



## طراحی الگوی مناسب مدیریت منطقه‌ای در ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۰/۶/۲۰ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۰/۹/۱۷

علیرضا نظری

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی  
(مسئول مکاتبات) [alireza\\_nazari81@yahoo.com](mailto:alireza_nazari81@yahoo.com)

غلامرضا کاظمیان

استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

### چکیده

**مقدمه و هدف پژوهش:** قانون نظام تقسیمات کشوری، سطوح مختلف این تقسیمات را به شرح استان، شهرستان، بخش، شهر، دهستان و روستا معین نموده است. علاوه بر این مطالعات طرح کالبدی ملی ایران که توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و تصویب شده است، قلمرو کشور ایران را به ۱۰ منطقه و ۸۵ ناحیه برنامه ریزی و عملکردی تقسیم نموده است. با توجه به اینکه هر یک از سطوح نظام تقسیمات کشوری اعم از استان، شهرستان و بخش در وضعیت موجود از نهاد مدیریت مربوط به خود برخوردار می‌باشد، این موضوع در خصوص قلمرو ناحیه مصداق نداشته و قلمرو ناحیه فاقد متولی مدیریت می‌باشد. بر این اساس در تحقیق حاضر سعی بر آن است تا با شناخت مسائل و مشکلات حاکم بر مدیریت قلمرو نواحی در ایران و تجزیه و تحلیل آنها، به الگوی مناسبی از مدیریت این نواحی دست یافته و این الگو را در قلمرو نواحی کشور نهادینه نمود.

**روش پژوهش:** روش تحقیق روش توصیفی است. روش گردآوری داده‌ها نیز عبارت از پرسشنامه و استفاده از منابع کتابخانه‌ای است. جامعه آماری تحقیق حاضر نیز شامل گروه کارشناسان و صاحب نظران مدیریت و برنامه ریزی ناحیه‌ای و نیز اسناد مربوط به طرح‌های توسعه و عمران ناحیه‌ای است.

**یافته‌ها:** یافته‌های تحقیق در محورهای مطالعاتی عوامل و عناصر تأثیرگذار در مدیریت قلمرو ناحیه، روابط سازمانی میان عوامل و عناصر و سازمان‌های دخیل در مدیریت ناحیه و ابزارهای مورد نیاز مدیریت ناحیه در دو بخش یافته‌ی حاصل از پرسشنامه و یافته‌های حاصل از مطالعات اسنادی و طرح‌های توسعه و عمران ناحیه به دست آمده است. بر اساس این یافته‌ها، مدیریت قلمرو ناحیه به سازمان جدیدی نیاز داشته و عوامل و عناصر سازمانی مرتبط با برقراری ارتباط سازمانی مطلوب، این مدیریت را به سرانجام خواهند رساند.

**نتیجه گیری:** بر مبنای محورهای مورد اشاره در فوق و بر اساس شناخت و مطالعه صورت گرفته در هر یک از این محورها، با به‌کارگیری روش تجزیه و تحلیل مبتنی بر روش SWOT، جداول مربوطه در هر یک از این محورها تهیه شده و این جداول به عنوان مبنایی برای استخراج راهبردها به منظور استفاده در طراحی الگوی پیشنهادی مدیریت قلمرو ناحیه بوده است. منطبق بر جداول SWOT تهیه شده، ابتدا راهبردهای لازم به منظور مدیریت قلمرو ناحیه استخراج شده و بر اساس راهبردهای مستخرج از تجزیه و تحلیل یافته‌ها، الگوی مناسب مدیریت ناحیه در قلمرو کشور ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** منطقه، مدیریت منطقه‌ای، طرح توسعه و عمران ناحیه

## مقدمه

- عدم برخورداری ناحیه از جایگاه مناسب در میان مراجع تصمیم گیر مرتبط، به دلیل ناشناخته بودن جایگاه آن در نظام تقسیمات کشوری
- عدم وجود یک ارتباط تعریف شده میان سطوح مختلف تقسیمات کشوری (استان، شهرستان، بخش، دهستان) و سومین سطح از نظام تقسیمات کالبدی (ناحیه) در میان متولیان و مدیران اجرایی هر یک از سطوح یاد شده

## سؤالات تحقیق

بر اساس ضرورت و اهمیت موضوع مورد تحقیق سؤالاتی که تحقیق حاضر قصد پاسخگویی به آنها را دارد عبارتند از:

- آیا ساختار اداری موجود در نظام تقسیمات کشوری توان پاسخگویی به نیازهای مناطق و نواحی ۸۵ گانه کشور را دارد؟
- آیا مدیریت حاکم بر سطوح مختلف تقسیمات کشوری توانایی مدیریت و اجرای اهداف مورد نظر طرح‌های توسعه و عمران ناحیه را دارد؟
- آیا علاوه بر ساختار اداری حاکم بر نظام تقسیمات کشوری، مدیریت ناحیه به ساختاری دیگر و متفاوت از ساختار موجود نیاز دارد؛ و یا به عبارتی ساختار مطلوب مدیریت ناحیه در ایران کدام است و چه ویژگی‌هایی دارد؟

## جامعه آماری

جامعه آماری تحقیق مورد مطالعه مدیران و کارشناسان مرتبط با موضوع تحقیق و نیز طرح‌های توسعه و عمران ناحیه خواهد بود. به عبارت دیگر جامعه آماری تحقیق حاضر دو گروه از عناصر زیر را در بر خواهد گرفت:

- مدیران، صاحب نظران و کارشناسان مرتبط با تحقیق
- طرح‌های توسعه و عمران ناحیه‌ای تهیه شده برای نواحی کشور

## روش شناسی تحقیق و ابزار گردآوری داده‌ها

- روش منتخب در تحقیق، روش توصیفی است. ابزارهای گردآوری داده‌ها نیز عبارتند از:
- تهیه پرسشنامه و تکمیل آن توسط کارشناسان و صاحب نظران مسائل مدیریت منطقه‌ای و ناحیه‌ای
- استفاده از منابع کتابخانه‌ای

بر اساس قانون نظام تقسیمات کشوری یا سیاسی - اداری سطوح مختلف این تقسیمات عبارتند از: استان، شهرستان، بخش، شهر، دهستان و روستا (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۲، ماده ۱)

نظام تقسیمات کالبدی، پهنه کشور ایران را به ۱۰ منطقه کالبدی و ۸۵ ناحیه تقسیم کرده است (وزارت مسکن و شهرسازی ۱۳۷۵). یک منطقه کالبدی معمولاً از به هم پیوستن یک یا چندین استان و یک ناحیه از به هم پیوستن چندین شهرستان تشکیل می‌گردد؛ لذا ناحیه سطح سوم از نظام تقسیمات کالبدی کشور را تشکیل می‌دهد که محوریت تحقیق حاضر را نیز به خود اختصاص داده است. (کشور - منطقه - ناحیه و ...)

منطبق بر تعاریف و مفاهیم موجود، ناحیه عبارت است از یک یا چند شهرستان که از نظر ویژگی‌های طبیعی و جغرافیایی همگن بوده و از نظر اقتصادی، اجتماعی و کالبدی دارای ارتباطات فعال متقابل باشند (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۷۶)

با توجه به اینکه مسئولیت اجرایی استان بر عهده استاندار و شهرستان بر عهده فرماندار می‌باشد، یک ناحیه که معمولاً متشکل از چندین شهرستان می‌باشد فاقد متولی و مدیریت اجرایی بوده و لذا طرح‌هایی که به منظور توسعه و عمران این نواحی تهیه می‌شود از جمله طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه معمولاً در بخش مدیریت اجرایی و عملی نمودن پروژه‌های پیشنهادی با مشکل جدی مواجه بوده و این معضل، توسعه و عمران این مناطق را با موانعی جدی مواجه می‌نماید. ریشه یابی این موضوع تا حدود زیادی به فقدان مدیریت اجرایی ناحیه برمی‌گردد.

## اهمیت و ضرورت انجام تحقیق

از جمله ضرورت‌ها و دلایل توجیهی تحقیق حاضر می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

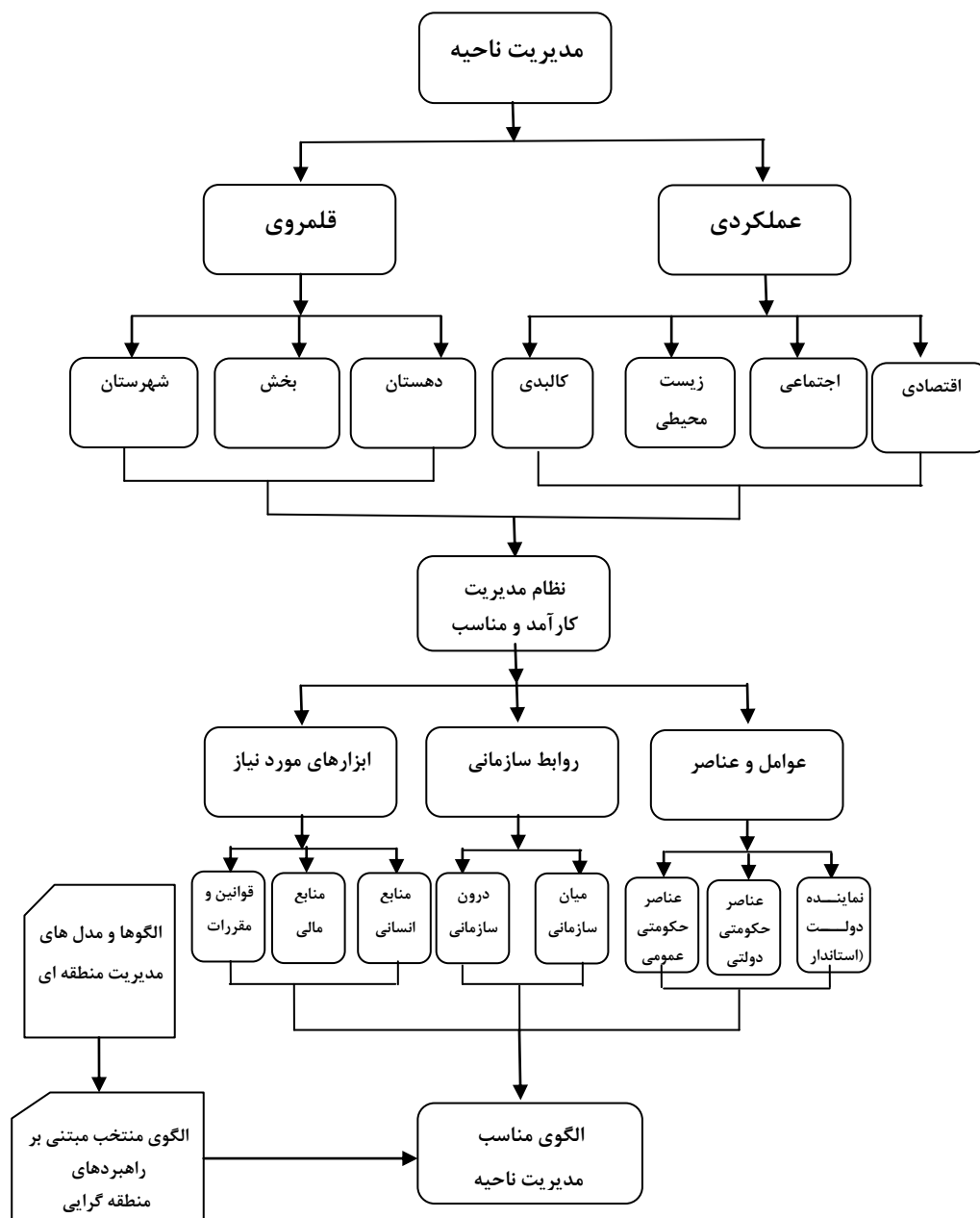
- عدم وجود ساختار اداری مشخص و تعریف شده برای مدیریت ناحیه
- کاهش اثر بخشی انجام طرح‌های توسعه و عمران ناحیه به دلیل فقدان مدیریت اجرایی برای پیشبرد اهداف توسعه‌ای این گونه طرح‌ها
- نبود هماهنگی‌های بین بخشی در مدیریت ناحیه به دلیل عدم وجود شناخت کافی از این نوع تقسیمات کالبدی

تحلیل SWOT استفاده به عمل آمده است. چنانچه مدیریت ناحیه به عنوان اصلی ترین مفهوم مطرح باشد، این مفهوم در ابعاد قلمروی و عملکردی قابل مطالعه است. بعد قلمروی مؤلفه‌هایی از جمله قلمرو شهرستان، بخش و دهستان و بعد عملکردی مؤلفه‌هایی از جمله ویژگی‌های کالبدی، زیست محیطی، اقتصادی و اجتماعی را در بر می‌گیرد. این نظام از طریق عناصر و عوامل موثر، روابط بین سازمانی و ابزارهای مورد نیاز و در ارتباط با الگوهای مدیریت منطقه‌ای منجر به ایجاد الگوی مناسب مدیریت ناحیه در ایران خواهد شد. نمودار (۱) مدل تحلیلی تحقیق را نشان می‌دهد.

