



Causal Explanation of the Obstacles and Challenges of Establishing Integrated Regional Governance in Iran

Keramatollah Ziari ¹ , Roqaye Godarzvand Chegini ² 

1. (Corresponding Author) Department of Human Geography and Planning, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: Zayyari@ut.ac.ir

2. Department of Human Geography and Planning, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: r.g.chegini@ut.ac.ir

ARTICLE INFO

Article type:
Research Article

Article History:

Received:

29 November 2024

Received in revised form:

26 February 2025

Accepted:

5 April 2025

Available online:

24 April 2025

Keywords:

Governance,
Regional Integration,
Spatial Management,
Institutional Political
Economy,
Iran.

ABSTRACT

The causal explanation of the obstacles and challenges of establishing integrated regional governance and determining the key factor of these challenges in integrated spatial management; this research is exploratory in finding processes and key factors. The grounded theory method was used to identify the key factors that are challenging in implementing integrated governance in the region. A specialized panel of 15 people was used for this purpose. The political economy of rent is considered a key factor determining the numerous obstacles and challenges in creating integrated regional governance in Iran. The application of the political economy of rent leads to the dominance of the national structure of governance over the regional structure and has not been able to institutionalize collaborative approaches involving all governmental, public, private, and non-governmental sectors and institutions. Therefore, as a changeable and unifying socio-spatial process managed by the public sector, spatial management was set as a benchmark. Regional governance is seen as a worthy institutional platform for the manifestation of plural power. In terms of the obstacles and challenges to its establishment, this powerful institutional platform is explained on the basis of two key concepts of political economy and institutionalism. Spatial management through the design of institutional-legal, economic, and environmental mechanisms, the education system reform, and the culture reform led to the establishment of integrated regional governance. However, this establishment takes place within the framework and context of an institutionalist political economy with a flexible, open, and integrated structure.

Citation: Ziari, K., & Godarzvand Chegini, R. (2025). Causal Explanation of the Obstacles and Challenges of Establishing Integrated Regional Governance in Iran. *Geographical planning of space quarterly journal*, 15 (1), 41-61.

<http://doi.org/10.30488/gps.2025.436869.3722>



© The Author(s)

Publisher: Golestan University Press

This is an open access article under the CC BY NC license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Extended Abstract

Introduction

The discovery of effective knowledge in regional management using dispersed data from the experiences of different countries and managers is significant to achieving the goals of regional governance. When scattered data is collected, processed, and managed, practical knowledge and deep insights can be gained into the regional governance system. In Iran, the existence of different and partial models of the country's administrative system has led to diversity in the type of approach and system of spatial management. The administrative system of the regions has a minimum of systematic structures suitable for the regions' current needs. This study aims "to explain the obstacles and challenges in the implementation of integrated regional administration and to identify the key factors of these challenges in integrated spatial administration."

Methodology

The approach of the present study is qualitative and was conducted using the grounded theory method. The grounded theory method is qualitative research in which a theory is developed based on a data series. The grounded data theory method is usually implemented in three ways: the systematic, emergent, and constructivist methods. A systematic method was used to analyze the data in this study. The systematic method has three main steps as open coding, second step as centralised coding, third step as selective coding. The statistical population of this study includes experts and managers of ministries at the macro and micro levels, selected by the snowball method (chain reference). In this study, 15 people were interviewed. The in-depth interviews were introduced with questions on the "obstacles and challenges to the introduction of integrated regional governance," the remaining questions were based on the interviewees' answers.

Results and discussion

When explaining the obstacles and challenges to the introduction of integrated regional governance during the in-depth interviews, respondents considered the

existence of a rent-seeking political economy as a key factor in these obstacles. The rent-seeking political economy leads to the government implementing its plans without consulting social groups and without considering issues such as efficiency and cost-effectiveness. In such an environment, rentier governments adopt an import substitution policy based on historical experience. Applying the rentier political economy approach leads to the dominance of the national management structure over the regional structure. On the other hand, the experience of the world and the country has shown that the state-oriented approach in regional development planning and management is not effective. The participatory approaches in which all state, public, private, and popular departments and institutions are institutionalized to participate with each other and the country's planning and management system, with its centralized and state-oriented features, do not have an efficient mechanism to seek the participation of non-state sectors and citizens.

Conclusion

The findings of the text crystallise a sectoral administration, a limited, non-dense system, a political-administrative centralism, a polar spatial pattern, the presence of all kinds of departments, an incoherent and divergent spatial structure, the neglect of socio-cultural construction, the weakness in the creation of regional institutions, the neglect of the creation of regional identity and ecological instability and the creation of supercritical conditions in the regions, the rentier political economy with an inflexible, closed, divergent and dispersed structure. Considering these obstacles and challenges in creating integrated regional governance in Iran, spatial management creates integrated regional governance through the development of institutional-legal, economic, and environmental mechanisms, education system reform, and culture reform. However, this establishment will occur in the text and the context of an institutionalist political economy with a flexible, open, and integrated structure. In other words, when spatial organization manifests as a central category in which the

political economy believes. The process of introducing integrated regional governance is based on the political economy's belief in the introduction of spatial management. Therefore, the strategy that forms the link between these concepts is the approach of integration in all dimensions. The integration approach with coordination, cooperation, and collaboration can bring the planned mechanisms to fruition.

Funding

There is no funding support.

Authors' Contribution

Authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article. All of the authors approved the content of the manuscript and agreed on all aspects of the work declaration of competing interest none.


Conflict of Interest

Authors declared no conflict of interest.

Acknowledgments

We are grateful to all the scientific consultants of this paper.

تبیین علی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران

کرامت‌اله زیاری^۱ ✉، رقیه گودرزوند چگینی^۲ ۱- نویسنده مسئول، گروه جغرافیای انسانی و برنامه‌ریزی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: Zayyari@ut.ac.ir۲- گروه جغرافیای انسانی و برنامه‌ریزی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: r.g.chegini@ut.ac.ir

چکیده	اطلاعات مقاله
<p>هدف این پژوهش "تبیین علی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای و تعیین عامل کلیدی این چالش‌ها در مدیریت یکپارچه فضایی است". این پژوهش اکتشافی به منظور یافتن فرایندها و عامل کلیدی است. از روش گردند تئوری برای کشف عامل کلیدی چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه و از پنل تخصصی ۱۵ نفره برای این منظور استفاده شده است. یافته‌ها حاکی از آن است اقتصاد سیاسی رانتهی به عنوان عامل کلیدی شکل‌دهنده به موانع و چالش‌های متعدد استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران به شمار می‌آید. کاربست ره‌آورد اقتصاد سیاسی رانتهی موجب غلبه ساختار ملی مدیریت بر ساختار منطقه‌ای می‌شود، و نتوانسته رویکردهای مشارکتی که در آن کلیه بخش‌ها و نهادهای حکومتی، عمومی، خصوصی و مردم‌نهاد با همدیگر مشارکت دارند را نهادینه سازد. نتایج این پژوهش گویای این موضوعات است که حکمروایی منطقه‌ای به‌مثابه بستر نهادی شایسته برای تجلی قدرت متکثر تلقی شده و در رابطه با موانع و چالش‌های استقرار، این بستر نهادی قدرتمند بر اساس دو مفهوم کلیدی اقتصاد سیاسی و نهادگرایی تبیین شده است. مدیریت فضایی با طراحی مکانیسم‌های نهادی-قانونی، اقتصادی، زیست‌محیطی، اصلاح سیستم آموزش و اصلاح فرهنگ منجر به استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای می‌گردد. لیکن این استقرار در متن و زمینه اقتصاد سیاسی نهادگرا با ساختار منعطف، باز و یکپارچه روی خواهد داد. زمانی مدیریت فضایی به‌عنوان طبقه محوری به ظهور می‌رسد که اقتصاد سیاسی به آن اعتقاد داشته باشد زیرا فرایند استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در طول اعتقاد اقتصاد سیاسی به ایجاد مدیریت فضایی قرار دارد.</p>	<p>نوع مقاله: مقاله پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۹/۰۹</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۲/۰۶</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۱/۱۶</p> <p>تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۰۲/۰۴</p> <p>واژگان کلیدی: حکمروایی، یکپارچگی منطقه‌ای، مدیریت فضایی، اقتصاد سیاسی نهادگرا، ایران.</p>

استناد: زیاری، کرامت‌اله و گودرزوند چگینی، رقیه. (۱۴۰۴). تبیین علی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران. *مجله آمایش جغرافیایی فضا*، ۱۵ (۱)، ۴۱-۶۱.

<http://doi.org/10.30488/gps.2025.436869.3722>

ناشر: انتشارات دانشگاه گلستان

© نویسندگان



مقدمه

کشف دانش مؤثر در مدیریت منطقه‌ای با استفاده از داده‌های پراکنده از تجربیات کشورهای گوناگون و مدیران مختلف، در دستیابی به اهداف حکمروایی منطقه‌ای بسیار مهم است. اگر داده‌های پراکنده جمع‌آوری، پردازش و مدیریت شوند می‌توان به دانشی کاربردی و بینشی عمیق نسبت به سامانه مدیریت فضایی دست یافت.

روندهای سیاسی و فنی برای نظم بخشیدن به فضا به دوران باستان بازمی‌گردد و تأسیس دولت‌های مدرن موجب ایجاد «سیستم‌های» مربوط به مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی در مناطق شده است. اگرچه آن‌ها معمولاً به‌عنوان «سیستم‌های برنامه‌ریزی (فضایی)» شناخته می‌شوند، اما عبارت «حکمروایی و سیستم‌های برنامه‌ریزی فضایی» به این معناست که حکمروایی - فرآیند سیاسی که از طریق آن دولت (معمولاً از طریق دولت‌ها و نهادهای محلی) حقوق توسعه فضایی را تخصیص می‌دهد. - و برنامه‌ریزی فضایی - عملکرد فنی که در خدمت این فرآیند است - هر دو مفهوم در تعیین و توصیف عملکرد چنین سیستم‌هایی تعیین‌کننده هستند (Erblin et al, 2021).

در نهایت، مفهوم «فناوری‌های نهادی»^۱ (Janin Rivolin, 2012) به‌منظور درک سیستم‌های برنامه‌ریزی به‌عنوان سازه‌های اجتماعی خاص که به مقامات محلی اجازه می‌دهند تا از طریق هماهنگی دستگاه‌های قانونی، مقررات و ابزارهای اداری و دانش فنی، تغییر فضای فیزیکی را با توجه به حقوق مالکیت شهروندی هدایت و مدیریت کند (Mazza, 2015). بر اساس نظریه برنامه‌ریزی مشارکتی هیلی، نهادهای یکپارچه محلی، توانایی بسیج منابع جهت تسخیر فرصت‌ها و ارتقاء شرایط محلی را دارند. اما نهادهای متفرق و فاقد روابط و دانش محلی، توانایی پایینی در بسیج منابع دارند که نتیجه این امر جدایی‌گزینی شدید در سازمان سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی است. به نظر هیلی این جدایی‌گزینی مشکلات عمده‌ای را در زمینه مدیریت منابع و عدالت اجتماعی ایجاد می‌کند و غلبه بر این مشکل را در گرو توسعه رویکردهایی همچون حکمروایی و تشریک‌مساعی می‌بیند که هر دو بر مشارکت گسترده ذینفعان تأکید دارند (Healey, 2007).

مدیریت منطقه‌ای در آلمان از یک سیستم برنامه‌ریزی با حکمروایی چندلایه تثبیت‌شده، بهره می‌برد و برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر قانون در سطوح دولت فدرال، ایالتی، منطقه‌ای و محلی انجام می‌شود. برنامه‌ریزی فضایی در سطوح فدرال، ایالتی و منطقه‌ای اساساً برنامه‌ریزی فیزیکی است و هر لایه اهداف توسعه فضایی و اصول پیاده‌سازی را تدوین می‌کند و کارکردهایی را به فضا اختصاص می‌دهد. این کار در یک سیستم پیچیده از رویه‌های زمان‌بر، از بالا به پایین و از پایین به بالا، با پیروی از اصول تثبیت‌شده در فرآیندهای قانونی تصمیم‌گیری در سطوح فدرال و ایالتی انجام می‌شود، اما با مشارکت عمومی کمی فراتر از نظام دموکراتیک با تفویض اختیارات فدرال، قدرت قانونی و اقتصادی بالا به ایالت صورت می‌گیرد (Albrechts et al., 2003). از سویی دیگر در شرایطی که ساختار توزیع قدرت در میان عناصر ذی‌ربط تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری، عوامل مرتبط با منابع و ابزار قدرت و حاکمیت در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری ضعیف عمل نماید یکپارچگی فرآیند سیاست‌گذاری در مدیریت شهری و منطقه‌ای دچار چالش می‌شود (کاظمیان و میرعابدینی، ۱۳۹۰).

