

# تحلیلی راهبردی از رویکردهای نوین حکمروایی در مناطق کلان‌شهری اروپا

(مطالعه موردی بارسلونا و لندن)<sup>(۱)</sup>

قدیر صیامی \*

براتعلی خاکپور \*\*

محمد رحیم رهنما \*\*\*

## چکیده

«حکمروایی مناطق کلان‌شهری» سازوکار ایجاد انواع منعطف از ترتیبات نهادی- سازمانی کارآمد، در گستره مناطق کلان‌شهری است که در راستای همکاری هدف‌دار میان بازیگرانی نامتجانس، چون نهادهای عمومی، حکومتی، خصوصی و جامعه مدنی صورت می‌پذیرد. مبتنی بر چارچوب مفهومی بالا، این مقاله با هدف بازنمایی راهبردهای حکمروایی برخی مناطق کلان‌شهری قرن بیست و یکم در اروپا؛ یعنی «بارسلونا» و «لندن»، با روشی تحلیلی- توصیفی و از منظری تطبیقی در جستجوی پاسخ به دو پرسش محوری است: نخست اینکه، گفتمان «حکمروایی مناطق کلان‌شهری» بر چه مفاهیم، اصول و گزاره‌هایی استوار است؟ و دوم، ساختارها، اقتضانات و استراتژی‌های مواجهه نظام حکمروایی دو منطقه کلان‌شهری فوق (لندن و بارسلونا) در بهره‌گیری از امواج خروشان جهانی شدن چه بوده است؟ این مقاله با تبیین زمینه‌ها و ساختار حکمروایی مناطق کلان‌شهری مذکور نشان داد که تشکیل ائتلاف کنشگران مختلف در مقیاس‌های گوناگون در یک منطقه کلان‌شهری (باوجود اختلافات سیاسی همچون بارسلونا) و قدرت‌یابی رهبری سیاسی منطقه کلان‌شهری از طریق طراحی نظام حکمروایی کارآمد و در چارچوب آن پی‌ریزی استراتژی‌های توسعه فضایی و اقتصادی منطقه کلان‌شهری منبعث از آرای مستقیم مردم (در تجربه لندن)، می‌تواند راه برون‌رفت از چالش‌های فراروی مناطق کلان‌شهری دوران معاصر باشد. از سوی دیگر، یافته‌های این پژوهش نشان داد که اولاً حوزه سیاست‌گذاری بسیار پراهمیت مناطق کلان‌شهری بنا به پیچیدگی‌های ماهوی، به‌نوعی «بازاری چندنقشی» بدل شده و برای غلبه بر چالش‌های فراروی حکمروایی کلان‌شهری اتخاذ سیاست‌ها و رویکردهای همگرایانه افقی و عمودی میان کنشگران منطقه‌ای، ملی، بین‌المللی در عصر جدید اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. دوم و باوجود «جهانی‌شدن همه‌چیز»، حکومت‌ها و در چارچوب آن، دولت‌ها هنوز هم سهم عمده‌ای در هدایت، بسترسازی، تسهیل، یویایی و نقش‌آفرینی حکمروایی مناطق کلان‌شهری برعهده و در اختیار دارند.

## واژگان کلیدی

کلان‌شهرگرایی، حکمروایی، مناطق کلان‌شهری، بارسلونا، لندن

\* دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه فردوسی مشهد، عضو هیئت علمی گروه شهرسازی دانشگاه

Email: Siami.FUM@gmail.com

بین‌المللی امام رضا(ع)

\*\* دانشیار و عضو هیئت علمی گروه جغرافیا دانشگاه فردوسی مشهد

\*\*\* دانشیار و عضو هیئت علمی گروه جغرافیا دانشگاه فردوسی مشهد

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۱/۲۴

تاریخ ارسال: ۱۳۹۴/۳/۲۰

فصلنامه راهبرد / سال بیست و پنجم / شماره ۷۸ / بهار ۱۳۹۵ / صص ۲۹۹-۳۱۸

## جستار گشایی

اگرچه در قرن بیستم، «کلان‌شهرها» به‌مثابه مراکز فرماندهی اقتصادی ملی و منطقه‌ای و موتورهای کلیدی رشد و توسعه اقتصادی در اغلب کشورها، شناخته می‌شدند (Kunzmann, 1998: 37)، اما با شروع هزاره سوم و متأثر از گفتمان جهانی‌شدن، مقیاس تحلیلی جدیدتری در نتیجه تجدید ساختار فضایی-کالبدی و عملکردی کلان‌شهرهای سنتی (سرور، ۱۳۸۶: ۸۲) با نام «مناطق کلان‌شهری» قدم به عرصه ادبیات برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای جهان نهاد. «ابرشهر منطقه» یا «مناطق کلان‌شهری» که در ایران، نخستین بار با مصوبه هیئت‌وزیران (۱۳۷۴) با عنوان «مجموعه‌های شهری» نمود یافتند (اسدی، ۱۳۹۲: ۹)، از جمله مهم‌ترین و تأثیرگذارترین پدیده‌های نوظهور قرن بیستم و بیست‌ویکم محسوب می‌شوند که الگویی متفاوت و جدید از شهرنشینی، نظام اسکان، اندازه شهر، ساختار و سازمان فضایی در عصر جدید پدیدار ساخته‌اند (حاجی‌پور، ۱۳۸۷: ۴۸). این مناطق عموماً به سبب تعدد و تکثر پیوسته قلمروهای حاکمیتی و برنامه‌ریزی (شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخش‌داری‌ها و...) و در غیاب چارچوب‌های هماهنگ‌ساز، با چالشی بنیادین با نام «تفرق سیاسی»<sup>۱</sup> مواجهند (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۲۰۸).

همزمان با رشد تفرق سیاسی در این مناطق، اهمیت‌یابی بی‌بدیل و روزافزون این مناطق در توسعه اقتصاد ملی و منطقه‌ای و نیز لزوم اندیشیدن تدابیری در مقیاس منطقه کلان‌شهری در تعامل با روندهای جهانی‌شدن (Nelles, 2012: 2) در محافل دانشگاهی و علمی اخیراً پارادایمی جدید با عنوان «حکمروایی مناطق کلان‌شهری»<sup>۲</sup> به‌مثابه رویکرد جایگزین شیوه‌های سنتی مدیریت و برنامه‌ریزی این‌گونه مناطق پدیدار شده است (Heiden, Koch & Kübler, 2013: 41).

منطبق بر نمونه‌های در دسترس از نقش‌آفرینی عملکردی مناطق کلان‌شهری در کشورهای توسعه‌یافته در مقیاس‌های محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی و نیز بسیج نظام‌های حکمرانی<sup>۳</sup> این مناطق در بهره‌مندی بیشینه‌ای از مزیت‌های «موج فزاینده جهانی‌شدن»، این مقاله، تمرکز خود را بیشتر بر بازنمایی واکنش‌های برخی مناطق کلان‌شهری قرن بیست‌ویکم در اروپا، به‌ویژه «بارسلونا» و «لندن» و تحلیل چگونگی نقش‌آفرینی آنها در مواجهه با روند جهانی‌شدن قرار داده است. با فرض کارآمدی و اثربخشی رویکرد «حکمروایی مناطق کلان‌شهری» در ساماندهی و شکوفایی گستره این‌گونه مناطق، این پژوهش در گام نخست در پی پاسخ به این پرسش است که گفتمان «حکمروایی مناطق کلان‌شهری» بر چه مفاهیم، اصول و گزاره‌هایی

1. Political Fragmentation
2. Metropolitan Area Governance
3. Governance system

استوار است؟ مبتنی بر مفهوم‌شناسی بالا، ساختارها، اقتضانات و استراتژی‌های مواجهه نظام حکمروایی مناطق کلان‌شهرهای پیشرو در اروپا (لندن و بارسلونا) در بهره‌گیری از امواج خروشان جهانی‌شدن چه بوده است؟

روش‌شناسی پژوهش. این پژوهش از نظر ماهیت و روش تحقیق در شمار پژوهش‌های توصیفی-تحلیلی<sup>۴</sup> محسوب می‌شود. همچنین با توجه به گونه‌شناسی‌های متداول روش‌شناسی همچون بیکر (۱۳۸۸)، کیوی و کامپنهود (۱۳۸۶) و گیدنز (۱۳۷۸)، می‌توان این تحقیق را محصول رویکردی تطبیقی دانست که در یک چارچوب کیفی و به کمک رهیافت‌هایی چون استدلال عقلانی-قیاسی و با تأکید بر سازوکارها و رویکردهای حکمروایی در دو منطقه کلان‌شهری لندن و بارسلونا، به تبیین مفهومی پیش‌نیازها و ضرورت‌های یک ساختار حکمروایی خوب در مناطق کلان‌شهری پرداخته است.