حجم نمونه در گروه مدیران و کارشناسان مرتبط با تحقیق، تعداد ۳۰ نفر از صاحب نظران حوزه برنامه ریزی و مدیریت منطقه‌ای و ناحیه‌ای و در طرح‌های توسعه و عمران ناحیه ای، تعداد ۱۰ طرح از مجموع ۸۵ طرح ناحیه‌ای کل کشور می‌باشد.

### روش تجزیه و تحلیل

در تحقیق حاضر با بررسی و تحلیل عوامل و عناصر دخیل در مدیریت ناحیه، هر یک از آنها در قالب نقاط قوت - ضعف و فرصت - تهدید تحلیل خواهد شد. بر این اساس از روش‌های تحلیلی مناسب موضوع از جمله روش



نمودار (۱): مدل تحلیلی تحقیق

**پیشینه انجام تحقیق**

در انجام مطالعات طرح توسعه و عمران ناحیه در برخورد با بند مورد اشاره از شرح خدمات مطالعات، توسط مهندسان مشاور تهیه کننده طرح رویکردهای گوناگونی در نحوه تدوین این بخش از مطالعات وجود دارد. بر این اساس هر یک از مهندسان مشاور با شیوه‌ای متفاوت از سایرین نسبت به این موضوع برخورد کرده و در تدوین پیشنهاد مدیریت ناحیه روش‌های متفاوتی را پیش می‌گیرند. به طوری که این مطالعات الگوی جامع و فراگیری که تمامی نواحی کشور را در برگیرد، ارائه نداده و هر یک از آنها به طور سطحی و فارغ از الگوی پیشنهادی دیگر مطالعات طرح‌های توسعه و عمران به پیشنهاد الگوی مدیریت مد نظر خود پرداخته‌اند.

از جمله مطالعات و تحقیقات صورت گرفته در ارتباط با تحقیق حاضر می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:  
- مطالعات طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه این مطالعات در قالب قرار داد تهیه طرح توسعه و عمران ناحیه (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۷۶) به کارفرمایی وزارت مسکن و شهرسازی و توسط مهندسان مشاور شهرسازی و معماری انجام می‌شود. بر این اساس طرح‌های توسعه و عمران منتخب، که به عنوان اسناد کتابخانه‌ای، بخشی از اطلاعات گردآوری شده را به خود اختصاص داده و عموماً توسط مهندسین مشاور و به کارفرمایی وزارت مسکن و شهرسازی تهیه گردیده‌اند عبارتند از:

**طرح پژوهشی طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری کشور**

طرح پژوهشی طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری کشور از جمله مطالعاتی است که به منظور ارائه الگوی مطلوب مدیریت در سطح مجموعه‌های شهری کشور تهیه و تدوین گردیده است. این طرح توسط پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و به کارفرمایی پژوهشکده شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تهیه شده است. نمودار شماره ۲ الگوی ارائه شده به منظور مدیریت عرصه‌های مجموعه شهری را در کشور نشان می‌دهد

- طرح توسعه و عمران ناحیه کنگان
- طرح توسعه و عمران ناحیه گچساران
- طرح توسعه و عمران ناحیه بهبهان
- طرح توسعه و عمران ناحیه غرب اصفهان
- طرح توسعه و عمران ناحیه جنوب فارس
- طرح توسعه و عمران ناحیه قزوین
- طرح توسعه و عمران ناحیه سمنان
- طرح توسعه و عمران ناحیه الیگودرز
- طرح توسعه و عمران ناحیه اصفهان
- طرح توسعه و عمران ناحیه شاهرود

مطالعات فوق بر اساس شرح خدمات تهیه شده (قرار داد همسان شماره ۱۹ سازمان مدیریت و برنامه ریزی) از دو قسمت به شرح زیر تشکیل شده است:

- قسمت اول: شناخت وضع موجود  
قسمت دوم: تهیه طرح‌ها و برنامه‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه  
در ذیل قسمت دوم شرح خدمات انجام مطالعات طرح توسعه و عمران ناحیه، بند زیر تعریف و تعیین شده و بخشی از اجزای مطالعات یاد شده به شمار می‌رود. این بند عبارت است از:

پیشنهاد مدیریت توسعه ناحیه، سازمان اجرایی و نظارت بر اجرای طرح و تعیین وظایف هر یک از نهادها و بخش‌های مختلف در قبال اجرای طرح

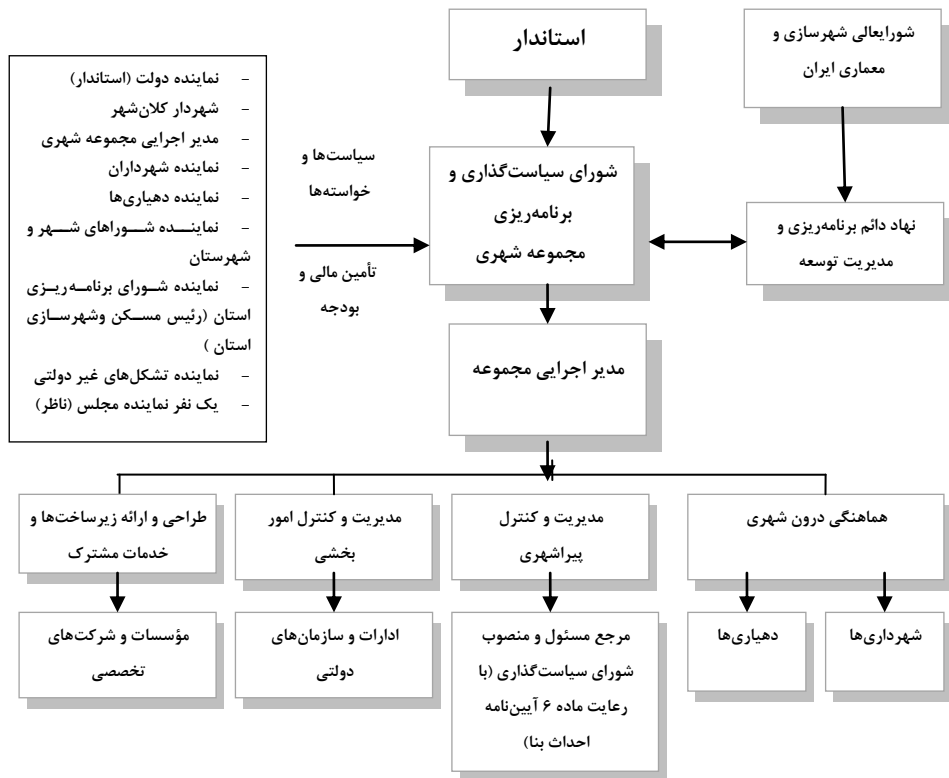
همان گونه که از بند یاد شده شرح خدمات مطالعات برمی‌آید، هدف آن ایجاد ساز و کاری مناسب برای مدیریت ناحیه و تعیین سازمان اجرایی عوامل تشکیل دهنده این ساز و کار در پیشبرد اهداف توسعه ناحیه می‌باشد.

**تجربه طرح توسعه محور شرق**

این طرح به عنوان اولین تجربه مدیریت توسعه منطقه‌ای بعد از انقلاب مطرح است. گستره و عمق توسعه نیافتگی سیستان و بلوچستان و فاصله شاخص‌های آن از متوسط شاخص‌های توسعه یافتگی ملی - به ویژه در دهه ۱۳۶۰- به همراه ناامنی‌ها و درگیری‌های فزاینده با اشرار و ضد انقلاب به حد نگران کننده‌ای رسیده بود. مجموعه شرایط نامناسب طبیعی، جغرافیایی، اقلیمی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز به این نگرانی می‌افزود.

(عالمی ۱۳۸۰، ۴۷)

طرح توسعه محور شرق اولین برنامه توسعه منطقه‌ای در ایران است که رئیس مهم آن به تصویب هیئت وزیران رسیده است. از آنجا که به نظر گروه کارشناسان تهیه کننده طرح توسعه محور شرق، نظام اداری و اجرایی متمرکز و بخشی کشور فاقد کارایی و توان لازم برای پیشبرد سریع برنامه‌های جامع توسعه منطقه‌ای است، در مصوبه طرح توسعه محور شرق دو



نمودار (۲): الگوی ارائه شده در مدیریت عرصه‌های مجموعه شهری

مآخذ: عسکری و همکاران، ۱۳۸۱

در مواد ۸ و ۹ مصوبه طرح توسعه محور شرق (مصوبه هیئت وزیران) مشخصاً نظام مدیریت توسعه استان، به منظور هماهنگی و اجرای برنامه‌ها، مطرح شده است. در ماده ۸ مصوبه، سطح مدیریت ملی توسعه استان طراحی شده به شرح زیر است:

به منظور تسریع در تحقق اهداف و خطوط کلی توسعه استان سیستان و بلوچستان و رفع موانع و مشکلات استان که عمدتاً ابعاد فرا استانی دارند و سطحی از مدیریت ملی را طلب می‌کنند، هیئتی به ریاست وزیر برنامه و بودجه و دبیری استاندار سیستان و بلوچستان و با مشارکت وزرای ذی‌ربط بر حسب مورد تشکیل می‌گردد. از این پس این هیئت مسئولیت هماهنگی خط مشی‌های اجرایی کلیه وزارتخانه‌ها را در اجرای طرح‌های توسعه استان سیستان و بلوچستان به عهده خواهد داشت.

ماده ۹ مصوبه طرح توسعه محور شرق: به منظور ایجاد هماهنگی‌های لازم در اجرای طرح‌های توسعه و حداکثر استفاده از امکانات دست‌یافتنی، تشکیلات جدیدی زیر نظر استاندار سیستان و بلوچستان ایجاد می‌گردد. (همان)

سطح مدیریتی ویژه برای پی‌گیری امر توسعه استان سیستان و بلوچستان پیش‌بینی گردیده است. (همان) توسعه‌نیافتگی استان سیستان و بلوچستان و شرایط نامناسب امنیتی در این منطقه و وجود شرایط نامناسب طبیعی، اقلیمی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ریشه در عواملی به شرح زیر داشته‌اند:

- همسایگی با دو کشور مسئله دار و عقب مانده با حدود ۱۲۰۰ کیلومتر مرز کنترل ناشدنی در شرق
  - شرایط اقلیمی و آب و هوایی نامناسب
  - قرارگیری در مسیر قاچاق بین‌المللی مواد مخدر
  - ساختار ویژه فرهنگی و دینی و تفاوت‌های مذهبی
  - اقتصاد بی‌رق سنتی و بدون پیوند با اقتصاد ملی
- موارد یاد شده عرصه بسیار مناسبی را برای مطامع و فعالیت قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای و عناصر مخالف و شبکه‌های بین‌المللی مواد مخدر فراهم آورده بودند، به گونه‌ای که پس از چندین سال مقابله قهر آمیز اما کم اثر با عوامل نامنی و قاچاق در منطقه، ضرورت حل مسائل استان سیستان و بلوچستان از ابعاد اقتصادی، اجتماعی فرهنگی و سیاسی احساس گردید. چنین برداشتی از مسائل استان به طراحی مطالعات و برنامه ریزی و اجرای طرح توسعه محور شرق انجامیده است.

(عالمی، ۱۳۸۰، ۴۷)

**مبانی و چارچوب نظری تحقیق****- تشریح تئوری‌های نظام مدیریت سرزمین**

نظام مدیریت سرزمین در ایران را می‌توان برآیندی از دو ساختار کلان زیر دانست:

- ساختار کلان حکومت و دولت.

- ساختار و نظام تقسیمات کشوری.