شیملفننیک^۲ حکمروایی منطقه‌ای را به‌عنوان «فضای منطقه‌ای منظم و مقررات سیاسی» تعریف می‌کند (۲۰۰۶: ۱۵۴). در همین حال، سودرbaum^۳ از روزنو^۴ (۱۹۹۷) نقل می‌کند و حکمروایی منطقه‌ای را حوزه‌های تسلط فعالیتی انسان در سطح

1. institutional technologies
2. Schimmelfennig
3. Söderbaum
4. Rosenau

منطقه که به سیستم‌های حاکمیتی - رسمی و غیررسمی، عمومی یا خصوصی - که در آن اهداف یکپارچگی منطقه‌ای از طریق تدوین مقررات سیاسی برای این مقیاس تعریف می‌کند» (۲۰۰۴: ۴۲۲).

گورتز و پاورز^۱ به نوبه خود به «ایجاد حکمروایی نهادی در فضای منطقه‌ای» اشاره می‌کنند (۲۰۱۴). اگرچه فاوست و سرانو^۲ (۲۰۰۵) خود تعریف روشنی ارائه نمی‌دهند، اما به نظر می‌رسد که آن‌ها به مفهومی پویا از حکمروایی منطقه‌ای پایبند هستند که به فرآیند تنظیم و ایجاد قوانینی اشاره دارد که توسط مؤسسات موجود در یک فضای جغرافیایی معین اجرا می‌شود.

ریگیروزی^۳ (۲۰۱۲) از مفهوم حکمروایی منطقه‌ای به معنای مدل‌های حکمروایی استفاده می‌کند که منطق متفاوتی از ساختار ایده‌آل یک منطقه را با توجه به نهادینه‌سازی هنجارها و عملکردها در حمایت از جامعه منطقه‌ای نشان می‌دهد. به نقل از زیاری و محمدی؛ در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، حکمروایی منطقه‌ای به وسیله جغرافیدانان در بررسی نهادهای زیر نظر دولت و مفهوم سیاسی تفویض قدرت و ظهور نو منطقه‌گرایی در سطح منطقه‌ای به کار گرفته شد و با شکل‌گیری اتحادیه‌های منطقه‌ای گسترش جهانی یافت. حکمروایی منطقه‌ای به این امر اشاره دارد که مسئولیت اداری و سیاسی مناطق باید بر عهده بازیگران و ذی‌نفعان منطقه‌ای گذاشته شود. تشریک‌مساعی منطقه‌ای، مشارکت، هماهنگی، یکپارچگی اقدام‌های منطقه‌ای، رقابت در عین نگهداشت چارچوب‌های پایداری توسعه منطقه‌ای از موارد موردنظر این رویکرد هستند (زیاری و محمدی، ۱۳۹۶).

حاتمی نژاد و یولیه سن ونسان ۱۴۰۳ با بررسی مطالعات اسنادی و توصیفی، موانع تحقق مدیریت یکپارچه با تأکید بر حکمروایی خوب ناحیه‌ای ۲۵ عامل کلیدی در قالب ۸ شاخص (شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اجماع‌نگری، عدالت و فراگیری، کارایی و کارآمدی، پاسخگویی، مشارکت، قانون‌مداری) به وسیله کارشناسان تحقیق شناسایی شده‌اند و مهم‌ترین پیشران‌های تأثیرگذار تحقق مدیریت یکپارچه با تأکید بر حکمروایی خوب ناحیه‌ای با رویکرد آینده‌نگاری در شهرستان تهران، قوانین شفاف، بهبود فرایندها و اجرای عادلانه قوانین بوده‌اند که از دیدگاه کارشناسان این حوزه دارای اهمیت خیلی زیاد برای تحقق مدیریت یکپارچه با تأکید بر حکمروایی خوب بوده‌اند.

در شرایط وجود تفرق سیاسی و عملکردی، بزرگ‌ترین چالش فراروی مناطق کلان‌شهری، فقدان ظرفیت لازم برای برخورد استراتژیک با مسائل منطقه‌ای است. زیرا در چنین شرایطی، تمامی قلمروهای حکومتی و نهادهای خدماتی صرفاً خود را در حیطه قلمرو خود و نیز کارکردهای بخش مربوطه صاحب وظیفه و اختیار می‌دانند و از این رو هیچ دغدغه‌ای برای رفع مسائلی که کل منطقه را تحت تأثیر قرار می‌دهد ندارند، مسائلی که در حقیقت نتیجه و اثرات فضایی سیاست‌های اجراشده در قلمروهای مدیریت شهری و نیز کارکردهای خدماتی نهادهای بخشی است که بدون توجه به اثرات فضایی منطقه نگر آن‌ها تدوین و به اجرا درآمده‌اند. از این رو ایجاد ظرفیت برخورد استراتژیک با مسائل منطقه‌ای و تضمین الگوی پایدار برای توسعه فضایی و نیز ارتقای اثربخشی سیاستی عقلانی پشتیبان منطقه‌گرایی کلان‌شهری راه برون‌رفت از این چالش‌ها می‌باشد (اسدی، ۱۳۹۴). لازمه رفع تفرق‌های موجود در کشورهای در حال توسعه رفع ناپایداری‌ها از بدنه نهادهای مدیریتی و برنامه‌ریزی شهری - منطقه‌ای است (جودکی و قاسم پور، ۱۴۰۰). به عبارت دیگر، می‌توان گفت: لازمه رفع تفرق‌ها، همکاری، هماهنگی و یکپارچگی در ابعاد مختلف مدیریت فضایی است.

1. Powers & Goertz
2. Fawcett & Serrano
3. Riggiozzi

در ایران، وجود الگوهای متفرق و بخشی نظام اداره کشور، چندگانگی را در ماهیت رویکرد و سیستم مدیریت فضایی به وجود آورده است. سامانه مدیریتی منطقه‌ها از حداقل ساختارهای نظام‌مند متناسب با نیازهای امروزی مناطق برخوردارند. نیازهای وسیع شهروندان در همه زمینه‌ها از یک سو و سیاست‌های متفاوت و گاه متضاد دستگاه‌های خدمت رسان منطقه‌ای برای پاسخگویی به این نیازها از سوی دیگر، فضایی را فراهم کرده که به دلیل ناهماهنگی دستگاه‌ها و چرخه معیوب اداره منطقه، اثربخشی سیاست‌ها را به حداقل ممکن کاهش داده است. همچنین تعدد موضوعات و سازمان‌های دخیل در امر برنامه‌ریزی موجب شده تا سیاست‌گذاران شهری و منطقه‌ای، رویه برنامه‌ریزی واحد و یکپارچه‌ای را نداشته تا بین اولویت‌ها و نیازهای مختلف مداخله کنندگان شهری و منطقه‌ای هماهنگی ایجاد نمایند.

بنابراین مناطق امروزی برای پاسخگویی به نیازهای شهروندان خود نیازمند مدیریت یکپارچه و هماهنگی هستند که با حضور تمام سازمان‌ها و نهادهای دولتی و خصوصی، در تعاملی سازنده، از موازی کاری‌ها، اتلاف منابع محدود و تأخیر در اجرای برنامه‌های شهری و منطقه‌ای در امان باشند. با توجه به ماهیت مدیریت فضایی، حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای ابزاری برای ایجاد یک نظام یکپارچه از سطوح مختلف مدیریتی است که نحوه پیوستگی و هماهنگی میان سیستم‌های فرادست و فرودست را نشان می‌دهد. برای یکپارچه‌سازی حکمروایی منطقه‌ای، پذیرش اقتصاد سیاسی نهادگرا ضرورت کلیدی این پژوهش است.

هدف این پژوهش "تبیین علی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در وهله اول و تعیین عامل کلیدی این چالش‌هاست".

مبانی نظری

بخش اول، سطح کلان: رویکرد اقتصاد سیاسی نهادگرا

یکپارچه‌سازی شرکت‌ها، بازارها و مناطق عملکردی

نئولیبرالیسم در طول ۳۰ سال گذشته به یک ایدئولوژی مسلط در کشورهای توسعه‌یافته تبدیل شده و از طریق رویکرد اقتصاد سیاسی نهادگرا بسترهای مناسب حکمروایی و متعاقب آن تحقق توسعه محلی - منطقه‌ای را رقم زده است (Grigorescu, 2020). دور شدن از اشکال سلسله مراتبی حکومت به سمت ساختار حکمروایی منعطف با بازیگران متعدد نوید شکل‌گیری حکمروایی منطقه‌ای را می‌دهد، (Orsini et al., 2020, Zelli et al., 2020).

چارچوب نظری و عملی حکمروایی از منظر اقتصاد سیاسی نهادگرا به بازنگری «عمودی» قدرت‌های سیاسی، به‌دوراز برتری دولت ملی در مدیریت اقتصادی اشاره می‌کند. این امر شاهد تخصیص مجدد قدرت‌ها، مسئولیت‌ها و منابع به‌صورت عمودی و افقی، هم به سمت بالا به نهادهایی مانند سازمان تجارت جهانی و هم به سمت پایین به نهادهای حاکمیت محلی و منطقه‌ای بوده است (Acharya, 2007, 2016a). اگرچه در ابتدا به نظر می‌رسد این فرایند موجب تضعیف دولت ملی شده اما این امر دور از واقعیت است: چرا که تأثیر دولت از طریق توانایی آن در تنظیم قوانین جدید بازی است (Bartley, 2018). بنابراین، به‌جای اینکه دولت مستقیماً در بسیاری از حوزه‌های سیاست دخالت کند، به‌طور فزاینده‌ای به تعیین چارچوب‌های نظارتی و سیاستی برای دیگران می‌پردازد. به‌طور خلاصه، به دنبال «هدایت» نه اجرای مستقیم است. به‌این‌ترتیب، نقش دولت در تعیین قوانین حکمروایی نمایان می‌گردد (Söderbaum, 2005, 2011; Hänggi et al., 2006). در این میان، اقتصاد سیاسی نهادگرا برای تحقق یکپارچه‌سازی شرکت‌ها، بازارها و مناطق عملکردی از طریق حکمروایی به نهادسازی منطقه‌ای می‌پردازد برای مثال، (Hoffmann, 2006; Nau, 1979; Keohane, 1975, 1991).

اتحادیه اروپا را به‌عنوان یک‌نهاد بین‌المللی که به دنبال شکل‌گیری حکمروایی منطقه‌ای در اروپا است تأسیس کرده‌اند. از منظر حکمروایی منطقه‌ای فرایند هماهنگی، همکاری و یکپارچه‌سازی سیاستی در چارچوب جهانی‌شدن اقتصاد موجب کاهش هزینه مبادلات، اشتراک‌گذاری اطلاعات و کاهش ریسک سرمایه‌گذاری‌ها با ایجاد یک‌نهاد مشترک امکان‌پذیر است (Keohane 1984).

بخش دوم، سطح خرد: منطقه‌گرایی و نهادها

اگر چه به نظر می‌رسد نئولیبرالیسم در تحقق حکمروایی منطقه‌ای در سطح کلان با دشواری‌هایی مواجه بوده این امر در سطح خرد به دلیل وجود انواع تفرق‌ها در ابعاد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و ... با پیچیدگی بالایی روبرو است. یک گذار تدریجی، اما کمابیش خطی از یکپارچگی اجتماعی، فنی و اقتصادی به یکپارچگی نهادی در راستای تحقق اهداف اقتصاد سیاسی برای برون‌رفت از تفرق‌ها است (Jessop, 2002; Garlick, 1997; Houghton et al., 2003) و بدین طریق به شکل‌گیری حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای کمک می‌کند. ناگفته نماند در این سطح نیز دولت‌ها اقدام به تفیض بخشی از اختیارات خود به نهادهای منطقه‌ای و محلی می‌نمایند. همان‌طور که در بالا گفته شد دولت‌ها از طریق تنظیم قوانین جدید حوزه عمل خود را تعریف می‌کنند به این معنا که به‌جای دخالت مستقیم تنها نقش نظارتی و سیاستی و در نهایت هدایت این نهادهای منطقه‌ای و محلی را دارند (Nadalutti, 2019).