### ۱. درآمدی بر «حکمروایی مناطق کلان‌شهری»

از نظر مفهوم، حکمروایی تشریح‌شکلی جدید و مترقی از تصمیم‌گیری جمعی در سطح محلی است که به توسعه روابط مختلف، نه تنها میان عوامل و بنگاه‌های عمومی، بلکه میان شهروندان و بنگاه‌های عمومی می‌انجامد (Goss, 2001: 11). به اعتقاد راکودی<sup>۵</sup>، جوهره حکمروایی، وجود روابط متعامل میان و درون حکومت و همچنین نیروهای غیرحکومتی است (Rakodi, 2003: 523). بانک جهانی نیز، حکمروایی خوب و شایسته را دربردارنده اداره کارآمد، باصلاحیت و باکفایت و نیز حکومت شهری مشروع، منتخب و دموکراتیک می‌داند.

از این منظر، موضوع حکومت و حکمروایی شهر-منطقه‌ها یا مناطق کلان‌شهری قدمتی تقریباً برابر با شکل‌گیری چنین هویت‌های فضایی در پهنه سرزمین دارد. در واقع «حکمروایی کلان‌شهری» و به‌ویژه اشکال جدید آن یعنی «منطقه‌گرایی نوین»<sup>۶</sup>، در دهه اخیر پیوسته یکی از کانون‌های توجه و تمرکز مطالعات و پژوهش‌های شهری در آمریکا و اروپا تلقی می‌شده است (Heinelt & Zimmermann, 2011: 1175) و مقصود از آن ایجاد انواع منعطف، از ترتیبات نهادی-سازمانی مختلف، برای همکاری هدفدار در مناطق کلان‌شهری است که دربرگیرنده شهرداری‌ها، عوامل حکومتی در سطوح مختلف و نیز بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی است. چراکه مناطق کلان‌شهری، مجموعه‌ای بسیار ناهمگن و غیرمتجانس از بازیگران و عوامل مختلف با زمینه‌های متنوع و صلاحیت‌ها و توانایی‌های قانونی متفاوت است که می‌توانند

4. Descriptive-Analytical Method

5. Rakodi

6. New Regionalism

سیاست‌گذاری عمومی مناطق کلان‌شهری را به‌گونه‌ای نسبتاً مستقل از مرزهای سرزمینی، نهادها و سازمان‌های محلی سامان دهد. چنین سازوکارهای شبه‌شبکه‌ای از حکمروایی، در حال حاضر، به‌عنوان اصلی‌ترین پایگاه سیاست‌گذاری کلان‌شهری عمل می‌کنند و معمولاً به‌عنوان ابزاری مؤثر برای برخورد با مسائل کلان‌شهری قلمداد می‌شوند (بصیرت، ۱۳۸۵: ۳۵).

از سوی دیگر، روند جهانی‌سازی سبب شده است تا درهای اقتصادهای کلان‌شهری بیش از پیش گشوده شده و این امر به کاهش دامنه مداخلات حمایتی دولت‌ها و میدان دادن به کنشگران تازه و مؤسسات و بنگاه‌های چندملیتی منجر شده است. به قول جغرافیدان آمریکایی، ریچارد فلوریدا<sup>۷</sup>، اقتصادهای مناطق کلان‌شهری در عصر جدید و از طریق طراحی سازوکار دام‌گونه‌ای، به‌شدت برای جذب شرکت‌ها، مشاغل و جمعیت‌های باهوش و بااستعداد با یکدیگر به رقابتی بی‌سابقه و نابرابر با یکدیگر برخاسته‌اند (Florida, 2002: 123).

## ۲. چالش‌های حکمروایی در مناطق کلان‌شهری

در دو دهه اخیر در اغلب کشورها، روند پرشتاب و بی‌سابقه جهانی‌شدن اقتصاد و تمکین دولت‌ها به سیاست‌های آزادسازی و تعدیل ساختاری منجر شده است. تحرک سرمایه‌های ملی و جهانی افزایش یافته و دولت‌ها با برنامه‌ریزی راهبردی، کلان‌شهرها را پیشگام توسعه ملی قرار داده و به سرامدان جذب سرمایه‌های سیال بین‌المللی، پیشتاز گسترش بازارهای صادراتی و برانگیزاننده تولیدات سطح بالای فناوری بدل شده‌اند. به اعتقاد والراشتاین<sup>۸</sup> اقتصادهای محلی محصور در گذشته، در یک اقتصاد جهانی به‌هم‌پیوسته، ادغام شده و کمتر منطقه‌ای از جهان یافت می‌شود که از حوزه نفوذ شرکت‌ها و سازمان‌های اقتصادی در سطح جهانی به‌دور باشند. در این الگوی اقتصادی نوین جهانی، برخی شهرها و کلان‌شهرها همچون ژوهانسبورگ در آفریقای جنوبی به‌عنوان گره‌ای مهم در شبکه جهانی به نقش‌آفرینی خود ادامه می‌دهند. بسیاری شهرهای دیگر، به‌ویژه در کشورهای جنوب، در انطباق با تغییرات مستمر حاصل از رقابت بین‌شهری جهت ایفای نقش تولیدی تحلیل رفته و ضعیف عمل می‌کنند. با این وجود، نقش‌آفرینی برای توسعه انسانی در کشورهای «جنوب» و در عصر تحولات جهانی اخیر، با چالش‌های بسیاری برای بقا همراه بوده است (صرافی و محمدی، ۱۳۸۹: ۵۳). طی چند دهه اخیر به‌موازات جهانی‌شدن، شهرنشینی در این‌گونه کشورها با شتاب بیشتری در مقایسه با کشورهای شمال جریان داشته است و در این‌گذار، مسئله اساسی شهری‌شدن جنوب، چشم‌انداز توسعه‌ای ناپایدار، به‌ویژه در کلان‌شهرهایش را رقم زده است (صرافی، ۱۳۷۹: ۱۶۴).

7. R. Florida

8. Wallerstein

در این گونه کشورها با وجود مزایای بالا، پایداری توسعه از منظر دیدگاه‌های اجتماعی، اکولوژیکی و فرهنگی به شدت در مخاطره قرار گرفته و رشد اقتصادی، بدون توجه کافی به ابعاد توسعه از جمله عدالت اجتماعی، مردم‌سالاری، حفاظت محیط‌زیست و منابع طبیعی، ارتقای هویت فرهنگی و ارتقای اقتصادی، مورد توجه قرار گرفته است. همچنین این مناطق با مشکلاتی چون مسئله گروه‌های کم‌درآمد شهری مناطق کلان‌شهری، ناکارآمدی حمل‌ونقل، محیط‌زیست، خدمات‌رسانی در مقیاس گسترده منطقه کلان‌شهری، مسائل ناشی از رشد اقتصادی و کالبدی شهرها، انواع آلودگی‌ها و ... مواجه شده است (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۱: ۱۶) که می‌توان ریشه بسیاری از این چالش‌ها را در معضلی بزرگ به نام «تفرق سیاسی / حاکمیتی» در نظام اداره این مناطق بدانیم.

اگر تفرق و پیچیدگی عملکردی و فضایی- کالبدی را به‌عنوان بخشی از خصلت‌های ذاتی مناطق کلان‌شهری بدانیم، همین چالش، انگیزه بسیاری از محققان و شهرشناسان بزرگ همچون جان فریدمن در بازشناسی استقرار یک چارچوب نهادی و سیستم حکومتی کارآمد را به خود اختصاص داده است (Scott, 2001).

بر این اساس چالش‌های پیشروی حکمروایی مناطق کلان‌شهری، می‌توان جهان را به‌صورت عام در چندگونه خلاصه کرد: چالش نخست یک کلان‌شهر، «توان رقابت‌پذیری»<sup>۹</sup> آن است که به‌عنوان شرط لازم برای پیرومندی آن کلان‌شهر در نظام و شبکه شهرها جهانی یاد می‌شود. چالش دوم، «جذابیت»<sup>۱۰</sup> است. اگرچه جذابیت خود یکی از ابعاد و جنبه‌های رقابت‌پذیری است، اما به نظر می‌رسد که گاهی بر آن پیشی می‌گیرد، زیرا مسئله جذابیت، کیفیت زندگی در کلان‌شهرها را به‌طور مستقیم تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. چالش سوم که خود مولود دو چالش نخست است، مربوط به «توانایی و ظرفیت کلان‌شهرها برای تولید زیرساخت‌ها و تجهیزات لازم برای تقویت رقابت‌پذیری و جذابیت» است. عوامل مختلفی همچون بهبود دسترسی‌های بین‌المللی به مدد گسترش زیرساخت‌های فرودگاهی، ریلی و جاده‌ای، بین‌المللی شدن فعالیت‌های پژوهشی و توسعه‌ای یا عرضه تولیدات فرهنگی در این عرصه به‌شدت تأثیرگذارند. از این‌رو، دوام یا تضعیف جدایی‌گزینی فضایی در سطح ملی و محلی مستلزم تقویت عملکرد شهرها در سطح جهانی خواهد بود (Friedmann, 2006: 10).