ساختار کلان حکومت و دولت، از سویی، مبین نظام تقسیم عملکردی و نهادهای مسئول هر یک از حوزه‌های (بخش‌های) عملکردی و چگونگی ارتباطات عمودی و افقی بین آنهاست. بنیان این ساختار به ویژه در بخش دولت (قوه مجریه) بر مبنای نظام بخشی و به صورت عمودی است که در برخی موارد تلاش شده است با استفاده از برخی نهادهای فرا بخشی و روابط افقی، این خصلت حتی‌الامکان تعدیل شود. از سوی دیگر، ساختار نظام تقسیمات کشوری مبین چگونگی و سلسله مراتب تقسیمات جغرافیایی سرزمین ملی به واحدهای مختلف مدیریتی است. این واحدها تعیین کننده چارچوب و محدوده‌های جغرافیایی عملکرد نهادهای مدیریتی و اجرایی هستند (عسکری و همکاران ۱۳۸۱، ۵۶)

نبود ساختار و سازوکارهای مدیریتی غیر متمرکز برای هر یک از سطوح تقسیمات کشوری و مدیریت سرزمین به نحوی که هر سطح نمایندگی و حکومت آن سطح را به طور مستقل و در راستای سیاست‌های سطوح فرادست عهده دار باشد ویژگی اصلی مدیریت سرزمین در کشور ما به عنوان یک نظام متمرکز تصمیم‌گیری است. در نظام‌های غیر متمرکز هر سطح از تقسیمات کشوری در حقیقت حکومت و مدیریت آن سطح را به عهده داشته و واحدهای مرکزی و ملی در مدیریت آنها دخالت مستقیم اندکی دارند و این همان چیزی است که بخشی‌گرایی سنتی حاکم بر نظام مدیریت سرزمین در کشور ما مانع از تحقق آن است. (همان)

ویژگی‌هایی که برای نظام مدیریت سرزمین تشریح شد در کلیه سطوح نظام تقسیمات سرزمین حاکم است. به این ترتیب نواحی ۸۵ گانه کشور نیز (مبتنی بر نظام تقسیمات کالبدی) به عنوان پهنه‌هایی عملکردی در سطح سرزمینی کشور، فارغ از آنچه درباره نظام کلان مدیریت و اداره سرزمین (در سطح فرادست یعنی ملی و استانی و نیز فرودست یعنی شهرستان و بخش و شهر و روستا است) تشریح شد نیست. البته با این توضیح اضافی که این سطح فضایی جدید در نظام مدیریت سرزمین از هیچ ارجاع سازمانی و مدیریتی برخوردار

نبوده و مدیریت و اداره امور کل پهنه آن در بین قلمروها و واحدهای حکومتی متعدد تقسیم شده است.

**- تفرق در عرصه‌های عملکردی و قلمروی**

با توجه به تعریف ناحیه و تشکیل شدن قلمرو آن از مجموع یک یا چند شهرستان و به جهت آنکه هر شهرستان از ساختار مدیریتی خاص خود برخوردار می‌باشد، لذا تعدد عرصه‌های برنامه ریزی در محدوده یک ناحیه، موجبات تعدد مدیریتی در قلمرو ناحیه و در نهایت بروز انواع تفرق‌های ممکن در این زمینه را فراهم خواهد ساخت.

به جهت وجود انواع تفرق‌ها اعم از تفرق‌های عملکردی و قلمروی در سطح ناحیه و به منظور فائق آمدن بر این تفرق‌ها راهبردهای گوناگونی در این زمینه مطرح گردیده است.

تفرق عملکردی زمانی به وقوع می‌پیوندد که در یک شهر یا قلمرو حکومتی خاص مانند ناحیه ابرنامه‌ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها و وظایفی که ماهیتی محلی دارند بین چندین نهاد، سازمان و هیئت دیگر تقسیم شده است. (برک پور، اسدی ۱۳۸۸، ۱۱۳)

تفرق قلمروی، به معنی وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل درون یک منطقه عملکردی، حاکی از این است که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر در بخشی از قلمرو منطقه است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه وجود ندارد. (برک پور، اسدی ۱۳۸۸، ۱۱۵)

با توجه به تفرق‌های مورد اشاره، یکپارچگی عملکردهای اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست محیطی و یکپارچگی در لایه‌های سه گانه مدیریتی (سیاست‌گذاری، برنامه ریزی و اجرا) از جمله راهکارهای برون رفت از تفرق‌های عملکردی و رویکرد منطقه‌گرایی راهکار مقابله با تفرق قلمروی (سیاسی) به شمار می‌رود.

**- منطقه‌گرایی**

تفرق قلمروی موجود در سطح مناطق کلان‌شهری و نیز ناحیه [چالشی است که با رویکردها و راهبردهای گوناگونی رو به رو شده است که هر کدام کم و بیش با کاستی‌ها و کامیابی‌هایی همراه بوده‌اند. این گونه پاسخ‌ها با مفهومی کلی جمع بندی می‌شود که به منطقه‌گرایی در حکومت و یا حکمروایی این مناطق معروف است. (اسدی ۱۳۸۳، ۳۳)

#### - توافق قدرتها برای اقدامات مشترک<sup>۴</sup>

این گونه توافقات بین دو حکومت محلی یا بیشتر، امکان برنامه ریزی، تأمین مالی و ارائه خدمات مشترک به شهروندان تمام بخش‌های حوزه را فراهم می‌کند. تمام ایالات آمریکا عقد چنین توافقاتی را در زمینه خدمات رسانی مشترک مجاز دانسته‌اند، اما ۲۰ ایالت آن را موقوف به مقتدر سازی واحد مشارکت کننده در جهت ارائه خدمات مورد توافق می‌نمایند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که تعدادی از شهرها و شهرستان‌ها حداقل برای یکی از خدمات خود به این گونه توافقات متکی بوده‌اند.

#### - اعمال قدرت فرا مرزی<sup>۵</sup>

استفاده از این رویکرد در ۳۵ ایالت آمریکا مجاز شناخته شده است. این رویکرد به همه یا حداقل برخی از شهرها اجازه می‌دهد تا مقداری از قدرت تنظیمی<sup>۶</sup> خودشان را در نواحی به سرعت در حال رشد که جزء تقسیمات خاصی نیستند و بیرون از مرزهای آنها قرار دارند، اعمال کنند. کمتر از نصف ایالاتی که این چنین اختیاراتی دارند به برنامه ریزی، منطقه بندی، قانون گذاری و تفکیک فرا مرزی می‌پردازد.

#### - شوراهای منطقه / شوراهای حکومتی<sup>۷</sup>

در دهه ۱۹۶۰ تنها تا ۲۰-۲۵ قلمرو حکومتی، شوراهای منطقه‌ای کاملاً داوطلبانه داشته‌اند. این تعداد تا سال ۱۹۸۰ به ۶۶۰ شورا رسیده است که این مرهون کمک‌های فدرال، به ویژه وضع الزاماتی است که از سوی آنها ابلاغ شده است. شوراهای منطقه‌ای که به شوراهای حکومت COG نیز مشهور است به همکاری‌های بین محلی بسیار متکی است. اکنون اکثریت شوراهای محلی به عنوان منبع اصلی خدمات فنی محسوب شده و برخی از خدمات مستقیم را تحت قراردادهایی به قلمروهای محلی تحت نفوذ خود ارائه می‌دهند.

#### - هیئت‌های منطقه‌ای تک منظوره مورد حمایت

##### حکومت فدرال<sup>۸</sup>

این گونه هیئت‌ها با برنامه کمک‌های فدرال (Federal Aid Program) به منصف ظهور رسیدند. تعداد این هیئت‌ها مطابق سرشماری حکومت‌های محلی ۱۹۷۷ و بر طبق تعاریف و دسته بندی‌های مختلف ۱۷۰۰ بوده است.

منطقه‌گرایی ایده و مفهومی است که بر اساس آن بسیاری از تصمیمات اساسی درباره توسعه منطقه کلان شهری که اغلب در سطح حکومت‌ها یا قلمروهای محلی اتخاذ می‌گردد، باید به حکومت سطح فرادست واگذار شود. این نیاز و ضرورت برای برخی از تصمیمات و خدماتی که در بیشتر مواقع از سوی حکومت مرکزی اتخاذ یا ارائه می‌شود نیز صادق است که به طور طبیعی باید به سطح حکومت پایین دست (حکومت کلان شهری) واگذار شود. (آخوندی و [دیگران...] ۱۳۸۵، ۴)

#### رویکردهای هفده گانه منطقه‌گرایی

بر اساس یافته‌های پیشین، منطقه‌گرایی از جمله راهبردهای مقابله با تفرق‌های موجود در ناحیه به ویژه تفرق قلمروی بوده، بر این اساس رویکردهای گوناگونی در خصوص منطقه‌گرایی ارائه شده است که در زیر به شاخص‌ترین آنها که طبقه بندی ارائه شده از سوی دیوید والکر است، اشاره می‌گردد.

بر مبنای طبقه بندی فوق دیوید والکر ۱۷ رویکرد را برای مسئله خدمات رسانی منطقه‌ای فهرست نموده است Walker, B. David 1999، که در طیفی از آسان‌ترین به دشوارترین رویکرد در مرحله اجرا (تنظیم شده است)

#### - همکاری‌های غیر رسمی<sup>۱</sup>

برای بسیاری، این رویکرد با داشتن حداقل رسمیت، عملی‌ترین گزینه محسوب می‌شود. این رویکرد مستلزم اقدامات دو سویه و همکاری میان دو قلمرو حکومتی<sup>۲</sup> است که عموماً در اقدامات و بده بستان‌های مالی درگیر نبوده و به ندرت موضوعات منطقه‌ای یا حتی با اهمیت خرد منطقه‌ای را شامل می‌شود.

#### - قراردادهای خدمات رسانی بین محلی<sup>۳</sup>

توافقات داوطلبانه اما رسمی میان دو حکومت محلی یا بیشتر جهت خدمات رسانی بسیار مورد استفاده قرار می‌گیرد. در حال حاضر، ۴۵ ایالت آمریکا، به کارگیری این شیوه را مجاز دانسته‌اند. مطالعات نشان می‌دهد که از ۱۹۷۲ تا ۱۹۸۳ در استفاده از این رویکرد ۴ درصد کاهش وجود داشته است. اما بیش از نصف شهرها و شهرستان‌های که در سال ۱۹۸۳ از آنها نظرسنجی شده است، اظهار داشته‌اند که این چنین قراردادهایی را برای انجام حداقل یکی از وظایف خدماتی شان مورد استفاده قرار داده‌اند.

**- برنامه ریزی ایالتی و واحدهای توسعه<sup>۹</sup>**

خدمات خود را در وهله اول به شهرستان‌ها، سپس به COG ها و واحدهای خاص محلی واگذار خواهند کرد.

این گونه واحدهای برنامه ریزی و توسعه توسط ایالت‌ها و در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ به منظور ایجاد نظم در محیط پر هرج و مرج افزایش برنامه‌های منطقه‌ای تک منظوره فدرال ایجاد شدند.

اگرچه اجرای این رویکرد عملی است اما با مشکلاتی هم روبرو است. زیرا مستلزم تدوین اهداف ایالتی و قوانین خاصی است که مستلزم استقرار یک سیستم جدید در گستره ایالتی است. این تحولات حداقل و در بدو امر برای شهرستان‌ها و حکومت آنها تهدیدی محسوب می‌شود.

**- عقد قرارداد با بخش خصوصی<sup>۱۰</sup>**

عقد قرارداد با عرضه کنندگان بخش خصوصی در زمینه خدمات رسانی، شناخته‌شده‌ترین شکل تشریح مساعی بخش عمومی خصوصی است. استفاده از این روش، از اوایل دهه ۱۹۷۰ تا کنون رو به افزایش بوده است. رویکردهای ۲ و ۳ از جمله موارد شناخته شده تر نسبت به این رویکرد محسوب می‌شوند.

**- واحدها یا مراجع خاص محلی<sup>۱۱</sup>**

ایجاد این واحدها، روش بسیار شناخته شده‌ای برای ارائه یک خدمت یا خدمات مرتبط به هم در چند حیطه و قلمرو حکومتی است ۳/۴ کل این گونه واحدهای محلی به نواحی خدمات می‌رسانند که مرزهای آن با مرزهای شهر یا شهرستان منطبق نیستند. ۵۱ درصد از کل مراجع محلی خاص، در درون نواحی کلان‌شهری یافت می‌شوند. به این ترتیب می‌توان گفت این نوع واحدها پرشمارترین مدل از ۵ دسته اصلی حکومت در کلان شهرهای آمریکا هستند.

