

## A Comparative Analysis of Governance Models of Metropolitan Areas: The Balance Between Decentralization and Centralization

### Abstract

Decentralization is a governance approach intended to improve the alignment of public services with local needs and preferences. By transferring power, responsibilities, and functions from central governments to local authorities, decentralization's promise is to empower lower levels of government to address specific regional requirements. In metropolitan areas, however, decentralization introduces complexities due to variations in degree and type, resulting in diverse governance structures that fall between the extremes of fragmentation and integration. These governance models significantly impact the efficiency and effectiveness of public service delivery. Therefore, a central research question arises: which governance model in metropolitan areas—fragmentation or integration—ensures maximum efficiency while minimizing negative consequences through the optimal application of financial, administrative, and political decentralization? This study investigates the role of governance structures in mitigating the disadvantages of decentralization and enhancing public service delivery in metropolitan areas. Grounded theory was employed as the research methodology, featuring open, axial, and selective coding for qualitative data analysis. The analysis was supported by MAXQDA software, which facilitated the evaluation of decentralization across various dimensions within metropolitan contexts. Data collection included a comprehensive review of theoretical and empirical literature, incorporating Persian and English scholarly articles and books published between 1981 and 2025. During the open coding phase, decentralization-related issues in metropolitan areas were identified and coded. In the axial coding phase, two major categories were established: the advantages and disadvantages of decentralization. This process was also applied to explore different forms of governance within metropolitan areas, leading to two main categories: fragmentation and integration of governance structures at the metropolitan level. The analysis of fragmentation focused on its benefits and drawbacks, while the examination of integration highlighted the pros and cons of metropolitan governance. From horizontal and vertical perspectives on metropolitan decentralization, advantages and disadvantages were further divided into two subcategories: governance system integration as a regional government (decentralization from the national level) and governance system integration as a regional authority above local governments. In the selective coding phase, overlapping categories and their interrelationships were

Received: 28 Jan 2025

Received in revised form: 10 Mar 2025

Accepted: 09 Apr 2025

**Elnaz Baghernezhad<sup>1</sup>**  (Corresponding Author)

Assistant Professor, Department of Regional Planning, School of Urban Planning, College of Fine Arts, University of Tehran, Tehran, Iran.  
E-mail: e\_baghernejhad@ut.ac.ir

**Elnaz Nikbakht<sup>2</sup>** 

Master of Urban and Regional Planning, Department of Urban Planning, School of Urban Planning, College of Fine Arts, University of Tehran, Tehran, Iran.

E-mail: elnaznikbakht@alumni.ut.ac.ir

<https://doi.org/10.22059/jfaup.2025.394202.673072>

systematically analyzed to address the study's main research question. The findings illustrate the strengths and weaknesses of fragmented and integrated governance models. Fragmented governance structures improve decentralization by enhancing public service quality, fostering independence and accountability at the local level, and driving economic competitiveness. However, these structures often face challenges such as increasing economic disparities and higher welfare service costs. Integrated governance models effectively address these drawbacks by leveraging economies of scale and fostering regional collaboration. Integrated governance improves service efficiency while minimizing decentralization's limitations. Effective metropolitan governance requires a dynamic balance between decentralization and centralization. This balance should be informed by the unique characteristics of each region, prioritizing transparency, accountability, and participatory decision-making processes. In conclusion, decentralization provides a vital framework for responsive governance. Its success relies on integrating decentralized autonomy with centralized coordination, tailored to the socio-economic and cultural contexts of metropolitan areas. Transparency and inclusivity are essential for achieving balanced, efficient, equitable, and sustainable service delivery within urban regions, making this dynamic equilibrium the cornerstone of effective metropolitan governance.

**Keywords:** decentralization, fragmentation, integration, metropolitan areas, MAXQDA

**Citation:** Baghernezhad, Elnaz, & Nikbakht, Elnaz (2025). A comparative analysis of governance models of metropolitan areas: The balance between decentralization and centralization. *Journal of Fine Arts: Architecture and Urban Planning*, 30(1), 37-53. (in Persian)



## تحلیل تطبیقی مدل‌های حکمرانی مناطق کلان‌شهری: تعادل میان تمرکززدایی و تمرکز

### چکیده

تمرکززدایی با هدف بهبود خدمات عمومی، قدرت را از دولت مرکزی به سطوح محلی منتقل می‌کند. این پژوهش مدل‌های حکمرانی کلان‌شهرها را از منظر تفرق و یکپارچگی بررسی کرده و تأثیر تمرکززدایی مالی، اداری و سیاسی بر کارایی خدمات عمومی را تحلیل می‌کند. با استفاده از نظریه داده‌بنیاد و ابزار MAXQDA، داده‌های کیفی از منابع منتشرشده بین مهر و موم‌های ۱۹۸۱ تا ۲۰۲۴

تحلیل شدند. یافته‌ها نشان می‌دهند که مدل تفرق، کیفیت خدمات و پاسخگویی محلی را بهبود می‌بخشد، اما ممکن است نابرابری اقتصادی و هزینه‌ها را افزایش دهد. در مقابل، مدل یکپارچه با بهره‌گیری از صرفه‌جویی‌های مقیاس، این چالش‌ها را کاهش داده و کارایی را تقویت می‌کند. برای حکمرانی مؤثر کلان‌شهرها، تعادل پویا بین تمرکززدایی و تمرکز، همراه با شفافیت و مشارکت شهروندی، توصیه می‌شود.

واژه‌های کلیدی: تفرق، تمرکززدایی، مناطق کلان‌شهری، نرم‌افزار MAXQDA، یکپارچگی

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۳/۱۱/۱۹

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۲/۲۰

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۴/۰۱/۲۰

الناز باقرنژاد<sup>۱</sup> (نویسنده مسئول): استادیار گروه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دانشکده شهرسازی، دانشکده‌گان هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

E-mail: e\_baghernejhad@ut.ac.ir

الناز نیک‌بخت<sup>۲</sup>: کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، گروه شهرسازی، دانشکده شهرسازی، دانشکده‌گان هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

E-mail: elnaznikbakht@alumni.ut.ac.ir

<https://doi.org/10.22059/jfaup.2025.394202.673072>

استناد: باقرنژاد، الناز و نیک‌بخت، الناز (۱۴۰۴). تحلیل تطبیقی مدل‌های حکمرانی مناطق کلان‌شهری: تعادل میان تمرکززدایی و تمرکز. نشریه هنرهای زیبا: معماری و شهرسازی، ۳۰(۱)، ۳۷-۵۳.

## مقدمه

تمرکززدایی به‌طور کلی با هدف بهبود تطابق خدمات عمومی با نیازها و ترجیحات محلی انجام می‌شود و از این طریق می‌تواند به افزایش رفاه اجتماعی و اقتصادی منجر شود. این ایده از نظریه‌های اولیه‌ای مثل مدل تیوت<sup>۱</sup> (۱۹۵۶) سرچشمه می‌گیرد که بر اهمیت سازگاری تأمین کالاهای عمومی با ترجیحات محلی تأکید دارد. هایک<sup>۲</sup> (۱۹۴۵) نیز بیان کرده است که پراکندگی اطلاعات محلی، تمرکزگرایی را ناکارآمد می‌سازد، زیرا مسئولان محلی بهتر می‌توانند به نیازها و تغییرات پاسخ دهند. علاوه بر این، مدل‌های معاصرتر مانند مدل‌های ارائه‌شده توسط ژری و دیگران (۱۹۹۹)<sup>۳</sup>، داوودی و ژو<sup>۴</sup> (۱۹۹۸) و فاگوت<sup>۵</sup> (۲۰۰۴) به بررسی سطح بهینه تمرکززدایی پرداخته‌اند. این مدل‌ها نشان می‌دهند که مزایای تمرکززدایی شامل بهره‌برداری از دانش محلی و ایجاد رقابت میان دولت‌های محلی برای افزایش کارآمدی است (Brennan & Buchanan, 1980). با این حال، چالش‌هایی نظیر فساد در دولت‌های مرکزی یا قدرت‌طلبی در دولت‌های محلی نیز وجود دارد که می‌تواند تأثیرات منفی داشته باشد (Bardhan & Mookherjee, 2006).

به‌طور کلی، تمرکززدایی به معنای انتقال عملکردها، قدرت و مسئولیت‌ها از دولت مرکزی به سطوح پایین‌تر است. تمرکززدایی از ابعاد مختلف همچون سیاسی، مالی، جمعیتی و اقتصادی قابل بررسی است. در واقع تمرکززدایی مالی، اداری و سیاسی به‌عنوان پیش‌نیاز تمرکززدایی جمعیتی و اقتصادی در سطوح مختلف در کشورهای متفاوت بررسی شده‌اند که هر یک ویژگی‌ها و اهداف خاص خود را دارند:

- تمرکززدایی مالی به انتقال مسئولیت درآمدها و مخارج از سطح ملی به سطوح محلی اشاره دارد (Rodden, 2004; Von Braun & Grote, 2002). این نوع تمرکززدایی شامل جمع‌آوری و مدیریت مالیات‌ها، هزینه‌های خدمات و درآمدهای محلی است. هدف آن کاهش وابستگی دولت‌های محلی به منابع مالی دولت مرکزی است (Stansel, 2005; Onofrei et al., 2023). با این حال، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تمرکزگرایی درآمد همچنان حاکم است و دولت‌های محلی ظرفیت محدودی برای تولید درآمدهای مستقل دارند (Shah, 2007). همچنین، تخصیص هزینه‌ها ممکن است همچنان تحت نظارت دولت مرکزی باقی بماند، حتی اگر مخارج در سطح محلی انجام شود.
- تمرکززدایی اداری به انتقال قدرت، مسئولیت و پاسخگویی برای ارائه کالاها و خدمات عمومی از دولت مرکزی به سطوح پایین‌تر اشاره دارد (Schneider, 2003). این نوع شامل سه زیرنوع است: ۱. تراکم‌زدایی؛ انتقال وظایف میان ادارات مرکزی و محلی بدون کاهش نقش دولت مرکزی. ۲. مقررات‌زدایی؛ واگذاری مسئولیت‌ها به نهادهای محلی یا سازمان‌های نیمه‌مستقل با حفظ نظارت دولت مرکزی و ۳. تفویض اختیار؛ واگذاری کامل قدرت به دولت‌های محلی منتخب با سیطره قانونی بر قلمرو جغرافیایی خاص. تمرکززدایی اداری اغلب با پیچیدگی‌های بسیاری همراه است، زیرا انتقال مسئولیت‌ها تنها در یک جنبه صورت نمی‌گیرد و شامل تصمیم‌گیری، پاسخگویی و مدیریت مالی نیز می‌شود (Litvack & Seddon, 2000; Polishchuk, 2018).
- تمرکززدایی سیاسی به معنای واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به شهروندان یا نمایندگان منتخب آنان است. این نوع تمرکززدایی با هدف افزایش

مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری‌ها و تطبیق بیشتر خدمات عمومی با نیازهای محلی انجام می‌شود (Litvack & Seddon, 2000; Polishchuk, 2018). برای موفقیت این نوع تمرکززدایی، وجود احزاب سیاسی قوی، قوانین مدون و دولت‌های محلی پاسخگو ضروری است. مشارکت فعال شهروندان می‌تواند کیفیت خدمات عمومی را بهبود بخشد و به تأمین منافع عمومی نزدیک‌تر کند.