در سطح خرد رویکرد اقتصاد سیاسی نهادگرا از طریق حکمروایی منطقه‌ای مسئول سیاست‌گذاری‌ها، ایجاد نهاد مشترک مالی، شکل‌گیری شبکه‌ها در فرایند هماهنگی، همکاری و یکپارچگی می‌باشد. به‌عنوان بخشی از این روند، رهبران تجاری و سازمان‌های مدنی به‌طور فزاینده‌ای در تصمیم‌گیری و فعالیت‌های اجرایی دولت با شرکای بخش خصوصی به‌ویژه در توسعه اقتصادی ادغام‌شده‌اند (یکی از مؤلفه‌های کلیدی شکل‌گیری حکمروایی منطقه‌ای-محلی بسیج منابع در جهت استقلال مالی آن است، اما در عمل محدودیت مالی موجب استفاده از بودجه دولتی در انواع سرمایه‌گذاری‌های اقتصاد محلی خواهد شد و عملاً استقلال مالی شکل نمی‌گیرد و در نتیجه به‌رغم افزایش مبادلات اقتصادی و اجتماعی درون منطقه‌ای، نهادسازی رسمی در سطح منطقه‌ای-محلی شکل نگرفته است (Scholte, 2021; Panke et al., 2017, 2024). امروزه نقشی که سیاست می‌تواند یا باید در جامعه ایفا کند در حال بازتعریف است - فرآیندی که به بهترین وجه با تعبیر تشخیص داده‌شده «از حکمرانی به حکمروایی» مشخص می‌شود. به‌هرحال، در قلب مفهوم رایج حکمروایی، هیچ تعاریف سفت و سختی وجود ندارد، بلکه نشانه‌ای کلی از حوزه‌های نظام سیاسی و روابط جامعه-دولت-است که دستخوش تغییرات عمیق شده است (Buchinger, et al., 2008).

روش پژوهش

رویکرد تحقیق حاضر از نوع کیفی است که با روش گراند تئوری^۱ انجام شده است. پژوهش کیفی فرآیند پیچیده‌ای است که انجام آن مستلزم صرف وقت نسبتاً طولانی بوده و داده‌ها به روش استنباط استقرایی تحلیل می‌شوند (آذر و همکاران، ۱۳۸۳: ۵۴). روش گراند تئوری یک شیوه پژوهش کیفی است که به‌وسیله آن با استفاده از یک دسته داده‌ها، نظریه‌ای تکوین می‌یابد. روش نظریه داده بنیاد معمولاً به سه شیوه اجرا می‌شود: شیوه سیستماتیک، شیوه نواخته و شیوه سازگارا. در این تحقیق از روش سیستماتیک که به اشتراوس و کوربین^۲ نسبت داده می‌شود برای تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده شده

1. Grounded Theory

2. Strauss & Corbin

است. روش سیستماتیک دارای سه مرحله اصلی کدگذاری باز^۱ گام دوم: کدگذاری محوری^۲ گام سوم: کدگذاری انتخابی^۳ است.

جامعه آماری این پژوهش شامل متخصصین و مدیران وزارتخانه‌های سطح کلان و سطح خرد با توجه به سوابق علمی و تجربی آن‌ها در ارتباط با چالش‌های مدیریت و حکمروایی منطقه‌ای هستند که به روش گلوله برفی^۴ (ارجاع زنجیره‌ای) انتخاب شده‌اند. در این مطالعه با ۱۵ نفر مصاحبه انجام شد و شامل چهار نفر از معاونین وزیر راه و شهرسازی با مدرک دکترا و کارشناسی ارشد، سه شهردار با مدرک دکترا، چهار نفر از استادان دانشگاه با مدرک دکترا، و چهار مهندس مشاور با مدرک کارشناسی ارشد می‌باشد.

جدول ۱. مشخصات پنل متخصصین

متخصصین	تعداد	مدرک	سن	جنسیت	سابقه کار	میزان زمان مصاحبه
معاون وزیر راه و شهرسازی (تهران و قزوین)	۴	دکترا- کارشناسی ارشد	۵۵-۵۰	۲ مرد-۲ خانم	۳۰	۸ ساعت
شهردار (تهران-قزوین-زنجان)	۳	دکترا	۵۰	مرد	۳۰	۶ ساعت
اساتید دانشگاه (تهران، قزوین، زنجان)	۴	دکترا	۵۰-۴۵	۳ مرد-۱ خانم	۲۰	۸ ساعت
مهندسين مشاور (تهران و قزوین)	۴	کارشناسی ارشد	۵۵-۵۰	مرد	۳۰	۸ ساعت

از مصاحبه هفتم به بعد، تکرار در اطلاعات دریافتی مشاهده گردید و از یازدهم به بعد داده‌ها کاملاً تکراری و به اشباع نظری رسیده بود؛ اما برای اطمینان تا مصاحبه ۱۵ ادامه یافت. مصاحبه‌های عمیق با طرح سؤالاتی در مورد «موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای» آغاز می‌شد و باقی پرسش‌ها بر اساس پاسخ‌های مصاحبه‌شونده طرح می‌شد. برای اعتبارسنجی مصاحبه‌های انجام شده از روش پیشنهادی هولستی استفاده شد. در این روش متون در دو مرحله کدگذاری می‌شوند. هولستی فرمولی را برای تعیین پایایی داده‌های اسمی بر حسب «درصد توافق مشاهده‌شده» یا Percentage of Agreement Observation ارائه کرده است:

$$PAO = 2M / (N_1 + N_2)$$

در فرمول فوق M تعداد موارد کدگذاری مشترک بین دو کدگذار می‌باشد. N_1 و N_2 به ترتیب تعداد کلیه موارد کدگذاری شده توسط کدگذار اول و دوم است. مقدار PAO بین صفر (عدم توافق) و یک (توافق کامل) است و اگر از ۰.۷ بزرگ‌تر باشد مطلوب می‌باشد (Holsti, 1969). کدگذاری دو بار انجام گرفت و «درصد توافق مشاهده‌شده» ۰.۷۷ به دست آمد که از ۰.۷ بیشتر بوده و مقدار قابل قبولی است.

یافته‌ها

با توجه به یافته‌های این پژوهش نحوه ارائه مطالب به صورت دو اپیزود یکی "تبیین علی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران" و دیگری "طراحی مدلی برای استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران" نگارش شد (زیاری و همکاران، ۱۴۰۳). به منظور تبیین علی چالش‌ها و موانع استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای ابتدا در بخش اول به بررسی اسنادی چالش‌ها و موانع در ایران و در بخش دوم بررسی پیمایشی آن‌ها با روش نظریه داده بنیاد به منظور تبیین فرایندهای ایجاد موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران پرداخته شده است.

1. Open Coding
2. Axial Coding
3. Selective Coding
4. Snow Ball

بخش اول: بررسی اسنادی چالش‌ها و موانع استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران

بررسی وضعیت مدیریت منطقه‌ای در ایران نشان می‌دهد به دلایلی چون تمرکزگرایی، برون‌زا بودن برنامه‌ها و طرح‌ها و اقتصاد مبتنی بر نفت، مدیریت شهری و منطقه‌ای در سیطره دولت است و مدام از مدیریت یکپارچه و سیستمی فاصله گرفته و درگرداب مدیریت بخشی و سلولی، دیدگاه‌ها و نگرش‌های بالا به پایین گرفتار آمده است. همچنین بامطالعه اسنادی، چالش‌ها و موانع پیش روی حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای را می‌توان در سه گروه طبقه‌بندی نمود: گروه اول مشکلاتی است که فارغ از بحث فضایی منطقه‌ای، به زمینه‌ها و ظرفیت‌های جامعه در بین مدیران، کارشناسان و شهروندان مربوط می‌شود. گروه دوم، مشکلاتی است که به‌نظام مدیریتی کشور برمی‌گردد (شامل مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی) و گروه سوم، مشکلات نظام مدیریت فضایی است. در جدول شماره (۲) جمع‌بندی اسنادی مشکلات و چالش‌های نظام مدیریت منطقه‌ای ایران مطرح شده است:

جدول ۲. جمع‌بندی اسنادی مشکلات و چالش‌های نظام مدیریت منطقه‌ای ایران

مشکلات و چالش‌های نظام مدیریت منطقه‌ای ایران	نویسندگان /سال
ضعف در تعریف شهر و وجود نظریه‌ای پایه برای تعریف شهر در ایران عدم شکل‌گیری جامعه مدنی قدرتمند و تأثیرگذار عدم تکوین مفهوم برنامه‌ریزی در ایران فقدان جایگاه مفهوم شهروندی دولت در ایران و جایگاه مدیریت شهری در قوانین و اسناد فرادست عدم وجود یکپارچگی در مدیریت شهری تأمین مالی ناپایدار شهرداری‌ها و مشکلات تبعی آن	آشناور و همکاران (۱۴۰۰)
ضعف رویکرد منطقه‌گرا در طرح‌ها و برنامه‌های سطوح ملی و منطقه‌ای و استانی مفقود بودن سازوکار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری منطقه‌ای پیروی برنامه‌های منطقه‌ای از برنامه‌های کلان کل‌گرایی و پیشروی به سمت مفاهیم و مقولات انتزاعی و کلیشه‌ای	سجودی و همکاران ۱۴۰۱
-استفاده بهتر از سرمایه، نیروی انسانی و عوامل تولید -استخراج بهینه منابع محلی -مشارکت آزادانه مردم -همکاری بهتر ارگان‌های مختلف در امر برنامه‌ریزی	زیاری ۱۳۹۳
-فقدان فرهنگ برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری در سطوح مدیریتی کشور -بی‌توجهی به آموزش شهروندان، مدیران، کارکنان نهادهای خدمات رسان - نبود زمینه‌ها و ظرفیت‌های مناسب جامعه در بین مدیران، کارشناسان و شهروندان	تقوایی و تاجدار ۱۳۸۸ صرافی ۱۳۷۷
- ضعف نظام مدیریتی کارآمد کشور (مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی) - نبود نظام مدیریت یکپارچه فضایی کشور	صرافی و نجاتی ۱۳۹۳
-قوانین و مقررات کهنه، مبهم و ناهمپوشان -نیروی انسانی ضعیف و ناکارآمد - نظام اطلاعات شهری ناقص و نابهنگام	نواب پور ۱۳۷۸ آخوندی و همکاران، ۱۳۸۵
-تکیه بر ساختارها و نهادهای متمرکز و غیر دموکراتیک و بی‌توجهی به نهادهای عمومی و مدنی -تداوم رویکرد برنامه‌ریزی متمرکز، بخشی و از بالا به پایین -تمرکزگرایی سیاسی-اداری	لاله پور و همکاران، ۱۳۹۰
-نبود هماهنگی بین همه طرح و برنامه‌های توسعه فضایی با تقسیمات سیاسی -تأثیرگذاری سلیقه و خواسته کارفرما روی طرح‌ها و برنامه‌های تهیه‌شده	سیف‌الدینی و پناه خواه ۱۳۸۹
-ناهماهنگی بین سازمان‌ها و نهادهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و اجرایی متعدد -وجود تفرق سیاسی -عدم انطباق قلمرو سازمانی حکومتی محلی با قلمرو عملکردی	آخوندی و برک پور، ۱۳۸۹
-منابع مالی محدود، ناپایدار و نامطمئن مدیریت محلی	مطوف، ۱۳۷۶

تکیه بر درآمد نفت و ساختار متمرکز دولت	
ابهام در جایگاه قانونی مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی	شیخی، ۱۳۸۰
نبود تقسیم کار مشخص بین دستگاه‌های ذی‌ربط	
نبود نظام مدیریت منطقه‌ای	
نبود مشارکت بخش‌های خصوصی و غیردولتی و نهادهای مردمی	عسگری و همکاران، ۱۳۸۳
در نهادسازی بین سازمانی موجود غلبه روابط عمودی و آمرانه بر روابط افقی و همکاریانه	پرهیزکار و کاظمیان، ۱۳۸۴
خلاء مدیریت مناطق کلان‌شهری و لزوم نوعی تجدید ساختار در حکومت‌های محلی و استانی در راستای شکل‌گیری سطح مدیریتی منطقه کلان‌شهری	مهدی علیان و همکاران، ۱۳۹۷
تعدد عناصر و کنشگران ذی‌ربط و روابط متفرق میان سازمانی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری	کاظمیان میرعابدینی، ۱۳۹۰
ساختار توزیع قدرت در میان عناصر ذی‌ربط تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری	
عوامل مرتبط با منابع و ابزار قدرت و حاکمیت در موضوع تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شامل قوانین و مقررات موجود، زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی و توانمندی مالی مدیریت شهری	

با توجه به هدف پژوهش و روش‌شناسی و نیز با استناد به شناخت حاصل از بررسی نظام موجود مدیریت کشور در ابعاد فضایی-قلمرویی، نهادی، مالی و همچنین با استفاده از دیدگاه نخبگان، شرایط علی در خصوص تبیین چالش‌ها و موانع استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای بر اساس مصاحبه عمیق به‌دست‌آمده است که عدم وجود این چالش‌ها، مسیر را برای استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای هموارتر خواهد کرد.

