به «ضعف گفتمان منطقه‌ای» اختصاص یافته است. این یافته نشان می‌دهد که پیش از هر اصلاح نهادی، باید تحول در سطح ادراک و چارچوب مفهومی مدیریت سرزمین رخ دهد. هنگامی که منطقه به‌عنوان یک کل کارکردی به رسمیت شناخته نشود، سازوکارهای هماهنگی نیز شکل نمی‌گیرد. سیاسی شدن فضا نیز نشان‌دهنده غلبه منطق رقابت نهادی بر منطق همکاری فضایی است که امکان شکل‌گیری ائتلاف‌های منطقه‌ای را محدود می‌کند.

#### جدول ۴- متغیرهای کلیدی بعد ساختاری

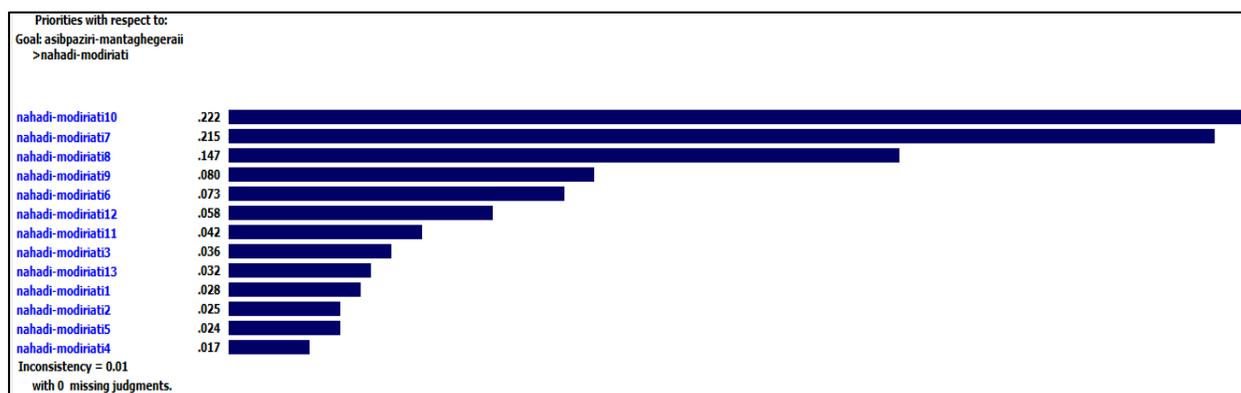
رتبه در بعد	وزن محلی	متغیر
۱	۰/۲۸۸	پایین بودن چگالی گفتمان منطقه‌گرایی نوین
۲	۰/۱۹۳	سیاسی شدن فضا و غلبه نقش سیاسی حکومت‌های محلی
۳	۰/۱۱۳	ضعف شبکه‌سازی بین بازیگران

۴	۰/۰۸۹	گران‌جانی سنت‌های حکومت محلی
۵	۰/۰۷۵	تمرکزگرایی ساختار مدیریتی-فضایی

در بعد مدیریتی-نهادی، مسئله اصلی فقدان «درک نهادی از پیوستگی منطقه‌ای» است. مدیریت‌های محلی همچنان در چارچوب قلمروهای منفک عمل می‌کنند و سازوکارهای رسمی برای هماهنگی پایدار وجود ندارد. ضعف میانجی‌گری نهادی نیز بیانگر نبود نهادهای فرابخشی است که بتوانند تعارضات بین بازیگران را حل و فصل کنند. این وضعیت موجب می‌شود که حتی در صورت وجود اسناد قانونی، اجرای هماهنگ آنها با مانع مواجه شود.

جدول ۵- متغیرهای کلیدی بعد مدیریتی-نهادی

رتبه در بعد	وزن محلی	متغیر
۱	۰/۲۲	عدم وقوف به وابستگی متقابل مدیریت‌ها
۲	۰/۲۱۵	ضعف میانجی‌گری نهادی
۳	۰/۱۴۷	عدم شکل‌گیری ذهنیت منطقه‌نگر
۴	۰/۰۸۰	واگرایی عملکردی نواحی
۵	۰/۰۷۳	درگیری مدیران در امور روزمره