هر سه نوع تمرکززدایی مالی، اداری و سیاسی مکمل یکدیگر هستند و در کنار هم می‌توانند باعث بهبود کارایی در ارائه خدمات عمومی و افزایش مشارکت مردمی شوند. به‌طور کلی، تمرکززدایی به‌عنوان ابزاری برای ارتقای توسعه اقتصادی و اجتماعی مطرح می‌شود، اما موفقیت آن به طراحی مناسب سازوکارهای نظارتی، توزیع اختیارات و هماهنگی میان سطوح مختلف دولت بستگی دارد (Oates, 1993; Polishchuk, 2018; Seabright, 1996).

از سوی دیگر، تمرکززدایی دارای دو وجه کاملاً متمایز است: تفرق قدرت عمودی میان بالاترین سطح دولتی با سطوح پایین‌تر و پراکنش قدرت به‌صورت افقی میان سطوح پایین‌تر اعضای دولتی. عمده بررسی‌ها در زمینه تمرکززدایی بر جنبه نخست آن تمرکز دارد و از طریق محاسباتی همچون سهم مخارج دولت‌های محلی به نسبت دولت مرکزی برای تعیین درجه تمرکززدایی صورت می‌پذیرد. یک رویکرد جایگزین متمرکز شدن بر جنبه دوم تمرکززدایی است که شامل بررسی سطح پراکندگی افقی قدرت در میان اعضای دولت محلی است (Stan- sel, 2005). منطقه کلان‌شهری هم نقش بسزایی در تفرق قدرت عمودی دارد و هم باید پراکنش قدرت به‌صورت افقی در سطح منطقه در میان شهرداری‌ها و نهادهای محلی داشته باشد.

بر این اساس، تفرق قدرت و تمرکززدایی عمودی و افقی در مناطق کلان‌شهری موضوعی چالشی است. از یک سو خود منطقه به‌عنوان بخش پایینی از سطوح برنامه‌ریزی و مدیریت در سطح ملی در نظر گرفته می‌شود و به‌نوبه خود به‌عنوان یک محدوده مستقل، می‌تواند در تمرکززدایی مالی، اداری و سیاسی در سطح ملی جایگاهی داشته باشد، در حالی که درجه تمرکززدایی در محدوده خود مناطق کلان‌شهری، با توجه به ساختار دولت در این محدوده نیز متفاوت است. به‌گونه‌ای که افرادی همچون هوقه<sup>۶</sup> و دیگران (۲۰۱۰) و مارکز<sup>۷</sup> و دیگران (۲۰۰۸) در ارتباط با سنجش میزان تمرکززدایی در سطح منطقه کلان‌شهری یک شاخص چندوجهی ارائه داده‌اند که شامل دو حوزه اصلی حکومت مشترک (ارتباط دولت منطقه‌ای با سطح ملی) و خودمختاری (اختیارات دولت منطقه‌ای در داخل قلمرو) است. حکومت مشترک تأثیر دولت منطقه‌ای بر امور ملی را ارزیابی می‌کند (تمرکززدایی عمودی) که شامل قانون‌گذاری (مشارکت نمایندگان منطقه‌ای در قانون‌گذاری ملی)، کنترل اجرایی (تأثیر بر سیاست ملی از طریق جلسات بین دولت‌ها)، کنترل مالی (تأثیر بر توزیع درآمدهای مالیاتی ملی) و اصلاح قانون اساسی (توانایی تأثیرگذاری بر تغییرات قانون اساسی) است. خودمختاری اختیارات دولت منطقه‌ای را در داخل قلمرو خود اندازه‌گیری می‌کند (تمرکززدایی افقی) و شامل عمق نهادی (درجه خودمختاری دولت منطقه‌ای)، دامنه سیاست (طیف سیاست‌های تحت کنترل منطقه)، خودمختاری مالی (توانایی مالیات‌گیری مستقل از ساکنان)، نمایندگی (وجود و قدرت یک مجلس قانون‌گذاری و اجرایی منطقه‌ای

نیازمند ایجاد ساختاری کارآمد جهت ارائه خدمات در سطح منطقه است (Omara & Tauda, 2023; Trejo Nieto et al., 2018). این ساختار می‌تواند در طیفی از تفرق تا یکپارچگی قرار گیرد و تعیین چگونگی سازمان‌دهی حکمروایی و ارائه خدمات عمومی در مناطق کلان‌شهری به میزان و نوع تمرکززدایی بستگی دارد. در عمل، سازمان‌های حکومتی در سطح مناطق کلان‌شهری می‌تواند دو نتیجه متضاد در سازمان فضایی قلمرو داشته باشد (اسدی، ۱۳۹۸): در یک رویکرد، با ادغام واحدهای حکومتی و ایجاد قلمروهای بزرگ‌تر (یکپارچه‌سازی قلمروی) به افزایش کارایی و اثربخشی خدمات عمومی دست می‌یابند؛ در رویکرد دیگر، افزایش تعداد واحدهای حکومتی و گسترش تفرق قلمروی به‌عنوان نشانه‌ای از تمرکززدایی ملموس مطرح می‌شود.

با توجه به مباحث مطرح‌شده در باره پیچیدگی‌های تعریف تمرکززدایی در سطح مناطق کلان‌شهری و اهمیت ایجاد ساختار حکومتی کارآمد برای بهبود کیفیت خدمات عمومی و کاهش انحصارگری، سؤال پژوهش به این صورت مطرح می‌شود: کدام‌یک از مدل‌های حکمروایی در سطح مناطق کلان‌شهری (یکپارچگی یا تفرق) با بهره‌گیری بهینه از مزایای تمرکززدایی مالی، اداری و سیاسی، بیشترین سود عملکردی را ارائه نموده و در عین حال معایب تمرکززدایی را به حداقل رسانده است؟ در راستای پاسخ به این سؤال، هدف پژوهش تحلیل تطبیقی آثار و پیامدهای مدل‌های حکمروایی در سطح مناطق کلان‌شهری در راستای افزایش بهره‌مندی از مزایای تمرکززدایی و کاهش پیامدهای منفی آن می‌باشد؛ بدین ترتیب با بررسی دقیق نظریه‌ها و مفاهیم مرتبط با تمرکززدایی در سطوح مالی، اداری و سیاسی، در نظر است تا نقش ساختارهای حکومتی منطقه‌ای در تعدیل معایب بالقوه تمرکززدایی و بهبود اثربخشی ارائه خدمات عمومی، روشن و ارزیابی گردد.

### روش پژوهش

روش تحقیق در این پژوهش بر مبنای سؤال آن شامل این مهم است که «با توجه به مدل‌های متفاوت حکمروایی مناطق کلان‌شهری اعم از تفرق و دولت‌شهری، کدام‌یک از آن‌ها از مزایای تمرکززدایی مالی، اداری و سیاسی بهره‌افزون‌تری می‌برد و در عین حال معایب کم‌تری متوجه آن است؟» از نوع نظریه داده‌بنیاد<sup>۱۲</sup> می‌باشد که توسط دو جامعه‌شناس آمریکایی به نام‌های گلسر<sup>۱۳</sup> و استراوس<sup>۱۴</sup> در ۱۹۶۵ تدوین شده است. در واقع، نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، روالی نظام‌مند و کیفی است، جهت تولید نظریه‌ای که یک فرایند، کنش، یا برهم‌کنش را درباره یک موضوع خرد واقعی<sup>۱۵</sup>، در «سطح مفهومی کلی» تشریح کند (Creswell, 2005). نظریه داده‌بنیاد درست نقطه مقابل نظریه‌های اثبات‌گرایانه می‌باشد. در واقع، یک روش تحقیق کیفی است که هدف آن این است که از طریق تحلیل داده‌ها، الگوها و روابط در جهت ایجاد یک نظریه دنبال شود. از این منظر، در این پژوهش با مرور ساختار یافته و نظام‌مند ادبیات نظری، می‌توان در جهت تحلیل و پاسخگویی به سؤال اصلی پژوهش پیش رفت.

بر این اساس و با توجه به سؤال فوق‌الذکر پژوهش، جهت جمع‌آوری داده‌ها از روش مرور سیستماتیک و ساختار یافته ادبیات<sup>۱۶</sup> نظری و تجربی که یک روش نظام‌مند برای بررسی و تحلیل مقالات و مطالعات مرتبط با یک موضوع خاص می‌باشد، استفاده شده است. هدف اصلی این روش، سازمان‌دهی و خلاصه‌سازی اطلاعات موجود به گونه‌ای است که ایده‌ها، چارچوب‌ها و شکاف‌های تحقیقاتی به‌وضوح مشخص شوند، این نوع مرور

مستقل (Marks et al., 2008; Hooghe et al., 2010). این شاخص فقط تقسیم کردن وظایف هزینه‌ای و درآمدی بین سطوح دولت را اندازه‌گیری نمی‌کند، بلکه اختیارات دولت منطقه‌ای را برای تصمیم‌گیری مستقل در مورد چگونگی بهره‌برداری از وجوه، نحوه کسب درآمد و اینکه از چه کسانی درآمد کسب کند، نیز مشخص می‌کند (Canare, 2021).

میزان تمرکززدایی افقی در سطح مناطق کلان‌شهری منجر به سازمان‌دهی ساختارهای مختلفی از سازمان‌های حکومتی در منطقه می‌شود. برخی از رهبران سیاسی و تصمیم‌سازان، ساختارهای تکه‌تکه شده با درجه تمرکززدایی بالا در قدرت و مسئولیت را اعمال می‌کنند و این در حالی است که دیگر حکمرانان، عمدتاً رویکرد منطقه‌ای را در خدمات‌رسانی اتخاذ می‌کنند. هدف عمده همه آن‌ها نیز ایجاد تعادل در جهت کارآمدی دولت در سطح منطقه و ایجاد کنترل محلی می‌باشد (اسدی، ۱۳۹۸). بل<sup>۱۷</sup> و لین (۱۹۹۲) سه رویکرد پایه‌ای را در حکمروایی مناطق کلان‌شهری مورد بررسی قرار داده‌اند: تقسیم‌بندی بر اساس حوزه‌های قانونی که تأکید بر قوانین داخلی دارند، تقسیم‌بندی عملکردی که تأکید بر بهره‌وری فنی دارند و سیستم دولت‌شهری که بر همکاری و درونی کردن عوامل خارجی دارد. این رویکردها در دو طیف تفرق و یکپارچگی سازمان‌های حکومتی در سطح منطقه کلان‌شهری دارند؛

■ **تفرق دولت‌های محلی:** بر اساس این مدل، بسیاری از دولت‌های محلی با هدف عمومی در یک منطقه کلان‌شهری با درجاتی از استقلال در انتخاب خدمات عمومی، مالیات، میزان مبلغ آبونمان شهروندان و چگونگی تأمین بدهی مالی عمل می‌کنند. مزیت این مدل آن است که دولت را نزدیک به مردم حفظ می‌کند و در کنار آن‌ها قرار می‌دهد. این مدل همچنین از موقعیت دولت محلی بروکراتیک و مقامات سیاسی محلی حمایت می‌کند و این کار را از طریق پاسخگو کردن آن‌ها می‌کند (Bahl & Linn, 1992).

■ **یکپارچگی ساختار حکمروایی مناطق کلان‌شهری:** بر اساس مدل حکمروایی کلان‌شهری، خدمات عمومی عمدتاً به‌وسیله دولت کلان‌شهر در سطح منطقه ارائه می‌شود. به‌صورت تئوریک و نظری، دولت کلان‌شهری انتخاب می‌شود و قدرت مشخصی برای ارائه خدمات عمومی و تنظیم امور مربوط به امور مالی و اقتصادی، به آن اعطا می‌شود. در عمل، دولت در سطح منطقه، قدرت مالی خود را با نهادهای دولتی رده پایین‌تر و یا کارگزارهای عمومی شریک می‌شود (Bahl & Bird, 2008).

