

## تدوین الگوی مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری با تأکید بر حکمروایی

ستاره تازه‌دل\*، اسماعیل شیعه\*\*

سید مسلم سیدالحسینی\*\*\*، کیومرث حبیبی\*\*\*\*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۴/۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۸/۸

### چکیده

این مقاله با هدف دستیابی به الگوی مناسب مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری مشهد با در نظر گرفتن جایگاه تمامی کنشگران انجام شده است. روش تحقیقی مقاله از نوع از روش کیفی تحلیل محتوای مضمون بوده و از مصاحبه نیمه ساختاریافته استفاده شده است. جامعه آماری خبرگان و متخصصین حوزه مدیریت شهری در نظر گرفته شده‌اند. نمونه‌گیری از ترکیب دو روش معیاری و گلوله برفی استفاده شده است. روش تحلیل داده‌های مصاحبه نیز به صورت تفسیری بوده و از نرم‌افزار Atlas-ti.7 استفاده شده است. یافته‌ها حاکی از آن است که حوزه مادر شهری مشهد متشکل از چهار شهرستان مشهد، چناران، فریمان و بینالود است که به صورت مجزا مدیریت می‌شوند. بازیگران ساختار مدیریت در سه بخش دولتی، عمومی و خصوصی شناسایی شدند. پیشنهاد می‌شود یک نهاد یکپارچه مدیریت مادر شهری شکل گیرد که بر کل حوزه تسلط دارد. این نهاد متشکل از شورای مادر شهر است که وظیفه قانون‌گذاری، تصمیم‌گیری و تهیه طرح را بر عهده دارد. اعضای شورا ترکیبی از نمایندگان تمام کنشگران می‌باشد که با قانون‌گذاری و انتخاب شهردار در مدیریت حوزه دخیل می‌شوند.

**واژه‌های کلیدی:** حکمروایی شهری، حوزه مادر شهری مشهد، مدیریت یکپارچه،  
نومنته‌گرایی

\* دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد امارات، دبی، امارات متحده.

setareh.tazedel@gmail.com

\*\* استاد شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران غرب، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

es\_shieh@iust.ac.ir

\*\*\* دانشیار شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد مشهد، خراسان رضوی، ایران.

seyedolhosseini5930@mshdiau.ac.ir

habibi\_ki@yahoo.co.uk

\*\*\*\* دانشیار شهرسازی، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران.

## مقدمه

صاحب‌نظران، امروزه به این نتیجه رسیده‌اند که مشکلات شهر و محیط پیرامون در شیوه اداره آن‌ها است. یکی از حوزه‌هایی که نیازمند مدیریت فراتر از شهرها است، سطح حوزه مادر شهری می‌باشد. در این حوزه‌ها پیامدهای استقلال حومه شهر و پراکندگی شهری بی‌شمار هستند. عدم تعادل نژادی، عدم تعادل در درآمد و منابع، تأثیر حومه بر شهر مرکزی، مشکلات مربوط به هزینه‌های مسکن، فقدان برنامه‌ریزی کاربری اراضی متعهد به محیط‌زیست، مشکلات در تهیه خدمات، برخی از این پیامدها است.

طی دهه‌های اخیر به دنبال تغییرات ساختاری در روندهای توسعه در مقیاس‌های متفاوت جغرافیایی، روش‌های مدیریت و برنامه‌ریزی تغییر و تحول یافته‌اند. نهضت نو منطقه‌گرایی به انتقاد از ساختار تفکیکی نهادی پرداخته و بر ساختار مدیریت حوزه مادر شهری از طریق یک فرآیند مشارکتی و نه سلسله‌مراتبی تأکید می‌کند. ایده حکمروایی حوزه مادر شهری با داشتن دیدی یکپارچه‌نگر درباره مسائل مهم و مشترک منطقه از درک و شناخت این حقیقت ریشه می‌گیرد که شهرداری منفرد، فاقد توانایی لازم برای چیرگی بر مسائلی هستند که برخورد با آنها فراتر از مرزهای هر یک از شهرداری‌ها می‌رود.

اگرچه امروزه روش‌های شناخته‌شده برای اداره حوزه‌های مادر شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما شرایط خاص کشورها، موانع زیادی در راه کاربرد این روش‌ها ایجاد می‌کنند. مدیریت حوزه‌های مادر شهری، در بسیاری از کشورهای آسیایی شکل متفاوتی پیدا می‌کند، مقاماتی که نماینده دولت مرکزی می‌باشند در سطح محلی بسیار تأثیرگذار هستند. بنابراین، در این کشورها مدیریت مبتنی بر روابط عمودی است که بر تعاملات افقی بین دولت‌های محلی و نهادهای غیردولتی تأثیرگذار است. نحوه مدیریت مادر شهرهای ایران در سطح شهر اصلی و سکونتگاه‌های پیرامون به صورت منفک است و سازمانی متولی هماهنگی میان شهرداری‌های نمی‌باشد. مدیریت این حوزه‌ها تنها به برنامه و طرح، محدود شده است. در مواردی هم که نیاز باشد ارگان‌هایی که نماینده دولت مرکزی هستند؛ چون ادارات کل و استانداری تصمیم‌گیر هستند. حوزه مادر شهری مشهد به دلیل تفرق مدیریتی در سطح منطقه، از نابسامانی رنج می‌برد به عنوان مثال، اسکان ۳۰ درصد از جمعیت شهر مشهد در مناطق حاشیه‌ای، اختلاف مرزی میان شهرداری‌های مشهد، طرqbه و شان‌دیز، عدم پیشرفت پروژه خط ریلی مشهد - گلپه‌ار بخشی از مسائلی است که به دلیل عدم مدیریت یکپارچه در حوزه مادر شهری مشهد اتفاق می‌افتد. به اذعان مسئولین و مدیران مادر شهر

مشهد، مسائل مربوط به حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی، شهرک‌ها و شهرهای جدید و توسعه‌های صنعتی، بحران‌های محیط‌زیستی و ترافیکی عمده‌ترین مشکلات این حوزه است. لذا برای حل این مشکل همکاری شهرها و حوزه‌های اطرافشان با تمام کنشگران دخیل در حوزه به‌عنوان یک امر الزام‌آور جهت کاهش مشکلات و همچنین توسعه متعادل مطرح می‌شود.

این مقاله با هدف دستیابی به الگوی مناسب مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری مشهد با در نظر گرفتن جایگاه تمامی کنشگران و ذینفعان در سطح این حوزه انجام شده است. و درصدد پاسخ به این سؤال است که الگوی مناسب برای مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری مشهد بر اساس اصول حکمروایی شهری چیست؟

### پیشینه پژوهش

در ایران تحقق مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری مشهد تاکنون در دو مقاله علمی - پژوهشی بررسی شده است. صرافی و نجاتی (۱۳۹۶)، «حکمروایی چند سطحی منطقه کلان‌شهری در راستای رویکرد نو منطقه‌گرایی» از روش توصیفی-تحلیلی از نوع مطالعه موردی برای بررسی نظام مدیریت منطقه‌ای استفاده می‌کنند. یافته‌های نشان می‌دهد که نظام حکمروایی دوسطحی با مشارکت همه کنشگران منطقه‌ای مبتنی بر اصل واگذاری امور به پایین‌ترین سطح، موجب کارآمدی مدیریت منطقه کلان‌شهری مشهد می‌شود.

اتقائی و پیلهور (۱۳۹۵)، در مقاله‌ای با عنوان «تدوین الگوی تحقق مدیریت یکپارچه مادر شهرها نمونه موردی مشهد» به‌منظور تدوین الگوی تحقق مدیریت یکپارچه در مادر شهرها، در قالب مطالعات توصیفی - تحلیلی انجام دادند. نتایج نشان می‌دهد که جهت تحقق مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری، برخی سازمان‌ها همچون شرکت تابعه وزارت نیرو و نیروی انتظامی از اولویت برخوردارند و برخی سازمان‌های دیگر به سهولت می‌توانند تقسیمات خود را با شهرداری هماهنگ نمایند.

در سایر شهرهای ایران نیز برای موضوع مدیریت حوزه مادر شهری مقالاتی ارائه شده است. شریف‌زادگان و کوشکی (۱۳۹۳)، در مقاله‌ای با عنوان «برنامه‌ریزی فضایی راهبردی برای حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در منطقه کلان‌شهری تهران» در پی شناخت چالش‌های حکمروایی و غلبه بر تفرق در منطقه کلان‌شهری تهران و ارائه راهبردها برای استقرار حکمروایی یکپارچه با استفاده از برنامه‌ریزی فضایی راهبردی در این منطقه است. آن‌ها در

این مقاله سیاست‌های اجرایی و سازوکار سازمانی پیشنهادی برای راه‌اندازی، اجرا و بازبینی بر اساس سه رویکرد آسان، متوسط و دشوار منطقه‌ای ارائه می‌دهند.