**- تفویض وظایف<sup>۱۲</sup>**

میزان استفاده از این رویکرد روبه‌ای در تغییر دائمی ارائه دهندگان یک خدمت خاص مطابق مطالعاتی که در سال ۱۹۷۳ درباره شهرها و شهرستان صورت گرفته است تا ۴۰ درصد در یک دهه افزایش داشته است.

قلمروهای شهری بزرگ‌تر نسبت به شهرهای کوچک‌تر تمایل بیشتری به تفویض وظایف از خود نشان می‌دهند. در میان شهرستان‌ها، ۴۷ درصد از شهرستان‌های کلان‌شهری تفویض وظایف را انجام داده‌اند. این نسبت در نواحی غیر کلان‌شهری ۲۷ درصد بوده است. در تفویض وظایف، شهرها، احتمالاً مسئولیت

**- الحاق<sup>۱۳</sup>**

الحاق ابزار غالب قرن نوزدهمی است که برای گسترش مرزهای خدمات رسانی در قلمروهای محلی و نیز توسعه صحیح الگوهای سکونتگاهی استفاده شده و هنوز هم به کار می‌رود. این روش یک راه حل تدریجی در کم کردن شکاف بین مرزهای خدمات رسانی حکومتی و محدوده خدمات رسانی شهر مرکزی بوده است. کاربرد این مدل با ماهیت و نوع قوانین ایالت‌ها محدود می‌شود.

**- واحدها یا مراجع خاص منطقه‌ای<sup>۱۴</sup>**

سازمان‌هایی که در گستره بسیار بزرگ عمل می‌کنند بیشترین تعداد و گونه‌های حکومت‌های منطقه‌ای در ۳۰۴ ناحیه کلان‌شهری موجود محسوب می‌شوند. بر خلاف قرینه‌های محلی این سازمان‌ها، این گونه سازمان‌های منطقه‌ای برای انجام و چیره شدن بر چالش‌های عمده شهری مانند حمل و نقل عمومی، فاضلاب، آب رسانی، بیمارستان‌ها، فرودگاه‌ها و کنترل آلودگی به وجود می‌آیند. تاکنون واحدهای بزرگ منطقه‌ای نسبتاً کمی ایجاد شده‌اند زیرا اولاً این کار مستلزم قانون‌گذاری ایالتی خاصی، و تفویض وظایف واحدهای محلی به سطوح بالاتر است. دوماً ایجاد این گونه مراجع، هزینه بر، حرفه‌ای و کاملاً حکومتی است.

**- واحدها یا مراجع چند منظوره کلان‌شهری<sup>۱۵</sup>**

این گونه واحدها متفاوت از دیگر مدل‌های منطقه‌ای هستند چون هدف در آن ایجاد یک قدرت منطقه‌ای جهت انجام وظایف بسیار متنوع است نه صرفاً یک وظیفه یا وظایف مرتبط با هم. حداقل چهار ایالت تا کنون قوانین و مقرراتی جهت ایجاد این چنین واحدهایی به تصویب رسانده‌اند، اما آنها اجازه انجام طیف اندکی از وظایف را یافته‌اند. پیاده سازی این گزینه بسیار مشکل است. اگرچه مدل چند منظوره از لحاظ تئوریک مزایایی دارد، همچون (کنترل عمومی بیشتر، برنامه ریزی و هماهنگی بهتر تعداد محدودی از وظایف سطح منطقه‌ای و حکومت‌های پاسخگوتر منطقه‌ای) اما مشکلات سیاسی و قانونی مانع از استفاده وسیع از آن است.



### - اصلاح شهر - شهرستان<sup>۱۶</sup>

در میان ۱۲۹ ایالتی که قوانینی در این زمینه وضع کرده‌اند تنها ۷۶ شهرستان (شهر) در این زمینه شروع به اقدام کرده‌اند. در ۱۴۶ ناحیه کلان‌شهری با یک شهرستان منفرد<sup>۱۷</sup> این گونه اصلاحات بسیار جالب توجه بوده است. با وجود این نظر به اینکه ادغام شهرستان‌ها و تصحیح و تغییر مرزهای آنها تقریباً غیر ممکن است در ۱۵۹ ناحیه کلان‌شهری که دارای چند شهرستان هستند، این گزینه و اعمال آن امکان ندارد. در این حالت این مدل صرفاً می‌تواند راه حل‌های خرد منطقه‌ای در ارائه برخی خدمات خاص ارائه دهد نه اینکه مدعی یک رویکرد منطقه‌ای کامل باشد.

### - یکپارچه سازی و انسجام بخشی تک سطح<sup>۱۸</sup>

این روش گسترش مرزهای محدوده شهرداری، داستانی طولانی دارد. از ۱۹۴۷ تا کنون ۱۷ نمونه از این مدل ادغام شهر - شهرستان اتفاق افتاده است که بیشتر آنها از سوی عموم مردم و از طریق یک فراندوم تأیید شده است.

نکته قابل توجه این است که بیشتر این یکپارچه‌سازی‌ها جزئی بوده‌اند نه کلی، به طوری که این ادغام بیشتر با شهرداری‌های کوچک حومه‌ای و گاهی اوقات با واحدها یا مراجع خاص صورت گرفته است. حکومت جدید شهرستان در این حالت اغلب بر فعالیت‌هایش اعمال قدرت کمی داشته است.

### - تجدید ساختار دو سطحی<sup>۱۹</sup>

این مدل در پی تفکیک وظایف منطقه‌ای از محلی است که با ایجاد دو سطح حکومتی متناسب جهت ارائه خدمات امکان پذیر است. کلان شهر «تورنتو» که حکومت فدراتیو منطقه‌ای قدرتمندی برای ارائه خدمات به وجود آورده و نهایتاً به ادغام شهرداری‌ها و تجدید سازمان حکومت انجامید، نمونه‌ای از این رویکرد است.

### - ساختار بندی سه سطحی<sup>۲۰</sup>

این رویکرد از جمله مدل‌هایی است که به ندرت به کار می‌رود. به طوری که در آمریکا صرفاً دو نمونه از آن وجود دارد. این رویکرد با مسائل خاص نواحی کلان‌شهری که چند شهرستان درون آن وجود دارد درگیر است. اولین نمونه آن شورای کلان‌شهری. Twin Cities در مینا پولیس سنت پل است. این شورا به

عنوان یک اقدام کلان‌شهری و با تصویب قوانین ایالتی در ۱۹۶۷ به وجود آمد.

مروری بر رویکردهای هفده گانه منطقه‌گرایی ارائه شده توسط دیوید والکر که به نوعی کامل‌ترین نوع رویکردهای

منطقه‌گرایی را بازگو می‌نماید، به منظور انتخاب بهترین رویکرد در مدیریت کارآمد قلمرو ناحیه نشان از یافته‌هایی به شرح زیر دارد:

- هر یک از رویکردهای مورد بررسی در تطابق با ویژگی‌ها و شرایط حاکم بر قلمرو ناحیه به منظور انتخاب یک رویکرد خاص در مدیریت ناحیه از نقاط قوت و ضعف گوناگونی برخوردار می‌باشند.

- برخی از رویکردها (عموماً هشت رویکرد ساده) اعم از رویکرد همکاری‌های غیر رسمی گرفته تا رویکرد عقد قرارداد با بخش خصوصی که ساده‌ترین رویکردهای منطقه‌گرایی را در بر می‌گیرند، به رغم داشتن حداقل رسمیت و همکاری‌های غیر رسمی در آن به دلیل عدم تطابق لازم با ویژگی‌های ساختاری حاکم بر قلمرو ناحیه امکان شکل‌گیری این رویکردها به طور کامل در سطح ناحیه وجود ندارد؛ چرا که هرچند وجود همکاری‌های غیر رسمی در میان عناصر متعدد موجود در قلمرو ناحیه از مزیت‌هایی برخوردار می‌باشد، اما نبود شکل رسمی از ساختار مدیریتی که قلمروهای عملکردی مانند ناحیه در وضعیت کنونی شدیداً به آن نیازمند است از جمله کاستی‌ها و معایب حاکم بر انتخاب این نوع رویکردهاست.

- در صورت شکل‌گیری یک ساختار رسمی با ترکیب قریب به اکثریت عناصر و عوامل در مدیریت ناحیه رویکردهای مورد اشاره در فوق هر یک به نحوی می‌توانند به عنوان رویکرد ثانویه و در ترکیب با رویکرد انتخابی اصلی در قلمرو ناحیه ایفای نقش نمایند.

- شش رویکرد متوسط منطقه‌گرایی که شامل رویکردهای واحدها یا مراجع خاص محلی، تفویض وظایف، الحاق، واحدها یا مراجع خاص منطقه‌ای، واحدها یا مراجع چند منظوره کلان‌شهری و اصلاح شهر - شهرستان می‌باشد، هر یک دارای مزایا و یا معایبی هستند که استفاده از آنها را در مدیریت قلمرو ناحیه دشوار می‌سازد.

- تعدادی از این رویکردها به عنوان رویکردهای رویه‌ای شناخته می‌شوند که از آن جمله می‌توان به

مدیریت سرزمین عبارتند از: سطوح ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و محلی

هر کدام از سطوح یاد شده متناظر با یک یا تعدادی از واحدهای تقسیمات کشوری خواهند بود که عبارتند از:

سطح منطقه‌ای معادل با استان  
سطح ناحیه‌ای معادل با شهرستان، بخش و دهستان  
سطح محلی نیز معادل‌هایی مانند شهر و روستا را پوشش خواهد داد.

با شناخت سطوح مدیریت سرزمین، عوامل و عناصر موثر و دخیل در حاکمیت سرزمین مورد مطالعه و بررسی قرار

می‌گیرد. بر این اساس مهم‌ترین عناصر و سازمان‌های تأثیرگذار در مدیریت منطقه‌ای و ناحیه‌ای بر حسب منشأ قدرت و مشروعیت حقوقی آنها می‌توان به شرح زیر طبقه بندی کرد: (عسکری و همکاران، ۱۳۸۱، ۱۰۸)

#### - عناصر حکومتی - دولتی

این گروه از عناصر جزء سازمان‌ها و نهادهای رسمی حکومت محسوب می‌شود. از این رو می‌توان آنها را به لحاظ حقوقی، تشکیلاتی و قدرت اجرایی، رسمی‌ترین عناصر مدیریت منطقه‌ای به شمار آورد. عناصر این گروه عبارتند از:

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران - وزارت کشور - استانداری - فرمانداری - سازمان مدیریت و برنامه ریزی (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی) - وزارت مسکن و شهرسازی - شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های زیرمجموعه آن مانند کارگروه مسکن و شهرسازی و کارگروه آمایش و محیط زیست و سایر کارگروه‌ها.

علاوه بر دستگاه‌ها و سازمان‌های فوق، سایر دستگاه‌ها و سازمان‌هایی که در سطوح ملی در مدیریت توسعه منطقه‌ای و ناحیه‌ای به ایفای نقش می‌پردازند عبارتند از:

سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت صنایع و معادن - وزارت جهاد کشاورزی - وزارت راه و ترابری - سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری - شرکت‌های آب و فاضلاب و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی لازم به ذکر است که سازمان‌های یاد شده، در ردیف عناصر و نهادهای حکومتی- دولتی در توسعه و عمران ناحیه ایفای نقش می‌نمایند.

رویکرد تفویض وظایف و الحاق اشاره کرد که در آنها به دلیل عدم شکل‌گیری یک سازمان ذی‌ربط و مسئولیت‌پذیر در مدیریت یک قلمرو خاص و نبود ساختاری به منظور تفکیک و اعطای وظایف به هر یک از مجریان از امکان شکل‌گیری در مدیریت یک قلمرو خاص مانند ناحیه برخوردار نبوده و از جمله معایب رویکردهای مورد اشاره فوق به شمار می‌رود.

- برخی دیگر از رویکردهای متوسط شش گانه که از آنها به عنوان رویکرد سازمانی نیز یاد می‌شود، با توجه به ویژگی‌های هر یک از آنها امکان شکل‌گیری آنها در مدیریت قلمرو ناحیه وجود ندارد. مانند رویکرد واحدها یا مراجع خاص منطقه‌ای که مستلزم قانون‌گذاری وسیع ایالتی و تفویض وظایف واحدهای محلی به سطوح بالاتر بوده و شکل‌گیری آنها هزینه بر می‌باشد؛ و یا رویکرد واحدها یا مراجع چند منظوره کلان شهری به جهت مشکلات سیاسی و قانونی و دیگر محدودیت‌های حاکم بر آن مانع از استفاده وسیع از آن شده و در رویکرد اصلاح شهر - شهرستان به دلیل تغییر مرزهای سیاسی و ادغام شهرستان‌ها عملاً امکان شکل‌گیری این رویکرد وجود ندارد.