■ **تقسیم‌بندی عملکردی یک نوع رویکرد بینابینی است که خدمات‌رسانی در سطح منطقه کلان‌شهری در اختیار یک یا چند شرکت قرار می‌گیرد. در مجموع فعالیت‌های تمرکززدایی به‌منظور ارتقای کیفیت خدمات عمومی و کاهش انحصارگری دولت‌ها اجرا می‌شود (Kyriacou & Ro- ca-Sagales, 2021).** با این حال، تعریف و تبیین تمرکززدایی در سطح مناطق کلان‌شهری با پیچیدگی‌های خاصی همراه است که مستقیماً به نوع ساختار حکمروایی منطقه‌ای مرتبط می‌شود. از یک سو، مناطق کلان‌شهری به‌عنوان واحدهای نسبتاً مستقل در سطح منطقه‌ای، هم‌زمان با حفظ ارتباط با سطح ملی، نقش مهمی در انتقال عملکردها و مسئولیت‌ها از دولت مرکزی به سطوح پایین‌تر ایفا می‌کنند (Klink, 2008; Stren, 2007). از سوی دیگر، تعدد نهادهای محلی مانند شهرداری‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی

مشاهده می‌شود، در ابتدا ۲۱۸ مقاله در زمینه تمرکززدایی و با این کلیدواژه در پایگاه‌های داده وجود داشت ولی در مراحل بعد و اعمال غربال‌گری‌های بیشتری همچون افزودن بررسی تمرکززدایی از مناطق کلان‌شهری (Metropolitan Areas)، این تعداد به ۱۱۵ پژوهش تقلیل پیدا کرد و در نهایت نیز با اعمال فیلترهای دیگری همچون: بررسی چکیده، بررسی محتوا و بررسی ارزیابی کیفیت، ۱۷ مقاله نهایی مورد ارزیابی قرار گرفتند. در تصویر ۲، فرایند جستجو و انتخاب مقالات و مطالعات مورد استفاده در پژوهش آورده شده است.

پس از جمع‌آوری و بررسی منابع، با استفاده از تئوری زمینه‌ای<sup>۱۷</sup> (داده‌بنیاد)، کدگذاری برای تحلیل منابع در هر بخش یعنی مزایا و معایب تمرکززدایی و همچنین مزایا و معایب انواع حکمروایی در مناطق کلان‌شهری استفاده شد. روش تحلیل این پژوهش شامل کدگذاری باز، محوری و انتخابی می‌باشد. کدگذاری‌ها این‌گونه تشریح می‌شوند: «در کدگذاری باز، تحلیل‌گر به پدیدآوردن مقوله‌ها و ویژگی‌های آن‌ها می‌پردازد و سپس می‌کوشد تا مشخص کند که چگونه مقوله‌ها

ادبیات از چارچوب‌ها و معیارهای مشخصی برای انتخاب، تحلیل و ارائه اطلاعات استفاده می‌کند. مراحل مختلف مرور سیستماتیک و ساختاریافته ادبیات نظری و تجربی در تصویر ۱ به نمایش درآمده است.

در این پژوهش بدین جهت از مرور ساختاریافته و سیستماتیک ادبیات نظری بهره گرفته شده است که با در نظر گرفتن سؤال و هدف تحقیق، در ابتدا مزایا و معایب انواع مختلف حکمروایی مناطق کلان‌شهری مورد بررسی قرار گرفته است و سپس به مذاقه مزایا و معایب تمرکززدایی از منظر سیاسی، اداری و مالی پرداخته شده است. منابع مرور شده برای هر یک از این بخش‌ها در جدول ۱ به تفصیل آورده شده است.

جهت بررسی نظام‌مند مقالات، تحقیقات و پژوهش‌ها در زمینه تمرکززدایی و ساختارهای حکومتی در مناطق کلان‌شهری از طریق واژگان کلیدی منتخب، مقالات علمی مورد جستجو و مطالعه دقیق قرار گرفته‌اند. جامعه‌ی آماری در این پژوهش متشکل از کلیه‌ی مقالات فارسی و انگلیسی منتشر شده در زمینه تمرکززدایی از منطقه کلان‌شهری، حداقل مه‌وموم‌های ۱۹۸۱ و ۲۰۲۴ است. همان‌طور که در تصویر ۲

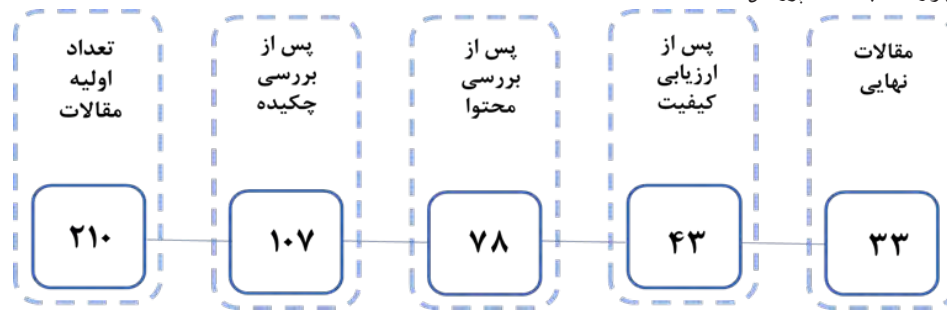
تصویر ۱. مراحل مختلف مرور سیستماتیک و ساختاریافته ادبیات نظری و تجربی



جدول ۱. مشخصات منابع مرور شده در پژوهش

Taylor & Francis, Science Direct, Google Scholar, Wiley, Springer, Magiran, Sid	پایگاه داده
مقاله علمی، مقاله مروری، کتاب یا بخشی از فصول کتاب، یادداشت‌های کوتاه	نوع منبع
فارسی، انگلیسی	زبان
۱۹۸۰-۲۰۲۵	سال نشر
مناطق کلان‌شهری، تمرکززدایی، حکمروایی شهری، تمرکزگرایی، دولت منطقه‌ای، دولت‌های محلی، تفرق، یکپارچگی	کدهای جستجو (برای منابع فارسی)
TS=(decentraliz* OR Centraliz* AND metropolitan*) TS=(fragment* AND govern* AND metropolitan*) TS=(local govern* OR regional govern*)	کدهای جستجو (برای منابع انگلیسی)

تصویر ۲. فرایند جستجو و انتخاب مقالات پژوهش



### مزایا و معایب تمرکززدایی

پس از واکاوی مفهوم تمرکززدایی و بررسی ابعاد مشتق شده از این مفهوم در زمینه‌های سیاسی، اداری و مالی، در ادامه، به مذاقه مزایا و معایب این مفهوم بر اساس مطالعات نظری و تجربی که در نرم‌افزار MAXQDA در قالب تصاویر ۵ و ۶ بررسی و پردازش شده، مبادرت می‌شود.

### مزایا و اثرات مثبت تمرکززدایی

بر اساس تصویر ۵، «ارتقای کیفیت خدمات عمومی»، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مزایای تمرکززدایی دارای بیشترین تواتر در بررسی و مرور متون نظری و تجربی مورد بررسی بدان اشاره شده است (۲۳ درصد). یکی از موضوعات کلیدی در سطح مناطق کلان‌شهری، ارائه خدمات عمومی است. تمرکززدایی این امکان را فراهم می‌کند که خدمات عمومی متناسب با نیازها و ترجیحات محلی ارائه شوند که می‌تواند رضایت و رفاه جامعه را افزایش دهد (Omara & Tauda, 2023; Lou et al., 2019). همچنین، این فرآیند تنوع بیشتری در ارائه کالاها و خدمات عمومی ایجاد می‌کند که به بهبود انطباق با شرایط و خواسته‌های محلی منجر می‌شود (Oates, 2005). تمرکززدایی علاوه بر ارتقای کیفیت خدمات عمومی، حکمروایی و مسئولیت‌پذیری می‌شود (Faguet, 2009; Kubal, 2006; Shah, 2006). این امر به این دلیل است که دولت‌های محلی اطلاعات بیشتری از ترجیحات شهروندان در زمینه این خدمات دارند (Canare, 2021). تمرکززدایی با بهبود کارایی بخش عمومی از طریق افزایش پاسخگویی کارمندان دولت محلی، تخصیص منابع مالی هم‌راستا و همسو با نیازهای محلی و رقابت بین حوزه‌های قضایی برای منابع اقتصادی و پایه‌های مالیاتی، فرصت‌های جدیدی را برای حکمروایی بهتر فراهم می‌کند (Polishchuk, 2018).

پس از آن، عامل «رقابت‌پذیری رشد اقتصادی و کاهش انحصار دولت در کشورهای توسعه‌یافته» در رتبه بعدی مزایای تمرکززدایی قرار دارد. بدین سبب که تمرکززدایی می‌تواند کیفیت و کارایی حکمروایی مقامات محلی را از طریق رقابت درون‌حزبی و دارا بودن صلاحیت قضایی را ارتقا ببخشد (Duque et al., 2021; Gracio et al., 2023)؛ زیرا افزایش رقابت در میان مقامات محلی برای به دست آوردن آرای حداکثری، منجر به ایجاد انگیزه در آن‌ها برای افزایش کیفیت خدمات عمومی و کاهش قیمت این خدمات خواهد شد (Qian & Weingast, 1997; Weingast, 1995). همان‌گونه که برنان<sup>۱۸</sup> و بوچانان<sup>۱۹</sup> در ۱۹۸۰ اشاره می‌کنند: پتانسیل برای انتفاع مالی به میزان بسیار زیادی به تعداد واحدهای دولتی و حکمروایی که در یک قلمرو خاص در حال رقابت با یکدیگر هستند باز می‌گردد. افزایش

در طول بعدهای تعیین شده تغییر می‌کنند (Lee, 2001). در واقع در این مرحله هدف، شناسایی قسمت‌هایی از داده‌های پیاده شده است که می‌توانند در پرداختن به سؤال پژوهش مفید باشند (شهبازی و دیگران، ۱۳۹۹). در کدگذاری محوری، مقوله‌ها به‌طور نظام‌مند بهبود یافته و با زیرمقوله‌ها پیوند داده می‌شوند. کدگذاری انتخابی، یافته‌های مراحل کدگذاری قبلی را گرفته، مقوله محوری را انتخاب می‌کند، به شکلی نظام‌مند آن را به دیگر مقوله‌ها ربط می‌دهد، آن روابط را اثبات می‌کند و مقوله‌های را که به بهبود و توسعه بیشتری نیاز دارند، تکمیل می‌کند؛ بنابراین، مقوله محوری، بخش بسیار مهمی از یکپارچه‌سازی و بهبود مقوله‌هاست (Lee, 2001). جهت انجام این فرایند، از نرم‌افزار MAXQDA نسخه 24.7.0 بهره گرفته شده است. این نرم‌افزار به پژوهشگران کمک می‌کند تا داده‌های مختلف مانند مصاحبه‌ها، گروه‌های متمرکز، نظرسنجی‌های آنلاین، صفحات وب، تصاویر، فایل‌های صوتی و ویدیویی را مدیریت، کدگذاری و تحلیل کنند.