از نظر اجتماعی نیز کلان‌شهرها با چالش‌های قابل توجهی مواجهند. منطبق «رقابت‌پذیری» در روند جهانی‌سازی به‌شدت انسجام اجتماعی این شهرها را تهدید می‌کند. بین‌المللی شدن

جمعیت‌های کلان‌شهری به سهم خود به این مسئله دامن می‌زند. در واقع، این موضوع ارتباط چندانی به «تازمواردان با استعداد» ندارد؛ زیرا آنها اغلب با توشه علمی-آموزشی و مالی کافی راهی زندگی در کلان‌شهرها می‌شوند، اما مهاجران بسیاری هستند که وقتی گام در کلان‌شهرها می‌گذارند، باید در محلات محروم و حاشیه‌ای جذب و ساکن شوند. در کنار مسائلی چون انسجام اجتماعی و جذب و ادغام مهاجران، باید به موضوع چالش‌برانگیز «توانایی تولید یک جامعه نوین، جهان‌گرا و چندفرهنگی» نیز توجه کرد (Friedmann, 2006: 10). از این‌رو، برای رویارویی با این قبیل چالش‌ها، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در هماهنگی کامل با حکومت، باید به بازتعریفی کارآمدتر از مفهوم سرزمین و سازوکار مدیریت آن مبتنی بر اصل دموکراسی و رویکرد تمرکززدایانه از امور در این‌گونه مناطق اقدام کنند. چرا که تغییر مقیاس حکمرانی در عصر جدید، در قلمرو مناطق کلان‌شهری با فرصت‌ها و چالش‌های نوظهور امری اجتناب‌ناپذیر و البته مؤثر است.

### ۳. راهبردهای مناطق کلان‌شهری در گذار جهانی‌شدن در لندن و بارسلونا

درست است که بسیاری از کلان‌شهرها، فعالیت‌هایی بسیار متنوع را در حوزه‌های مختلف بین‌المللی انجام می‌دهند، ولی حقیقت این است که در اغلب موارد بسیاری از کلان‌شهرهای پر وسعت و پرجمعیت، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های جامع، برنامه‌های مدون و راهبردهای کارآمد در این زمینه‌ها ندارند و عملاً به شهری عادی با مقیاس نقش‌آفرینی محدود و در مقیاس منطقه‌ای خودشان بدل شده‌اند و در مقیاس فرامنطقه‌ای، ملی و فراملی، عموماً حرفی برای گفتن ندارند. در واقع، حتی فعالیت‌های مقیاس منطقه‌ای و ملی آنها نیز پراکنده و فاقد انسجام است. کنش‌های آنها مجموعه اقداماتی است که هر کلان‌شهر به‌طور انفرادی و روزمره انجام می‌دهد. در نقطه مقابل اقدامات و برنامه‌ها و راهبردهای برخی مناطق کلان‌شهری مهم در کشورهای اروپایی، محصول ساختارهای حاکمیتی-مشارکتی جمع‌شهرها در سطح اروپا یوروسیتیز<sup>۱۱</sup> یا در سطح جهانی است.

در واقع، سیاست‌های تقویت حکمروایی مناطق کلان‌شهری در بسیاری از کشورهای اروپایی، از نظر فرم و محتوا بسیار متعدد و متنوع هستند که می‌توان به مواردی چون فعالیت‌های دوجانبه (بین دو شهر)، عضویت انفرادی در شبکه‌های بین‌المللی، میزبانی رویدادهای بزرگ، کنش‌های بخش عمومی برای بین‌المللی‌کردن شهرها مانند فعالیت‌های فرهنگی، اشاعه و تشویق رویکرد تنوع‌بخشی فرهنگی به شهر، احداث تجهیزات و

زیرساخت‌هایی در مقیاس‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در مناطق کلان‌شهری آنها اشاره کرد (Lefèvre & d'Albergo, 2007).

روابط دوجانبه بین شهرها، سابقهٔ دیرینه‌ای دارد و در بخش‌های مختلف قابل مشاهده است؛ همکاری‌هایی که می‌تواند در زمینه‌های فرهنگی، تخصصی و سایر امور گسترش یابد. این نوع روابط، اغلب بر مبنای منافع مشترک یا با هدف تبادل تجارت و ارائه کمک‌های متقابل شکل می‌گیرد. در ارتباط با عضویت در شبکه‌های تخصصی نیز وضع به همین منوال است و هدف از آن مبادلهٔ تجارب و گفتگو برای یافتن راه‌حل‌های مناسب برای مشکلات خاصی است که در حیطهٔ سیاست‌های عمومی قرار دارند (حمل‌ونقل، جابه‌جایی، بازسازی‌های شهری، مشارکت ساکنان و غیره). بسیاری از شهرهای اروپایی عضو شبکه‌های شهری و در چارچوب برنامه‌های جمعی مانند «آربکت»<sup>۱۲</sup> و «متریکس»<sup>۱۳</sup> هستند یا اینکه به عضویت شبکه‌های جهانی همچون «متروپولیس»<sup>۱۴</sup> درآمده‌اند. گونهٔ دیگری از مشارکت مانند «یوروسیتیز»، «شورای اروپایی شهرستان‌ها و استان‌ها» یا «اتحادیه شهرها و دولت‌های محلی» نیز وجود دارد که سیاسی‌تر است (نگاره شماره ۱). هدف از مشارکت شهرها در این نهادها، افزایش تأثیرگذاری بر سیاست‌های اروپایی یا اعمال نفوذ در تصمیم‌گیری‌های دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی است. از شهرهای بسیار فعال در این همکاری و مشارکت جویی می‌توان به بارسلونا و لندن اشاره کرد (Lefèvre, 2013: 72). از سوی دیگر شهرها در زمینهٔ رویدادهای بزرگ برگزاری بازی‌های المپیک یا انتخاب پایتخت فرهنگی اروپا نیز حضور پررنگی دارند. اموری که به‌طور مستقیم به شهرها ارتباط داشته و شهرهای بزرگ برای کسب این موقعیت‌ها با یکدیگر رقابت می‌کنند.

### نگاره شماره (۱) - برخی از شبکه‌های شهرها در سطوح اروپایی و جهانی

نام سازمان شهری	شرح اقدامات و برنامه‌ها
یوروسیتیز	این انجمن در سال ۱۹۸۶ برای تسهیل مبادلات میان شهرهای بزرگ اروپایی و سازماندهی آنها به شکل یک «لابی» تأسیس شد. نزدیک به ۱۳۰ شهر عضو این انجمن هستند که مقر آن در شهر بروکسل است.
آربکت	شبکهٔ شهرهای اروپایی است که در پی اجرای برنامه‌های شهری کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۲ تأسیس شد. هدف این شبکه تسهیل مبادلات در بخش‌های گوناگون است. بیش از ۲۰۰ شهر عضو این شبکه هستند.

12. URBACT

13. Metrex

14. Metropolis

این شبکه که بیش از ۵۰ شهر اروپایی را آن عضویت دارند، در سال ۱۹۹۶ با هدف تسهیل همکاری شهرها در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه سرزمینی تأسیس شد.	مترکس
انجمن کلان‌شهرهای بزرگ جهانی در سال ۱۹۸۴ تأسیس شد. بیش از یک‌صد شهر یا مجموعه شهری در آن عضویت دارند. مقر این انجمن در بارسلونا است و استاندار پاريس به ریاست آن برگزیده می‌شود.	متروپلیس
این نهاد در سال ۱۹۵۱ تأسیس شد و بیش از یک‌صد هزار نهاد محلی اروپایی عضو آن هستند. این شورا نقش فعالی را در ارتباط با نهادهای رسمی ایفا می‌کند و مقر آن در پاريس است.	اتحادیه شهرها و دولت‌های محلی

(Lefèvre, 2013: 72)

برگزاری این رویدادها به شهرها این امکان را می‌دهد تا در سطح بین‌المللی، ابراز وجود کرده و حضور خود را به رخ دیگر کلان‌شهرها بکشند. رویدادهای بزرگ ورزشی مانند جام جهانی فوتبال، جام ملت‌های قاره‌ای یا بازی‌های کشورهای مشترک‌المنافع از آن جمله هستند. به‌جز برخی موارد نادر و استثنایی (مانند «مجمع جهانی فرهنگ‌ها» که در سال ۲۰۰۴ در بارسلونا برگزار شد).