- دشوارترین رویکردها که سه رویکرد آخری منطقه‌گرایی نیز به شمار می‌روند، عبارتند از:

- رویکرد تک سطحی یا تک واحدی  
- رویکرد دو سطحی یا فدراتیو  
- رویکرد سه سطحی یا فوق فدراتیو

با توجه به بررسی‌های پیشین هر کدام از این سه رویکرد (مدل) مستلزم ایجاد یک سطح حکومتی جدید در گستره منطقه‌ای و دگرگونی کلی در وضعیت سیاسی و سازمانی وضع موجود و ایجاد اشکال بسیار خاص و قابل توجهی از همکاری‌های بین محلی است.

#### یافته‌های تحقیق

##### الف) یافته‌های اسنادی

- شناخت و بررسی عناصر و نهادهای موثر در مدیریت منطقه‌ای و ناحیه‌ای

به منظور مطالعه و بررسی نهادهایی که به نوعی از تأثیرگذاری زیادی در توسعه، عمران و مدیریت منطقه‌ای

و ناحیه برخوردار می‌باشند، شناخت سطوح مدیریت سرزمین امری اجتناب‌ناپذیر است. بر این اساس، سطوح

- عناصر حکومتی- عمومی

عناصر فوق جزء سازمانها و نهادهای عمومی محسوب می شود و عبارتند از:  
 - شورای عالی استانها  
 - شورای اسلامی استان  
 - شورای شهرستان  
 - شورای شهر  
 - شهرداری

است. بر این اساس یک سازمان برای دستیابی به اهداف مورد نظر ارتباطاتی را در محیط درون سازمانی (ارتباطات مبتنی بر ساختار سازمانی) و در محیط برون سازمان (ارتباطات میان سازمانی) برقرار می کند. ارتباطات درون سازمانی که عمدتاً در راستای تأمین اهداف داخل سازمان صورت می گیرد مبتنی بر ساختار و سلسله مراتب سازمانی است. اما نوع دیگری از ارتباطات که به ارتباطات برون سازمانی معروف است، بین سازمانهای مختلف با یکدیگر صورت گرفته و این نوع از روابط سازمانی نیز با توجه به اهداف و راهبردهای سازمان صورت گرفته و سازمان ناگزیر از ایجاد چنین روابطی است.

- شناخت و بررسی روابط سازمانی میان نهادهای تأثیرگذار در مدیریت منطقه ای و ناحیه ای

پس از شناسایی نهادها و عناصر تأثیرگذار در مدیریت منطقه ای و ناحیه ای که پیش تر مورد بررسی و مطالعه قرار گرفت، موضوعی که از اهمیت نسبتاً زیادی نیز برخوردار می باشد، روابط سازمانی میان عناصر و نهادهای مورد مطالعه می باشد. در تعریف به عمل آمده از سازمان آمده است که «سازمان یک پدیده اجتماعی است که به طور آگاهانه هماهنگ شده و دارای حدود و ثغور مشخصی بوده و برای تحقق هدف یا اهدافی، بر اساس یک سلسله مبنای دائمی فعالیت می کند» (رایبیز ۱۳۸۳، ۲۱). عبارت «به صورت آگاهانه هماهنگ شده» دلالت بر مدیریت دارد و «پدیده اجتماعی» دال بر این معنا است که سازمان از افراد یا گروههایی که با هم در تعامل اند، تشکیل شده است؛ لذا این سازمان در راستای دسترسی به اهداف ناگزیر از برقراری ارتباطات

برای تشخیص و تبیین عناصر و روابط نظام مدیریت [منطقه ای] می توان وجوه و عناصر سه گانه زیر را برای آن در نظر گرفت: (عسکری و همکاران ۱۳۸۱، ۱۶۰)

- **عناصر حاکمیت:** ساختار حاکمیت شهری و منطقه ای در کامل ترین شکل خود می باید از تمام عناصر لازم و ذی ربط در سه حوزه حکومتی، عمومی و خصوصی متشکل شده باشد. خلأ حضور هر یک از این حوزه ها و یا حتی عناصری از این حوزه ها می تواند به منزله یک نقص ساختاری برای سیستم تلقی شود که پیامدها و اختلالات ویژه ای را در عملکرد سیستم در پی خواهد داشت. در این میان خلأ عناصر حوزه عمومی و شهروندی، نقضی بسیار مؤثر محسوب می شود.

جدول ۱: عناصر اصلی دارای موقعیت ارتباطی در مدیریت منطقه ای

سیاست گذاری، قانون گذاری، هماهنگی و نظارت کلان	برنامه ریزی و مدیریت اقتصادی-اجتماعی	برنامه ریزی و مدیریت فضایی-امور اجرایی- عملیاتی
<ul style="list-style-type: none"> <li>• مجلس شورای اسلامی</li> <li>• هیئت دولت</li> <li>• وزارت کشور</li> <li>• وزارت مسکن و شهرسازی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• شورای عالی شهرسازی و معماری ایران</li> <li>• وزارت مسکن و شهرسازی</li> <li>• معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• استانداری</li> <li>• شورای برنامه ریزی و توسعه استان</li> <li>• شورای اسلامی استان</li> <li>• شوراهای اسلامی شهرستان</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• شورای برنامه ریزی و توسعه استان</li> <li>• معاونت برنامه ریزی استانداری</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• سازمان مسکن و شهرسازی</li> <li>• سازمان جهاد کشاورزی</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• شوراهای اسلامی شهر و روستا</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• شهرداری ها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• شهرداری ها</li> <li>• کلیه شعب وزارتخانه ها</li> </ul>

مآخذ: طرح پژوهشی طراحی نظام مدیریت مجموعه های شهری کشور - ۱۳۸۱

عناصر اصلی دارای موقعیت ارتباطی در مدیریت منطقه‌ای را نشان می‌دهد.

**ب) یافته‌های حاصل از بررسی‌های آمارپرسشنامه به تفکیک سؤالات تحقیق**

با توجه به سؤالات مطرح شده در تحقیق حاضر و مبتنی بر پرسشنامه تهیه شده که در راستای سؤالات تحقیق تهیه و تنظیم شده است، پاسخ‌های دریافت شده از طریق پرسشنامه به شرح زیر مورد تجزیه و تحلیل و بررسی آماری قرار گرفته است:

**سؤال پرسشنامه:** کدام یک از سازمان‌های زیر در تهیه و تصویب طرح‌های توسعه و عمران ناحیه مؤثرترند؟ (جدول ۲)

**سؤال پرسشنامه:** کدام یک از سازمان‌های زیر در تحقق طرح‌های توسعه و عمران ناحیه مؤثرترند؟ (جدول ۳)

- **عناصر فضایی:** اگر چه عناصر و سطوح فضایی مختلف و متنوع از ویژگی‌های تمام نظام‌های مدیریت شهری و منطقه‌ای است، اما این ویژگی در نظام مدیریت ناحیه از تنوع و تأثیرگذاری بیش‌تری برخوردار است. این سیستم‌ها در عرصه مدیریت سرزمینی مشتمل بر سطوح سه گانه ملی، منطقه‌ای و محلی و در عرصه و سطوح درون شهری مشتمل بر محله، ناحیه، منطقه، شهر و حریم شهر را در بر می‌گیرد.

- **عناصر عملکردی:** هر نظام مدیریتی را می‌توان بر حسب نوع وظایف و عملکردهای عمده‌شان به سه لایه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا تقسیم و طبقه‌بندی کرد. تمام نظام‌های مدیریتی، فارغ از ابعاد کمی و کیفی، باید هر سه سطح مذکور را در درون خود داشته باشند و در غیر این صورت دچار نقص خواهند بود. عناصر و وجوه سه‌گانه مذکور در ارتباط و تعامل با یکدیگر تشکیل‌دهنده فرم و محتوای هر نظام مدیریتی به ویژه نظام مدیریت ناحیه به شمار می‌روند. جدول شماره (۱)

جدول (۲): فراوانی نسبی پاسخ به سؤال پرسشنامه در اولویت‌های مختلف آن

اولویت سوم	اولویت دوم	اولویت اول	نوع پاسخ
۰	۲۰	۶/۷	استانداری
۰	۰	۰	فرمانداری
۶/۷	۱۳/۳	۵۳/۳	سازمان مسکن و شهرسازی
۰	۳۳/۳	۳۳/۳	شورای برنامه ریزی و توسعه استان
۰	۶/۷	۰	معاونت برنامه ریزی استانداری
۰	۲۶/۷	۳/۳	کارگروه مسکن و شهرسازی
۰	۰	۳/۳	کارگروه آمایش و محیط زیست
۰	۵۳/۳	۰	بدون جواب
۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع

جدول (۳): فراوانی نسبی پاسخ به سؤال پرسشنامه در اولویت‌های مختلف آن

اولویت سوم	اولویت دوم	اولویت اول	نوع پاسخ
۳/۳۳	۲۰	۴۶/۷	استانداری
۰	۶/۷	۱۳/۳۰	فرمانداری
۰	۱۳/۳	۶/۷	سازمان مسکن و شهرسازی
۰	۳۰	۱۶/۷	شورای برنامه ریزی و توسعه استان
۳/۳	۶/۷	۱۶/۷	معاونت برنامه ریزی استانداری
۳/۳	۳/۳	۰	کارگروه مسکن و شهرسازی
۰	۶/۷	۰	کارگروه آمایش و محیط زیست
۹۳/۳	۱۳/۳	۰	بدون جواب
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع

جدول (۴): فراوانی نسبی پاسخ به سؤال پرسشنامه در اولویت‌های مختلف آن

اولویت سوم	اولویت دوم	اولویت اول	نوع پاسخ
.	۶/۷	.	روابط کاملاً عمودی و آمرانه است
.	.	۶/۷	روابط افقی در آن کمتر به چشم می‌خورد
.	۱۳/۳	۲۰	روابط به تبعیت از ساختار کلان نظام مدیریت و برنامه ریزی عمودی و به دور از هماهنگی افقی است
.	۶/۷	۷۳/۳	روابط میان سازمان‌ها بدون هماهنگی بوده و هر سازمانی فقط در جهت اهداف و مأموریت‌های سازمانی خود قدم بر می‌دارد
.	۷۳/۳	.	بدون جواب
.	۱۰۰	۱۰۰	جمع

جدول (۵): فراوانی نسبی پاسخ به سؤال پرسشنامه

نوع پاسخ	تعداد
ایجاد سازمان جدید متولی تحقق طرح توسعه و عمران ناحیه	۲۰
تغییر نوع روابط میان سازمانی سازمان‌های موجود به لحاظ شرح وظایف و روابط قانونی الزام آور	۲۰
ایجاد سازمان جدید به همراه تغییر روابط سازمانی موجود	۶۰
جمع	۱۰۰

را نداشته و فقط ۲۰ درصد به این پرسش پاسخ مثبت داده‌اند. (جدول ۵)

**سؤال پرسشنامه:** کدام یک از حالت‌های زیر را برای

تحقق طرح توسعه و عمران ناحیه مؤثرتر می‌دانید؟

**سؤال پرسشنامه:** در وضعیت مطلوب کدام یک از

سازمان‌های زیر را برای پذیرش وظیفه مدیریت تحقق

طرح توسعه و عمران ناحیه مؤثرتر می‌دانید؟ (جدول ۶)

**سؤال پرسشنامه:** برای تحقق نظام مطلوب مدیریت

ناحیه‌ای چه نوع تغییراتی را در روابط میان سازمانی

سازمان‌های موجود پیشنهاد می‌کنید؟ (جدول ۷)

**سؤال پرسشنامه:** روابط میان سازمانی سازمان‌های

مؤثر در تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه و عمران

ناحیه با چه مشکلاتی مواجه است؟ (جدول ۴)