آخوندی و همکاران (۱۳۸۷)، در مقاله‌ای با عنوان «چشم‌انداز حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران» ضمن ارائه نتایج کلی مطالعات شناخت و تحلیل وضعیت اداره منطقه کلان‌شهری تهران می‌کوشد تا با استفاده از مبانی نظری، تجربیات جهانی عناصر اصلی در اداره منطقه کلان‌شهری تهران، به ارائه چشم‌انداز برای اداره این منطقه بپردازد. این مقاله با ترکیبی از روش‌های اسنادی تطبیقی و میدانی از طریق مصاحبه انجام گرفته است.

موضوع حکمروایی منطقه‌ای مورد توجه پژوهشگران خارجی نیز بوده است. ماتیوزی<sup>۱</sup> و چیل<sup>۲</sup> (۲۰۲۰)، «جوامع همکاری در مناطق: نقش حکمرانی چند سطحی در تقویت منطقه‌گرایی» به بررسی نقش فرآیند برنامه‌ریزی در رشد شبکه‌های منطقه‌ای و حکمرانی پرداختند.

بیسواس<sup>۳</sup> (۲۰۲۰)، «ایجاد حکمروایی مادر شهرها و حکمرانی محلی: درس‌هایی از اصلاح اصل ۷۴ قانون اساسی هند»، حکمرانی مادر شهرهای هند، عملکرد آن‌ها تحت تمرکززدایی، اجرای متنوع قانون توسط دولت‌های محلی، و فرصت همکاری بین دولت‌های محلی در یک مکانیزم حکمرانی مادر شهری را مورد بررسی قرار می‌دهد.

وجه تمایز مقاله حاضر با سایر مقالات انجام‌شده در این زمینه، روش انجام پژوهش است که مبتنی بر مصاحبه‌هایی است که با مدیران شهری در این حوزه انجام شده و یافته‌های به دست آمده در نرم‌افزار Atlas-ti مورد تحلیل قرار گرفته‌اند. بنابراین می‌توان گفت تحلیل‌ها مبتنی بر نظر خبرگان و مدیران شهری است و نه صرفاً تحلیل‌های توصیفی پژوهشگر. ضمن آن‌که شاخص‌هایی جامع برای دستیابی به مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری ارائه شده که در سایر مقالات وجود ندارد.

## مبانی نظری

اصطلاح نو منطقه‌گرایی در اوایل دهه ۱۹۹۰ به‌عنوان یک‌رویه سیاستی جدید ظاهر شد؛ که توصیف اشکال جدیدی از حکمروایی منطقه‌ای به‌عنوان یک مشارکت عمومی و خصوصی

---

1. Mattiuzzi  
2. Chapple  
3. Biswas

است (Zimmermann et al, 2020: 27). نو منطقه‌گرایی به‌عنوان جنبش جدیدی تعریف می‌شود که یک منطقه مشخصی را شناسایی کرده و در تلاش برای ارائه یک نقش مشخص برای آن است. نو منطقه‌گرایی طیفی از کنشگران دولتی و غیردولتی را شامل می‌شود تا در قالب اتحادهای چند بازیگری غیررسمی دورهم جمع می‌شوند، توصیف می‌شود. از این‌رو، می‌توان گفت که حکمروایی در رویکرد نو منطقه‌گرایی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است (صرافی و نجاتی، ۱۳۹۶: ۳۳).

سه بعد کلیدی به‌عنوان اجزای سازنده مدیریت با رویکردی کل‌نگر می‌باشند که عبارتند از: یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی، یکپارچه‌سازی تأمین زیرساخت‌ها و یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی (McGill, 1998: 467). امین<sup>۱</sup> و تریفت<sup>۲</sup> (۱۹۹۵)، چهار عنصر اصلی را به‌عنوان یکپارچگی نهادی شناسایی و تعریف می‌کنند؛ اولین عنصر حضور یک نهاد قوی است که تعداد زیادی از بازیگران را در برگیرد. عنصر دوم سطح بالایی از تعامل را به‌منظور تسهیلگری و تبادل اطلاعاتی در نظر می‌گیرد. شرط سوم بر ساختار مشخص یک دولت مرکزی و ایجاد همبستگی جمعی که باوجود آن تصمیمات نامناسب گروه‌ها و مراکز مختلف، به حداقل می‌رسد؛ تأکید دارد. چهارم، ایجاد یک طرح و نقشه است که عوامل مختلف، بتوانند برنامه مشترکی داشته باشند. (Goodwin & Macleod, 1999: 513).

وود<sup>۳</sup> (۱۹۷۶)، اشاره دارد؛ شکست مدیریت حوزه‌های مادر شهری در عمل عمدتاً به دو عامل مربوط می‌شود: الف- عدم مشروعیت اقدامات در صورت نبود حمایت قانونی برای آن‌ها و ب- شیوه‌ای که تصمیمات اجرا می‌شود. مشروعیت دولت مادر شهری بر اساس عوامل سیاسی، روانی و اجتماعی در یک دوره ایجاد می‌شود. مشروعیت دولت حوزه‌های مادر شهری با فشار دولت‌های محلی، گروه‌های مختلف و شهروندان روبرو است. همان‌طور که لیچ<sup>۴</sup> (۱۹۹۱) استدلال کرد، اگر مردم ساختار و مکانیسم عملکرد مربوطه را ندانند، بسیار دشوار است که آنها با تصمیمات دولت موافقت کنند (Wang, 2015: 24).

از سویی در اداره امور جوامع که زمینه‌ساز شکل‌گیری حکمروایی می‌باشد، گرایش به عدم تمرکز وجود دارد. در تمرکززدایی، ارتباط سطح محلی با سطوح بالاتر خود از طریق چارچوب‌های قانون اساسی و مقررات، ارتباطات مالی و مسئولیت‌های سیاسی مشترک در

---

1. Amin  
2. Thrift  
3. Wood  
4. Leach

اجرای برنامه است (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۶). سطوح فرادستی در مادر شهرها با تمرکززدایی، امور مربوط به مادر شهرها را به مدیران مادر شهرهای مربوطه واگذار کرده است و تنها آن‌ها را تحت نظارت دارد (مرتضوی، ۱۳۹۲: ۱۰۰).

توسعه حوزه‌های مادر شهری نیازمند حرکت از سیستم‌های سنتی مدیریت سلسله مراتبی به نفع مفهوم حکمروایی شهری است (Danielewicz, 2017: 285). رویکرد حکمروایی نشان می‌دهد که عملکردهای عمومی می‌توانند به‌طور داوطلبانه توسط شبکه‌ای از سازمان‌ها با روابط افقی انجام شود. این مدل مدیریت حکمروایی مشارکتی را در بخش‌های عمومی نشان می‌دهد و با مشارکت جوامع مدنی همراه است (Ye, 2014: 201).

انواع الگوی حکمروایی در بازه رسمی (قوی) و غیررسمی (ضعیف) قابل دسته‌بندی است. نمونه‌ای از حکمروایی الگوی رسمی موقعیتی است که در آن بدنه حکمروایی یک حوزه مادر شهری به‌طور مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند که توانایی جمع‌آوری مالیات، استقلال مالی و همچنین مسئولیت کارکردی تأمین خدمات و وضع قوانین در این حوزه را داشته باشند. در غیررسمی‌ترین الگوی حکمروایی، شاهد تشکیل هیئت‌های حوزه مادر شهری هستیم؛ که در حقیقت یک همکاری داوطلبانه میان مقامات محلی می‌باشد. (علیزاده و فرح فتحی زاده، ۱۳۹۵: ۶۲-۵۹).

رویکردهای معطوف به مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری با رویکرد حکمروایی می‌باشند شامل همکاری داوطلبانه، سازمان‌های فرامحلی جایگزین یا سازمان خدماتی ویژه با رویکرد انجام وظایف هم‌پیوند<sup>۱</sup>، شوراهای منطقه‌ای<sup>۲</sup> می‌باشند (رفیعیان و حسین پور، ۱۳۹۱: ۲۰۵، لطیفی، ۱۳۹۱: ۱۷۸، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۴: ۶۵۳؛ Thornley & Salet, 2007: 197).