### ۳-۱. زمینه‌ها و ساختارها در حکمروایی منطقه کلان‌شهری بارسلونا

بارسلونا مرکز تاریخی انقلاب صنعتی در اسپانیا محسوب می‌شود که با رشد شهر و حوزه نفوذ آن تا سال ۱۹۵۹ تعداد ۲۷ شهرداری در حوزه این شهر ادغام شد و در سال ۱۹۷۶ طرح جامع کلان‌شهری مشتمل بر ۳۰۰۰ کیلومترمربع به تصویب رسید (Lopez, 2002). دهه ۱۹۸۰ و حدود ۴۰ سال پس از دیکتاتوری فرانکو، فرصت درخشانی برای مواجهه با چالش‌های حکمروایی مناطق کلان‌شهری، به‌ویژه تمرکززدایی در این منطقه مهم بود. پس از سرنگونی دیکتاتوری فرانکو، شهرداری منطقه کلان‌شهری بارسلونا به «شرکت کلان‌شهری بارسلونا»<sup>۱۵</sup> تغییر یافت که وظایفی چون اجرای طرح جامع منطقه کلان‌شهری بارسلونا، حمل‌ونقل عمومی، تأمین آب و دفع پسماند را برعهده داشت. مدیران سیاسی و ملی‌گرایان حکومت منطقه‌ای بارسلونا معروف به «کاتالان‌ها» از ترس افزایش قدرت این شرکت، آن را در سال ۱۹۸۷ منحل کردند. در پی انحلال این شرکت، دو تشکیلات کلان‌شهری مبتنی بر انجمن‌های داوطلبانه؛ یعنی «نهاد کلان‌شهری حمل‌ونقل»<sup>۱۶</sup> متشکل از ۱۸ شهرداری و «نهاد کلان‌شهری محیط‌زیست»<sup>۱۷</sup> متشکل از ۳۳ شهرداری به‌عنوان متولی تأمین آب، دفع فاضلاب و پسماند تأسیس شد.

15. Barcelona Metropolitan Corporation (BMC)

16. Metropolitan Authority for Transport

17. Metropolitan Environmental Authority



اگرچه اختلافات سیاسی و انحلال مرجع کلان‌شهری در بارسلونا سبب چندپارگی این منطقه میان تشکیلات و سازمان‌های مختلفی شد؛ با این وجود، «مدل حکمروایی منطقه کلان‌شهری بارسلونا» با اتخاذ استراتژی «به‌سوی جهان بیرون» و با رویکردهای انگیزشی و داوطلبانه همه ذینفعان منطقه، نمونه‌ای موفق محسوب می‌شود. بارسلونا نمونه بارز و شاخص رویکردی است که می‌توان آن را یک «راهبرد بین‌المللی واقعی» نامید. این تلاش‌ها با اعلام نامزدی برای برگزاری بازی‌های المپیک ۱۹۹۲ آغاز شد. مدل بارسلونا پیش از بازی‌های المپیک و پس از نوسازی سیستم مدیریت عمومی، تمامی بازیگران فضا را جهت اجرای پروژه‌های شهری بزرگ‌مقیاس به تشریک مساعی فراخواند. هم‌راستا با این تحول، نمایندگان شهر فارغ از شکاف‌های سیاسی نیز به مذاکره و جذب مشارکت با دیگر سطوح حکومتی و سازمان‌های بین‌المللی (نظیر کمیته بین‌المللی المپیک) اقدام کردند. برگزاری موفقیت‌آمیز بازی‌های المپیک سال ۱۹۹۲، تصویری جذاب از این شهر در ذهن بازدیدکنندگان پدید آورد. آمارها نشان می‌دهد در حالی‌که در سال ۱۹۹۰ تنها ۱/۶ میلیون نفر از این شهر دیدن کرده بودند، این رقم در سال ۲۰۰۶ به ۶/۷ میلیون نفر بازدیدکننده رسید (Casellas, 2009: 815). شهر بارسلونا پس از کسب موفقیت در میزبانی این رویداد، سیاست‌های حکمروایی خود در ارتقا توان رقابت‌پذیری و جذابیت‌های شهری را با برگزاری رویدادهای بزرگ دیگر از جمله «مجمع جهانی فرهنگ‌ها»<sup>۱۸</sup> ادامه داد. این مجمع که یک رویداد مهم جهانی محسوب می‌شود، در سال ۲۰۰۴ برگزار شد و زمان برگزاری آن شش ماه به‌طول انجامید. از آن زمان به بعد، شهر بارسلونا، به‌عنوان میزبان مجموعه‌ای از رویدادهای بین‌المللی بود که البته وسعت و اهمیت کمتری داشتند. با تکیه به کسب توجهات جهانی، به‌ویژه از دهه ۱۹۸۰ به بعد، این شهر در بسیاری از شبکه‌ها و سازمان‌ها سرمایه‌گذاری کرد و در مواردی از جمله شبکه شهرهای اروپایی موسوم به «یوروسیتیز»، خود بانی تأسیس آنها بود. پس از آن، این کلان‌شهر به مقرر «اتحادیه کشورهای مدیترانه»،<sup>۱۹</sup> «اتحادیه شهرها و حکومت‌های محلی»<sup>۲۰</sup> موسوم به UCLG و چندین شبکه شهری تبدیل شد و شهرداران بارسلون، نقش اجرایی مهمی در اکثر این شبکه‌ها ایفا کردند. به‌عنوان مثال، خوان کلوِس،<sup>۲۱</sup> شهردار بارسلونا از سال ۱۹۹۷ تا سال ۲۰۰۶، مدیر اجرایی «آژانس اسکان سازمان ملل متحد»<sup>۲۲</sup> بود. به‌موازات این اقدامات، شهر بارسلونا به‌عنوان

18. Universal Forum of Cultures

19. Union for the Mediterranean

20. United Cities and Local Governments (UCLG)

21. Joan Clos

22. UN-Habitat

یک کلان‌شهر پیشرو و از طریق اتخاذ راهبردهای نوینی در جذب منافع جهانی‌شدن، همچون «توسعه و نوسازی فرودگاه بین‌المللی» و «امکان میزبانی از قطارهای سریع‌السیر» در سال ۲۰۰۸، خود را مجهز به زیرساخت‌هایی در سطح بین‌المللی کرد و اکنون رؤیای متولیان حکمروایی این کلان‌شهر اروپایی، تبدیل‌شدن بارسلونا به یک «بوستون اروپایی»<sup>۲۳</sup> است (Prieto-Flores & Sordé-Martí, 2011:215). در این زمینه، بارسلونا موفق شده (البته در سطح پایین‌تر نسبت به شهر بوستون) دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی خود را نیز توسعه دهد. همه این فعالیت‌ها در قالب طرح‌های راهبردی پی در پی، جامع و واقع‌بینانه تحقق یافته‌اند. این امر به‌منزله یک تغییر واقعی در زمینه حکمروایی کلان‌شهر بارسلونا است که به نماد شهری پویا و بین‌المللی در قرن بیستم بدل شده است.