بخش دوم: بررسی پیمایشی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران

در این مرحله از روش نظریه داده بنیاد استفاده گردید. پس از هر مصاحبه شروع به پیدا کردن مفاهیم و انتخاب برچسب‌های مناسب برای آن‌ها و ترکیب مفاهیم مرتبط شده است. در این مرحله باید به کدگذاری همه رویدادها توجه شود. از درون یک مصاحبه کدهای زیادی استخراج شده؛ ولی زمانی که داده‌ها به‌طور مرتب موردبازنگری قرار گرفت کدهای جدید احصاء و کدهای نهایی مشخص شده‌اند. کدهای اولیه به علت تعداد فراوان آن‌ها به کدهای ثانویه تبدیل می‌شوند. در جدول شماره (۳) نمونه‌ای از استخراج کدهای اولیه و تبدیل به کدهای ثانویه ارائه شده است.

جدول ۳. نمونه‌ای از استخراج کدهای اولیه و تبدیل به کدهای ثانویه

استخراج کدهای اولیه	استخراج کدهای ثانویه
ما در فضای اجرایی کلمه‌ای به‌عنوان منطقه نداریم، نمی‌توان بسیاری از استان‌ها را یک منطقه نامید.	ضرورت تدقیق واژه حکمروایی یکپارچه و منطقه
-متولی توسعه منطقه در ایران وجود ندارد	ضرورت اتخاذ نگرش فضایی در تعریف منطقه
-غلبه نگرش سیاسی و اداری در غالب مرزبندی استان‌ها	نه نگرش سیاسی-اداری
-استاندار نماینده دولت محسوب نمی‌شود چرا که تنها توسط یک وزارتخانه انتخاب و منصوب می‌شود	ضرورت وجود متولی توسعه منطقه در ایران
از این‌رو در استان اختیارات کافی برای اداره ندارد	ضرورت تفویض بخشی از اختیارات از سطح ملی به سطح منطقه‌ای
-بخشی گرایی مثل بخش کشاورزی-صنعت-خدمات و.. چالش مهمی در مقابل یکپارچه‌سازی است	ضرورت کاربست مدیریت فضایی-آمایشی
-فاقد دید فضایی و فرابخشی هستیم	ضعف در قوانین و مقررات منطقه‌ای
-ضعف در قوانین و مقررات منطقه‌ای	ضعف در قوانین و مقررات منطقه‌ای
-غیر از شورای برنامه‌ریزی استان که در برنامه سوم ایجاد شد ما قانون و مقرراتی که نهاد توسعه گر استان را ایجاد و تقویت کند نداریم چه برسد به سطح منطقه.	ضعف در مدیریت یکپارچه منابع انسانی
-نیروی انسانی ساختار سازمانی از بالای نگرش جزیره‌ای و موازی کاری رنج می‌برد که چالش مهمی در مدیریت یکپارچه منابع انسانی محسوب می‌شود.	طراحی و تنظیم مناسبات اقتصادی بین استانی برای شکل‌گیری منطقه
- در بعد اقتصادی مناسبات اقتصادی بین منطقه‌ای (همکاری چند استان) طراحی و تنظیم شود می‌تواند کارساز باشد.	تغییر نگرش نظام حاکمیت نسبت به حکمروایی

<p>ایجاد منطقه مبتنی بر قابلیت‌های طبیعی- فرهنگی و کارکردی</p>	<p>-توجه به نظام ارزشی حاکمیت در حکمروایی ضروری است در شرایط فعلی فدراتیو کردن کاملاً مغایر با اصل اساسی است.</p>
<p>ضعف در نهادهای موجود سیاسی، دولتی و مردمی</p>	<p>-ایده برای ایجاد منطقه می‌تواند بر اساس پتانسیل‌ها (قابلیت‌های طبیعی و فرهنگی)، کارکردی (پیوندهای اقتصادی و عملکردی) و داشتن چشم‌انداز مشترک</p>
<p>ضعف در سیستم احزاب توانمندسازی اجتماعات محلی</p>	<p>-ضعف در نهادهای غیردولتی مشهود است چرا که نهادهای پر قدرت عمدتاً سیاسی، دولتی و غیر مردمی‌اند.</p>
<p>تعیین منابع درآمدزایی پایدار مناطق</p>	<p>-ضعف در سیستم احزاب و مغایر با قانون اساسی منجر به ناکارآمدی این بخش در تقویت مدیریت پایین به بالا شده است.</p>
<p>عنوان پیشنهادی حکمروایی یکپارچه استانی منطقه به معنای فضایی-عملکردی در ایران</p>	<p>-تنها بستر حضور مردمی مفهوم NGO هاست که تابع رشد و بلوغ اجتماعی و آگاهی سیاسی است که در حال حاضر چنین ظرفیتی وجود ندارد.</p>
<p>ساختاریافته نیست حوزه نفوذ محدود استانداران</p>	<p>-طراحی و تنظیم درآمد و هزینه استانی می‌تواند یک ابزار مفید برای تحقق حکمروایی شود در این ساختار تعرفه‌ها، نرخ، وضع مالیات و سوبسیدها در ساختار استانی طراحی و تنظیم شود.</p>
<p>وجود قدرت زیاد افراد ذی‌نفوذ فرا منطقه‌ای و ملی</p>	<p>-بازتعریف واژه منطقه، استنباط ما بر این است که یک منطقه شامل چند استان است. -استان، بودجه، ساختار، بدنه اجرایی و.. دارد اما منطقه در ایران این ساختار را ندارد.</p>
<p>توجه مقطعی به نهادسازی نهادسازی نقطه مقابل تمرکزگرایی</p>	<p>-حوزه نفوذ استاندار در استان بسیار محدود است و بسته به این است که بازیگر کلیدی در استان وجود داشته باشد یا خیر مثلاً اختیاراتی که استاندار در تهران، خوزستان، مشهد و... دارد بخاطر بازیگران کلیدی این مناطق محدود و ناچیز است که عملاً مدیریت را با چالش مواجه کرده است.</p>
<p>ضرورت نهادسازی مجدد برای کاهش اختیارات دولت (تحقق حکمروایی)</p>	<p>-در برنامه سوم بهترین نهادسازی در استان‌ها صورت گرفت که منجر به افزایش اختیارات استانی شد این روند در برنامه‌های بعدی فراموش شد و حتی بسیاری از ظرفیت‌های نهادی از میان رفت.</p>
<p>فقدان نهادسازی فضایی در سطوح مختلف برقراری عدالت منطقه‌ای</p>	<p>-نهادسازی برنامه سوم منجر به محدود کردن اختیارات دولت می‌شد که متأسفانه به سرانجامی نرسید. نهادهایی مثل شورای برنامه‌ریزی به ریاست استاندار، ستاد تجهیز درآمدها از جمله نهادهای برنامه سوم هستند.</p>
<p>لزوم کاربست نگرش مزیت رقابتی درآمد نفتی رانتی</p>	<p>-ظرفیت نهادی در سطح ملی نیز ضعیف است و باید نهادهای مالیاتی، فضایی و.. در این سطح ایجاد شود.</p>
<p>درآمدهای مالیاتی با قوانین متمرکز جلوگیری از تفرق سیاسی (تحقق حکمروایی)</p>	<p>-عدم تعادل‌های منطقه‌ای ناشی از درآمد متمرکز دولتی است</p>
<p>کاربست نگرش ECO2 در منطقه بندی‌ها ضرورت طراحی قوانین رقابتی بین استانی</p>	<p>-در ساختار عدم تعادل‌ها تهران مرکز کشور شده است به طوری که بدون تهران فضای توسعه در ایران معنی ندارد.</p>
<p>اقتصاد رانتی علت تمرکزگرایی در ایران</p>	<p>-برای حکمروایی یکپارچه در گام اول باید عدم تعادل‌های منطقه‌ای (بین استانی) که وظیفه سطح ملی است برطرف شود گام دوم عدم تعادل‌های در سطح استانی برطرف شود که با ایجاد یک فضای رقابتی درون استان‌ها می‌توان شرایط را بهبود داد.</p>
<p>لزوم تعیین منابع درآمدزایی پایدار مناطق لزوم برنامه محور بودن مناطق به جای فرد محور بودن</p>	<p>-وجود درآمدهای متمرکز نفتی مانع مهم استقرار حکمروایی یکپارچه است</p>
<p>غلبه نگرش سیاسی-اداری بر عملکردی فقدان ایدئولوژی برنامه-محور</p>	<p>-درآمد مالیاتی که توسط قوانین متمرکز شده مانع استقرار حکمروایی یکپارچه -جلوگیری از تقسیمات بیشتر کشوری (شهرستان بخش دهستان)</p>
<p>لزوم تغییر ساختار اقتصادی رانتی مناطق به مولد</p>	<p>-از معیارهای ECO2 برای منطقه بندی استفاده شود - قواعد رقابتی بین استانی طراحی شود</p>
<p>لزوم تبیین فلسفه آمایش فضایی</p>	<p>-بازیگر توسعه قبل از انقلاب دولت، مردم و بخش خصوصی بودند بعد از انقلاب دولت (با قدرت کمتر)، نهادهای عمومی غیردولتی (که قائل به برنامه‌های دولت نیستند به شدت مبهم و غیرقابل پیش‌بینی هستند قوی شدند) بخش خصوص هم تضعیف شده و بخش مردمی هم بسیار کم‌رنگ شده است.</p>

در مرحله بعد، به علت تعداد فراوان کدهای اولیه، آن‌ها به کدهای ثانویه تبدیل می‌شوند (کدهای اولیه در قالب طبقه‌های مشابه قرار می‌گیرند). چند کد ثانویه تبدیل به یک کد مفهومی می‌شود. در جدول زیر، نتایج کدگذاری باز بر اساس کد ثانویه، کدهای مفهومی و مقولات ارائه شده است. با توجه به فراوانی داده‌هایی که در کدگذاری ثانویه اشاره شده به کدهای مفهومی منسجم‌تر تبدیل شد و یک مرحله تلخیص سازی به طبقه‌بندی مقوله تبدیل گردیده است.