همکاری داوطلبانه بین شهرداری‌ها در حوزه مادر شهری به فرآیند هدایت کنترل و اداره امور شهری و ارائه خدمات و تسهیلات عمومی می‌پردازد (رفیعیان و حسین پور، ۱۳۹۰: ۹۹). اقدام به همکاری استقلال سیاسی شهرداری‌های منفرد را تهدید نمی‌کند. علاوه بر این، هیئت‌های منطقه‌ای کانون‌های مفیدی هستند که از طریق آن شهرداری به لحاظ سیاسی، می‌توانند دستورالعمل‌های منطقه‌ای خود را طرح کنند و بر دیگر شهرداری‌ها فشار آورند (برک پور و اسدی، ۱۳۹۵: ۲۳۹). این قبیل قراردادهای ممکن است بر

---

1. the linked function approach  
2. special district

دو نوع باشد. نوع اول هر شهرداری جداگانه با هر یک از شهرداری‌های اطراف خود قرارداد منعقد کند. و نوع دوم اینکه یک قرارداد بین چند شهرداری منعقد می‌شود، شهرداری‌های واقع در یک منطقه با تصویب انجمن شهر الحاق خود را به آن قرارداد اعلام می‌کنند (لطیفی، ۱۳۹۱: ۱۷۷). مزیت این روش تشکیل آسان، پاسخ به نیازهای دولت محلی است و عیب آن این است که فاقد تأییدیه قانونی است و الزام‌آور نمی‌باشد (برک‌پور و اسدی، ۱۳۹۵: ۲۴۰).

در رویکرد سازمان‌های فرامحلی جایگزین، مدیریت شهری به ایجاد سازمان‌های فرامحلی ویژه شهرداری‌های موجود در یک حوزه مادر شهری اقدام می‌کند که مسئولیت ارائه خدمات منطقه‌ای را بر عهده می‌گیرد. نهادها و سازمان تشکیل‌شده نیز همان نوع خدماتی که شهرداری‌ها به‌طور معمول انجام می‌دهند را در قالبی فراتر و برای کل حوزه انجام می‌دهند که می‌تواند صرفه‌جویی در هزینه‌ها و استفاده از صرفه‌های ناشی از مقیاس را به‌همراه داشته باشد (رفیعیان، حسین‌پور، ۱۳۹۰: ۱۰۱). در این الگو شرکت می‌تواند سطوح مختلف را کارآمد اداره می‌کند. اما نقش آن در دولت محلی تضعیف‌شده است، اگرچه شهرداری‌ها می‌توانند در نهادهای دولتی نماینده داشته باشند (برک‌پور و اسدی، ۱۳۹۵: ۲۳۱).

شوراهای منطقه‌ای، سازمان‌های منطقه‌ای و تعاونی متشکل از شهرستان‌ها، شهرک‌ها و اغلب سازمان‌های خدماتی ویژه هستند. هدف شوراهای منطقه‌ای افزایش ارتباطات، هماهنگی میان دولت‌های محلی در حوزه برنامه‌ریزی اجرایی است. ویژگی مثبت این الگو این است که می‌توانند چند عملکردی باشند تا این‌که صرفاً بر یک عملکرد خاص تکیه کنند. اما ویژگی منفی آن ماهیت ارشادی الگو است که فاقد قدرت برای اخذ مالیات، تنظیم مقررات و عملیات می‌باشد (برک‌پور و اسدی، ۱۳۹۵: ۲۳۶).

## روش

این مقاله از روش کیفی تحلیل محتوای مضمون و با استفاده از مصاحبه نیمه ساختاریافته انجام می‌شود. سؤالات مصاحبه در قالب برگه دستورالعمل مشخص شده که در زمینه شاخص‌های مقاله می‌باشد و در جدول ۲ آورده شده است. روش‌های جمع‌آوری داده‌ها به دو صورت کتابخانه‌ای و میدانی می‌باشند. برای دستیابی به شاخص‌های مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری و شناخت الگوهای حکمروایی از روش کتابخانه‌ای و برای شناخت و

تحلیل شاخص‌ها برای نمونه موردی، اطلاعات به‌صورت میدانی و از طریق مصاحبه به دست آمده است. سؤالات مصاحبه به‌صورت نیمه ساختاریافته و متناظر با هر یک از شاخص‌هایی است که در جدول ۳ آمده است و شامل ۱۶ سؤال می‌باشد؛ که در رابطه با حوزه مادر شهری مشهد از مصاحبه‌شوندگان پرسیده شده است.

جامعه آماری خبرگان و متخصصین حوزه مدیریت شهری مشهد در نظر گرفته می‌شوند. که شامل مدیران شهری در ادارات یا سازمان‌هایی از استانداری خراسان رضوی، شورای شهر، شهرداری مشهد و ... تا اساتید دانشگاه می‌باشند. ویژگی‌های مشارکت‌کنندگان در پژوهش در جدول ۱ آورده شده است. روش نمونه‌گیری، ترکیبی هدفمند می‌باشد. که از ترکیب دو روش معیاری و گلوله برفی شناسی می‌شوند. معیار معرفی این افراد سابقه کار حداقل ۱۰ سال می‌باشد. به‌منظور تعیین حجم نمونه مناسب از روش اشباع نظری استفاده شده است.

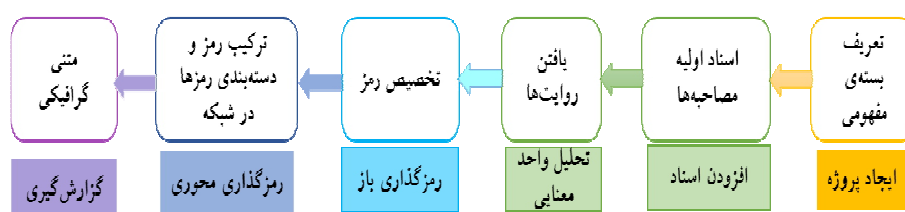
جدول ۱- ویژگی‌های مشارکت‌کنندگان

مصاحبه‌شونده	سابقه فعالیت	حوزه فعالیت	ارگان مرتبط با مدیریت
۱	۲۶	مدیر شهری	شهرداری
۲	۲۵	مدیر شهری - دانشگاهی	شورای شهر - دانشگاه
۳	۲۰	دانشگاهی	دانشگاه
۴	۱۱	مدیر شهری	شهرداری
۵	۳۵	مدیر شهری	شورای شهر
۶	۲۵	دانشگاهی - مدیر شهری	نظام‌مهندسی
۷	۱۳	مدیر شهری	استانداری
۸	۲۸	مدیر شهری	استانداری
۹	۲۴	مدیر شهری	استانداری
۱۰	۲۴	مدیر شهری	شهرداری
۱۱	۱۳	مدیر شهری	راه و شهرسازی

به‌منظور تعیین روایی مصاحبه، نمونه‌های منتخب، در تناسب با عنوان مقاله هستند و تحلیل سؤال و تناظر آن با متغیرهای تحلیل که بر مبنای منابع علمی هستند به‌گونه‌ای است که همه جنبه‌های موضوع، سنجیده می‌شود. برای تعیین پایایی بین دو رمزگذار بر



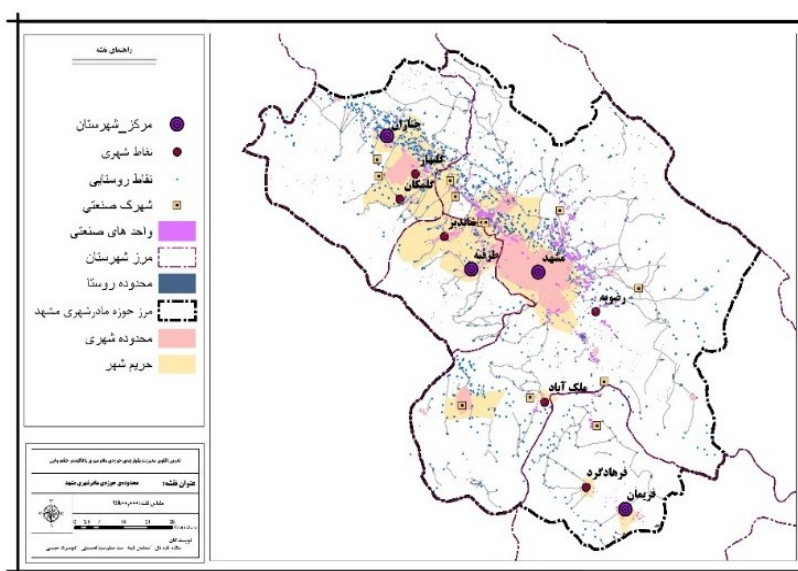
اساس ضریب پایایی (تعداد واحدهایی که به یک صورت رمزگذاری شده‌اند بر مجموع کل واحدهای رمزگذاری شده) محاسبه شده است. در مجموع ۲۴۸ واحد رمزگذاری شده که ۱۸۷ رمز در یک واحد معنایی (روایت‌ها) بوده‌اند. بنابراین ضریب پایایی ۷۵ درصد می‌باشد که پذیرفته شده است. تحلیل داده‌های مصاحبه به صورت تفسیری می‌باشد و با نرم‌افزار Atlas-ti.7 انجام می‌شود. مراحل انجام کار در نرم‌افزار در شکل ۱ آورده شده است.