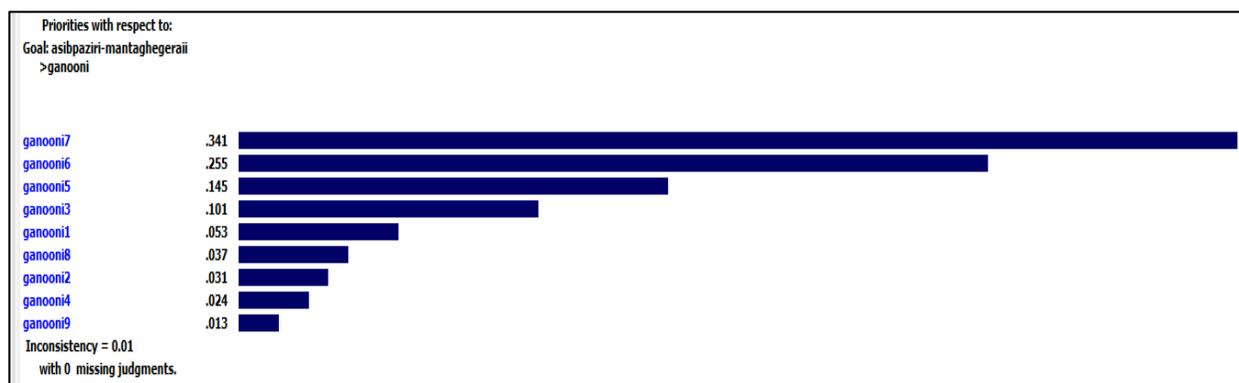


شکل ۲- رتبه‌بندی عوامل مربوط به بعد مدیریتی - نهادی مؤثر در منطقه‌گرایی نوین

تعارضات قانونی در تقسیمات فضایی نشان می‌دهد که مرزهای اداری با قلمرو عملکردی منطقه همخوان نیستند. این ناهم‌ترازی، موجب تداخل وظایف و تعارض اختیارات می‌شود. با این حال، قرار گرفتن بعد قانونی در رتبه سوم بیانگر آن است که اصلاح قانون بدون اصلاح ساختار قدرت کافی نخواهد بود.

جدول ۶- متغیرهای کلیدی بعد قانونی

رتبه در بعد	وزن محلی	متغیر
۱	۰/۳۴۱	تعارضات قانونی در تقسیمات فضایی
۲	۰/۲۲۵	نبود سازوکار ارزیابی حکمروایی
۳	۰/۱۴۵	ضعف انگیزش همکاری قانونی



شکل ۳- رتبه‌بندی عوامل مربوط به بعد قانونی مؤثر در منطقه‌گرایی نوین

با ضرب وزن محلی در وزن بعد، وزن کلی متغیرها محاسبه شد. نتایج نشان می‌دهد که سه متغیر با بالاترین وزن کلی عبارت‌اند از:

پایین بودن چگالی گفتمان منطقه‌گرایی

تعارضات قانونی در تقسیمات فضایی

عدم وقوف به وابستگی متقابل مدیریتی

این الگو حاکی از آن است که مسئله تحقق منطقه‌گرایی نوین در تهران یک زنجیره علی دارد:

ساختار متمرکز → ضعف ذهنیت منطقه‌ای → تعارض نهادی → بی‌اثر شدن برنامه‌ها → نابرابری فضایی

تحلیل حساسیت نیز نشان داد که حتی با تغییر ۱۰ درصدی وزن بعد ساختاری، رتبه متغیرهای کلیدی تغییر معناداری نداشته است؛ این امر بیانگر پایداری مدل تحلیلی است.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تحقق منطقه‌گرایی نوین در حریم منطقه کلانشهری تهران مستلزم مداخله در لایه‌های ساختاری و نهادی است. اصلاح قوانین یا تدوین اسناد جدید، بدون تحول در نظام توزیع قدرت و بدون تقویت ظرفیت میانجی‌گری منطقه‌ای، نمی‌تواند به مدیریت یکپارچه فضایی منجر شود. در واقع، آسیب‌های زمینه‌ای و حتی قانونی، بیشتر پیامد استمرار ساختار متمرکز و ضعف شبکه‌سازی نهادی هستند.

این نتایج با نظریه‌های منطقه‌گرایی نوین و حکمروایی شبکه‌ای همخوان است که تأکید دارند انطباق قلمرو عملکردی و نظام سازمانی، پیش شرط تحقق مدیریت منطقه‌ای پایدار است.