### ۳-۲. حکمروایی در منطقه کلان‌شهری لندن

شهرت لندن هم به‌واسطه پایتختی بریتانیاست و هم اینکه این شهر، بزرگ‌ترین مرکز کلان‌شهری مالی و تجاری، دارای مرتبه «شهر جهانی» در اتحادیه اروپا به‌شمار می‌آید. جمعیت آن بیش از هفت میلیون نفر است و پسرکانه عملکردی و رای‌حدومرزهای اداری آن نیز دست‌کم پنج میلیون نفر را پوشش می‌دهد (سیمونز، ۲۰۰۶). از سال ۱۹۶۵ تا ۱۹۸۶ لندن بزرگ را ترکیبی از شورای لندن بزرگ و ۳۲ شورای شهری مستقل، به همراه انجمن شهر تاریخی لندن اداره می‌کردند. اختلافات سیاسی این شورا با حکومت بریتانیا سبب شد تا در سال ۱۹۸۶ دولت محافظه‌کار مارگارت تاچر، تصمیم به انحلال شورای لندن بزرگ بگیرد. پس از آن در یک مشی تمرکزطلبانه اداره لندن بزرگ به ۳۳ شورای جداگانه که باید به‌طورمستقیم پاسخگوی دولت مرکزی باشند، واگذار شد. بدین ترتیب تصمیم‌گیری‌های اصلی و محوری در مورد آینده لندن نیز در اختیار دولت بود. باز هم دولت بود که می‌خواست مداخله و به‌کارگیری خط‌مشی همگانی را به حداقل برساند. کمیته مشورتی برنامه‌ریزی لندن<sup>۲۴</sup> موسوم به LPAC در سال ۱۹۸۶ به‌عنوان کمیته مشترک برای هدایت راهبردی، به‌منظور هماهنگ‌سازی ۳۳ طرح توسعه که قرار بود در سطح بخش‌های درون منطقه کلان‌شهری تهیه شوند، تأسیس گردید. در پایان سال ۱۹۹۱، کمیته مشورتی برنامه‌ریزی لندن به انتشار نتایج مطالعه‌ای پرداخت که دربرگیرنده موضوعات مبتلابه لندن و میزان و گستره پرداختن به آنها بود. در پی انتخابات سال ۱۹۹۲ حکومت محافظه‌کار، وزیری را برای حمل‌ونقل در لندن معرفی کرد و دست به تأسیس نهادی برای ارتقای سرمایه‌گذاری داخلی به نام «لندن شماره یک»<sup>۲۵</sup> زد تا لندن بیش‌ازپیش

23. European Boston

24. London pLanning Advisory Committee

25. London First

زیر کنترل حکومت مرکزی قرار گیرد (Pimlott & Rao, 2005: 52). این کار با مشارکت دو شرکت «پیشاهنگان سربلندی شهر»<sup>۲۶</sup> و «شراکت برای سربلندی شهر»<sup>۲۷</sup> دنبال شد و با دعوت از سرمایه‌گذاران بزرگ لندن، صاحبان حرف و بخش خصوصی، به سرعت یک چشم‌انداز توسعه طراحی شد که آینده حکمروایی منطقه کلان‌شهری لندن را به دست گرفت.

دولت جدید کارگری که در انتخابات سال ۱۹۹۷ روی کار آمدن مقدمات پایه‌ریزی نهادی با قدرت عمومی به نام «مجمع لندن بزرگ»<sup>۲۸</sup> موسوم به GLA و انتخاب شهردار با رأی مستقیم مردم را فراهم ساخت. ایجاد نهاد مذکور بخشی از برنامه گسترده تغییرات اساسی در بریتانیاست که شامل مجلس مستقل برای اسکاتلند و قانون‌گذاران منتخب (با رأی‌گیری) برای ولز است که در دهه اول و دوم هزاره سوم نیز همچنان روند رو به تکوین این مرجع منطقه کلان‌شهری در جریان بوده است. این اداره، نوعی نهاد مسئول منطقه‌ای جدید است که تمرکز خود را بر راهبردها و شیوه تبیین آنها معطوف ساخته نه بر مدیریت و اجرای خدماتی که کماکان در اختیار ۳۳ بخش پیش‌گفته قرار دارد. همچنین قدرت این اداره نه بر گرفته از رده‌بندی‌های بخشی و شهری بلکه اساساً تفویضی از حکومت مرکزی است.

GLA متشکل از هسته و گروه‌های عملکردی است. در مرکز یا هسته، شهردار جای دارد که سازمان اجرایی و هیئت همراهان (مشاوران وی را ۲۵ سیاستمدار تمام‌وقت تشکیل خواهند داد؛ چه شهردار و چه اعضای هیئت مذکور به‌طور مستقیم با رأی اهالی لندن - که مشتمل بر پنج میلیون رأی‌دهنده یا واجد شرایط است - انتخاب می‌شوند. چنین حکم و اختیارنامه‌ای شهردار را فردی قدرتمند در عرصه حیات سیاسی بریتانیا بدل می‌سازد که جایگاهی تازه و نامسبوق است و نزدیک‌ترین همتا و نظیر آن در عرصه بین‌المللی شهردار نیویورک است که مسئول تولید «راهبردهای توسعه اقتصادی و فضای»<sup>۲۹</sup> شهر نیز هست (Buck et al, 2002: 338). در سال‌های اخیر، به‌ویژه در دو دوره کن‌لیوینگستن،<sup>۳۰</sup> (شهرداری که طرح وی با عنوان سند راهبردی توسعه لندن شناخته می‌شود) مجموعه فعالیت‌هایی را به مرحله اجرا گذاشته که لندن را به یک کلان‌شهر کاملاً جهانی تبدیل کرده است.

اگرچه مرکزیت مالی سبب شده تا لندن جایگاه (کمابیش متزلزل) نخستین شهر جهانی را به خود اختصاص دهد، با این حال در مقام مقایسه، به‌اندازه بارسلونا یک رویکرد واضح و صریح

26. City Pride Initiatives

27. London Pride Partnership

28. Greater London Assembly

29. Spatial and Economic Development Strategies

30. Ken Livingstone

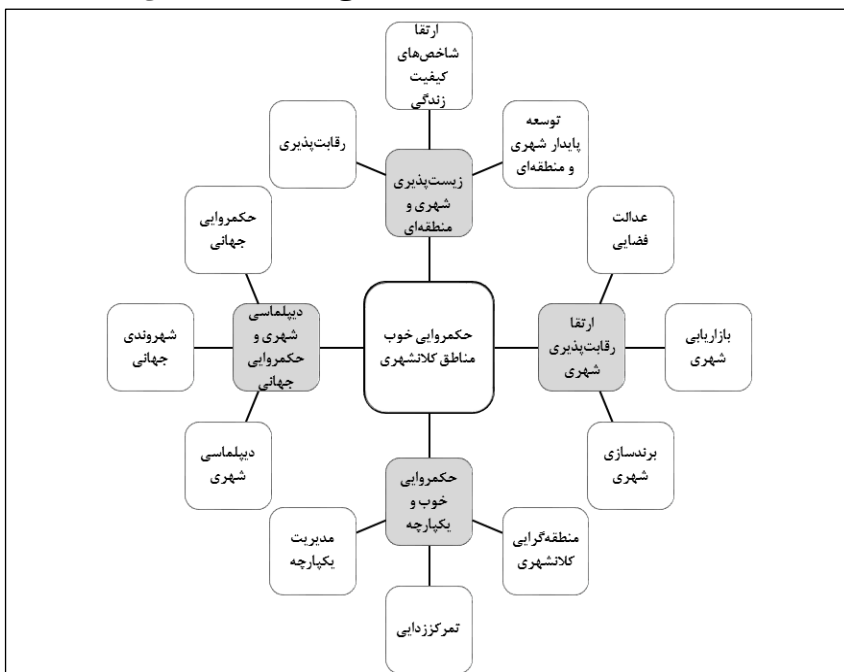
را در زمینه بین‌المللی اتخاذ نکرده است. البته باید در نظر داشت که جهانی‌بودن این شهر منحصر به اهمیت آن در عرصه مالی و اعتباری نیست؛ زیرا این شهر در بسیاری از زمینه‌ها، از جمله مسائل فرهنگی نیز یکی از کانون‌های تولید و نشر صنایع، کالاها و خدمات فرهنگی در جهان محسوب می‌شود (Williams, 2011). با این وجود، نقطه اوج فعالیت‌های بین‌المللی «لندن بزرگ» در سال‌های اخیر میزبانی بازی‌های المپیک ۲۰۱۲ و تدارک حکمروایی برای تقویت برند «شهر جهانی» و بهره‌مندی هرچه بیشتر منافع جهانی‌شدن بود (Kavetsos, 2012: 1455)؛ چرا که بسیاری از محققان اخذ میزبانی چنین مناسبات جهانی بزرگ را زمینه‌ساز ایجاد و تقویت برند شهری، رشد و گسترش جهانگردی، تقویت زیرساخت‌ها و شکوفایی راهبردهای توسعه ملی و منطقه‌ای می‌دانند (Henry and Gratton, 2002). برای مدیران شهری که قادر به سازمان‌دهی منابع برای تحقق بخشی تحولات کلان هستند، میزبانی بازی‌های المپیک، راهبردی ایده‌آل برای تمرکز بر بازسازی شهری و تقویت کاربری زمین‌های هسته شهر به‌شمار می‌رود. فراوانی و مقیاس فرصت‌هایی که یک رویداد بزرگ مانند المپیک در اختیار مدیران برتر یک کلان‌شهر قرار می‌دهد، بازیگران قدرتمندی را وارد گود می‌کند که می‌توانند زمینه‌ساز و تسهیلگر رویدادی مثبتی در فضای توسعه شهر شوند. منافع نوید داده‌شده از قبیل رونق گردشگری و اشتغال‌زایی به‌واسطه طرح‌های عظیم عمرانی، شور و اشتیاق عمومی ایجاد می‌کند و اندک مخالفت‌ها را فرومی‌نشاند (Charles, et al, 2006).