جدول ۴. کدگذاری باز مصاحبه‌ها

مقولات	کدهای مفهومی	کدگذاری ثانویه	فراوانی
تبيين مبني	بازتعريف ساختار و سازمان فضايي منطقه	تأكيد بر منطقه بندي جغرافيايي (زمين شناسي يا حوزه آبريز) به جاي منطقه بندي سياسي لزوم تبیین و اجماع مفهومی منطقه، در فضای دانشگاهی و اجرایی ضرورت ایجاد مناطق هم پیوند عملکردی بر اساس مشترکات جغرافیایی اقتصادی	۱۵
	ایجاد محیط پایدار	کاربست نگرش توسعه پایدار کاربست نگرش ECO2 در منطقه بندی‌ها ایجاد منطقه مبتنی بر قابلیت‌های طبیعی-فرهنگی و کارکردی	۱۲
ضرورت نهادسازی و تهیه قوانین منطقه‌ای	الزامات نهادی	ضرورت وجود متولی توسعه منطقه در ایران نهادسازی نقطه مقابل تمرکزگرایی ضرورت اصلاح ساختار نهادی- در سطوح ملی و منطقه‌ای ایجاد و تقویت نهادهای فرابخشی چالش مهم استقرار حکمروایی یکپارچه، تفرق نهادی تشکیل منطقه با معنا و ماهیت اجتماعی و فضایی مشارکت پذیر نمودن منطقه‌ای ضرورت اعتمادسازی جامعه محلی نسبت به نهادهای دولتی	۱۵
	الزامات قانونی	ایجاد بستر قانونی و محتوایی حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای تهیه آیین‌نامه‌های شفاف برای حدود منطقه عدم وجود مکانیزم‌های مشخص و قوانین لازم برای جلب مشارکت مردم و تشکل‌های غیردولتی	۱۵
ضرورت مدیریت فضا - راهبردی	ضرورت مدیریت یکپارچه انسانی	توجه به نقش مؤثر آموزش عالی توانمندسازی ساختار نیروی انسانی استانی ضرورت شکل‌گیری قشر نخبه محلی	۱۵
	ضرورت کاربرد مدیریت فضا - راهبردی	تقویت ساختار ارزیابی و پایش طرح‌های ملی در استان‌ها کاربست نگرش منطقه‌گرایی تقویت شورای برنامه‌ریزی استانی و پیوند دادن آن با نهادهای سطح منطقه الزام برنامه‌ریزی مبتنی بر فلسفه و روش‌شناسی جدید بومی‌شده ارتباط رویه‌ای و محتوایی برنامه‌ها و طرح‌های شهری-روستایی با طرح آمایش نگرش فرابخشی در تولید راهبردها و ضرورت کاربرد نگرش فضایی راهبردی برقراری تعادل‌های منطقه‌ای در سایه نگرش فضایی کاربست نگرش آمایشی با هدف همکاری، هماهنگی، یکپارچگی و تقسیم کار فضایی ضرورت منطقه‌ای کردن برنامه‌ها	۱۲
	ضرورت کاربرد مدیریت فضا - راهبردی	ضرورت نگرش فضایی-راهبردی در تحرک و پویایی مناطق حکمروایی یعنی پیوند سازمان اجتماعی یک منطقه با سازمان فضایی آن نیاز نظام برنامه‌ریزی فضایی به بنیان‌های فلسفی و نظری زمینه‌سازی نظری شهروندمداری در حوزه برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت شهری لزوم یکپارچه کردن فرایندهای اجتماعی سیاسی با فرم‌های فضایی در مقیاس‌های مختلف لزوم تبیین فلسفه و روش‌شناسی " برنامه و برنامه‌ریزی فضایی در ایران " ضرورت ساختار سازی برنامه و برنامه‌ریزی بر پایه مشارکت و خرد جمعی و فنی‌گرایی مدیریت بخشی با نگرش بالا به پایین با بازیگران محدود عدم وجود نظام برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی	

۸	<p>طراحی و تنظیم ایدئولوژی برنامه-محور جلوگیری از تفرق سیاسی (تحقق حکمروایی) افزایش اختیارات مدیران محلی احیا جامعه محلی از روستاها و ایجاد حکمروایی یکپارچه روستایی لزوم درک و پذیرش متن و محتوای فضایی منطقه توسط دستگاه سیاسی پیوند اقتصادی سیاسی مقیاس روستایی، شهری و منطقه‌ای لزوم تبیین مؤلفه‌های بومی حاکم بر روابط ساختار قدرت و سازمان سیاسی استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای با شکل‌گیری حکمروایی محلی ساختار عناصر حاکمیت در استان‌ها عمودی، تمرکزگرا، غیرمنسجم ضرورت ایجاد ساختار افقی، متکثر، منسجم از طریق رویکرد مشارکتی و توجه به مقیاس محلی تبیین اقتصاد سیاسی متناظر با ماهیت حکمروایی لزوم تفویض اختیارات به درآمدهای اکتسابی استان لزوم تغییر ساختار مرکز پیرامون به شبکه‌ای کوچک‌سازی و چابک‌سازی بدنه دولت در مناطق چالش مهم تفرق نهادی و تنوع منتج از ائتلاف‌های قدرت</p>	معمولاً تعیین کردن نوع دولت	
۵	<p>تقویت بخش خصوصی ایجاد زمینه‌های تخصصی در بخش صنعت متناسب با مزیت‌های منطقه‌ای انحصارگرایی در ارائه نوع خاصی از خدمات (برندسازی) هم‌راستا کردن پارک‌های علم و فناوری با برندسازی منطقه‌ای تکمیل زنجیره‌های تولید، تأمین و مصرف بر اساس مزیت‌ها</p>	ایجاد برند در حوزه منطقه	ایجاد فضا و فکر رقابتی
۱۰	<p>جامعه محلی اجتماع مولد با هویت و فرهنگ مخصوص احیا و تقویت اقتصاد اجتماعی مناطق پایدار نمودن منابع مالی مدیریت محلی عدم استقلال نهادهای محلی (شورای شهر و شهرداری‌ها) و محدود بودن حوزه اختیارات آن‌ها</p>	ایجاد فضایی رشد منطقه‌ای	
۱۳	<p>طراحی و تنظیم مناسبات اقتصادی بین استانی برای شکل‌گیری منطقه برقراری عدالت منطقه‌ای لزوم کاربست نگرش مزیت رقابتی بر اساس سیستم ارزش (تکمیل زنجیره تولید، مصرف و تأمین) اصلاح درآمدهای مالیاتی با قوانین متمرکز لزوم تغییر ساختار اقتصادی رانتی مناطق به اقتصاد مولد منطقه‌ای برقراری روابط شبکه‌ای منطقه‌ای وابستگی به درآمدهای نفتی</p>	مدیریت در آمدها و تأمین	تعیین منابع درآمدی پایدار مناطق

پس از تعیین مقولات در مرحله قبل، مرحله ساخت طبقات اصلی نظریه است که در جدول زیر ارائه شده است. به‌منظور طراحی طبقات اصلی مقولات مرحله قبل، توسط پنتل برخی از مصاحبه‌شوندگان در قالب مصاحبه نیمه ساختاریافته به اشتراک گذاشته شد و در نتیجه طبقات اصلی شناسایی و دسته‌بندی گردید. در همین راستا، می‌توان اذعان نمود که طبقات اصلی به‌وسیله مکانیزم‌هایی تبیین گردید (رجوع کنید به جدول شماره ۵).

با توجه به ماهیت حکمروایی یکپارچه، که اساس آن در یکپارچگی در تمامی ابعاد است بنابراین با توجه به مصاحبه‌هایی که انجام گرفت طبقات اصلی به مکانیزم‌هایی دسته‌بندی شد که ماهیت یکپارچگی را به نمایش گذارد. از این رو مکانیزم‌های مدیریت فضایی، اقتصادی، نهادی، قانونی، زیست‌محیطی، اصلاح ساختار، فرهنگ و سیستم آموزشی برای حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای تبیین گردید.

جدول ۵. تعیین طبقات اصلی

طبقات اصلی	مقولات (طبقات فرعی)
مکانیزم‌های مدیریتی کشور (آنچه که هست)	تکیه بر ساختارها و نهادهای متمرکز و غیر دموکراتیک و بی‌توجهی به نهادهای عمومی و مدنی تداوم رویکرد برنامه‌ریزی متمرکز، بخشی و از بالا به پایین تمرکزگرایی سیاسی-اداری نظام اجرایی کشور، ماهیتی دوگانه (دولتی- عمومی و انتصابی انتخابی) نادیده گرفتن منابع گوناگون محلی از طرف نظام مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تکیه بر تک‌محصول نفت. ایجاد فرهنگ برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری در سطوح مدیریتی کشور
مکانیزم‌های فضایی (آنچه که باید باشد)	هماهنگی بین طرح و برنامه‌های توسعه فضایی با تقسیمات سیاسی هماهنگی بین سازمان‌ها و نهادهای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی متعدد ضرورت ایجاد نظام مدیریت منطقه‌ای (فرایند هماهنگی، همکاری، یکپارچه‌سازی) رفع تداخل و نارسایی در پوشش فضایی کاربست برنامه‌ریزی فضایی-راهبردی انطباق قلمرو سازمانی حکومتی محلی با قلمرو عملکردی منطقه مدیریت مبتنی بر هویت و فرهنگ منطقه‌ای
مکانیزم‌های اقتصادی	ضرورت ایجاد منابع مالی پایدار و مطمئن مدیریت‌های محلی احیا و تقویت اقتصاد اجتماعی مناطق برقراری عدالت منطقه‌ای تعریف پایه اقتصادی برای طرح‌های توسعه لزوم کاربست نگرش مزیت رقابتی بر اساس سیستم ارزش (تکمیل زنجیره تولید، مصرف و تأمین)
مکانیزم‌های نهادی	ضرورت اصلاح ساختار نهادی- در سطوح ملی و منطقه‌ای ایجاد و تقویت نهادهای فرابخشی چالش مهم استقرار حکمروایی یکپارچه، تفرق نهادی ایجاد روابط افقی در نهادسازی بین سازمانی موجود، ضرورت مشارکت بخش‌های خصوصی و غیردولتی و نهادهای مردمی
مکانیزم‌های قانونی	رفع ابهام در جایگاه قانونی مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت بر طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی ایجاد سازوکارهای قانونی برای حل اختلاف و ایجاد هم‌افزایی بین مناطق کشور و نیز در سطح ملی شفافیت قوانین و مقررات کهنه، مبهم و نا همپوشان
مکانیزم‌های زیست‌محیطی	کاربست نگرش توسعه پایدار کاربست نگرش ECO2 در منطقه بندی‌ها ایجاد زیست -بوم منطقه‌ها
مکانیزم‌های ساختار	ارتقا نظام ارزشیابی توسعه ساختار افقی منطقه (اجتماعی سازی منطقه) پایدارسازی درآمدهای منطقه‌ای بر اساس مزیت رقابتی تهیه و تنظیم ضوابط منطقه‌ای -حفظ سیستم پشتیبان حیات
مکانیزم‌های فرهنگ	آگاه‌سازی و مشارکت‌پذیری اجتماعات محلی طراحی و تنظیم فرهنگ برنامه‌پذیری و برنامه محور بودن احیا فرهنگ اعتماد در سطح اجتماعات محلی طراحی و تنظیم فرهنگ شفافیت ارائه تصویر مثبت از همکاری‌های بین ساختار سیاسی و مردم
مکانیزم‌های سیستم آموزشی	کاربست نگرش آمایشی در سیستم آموزش عالی اصلاح ساختار تخصصی نیروی انسانی در سطح منطقه ایجاد سند راهبردی پژوهش با توجه به شرایط خاص منطقه‌ها توجه به آموزش شهروندان، مدیران و کارکنان نهادهای خدمات رسان

تبیین علی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای

در این بخش، نگارندگان، تبیین علی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران را در قالب علت کلیدی (اقتصاد سیاسی رانتی)، معلول‌های منتج از آن (نظام غیر متراکم محدود، الگو فضایی قطبی، ضعف نهادهای منطقه‌ای و تخریب سیستم پشتیبان حیات) و پیامدهای آن (تمرکزگرایی سیاسی-اداری، به رسمیت نشناختن مقیاس منطقه، ضعف قوانین و مقررات منطقه‌ای، عدم انطباق مقیاس فضایی با مقیاس سیاسی، ضعف قوانین و مقررات منطقه‌ای، تفرق کالبدی-فضایی، ساختار غیر منسجم، ساختار فضایی واگرا، متفرق، تفرق بصری، تفرق عملکردی، تفرق و گسست اجتماعی، ضعف هویت منطقه‌ای، ضعف نهادهای زندگی منطقه‌ای، فوق بحرانی بودن منابع حیاتی آب، تخریب و تغییر چشم‌اندازهای طبیعی، انقراض گونه‌های گیاهی و جانوری مناطق) تعریف نموده‌اند.