**سؤال پرسشنامه:** آیا نظام مدیریت فعلی استانی و

شهرستانی ظرفیت و توانایی تحقق طرح توسعه و عمران

ناحیه را دارد؟

در پاسخ به پرسش فوق ۸۰ درصد از پاسخ دهندگان

عنوان نموده‌اند که نظام مدیریت فعلی استانی و

شهرستانی توانایی تحقق طرح‌های توسعه و عمران ناحیه

جدول (۶): فراوانی نسبی پاسخ به سؤال پرسشنامه در اولویت‌های مختلف آن

اولویت سوم	اولویت دوم	اولویت اول	نوع پاسخ
.	۳/۳	۴۶/۷	استانداری
.	.	.	فرمانداری
۶/۷	۱۰	۳/۳	سازمان مسکن و شهرسازی
.	۱۰	۳۰	شورای برنامه ریزی و توسعه استان
۶/۷	۲۳/۳	۳۳/۳	کارگروه مسکن و شهرسازی
۱۳/۳	۲۳/۳	۱۶/۷	کارگروه آمایش و محیط زیست
۱۳/۳	۱۶/۷	.	معاونت برنامه ریزی استانداری
۶/۷	۲۶/۷	۳/۳	معاونت عمرانی استانداری
۳/۳	۶/۷	۲۳/۳	سایر (سازمان و یا شورای توسعه و عمران)
۵۰	۳/۳	.	بدون جواب
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع

جدول (۷): فراوانی نسبی پاسخ به سؤال پرسشنامه در اولویت‌های مختلف آن

اولویت سوم	اولویت دوم	اولویت اول	نوع پاسخ
۰	۰	۶/۷	روابط میان سازمانی سازمان‌ها می‌بایست تعهدآور بوده و هر یک از سازمان‌ها متعهد به آن باشند
۰	۱۰	۲۰	در روابط میان سازمانی سازمان‌ها می‌بایست روابط افقی و عمودی توأماً وجود داشته باشد
۰	۰	۷۲/۳	روابط سازمانی میان سازمان‌ها می‌بایست در راستای اهداف مدیریت مطلوب ناحیه باشد
۰	۹۰	۰	بدون جواب
۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع

### ج) جمع بندی و تحلیل یافته‌های حاصل از پرسشنامه

بر مبنای پرسشنامه‌های تکمیل شده و سؤالات مطرح شده در آن، نتایج زیر را در یک جمع بندی کلی می‌توان ارائه نمود:

- سازمان‌های موثر در تهیه و تصویب طرح‌های توسعه و عمران ناحیه به ترتیب در تهیه طرح، سازمان مسکن و شهرسازی و در تصویب آن شورای برنامه ریزی و توسعه استان می‌باشند. علاوه بر این سازمان‌هایی مثل استانداری، کارگروه‌های مسکن و شهرسازی و کارگروه آمایش و محیط زیست نیز در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

- بیشترین تأثیر در تحقق طرح‌های توسعه و عمران ناحیه را نهاد استانداری در اختیار دارد. علاوه بر این پس از استانداری، نهاد شورای برنامه ریزی و توسعه استان در رتبه بعدی قرار دارد. سازمان‌های دیگری مثل فرمانداری و سازمان مسکن و شهرسازی، کارگروه مسکن و شهرسازی و کارگروه آمایش و محیط زیست در مراتب بعدی قرار دارند.

- روابط میان سازمانی سازمان‌های موثر در تهیه و تصویب و اجرای طرح‌های توسعه و عمران ناحیه عمدتاً بدون هماهنگی بوده و هر سازمانی فقط در جهت اهداف و مأموریت‌های سازمانی خود قدم بر می‌دارد. علاوه بر این روابط فوق به تبعیت از ساختار کلان نظام مدیریت و برنامه ریزی، عمودی و به دور از هماهنگی افقی است.

- بیشترین مشکل در مدیریت ناحیه عمدتاً در روابط میان نهاد استانداری با سازمان مسکن و شهرسازی نهفته است. علاوه بر این رابطه معاونت برنامه ریزی استانداری با سازمان مسکن و شهرسازی نیز از دیگر مشکلات موجود در این زمینه به شمار می‌رود.

- تحقق طرح‌های توسعه و عمران ناحیه عمدتاً در قوانین و مقررات الزام آور و دارای ضمانت اجرایی دارای نقص و مشکل بیشتری است. علاوه بر این

ضعف منابع مالی و انسانی و ضعف روابط میان سازمانی از دیگر مشکلات موجود در این زمینه می‌باشد.

- نظام مدیریت فعلی استانی و شهرستانی بر اساس آمارهای موجود توانایی تحقق طرح توسعه و عمران ناحیه و نیز مدیریت قلمرو ناحیه را نداشته و تحقق طرح‌های توسعه و عمران ناحیه مستلزم ایجاد ساختار سازمانی جدیدی است. به عبارت دیگر در مدیریت قلمرو ناحیه می‌بایست سازوکار و ساختار سازمانی جدیدی را پیشنهاد و ارائه نمود.

- به منظور تحقق طرح‌های توسعه و عمران ناحیه ایجاد سازمان جدید به همراه تغییر روابط سازمانی موجود برای تحقق این طرح‌ها مؤثرتر است.

- در وضعیت مطلوب، نهاد استانداری و شورای برنامه ریزی و توسعه استان برای پذیرش وظیفه مدیریت تحقق طرح توسعه و عمران ناحیه مؤثرتر می‌باشد. سازمان‌هایی مثل سازمان مسکن و شهرسازی و فرمانداری نیز در مراتب بعدی پذیرش مدیریت قلمرو ناحیه قرار دارند.

- برای تحقق نظام مطلوب مدیریت ناحیه، روابط سازمانی میان سازمان‌ها می‌بایست در راستای اهداف مدیریت مطلوب ناحیه بوده و همچنین در روابط میان نهادها و سازمان‌های تأثیر گذار در مدیریت ناحیه، روابط افقی و عمودی توأماً می‌بایست وجود داشته باشد.

- برای تحقق نظام مطلوب مدیریت ناحیه می‌بایست قوانین و مقررات الزام آور بوده و دارای ضمانت اجرایی لازم باشد. همچنین به همین منظور می‌بایست منابع انسانی متخصص و منابع مالی مورد نیاز در دسترس باشد.

## بررسی و مرور سؤالات تحقیق و ارائه پاسخ به هر یک از آنها

در پاسخ به اولین پرسش از تحقیق با اتکا بر یافته‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ساختار اداری مبتنی بر نظام تقسیمات کشوری که عناصر آن عبارت است از؛ استان، شهرستان، بخش، شهر، دهستان، و روستا، ساختاری است غیر منعطف و مبتنی بر روابط عمودی از نوع بالا به پایین که بر اساس آن تصمیم‌گیری‌ها در بالا و اجرا در پایین صورت می‌گیرد.
- تفرق سیاسی (قلمروی) موجود در عرصه ناحیه که بر اساس آن عرصه ناحیه از چندین قلمرو اعم از شهرستان، بخش و ... تشکیل یافته است، به دنبال خود تفرق مدیریتی را در این عرصه در پی داشته است.
- با توجه به این که قلمرو ناحیه در نظام مدیریت سرزمین از هیچ ارجاع سازمانی و مدیریتی برخوردار نمی‌باشد و مدیریت و اداره آن بین چندین قلمرو و واحدهای حکومتی تقسیم شده است، لذا ساختار حاکم بر نظام مدیریت سرزمین که نظام تقسیمات کشوری نیز جزئی از این ساختار به شمار می‌آید، با توجه به ویژگی‌های برشمرده فوق توانایی اداره و مدیریت اجرایی ناحیه و پاسخگویی به نیازهای مناطق و نواحی ۸۵ گانه کشور را ندارد.

به منظور پاسخ به دومین پرسش تحقیق با توجه به داشته‌ها و مطالعات پیشین می‌توان گفت:

- با توجه به تعریف ناحیه که آن را قلمروی متشکل از چندین شهرستان تلقی نموده است، به این ترتیب با توجه به تعدد قلمروی به نوعی با تعدد مدیریتی قلمروهای عرصه ناحیه مواجه بوده و به تعداد هر یک از قلمروهای ناحیه با عوامل و عناصر گوناگون با شرح وظایف و مأموریت‌های سازمانی متعدد و متفاوتی مواجه می‌باشیم. به این ترتیب تعدد قلمرو خود منجر به تعدد و تفرق مدیریتی در سطح ناحیه شده و این تفرق، مدیریت و نظارت بر طرح‌های توسعه و عمران ناظر بر ناحیه را با چالش‌هایی مواجه ساخته است.

- با توجه به اینکه ساختار حاکم بر نظام تقسیمات کشوری، ساختاری با روابط بین سازمانی عمودی است، این موضوع با ضرورت‌های مدیریت ناحیه که به ساختاری مبتنی بر روابط افقی نیازمند است در

تعارض می‌باشد. این موضوع سبب می‌شود که اجرا و دستیابی به اهداف طرح‌های توسعه و عمران ناظر بر ناحیه که نیازمند هماهنگی بین دستگاه‌ها و عناصر به ویژه از نوع هماهنگی و روابط افقی است، با ناکامی مواجه شده و این اهداف محقق نگردند.

در پاسخ به سومین پرسش از تحقیق می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- عدم وجود یک برنامه راهبردی منسجم و یکپارچه در مدیریت ناحیه از جمله چالش‌های اساسی به شمار می‌رود که اداره ناحیه با آن مواجه می‌باشد. وجود چالش مورد اشاره، خود ضرورت برخورداری از برنامه راهبردی یکپارچه و از پیش اندیشیده به منظور مدیریت کارآمد ناحیه را اجتناب ناپذیر نموده است.
  - عدم پشتیبانی قوانین و مقررات از قلمرو فضایی نسبتاً جدید به نام ناحیه و نیز نهادینه نشدن قلمرو مورد اشاره در نظام مدیریت سرزمین سبب شده است تا اغلب قوانین و مقررات صرفاً در سطوح نظام مدیریت سرزمین و ساختار نظام تقسیمات کشوری کاربرد داشته و در این خصوص قلمرو ناحیه نادیده انگاشته شود.
  - علاوه بر این یافته‌های پرسشنامه‌ای نیز حکایت از آن دارد که نظام مدیریت فعلی استانی و شهرستانی ظرفیت و توانایی تحقق طرح توسعه و عمران ناحیه را نداشته و تحقق طرح‌های توسعه و عمران ناحیه مستلزم ایجاد ساختار سازمانی جدیدی است.
- بر این اساس در پاسخ به پرسش سوم تحقیق می‌توان گفت که نظام مدیریت ناحیه به ساختاری متفاوت از ساختار حاکم بر نظام تقسیمات کشوری نیازمند بوده و با استناد به مطالعات به عمل آمده در تحقیق حاضر می‌بایست الگوی مناسبی را به منظور مدیریت این قلمرو عملکردی ارائه نمود. یافته‌های حاصل از مطالعات اسنادی و پرسشنامه نیز موضوع فوق را به اثبات می‌رساند.

## اهداف و راهبردهای نظام مدیریت، توسعه و عمران ناحیه

همان گونه که پیش‌تر نیز در خصوص مدل تحلیل انتخاب شده در تحقیق به آن اشاره شد، مدل تحلیل مطالعات منطبق بر روش SWOT می‌باشد. به منظور تحلیل مطالعات در ابعاد گوناگون تحقیق، محدودیت‌ها و



تنگناها، امکانات و قابلیت‌ها با استفاده از جدول SWOT مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

روش تجزیه و تحلیل SWOT از جمله متدهای کارآمد مدیریت استراتژیک به شمار می‌آید، نتایج سودمندی را در حوزه‌های مختلف مطالعاتی و در راستای نیل به اهداف تحقیق و همچنین در تدوین اهداف و راهبردها به همراه خواهد داشت. با توجه به اینکه ساختار پیشنهادی خود برآمده از راهبردهای ارائه شده به منظور مدیریت کارآمد قلمرو ناحیه می‌باشد و نیز به جهت انتخاب مدل تحلیلی تحقیق که مبتنی بر روش SWOT (نقاط قوت - ضعف و فرصت - تهدید) می‌باشد، قبل از ارائه نظام و ساختار مدیریت ناحیه،

### اهداف نظام مدیریت قلمرو ناحیه

- برقراری مدیریت یکپارچه، اثربخش و کارآمد بر قلمرو ناحیه
- انطباق و یکپارچگی عرصه‌های قلمروی و عملکردی بر یکدیگر
- با توجه به اهداف ارائه شده در نظام مدیریت قلمرو ناحیه، و در راستای تسهیل در تحقق این اهداف، راهبردهای نظام مدیریت توسعه و عمران ناحیه نیز به شرح جدول (۸) ارائه گردیده است.