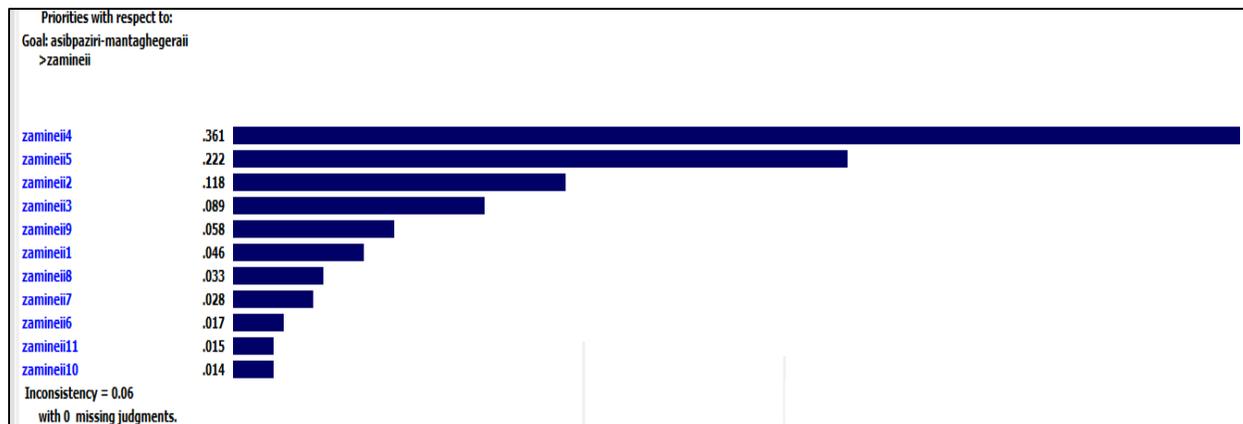
بر اساس خروجی تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی، در بعد آسیب‌های مدیریتی نهادی مربوط به منطقه‌گرایی نوین در برپایی مدیریت یکپارچه حریم منطقه کلانشهری تهران، عوامل «عدم وقوف و الزام به وابستگی متقابل مدیریت‌های محلی - ناحیه‌ای و درک مقتضیات منطقه‌ای»، «ضعف میانجیگران منافع عملکردی بر بازیگران صنفی»، «عدم شکل‌گیری جدی ذهنیت منطقه نگر نزد مسئولین مربوط به مدیریت کلان فضای ملی»، «واگرایی عملکردی - کارکردی بین نواحی و کانون‌های منطقه کلانشهری»، «درگیری مدیریت‌ها به موضوعات روزمره و اغلب نگاه تکنوکراتیک»، «ظرفیت پایین نهادی برای تحقق بخشی به شاخص‌های حکمروایی خوب شهری»، به ترتیب با امتیاز وزنی «۰.۲۲۲» «۰.۲۱۵» «۰.۱۴۷» «۰.۰۸» «۰.۰۷۳» «۰.۰۵۸» از نظر خبرگان و متخصصین به ترتیب مهم‌ترین آسیب‌های مدیریتی - نهادی در خصوص منطقه‌گرایی نوین در برپایی مدیریت یکپارچه حریم منطقه کلانشهری تهران می‌باشند.

بر اساس خروجی تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی، در بعد آسیب‌های ساختاری مربوط به منطقه‌گرایی نوین عوامل «پایین بودن چگالی گفتمان رویکرد به منطقه‌گرایی نوین»، «سیاسی شدن فضا و تأکید بر نقش سیاسی حکومت‌های محلی به جای تأکید بر نقش کارکردی ساختاری»، «ضعف روابط مستحکم و شبکه‌سازی بین بازیگران سطوح مختلف»، «گرانجان بودن سنت‌های حکومت محلی»، «تمرکزگرایی ساختارهای مدیریتی فضایی»، «ناکارآمدی سیاست‌های تمرکززدایی در قیاس با نیروهای بازار»، به ترتیب با امتیاز وزنی «۰.۲۸۸» «۰.۱۹۳» «۰.۱۱۳» «۰.۰۸۹» «۰.۰۷۵» «۰.۰۶۳» از نظر خبرگان و متخصصین به ترتیب مهم‌ترین آسیب‌های ساختاری مربوط در خصوص منطقه‌گرایی نوین در برپایی مدیریت یکپارچه حریم منطقه کلانشهری تهران می‌باشند.

##### ۵- اولویت‌بندی آسیب‌های زمینه‌ای

بر اساس خروجی تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی، در بعد آسیب‌های زمینه‌ای مربوط به منطقه‌گرایی نوین، عوامل یازده‌گانه «تناقضات درونی در زمینه‌های فضایی - اقتصادی و اجتماعی منطقه»، «تفرق نهادی با الزامات و نیازهای منطقه‌ای»، «پروژه محور بودن فرایندهای توسعه‌ای در سطح منطقه»، «ظرفیت پایین در رقابت‌پذیری منطقه»، «توزیع نامتوازن جمعیت و امکانات در پهنه منطقه»، «پایین بودن ظرفیت شکل‌گیری نهادی و مداخله جامعه مدنی در طرح مطالبات»، «ضعف یا نبود زمینه‌سازی‌های لازم برای تعامل طیف گسترده‌ای از بازیگران مدیریت فضا»، «زیر ساخت‌های ناکارآمد منطقه»، «عدم انطباق مرزهای نهادی با مقیاس قلمرویی توسعه اقتصادی - اجتماعی»، «ناکارآمدی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و احساس عدم نیاز به طرح و برنامه‌های آمایش سرزمین» و «ضعف زمینه‌های کاربست استراتژی‌های تضادگرایی» به ترتیب با امتیاز وزنی