### یافته‌های پژوهش

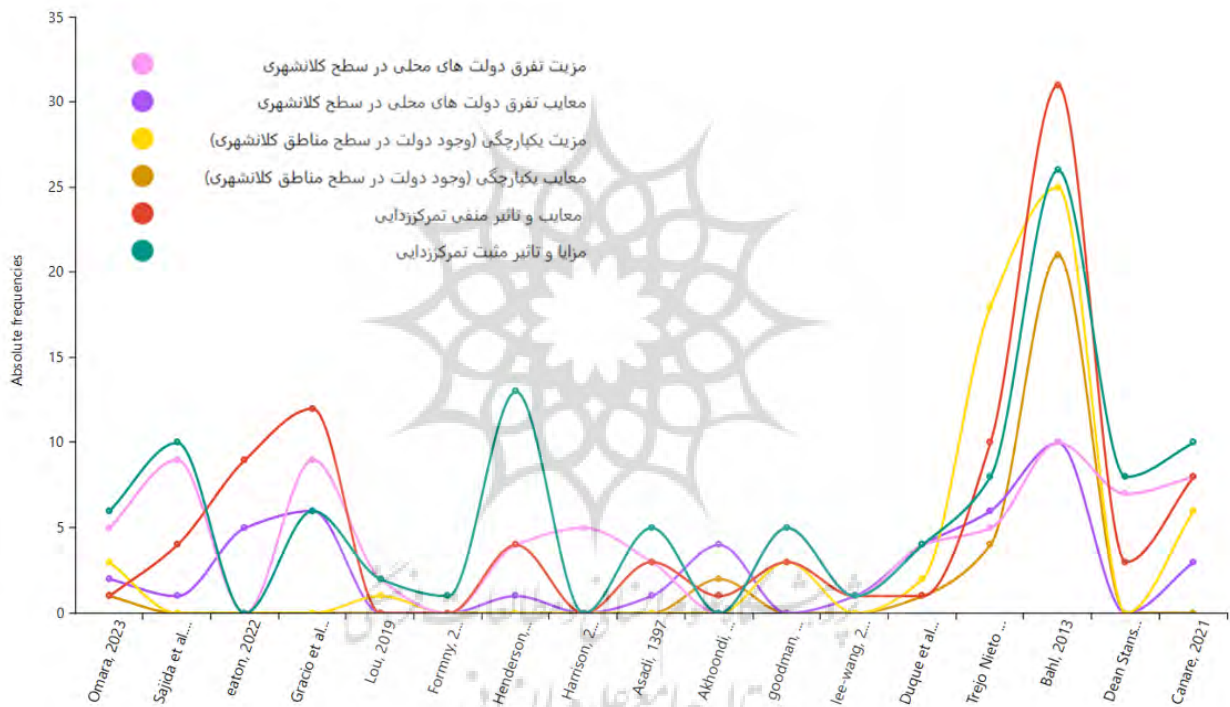
#### تحلیل محتوایی مطالعات

بر اساس مدل تحلیل پژوهش تصویر ۳، در بخش کدگذاری باز، تمامی مباحثی که به تمرکززدایی در مناطق کلان‌شهری مربوط بوده به‌صورت کد مشخص شده‌اند. سپس در بخش کدگذاری محوری، دو مقوله معایب و مزایای تمرکززدایی، مشخص شده‌اند. این روند در مورد بخش اشکال مختلف حکمروایی در مناطق کلان‌شهری نیز انجام شده است و متعاقب آن هم مقوله‌ها استخراج شده‌اند. در این بخش بررسی مناطق کلان‌شهری و ساختارهای حکومتی کدها در دو مقوله اصلی تفرق و یکپارچگی ساختارهای حکومتی در سطح منطقه کلان‌شهری قرار گرفته‌اند. در مقوله اول مزایا و معایب تفرق و در مقوله دوم مزایا و معایب یکپارچگی و یا همان دولت کلان‌شهری مطرح شد. در این مقوله با توجه به تفاوت نگاه افقی یا عمودی تمرکزگرایی به منطقه کلان‌شهری، مزایا و معایب در دو مقوله فرعی یکپارچگی سیستم حکمروایی به‌عنوان دولت منطقه‌ای (تمرکززدایی از سطح ملی) و معایب و مزایای یکپارچگی سیستم حکمروایی به‌عنوان دولت منطقه‌ای بالاتر از سطح دولت‌های محلی جای گرفتند. تصویر ۴، تعداد کدهای مقوله‌های اصلی را در پژوهش‌های مورد مطالعه نشان می‌دهد. در نهایت در بخش کدگذاری انتخابی، هم‌پوشانی این مقوله‌ها بر یکدیگر و ارتباط میان آن‌ها در جهت پاسخگویی به سؤال اصلی پژوهش و در راستای پاسخ به سؤال پژوهش، به‌صورتی که مقوله‌ها به شکلی نظام‌مند به یکدیگر ارتباط پیدا کنند، انجام شد.

تصویر ۳. مدل تحلیلی پژوهش (نمودارهای صاف) نشان‌دهنده تأثیر مستقیم ساختارهای حکومتی از تمرکززدایی است، نمودار خط چین (۱) ارتباط نامشخص تأثیر میزان تمرکززدایی در کاهش معایب سیستم یکپارچه حکمروایی و تأثیر این سیستم در کاهش معایب تمرکززدایی است.



تصویر ۴. تعداد کدهای مقوله‌های اصلی در پژوهش‌های مورد مطالعه



(Medeiros, 2021).

«نزدیکی دولت و مردم»، «افزایش رفاه شهروندان در سطح محلی» و «مخارج متناسب با اقتصاد محلی» از دیگر موارد اشاره شده در مطالعات در زمینه مزیت‌های تمرکززدایی بشمار می‌روند. می‌توان این‌طور اظهار کرد که موضوع محوری در حال حاضر مربوط به قضیه تمرکززدایی این است که بر اساس قانون پایه‌ای اختصاص هر عملکرد به کوچک‌ترین سطح یک دولت با ثبات و با کارآمدی مثبت، اعمال می‌شود (Bahl, 2011; Bahl & Oates, 1972; Linn, 1992; Bird & Slack, 2004). در واقع زمانی که این قانون دنبال شود، عبارت مناسب آن است که «شهروندان آنچه را که می‌خواهند به دست می‌آورند» و در نتیجه رفاه عمومی بهبود می‌یابد. این امر نتایجی را در پی دارد که اعم از: مخارج متناسب با مقیاس اقتصاد منطقه، ایجاد منفعت خارجی و یا مازاد (Bahl, 2013). به‌طور کلی، تمرکززدایی با اعطای قدرت و اختیارات به دولت محلی، عملکرد سیاست‌گذاری را

رقابت میان اعضای دولتی می‌تواند توانایی دولت را در انحصارگری محدود کند و از این‌رو موجب کارآمدی و رشد اقتصادی گردد (Stansel, 2005; Onofrei et al., 2023).

این نمودار همچنین نشان می‌دهد که یکی دیگر از مزیت‌های تمرکززدایی «اثرگذاری رأی شهروندان» و صحنه گذاشتن بر نقش آن‌ها در بودجه‌ریزی است. این موضوع از آن جهت است که تمرکززدایی موجب ارتقای مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی خواهد شد به این دلیل که تولیدکننده و مصرف‌کننده خدمات عمومی به یکدیگر نزدیک هستند (Canare, 2021; Duque et al., 2021). در واقع، تمرکززدایی، به‌نوعی خودمختاری بیشتری را برای سایر مقیاس‌های سرزمینی فراهم می‌کند و می‌تواند تمایل به مدیریت تنوع قومی و منطقه‌ای در درون دولت، توسعه ساختارهای حکمروایی کارآمد، تعهد به اصل همیاری، به این معنی که تصمیمات باید در پایین‌ترین سطح عملی ممکن گرفته شوند را ارتقا دهد (Henderson &

افزایش می‌دهد تا دولت محلی بتواند از دانش، تخصص و خرد محلی مردم مناطق خود استفاده کند. تمرکززدایی همچنین مستلزم دستور کار برای بهبود ظرفیت در سطح محلی است (Holzhacker et al. 2015; Sajida et al., 2025; Foremny, 2024).

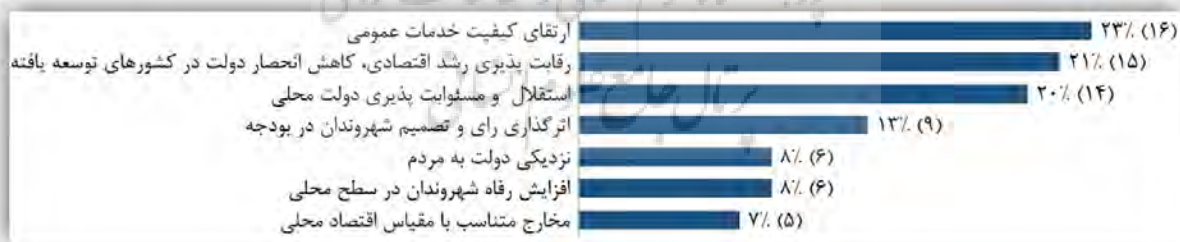
**معایب و اثرات منفی تمرکززدایی**

تمرکززدایی نیز مانند هر مفهوم دیگری، دو روی یک سکه است و معایبی نیز در پی دارد. بر اساس تصویر ۶، «هزینه بالای رفاه نسبی و صرفه‌های ناشی از مقیاس» دارای ۴۰ درصد نسبت تواتر این کد در میان مجموع کدهای دیگر است. تمرکززدایی، پیامدهایی همچون هزینه بالای صرفه‌های ناشی از مقیاس، موازی کاری، اتلاف و کاهش ظرفیت دولت را به همراه دارد (Kyriacou & Roca-Sagales, 2021). ایجاد رفاه اجتماعی از طریق تمرکززدایی دارای پیامدهایی می‌باشد که از آن جمله می‌توان به ناتوانی در ایجاد صرفه‌های ناشی از مقیاس اشاره کرد. این امر از آن جهت است که اندازه حريم‌های قانونی و مرزهای مشخص شده ناشی از تمرکززدایی، آن قدر کوچک هستند که فعالیت دولت‌های محلی در داخل این حوزه‌های کوچک، فاقد صرفه‌های ناشی از مقیاس است و هزینه‌های بالایی را به دولت‌های محلی تحمیل می‌کند و همچنین عوامل خارجی مهم در آن‌ها تأثیری ندارد و مورد توجه قرار نمی‌گیرد. به این معنی که تمرکززدایی همچنین می‌تواند منجر به ایجاد نابرابری‌های اقتصادی بزرگ در میان دولت‌های محلی در مناطق کلان‌شهری شود. این امر به این دلیل است که دولت‌های محلی تشکیل‌دهنده، در زمینه مخارج، امور مالی و اقتصادی، هزینه‌کردها و ظرفیت خدمات‌رسانی عمومی، به‌طور قطع، متفاوت از یکدیگر عمل خواهند کرد (Bahl, 2013).