جدول (۸): تدوین راهبردهای مدیریتی به منظور برقراری مدیریت یکپارچه، اثربخش و کارآمد بر قلمرو ناحیه

نقاط قوت (S)	نقاط ضعف (W)	فرصت‌ها (O)	تهدیدها (T)
- نهادهای استانداری، شورای برنامه ریزی و توسعه استان و معاونت برنامه ریزی استانداری از جمله نهادهای برخوردار از بیشترین موقعیت ارتباطی در سطح ناحیه به شمار می‌روند. - افزایش تمرکز زدایی از سطح ملی به سطح منطقه‌ای با تشکیل شورای برنامه ریزی استان - تعیین و تصویب قلمرو ناحیه در مطالعات طرح کالبدی ملی ایران و تعریف این قلمرو مبتنی بر شرح خدمات تیپ ۱۹ سازمان مدیریت و برنامه ریزی مبنی بر انجام مطالعات طرح توسعه و عمران ناحیه - تهیه طرح‌های توسعه و عمران ناحیه که قصد برنامه ریزی به شکل یکپارچه و منسجم قلمرو ناحیه دارد.	- تفرق سیاسی (قلمروی) و عملکردی و تعدد عناصر تقسیمات کشوری در قلمرو ناحیه - نبود وحدت فضای در مدیریت ناحیه و تقسیم فضای محدوده ناحیه به سطوح گوناگونی از عناصر تقسیمات کشوری - در نظام مدیریت و اداره ناحیه مشارکت سازمان‌های غیر دولتی در حداقل میزان خود است. - عدم برخورداري قلمرو برنامه ریزی ناحیه از ساختار مدیریتی یکپارچه که مشارکت و روابط سازمانی عوامل تأثیرگذار را در بر داشته باشد. - فقدان پیش‌بینی ساز و کارهای قانونی برای دستیابی به نوعی منطقه‌گرایی در برنامه‌ریزی و مدیریت ناحیه - کمبود منابع انسانی متخصص و کارآمد جهت انجام برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های توسعه - قوانین موجود از پوشش لازم و کافی در تمامی ابعاد موضوعی قلمرو ناحیه برخوردار نمی‌باشند. - در ارتباط با قلمرو ناحیه، کمترین مراجع و متون قانونی مرتبط در خصوص این پهنه‌ها وجود دارد. - عرصه‌های خارج از حریم شهرها از کمترین قوانین و مقررات مورد عمل برخوردار می‌باشند.	- وجود طرح کالبدی ملی ایران و تقسیم گستره کشور را به ۱۰ منطقه و ۸۵ ناحیه - توجه چهار برنامه اخیر توسعه کشور به ویژه برنامه سوم و چهارم توسعه بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای و استانی	- یکپارچگی نظام برنامه‌ریزی (تهیه طرح) و مدیریت (اجرای طرح) در سطوح مختلف تصمیم‌گیری - پوشش کامل قلمرویی و عملکردی سیستم بر کل قلمرو ناحیه - اعمال مدیریت یکپارچه بر قلمرو ناحیه با مشارکت عوامل و عناصر تأثیرگذار در مدیریت این قلمرو



(WT)	(ST)	تهدیدات (T)	شرایط بیرونی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- فراهم آوردن زمینه‌های مشارکت نهادها و سازمان‌های غیر دولتی</li> <li>- در مدیریت قلمرو ناحیه - جلوگیری از تغییرات گسترده تقسیمات کشوری در عرصه قلمرو ناحیه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- به‌کارگیری رویکردهای جدید از برنامه ریزی و مدیریت قلمرو ناحیه</li> <li>- طراحی و شکل‌گیری مرحله به مرحله نظام مدیریت ناحیه</li> <li>- حداکثر استفاده از ظرفیت‌های قانونی و سازمان موجود</li> <li>- ظرفیت‌سازی سازمان‌های موجود برای پذیرش وظایف و عملکردهای جدید</li> <li>- به‌کارگیری الگوهای مدیریت منطقه‌ای مبتنی بر منطقه‌گرایی</li> <li>- استقرار حکمروایی منطقه‌ای با حضور همه کنشگران</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تکثر تقسیمات نظام کشوری (شهرستان، بخش، دهستان، شهر) در محدوده ناحیه که ایجاد وحدت و یکپارچگی سیاسی در قلمرو ناحیه را به مخاطره می‌کشد.</li> <li>- مدیریت قلمرو برنامه ریزی و عملکردی ناحیه، نیازمند به‌کارگیری دیدگاه‌های جدیدی از برنامه ریزی و مدیریت است که در وضعیت موجود، این موضوع به چشم نمی‌خورد.</li> <li>- قلمرو عملکردی و برنامه ریزی ناحیه هیچ گونه ما به ازای قلمروی در نظام ساختار حکومت و دولت نداشته و به عنوان واحدی از ساختار فعلی دولت محسوب نمی‌شود.</li> <li>- وجود سطوح حکومتی و تصمیم‌گیری متعدد مستقل از هم مانند استانداری، فرمانداری‌ها، بخشداری، دهیاری همراه با شعب استانی و شهرستانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی بدون وجود رویکردهای منطقه‌گرایی</li> </ul>	

ادامه جدول (۸): تدوین راهبردهای مدیریتی به منظور برقراری مدیریت یکپارچه، اثربخش و کارآمد بر قلمرو ناحیه

نقاط ضعف (W)	نقاط قوت (S)	شرایط درونی	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- پیچیدگی، ابهام و ناهماهنگی در مدیریت ناحیه به سبب وجود تفرق مدیریتی ناشی از تعدد عناصر و عوامل</li> <li>- عدم وجود روابط منطقی، کارساز و مؤثر در میان نهادها و سازمان‌های دخیل در مدیریت ناحیه</li> <li>- تعارضات، تناقضات و تداخل سازمانی میان نهادها و سازمان‌های تأثیرگذار در مدیریت ناحیه و عدم وجود هماهنگی افقی از نوع همکارانه میان آنها مبتنی بر تشریک مساعی</li> <li>- عدم به رسمیت شناختن گستره ناحیه در ساختار کلان حاکمیت و عدم ارتباط آن با نظام تقسیمات کشوری</li> <li>- فقدان تعریف، جایگاه رویکرد قانونی و رسمی یکپارچه برای مدیریت ناحیه در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت.</li> <li>- تأکید عمده قوانین و مقررات موجود بر حل مسائل درون شهری و وجود خلأ جدی در کنترل و هدایت توسعه محدوده‌های حریم و خارج از آن ناحیه دارد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نهادهای استانداری، شورای برنامه ریزی و توسعه استان و معاونت برنامه ریزی استانداری از جمله نهادهای برخوردار از بیشترین موقعیت ارتباطی در سطح ناحیه به شمار می‌روند.</li> <li>- افزایش تمرکز زدایی از سطح ملی به سطح منطقه‌ای با تشکیل شورای برنامه ریزی استان</li> <li>- تعیین و تصویب قلمرو ناحیه در مطالعات طرح کالبدی ملی ایران و تعریف این قلمرو مبتنی بر شرح خدمات تیپ ۱۹ سازمان مدیریت و برنامه ریزی مبنی بر انجام مطالعات طرح توسعه و عمران ناحیه</li> <li>- تهیه طرح‌های توسعه و عمران ناحیه که قصد برنامه ریزی به شکل یکپارچه و منسجم قلمرو ناحیه دارد.</li> </ul>		
فرصت‌ها (O)	(SO)	(WO)	شرایط بیرونی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تحولات صورت پذیرفته در نظام مالی-اداری ملی توسط دولت و تقویت نقش استانداری‌ها در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای.</li> <li>- وجود تجربیات جهانی مفید در زمینه الگوهای مدیریت منطقه‌ای</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تثبیت ساختار مدیریتی قلمرو ناحیه در نظام تقسیمات کشوری</li> <li>- فراهم آوردن زمینه‌های لازم به منظور استفاده از الگوهای مدیریت منطقه‌ای</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- استفاده از فرصت‌های موجود در نظام مدیریت و برنامه ریزی منطقه‌ای به منظور فائق آمدن بر تفرق‌های مدیریتی</li> <li>- برخوردار ساختن قلمرو ناحیه و سطوح مدیریت آن از یک برنامه راهبردی منسجم و یکپارچه</li> <li>- طراحی الگوی نظام مشارکت عوامل و عناصر دخیل در مدیریت ناحیه مبتنی بر روابط و تعاملات سازنده</li> </ul>	

(WT)	(ST)	تهدیدات (T)
تدوین قوانین جامع و کامل که پوشش دهنده تمام عرصه‌های قلمرو ناحیه بوده و تسهیل کننده اجرای برنامه‌های توسعه و عمران ناحیه باشد	برخوردار ساختن قلمرو ناحیه از جایگاه لازم در نظام تقسیمات کشوری و نیز از پشتوانه قانونی لازم در این زمینه	-انسجام نداشتن، آشفتگی و نبود نظم حقوقی در قوانین و مقررات (تعدد و تکرار قوانین، و وضع قوانین و مقررات موردی بی‌توجه کافی به دیگر قوانین) مربوط به کنترل و هدایت توسعه - عدم حمایت قانون از شکل‌گیری سازمان‌های منطقه‌ای و فراهم نبودن بستر قانونی و حقوقی فعالیت.
به رسمیت شناختن جایگاه واقعی سازمان‌های غیر دولتی در نظام قوانین کشور	تقویت همکاری‌های میان‌سازمانی از طریق انعقاد قراردادهای همکاری میان سازمان‌ها	- به رسمیت شناخته نشدن واقعی NGOها در سطح جامعه و نهادهای دولتی. - ساختار تشکیلاتی قوه قضائیه بر اساس نظام تقسیمات کشوری چینش یافته و ارتباط مستقیمی با محدوده و قلمرو ناحیه ندارد.
پرهیز از وضع قوانین ناقص و مقطعی که فاقد ویژگی جامعیت باشد		- نظام حقوقی و قانون گذاری مشخصی برای قلمرو ناحیه وجود نداشته و این موضوع در ساختار قوه قضائیه هیچ انعکاسی نیافته است.
		- فقدان روابط و سازوکارهای هماهنگ کننده و ایجاد اختلال در مطلوب و توسعه و عمران ناحیه.

بررسی تأثیر

### نتیجه‌گیری و پیشنهادات

با بررسی الگوها و مدل‌های رایج در مدیریت منطقه‌ای و منطقه‌گرایی، از میان الگوها و مدل‌های مورد بررسی با توجه به پذیرش الگوی مدیریت دو سطحی، این الگو در مدیریت قلمروهای ۸۵ گانه کشور از کاربرد لازم برخوردار می‌باشد.

با مرور تجارب جهانی در الگوهای مدیریت منطقه‌ای و به ویژه رویکردهای گوناگون منطقه‌گرایی، الگوی مدیریت دو سطحی در میان الگوها و رویکردهای گوناگون منطقه‌گرایی و مدیریت منطقه‌ای از انطباق بیشتری به منظور استفاده در نظام مدیریت ناحیه برخوردار بوده و به عنوان یک الگوی مناسب در تعریف و پیشنهاد این نظام به شمار می‌رود. بر این اساس در الگوی منتخب، (الگوی مدیریت دو سطحی)، سطح اول همان نهادها و حکومت‌های محلی مانند شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، و شوراهای شهر و روستا، هستند که وظایف مرتبط خود را در عرصه قلمرو تحت مدیریت خود که همانا محدوده شهر و حریم شهر و روستا می‌باشد، به انجام رسانده و لذا استقلال و هویت قانونی خود را حفظ خواهند نمود. سطح دوم الگوی مدیریت مورد اشاره نیز که ناظر بر کل عرصه قلمرو ناحیه می‌باشد، وظیفه سیاست‌گذاری، برنامه ریزی و نظارت را بر عهده داشته و به امورات اجرایی که در حیطه وظایف نهادهای محلی است کمتر می‌پردازند.