«۰.۳۶۱» «۰.۲۲۲» «۰.۱۱۸» «۰.۰۸۹» «۰.۰۵۸» «۰.۰۴۶» «۰.۰۳۳» «۰.۰۲۸» «۰.۰۱۷» «۰.۰۱۵» «۰.۰۱۴» از نظر خبرگان و متخصصین به ترتیب مهم‌ترین آسیب‌های زمینه‌ای در برپایی مدیریت یکپارچه حریم منطقه کلانشهری تهران هستند.



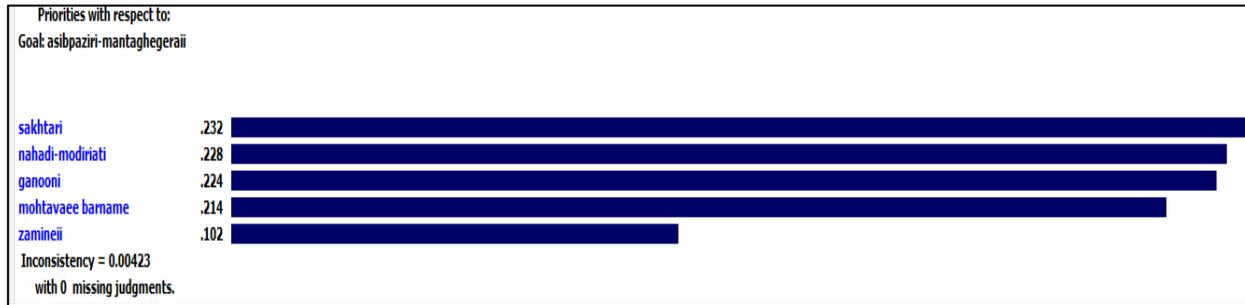
شکل ۴-رتبه‌بندی عوامل مربوط به بعد زمینه‌ای مؤثر در منطقه‌گرایی نوین

## نتیجه‌گیری

مجموعه نظریه‌های مویده منطقه‌گرایی که از ۱۹۹۰ به بعد مطرح شده‌اند عمده آسیب‌های مرتبط به تمرکز و تفرق سیاسی کلانشهری را در حوزه‌های مختلفی همچون ساختاری، مدیریتی، نهادی، اجتماعی، زمینه‌ای، اقتصادی و برنامه‌ای دسته‌بندی کرده و استدلال می‌نمایند که هرچند نیروهای بازار آزاد نیروی محرک ظهور و توسعه نواحی کلانشهری و مجموعه‌های شهری است ولی با این حال آینده و ظرفیت مناطق کلانشهری وابسته به ظرفیت نهادی و حکمروایی عمومی است، ظرفیتی که قادر است بیشتر از اینکه به تراکم زدایی کالبدی بپردازد، توسعه اقتصادی را هدایت کرده و بین مؤلفه‌های رقابت‌پذیری، استحکام اجتماعی و زیست‌پذیری در سطح منطقه کلانشهری تعادل ایجاد نمایند.

حریم منطقه کلانشهری تهران و شهرهای اطراف آن شامل شهرهای مهمی همچون تهران، دماوند، ری، شمیرانات، کرج، ورامین، اسلامشهر، ساوجبلاغ و شهریار با جمعیتی بالغ بر ۱۷ میلیون نفر به‌عنوان یک سیستم شهری - منطقه‌ای، یک کل به‌هم‌وابسته و پیوسته‌ای است که در غیاب حکمروایی خوب و یکپارچه و از رهگذر تداوم روندهای گرانجان ساختاری - نهادی دچار چنان آشفتگی فضایی - عملکردی شده که راه‌حل مسئله را اغلب در یکسری راهکارهای سطحی (انتقال کارکنان یا انتقال پایتخت و یا تصویب نامه‌های نه‌چندان برخوردار از پشتوانه اجرایی) جستجو کرده‌ایم و به نظر می‌رسد راه برون‌رفت از این وضعیت تا حدود زیادی منوط به پیاده‌سازی اندیشه منطقه‌گرایی نوین، بهبود ظرفیت نظام بوروکراسی و مدیریت مشارکتی خواهد بود.