شکل ۱- فرآیند تحلیل داده کیفی با استفاده از نرم‌افزار ATLAS-TI.7

پس از بررسی شاخص‌های مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهر مشهد، با توجه به شناختی که از ساختار، موانع، امکانات و سایر ویژگی‌های مدیریتی حوزه به دست آمد، مدلی مبتنی بر پایه حکمروایی و حضور تمام کنشگران تدوین می‌شود. سپس، برای برخی از مشارکت‌کنندگان ارائه می‌شود تا به تأیید آن‌ها نیز برسد.

حوزه مادر شهری مشهد با مساحتی بالغ بر ۱۱ کیلومتر مربع می‌باشد. بر اساس آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۵ جمعیت آن بیش از ۳/۶ میلیون نفر است. به لحاظ تقسیمات سیاسی کشور در سال ۱۳۹۷، این حوزه شامل بخش‌هایی از شهرستان مشهد، چناران و فریمان و کل شهرستان بینالود می‌باشد. حد و حدود حوزه مادر شهری مشهد به همراه تقسیمات سیاسی و حریم شهرها در شکل ۲ آمده است.



شکل ۲- محدوده حوزه مادر شهری مشهد

مأخذ: طرح مجموعه شهری مشهد، مهندسین مشاور فرهاد ۱۳۹۰

جدول ۲- شاخص‌های مورد بررسی در مقاله

شماره	منبع	شاخص	مؤلفه	ابعاد
I1	مک گیل (۱۹۹۸)	دستورالعمل و چشم‌انداز مشترک	برنامه‌ریزی	یکپارچگی و هماهنگی
I2	هاشمی و دیگران (۱۳۹۰)	قراردادها و توافقات در میان شهرداری‌ها	نهادی و سازمانی	
I3	امین و تریفت (۱۹۹۵)	وجود یک سازمان هماهنگ‌کننده		
I4	مرتضوی (۱۳۹۲)	درآمد مستقل شهرداری‌ها از دولت	تمرکززدایی	تمرکززدایی
I5	مک گیل (۱۹۹۸)	سازمان‌های دولتی دخیل در مدیریت حوزه	منابع و اختیارات	
I6	پین و دیگران (۱۳۹۵)	نانون‌گذاری در سطح حوزه مادر شهری	واگذاری امور	
I7	مرتضوی (۱۳۹۲)	ارائه خدمات شهری از سوی شرکت‌ها	به سطوح پایین‌تر	

شماره	منبع	شاخص	مؤلفه	ابعاد
I8	رفیعیان و حسین پور (۱۳۹۰)	عدم تعارض در قوانین سازمان‌های مختلف	قانونی بودن	حکروایی قانون
I9	مرتضوی (۱۳۹۲)	تعداد اصلاحات قوانین متناسب با تحولات	سیاست‌ها	
I10	امین و تریفت (۱۹۹۵)	ظارت بر حسن اجرا وظایف توسط نهاد	شیوه اجرای	
I11	امین و تریفت (۱۹۹۵)	تعداد سازمان‌های تسهیلگر و حمایتگر	قوانین	مشارکت
I12	مرتضوی (۱۳۹۲)	نهادهای بخش مدنی در ساختار اداری	همکاری	
I13	مرتضوی (۱۳۹۲)	وجود شورا در سطوح مختلف	وجود شورا	
I14	پین و دیگران (۱۳۹۵)	وجود مشروعیت سیاسی شهردار	قدرت اجرایی مدیران شهری	رهبری
I15	مرتضوی (۱۳۹۲)	نصمیم‌گیری در نحوه تأمین منابع مالی		
I16	مرتضوی (۱۳۹۲)	تسلط بر سازمان‌های مختلف شهری		

### یافته‌ها

خروجی حاصل از تحلیل مصاحبه با نرم‌افزار به تفکیک شاخص‌ها و رمزها در جدول ۳ ارائه شده است. پس از آماده‌سازی متون مصاحبه، رمزگذاری باز مصاحبه‌های انجام شده و هر پاراگراف به یک یا چند واحد معنایی تقلیل یافته است. در مرحله بعد، رمزهای به‌دست آمده بر اساس تفاوت‌ها و شباهت‌هایشان با کمک ادغام یا ایجاد رمز جدید در محیط شبکه‌سازی، طبقه‌بندی شده‌اند.

جدول ۳- رمزها، مؤلفه‌ها و ابعاد مدیریت حوزه مادر شهری مشهد

شاخص	رمزها
I1	طرح مجموعه شهری مشهد- طرح توسعه و عمران ناحیه مشهد
I2	حوزه بحران- عدم توافق - توافق خیلی کم
I3	اداره کل امور شهری - دفتر فنی استانداری - کارگروه امور زیربنایی - کمیسیون ماده ۵ - اداره کل راه و شهرسازی - شورای شهرستان - سازمان همیاری شهرداری‌ها
I4	مالیات بر ارزش افزوده - عوارض صدور پروانه - عوارض نوسازی - عوارض صنفی - عوارض

شاخص	رمزها
	حمل‌ونقل - اعتبارات تملک دارایی‌ها - اوراق مشارکت
15	استانداری - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های - نیروی انتظامی - اداره کل راه و شهرسازی - اداره کل حفاظت محیط‌زیست - سازمان جهاد کشاورزی - اداره کل میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی - سازمان صنعت معدن و تجارت - دادگستری - شرکت‌های خدماتی آب، برق، آب منطقه‌ای و فاضلاب
16	ضوابط طرح مجموعه شهری - ضوابط طرح ناحیه - مصوبات شورای شهرستان
17	واگذاری نظارت و اجرای ساختمان و صدور مجوز ساختمانی به دفاتر پیشخوان - قرارداد با پیمانکار برای نگهداری فضای سبز - آسفالت و روشنایی معابر - خدمات حمل‌ونقل - محافظت از اراضی حریم شهر
18	تعارض میان رمزها - تعارض در امور اراضی - تعارض نظارت بر ساخت‌وساز در حریم شهر - تعارض بخش‌نامه‌های جدید ارگان‌ها با ضوابط طرح‌ها
19	عدم اصلاح قوانین - اصلاح در حد طرح و لایحه شامل پیشنهاد اصلاح قانون ماده ۱۰۰ - لایحه جامع مدیریت شهری - لایحه مدیریت واحد شهری - قانون یکسان‌سازی تعریف حریم و محدوده شهر
I10	عدم وجود سازمان هماهنگ‌کننده - استانداری - اداره کل راه و شهرسازی
I11	تسهیلگری سازمان بازرسی - تسهیلگری شوراها - تسهیلگری در بافت فرسوده و حاشیه - در حوزه محیط‌زیست - تسهیلگری اداره کل راه و شهرسازی - عدم وجود سازمان تسهیلگر
I12	عدم حضور نهاد مدنی - حضور نهاد مدنی در شوراها - سازمان‌های مردم‌نهاد و سمن‌ها - نظام‌مهندسی - حضور در کارگروه امور زیربنایی
I13	شوراهای شهر - روستا - شهرستان - استان - بخش - محله
I14	انتخاب توسط شورای شهر - انتصاب توسط استاندار - عدم حضور شهردار برای حوزه مادر شهری
I15	در رمز قانونی حریم و محدوده شهر
I16	بر نهادها و ارگان‌های زیرمجموعه شهرداری

یافته‌های تحقیق در تحلیل مضمون محتوای مصاحبه‌ها به‌صورت زیر است:

- بعد یکپارچگی و هماهنگی

در سطح حوزه مادر شهری مشهد طرح‌های "مجموعه شهری مشهد" و "توسعه و عمران ناحیه مشهد" مبنایی برای یکپارچگی در حوزه برنامه‌ریزی است. این طرح‌ها ضمانت

اجرایی ندارند. شهرداری‌ها چون در حیطهٔ محدودهٔ قانونی خود مکلف‌اند، بین آن‌ها توافقاتی کمی صورت می‌گیرد. در مواردی هم بین شهرداری‌ها رقابت است. یکی از مصاحبه‌شوندهٔ ۵ معتقد است؛ "بین شهرداری‌ها رقابت وجود دارد. بنابراین توافقات کمی صورت می‌گیرد و سال‌ها است که بین شهرداری‌های مشهد طبقه و شان‌دیز حالت تخاصم وجود دارد". ساختار اداری شهرداری‌ها به جمعیت شهر بستگی دارد. این ساختار در شهرداری مشهد مقیاس بزرگی دارد. در حوزهٔ مادر شهری مشهد وزارت کشور از طریق استانداری خراسان رضوی نهاد هماهنگ‌کننده است. وزارت راه و شهرسازی نیز از ارگان‌های هماهنگ‌کننده محسوب می‌شود. مصاحبه‌شوندهٔ ۴ اظهار داشت؛ "هماهنگی وظیفهٔ شورای شهرستان است اما در بحث اجرایی ادارات کل و استانداری قدرت دارند".