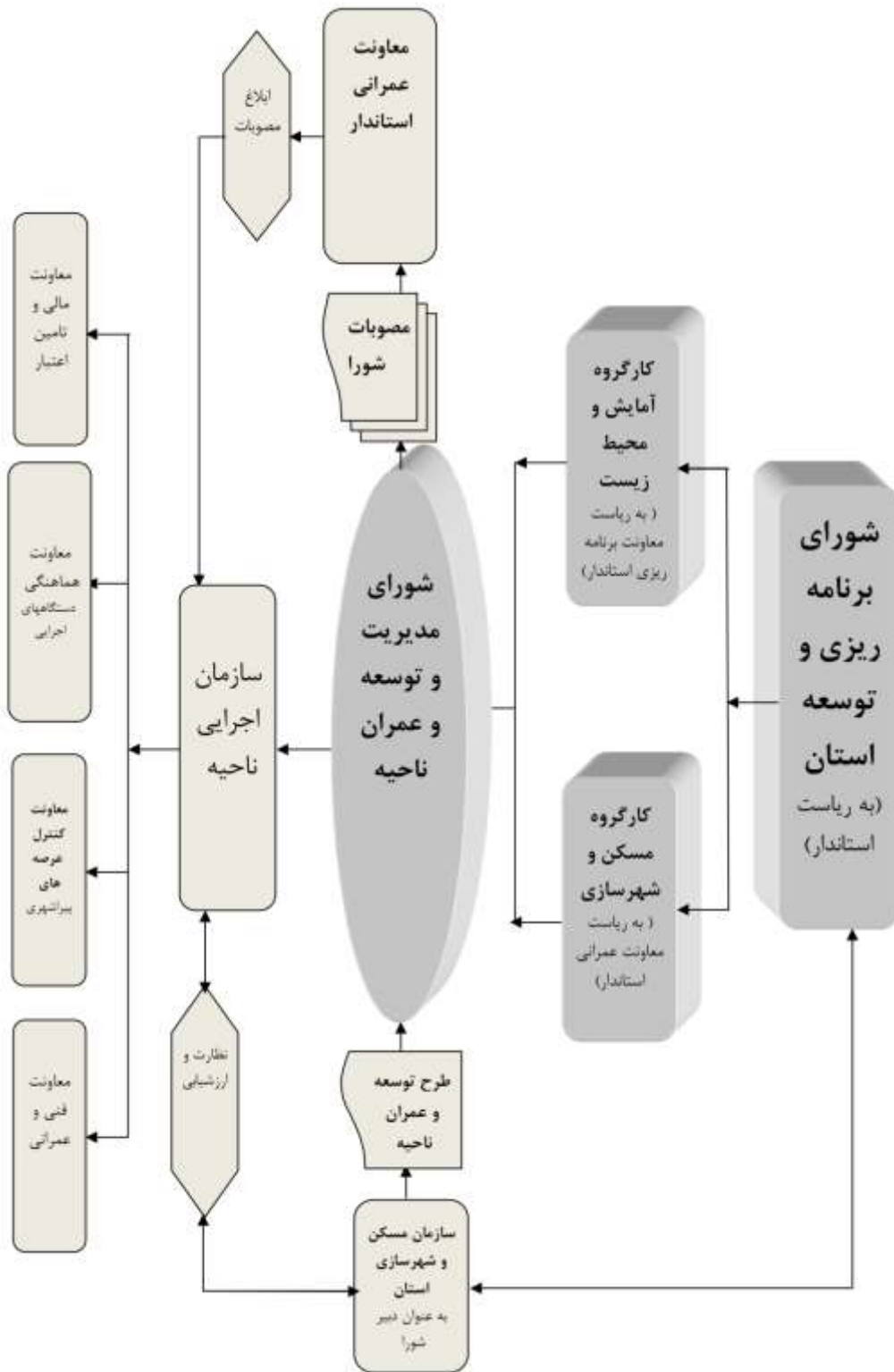
بر اساس مراحل پیشین تحقیق، از جمله عوامل و عناصر که از بیشترین تأثیرگذاری بر مدیریت ناحیه

برخوردار می‌باشند، نهادهای استانداری و شورای برنامه ریزی و توسعه استان هستند. بر همین اساس نهاد شورای برنامه ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار به عنوان بالاترین مرجع استانی بر قلمرو ناحیه اعمال مدیریت خواهد نمود. از آنجایی که شورای برنامه ریزی و توسعه استان در ذیل خود برخوردار از تعدادی کارگروه تخصصی می‌باشند، از جمله کارگروه‌های مرتبط با مدیریت قلمرو ناحیه و تحقق طرح توسعه و عمران ناحیه، کارگروه مسکن و شهرسازی و کارگروه آمایش و محیط زیست می‌باشند.

به منظور شکل دهی به الگوی مناسب مدیریت ناحیه که وظیفه سیاست گذاری، هماهنگی و نظارت را به شکل یکپارچه در قلمرو ناحیه ایفا خواهد نمود، نهاد سیاست‌گذاری و نظارت ناحیه تحت عنوان «شورای مدیریت و توسعه و عمران ناحیه» در قالب شورای برنامه ریزی و توسعه استان و در ذیل کارگروه‌های تخصصی مسکن و شهرسازی و کارگروه تخصصی آمایش و محیط زیست تشکیل می‌گردد.

در چیدمان اعضای شورای مدیریت و توسعه و عمران ناحیه سعی گردیده است که اعضای کارگروه مسکن و شهرسازی و کارگروه آمایش و محیط زیست و مرتبط‌ترین اعضای این کارگروه‌ها در شورای مزبور عضویت داشته تا از این طریق نظارت لازم توسط عناصر مرتبط بر توسعه و عمران ناحیه وجود داشته باشد.

مسئولیت



نمودار (۳): الگوی نظام مدیریت منطقه ای در ایران

مآخذ: (نظری ۱۳۹۰، ۲۱۶)



### منابع و مأخذ

- «شورای مدیریت و توسعه و عمران ناحیه» بر عهده استاندار و در غیاب وی با معاونت عمرانی استاندار بوده و اعضاء این شورا عبارت خواهند بود از:
- استاندار (به عنوان رئیس شورا)
  - معاونت هماهنگی امور عمرانی (در غیاب استاندار به عنوان رئیس شورا)
  - نماینده تام‌الاختیار معاونت برنامه ریزی استانداری
  - رئیس سازمان مسکن و شهرسازی (دبیر شورا)
  - فرمانداران شهرستان‌های ناحیه
  - شهرداران شهرهای ناحیه
  - مدیر کل حفاظت محیط زیست استان
  - رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان
  - مدیر عامل شرکت شهرک‌های صنعتی استان
  - مدیر کل راه و ترابری استان
  - مدیر کل دفتر فنی استانداری
  - رئیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری استان
  - رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان
  - رئیس سازمان صنایع و معادن استان
  - رؤسای شوراهای اسلامی شهر و شهرستان
  - مدیر کل منابع طبیعی استان
  - نماینده قانونی تشکل‌های غیر دولتی استان
- با توجه به اینکه یک نهاد سیاست گذار و تصمیم گیر مانند شورای مدیریت و توسعه و عمران ناحیه به منظور اجرایی نمودن تصمیمات و مصوبات خود نیاز به یک سازمان اجرایی با زیر مجموعه‌ای از نهادهای اجرایی به منظور پیشبرد اهداف مورد نظر شورا را دارد، بر این اساس سازمان اجرایی مدیریت ناحیه در ذیل شورای مدیریت و توسعه و عمران ناحیه تشکیل و وظایف اجرایی متعددی را بر عهده خواهد گرفت.
- از نمودار الگوی مدیریت پیشنهادی ناحیه پیداست که دبیری شورای مزبور با سازمان مسکن و شهرسازی استان خواهد بود. سیاست‌ها و مصوبات این شورا نیز از طریق معاونت عمرانی استاندار در قالب مصوبات شورا به سازمان اجرایی ناحیه ابلاغ گردیده و این سازمان از طریق معاونت‌های فنی و عمرانی، کنترل عرصه‌های پیراشهری، هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و مالی و تأمین اعتبار، سیاست‌های مورد نظر شورا را به منظور توسعه و عمران ناحیه عملیاتی نموده و شکل اجرایی به آن می‌دهد. نمودار (۳) الگوی مدیریت پیشنهادی منطقه‌ای (ناحیه) را نشان می‌دهد.
- (۱) استیفن، رابینز. ۱۳۸۳. تئوری سازمان. ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی فرد. چاپ هشتم. تهران: انتشارات صفار.
  - (۲) اسدی، ایرج. ۱۳۸۳. راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلان‌شهری. فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷.
  - (۳) برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج. ۱۳۸۸؛ مدیریت و حکمروایی شهری؛ انتشارات معاونت پژوهشی دانشگاه هنر.
  - (۴) عالمی، محمدعلی. ۱۳۸۰. مدیریت توسعه منطقه‌ای، تجربه طرح توسعه محور شرق. فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۶.
  - (۵) آخوندی، عباس و همکاران. ۱۳۸۵. تفرق سیاسی و مدیریتی در اداره منطقه کلان شهری تهران، پیامدها و راهبردها. دومین سمینار ساخت و ساز در پایتخت، پردیس دانشکده‌های فنی دانشگاه تهران.
  - (۶) سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. ۱۳۷۶. قرارداد همسان شماره ۱۹ تهیه طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه.
  - (۷) عسکری، علی و همکاران. ۱۳۸۳. طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری کشور. تهران: پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس.
  - (۸) مجلس شورای اسلامی. ۱۳۶۲. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.
  - (۹) مهندسین مشاور ماب. ۱۳۸۵. طرح توسعه و عمران ناحیه کنگان.
  - (۱۰) مهندسین مشاور پلشیر. ۱۳۸۷، طرح توسعه و عمران ناحیه بهبهان.
  - (۱۱) مهندسین مشاور فجر و توسعه. ۱۳۸۸. طرح توسعه و عمران ناحیه الیگودرز.
  - (۱۲) مهندسین مشاور عمران زاوه. ۱۳۸۷. طرح توسعه و عمران ناحیه سمنان.
  - (۱۳) مهندسین مشاور سارویه. ۱۳۸۵. طرح توسعه و عمران ناحیه غرب اصفهان.
  - (۱۴) مهندسین مشاور ماب. ۱۳۸۸. طرح توسعه و عمران ناحیه گچساران.
  - (۱۵) مهندسین مشاور آرمانشهر. ۱۳۸۴. طرح توسعه و عمران ناحیه قزوین.
  - (۱۶) مهندسین مشاور نقش جهان پارس. ۱۳۸۲. طرح توسعه و عمران ناحیه اصفهان.

۱۷) مهندسین مشاور عمران زاوه. ۱۳۸۷. طرح توسعه و عمران ناحیه شاهرود.

۱۸) مهندسین مشاور آمود. ۱۳۸۶. طرح توسعه و عمران ناحیه جنوب فارس.

۱۹) نظری، علیرضا. ۱۳۹۰. طراحی الگوی مناسب مدیریت ناحیه در ایران، نمونه موردی ناحیه کنگان در استان بوشهر. پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.

۲۰) وزارت مسکن و شهرسازی. ۱۳۷۵. طرح کالبدی ملی ایران.

- 21) Sybert . R . (1999) , Models of Reginal Governance in Kemp . L. Roger (ed), Forms, Forms of Local Governance: A Hand book on City , County & Regional Option , Farland Company Inc Publisher
- 22) Walker . B. Daivid , (1999) , From Metropolitian Cooperation to Governance , in Kemp L. Roger (ed) , Forms of Local Governance: A Hand book on City , County & Regional Option , Farland Company Inc Publisher,

#### یادداشت‌ها

- <sup>1</sup> Informal Cooperation
- <sup>2</sup> -Local jurisdictions
- <sup>3</sup> Interlocal Service Contracts
- <sup>4</sup> Joint Powers Agreements
- <sup>5</sup> Extra - Teritorial - Power
- <sup>6</sup> -Regulatory authorities
- <sup>7</sup> Regional Councilis / Councilis of Governments
- <sup>8</sup> Federally Encouraged Single – purpose Regional Bodies
- <sup>9</sup> State Planning and Development Districts (SPDD)
- <sup>10</sup> Contracting Private
- <sup>11</sup> Local Special District
- <sup>12</sup> Transfer of Function
- <sup>13</sup> Annexation
- <sup>14</sup> Regional Special District and Authorities
- <sup>15</sup> Metro Multipurpose District
- <sup>16</sup> The Reformed Urban County
- <sup>17</sup> -Single - County metro areas
- <sup>18</sup> One - Tier Consolidation
- <sup>19</sup> Two - Tier Restructuring
- <sup>20</sup> The three - Tier Reform