بر اساس تحلیل صورت گرفته در خصوص آسیب‌های موجود در منطقه‌گرایی نوین چنانچه در نمودار نیز ملاحظه می‌گردد، ابعاد ساختاری با امتیاز وزنی «۰.۲۳۲» در بین سایر ابعاد، بیشترین تأثیرگذاری را دارد. همچنین ابعاد مدیریتی - نهادی، ابعاد قانونی، محتوایی و در نهایت ابعاد زمینه‌ای در تحقق مطلوب رویکردهای منطقه‌گرایی نوین در تمرکززدایی پایتخت پس از بعد ساختاری به ترتیب با امتیاز وزنی «۰.۲۸۸» «۰.۲۲۴» «۰.۲۱۴» «۰.۱۰۲» دارای اولویت تأثیرگذاری می‌باشند.



شکل ۵- رتبه‌بندی ابعاد پنج‌گانه مؤثر در منطقه‌گرایی نوین

عوامل «تعارضات قانونی در تقسیمات کالبدی - فضایی»، «نبود سازوکارهای ارزیابی کیفیت حکمروایی کلانشهری در اسناد مصوب»، «ضعف ساختارهای انگیزشی تمایل بازیگری کلانشهری بر همکاری قانونی»، «تقلیل‌گرایی برنامه‌های توسعه منطقه‌ای به یکسری طرح‌های توصیه‌ای بدون پشتوانه‌های نهادی و قانونی محکم»، به ترتیب مهم‌ترین آسیب‌های قانونی مربوط به منطقه‌گرایی نوین در برپایی مدیریت یکپارچه حریم منطقه کلانشهری تهران می‌باشند.

عوامل «حرکت کند در نهادینه شدن عقلانیت ارتباطی و استراتژیک در پیاده‌سازی تمرکززدایی نهادی- سیاستگذاری»، «عدم تخصیص منابع به شیوه برابرخواهانه در سطح منطقه کلانشهری به‌رغم تاکید برنامه‌های مصوب»، «نبود بانک داده و انسجام یکپارچه اطلاعات سرزمینی در استخراج اسناد آمایشی کارآمد»، «ضعف نظام عقلانیت جوهری در حرکت از نظریه در برنامه-ریزی به نظریه برنامه‌ریزی»، از نظر خبرگان و متخصصین به ترتیب مهم‌ترین آسیب‌های محتوایی در خصوص منطقه‌گرایی نوین تمرکززدایی از پایتخت شناسایی شدند.

عوامل «عدم وقوف و الزام به وابستگی متقابل مدیریت‌های محلی - ناحیه‌ای و درک مقتضیات منطقه‌ای»، «ضعف میانجیگران منافع عملکردی بر بازیگران صنفی»، «عدم شکل‌گیری جدی ذهنیت منطقه‌نگر نزد مسئولین مربوطه به مدیریت کلان فضای ملی»، «واگرایی عملکردی - کارکردی بین نواحی و کانون‌های منطقه کلانشهری»، «درگیری مدیریت‌ها به موضوعات روزمره و اغلب نگاه تکنوکراتیک»، به ترتیب مهم‌ترین آسیب‌های مدیریتی - نهادی مربوط در خصوص منطقه‌گرایی نوین در برپایی مدیریت یکپارچه حریم منطقه کلانشهری تهران می‌باشند.