#### - بعد تمرکززدایی

در راستای قانون بودجهٔ سال ۱۳۶۲ وابستگی شهرداری‌های از نظر بودجه به دولت کاهش یافت. با وجود این قانون، شهرداری شهرهای کوچک وابستگی بیشتری به دولت دارند. مصاحبه‌شوندهٔ ۷ اظهار می‌دارد؛ "به جز مشهد سایر شهرداری‌ها از اعتبارات دولتی استفاده می‌کنند که در کمیته‌های برنامه‌ریزی توسط فرمانداران توزیع می‌شود". شهرداری‌ها از طریق مالیات، اعتبارات تملک دارایی‌ها، اوراق مشارکت برای پروژه‌های خاص و عوارض درآمد‌هایی مستقل از دولت دارند. دولت مرکزی نقش پررنگی در مدیریت حوزهٔ مادر شهری مشهد دارد. قوهٔ مجریه از طریق وزارتخانه‌ها و سپس ادارات کل در سطح استان و استانداری بر مدیریت و برنامه‌ریزی این حوزه تأثیرگذار هستند. ضوابط طرح‌های ناحیه و مجموعهٔ شهری به همراه برخی از مصوبات شورای شهرستان قوانین مختص به این سطح هستند. مصاحبه‌شوندهٔ ۵ معتقد است؛ "متولی خاصی برای اجرای قوانین در این سطح وجود ندارد". در این سطح قانون جامع مدیریت شهری و قانون جامع شهرسازی و معماری کشور مطرح است این‌ها پیشنهادهایی هستند که هنوز تصویب نشده‌اند. بر اساس آیین‌نامه برون‌سپاری خدمات شهرداری مشهد<sup>۱</sup> بسیاری از وظایف آن‌ها در حوزهٔ عمرانی و برنامه‌ریزی به بیرون از

---

۱- طبق ماده ۱ لایحه شماره ۲۱/۱۴۸۵۵ مصوب سال ۱۳۹۲ در شورای شهر مشهد به شهرداری مشهد اجازه داده می‌شود که با رویکرد برون‌سپاری و استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و مدیریت هزینه‌ها و افزایش و سرعت وصول درآمدها، نسبت به توان سنجی و تعیین ظرفیت واگذاری کار برای هر یک از کارگزاران درآمدی اقدام نموده و با توجه به ظرفیت کارگزاران و تعرفه مصوب برای پرداخت حق‌الزحمه، نسبت به انتخاب کارگزار و عقد قرارداد با آنها اقدام نماید.

ساختار اداری شهرداری سپرده می‌شود. مصاحبه‌شونده ۱۰ معتقد است؛ "اکثر وظایف شهرداری‌ها به بخش خصوصی محول شده است. این خدمات در زمینه‌های مختلف چون اتوبوس‌رانی، نگهداری فضای سبز، نظافت و رفت و روب معابر و... می‌باشد."

#### - بعد حکمروایی قانون

به دلیل نبود مدیریتی یکپارچه تعارضاتی وجود دارد. مصاحبه‌شونده ۷ می‌گوید؛ "میان مرز تقسیمات سیاسی و محدوده و حریم مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی تعارض وجود دارد". همچنین به گفته مصاحبه‌شونده ۲ "حتی در محدوده بین مرز شهرها و دهیاری‌های روستاهای داخل حریم تعارض است". اگرچه در زمان تهیه طرح مجموعه شهری مشهد از تمامی ارگان‌های استانی طرح‌ها و ضوابط و الزامات آن دستگاه‌ها اخذ گردید؛ لیکن پس از تصویب و ابلاغ طرح احتمال اینکه ارگانی بخشنامه‌ای را به تصویب برساند که مغایر با این طرح باشد وجود دارد. مصاحبه‌شونده ۴ معتقد است؛ "تعارضاتی در حوزه نظارت بر ساخت‌وساز در حریم شهر وجود دارد. شهرداری از طریق پلیس ساختمان نظارت دارد. جهاد کشاورزی ابزار نظارتی خود را دارد. اداره راه و شهرسازی نیز از طریق یگان مقابله با ساخت‌وساز غیرمجاز اقدام می‌کند".

طی سال‌های گذشته اصلاح در قوانین شامل تغییرات در حوزه برنامه‌ریزی است و طرح‌های جامع به سمت طرح‌های راهبردی ساختاری پیش رفته‌اند اما به لحاظ قانون اجرایی فرآیند اصلاح قوانین مرتبط با حوزه در مجلس بسیار ضعیف است. مصاحبه‌شونده ۱ معتقد است؛ "لایحه قانون مدیریت واحد شهری، قانون اصلاح ماده ۱۰۰ شهرداری، بیش از ۱۰ سال در مجلس است و هنوز تصویب نشده". مصاحبه‌شونده ۳ می‌گوید؛ "تنها اصلاحی که طی ۱۲ سال اخیر صورت گرفته، قانون یکسان‌سازی تعریف حریم و محدوده است که قبل از آن تعاریف پراکنده بود. حوزه استحفاظی، محدوده قانونی، حریم شهر، حریم ماده ۹۹ قانون شهرداری، که با قانون یکسان‌سازی، تعاریف یکسان شد و قوانین قبل منسوخ گردید".

به اعتقاد بسیاری از مصاحبه‌شوندگان همایش‌هایی برای شناساندن قوانین به مسئولین و کارگزاران وجود ندارد. البته مصاحبه‌شونده ۸ می‌گوید؛ "کارگروه زیربنایی استان، جلساتی برای طرح‌های جامع و تفصیلی، طرح‌های میراث فرهنگی، بافت فرسوده و ... برگزار می‌کند". استانداری و اداره کل راه و شهرسازی نهادهای نظارتی بر حسن اجرا وظایف

می‌باشند. استانداری از طریق دفتر فنی، اداره کل امور شهری، فرمانداری‌ها و کارگروه امور زیربنایی نظارت دارد. یکی از عوامل یکپارچگی نهادی سطح بالایی از تعامل در میان مؤسسات همکاری به‌منظور تسهیلگری و تبادل اطلاعاتی است.

#### - بعد مشارکت

از آنجاکه در سطح حوزه مادر شهری مشهد تشکیلات مدیریتی وجود ندارد؛ نهادی مربوط به بخش مدنی و خصوصی در ساختار اداری هم ندارد. اما در سطوح پایین‌تر نهادهای مربوط به بخش مدنی و خصوصی می‌توانند از طریق شورا، سمن‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد و گاهی با حضور در کارگروه امور زیربنایی، در مدیریت شهری دخیل باشند. مصاحبه‌شونده ۱ می‌گوید: "شورای عالی استان‌ها حاصل جمع شوراهای شهر است ولی مصوبات آن تشریفاتی است. فقط در حد توصیه است و متولی اجرایی ندارد". مصاحبه‌شونده ۲ معتقد است: "از نظر قانونی تا حدودی نظام‌مهندسی امکان دخالت و تصمیم‌گیری دارد". شورایی در سطح حوزه مادر شهری وجود ندارد. آنچه که به‌صورت رسمی وجود دارد، شورای شهر، شهرستان و استان است. شورای شهرستان جایگاه بالاتری نسبت به شورای شهر دارد اما شورای شهر قدرت اجرایی بیشتر دارد.

#### - بعد رهبری

در مادر شهری مشهد به دلیل اینکه ساختار مدیریتی این سطح تعریف‌نشده، شهردار هم ندارد. شهردار در شهرهای حوزه از سوی شورای شهر پیشنهاد و از طرف استاندار تأیید می‌شود. شهرداران در مرز قانونی حریم و محدوده شهر حق تصمیم‌گیری دارند. و بر نهادها و ارگان‌های زیرمجموعه‌شان تسلط دارند. مصاحبه‌شونده ۲ می‌گوید: "در کارگروه زیربنایی استان شهردار دارای یک حق رأی می‌باشد".

#### بحث

مطابق با مبانی نظری پژوهش دستیابی به مدیریت یکپارچه در مادر شهر مبتنی بر رویکردی کل‌نگر است که ابعاد یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی، تأمین خدمات و نهادی مطرح می‌شود. به این منظور، این سطح نیازمند عواملی چون رهبر قوی با مشروعیت بالای سیاسی، طرح مشترک، استقلال مالی و قدرت قانون‌گذاری و مشارکت تمام کنشگران می‌باشد.