برخلاف آنچه که در پژوهش‌های گوناگون در باب مزیت‌های تمرکززدایی در کشورهای توسعه‌یافته و رقابت‌پذیری رشد اقتصادی بیان شد، «تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه دارای ارتباط منفی بارشد تصویر ۵. مزایا و اثرات مثبت تمرکززدایی در مناطق کلان‌شهری

تفاوت از یکدیگر عمل خواهند کرد (Bahl, 2013). برخلاف آنچه که در پژوهش‌های گوناگون در باب مزیت‌های تمرکززدایی در کشورهای توسعه‌یافته و رقابت‌پذیری رشد اقتصادی بیان شد، «تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه دارای ارتباط منفی بارشد

تصویر ۸، پراکنش کدهای مرتبط با موضوع را در این بخش به‌خوبی



تصویر ۶. معایب و اثرات منفی تمرکززدایی در مناطق کلان‌شهری





تصویر ۷. پراکنش کدهای استخراج‌شده، بیانگر ابعاد مثبت و منفی تمرکززدایی در مناطق کلان‌شهری

## بروز مسائل به دلیل ظرفیت پایین خدمات رسانی دولتهای محلی و تضاد منافع آنها

نابرابری اقتصادی و بی‌عدالتی  
کاهش قدرت دولت و نهاد منافع با دولت کلانشهری

## استقلال و مسئولیت‌پذیری دولت محلی

## هزینه بالای رفاه نسبی و صرفه‌های ناشی از مقیاس

رقابت‌پذیری رشد اقتصادی، کاهش انحصار دولت در کشورهای توسعه یافته  
ارتقای کیفیت خدمات عمومی

تصویر ۸. پراکنش کدهای مزایا و معایب ساختارهای حکمروایی تفرق و یکپارچگی

## مزیت یکپارچگی (وجود دولت در سطح مناطق کلانشهری)

معایب تفرق دولت‌های محلی در سطح کلانشهری

## مزیت تفرق دولت‌های محلی در سطح کلانشهری

معایب یکپارچگی (وجود دولت در سطح مناطق کلانشهری)

مزیت‌های دیگر می‌توان به «افزایش رشد اقتصادی در کشورهای توسعه‌یافته» اشاره کرد، از آن جهت که این مدل حکمروایی موجب افزایش رقابت در میان دولت‌های محلی می‌شود و انحصارگری در میان این دولت‌ها کاهش می‌یابد و به تبع آن کارایی و رشد اقتصادی محقق می‌شود (Stansel, 2005; Lou et al., 2019; ESPON, 2020). بر اساس آراء و نظریات تیپوت در ۱۹۵۶، وجود تعداد زیادی از دولت‌های محلی به‌عنوان تأمین‌کننده و ارائه‌دهنده خدمات، به‌مثابه یک بازار و بخش خصوصی (غیردولتی) عمل می‌کنند. بدین معنی که آن‌ها با یکدیگر بر سر تأمین خدمات برای ساکنین مناطق دورتر رقابت می‌کنند. این رقابت میان تأمین‌کنندگان خدمات، منجر به ارتقای کیفیت این خدمات و در عین حال با پرداخت مالیات کم‌تری برای مشتریان صورت می‌پذیرد که در نهایت به نفع مصرف‌کنندگان این خدمات می‌باشد (Tiebout, 1956; Harrison et al., 2023). مزیت دیگر این مدل آن است که دولت را نزدیک به مردم حفظ می‌کند و در کنار آن‌ها قرار می‌دهد. این مدل همچنین از موقعیت دولت محلی بروکراتیک و مقامات سیاسی محلی حمایت می‌کند و این کار را از طریق پاسخگو کردن آن‌ها می‌کند. تأثیر رأی‌دهندگان محلی در لوای یک سیستم چندبخشی بر اساس مرزهای قانونی به مراتب قدرتمندتر است (Bahl, 2013). همان‌طور که در تصویر ۹ مشاهده می‌شود، هر دوی این موارد با تواتر ۵ درصد استخراج شده است.

از سوی دیگر، در بخش معایب تفرق دولت‌های محلی (تصویر ۱۰)،

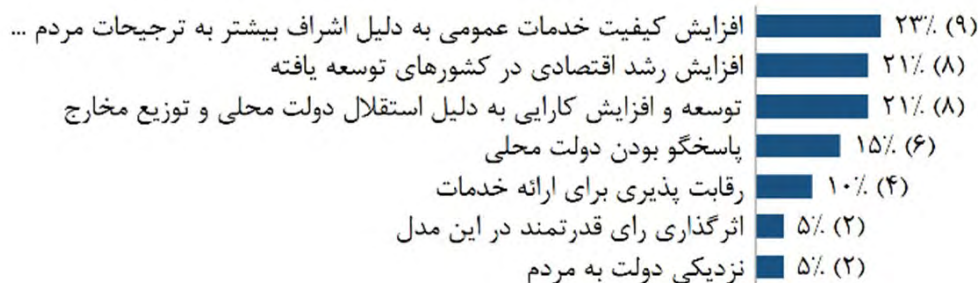
نمایش می‌دهد. در میان مفاهیم استخراج‌شده از متون مورد بررسی، «مزیت تفرق دولت‌های محلی» با ۷۷ بار تکرار، بیشترین تواتر را به خود اختصاص داده است. پس از آن، «مزیت یکپارچگی» با ۵۸ تواتر، «معایب تفرق دولت‌های محلی» با ۴۴ تواتر و «معایب دولت در سطح کلان‌شهر» با ۲۹ تواتر به ترتیب در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

در ادامه مزایا و معایب دو ساختار «تفرق دولت‌های محلی» و «یکپارچگی و وجود یک دولت منطقه‌ای در سطح مناطق کلان‌شهری» بر اساس مطالعات نظری و تجربی موجود استخراج و بررسی می‌شوند.

## مزایا و معایب تفرق ساختارهای حکومتی در سطح منطقه کلان‌شهری

در تصویر ۹، در قسمت مزایای تفرق دولت‌های محلی، «افزایش کیفیت خدمات عمومی به دلیل اشراف بیشتر به ترجیحات شهروندان» مزیت مهم تفرق دولت‌های محلی با ۲۳ درصد تکرار در میان مطالعات بوده است. به‌عزم نتایج پژوهش استنسل<sup>۲۰</sup>، پراکنندگی زیاد اطلاعات و دانش، برنامه‌ریزی مرکزی را با شکست محتوم مواجه می‌کند. مسئولین در یک سیستم متفرق و غیرمتمرکز، قادر به تأمین خدمات عمومی با کیفیت و کمیت به مراتب بالاتری هستند. این امر به دلیل وجود موقعیت بهتر برای پاسخگو بودن در مقابل تغییرات ترجیحات محلی امکان‌پذیر است (Stan-sel, 2005). همان‌طور که در تصویر ۹ مشاهده می‌شود، «پاسخگویی» نیز در زمره مزیت‌های این مدل با تواتر ۱۵ درصد بشمار می‌رود. از جمله

تصویر ۹. مزایای تفرق دولت‌های محلی در مناطق کلان‌شهری



نشان داده است، تصمیم رادیکال و گاهی ناگهانی برای واگذاری اختیارات به دولت‌های محلی، به ندرت با تلاش‌های صریح برای ظرفیت‌سازی همراه بوده و این مشکلات ناشی از شکاف در مرزهای اداری و عملکردی می‌باشد (Bardhan & Mookherjee, 2006; Smoke et al., 2006; Hender-son & Medeiros, 2021).

بنابراین «تأثیر منفی بر بازدهی شهری» از دیگر معایب این مدل می‌باشد. این مدل همچنین می‌تواند ظرفیت دولت مرکزی را در سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی اقتصادی و مالی محدود کند بدین ترتیب که زمانی که منابع مالی تمرکززدایی شود، «دولت مرکزی دسترسی کم‌تری به این منابع» و نحوه هزینه‌کرد آن‌ها خواهد داشت (Prud'homme, 1995; Rodríguez-Pose & Gill, 2003).

همان‌گونه که در تصویر ۱۱ مشاهده می‌شود، میزان تواتر مزایای تفرق دولت‌های محلی در متون بررسی شده، از میزان تواتر معایب آن فراتر بوده است.

### مزایا و معایب یکپارچگی ساختارهای حکومتی در سطح منطقه کلان‌شهری

در سیستم یکپارچگی حکمروایی شاهد تمرکززدایی از سطح ملی به منطقه کلان‌شهری هستیم و از طرف دیگر، حکمروایی در سطح مناطق کلان‌شهری خود یک نوع دولت منطقه‌ای است که در سطح بالاتر از دولت محلی قرار می‌گیرد. لذا معایب و مزایای سیستم یکپارچگی حکمروایی در سطح مناطق کلان‌شهری در دو کد محوری: ۱- دولت منطقه‌ای (تمرکززدایی از سطح ملی) و ۲- حکمروایی دولت منطقه‌ای بالاتر از سطح دولت‌های محلی بررسی می‌شوند:

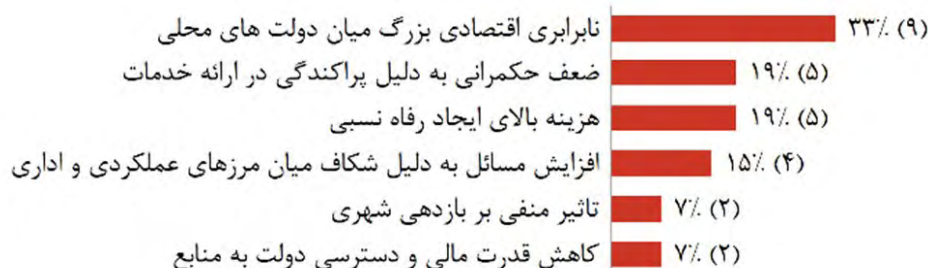
### معایب و مزایای سیستم یکپارچگی حکمروایی به‌عنوان دولت منطقه‌ای (تمرکززدایی از سطح ملی)

در تصویر ۱۲، مقوله‌های مرتبط با این بخش به همراه تواتر کدهای استخراج شده آورده شده است. در مدل دولت به سطح منطقه (دولت منطقه‌ای یا یک دولت میانی) و در صدر معایب این مدل می‌توان به «تضاد و تعارض دولت کلان‌شهری و وزارتخانه‌ها و دولت‌های محلی» اشاره کرد. از آن جهت که حکمروایی و امور مالی و اقتصادی در کشورهای با درآمد کم و متوسط عمدتاً به صورت مرکزی می‌باشد ولی این الگو با گسترش دموکراسی و افزایش قدرت و صدای رهبران سیاسی مناطق کلان‌شهری منتخب، به چالش کشیده شده است. از سوی دیگر، مقام شهردار یا فرماندار در یک منطقه کلان‌شهری یک مقام بلندپایه است و می‌تواند به‌عنوان یک پلتفرم برای کسانی که سودای دستیابی به مقام‌های بالاتر و

می‌توان مشاهده نمود که «نابرابری اقتصادی بزرگ میان دولت‌های محلی» با تواتر ۳۳ درصد، دارای بیشترین تکرار در میان پژوهش‌ها بوده است. همان‌گونه که نیه تو<sup>۱</sup> و همکارانش نیز در پژوهش خود این امر نابرابری اقتصادی را ناشی از این امر می‌داند که این دولت‌ها قادر به دستیابی به صرفه‌جویی در مقیاس نیستند یا ساختار اداری آن‌ها فاقد منابع لازم است (Trejo Nieto et al., 2018). در پژوهشی دیگر که توسط بل صورت گرفته است نیز دقیقاً به این نابرابری‌ها اشاره شده و علت را، این امر می‌داند که دولت‌های محلی، صدایشان قدرت کافی برای رساندن به گوش مسئولین رده بالاتر به‌منظور برخورداری از سهم بیشتری از منابع مالی را ندارد (Bahl, 2013). اغلب اوقات، دولت‌های ملی به جای پذیرش لزوم مذاکره با مناطق فرعی که از طریق تمرکززدایی قدرتمند شده‌اند، در پی سلب اقتدار تازه یافته آن‌ها بوده‌اند و تمرکززدایی به‌عنوان شکلی از بی‌ثباتی و نابرابری نهادی بروز می‌یابد (Eaton, 2022; Shair-Rosenfield, 2022).