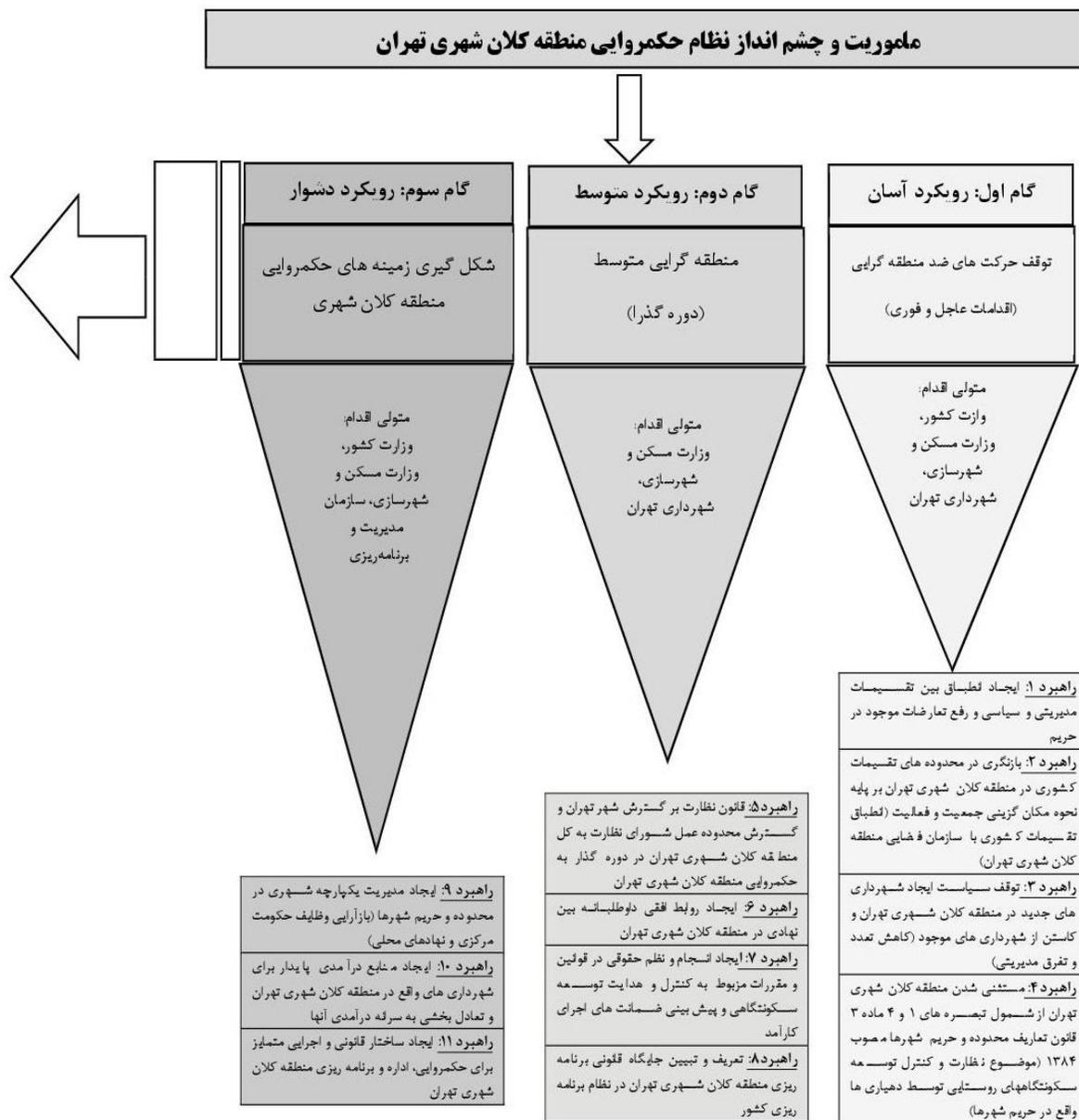
عوامل «پایین بودن چگالی گفتمان رویکرد به منطقه‌گرایی نوین»، «سیاسی شدن فضا و تاکید بر نقش سیاسی حکومت - های محلی به جای تاکید بر نقش کارکردی - ساختاری»، «ضعف روابط مستحکم و شبکه‌سازی بین بازیگران سطوح مختلف»، «گرانجان بودن سنت‌های مدیریت سنتی سطوح محلی»، «تمرکزگرایی ساختارهای مدیریتی - فضایی»، «ناکارآمدی سیاست‌های تمرکززدایی در قیاس با نیروهای بازار»، بخشی بودن نظام برنامه‌ریزی در ایجاد برش بین بخشی از رهگذر برنامه‌های میان بخشی، به ترتیب مهم‌ترین آسیب‌های ساختاری در خصوص منطقه‌گرایی نوین در برپایی مدیریت یکپارچه حریم منطقه کلانشهری تهران شناسایی شدند.

در شرایط کنونی و باتوجه به ساختار اداری دولت و الگوی غالب مدیریت سرزمین و نیز به دلیل گسترش محدوده‌های مجموعه شهری تهران فراسوی مرزهای قلمرو حکومتی و گسترش آن در حد چندین شهرستان و همچنین در نبود نهادها و یا سازمان‌ها با یک سطح مدیریت ویژه مجموعه شهری، تفرق و تعدد واحدهای تصمیم‌گیر و اجرایی در اموری چون سیاستگذاری و مدیریت فضایی توسعه، خدمات‌رسانی 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 امور وجود دارد.

عوامل «تناقضات درونی در زمینه‌های فضایی، اقتصادی و اجتماعی منطقه»، «تفرق نهادی با الزامات و نیازهای منطقه‌ای»، «پروژه محور بودن فرایندهای توسعه‌ای در سطح منطقه»، «ظرفیت پایین در رقابت‌پذیری منطقه»، «توزیع نامتوازن جمعیت و امکانات در پهنه منطقه»، به ترتیب مهم‌ترین آسیب‌های زمینه‌ای در برپایی مدیریت یکپارچه حریم منطقه کلانشهری تهران با رویکرد منطقه‌گرایی نوین می‌باشند.