مک‌گیل (۱۹۹۸) و امین و تریفت (۱۹۹۵) معتقد است؛ یک بعد اساسی برای دستیابی به رویکردی کل‌نگر، یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی است. برای حوزه مادر شهری مشهد طرح‌های مجموعه شهری و ناحیه مبنایی برای یکپارچگی در حوزه برنامه‌ریزی می‌باشند. اما ضمانت اجرایی ندارند. امین و تریفت (۱۹۹۵)، نهادی قوی را که متشکل از بازیگران مختلف به‌عنوان عنصر اساسی به یکپارچگی مدیریتی معرفی می‌کنند. اما به لحاظ سازمانی، نهادی برای مدیریت یکپارچه در این حوزه تعریف نشده است. به همین دلیل تعارضاتی میان نهادهای دخیل در مدیریت این حوزه وجود دارد. در برخی زمینه‌ها سازمان‌های دولتی مانند استانداری و اداره کل راه و شهرسازی استان نقش هماهنگ‌کننده ایفا می‌کنند.

وود (۱۹۷۶)، مشروعیت دولت حوزه مادر شهری را به عوامل موفقیت در مدیریت یکپارچه مطرح می‌کند. در حوزه مادر شهری مشهد، چنین نهادی شکل نگرفته است به این دلیل که ساختار مدیریتی تعریف نشده است؛ انتخاباتی برای تعیین مدیر صورت نمی‌گیرد. از نظر ای (۲۰۱۴)، مدیریت حکمروایی مبتنی بر مشارکت فعال جوامع مدنی و سازمان‌های مردمی است. عوامل و بازیگران سه بخش دولتی، عمومی و خصوصی می‌باشد. بخش دولتی شامل استانداری، ادارات کل استان، نیروی انتظامی، دادگستری، سازمان همیاری شهرداری‌ها، شرکت‌های خدماتی وزارت نیرو می‌باشند. بخش عمومی شامل شوراهای استان، شهرستان، بخش، شهر، روستا و شهرداری، دهیاری و دانشگاه‌ها است. بخش خصوصی نیز شورای محلات، سازمان‌های مردم‌نهاد، سمن‌ها، سازمان‌های تسهیلگر، اتحادیه‌های صنفی، نظام‌مهندسی، مهندسان مشاور را شامل می‌شود. بخش دولتی در دو حوزه برنامه‌ریزی و اجرایی و بخش‌های عمومی و خصوصی تنها در زمینه برنامه‌ریزی مدیریت شهری دخیل هستند.

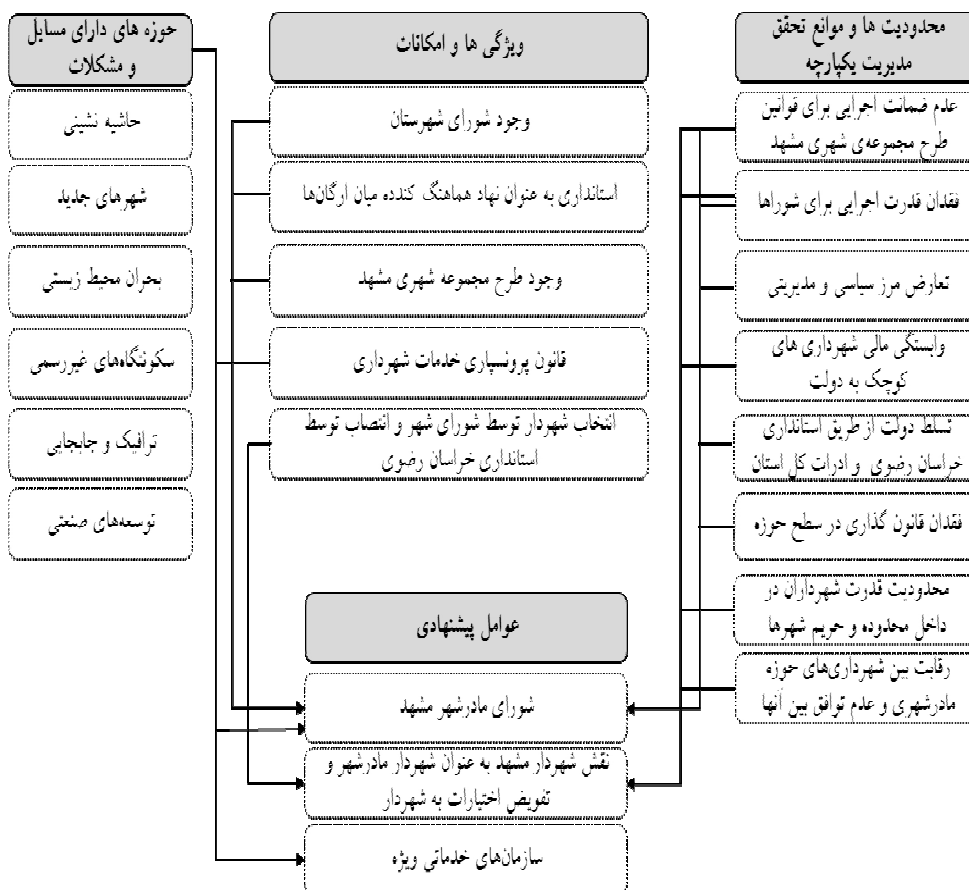
کازمیان و همکاران (۱۳۹۸) و مرتضوی (۱۳۹۲)، گرایش به تمرکززدایی از حکومت مرکزی در زمینه‌های قانون‌گذاری و ارتباطات مالی را از ویژگی‌های حکمروایی می‌دانند. اما در این حوزه قوانین در مرکز وضع می‌شود و ضوابط طرح‌ها ضمانت اجرایی ندارند. به لحاظ مالی نیز به‌جز شهر مشهد سایر شهرها به حکومت مرکزی وابسته‌اند.

در بخش مبنایی نظری سه الگوی حکمروایی در سطح حوزه‌های مادر شهری با ویژگی‌های متفاوت معرفی شد؛ ۱- همکاری داوطلبانه، ۲- سازمان فرامحلی جایگزین و ۳- شورای منطقه‌ای. طبق یافته‌های پژوهش شهرداری‌های حوزه مادر شهری مشهد برای جذب منافع بیشتر با یکدیگر رقابت دارند؛ بنابراین سازوکارهایی مانند ایجاد توافق‌نامه،



همکاری و بستن قراردادها اجرایی در حوزه مادر شهری مشهد اجرایی نخواهد شد؛ چرا که تصمیمات آن‌ها الزام‌آور نیستند. بنابراین سازمان‌های فرامحلی چندمنظوره که در حیطه‌های مختلف فعالیت دارند می‌تواند الگوهای مناسبی برای دستیابی به حکمروایی برای حوزه مادر شهری مشهد باشد. همچنین یک الگوی حکمروایی نسبتاً رسمی که اعضای آن و مدیر به‌طور غیرمستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود، جایگاه قانونی دارد و همچنین مسئولیت تأمین خدمات و وضع قوانین را داشته باشند؛ با توجه به ویژگی‌های حوزه پیشنهاد می‌شود.

همان‌طور که بیان شد بخش عمده‌ای از مشکلات و مسائل شهر مشهد در حاشیه شهر و خارج از محدوده و حریم قانونی آن اتفاق می‌افتد. مسائل مربوط به حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی، ایجاد شهرک‌ها و شهرهای جدید و همچنین توسعه‌های صنعتی پدیده‌هایی است که در ارتباط با این شهر اما در خارج از محدوده مدیریتی آن ظاهر می‌شود. بنابراین ارائه مدل مدیریتی در سطح حوزه مادر شهری مشهد ضرورت می‌یابد. برای ارائه مدل مدیریت یکپارچه در حوزه مادر شهری مشهد، ابتدا به تحلیل شاخص‌ها به دست آمده برای مدیریت یکپارچه، اقدام گردید؛ تا مدل پیشنهادی با شرایط، ساختار و ویژگی‌های مدیریتی نمونه موردی منطبق باشد و بتواند مدلی عملیاتی محسوب شود. نتایج تحلیل تلفیقی از وضعیت مدیریت حوزه مادر شهری مشهد در شکل ۳ آورده شده است. بر اساس محدودیت‌ها و موانع، ویژگی‌ها و امکانات و همچنین حوزه‌هایی که مدیریت به‌صورت اجرایی باید اقدام کند، سه عامل الف- تشکیل شورای مادر شهر، ب- تعیین و تفویض اختیارات شهردار مادر شهر و ج- ارائه خدمات از طریق سازمان خدماتی ویژه در حوزه‌های اجرایی، پیشنهاد می‌شود. همان‌گونه که در نمودار زیر مشاهده می‌شود؛ هر یک از عوامل پیشنهادی در پاسخ به یکی از ویژگی‌ها، محدودیت‌ها و یا مسائل حوزه می‌باشد.