با این وجود، طراحی سیاست‌های حکمروایی منطقه کلان‌شهری لندن، تنها به میزبانی مناسبت‌ها و رویدادهای جهانی منحصر نبوده و از تنوع و گوناگونی فراوانی برخوردارند. اموری همچون ایجاد سفارتخانه‌های اقتصادی و فرهنگی لندن در شهرهایی نظیر دهلی نو یا شانگهای در اوایل دهه اخیر، فراخوان‌های شهردار لندن برای تشویق چندفرهنگ‌گرایی،<sup>۳۱</sup> بین‌المللی‌شدن سریع جمعیت (طی پانزده سال گذشته، جمعیت خارجی‌تبار لندن تقریباً دو برابر شده و این گروه‌ها امروزه حدود یک‌سوم جمعیت شهر را تشکیل می‌دهند)، بین‌المللی‌شدن فضای شهری از آن دسته اقدامات است (Block, 2008). لندن به مدد اتخاذ سیاست‌های حکمروایی فراملی خود، موفق شد تا سیمای خود را به‌طور کامل تغییر دهد؛ شهر قدیمی که پایتخت امپراتوری مستعمراتی بریتانیا بود، اینک به کلان‌شهری جهانی و چندفرهنگی است که مشکلات اجتماعی خاص خود را نیز دارد.

#### ۴. الزامات و چارچوب‌های مدل حکمروایی خوب در مناطق کلان‌شهری

تعدد و تکثر بازیگران و نیروهای مؤثر در حیات کلان‌شهری و ضرورت همگرایی و همسویی آنها در یک چارچوب مبتنی بر دموکراسی منطقه‌ای و عدالت فضایی را می‌توان مهم‌ترین استدلال ضرورت استقرار مدل حکمروایی کلان‌شهری و جایگزینی آن به جای حکومت شهری دانست. مدلی که از راه‌های جلب مشارکت و تشریک‌مساعی تمام نیروهای عملکردی و تمام سطوح جغرافیایی و جایگزینی همگرایی، به جای تفرق و واگرایی، بتواند زمینه‌های توسعه پایدار و انسان‌محورانه منطقه کلان‌شهری و سازمان فضایی - کالبدی کارآمد برای آن را فراهم کند (بصیرت و همکاران، ۱۳۹۱: ۸). مبتنی بر یافته‌های این پژوهش و نیز مطالعات اخیر (بصیرت، ۱۳۹۱) مدل حکمروایی خوب در یک منطقه کلان‌شهری را می‌توان بر اساس نمودار (۱) و با تأکید بر چهار اصل هنجاری؛ ۱- ارتقای سطح رقابت‌پذیری شهری، ۲- نقش‌آفرینی فعال در حوزه دیپلماسی شهری و حکمروایی جهانی، ۳- ارتقای سطح زیست‌پذیری و عدالت فضایی ۴- حکمروایی کلان‌شهری خوب و یکپارچه ترسیم کرد:

نمودار شماره (۱) - چارچوب حکمروایی خوب منطقه کلان‌شهری



(تجدید ساختار مدل بصیرت و همکاران، ۱۳۹۱)

تولید و اجرای سیاست‌ها و راهبردهای بین‌المللی توسط شهرها مستلزم وجود سیستم‌هایی متشکل از کنشگران هماهنگ، وجود ائتلاف‌ها و روابط حسنه میان شرکاست؛ یعنی محافل اقتصادی، بخش‌های مردمی و انجمن‌ها، نهادهای عمومی و غیره. شرط دیگر کسب موفقیت در

این زمینه، «توانایی نوآوری و ابتکار، به‌ویژه در زمینه سازمانی» است. موضوعی که در کشورهای جنوب کمتر بدان پرداخته می‌شود و کمتر به سمت‌وسوی آن گام برمی‌دارند. تشکیل ائتلاف و برقراری رابطه مناسب میان کنشگران، به‌شدت به ماهیت فعالیت بین‌المللی مورد نظر و محتوای آن بستگی دارد. برای برقراری روابط دوجانبه با سایر شهرها یا مشارکت در شبکه‌ها، شهر نیازمند حمایت و مشارکت کنشگرانی است که از منابع و امکانات لازم در زمینه ارتباطات برخوردارند.

در مواردی، حمایت‌های مالی این کنشگران نیز برای اجرای مناسب طرح‌ها ضروری است. در غالب موارد، این فعالیت‌ها، ماهیت بخشی دارند و اجرای آنها نیازمند وجود یک سیستم حکمرانی بسیار پیشرفته نیست. سطح حداقلی از سازمان‌دهی فنی-اداری از سوی شهرداری و حمایت‌های محافل اقتصادی و اجتماعی متناسب با ماهیت فعالیت مورد نظر می‌تواند برای اجرای صحیح طرح، کافی باشد (Lefèvre, 2013: 72). در مقابل، برای سازمان‌دهی رویدادهای بزرگ یا اجرای سیاست‌های مربوط به بین‌المللی‌نمودن شهر در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی، باید مساعدت و حمایت تعداد زیادی از کنشگران را جلب کرد و آنها را به مسیر همکاری مشترک سوق داد. در کلان‌شهرهایی که سیستم کنشگران، تکه‌تکه و غیرمنسجم (و حتی چالش‌برانگیز) است، این فرایند ممکن است پیچیده و دشوار شود.

#### ۴-۱. نقش آفرینی دولت و حکومت

کنشگر محوری دیگر در زمینه برگزاری رویدادهای بزرگ، حکومت یا عاملان و مجریان آن یعنی دولت‌ها است. درواقع، بدون مداخله مستقیم حکومت و دولت، یک شهر یا کلان‌شهر، قادر به میزبانی این رویدادهای بزرگ نخواهد بود. حکومت از صلاحیت‌ها و منابعی برخوردار است که بدون اتکا به آنها، نامزدی شهر برای میزبانی رویدادهای بزرگ، راه به‌جایی نخواهد برد. بی‌شک منابع مالی دولت اهمیت زیادی دارند؛ زیرا در غالب موارد، این نوع ابتکارات محتاج زیرساخت‌های تازه‌ای است که نهادهای رسمی محلی به‌تنهایی قادر به احداثشان نیستند. درعین‌حال، صلاحیت‌های رسمی، نهادینه و حقوقی حکومت نیز اهمیت شایانی دارند؛ زیرا در بیشتر کشورها، حکومت یا دولت، کنشگری است که مشروعیت لازم را برای برقراری ارتباطات بین‌المللی در سطوح بالا در اختیار و انحصار خود دارد. این در حالی است که حمایت حکومت از منطقه کلان‌شهری همواره به‌آسانی حاصل نمی‌شود. در مورد بازی‌های المپیک ۲۰۰۸ در پکن یا نمایشگاه جهانی شانگهای در سال ۲۰۱۰، شکی نیست که بیش و پیش از این دو شهر، قرار بود که توانایی‌ها و ظرفیت‌های کشور چین در صحنه جهانی به نمایش گذاشته شوند؛ بنابراین حمایت قاطع حکومت از ابتکار این شهرها کاملاً طبیعی و بدیهی بود. فقدان این

حمایت می‌تواند باعث مردود شدن نامزدی شهر شود؛ چنان‌که درباره شهر نیویورک روی داد. اختلاف نظر میان شهر و ایالت نیویورک مانع از آن شد که پرونده کامل و قانع کننده‌ای به کمیته بین‌المللی المپیک ارائه شود (Charles et al, 2006). شهر رم نیز ناچار شد نامزدی خود را برای میزبانی بازی‌های المپیک ۲۰۲۰ پس بگیرد؛ زیرا حکومت اجرای چنین طرحی را مناسب تشخیص نداد. در مقابل، حمایت قاطع دولت بریتانیا از نامزدی لندن موقعیت این شهر را برای کسب میزبانی بازی‌های المپیک ۲۰۱۲ تقویت نمود. بلافاصله پس از انتخاب لندن، حکومت به‌طور همه‌جانبه و مستقیم در سازمان‌دهی بازی‌های المپیک مداخله کرد و مسئولیت این کار را به نهاد ویژه‌ای<sup>۳۲</sup> سپرد.