در این تحقیق، تفرق سیاسی بزرگ‌ترین چالش رویه‌ای (یا به عبارت دیگر، چالش در زمینه‌های فرایند تصمیم‌گیری و اجرا در مقابل چالش‌های محتوایی چون فقر، بد مسکنی، اغتشاش بصری و نظایر آن) فراروی نظام مدیریت و حکمروایی در مدیریت یکپارچه حریم منطقه کلانشهری تهران شناسایی شد، 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 می‌پندارند که باید دیدی یکپارچه و منسجم در مدیریت آن اتخاذ کرد. این امر با ایجاد سطح حکومتی فرادست، 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 و مجموعه شهری را بر آن استوار ساخت.

- مطالعه و پیگیری ایجاد ساختارهای هماهنگ ساز، مشارکتی، ارتباطی و میانجیگری بین اجزای ازهم گسیخته و مستقل سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرا در حریم منطقه کلانشهری برای کاستن از اثرات سوء تفرق و عوامل تصمیم‌گیر و اجرایی مختلف مؤثر و فعال در آنها به طوری که از این طریق امکان سیاست‌گذاری و اقدام هماهنگ منطقه‌ای به وجود آید.
- تدوین آیین‌نامه‌ها و پیگیری اجرایی ساختن مصوبات تصریح شده در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله به‌ویژه قانون برنامه ششم و قانون مدیریت جامع شهری و سایر مستندات طرح‌های مطالعاتی نظیر سند راهبردی حریم، سند جهانی شدن تهران، استاد زیست‌پذیری تهران و....
- سیاست‌گذاری تعدیل تدریجی آسیب‌های شناسایی شده در بعد ساختاری از طریق پیگیری اجرای سیاست‌های بالابردن «چگالی گفتمان رویکرد منطقه‌گرایی نوین»، «تاکید بر نقش عملکردی حکومت‌های محلی به‌جای تاکید بر نقش سیاسی آنها»، «تقویت روابط و شبکه‌سازی بین بازیگران سطوح مختلف»، تمرکزگرایی ساختارهای مدیریتی فضایی، «تقویت و کارآمدسازی سیاست‌های تمرکززدایی».



شکل ۶- مسیر استراتژیک نظام حکمروایی منطقه کلان شهری تهران

## منابع

- اسدی، ایرج؛ محمدی، سارا؛ تقوی، رضا (۱۴۰۲). تحلیل حکمرانی کلانشهری در ایران با رویکرد نهادی. فصلنامه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ۵۵(۲)، ۱۲۵-۱۴۸.
- جعفری، سعید؛ رضوی، مریم (۱۴۰۲). حکمرانی شبکه‌ای و مدیریت یکپارچه در کلانشهرها. فصلنامه مطالعات توسعه منطقه‌ای.
- حیدری، حسین؛ مرادی، نوید؛ صادقی، الهام (۱۴۰۱). تفرق نهادی و پیامدهای آن در مدیریت کلانشهری تهران. فصلنامه مدیریت شهری، ۵۶، ۲۱-۴۴.
- رضایی، حمید؛ موسوی، فرهاد؛ کریمی، مهدی (۱۴۰۳). ارزیابی ساختار حکمروایی منطقه‌ای در ایران. فصلنامه آمایش سرزمین.
- رضوانی، نوید؛ حسینی، فرهاد؛ موسوی، الهام (۱۴۰۳). منطقه‌گرایی نوین و بازتعریف ساختار مدیریت فضایی در ایران. فصلنامه جغرافیا و توسعه، ۲۱(۱)، ۱-۲۲.
- زارع، حسین؛ احمدی، لیلا؛ کریمی، نوید (۱۴۰۰). نابرابری فضایی در منطقه کلانشهری تهران. فصلنامه مطالعات شهری، ۹(۴)، ۳۱-۵۴.
- سرور، رحیم (۱۴۰۱). مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق کلانشهری. تهران: انتشارات سروش.
- صالحی، محمد؛ امینی، رضا (۱۴۰۰). مدیریت منطقه‌ای و چالش‌های ساختاری آن در ایران. فصلنامه برنامه‌ریزی فضایی.
- عباسی، مهدی؛ کریمی، سعید؛ نوروزی، لیلا (۱۳۹۹). تحلیل نهادی مدیریت یکپارچه شهری در ایران. فصلنامه مطالعات شهری، ۸(۳)، ۴۵-۶۸.
- عبدالمهدی، مهدی؛ رضایی، علی (۱۴۰۲). چالش‌های تمرکززدایی در مناطق کلانشهری ایران. فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۱۴(۳)، ۷۵-۹۸.
- کاظمیان، غلامرضا (۱۴۰۰). حکمروایی شهری و ضرورت بازآرایی ساختار مدیریت کلانشهری تهران. فصلنامه مدیریت شهری، ۵۷، ۹-۲۸.
- کریمی، امیر؛ دهقانی، سحر (۱۴۰۳). تحلیل چندسطحی حکمرانی شهری در ایران. فصلنامه مدیریت و توسعه شهری.
- محمدی، علی؛ تقی‌پور، سجاد؛ رحمانی، مریم (۱۴۰۲). الگوی شبکه‌ای حکمروایی شهری در ایران. فصلنامه پژوهش‌های برنامه‌ریزی شهری.
- موسوی، علیرضا؛ کاظمی، احسان؛ صادقی، نرگس (۱۴۰۱). اقتصاد سیاسی تمرکزگرایی در ایران. فصلنامه اقتصاد شهری.
- نصیری، رضا؛ سلیمانی، آرش؛ فرهادی، سحر (۱۴۰۱). ارزیابی سیاست‌های تمرکززدایی در ایران. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۷(۲)، ۶۳-۸۹.