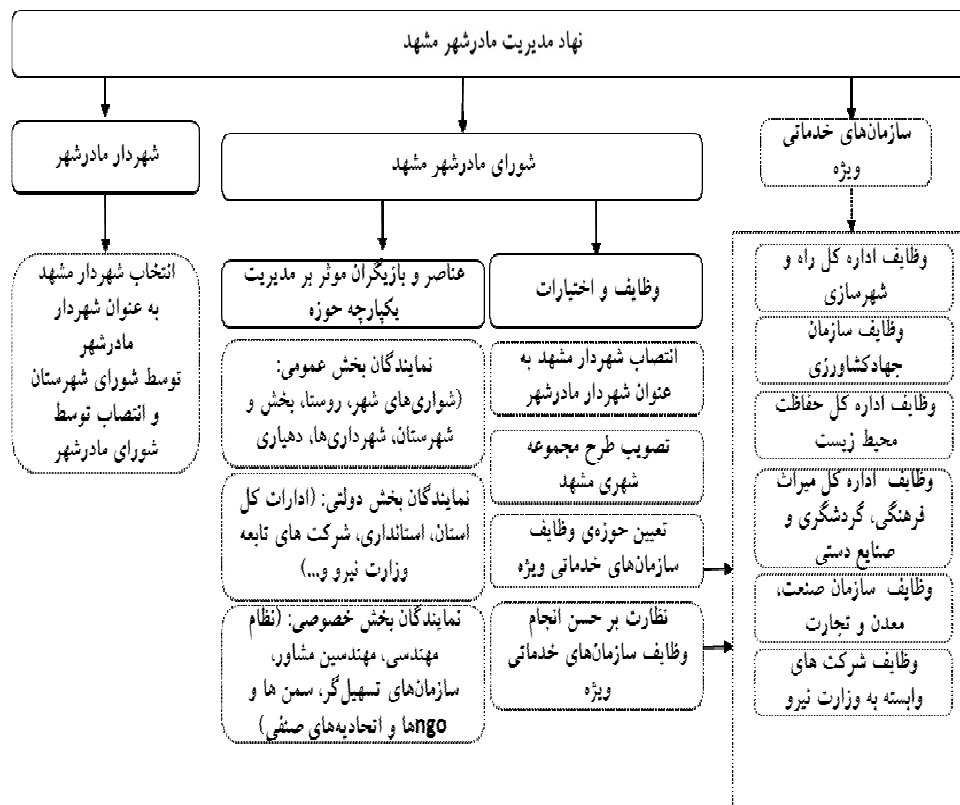
شکل ۳- نتایج تحلیل تلفیقی از وضعیت مدیریت حوزه مادر شهری مشهد  
 مأخذ: نگارندگان

- به منظور تحقق‌پذیری مدل پیشنهادی، این نهاد یا سازمان باید دارای ویژگی‌های زیر باشد:
- از لحاظ جایگاه قانونی در سطحی باشد که بتواند وظیفه مهم ایجاد هماهنگی در اقدامات بخش‌های متعدد اجرایی را به خوبی به انجام برساند.
  - از ویژگی قانون گذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی در چارچوب قوانین برخوردار باشد.
  - تمرکز دایمی مالی و قانونی مبتنی بر ظرفیت‌های موجود؛

- پرهیز از ایجاد ساختارهای اداری جدید که بر بار مالی برای نهادهای دولتی می‌افزاید.

استاندارداری خراسان رضوی مهم‌ترین نهاد هماهنگ‌کننده در این حوزه است و قدرت اجرایی و تصمیم‌گیری بالایی دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود شورای مادر شهری در این نهاد تشکیل شود تا اولاً جایگاه قانونی داشته باشد و ثانیاً از ایجاد ساختار اداری جدید بپرهیزد. ارائه خدمات از طریق سازمان‌های خدماتی ویژه که استقلال مالی دارند؛ ارائه می‌شود. شورای مادر شهر، خدمات و وظایف هر اداره کل را برای این حوزه مشخص می‌کند. به‌طوری‌که همپوشانی و تعارض میان دستگاه‌ها انجام‌دهنده خدمات وجود نداشته باشد. نهاد مدیریت مادر شهر نیز مبتنی بر آیین‌نامه برون‌سپاری خدمات شهرداری مشهد از طریق شرکت‌ها، خدمات این سطح را ارائه می‌دهند. نظارت بر حسن اجرای وظایف از طریق کمیته‌های این شورا صورت می‌گیرد.

جهت حرکت به‌سوی تمرکززدایی، قوانین با توجه با ویژگی‌های منطقه‌ای در شورای مادر شهری وضع می‌شود و طرح مجموعه شهری مشهد نیز در این شورا تصویب می‌گردد. در این مدل به‌منظور جلوگیری از تعارضات مدیر دیده‌شده است. مدیر حوزه مادر شهری مشهد، همان شهردار مشهد می‌باشد که با تفویض اختیارات ارگان‌ها و نهادهای دخیل در مدیریت حوزه به نهاد مدیریت مادر شهر مشهد واگذار می‌شود. به‌عنوان مثال تفویض اختیارات اداره کل راه و شهرسازی در رابطه با توسعه شهرک‌های مسکونی و راه‌ها، تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری، تفویض اختیارات سازمان صنعت، معدن و تجارت در زمینه توسعه‌های صنعتی، تفویض اختیارات سازمان جهاد کشاورزی در ارتباط با ساخت‌وساز خارج از حریم و تفویض اختیارات سایر شرکت‌ها و سازمان‌های دخیل در مدیریت خارج از حریم شهر مشهد از جمله شرکت‌های وابسته به وزارت نیرو مانند آب منطقه‌ای، اداره کل میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی و فرمانداری به شهردار واگذار می‌شود. ضمن اینکه شهردار رئیس کمیسیون‌های ماده ۵، ماده ۱۳ و کمیته‌های تخصصی شهرسازی می‌باشد. در مدل پیشنهادی منافع گروه‌های مختلف با حضور در شورای مادر شهر در نظر گرفته می‌شود. این گروه‌ها شامل نمایندگان بخش‌های عمومی، دولتی و خصوصی هستند. الگوی پیشنهادی مدیریت حوزه مادر شهری مشهد با رویکرد حکمروایی شهری در شکل ۴ ترسیم شده است.



شکل ۴- الگوی پیشنهادی مدیریت حوزه مادر شهری مشهد با رویکرد حکمروایی شهری

مأخذ: نگارندگان

### نتیجه‌گیری

این مقاله با هدف دستیابی به الگوی مناسب مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری مشهد با رویکرد حکمروایی صورت گرفته است. مطالعات نشان می‌دهد که به دنبال روندهای توسعه شهری در مقیاس‌های متفاوت جغرافیایی، رویکردها متفاوتی برای مدیریت این حوزه‌ها پیشنهاد شده است. دیدگاه اخیر نو منطقه‌گرایی، به دور از رویکردهای دولت‌محور است. در این دیدگاه نیازی برای متصل کردن تمامی کنشگران در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت لازم است. بنابراین حکمروایی الگوی پیشنهادی نو منطقه‌گرایی می‌باشد.

دستیابی به مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری مبتنی بر رویکردی کل‌نگر است که در ابعاد یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی شهری، یکپارچه‌سازی تأمین زیرساخت‌ها و یکپارچه‌سازی

نهادی و سازمانی مطرح می‌شود. به این منظور، این سطح نیازمند عناصری چون رهبر قوی با مشروعیت بالای سیاسی، طرح مشترک، استقلال مالی و قدرت قانون‌گذاری و همکاری و مشارکت تمام کنشگران می‌باشد. شانزده شاخص در قالب نه مؤلفه (یکپارچگی برنامه‌ریزی، نهادی و سازمانی، تمرکززدایی منابع و اختیارات، واگذاری امور به سطوح پایین‌تر، قانونی بودن سیاست‌ها، شیوه اجرای قوانین، شبکه‌های همکاری، وجود شورا و میزان قدرت عملیاتی و اجرایی مدیران شهری) و پنج بعد (یکپارچگی و هماهنگی، تمرکززدایی، حکمروایی قانون، مشارکت و رهبری)، برای دستیابی به یکپارچگی شناسایی شد.

بازیگران ساختار مدیریتی در سه بخش دولتی (استانداری، ادارات کل استان، سازمان بازرسی کل کشور، فرمانداری‌ها، سازمان همیاری شهرداری‌ها، شرکت‌های خدماتی وزارت نیرو و...)، بخش عمومی (شوراهای استان، شهرستان، بخش، شهر، شورای روستا، شهرداری، دهیاری، دانشگاه‌ها) و بخش خصوصی (شورای محلات، سازمان‌های مردم‌نهاد، سمن‌ها، سازمان‌های تسهیلتگر، اتحادیه‌های صنفی، نظام‌مهندسی، مهندسان مشاور) گروه‌بندی می‌شوند. در حوزه برنامه‌ریزی برخی از این کنشگران و در حوزه اجرایی تنها نهادهای دولتی در مدیریت این سطح دخیل هستند.