با توجه به موضوع حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای، با مصاحبه نیمه ساختاریافته مرحله دوم، طبقه محوری که مصاحبه‌شوندگان بر آن اتفاق نظر داشتند مدیریت فضایی است که به‌عنوان طبقه محوری استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای برگزیده شده است.

بنابراین مدیریت فضایی، به‌عنوان فرآیندی اجتماعی-فضایی قابل تغییر و اتحاد بخش، که توسط بخش عمومی راهبری می‌شود و از خلال آن چشم‌اندازها، اقدامات عملی مرتبط با هم و ابزارهای اجرایی تولید می‌شود که "آنچه هست" و "آنچه باید بشود" را از یک فضا (مکان) شکل می‌دهد، ملاک کار قرار گرفت. شرایطی که منجر به شکل‌گیری پدیده محوری (مدیریت فضایی) در خصوص استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای می‌گردد شامل گزاره‌های زیر می‌باشد:

- تمرکززدایی در نظام برنامه‌ریزی

- تمرکززدایی سیاسی-اداری

- ظرفیت‌سازی نهادی-قانونی

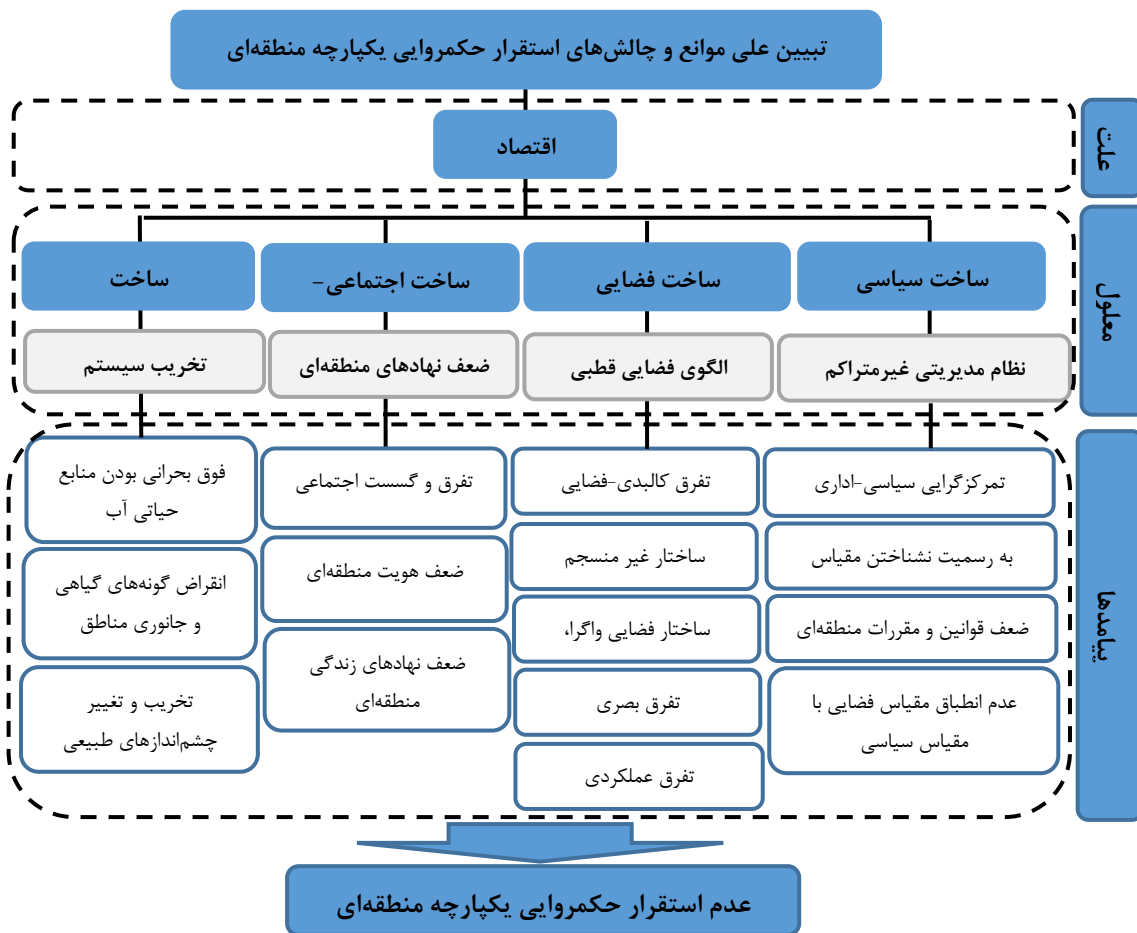
- طراحی و تنظیم چارچوب نظارتی-اجرایی برای بخش خصوصی و مردمی

- اقتصاد سیاسی نهادگرا

- ایجاد یکپارچگی

- طراحی و تنظیم فرهنگ برنامه‌پذیری و برنامه محور بودن

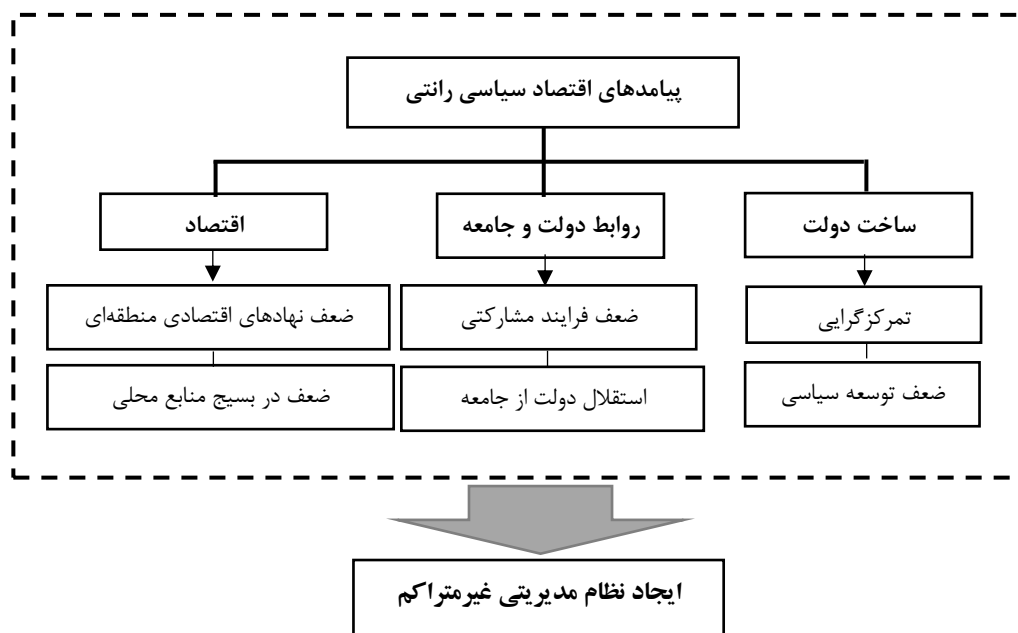
- کاربست نگرش آمایشی در سیستم آموزش عالی



شکل ۱. تبیین علی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای با عامل کلیدی اقتصاد سیاسی

اقتصاد سیاسی رانتی عامل کلیدی شکل‌دهنده به موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای

در تبیین علی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در فرآیند مصاحبه عمیق، مصاحبه‌شوندگان وجود اقتصاد سیاسی رانتی را مهم‌ترین مانع دانسته‌اند. اقتصاد سیاسی رانتی به‌عنوان عامل کلیدی شکل‌دهنده به موانع و چالش‌های متعدد استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای به شمار می‌آید. اقتصاد سیاسی رانتی این امر را سبب می‌شود تا دولت بدون مشورت با گروه‌های اجتماعی و بدون در نظر گرفتن مسائلی همچون کارایی و بازدهی اقتصادی، برنامه‌های خود را به اجرا در آورد. در چنین فضایی دولت‌های رانتی، بر اساس تجربه تاریخی به سیاست‌های مبتنی بر جایگزینی واردات روی می‌آورند. کاربست ره‌آورد اقتصاد سیاسی رانتی موجب غلبه ساختار ملی مدیریت بر ساختار منطقه‌ای می‌شود، از سوی دیگر تجربه جهان و کشور نشان داده است که نگرش دولت-محور در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه منطقه‌ای کارایی لازم را ندارد و نتوانسته است رویکردهای مشارکتی که در آن کلیه بخش‌ها و نهادهای حکومتی، عمومی، خصوصی و مردم-نهاد با همدیگر مشارکت دارند را نهادینه سازد و نظام برنامه‌ریزی و مدیریت کشور با خصیصه‌های تمرکزگرایی و دولت-محوری که دارد فاقد سازوکار کارآمدی برای مشارکت‌جویی از بخش‌های غیردولتی و شهروندی است.



شکل ۲. پیامدهای اقتصاد سیاسی رانتی

بحث

با توجه به ماهیت مدیریت فضایی، حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای ابزاری برای ایجاد یک نظام یکپارچه از سطوح مختلف مدیریتی است که نحوه پیوستگی و هماهنگی میان سیستم‌های فرادست و فرودست را نشان می‌دهد. برای یکپارچه‌سازی حکمروایی منطقه‌ای، پذیرش اقتصاد سیاسی نهادگرا ضرورت کلیدی این پژوهش است. هدف این پژوهش "تبیین علی موانع و چالش‌های استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در وهله اول و تعیین عامل کلیدی این چالش‌هاست".

بامطالعه پیشینه و اسنادی که در جدول (۲)، نیز ارائه گردیده است چالش‌ها و موانع پیش روی حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای را می‌توان در سه گروه طبقه‌بندی نمود: گروه اول مشکلاتی است که فارغ از بحث فضایی منطقه‌ای، به زمینه‌ها و ظرفیت‌های جامعه در بین مدیران، کارشناسان و شهروندان مربوط می‌شود. گروه دوم، مشکلاتی است که به‌نظام مدیریتی کشور برمی‌گردد (شامل مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی) و گروه سوم، مشکلات نظام مدیریت فضایی است. لیکن آنچه که نویسندگان به آن توجه داشته‌اند، علت اصلی ضعف یکپارچگی حکمروایی منطقه‌ای است که آن را می‌توان در باور اقتصاد سیاسی کشور جستجو کرد. که می‌تواند هر سه گروه را در بر بگیرد و به‌صورت یک کل دیده شود و بررسی گردد. مطالعات انجام‌شده به‌صورت خرد انجام گرفته و کمتر به بررسی موضوع در مقیاس کلان توجه شده است. این پژوهش از یافته‌های تحقیقات گذشته استفاده نموده و موضوع را با فریم کلان‌تر و منسجم‌تر بررسی نموده است. با توجه به اینکه مناطق به‌طور فزاینده‌ای در سیاست‌های محلی و بین‌المللی اهمیت بیشتری پیدا کرده‌اند، درک اینکه چگونه مناطق از نظر سیاسی سازمان‌دهی و اداره می‌شوند بسیار مهم است. اقتصاد سیاسی نهادگرا، مناطق را به‌عنوان سازه‌های سیاسی دولت‌ها در نظر می‌گیرد. دولت‌ها نهادهای منطقه‌ای ایجاد می‌کنند و به این وسیله یک منطقه را می‌سازند و تحکیم می‌بخشند. کل معماری یک منطقه - یعنی ترکیب و تعامل سازمان‌های منطقه‌ای مختلف - مهم‌تر از نهادهای منطقه‌ای منفرد است.