مورد بعدی در بخش معایب تفرق دولت‌های محلی، «ضعف در حکمروایی به دلیل پراکندگی در ارائه خدمات» می‌باشد. اثربخشی و کارایی این مدل حکمروایی زمانی کاهش می‌یابد که مرزهای این دولت‌های محلی، قلمرو فعالیت و عملیات خدمات‌رسانی عمومی (مانند آتش‌نشانی) را تحت تأثیر قرار می‌دهد و یا زمانی که مکانیسمی برای هماهنگی خدمات‌رسانی و برنامه‌ریزی بر پایه یک منطقه یا ناحیه خاص وجود ندارد. برابری در صورتی تحقق نمی‌یابد که شهرداری‌های متعددی وجود داشته باشند بدون اینکه سطح نامناسبی از خدمات عمومی ارائه شود و یا زمانی که تغییر سطح خدمات عمومی بین شهرداری‌های مختلف با میزان یا سطح پرداخت مالیات بر املاک یا ظرفیت قلمروهای حکومتی تعیین شود (Barlow, 1991). تکه‌تکه شدن و تفرق، مستلزم مشکلات مالی بیشتری است و هزینه رفاه نسبی را افزایش می‌دهد به‌ویژه زمانی که دولت‌ها و شهرداری‌های کوچک با ظرفیت مالی و مقیاس پایین قادر به دستیابی به صرفه‌جویی در مقیاس نیستند یا ساختار اداری آن‌ها فاقد منابع لازم است (Trejo Nieto et al., 2018). از این روی، «هزینه بالای ایجاد رفاه نسبی» و «افزایش مسائل به دلیل شکاف در مرزهای عملکردی و اداری» هریک با تکرار ۱۹ درصد و ۱۵ درصد، از دیگر معایب این مدل حکمروایی بشمار می‌آیند. در مدل حکمروایی تفرق در کلان‌شهرها، کارایی زمانی کاهش می‌یابد و یا تهدید می‌شود که دوباره کاری‌های مکرر و غیرضروری در عرصه فعالیت‌های خدمات‌رسانی روی می‌دهد. یا زمانی که اقتصاد مقیاس در خدمات عمومی قابل تحقق نباشد و یا زمانی که منافع خدمات عمومی در بین قلمروهای حکومتی دیگر نشت می‌یابد (Barlow, 1991; Gracio et al., 2023). همان‌طور که ادبیات مربوط به تمرکززدایی

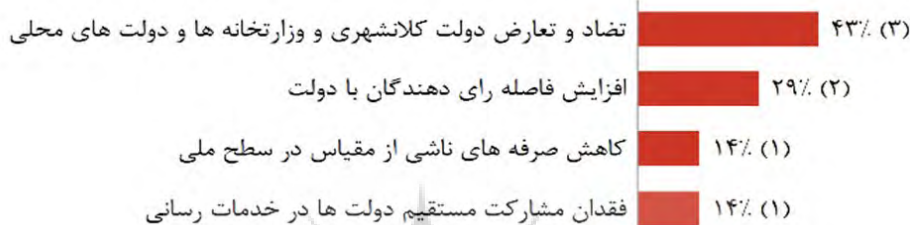
تصویر ۱۰. معایب تفرق دولت‌های محلی در مناطق کلان‌شهری



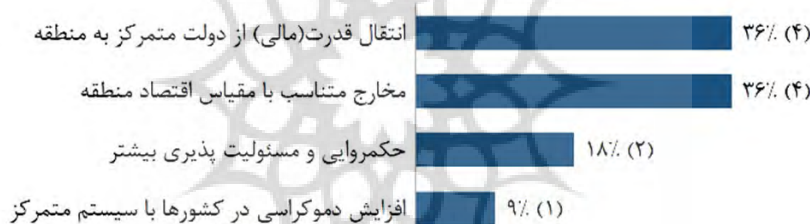
تصویر ۱۱. پراکنش کدهای مزایا و معایب تفرق دولت‌های محلی



تصویر ۱۲. معایب و نقاط ضعف تمرکززدایی عمودی از دولت به سطح منطقه



تصویر ۱۳. مزایا و نقاط قوت تمرکززدایی عمودی از دولت به سطح منطقه



از سوی دیگر، دو نقطه قوت اصلی این مدل (تصویر ۱۳) با تواتر ۳۶ درصد، یکی «انتقال قدرت و منابع مالی از دولت متمرکز به منطقه» است و دیگری «مخارج متناسب با اقتصاد منطقه» می‌باشد. در این مدل در عمل، دولت در سطح منطقه، قدرت مالی خود را با نهادهای دولتی رده پایین‌تر و یا کارگزارهای عمومی شریک می‌شود و مزیت شاخص این مدل آن است که یک همکاری عمومی در تأمین عملکردها ایجاد می‌شود (Bahl, 2013; Louetal., 2019). این مدل همچنین می‌تواند کیفیت و کارایی حکمرانی مقامات محلی را از طریق رقابت درون حزبی و دارا بودن صلاحیت قضایی را ارتقا ببخشد؛ زیرا افزایش رقابت در میان مقامات محلی برای به دست آوردن آرای حداکثری، منجر به ایجاد انگیزه در آن‌ها برای افزایش کیفیت خدمات عمومی و کاهش قیمت این خدمات خواهد شد (Weingast, 1997; Qian & Weingast, 1995).

#### معایب و مزایای سیستم یکپارچگی حکمرانی به‌عنوان دولت منطقه‌ای بالاتر از سطح دولت‌های محلی

در مدل حکمرانی دولت منطقه بالاتر از دولت محلی و در قسمت معایب (تصویر ۱۴)، «ناهماهنگی در تأمین خدمات عمومی» با تواتر ۴۸ درصد، عمده‌ترین نقطه ضعف این مدل است. به‌طور کلی، دولت در بیشتر کشورهای در حال توسعه و یا دارای دولت انتقالی به نسبت کشورهای

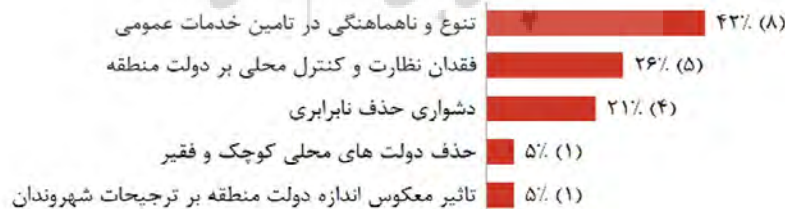
در حد کلان و ملی را دارند در نظر گرفته شود. بخصوص زمانی که مقام محلی از حزب سیاسی مخالف است، آشفتگی می‌تواند به درگیری‌های میان‌دولتی غیرمولد سرریز و منجر شود (Bahl, 2013). نقطه ضعف بعدی این مدل با تواتر ۲۹ درصد، «افزایش فاصله رای‌دهندگان با دولت» است. کلینک<sup>۲۳</sup> در سال (۲۰۰۸) در مطالعات خود اشاره می‌کند که اختلاف عمده میان ثروتمندترین شهرداری‌ها در مرکز محدوده و آن‌هایی که در حاشیه کلان‌شهری بوینوس آیرس و سائوپائولو، بسیار فاحش است. او همچنین بیان می‌کند که این اختلاف و نابرابری روزافزون است به دلیل آنکه دولت‌های محلی فقیر این مناطق، صدایشان قدرت کافی برای رساندن به گوش مسئولین رده بالاتر به‌منظور برخورداری از سهم بیشتری از منابع مالی را ندارد (Klink, 2008). یک مثال بارز دیگر از این نابرابری مالی را می‌توان در نمونه موردی آبیجان (پایتخت ساحل عاج)، جایی که سرانه متوسط هزینه‌های سه دهک بالایی جامعه، ۴۹ برابر متوسط هزینه‌های سه دهک پایینی جامعه است (Stren, 2007). دو نقطه ضعف بعدی این مدل هریک با تکرار ۱۴ درصد در مطالعات شامل: «کاهش صرفه‌های ناشی از مقیاس در سطح ملی» و «فقدان نظارت و کنترل» محلی و حتی فراتر از آن، فقدان مشارکت مستقیم دولت‌ها در خدمات‌رسانی، می‌باشد و بزرگ‌ترین انتقادی است که به دولت‌های واقع در سطح مناطق کلان‌شهری وارد می‌شود (Bahl, 2013).

مزیت شاخص این مدل (تصویر ۱۵) آن است که یک «همکاری عمومی در تأمین عملکردها و خدمات» ایجاد می‌شود. این مدل دارای یک پتانسیل خوب جهت تخصیص بهینه منابع، در مقایسه با مدل تقسیم مسئولیت‌ها برای خدمات محلی میان شهرداری‌ها و یا دولت‌های با مسئولیت ویژه است (Bahl, 2013; Omara & Tauda, 2023). تورتو یکی از مثال‌های بارز این مدل است. دولت تورتو دارای دو ردیف (رده- انشعاب) که در قدیم وجود داشت و در سال ۱۹۹۸ با دولت تک‌رده‌ای جایگزین شد (OECD, 2009b; Slack, 2000). حامیان حکمروایی دولت منطقه بالاتر از دولت‌های محلی عمدتاً تلاش می‌کنند تا آن‌طور جلوه دهند که ترکیب «صرفه‌های ناشی از مقیاس» و «حذف تکراری» (حذف سازمان‌های موازی) می‌تواند منجر به کاهش هزینه‌های حکومت شود. همان‌طور که گودمن<sup>۱۳</sup> نیز در پژوهش خود اشاره کرده است، این مدل حکمروایی موجب تسهیل همکاری‌ها در ارائه خدمات بهینه کاربری زمین، صرفه‌های ناشی از مقیاس و حذف موازی کاری‌ها در نیل به هدف رشد و توسعه اقتصادی می‌گردد (Goodman, 2020). در زمینه «برابری ذینفعان» می‌توان این‌طور اظهار نمود که در کشورهایی که این مدل را پیاده‌سازی کرده‌اند، هدف عدالت و برابری به‌وسیله ابزار مبادلات و انتقالات درون‌شهری از محدوده‌های غنی‌تر به سمت محدوده‌های با سطح برخورداری کم‌تر دنبال می‌شود. برای مثال، این مدل در کلان‌شهرهایی همچون کپنهاگ (OECD, 2009a)، استکهلم (OECD, 2006) و مادرید (OECD, 2007) پیاده‌سازی شده است (Bahl, 2013). در راستای بهبود همکاری‌ها برای بهبود خدمات عمومی، در نتیجه رفاه عمومی ارتقا می‌یابد. این امر نتایجی را در پی دارد که از آن جمله می‌توان به مخارج متناسب با مقیاس اقتصاد منطقه و «ایجاد منفعت خارجی و یا مازاد» اشاره نمود (Bahl, 2013). در واقع این مدل می‌تواند در شرایطی که نیاز به اقدام سریع دولت است، بسیار مؤثر باشد. همچنین می‌تواند در مناطق مختلف، به‌صورت یکسان به ارائه کالاها و خدمات بپردازد و تبعیضی وجود نداشته باشد (Omara & Tauda, 2023) همان‌طور که در تصویر ۱۶ مشاهده می‌شود، مزایای نظام حکمروایی یکپارچه عمدتاً ناشی از حضور دولت منطقه‌ای فراتر از سطح دولت‌های محلی بوده و کم‌تر به تمرکززدایی عمودی از دولت ملی به سطح منطقه‌ای

صنعتی، بیشتر مرکزگرا هستند؛ بنابراین تعجب‌آور نیست که عمده مشکلات مربوط به همکاری در تأمین خدمات مربوط به موضوع تضاد و تعارض میان دولت‌ها در سطح منطقه کلان‌شهری می‌شود (که می‌بایست رویکرد محلی داشته باشند) و یا در سطح وزارتخانه‌ها است (که برای نیل به اهداف ملی، سایر اهداف و وظایفشان محدود شده است). برای مثال در مانیل، این‌طور به نظر می‌رسد که وزارتخانه‌های در رأس کار، عمدتاً نسبت به اولویت‌های بخش خودشان احساس وظیفه و مسئولیت می‌کنند تا تلاش برای خدمات‌رسانی به نیازهای منطقه کلان‌شهری (Manasan & Mercado, 1999). گاهی این مدل تعبیر به «یک نسخه برای همه» است که فرض می‌کند همه مناطق مشکلات یکسانی دارند و بنابراین به خدمات یکسانی نیاز دارند، در واقع، در شرایط دنیای واقعی همیشه این‌طور نیست (Omara & Tauda, 2023).