یافته‌ها در ارتباط با حوزه مادر شهری مشهد حاکی از آن است که در بعد یکپارچگی و هماهنگی دو طرح "مجموعه شهری مشهد" و "توسعه و عمران ناحیه مشهد" مبنایی برای یکپارچگی است. استانداری خراسان رضوی و اداره راه و شهرسازی نهادهای هماهنگ کننده‌اند. اما در بین شهرداری‌ها رقابت زیادی وجود دارد. در بعد تمرکززدایی شهرهای کوچک به لحاظ مالی وابستگی بیشتری به دولت دارند. دولت از طریق ادارات کل استان و استانداری بر مدیریت و برنامه‌ریزی این حوزه تأثیرگذار است. در بعد حکمروایی قانون یافته‌ها نشان می‌دهد به دلیل نبود قانون واحد در این سطح تعارضاتی نیز وجود دارد. اختلاف میان مرز سیاسی و حریم مصوب شهرها، دستگاه‌های نظارتی بر ساخت‌وساز در حریم شهر، نمونه‌ای از این تعارضات است. در بعد مشارکت می‌توان گفت نهادی مربوط به بخش مدنی در ساختار اداری حوزه مادر شهری وجود ندارد. اما در سطوح پایین‌تر نهادهای مربوط به بخش مدنی و خصوصی می‌توانند از طریق شورا، سمن‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد و گاهی با حضور در کارگروه امور زیربنایی استان، در مدیریت شهری دخیل باشند. در شوراها آنچه که به صورت رسمی وجود دارد، شورای شهر، شهرستان و استان است. در رابطه با بعد رهبری یافته‌های نشان می‌دهد به دلیل اینکه ساختار مدیریتی در این سطح

تعریف‌نشده است، بالطبع آن، مدیر هم وجود ندارد. شهرداران در مرز قانونی حریم و محدوده شهر حق تصمیم‌گیری دارند.

برای دستیابی به مدیریت یکپارچه، نهاد مدیریت مادر شهری مشهد پیشنهاد می‌شود. نهاد دارای شورای مادر شهر است که وظیفه قانون‌گذاری و تهیه طرح و نظارت را بر عهده دارد. از این طریق به یکپارچگی برنامه‌ریزی دست خواهد یافت. اعضای شورا، ترکیبی از نمایندگان بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی می‌باشند. این اعضا با قانون‌گذاری، انتخاب شهردار حوزه مادر شهر و حضور در جلسات تهیه طرح در مدیریت حوزه دخیل هستند. خدمات از طریق سازمان‌های خدماتی ویژه ارائه می‌شود. این سازمان‌ها به لحاظ مالی استقلال دارند. شهردار مشهد بر حسن اجرای وظایف سازمان‌ها نظارت دارد.

این مقاله با تمرکز بر ارائه مدل برای مدیریت یکپارچه حوزه مادر شهری مشهد پیشنهاد شده است به طوری که بتوان جایگاه کنشگران مختلف را در این مدیریت تعیین کرد. پیشنهادهای تحقیقاتی زیر نیز در عملیاتی کردن این مدل مدیریتی کارگشا خواهد بود:

- تعیین سازمان‌های خدماتی ویژه برای حوزه مادر شهری مشهد؛
- راهکارهای تأمین منابع مالی نهاد مدیریتی حوزه مادر شهری مشهد.

## منابع

- اتقائی، حمید و پیلهور، علی اصغر. (۱۳۹۵)، «تدوین الگوی تحقق مدیریت یکپارچه مادر شهرها - نمونه موردی مشهد»، **معماری و شهرسازی آرمان شهر**، سال نهم، شماره ۱۷: ۳۰۱-۲۸۵.
- آخوندی، عباس احمد؛ برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ بصیرت، میثم و طاهرخانی، حبیب‌الله. (۱۳۸۷)، «چشم‌انداز نظام حاکمیت منطقه کلان‌شهری تهران»، **هنرهای زیبا**، سال سوم، شماره ۳۳: ۲۶-۱۵.
- برک پور، ناصر و اسدی، ایرج. (۱۳۹۵)، **مدیریت و حکمروایی شهری**، تهران: نشر دانشگاه هنر. چاپ سوم.
- پین، کتی؛ هاریسون، جان؛ کنورسی، جفری؛ بلک، جان و کالدر، جیمز. (۱۳۹۵)، **شهر - منطقه‌ها (شهرهای در حال اتصال) پژوهشی برای کنگره متروپلیس**، ترجمه: کتابون علیزاده و فرح فتحی زاده. مشهد: نشر مرندیز، چاپ اول.
- رفیعیان، مجتبی و حسین پور، سیدعلی. (۱۳۹۱)، **نظریه شهر فضا مدیریت شهری**، تهران: نشر طحان، چاپ اول.
- شریف‌زادگان، شمس و کوشکی، هانیه. (۱۳۹۳)، «برنامه‌ریزی فضایی راهبردی برای حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در منطقه کلان‌شهری تهران»، **مدیریت شهری و روستایی**، دوره سیزدهم، شماره ۳۴: ۲۹۶-۲۷۳.
- صرافی، مظفر و نجاتی، ناصر. (۱۳۹۶)، «حکمروایی چند سطحی منطقه کلان‌شهری در راستای رویکرد نو منطقه‌گرایی، مطالعه موردی: منطقه کلان‌شهری مشهد»، **هویت شهر**، دوره یازدهم، شماره ۳۱: ۳۱-۴۲.
- کاظمیان، غلامرضا؛ واعظی، رضا؛ قربانی زاده، وجه اله؛ شاه‌محمدی، مرضیه. (۱۳۹۸)، «آسیب‌شناسی شکل‌گیری حکمروایی محلی در ایران با روش نظریه‌پردازی داده بنیاد ساختگرا»، **جغرافیا و توسعه فضای شهری**، سال ششم، شماره ۱۰: ۸۰-۶۳.
- لطیفی، غلامرضا. (۱۳۹۱)، **مبانی و اصول برنامه‌ریزی شهری**، تهران: نشر علم، چاپ اول.
- مرتضوی، مهدی. (۱۳۹۲)، **مدیریت محلی و حکمروایی شهری با نگاهی به ساختار مدیریت شهری ژاپن کره جنوبی فرانسه و ترکیه**، تهران: نشر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. چاپ اول.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، (۱۳۹۴)، **نوشتارهایی در باب مدیریت شهری و حکمرانی خوب شهری**، تهران: نشر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، چاپ اول.

- مهندسین مشاور فرنیاد. (۱۳۹۰)، *طرح مجموعه شهری مشهد*، جلد هشتم، وزارت راه و شهرسازی خراسان رضوی.
- هاشمی، سید مناف؛ رفیعیان، مجتبی و حسین پور، علی. (۱۳۹۰)، *سیاست‌های مدیریت شهری در کشورهای مختلف، رویکردی راهبردی – فرا تحلیلی – یکپارچگی شهری*، تهران: نشر طحان، چاپ اول.
- Biswas, Arindam. (2020). "Establishing metropolitan governance and local governance simultaneously: Lesson from India's 74th Constitutional amendment act." *Journal of Urban Management*, 9(3), 316-330.
- Brenner, Neil. (2002). "Decoding the newest metropolitan regionalism in the USA: critical overview." *Journal of Cities*, 19 (1), 3-21.
- Danielewicz, Justyna. (2017). "The Sustainable Development Idea in the Management of European Metropolitan Areas." *Journal of Economic and Environmental Studies*, 17(۲), 279-296.
- MacLeod, Gordon, and Mark Goodwin. (1999). "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance." *Journal of Progress in Human Geography*, 23 (4), 503-527.
- McGill, Ronald. (1998). "Urban Management in Developing Countries." *Journal of Cities*. 15(6), 463-471.
- Mattiuzzi, Elizabeth, and Karen Chapple. (2020). "Epistemic Communities in Unlikely Regions: The Role of Multi-level Governance in Fostering Regionalism." *Journal of Planning Education and Research*. 0739456X20937287.
- Salet, Willem, and Andy Thornley. (2007). "Institutional Influences on the Integration of Multilevel Governance and Spatial Policy in European City-Regions." *Journal of Planning Education and Research*. 27(2), 188-198.
- Yong Wang. (2015). *The development of Chinese metropolitan planning management systems: with particular focus upon governance. A thesis for the degree of Doctor of Philosophy*, Graduate Faculty of Computing, Engineering and Science, University of South Wales.
- Ye, Lin. (2014). "State-led metropolitan governance in China: Making integrated city regions." *Journal of Cities*, 41, 200-208.
- Zimmermann, Karsten, Daniel Galland and ohn Harrison, (Eds.). (2020). *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Berlin: Springer.
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) تاریخ برداشت ۲۰۲۱/۰۳/۱\_سایت بانک جهانی