بنابراین مناطق موجودیت‌های اجتماعی متخلخلی هستند (کاتزنشتاین، ۲۰۰۵) که از طریق فرآیندهای انتشار هنجارها

یا از طریق سیاست‌های خارجی قدرت‌های بزرگ در معرض نفوذ خارجی قرار دارند، در عین حال بازیگران محلی می‌توانند از سازمان‌های منطقه‌ای برای ایجاد قوانین استفاده کنند - به منظور محافظت از خودمختاری خود در برابر سلطه یا سوءاستفاده توسط بازیگران قدرتمندتر. نهادهای منطقه‌ای می‌توانند با عملکرد خود به عنوان فیلتر بین منطقه و سیستم بین‌المللی (از جمله ساختارهای حکمروایی جهانی) منطقه‌ای را کمتر متخلخل کنند. ایجاد نهادهای منطقه‌ای، یک منطقه را تشکیل می‌دهند و آن را تحکیم می‌بخشند، تا آنجا که این نهادها به منطقه هویت یا «بازیگری» می‌دهند. می‌توان این رویکرد را ساخت‌گرایی اجتماعی نهادی نامید، که در آن مناطق بین‌المللی به عنوان ساختارهای سیاسی دولت-ملت‌ها دیده می‌شوند.

در سطح کلان، یک نهاد منطقه‌ای را می‌توان «به عنوان یک نهاد بین‌المللی متشکل از سه یا چند دولت مجاور جغرافیایی که یک چارچوب نهادی مستمر دارند» تعریف کرد. در ارتباط با این موضوع، اصطلاحی که اغلب استفاده می‌شود اما به ندرت تعریف می‌شود «معماری منطقه‌ای» است. اخیراً معماری منطقه‌ای به عنوان «شبکه منسجم منطقی از نهادهای منطقه‌ای، مؤسسات، ترتیبات دوجانبه و چندجانبه، انجمن‌های گفتگو و سایر مکانیسم‌های مرتبط که به طور جمعی برای رفاه، صلح و ثبات منطقه‌ای کار می‌کنند» توصیف شده است. همچنین می‌توان مفهوم «معماری حکمروایی جهانی» را - که به عنوان سیستم فراگیر نهادهای دولتی و خصوصی که در یک حوزه موضوعی معین از سیاست جهانی معتبر یا فعال هستند تعریف شده است - در سطح منطقه‌ای تطبیق داد.

از این منظر، نهادهای منطقه‌ای دو کارکرد خاص دارند: آن‌ها اثرات خارجی منطقه‌ای را مدیریت می‌کنند (که می‌تواند به تجارت، امنیت یا سایر حوزه‌های موضوعی مرتبط باشد) و/یا بیان منافع مشترک منطقه برای بازیگرانی که خارج از آن قرار دارند. همین نهادها می‌توانند به طور متناوب یا به عنوان ابزار همکاری منطقه‌ای یا به عنوان ابزاری برای تبعیض و طرد در برابر سایر دولت‌ها مورد استفاده قرار گیرند.

با نگاهی عمیق‌تر می‌توان این کارکرد را نیز در سطح خرد یا محلی در ارتباط به نهادهای منطقه‌ای مشاهده نمود. نهادهای منطقه‌ای محلی به یکپارچگی منطقه‌ای مبتنی بر مزیت‌های نسبی و رقابتی مناطق اجازه تجلی می‌دهند. یکپارچگی منطقه‌ای (متمايز از همکاری منطقه‌ای) است. درحالی‌که دلایل خوبی برای ایجاد تمایز واضح بین یکپارچگی منطقه‌ای و همکاری منطقه‌ای وجود دارد، حکمروایی منطقه‌ای یک مفهوم معتبر برای تحلیل و مقایسه معماری نهادی مناطق است. به اندازه کافی گسترده و انعطاف‌پذیر است که بتوان از آن برای درک الگوهای تعامل متغیر بین نهادهای منطقه‌ای و بازیگران دولتی در یک منطقه خاص استفاده کرد. که در این بحث نیروهای ادغام یا یکپارچه کننده منطقه‌ای مهم‌اند.

در اینجا استدلال می‌شود که در اقتصاد سیاسی نهادگرا به منظور یکپارچگی، مفهوم حکمروایی منطقه‌ای واژه مناسب‌تری است که به وسیله آن می‌توان تغییرات منطقه‌گرایی و اتفاقات منطقه‌ای را نشان داد. حکمروایی منطقه‌ای به عنوان پیکربندی کلی نهادهای منطقه‌ای که چارچوب منطقه‌ای را تشکیل می‌دهند، تعریف می‌شوند.

به منظور تبیین علی استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران، نیاز به تغییر نگرش از اقتصاد سیاسی رانتی به اقتصاد سیاسی نهادگرا با رویکرد یکپارچگی حکمروایی منطقه‌ای است که با گفتمان کشورهای عضو در سطح کلان و مناطق محلی در سطح خرد و ایجاد هنجارها و قواعد برای منطقه در حوزه‌های مختلف سیاستی، به حل مشکلات جمعی و یا تحقق منافع مشترک کمک می‌کند. اگر بپذیریم مناطق ساختارهای اجتماعی و سیاسی هستند و نهادهای منطقه‌ای وظایف تنظیمی را در منطقه مربوطه انجام می‌دهند، آنگاه مقررات و نهادهای سیاسی که فضای سرزمینی یک منطقه را می‌سازند باید در هسته هر مفهومی قرار گیرند تا بتوان بین انواع مختلف منطقه‌گرایی تمایز قائل می‌شویم.

نتیجه‌گیری

حکمروایی منطقه‌ای به‌مثابه بستر نهادی شایسته برای تجلی قدرت متکثر تلقی شده و موانع و چالش‌های استقرار این بستر نهادی قدرتمند بر اساس دو مفهوم کلیدی اقتصاد سیاسی و نهادگرایی تبیین شده است.

حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای، به معنای حرکت از حکمروایی دولتی و بازار به سوی حکمروایی شراکتی و جمعی بر یکپارچگی مجموعه ارزش‌ها است و در واقع حکمروایی یکپارچه مبتنی بر دخالت و درگیر شدن مجموعه نیروها، بازیگران و ذی‌نفعان است که نوعی از یکپارچگی را به نمایش می‌گذارد که می‌تواند ضمن استفاده از ظرفیت‌های موجود، ظرفیت‌های جدید را نیز برای هم‌افزایی بیشتر ایجاد نماید. در نهایت حکمروایی، استفاده از ظرفیت‌های درونی یک منطقه و ارتقاء ظرفیت‌های لازم برای قرار گرفتن در مسیر توسعه پایدار را فراهم می‌آورد.

با توجه به یافته‌ها، متن تبلور مدیریت بخشی، نظام غیر متراکم محدود، تمرکزگرایی سیاسی-اداری، الگوی فضایی قطبی، وجود انواع تفرق‌ها، ساختار فضایی غیرمنسجم و واگرا، بی‌توجه به ساخت اجتماعی-فرهنگی، ضعف در ایجاد نهادهای منطقه‌ای، بی‌توجهی به ایجاد هویت منطقه‌ای و ناپایداری زیست‌محیطی و ایجاد شرایط فوق بحرانی در مناطق، اقتصاد سیاسی رانتی با ساختار غیر منعطف، بسته، واگرا و متفرق... است. در تناظر با این موانع و چالش‌ها در استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران، مدیریت فضایی با طراحی مکانیزم‌های نهادی-قانونی، اقتصادی، زیست‌محیطی، اصلاح سیستم آموزش و اصلاح فرهنگ منجر به استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای می‌گردد. لیکن این استقرار در متن و زمینه اقتصاد سیاسی نهادگرا با ساختار منعطف، باز و یکپارچه روی خواهد داد.

به‌عبارت‌دیگر، زمانی مدیریت فضایی به‌عنوان طبقه محوری متجلی می‌گردد که اقتصاد سیاسی به آن اعتقاد داشته باشد. فرایند استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در طول اعتقاد اقتصاد سیاسی به ایجاد مدیریت فضایی قرار دارد. بنابراین راهبردی که حلقه واصل بین این مفاهیم است رویکرد یکپارچه‌سازی در تمامی ابعاد است. رویکرد یکپارچه‌سازی با هماهنگی، همکاری و تشریک‌مساعی می‌تواند مکانیزم‌های طراحی شده را به نتیجه برساند.

حامی مالی

این اثر حامی مالی ندارد.

سهم نویسندگان در پژوهش

نویسندگان در تمامی بخش‌ها و مراحل پژوهش سهم برابر داشتند.

تضاد منافع

نویسنده اول: تشکیل پنل متخصصین، هماهنگی با افراد پنل، مصاحبه با افراد و همفکری در ارائه مدل
نویسنده دوم: همراهی با نویسنده اول در فرایند مصاحبه و انجام فرایند استخراج و تلخیص سازی داده‌ها و ارائه مدل و نگارش محتوا

تقدیر و تشکر

نویسندگان از همه کسانی که در انجام این پژوهش به ما یاری رساندند، به‌ویژه کسانی که کار ارزیابی کیفیت مقالات را انجام دادند، تشکر و قدردانی می‌نمایند.

منابع

- آخوندی، عباس؛ برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ بصیرت، میثم و طاهرخانی، حبیب اله. (۱۳۸۷). آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران. *پژوهش‌های جغرافیایی*، ۴۰(۶۳)، ۱۳۵-۱۵۶.
- آخوندی، عباس و برک پور، ناصر. (۱۳۸۹). راهبردهای استقرار نظام حکمروایی در منطقه کلان‌شهری تهران، راهبرد، ۱۹(۵۷)، ۲۹۷-۳۲۴. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.10283102.1389.18.4.9.0>
- آذر، عادل؛ الوانی، سید مهدی و دانایی‌فرد، حسن. (۱۳۸۳). *روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع*. ناشر: اشرافی، صفار، تهران.
- آشناور، حسن؛ واشقانی فراهانی، ابراهیم و ربیعی فرداد، ابوالفضل. (۱۴۰۰). مطالعه موانع و چالش‌های زمینه‌ای فراروی حکمروایی و مدیریت شهرها در ایران. *جغرافیا و روابط انسانی*، ۴(۳)، ۳۱-۱۸. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.26453851.1400.4.3.2.8>
- اسدی، ایرج. (۱۳۹۴). تبیین ضرورت ایجاد نظام مدیریت و حکمروایی ویژه برای منطقه کلان‌شهری تهران. *نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی*، ۲۱(۱)، ۵-۱۶.
- پرهیزکار، اکبر و کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۸۴). رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران. *پژوهش‌های رشد و توسعه پایدار (پژوهش‌های اقتصادی)*، ۵(۱۶)، ۲۹-۵۰.
- تقوایی، علی اکبر و تاجدار، رسول. (۱۳۸۸). درآمدی بر حکمروایی خوب شهری - رویکردی تحلیلی. *مدیریت شهری*، ۷(۲۳)، ۴۵-۵۸.
- جودکی، حمیدرضا و قاسم پور، آرش. (۱۴۰۰). چالش‌های حکمروایی مدیریت یکپارچه شهری و ارائه راهکارهای عملیاتی. *نشریه علمی رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری*، ۵(۱۶)، ۱-۱۵.
- حاتمی نژاد، حسین؛ یولیه سن ونسان، نوریه. (۱۴۰۳). بررسی موانع تحقق مدیریت یکپارچه و آینده‌پژوهی حکمروایی خوب ناحیه‌ای در شهرستان تهران. *مجله آمایش جغرافیایی فضا*، ۱۴(۴)، ۱۷-۱. [Doi:10.30488/gps.2024.436271.3721](https://doi.org/10.30488/gps.2024.436271.3721)
- زیاری، کرامت اله؛ گودرزوند چگینی، رقیه و حسین‌خانی، هادی. (۱۴۰۳). طراحی مدل استقرار حکمروایی یکپارچه منطقه‌ای در ایران. *مجله آمایش سرزمین*، ۱۶(۲)، ۲۳۷-۲۲۳.
- زیاری، کرامت اله (۱۳۹۳). *اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- زیاری، کرامت اله و محمدی، علیرضا. (۱۳۹۶). *مدیریت توسعه منطقه‌ای با تأکید بر ایران*. چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- سجودی، مریم؛ زیاری، کرامت اله؛ پوراحمد، احمد و یاسوری، مجید. (۱۴۰۱). بررسی طرح‌ها و برنامه‌های سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی بر اساس رویکرد منطقه‌ای (موردپژوهی: طرح‌های استان گیلان از منطقه یک آمایش سرزمین). *مجله آمایش سرزمین*، ۱۴(۱)، ۲۴-۱. <https://doi.org/10.22059/jtcp.2022.333128.670269>
- سیف‌الدینی، فرانک و پناهنده خواه، موسی. (۱۳۸۹). چالش‌ها و موانع توسعه منطقه‌ای در ایران، *پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، ۴۲(۷۳)، ۸۳-۹۸.
- شیخی، محمد. (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (۱۳۶۰-۱۳۸۰) ضرورت‌ها، گرایش‌ها و چالش‌ها. *مدیریت شهری*، ۲(۶)، ۲۵-۱۸.
- صرافی، مظفر و نجاتی، ناصر. (۱۳۹۳). رویکرد نو منطقه‌گرایی در راستای ارتقای نظام مدیریت توسعه فضایی ایران. *پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، ۴۶(۴)، ۸۷۴-۸۵۷. <https://doi.org/10.22059/jhgr.2015.51221.857-874>
- صرافی، مظفر. (۱۳۷۷). تمرکززدایی کلان‌شهرهای کشورهای جنوب: باورها و راهبردها. *معماری و شهرسازی*، ۳۳(۴۸-۴۹)، ۳۳-۴۵.
- عسگری، (۱۳۸۳). *طراحی نظام یکپارچه مدیریت مجموعه‌های شهری ایران*. تهران: پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس
- علیان، مهدی؛ رضویان محمدتقی؛ اسماعیلزاده، حسن؛ فنی، زهره و فرجی راد، خدر. (۱۳۹۷). کاربرد نظریه بازی‌ها در تحلیل کنشگران عرصه مدیریت مناطق کلان‌شهری. *برنامه‌ریزی و آمایش فضا*، ۲۲(۴)، ۸۵-۵۵.