عامل «فقدان نظارت و کنترل محلی بر دولت منطقه» و حتی فراتر از آن، فقدان مشارکت مستقیم دولت‌ها در امر خدمات‌رسانی، نیز یکی از بزرگ‌ترین انتقاداتی است که به دولت‌های واقع در سطح مناطق کلان‌شهری وارد می‌شود (Bahl, 2013). «دشواری حذف نابرابری»‌های مالی در میان مناطق کلان‌شهری، از جمله دلایل پرتکرار در مدل تقسیم‌بندی مرزهای قانونی می‌باشد. یک حکمروایی کلان‌شهری می‌بایست به‌طور فزاینده‌تری در زمینه هدف یکسان‌سازی سطح خدمات و امکانات رفاهی کوشا باشد. با این حال، عمده صاحب‌نظران در مورد این مسئله که حذف نابرابری‌های مالی بسیار پیچیده‌تر از آن است که به نظر می‌رسد، اذعان دارند (Bahl, 2013). در توضیح «حذف دولت‌های محلی کوچک‌تر و فقیر» به‌عنوان یکی دیگر از نقاط ضعف این مدل، می‌توان این‌طور بیان کرد که یک عامل اصلی تعیین مخارج در مناطق کلان‌شهری، تقاضا برای قوانین داخلی است. به هر میزان که اندازه دولت کوچک‌تر باشد، میزان اثرگذاری هر رأی‌دهنده در مورد بودجه بیشتر می‌شود. هر اندازه که دولت منطقه بالاتر از دولت محلی بزرگ‌تر باشد، احتمال اینکه رأی‌دهندگان محلی، ترجیحات خود را با خروجی‌های بودجه و هزینه کردها منطبق ببینند، کم‌تر است و بر همین اساس نیز یکی دیگر از معایب این مدل که «تأثیر معکوس اندازه دولت منطقه بر ترجیحات شهروندان» نیز بروز می‌کند (Bahl, 2013).

تصویر ۱۴. معایب و نقاط ضعف وجود دولت منطقه بالاتر از دولت محلی



تصویر ۱۵. مزیت‌های وجود نظام حکمروایی یکپارچه



تصویر ۱۶. پراکنش کدهای مزایا و معایب سیستم یکپارچگی حکمرانی به‌عنوان دولت منطقه‌ای

**تئوع و ناهماهنگی در تأمین خدمات عمومی (تضاد منافع دولتهای محلی)**  
**عدم توانایی دولت های محلی در تأمین خدمات عمومی**  
**تضاد و تعارضی دولت کلانشهری و وزارتخانه ها و دولت های محلی**  
**مزیت تمرکززدایی عمودی از دولت به سطح منطقه (یک دولت میانی)**  
**فقدان نظارت و کنترل محلی بر دولت منطقه**  
**مشواری حذف نابرابری صرفه های ناشی از مقیاس انتقال قدرت (مالی) از دولت متمرکز به منطقه**  
**همکاری عمومی در تأمین خدمات عمومی**  
**معایب تمرکززدایی عمودی از دولت به سطح منطقه برابری ذینفعان مخارج متناسب با مقیاس اقتصاد منطقه**  
**یک پتانسیل خوب جهت تخصیص بهینه منابع**  
**معایب وجود دولت منطقه بالاتر از دولت محلی**

## مزیت وجود دولت منطقه بالاتر از دولت های محلی

ناشی از استقلال دولت محلی و توزیع مخارج» (۱۰ تواتر) و «پاسخگویی دولت محلی» (۱۲ تواتر) نقش کلیدی دارند. همچنین ارتقای کیفیت خدمات عمومی عمدتاً ناشی از شناخت دقیق تر مسئولان محلی نسبت به ترجیحات شهروندان است (۹ تواتر). همچنین، مزیت رقابت پذیری اقتصادی در کشورهای توسعه یافته از گزاره «افزایش رشد اقتصادی» (۱۱ تواتر) منتج شده است، در حالی که در کشورهای در حال توسعه، این اثر گذاری ممکن است متفاوت باشد.

در جدول ۳ که منتج از تقاطع معایب تمرکززدایی و همچنین نقاط ضعف تفرق دولت های محلی است، دیده می شود که «ظرفیت پایین خدمات رسانی دولت های محلی و تضاد منافع» به دلیل شکاف میان مرزهای عملکردی و اداری (۵ تواتر) دارای بالاترین امتیاز در نکات منفی و معایب است (امتیاز ۱۴). «نابرابری اقتصادی و بی عدالتی» دومین اثر منفی تمرکززدایی است که دلیل عمده این امر ناشی از نابرابری و شکاف های عمده اقتصادی در میان خود این دولت های محلی است (امتیاز ۱۰). «کاهش قدرت دولت در تأمین مالی» و به دنبال آن «هزینه بالای رفاه نسبی و صرفه های ناشی از مقیاس» در رتبه بعدی این برهم نهانی قرار دارد. همان طور که پیش تر نیز در بخش های قبل بدان اشاره شد، یکی از بزرگ ترین انتقاداتی که به مدل تفرق در کلان شهرها وارد می شود، محقق نشدن صرفه های ناشی از مقیاس است که موجب بالا رفتن هزینه های مرتبط با رفاه ساکنین است.

پس از بررسی و مذاقه مدل شهری تفرق و اینکه تا چه حد از مزایای تمرکززدایی می تواند بهره برد و در عین حال نکات منفی و ضعف های آن را تعدیل نماید، حال در جدول ۴ در پی آن هستیم تا این نکته را مورد بررسی قرار دهیم که اگر مدل حکومت منطقه ای در کلان شهر مستقر شود آیا می توان معایب تمرکززدایی را به حداقل برسانیم. بر این اساس، پس از

مرتبط است. با این حال، معایب این نظام نیز از همین منظر مورد توجه و بررسی بیشتری قرار گرفته است.

**هم پوشانی مزایا و معایب تمرکززدایی با ساختارهای حکمرانی**  
 در راستای پاسخ به پرسش پژوهش، تلاش شده است تا ظرفیت های تمرکززدایی مالی، اداری و سیاسی در مناطق کلان شهری مورد ارزیابی قرار گیرد؛ به گونه ای که بهره وری عملکردی ساختارهای حکمرانی افزایش یافته و هم زمان، چالش ها و پیامدهای منفی مرتبط با تمرکززدایی کاهش یابد. در این مسیر، ابتدا ساختارهای مبتنی بر تفرق مورد بررسی قرار گرفته اند تا سطح هم پوشانی میان مزایا و معایب ناشی از پراکنندگی سازمان های دولتی و آثار تمرکززدایی تحلیل شود. سپس، کارایی و توانمندی ساختارهای یکپارچه در مدیریت چالش های تمرکززدایی در مناطق کلان شهری مورد ارزیابی قرار گرفته است. این بررسی ها به منظور ارائه چارچوبی نظام مند صورت گرفته اند که بتوانند در توسعه حکمرانی مؤثر و کارآمد در این مناطق نقش آفرینی کنند.

در جدول ۲، با هدف بررسی میزان بهره برداری ساختار دولت های محلی از مزایای تمرکززدایی، مقوله ها و کدهای مرتبط با مزیت های تفرق دولت های محلی با نقاط قوت تمرکززدایی در نرم افزار MAXQDA و از طریق ابزار Code Relation هم پوشانی شده اند. همان طور که در جدول ۲ مشاهده می شود، سه مزیت اصلی شامل «استقلال و مسئولیت پذیری دولت محلی» (امتیاز ۲۸)، «ارتقای کیفیت خدمات عمومی» (امتیاز ۲۵) و «رقابت پذیری رشد اقتصادی و کاهش انحصار دولت در کشورهای توسعه یافته» (امتیاز ۲۰)، بیشترین امتیاز را به خود اختصاص داده اند. در این میان، در بخش استقلال و مسئولیت پذیری، گزاره هایی چون «افزایش کارایی

جدول ۲. برهم نهانی مزیت های تمرکززدایی و تفرق دولت های محلی

مجموع	نزدیکی دولت به مردم	پاسخگو بودن دولت محلی	توسعه و افزایش کارایی به دلیل استقلال دولت محلی و توزیع مخارج	اثرگذاری رای قدرتمند در این مدل	افزایش کیفیت خدمات عمومی به دلیل اشراف بیشتر به ترجیحات مردم	افزایش رشد اقتصادی در کشورهای توسعه یافته	رقابت پذیری برای ارائه خدمات	مزیت تفرق دولت های محلی
۲۰	۰	۲	۲	۰	۳	۱۱	۳	رقابت پذیری رشد اقتصادی. کاهش انحصار دولت در کشورهای توسعه یافته
۲۵	۱	۵	۵	۰	۹	۱	۴	ارتقای کیفیت خدمات عمومی
۱۵	۲	۴	۳	۳	۳	۱	۱	اثرگذاری رای و تصمیم شهروندان در بودجه
۹	۴	۱	۱	۰	۳	۰	۱	نزدیکی دولت به مردم
۲۸	۱	۱۳	۱۰	۱	۳	۰	۱	استقلال و مسئولیت پذیری دولت محلی
۸	۱	۲	۲	۰	۳	۰	۱	مخارج متناسب با مقیاس اقتصاد محلی
۶	۱	۰	۱	۰	۴	۰	۰	افزایش رفاه شهروندان در سطح محلی

جدول ۳. برهم‌نهانی معایب تمرکززدایی و تفرق دولت‌های محلی

مجموع	هزینه بالای ایجاد رفاه نسبی	نابرابری اقتصادی بزرگ میان دولت‌های محلی	کاهش قدرت مالی و دسترسی دولت به منابع	ضعف حکمرانی به دلیل پراکندگی در ارائه خدمات	افزایش مسائل به دلیل شکاف میان مرزهای عملکردی و اداری	معایب تفرق دولت‌های محلی
۱۴	۱	۴	۱	۳	۵	معایب و تاثیر منفی تمرکززدایی
۱۰	۰	۲	۳	۲	۳	بروز مسائل به دلیل ظرفیت پایین خدمات رسانی دولت‌های محلی و تضاد منافع
۱۲	۱	۱۰	۰	۱	۰	کاهش قدرت دولت در تامین مالی
۹	۵	۲	۰	۱	۱	نابرابری اقتصادی و بی عدالتی
						هزینه بالای رفاه نسبی و صرفه‌های ناشی از مقیاس