با توجه به ماهیت رویداد مورد نظر، برگزاری و سازمان‌دهی آن مستلزم حمایت محافل اقتصادی یا جامعه مدنی سازمان یافته نیز هست. به‌عنوان مثال، بدون مشارکت سازمان‌های غیردولتی و انجمن‌های مختلف، امکان برگزاری «مجمع جهانی فرهنگ‌ها» به شکلی که عملاً در بارسلونا صورت گرفت، امکان پذیر نبود. در لندن، شرکت‌ها و مؤسسات بزرگ به‌سرعت به نامزدی شهر برای میزبانی بازی‌های المپیک اقبال ویژه‌ای نشان دادند و حتی انجمن اداره منطقه کلان‌شهری لندن بزرگ که به طراحی سیاست‌های توسعه در چارچوب تمرکز بر راهبرد توسعه فضایی تأکید دارد (سیموز، ۱۹۹۸)، نیز به حمایت از این رویکرد پرداخت و آن را به یکی از محوری‌ترین راهبردهای توسعه منطقه‌ای لندن بزرگ تبدیل کرد، ولی در پاریس و حتی مادرید، شرکت‌ها و بنگاه‌ها اشتیاق کمتری از خود نشان دادند و طبعاً فعالیت کمتری در این زمینه از خود بروز دادند.

#### ۴-۲. نظام حکمروایی دموکراتیک و محلی‌گرایانه در منطقه کلان‌شهری

طراحی و اجرای سیاست‌های توسعه در یک منطقه کلان‌شهری و نقش‌آفرینی کلان منطقه فوق، به‌ویژه در ابعاد اقتصادی و فرهنگی نیازمند اتحاد و ائتلاف واقعی میان کنشگران گوناگون از طریق ایجاد ترتیبات سازمانی دموکراتیک و تمرکززدایانه است. در اینجا نیز مداخله و تعهد حکومت، نقش اساسی و تعیین‌کننده‌ای برعهده دارد. نخست، منابع مالی لازم برای توسعه زیرساخت‌های بزرگ و تجهیزات عمده (فرودگاه‌ها، قطارهای سریع‌السیر، مخابرات و ارتباطات) در اختیار حکومت هستند. دوم، حکومت، این بخش‌ها را اغلب مستقیم (شرکت‌های دولتی) یا غیرمستقیم (اجرای سیاست‌های عمومی و راهبردی) تحت کنترل و نظارت خود قرار می‌دهد. فعالیت برای بهبود رقابت‌پذیری بین‌المللی کلان‌شهرها نیز نیازمند حمایت محافل اقتصادی، به‌ویژه شرکت‌ها و بنگاه‌های جهانی‌سازی شده می‌باشد، زیرا این مؤسسات به‌طور

مستقیم در اجرای این سیاست‌ها ذی‌نفع هستند. در مواردی نیز لازم است که حمایت سایر نهادهای عمومی محلی جلب شود؛ زیرا این نهادهای رسمی محلی ممکن است از صلاحیت‌ها و منابعی برخوردار باشند که کاملاً با نیازهای طرح هماهنگی دارند، یا اینکه اجرای این سیاست‌ها تأثیر و پیامدهای مستقیمی در شهر، شهرستان، استان یا حوزه مداخله آنها به‌جای می‌گذارد. در اروپا، این مورد بیشتر در کشورهایی مشاهده می‌شود که در آنها نهادهای استانی و منطقه‌ای قدرتمند هستند. در اسپانیا، ایتالیا یا بلژیک، این نهادها مدیریت منابع ساختاری اروپایی را در اختیار دارند و اغلب (همراه با دولت) مسئولیت سیاست‌های مربوط به حمل‌ونقل، پژوهش و توسعه نیز به‌عهده آنها است. در این قبیل کشورها سیاست‌های توسعه اقتصاد محلی مناطق کلان‌شهری منشعب‌شده از برنامه‌ریزی فضایی با راهبردهایی چون سرمایه‌گذاری بر روی زیرساخت‌ها کلان، تعاملات اقتصادی-سیاسی در مقیاس‌های مختلف با شهرها و کشورهای دیگر، عموماً با هدایت، نظارت و مساعدت دولت‌ها انجام می‌شود (Brenner, 2003: 16). مضافاً اینکه در این کشورها، مناطق و استان‌ها از منابع مالی برای اجرای این سیاست‌ها نیز برخوردارند. در همه موارد، توفیق در اجرای سیاست بین‌المللی کردن شهر یا سرزمین وابسته به دستگاه‌های حکمرانی است و مشارکت کنشگران مختلف را می‌طلبد (عمومی، خصوصی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی). این مشارکت باید در مقیاس‌های مختلف صورت گیرد (کشور، مناطق، نواحی) و ممکن است مستلزم حضور بازیگران بین‌المللی مانند اتحادیه اروپا یا سازمان ملل متحد نیز باشد. در مورد کلان‌شهرها، این کنشگران توانایی کارکردن و برقراری تعامل با یکدیگر را در خلال ساختارهای خاص دارند؛ ساختارهایی که در حقیقت پیشگامان کنش و اقدام عمومی هستند. به عنوان مثال، اتحادیه بازاریابی تورنتوی بزرگ<sup>۳۳</sup> (GTMA)، آژانسی است که مسئولیت توسعه کلان‌شهر تورنتو (کانادا) را بر عهده دارد. در این آژانس، نمایندگان دولت فدرال و استان اونتاریو، نمایندگان شهرداری‌های ۲۹گانه تورنتو و نمایندگان دانشگاه‌های بزرگ و چندین شرکت و بنگاه بزرگ گرد هم آمده‌اند (Arku, 2002: 23).

سازمان‌هایی از این دست در بسیاری از کلان‌شهرها، از جمله تورین، مونترال یا لندن نیز وجود دارند. صرف وجود چنین سازمان‌هایی مستلزم وجود روابط حسنه میان همه این کنشگران است؛ یعنی موضوعی که گاهی شبیه به یک قمار واقعی می‌شود. به همین دلیل (تنش‌های موجود) در کلان‌شهرهای مادرید، میلان، نیویورک یا پاریس، این نوع ساختارها به‌وجود نیامدند. یکی از پیامدهای این وضعیت، ازدیاد تعداد ترجمان‌های رقیب و موازی است



که هریک جداگانه به یکی از کنشگران بخش عمومی وابسته‌اند و در سرزمین‌های مجزا از یکدیگر فعالیت می‌کنند و این یعنی همان تفرق سیاسی با درجاتی متفاوت از شدت و ضعف. اجرای سیاست‌های بین‌المللی جامعه کلان‌شهری (یعنی سیاست‌هایی که هدفشان بازکردن فضای اجتماعی- فرهنگی یا اشاعه چندفرهنگ‌گرایی است) نیازمند حضور و فعالیت همان کنشگرانی است که در زمینه بین‌المللی شدن فعالیت‌های اقتصادی نیز دخیل هستند. به این ترتیب، نهادهای رسمی محلی، انجمن‌های محلی، ملی و بین‌المللی و بعضاً با حمایت دولت و برخی شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی به‌طور جمعی و از طریق ترجمان‌های ویژه مشغول کار هستند. در این زمینه می‌توانیم به فعالیت‌های «اتحادیه اقدام مدنی تورنتوی بزرگ»<sup>۳۴</sup> در شهر تورنتو یا به ساختارهای پایلوت در برخی از طرح‌های راهبردی شهرهای بارسلونا و تورین اشاره نماییم.