کازمیان، غلامرضا و میرعابدینی، زهره. (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری. *هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی*، ۴۶، ۲۷-۳۸.

لاله پور منیژه؛ سرور، هوشنگ و سرور، رحیم. (۱۳۹۰). مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی مناطق کلان‌شهری در عصر جهانی‌شدن اقتصاد با تأکید بر منطقه کلان‌شهری تهران. *آمایش محیط*، ۱۳، ۶۷-۹۰.

مطوف، شریف. (۱۳۷۶). نگاهی به نظریه منطقه‌گرایی زیستی و امکان استفاده از آن در برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران. *نشریه برنامه‌بودجه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور)*، ۲، (۱۵)، ۴۷-۵۸.

References

- Acharya, A. (2007). The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics* 59(4), 629-652. <http://dx.doi.org/10.1353/wp.2008.0000>
- Akhundi, A., & Barakpour, N. (2010). *Strategies for establishing a governance system in the Tehran metropolitan area*. *Rahbord*, 19(57), 297-324. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.10283102.1389.18.4.9.0>[in persian].
- Akhundi, A., Barakpour, N., Asadi, I., Basirat, M., & Taherkhani, H. (2008). *Pathology of urban governance model in Iran*. *Geographical Research*, 40(63), 135-156. [in persian].
- Albrechts, L., Healey, P., & Klaus, R. K. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113-129. DOI: [10.1080/01944360308976301](https://doi.org/10.1080/01944360308976301)
- Alian, M., Razavian, M. T., Esmailzadeh, H., Fani, Z., & Faraji Rad, K. (2018). Application of game theory in analyzing stakeholders of metropolitan area management. *Spatial Planning and Development*, 22(4), 55-85. [in persian].
- Asadi, I. (2015). Explaining the necessity of establishing a special management and governance system for Tehran metropolitan area. *Journal of Fine Arts – Architecture and Urban Planning*, 21(1), 5-16. [in persian].
- Asgari, H. (2004). *Designing an integrated management system for urban agglomerations in Iran*. Tehran: Tarbiat Modares University Economic Research Institute. [in persian].
- Ashnavar, H., Vashghani Farahani, E., & Rabieifard, A. (2021). Study of barriers and contextual challenges facing urban governance and management in Iran. *Geography and Human Relations*, 4(3), 18-31. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.26453851.1400.4.3.2.8>[in persian].
- Azar, A., Alvani, S. M., & Danaeefard, H. (2004). *Qualitative research methodology in management: A comprehensive approach*. Tehran: Safar-Eshraghi Publishing. [in persian].
- Bartley, T. (2018). Transnational corporations and global governance. *Annual Review of Sociology*, 44, 145-165. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-060116-053540>
- Buchinger, B., Johannes, J., & Bettina, K. (2008). Regionale Governance in der Centropo Region: Zwischen Wettbewerbsorientierung und Allgemeinwohl, in: *Wirtschaft und Management, Schriftenreihe zur wirtschaftswissenschaftlichen Forschung und Praxis der Fachhochschule des BFI Wien, Band 9*, 9-27
- Erblin B., Giancarlo C., Umberto, J. R. & Alys, S. (2021). Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology. *European Planning Studies*, 29(1), 181-200. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1726295>
- Fawcett, L. & Serrano, M. (eds) (2005). *Regionalism and Governance in the Americas*. Continental Drift. Basingstoke: Palgrave
- Garlick, S. (1997). Regional economic development: new partnership challenges for local government. In Dollery, B. and Marshall, N. (eds) *Australian Local Government: Reform and Renewal*. MacMillan Education, Melbourne, 276-293.
- Goertz, G., & Powers, K. (2014). "Regional Governance: the Evolution of a New Institutional Form", Social Science Research Center Berlin (WZB). <https://hdl.handle.net/10419/103311>
- Goertz, G., & Powers, K. (2014). *Regional governance: The evolution of a new institutional form*, *WZB Discussion Paper*. No. SP IV 2014-106, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin <https://hdl.handle.net/10419/103311>

- Grigorescu, A. (2020). *The ebb and flow of global governance: Intergovernmentalism versus nongovernmentalism in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hänggi, H., Roloff, R. & Rüländ, J. (2006). Interregionalism: A new phenomenon in international relations. In: H. Hänggi, R. Roloff and J. Rüländ, eds., *Interregionalism and international relations*. London: Routledge, pp. 3–14.
- Hatami Nejad, H., & Vincent, N. Y. (2025). Barriers to the realization of integrated management and futures studies of good regional governance in Tehran County. *Spatial Planning Geography Journal*, 14(4), 1–17. <https://doi.org/10.30488/gps.2024.436271.3721> [in persian].
- Haughton, G., Beer, A. & Maude, A. (2003). Understanding international convergence and divergence in local and regional economic development. In Beer, A., Haughton, G. and Maude, A. (eds) *Developing Locally*. Policy Press, Bristol, 15–36. <https://doi.org/10.46692/9781847425812.003>
- Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. Routledge, London.
- Hoffman, A. M. (2006). *Building Trust: Overcoming Suspicion in International Conflict*. Albany: State University of New York Press.
- Janin Rivolin, U. (2012). Planning systems as institutional technologies: A proposed conceptualization and the implications for comparison. *Planning Practice and Research*, 27(1), 63–85. doi:10.1080/02697459.2012.661181
- Jessop, B. (2002). Liberalism, neoliberalism and urban governance: a state theoretical perspective. *Antipode*, 34, 452–472. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250>
- Joudaki, H. R., & Ghasempour, A. (2021). Challenges of integrated urban management governance and practical solutions. *Journal of New Research Approaches in Management and Accounting*, 5(16), 1–15. [in persian].
- Katzenstein, P. (2005). *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kazemian, G., & Mirabedini, Z. (2011). Pathology of integrated urban management in Tehran from a policy-making perspective. *Journal of Fine Arts – Architecture and Urban Planning*, 46, 27–38. [in persian].
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Keohane, Robert O. & Joseph, S. N. (1975). “International Interdependence and Integration.” In *Handbook of Political Science*, edited by Fred Greenstein and Nelson Polsby, 363-414. Andover: Addison-Wesley.
- Lalehpour, M., Sarvar, H., & Sarvar, R. (2011). Spatial management and planning of metropolitan areas in the age of global economic integration with emphasis on Tehran metropolitan area. *Environmental Planning*, 13, 67–90. [in persian].
- Matouf, S. (1997). A look at bioregionalism theory and its applicability in regional planning in Iran. *Budget and Planning Journal (Management and Planning Organization of Iran)*, 2(15), 47–58. [in persian].
- Mazza, L. (2015). *Planning and citizenship*. London: Routledge.
- Nadalutti, E. (2019). To what extent does governance change because of sub-regional cooperation? The analysis of Iskandar-Malaysia. *International Relations of the Asia-Pacific* Volume 19, 1–31. doi: 10.1093/irap/lcw022
- Nau, H.R. (1979). From Integration to Independence: Gains, Losses and Continuing Gaps. *International Organization*, 79(4), 119-147
- Orsini, A. (2020). Complex systems and international governance. *International Studies Review*, 22(4), 1008–1038. <https://doi.org/10.1093/isr/viz005>
- Panke, D., & Stapel, S. (2024). *Multi - level governance*. Handbook of Regional Cooperation and Integration, Edited by Philippe De Lombaerde. <https://doi.org/10.4337/9781800373747.00028>
- Panke, D., Lang, S. & Wiedemann, A. (2017). State and regional actors in complex governance systems. Exploring dynamics of international negotiations. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(1), 91–112 <https://doi.org/10.1177/1369148116669904>

- Parhizkar, A., & Kazemian, G. (2005). Urban governance approach and its necessity in Tehran metropolitan management. *Research in Growth and Sustainable Development (Economic Research)*, 5(16), 29–50. [in persian].
- Riggirozzi, P. (2012). Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis. *New Political Economy*, 17 (4), 421-443. <https://doi.org/10.1080/13563467.2011.603827>
- Sarrafi, M. (1998). Decentralization of metropolitan areas in the Global South: Beliefs and strategies. *Architecture and Urbanism*, (48–49), 33–45. [in persian].
- Sarrafi, M., & Nejati, N. (2014). New regionalism approach to improving spatial development management in Iran. *Human Geography Research*, 46(4), 857–874. <https://doi.org/10.22059/jhgr.2015.51221>[in persian].
- Schimmelfennig, F. (2006). *Politisches Gestalten im erweiterten Europa: Ordnungsmodelle der Regional Governance*. In D. Senghaas & M. Roth (eds), *Global Governance für Entwicklung und Frieden* (pp. 154–173). Bonn: Dietz.
- Scholte, J.A. (2021). Beyond institutionalism: Toward a transformed global governance theory. *International Theory*, 13(1), 179–191. <http://dx.doi.org/10.1017/S1752971920000421>
- Seifoddini, F., & Panahandekkhah, M. (2010). Challenges and barriers to regional development in Iran. *Human Geography Research*, 42(73), 83–98. [in persian].
- Sheikhi, M. (2001). Regional planning in Iran (1981–2001): Necessities, trends, and challenges. *Urban Management*, 2(6), 18–25. [in persian].
- Söderbaum, F. (2004). *Modes of Regional Governance in Africa: Neoliberalism, Sovereignty Boosting, and Shadow Networks*. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 10(4), 419–436.
- Söderbaum, F. (2005). The international political economy of regionalism. In: N. Phillips, ed, *Globalizing international political economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 221–245.
- Sojoudi, M., Ziyari, K., Pourahmad, A., & Yasouri, M. (2022). Evaluation of national, regional, and provincial plans based on regional approach (Case study: Plans of Gilan Province in Region 1 of territorial planning). *Journal of Territorial Planning*, 14(1), 1–24. <https://doi.org/10.22059/jtcp.2022.333128.670269>[in persian].
- Taghvai, A. A., & Tajdar, R. (2009). An introduction to good urban governance: An analytical approach. *Urban Management*, 7(23), 45–58. [in persian].
- Zelli, F., Gerrits, L., & Möller, I. (2021). Global governance in complex times: Exploring new concepts and theories on institutional complexity. *Complexity, Governance and Networks*, 6(1), 1–13. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.173>
- Ziyari, K. (2014). *Principles and methods of regional planning*. Tehran: University of Tehran Press. [in persian].
- Ziyari, K., & Mohammadi, A. (2017). *Regional development management with emphasis on Iran* (2nd ed.). Tehran: University of Tehran Press. [in persian].
- Ziyari, K., Goodarzvand Chegeni, R., & Hosseinkhani, H. (2025). Designing a regional integrated governance establishment model in Iran. *Journal of Territorial Planning*, 16(2), 223–237.