- Brenner, N. (2002). *Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: A critical overview*. *Cities*, 19(1), 3–21.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Norris, D. F. (2001). *Prospects for regional governance under the new regionalism*. *Journal of Urban Affairs*, 23(5), 557–571.
- Norris, D. F. (2001). *Prospects for regional governance under the new regionalism*. *Journal of Urban Affairs*, 23(5), 557–571.
- OECD. (2015). *Governing the City*. OECD Publishing.
- Savitch, H. V., & Vogel, R. K. (2000). *Paths to new regionalism*. *State and Local Government Review*, 32(3), 158–168.
- Scott, A. J., Agnew, J., Soja, E. W., & Storper, M. (2001). *Global city-regions*. In A. J. Scott (Ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press.

**Pathology of the realization of modern regionalism in the management of the metropolitan area of Tehran**

**Hamed Fathi<sup>1</sup>, Rahim Sarvar<sup>2</sup> Salman Moradi<sup>3</sup>**

1- Department of Urban Planning, ST.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.

2- Department of Geography, SR.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.

3- Department of Urban Planning, ST.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.

**Abstract**

Political-managerial divisiveness (as a symbol of centralism in metropolitan areas) is a challenge that has been proposed by various metropolitan approaches and strategies to solve or reduce the adverse effects. Perhaps a successful approach in this area can be found in the concept of "new regionalism", which is a strategy of decentralization and balancing the development process through policies such as creating coordinating structures, cooperation between disintegrated and independent policy components, system integration. The management of urban spaces and suburban areas pursues the adaptation of the functional realm (administrative divisions to the organizational system (local government structure)). Metropolitan politics in five areas: political (reducing democracy and public participation), economic (reducing service efficiency), development (reducing economic competitiveness), planning and policy-making, and reducing the effectiveness of plans and programs; (Equal reduction and economic and social balances) categorize and argue that although free market forces are the driving force behind the emergence and development of metropolitan areas and urban complexes, the future and capacity of metropolitan areas depends on institutional capacity and governance. General is a capacity that is capable of more than physical decompression Guide economic development and balance the components of competitiveness, social resilience and viability at the metropolitan area level. Tehran metropolitan area and settlements located in its vicinity include important cities such as Tehran, Damavand, Rey, Shemiranat, Karaj. Varamin Islamshahr, Savojbolagh and Shahriyar with a population of 17 million people as an urban-regional system, is an interconnected and interconnected whole that in the absence of good and integrated governance, has suffered such a spatial-functional turmoil that often solves the problem. We have looked at a number of superficial solutions (such as staff transfer or capital transfer) and it seems that the way out of this situation will largely depend on the implementation of regionalism, systemic approach and participatory management. The main purpose of this article is to identify and rank the criteria that act as a challenge in the formation of a new regionalist approach and integrated governance in the metropolitan area of Tehran and sterilize the effective institutional context in decentralization and also provide strategies that can be a basis for Provide capacity building and balanced development of this urban area. The type of article is documentary-analytical and efforts will be made by enumerating the effective criteria and indicators and the importance of each one using the opinion of experts and then using the Swot-Anp model while identifying the situation and providing strategies and policies for decentralization and organization. Action.

**Key words:** New regionalism, Tehran metropolitan area, Integrated governance, Decentralization

---

<sup>1</sup> **Corresponding author:** Rahim Sarvar, **Email:** sarvarh83@gmail.com, **Tell:** +989122389990