## فرجام

به یقین اندازه جمعیتی و سطح کالبدی، در کنار خنثی‌بودن نقش و عملکرد کلان‌شهرها، متضمن پیشرو بودن آنها در فرایند توسعه ملی و منطقه‌ای نیست. در یک اقتصاد عموماً جهانی‌شده، آنچه تعیین‌کننده است، «توان نقش‌آفرینی، ضریب جذابیت‌های مناطق کلان‌شهری، قابلیت‌های رقابت‌پذیری و فائق‌آمدن بر مشکلات و موانع نهادی- ساختاری و اقتصادی- اجتماعی در این گونه مناطق» است. عموم محققان شهرشناس به این باور رسیده‌اند که فرایند جهانی‌شدن، خواه مطلوب یا نامطلوب، جغرافیای ویژه‌ای دارد که در آن مناطق کلان‌شهری به‌عنوان کانون و گرانیگاه گسترش این فرایند جای گرفته و در نظم نوین جهانی، چاره‌ای جز ادغام پیروزمندانه و مقتدرانه در شبکه جهانی‌شده از سکونتگاه‌ها وجود ندارد و این مهم در مناطق کلان‌شهری جنوب، منطق و مسیر برون‌رفتی جز تداوم هوشمندانه اصلاح در چارچوب‌ها و سیاست‌های مدیریت سرزمینی ندارد. مدیریتی که بتواند با بهره‌گیری و بسیج امکانات، از طریق اقداماتی چون برگزاری رویدادهای بزرگ یا احداث و تقویت زیرساخت‌ها و تجهیزات عمده و درپیش‌گرفتن عملکردی مؤثر در مقیاس فراشهری، ضمن تحرک منابع درون‌سرزمینی، بخش مهمی از منبع توسعه را فراتر از مرزهای شهری، منطقه‌ای و ملی خود جستجو کند. در همین راستا، این مقاله با تأکید بر تشکیل ائتلاف کنشگران مختلف در مقیاس‌های گوناگون در یک منطقه کلان‌شهری و طراحی نظام حکمروایی کارآمد در دو نمونه بارسلونا و لندن نشان داد که برداشتن گام‌های بزرگ در این گونه مناطق عموماً از عهده و توان یک ائتلاف نهادی میان ذینفعان در کل منطقه کلان‌شهری و با مشارکت و هم‌داستانی حکومت

می‌سر می‌شود. بنابراین، باید این دست فعالیت‌های بین‌المللی را نوعی برگ برنده کلان‌شهرها در مبارزه برای کسب «رهبری سرزمینی»<sup>۳۵</sup> در نظر بگیریم. بررسی تجربه بارسلونا و لندن نشان داد روابط بین‌المللی که این مناطق کلان‌شهری برقرار می‌سازند، زمینه‌ساز ارتقای جایگاه سیاسی آنها و به‌رسمیت‌شناخته شدنشان در سطح بین‌المللی است. درست است که فعالیت‌های بین‌المللی شهرها در سایه روند جهانی‌سازی گسترش یافته‌اند، ولی این فعالیت‌ها بیش از هر چیز، محصول منطق تمرکززدایی هستند که در غالب کشورهای جهان به مرحله اجرا گذاشته شد.

### پی‌نوشت‌ها:

(۱) این مقاله برگرفته از بخشی از مطالعات رساله دکتری نگارنده اول مقاله با عنوان «تبیین پارادایم نظام برنامه‌ریزی راهبردی - فضایی (SPP) در چارچوب نظام حکمروایی کلان‌شهری؛ تحلیل موردی: کلان‌شهر مشهد» است که به راهنمایی نگارنده دوم و مشاوره نگارنده سوم در گروه جغرافیای دانشگاه فردوسی تدوین شده است.

(۲) مجمع جهانی فرهنگ‌ها نخستین بار در سال ۲۰۰۴ در بارسلونا برگزار شد و هدف آن گسترش صلح، آموزش، شناخت متقابل، حقوق بشر و تنوع فرهنگی است. این مجمع هر سه سال یکبار در یکی از شهرهای جهان برگزار می‌شود. در سال ۲۰۱۳ این مجمع در شهر ناپل (ایتالیا) برگزار شد.

### منابع فارسی

- برک‌پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۸۸)، **مدیریت و حکمروایی شهری**، تهران: دانشگاه هنر.
- بصیرت، میثم (۱۳۸۵)، «مدیریت مناطق کلان‌شهری: تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلان‌شهری، آموزه‌هایی برای ایران»، **فصلنامه مدیریت شهری**، شماره ۱۸.
- بصیرت، میثم، محمدمهدی عزیزی، اسفندیار زبردست و عباس احمد آخوندی (۱۳۹۱)، «فرصت‌ها و چالش‌های حکمروایی خوب در عصر جهانی‌شدن؛ مطالعه موردی تهران»، **مجله هنرهای زیبا**، دوره هفدهم، شماره ۱.
- بیکر، ال. ترز (۱۳۸۸)، **نحوه انجام تحقیقات اجتماعی**، ترجمه هوشنگ نایی، تهران: نی.
- حاجی‌پور، خلیل (۱۳۸۷)، «بررسی علل و عوامل اثرگذار در فرایند شکل‌گیری و تکوین مناطق کلان‌شهری»، **مجله هنرهای زیبا**، شماره ۳۴.
- سرور، هوشنگ (۱۳۸۶)، «تجدید ساختار فضایی مکانی منطقه متروپلیتن جاکارتا در عصر جهانی‌شدن»، **مجله جستارهای شهرسازی**، شماره ۱۹ و ۲۰.
- سیموز، مارتین (۱۳۸۱)، «مدیریت کلان‌شهری حکمروایی کلان‌شهری؛ دگرگونی در شیوه حکمروایی لندن»، ترجمه حمید خادمی، **مجله مدیریت شهری**، شماره ۱۷.
- صرافی، مظفر (۱۳۷۹)، «شهری‌شدن جهان و جهانی‌شدن شهرها، طرح مسئله‌ای برای جنوب»، **مجله اطلاعات اقتصادی-سیاسی**، شماره ۱۵۶-۱۵۵.

صرافی، مظفر و جمال محمدی (۱۳۸۹)، «الزامات مدیریت مناطق کلان‌شهری در فرایند جهانی‌شدن با تأکید بر منطقه کلان‌شهری تهران»، *کنفرانس مدیریت شهری و توسعه پایدار*، تهران.

کیوی، ریمون و لوک وان کامپنهود (۱۳۸۶)، *روش تحقیق در علوم اجتماعی*، ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر، چاپ دوم، تهران: توتیا.

مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی ایران (۱۳۸۱)، *طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن*، خلاصه گزارش مطالعات طرح‌ریزی کالبدی در نمونه‌هایی از مناطق کلان‌شهری جهان، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.

هایلنت، هوبرت و دانیل کوبلر (۱۳۹۰)، *حکمروایی کلان‌شهری، ظرفیت، دموکراسی و پویایی مکان*، ترجمه ایرج اسدی، تهران: انتشارات شهر.

### منابع لاتین

- Block, D. (2008), "Multilingual Identities and Language Practices in a Global City: Four London Case Studies", *Journal of Language, Identity, and Education*, Vol.7, No.1: 1-4.
- Brenner, N. (2003), "Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe", *DisP-The Planning Review*, Vol.39, No.152: 15-25.
- Casellas, A. (2009), "Barcelona's Urban Landscape the Historical Making of a Tourist Product", *Journal of Urban History*, Vol.35. No.6: 815-832.
- Florida, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class. And how it's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- Friedmann, J. (2006), "The Wealth of Cities: Towards an Assets-based Development of Newly Urbanizing Regions", *UN-Habitat Award Lecture*, University of British Columbia.
- Goss, S (2001), *Making Local Governance work*, Palgrave press.
- Gratton, C. & Henry, I. (Eds). (2001), *Sport in the City: The Role of Sport in Economic and Social Regeneration*, Routledge.
- Heinelt, H. & Zimmermann, K. (2011), "How can we explain diversity in metropolitan governance within a country?" Some reflections on recent developments in Germany, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35, No. 6, 1175-1192.
- Kavetsos, G. (2012), "The impact of the London Olympics Announcement on Property Prices", *Urban Studies*, Vol.49, No. 1: 453-1470
- Koch, Heiden, N and D. Kübler (2013), "Rescaling Metropolitan Governance: Examining Discourses and Conflicts in two Swiss Metropolitan Areas", *Urban Research & Practice*, 2013, Vol. 6, No. 1, 40-53

- Kunzmann, Klaus R. (1998), *World city Regions in Europe: Structural Change and Future Challenges*, in Fu-chen Lo, Tokyo: United Nation University Press.
- Lefèvre, C. & d'Albergo, E. (2007), "International Strategies of Cities: Explaining Divergence and Convergence", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.25, No. 3: 317-409.
- Lopez. M. (2002), "For SENSYS Autonomy and Democracy: Towards a Municipal Charter, 1924-1960", The breakthrough: *Journal of History and Culture* 272 : 40-48.
- Nelles, jen (2013), "Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 37, No 4: 1349-1367.
- Prieto-Flores, Ò. & Sordé-Martí, T. (2011), "The Institutionalization of Panethnicity from the Grassroots Standpoint in a European Context: The Case of Gitanos and Roma Immigrants in Barcelona", Spain: University of Girona, *Ethnicities*, Vol. 11, No.2: 202-217.
- Rakodi, C. (2003), "Politics and Performance: the Implications of Emerging Governance Arrangements for Urban Management Approaches and Information Systems", *Habitat International*, Vol.27. No.4: 523-547.
- Scott, A.J. J. Agnew, E. Soja and M. Storper (2001), *Global city Regions: Trends, Theory and policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, R. (2011), *Culture is Ordinary (1958), Cultural Theory: an Anthology*, Oxford: Wiley-Blackwell.