جدول ۴. نقش حکومت منطقه‌ای در تعدیل معایب تمرکززدایی

مجموع	صرفه‌های ناشی از مقیاس	همکاری عمومی در تامین خدمات عمومی	یک پتانسیل خوب جهت تخصیص بهینه منابع	تلاش برای برابری ذینفعان	رفع عدم توانایی دولت‌های محلی در تامین خدمات عمومی	نقش حکومت منطقه‌ای
۳	۱	۱	۰	۰	۱	رفع معایب تمرکززدایی
۲۰	۴	۵	۲	۳	۶	ارتباط منفی تمرکززدایی با رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه
۲	۱	۱	۰	۰	۰	بروز مسائل به دلیل ظرفیت پایین خدمات رسانی دولت‌های محلی و تضاد منافع
۴	۱	۱	۱	۰	۱	کاهش قدرت دولت در تامین مالی
۷	۱	۱	۲	۱	۲	دسترسی کمتر دولت به منابع
۲۴	۸	۸	۳	۱	۴	نابرابری اقتصادی و بی عدالتی
						هزینه بالای رفاه نسبی و صرفه‌های ناشی از مقیاس

حکومتی، با مطالعاتی مانند تیپوت (۱۹۵۶)، استنسل (۲۰۰۵) و لو و همکاران<sup>۲۴</sup> (۲۰۱۹) هم‌راستا هستند. این مطالعات نیز بر نقش دولت‌های محلی در شناخت بهتر ترجیحات شهروندان و ارتقای کارایی تأکید کرده‌اند. باین حال، پژوهش حاضر نشان داد که این مدل در کشورهای در حال توسعه با چالش‌هایی نظیر نابرابری اقتصادی، ضعف در هماهنگی خدمات و کاهش صرفه‌های ناشی از مقیاس مواجه است. این تفاوت‌ها را می‌توان به محدودیت‌های نهادی، تفاوت در ساختار مالی دولت‌های محلی و نبود ظرفیت اجرایی کافی نسبت داد (Trejo Nieto et al., 2018; Bard-ohan & Mookherjee, 2006).

در مقابل، مدل یکپارچگی و وجود دولت منطقه‌ای، با انتقال قدرت و منابع از سطح ملی به سطح منطقه، ظرفیت‌هایی برای تخصیص بهینه منابع، کاهش موازی کاری و ارتقای عدالت اجتماعی فراهم می‌آورد. مطالعاتی مانند Bahl (2013) و OECD (2009a, 2007a) نیز بر این مزایا تأکید کرده‌اند. باین حال، یافته‌های این پژوهش نشان داد که این مدل نیز با چالش‌هایی چون ناهماهنگی میان دولت‌های محلی و منطقه‌ای، کاهش مشارکت شهروندان و دشواری در حذف نابرابری‌های مالی مواجه است. این تفاوت‌ها را می‌توان به تمرکزگرایی ساختاری، ضعف در طراحی نهادی و نبود سازوکارهای نظارتی مؤثر نسبت داد.

بنابراین، در پاسخ به سؤال اصلی پژوهش مبنی بر اینکه «کدام ساختار حکمروایی می‌تواند در مناطق کلان‌شهری کارآمدتر باشد؟» باید گفت که هیچ ساختار واحدی به‌تنهایی کفایت نمی‌کند. بلکه ترکیب هوشمندانه‌ای از تفرق و یکپارچگی، متناسب با زمینه‌های نهادی، اقتصادی و اجتماعی هر منطقه، می‌تواند راهگشای توسعه متوازن و پایدار باشد. مدل‌های منطقه‌ای که هم از تمرکززدایی بهره می‌برند و هم سازوکارهای هماهنگی و نظارت را تقویت می‌کنند، می‌توانند به‌عنوان راه‌کاری میانه برای حکمروایی کارآمد در مناطق کلان‌شهری مطرح شوند.

بررسی تقاطع و برهم‌نهانی نقش حکومت منطقه‌ای و گزاره‌هایی که به رفع معایب تمرکززدایی اشاره دارند، کد «هزینه بالای رفاه و صرفه‌های ناشی از مقیاس» با بالاترین امتیاز در صدر قرار گرفته است. دولت کلان‌شهری می‌تواند با «همکاری در تامین خدمات عمومی» و «صرفه‌های ناشی از مقیاس» این موضوع را تا حدودی کاهش دهد. این موضوع نشان‌دهنده آن است که حکمروایی منطقه کلان‌شهری می‌تواند صرفه‌های ناشی از مقیاس در سطح منطقه و قلمرو خود تأمین کند و در عین حال نیز همکاری مناسبی میان ارگان‌های زیرمجموعه منطقه کلان‌شهری جهت خدمات رسانی به ساکنین و شهروندان صورت دهد. مورد دیگری که وجود دولت کلان‌شهری می‌تواند در کاهش معایب تمرکززدایی در سطح دولت‌های محلی داشته باشد «رفع مشکلات به دلیل ظرفیت پایین خدمات رسانی دولت‌های محلی و تضاد منافع» می‌باشد. این امر از طریق عواملی همچون «رفع عدم توانایی دولت‌های محلی در تامین خدمات عمومی»، «همکاری در تامین خدمات عمومی» و «صرفه‌های ناشی از مقیاس» جستجو کرد. نکته قابل تأمل آن است که دو عامل اصلی «همکاری در تامین خدمات» و «صرفه‌های ناشی از مقیاس» فصل مشترک دو گزاره دارای بالاترین امتیاز است که حاکی از اهمیت این دو مورد در توفیق یک حکومت منطقه کلان‌شهری است.

### بحث و پاسخ به سؤال پژوهش

تحلیل ساختارهای حکمروایی در مناطق کلان‌شهری نشان داد که تمرکززدایی، در قالب دو مدل تفرق دولت‌های محلی و یکپارچگی منطقه‌ای، دارای آثار چندوجهی است. هر دو مدل، بسته به زمینه نهادی، ظرفیت اجرایی و سطح توسعه‌یافتگی، می‌توانند پیامدهای متفاوتی بر کیفیت خدمات عمومی، عدالت اجتماعی و کارایی اقتصادی داشته باشند. در مدل تفرق، مزایایی چون ارتقای کیفیت خدمات عمومی، افزایش پاسخگویی، نزدیکی دولت به مردم و تقویت رقابت میان واحدهای

شرایط نهادی هر منطقه، توسعه پایدار شهری را تسهیل می‌کند. نوآوری پژوهش در تحلیل هم‌زمان ابعاد مالی، اداری و سیاسی تمرکززدایی باروش تحلیل هم‌پوشانی مفهومی است که تعاملات ساختاری را شناسایی کرد. محدودیت‌هایی مانند کمبود داده‌های آماری و نبود مطالعات موردی، تعمیم نتایج را محدود کرد. پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های آتی تأثیر تمرکززدایی مالی را در کلان‌شهرهای ایران با داده‌های تجربی بررسی کنند.

## نتیجه‌گیری

این پژوهش نشان داد که هیچ‌یک از مدل‌های حکمرانی تفرقی یا یکپارچگی به‌تنهایی برای کلان‌شهرها کافی نیستند. تفرق در کشورهای توسعه‌یافته کیفیت خدمات و پاسخگویی را بهبود می‌بخشد، اما در کشورهای در حال توسعه نابرابری اقتصادی را افزایش می‌دهد. یکپارچگی با صرفه‌جویی‌های مقیاس، کارایی را تقویت می‌کند، اما مشارکت شهروندی را کاهش می‌دهد. ترکیبی منعطف از این مدل‌ها، متناسب با

## پی‌نوشتها

1. Tiebout.
2. Hayek.
3. Xie et al.
4. Davoodi and Zou.
5. Faguet.
6. Deconcentration.
7. Delegation.
8. Devolution.
9. Hooghe.
10. Marks.
11. Bahl.
12. Grounded Theory.
13. Glaser.
14. Strauss.
15. Substantive topic.
16. Structural Literature Review.
17. Grounded Theory.
18. Brennan.
19. Buchanan.
20. Stansel.
21. Nieto.
22. Klink.
23. Goodman.
24. Lou et al.

## فهرست منابع

- Akhundi, A., & Barkpour, N. (2010). Strategies for establishing a governance system in the Tehran metropolitan regio ]Rahbordhaye esteghrar-e nezam-e hokmravayi dar mantaq-ye kalanshahri-ye Tehran [. *Strategic Studies Quarterly*, 18(4), 45–68. <http://doi.org/10.1001.1.10283102.1389.18.4.9.0> (In Persian).
- Asadi, I. (2019). Evaluation of the proposed governance reorganization for integrated management of metropolitan areas in Iran ]Arzyabiye tajdid-e sazman-e hokmravayi-ye pishnahadi baraye modiriyat-e yekparche-ye manateq-e kalanshahri-ye Iran[. *Fine Arts: Architecture and Urban Planning Journal*, 24(1), 57–70. <http://doi.org/10.22059/jfaup.2019.285323.672303> (In Persian)
- Bahl, R. (1999). Fiscal decentralization as development policy. *Public Budgeting & Finance*, 19(2), 59–75. <https://doi.org/10.1046/j.0275-1100.1999.01163.x>
- Bahl, R. (2011). Financing metropolitan cities. In *Local government finance: The challenges of the 21st century* (pp. 285–308). United Cities and Local Governments.
- Bahl, R. (2013). The decentralization of governance in metropolitan areas. In R. Bahl, J. Linn, & D. Wetzel (Eds.), *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 85–106). Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R., & Bird, R. (2008). Subnational taxes in developing countries: The way forward. *Public Budgeting & Finance*, 28(4), 1–25. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2008.00914.x>
- Bahl, R., & Linn, J. F. (1992). *Urban public finance in developing countries*. Oxford University Press.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (Eds.). (2006). *Decentralization and local governance in developing countries: A comparative perspective*. MIT Press.
- Barlow, I. M. (1991). *Metropolitan government*. Routledge.
- Bird, R., & Slack, E. (2004). *Fiscal aspects of metropolitan governance* (ITP Paper No. 0401). Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto. [https://www.researchgate.net/publication/24137638\\_Fiscal\\_Aspects\\_of\\_Metropolitan\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/24137638_Fiscal_Aspects_of_Metropolitan_Governance)
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press
- Canare, T. (2021). Decentralization and development outcomes: What does the empirical literature really say? *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 237(2), 111–151. <https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.21.2.5>
- Creswell, J. W. (2005). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research* (2nd ed.). Merrill.
- Davoodi, H., & Zou, H. F. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 43(2), 244–257. <https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042>
- Dinh Thanh, S., Nguyen, C. P., Duy-Tung, B., Binh, N. Q., & Van, D. T. B. (2023). Spatial spillover effects of fiscal decentralization on governance and public administration quality. *Regional Studies*, 57(3), 478–496. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2078801>
- Duque, J. C., Lozano-Gracia, N., Patino, J. E., & Cadavid, P. R. (2021). Institutional fragmentation and metropolitan coordination in Latin American cities: Are there links with city productivity? *Regional Science Policy & Practice*, 13(4), 1096–1129. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12314>
- Eaton, K. (2022). Multilevel governance and the external strategies of subnational governments in Latin America. *Regional & Federal Studies*, 32(3), 353–373. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1875448>
- European Spatial Planning Observation Network (ESPON). (2020). *Polycentric territorial structures and territorial cooperation: Polycentric development potentials* [Policy brief]. ESPON. [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON\\_policy\\_brief\\_polycentricity\\_071016\\_FINAL\\_0.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_policy_brief_polycentricity_071016_FINAL_0.pdf)
- Faguet, J. (2009). Governance from below in Bolivia: A theory of local government with two empirical tests. *Latin American Politics and Society*, 51(4), 29–68. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2009.00063.x>
- Faguet, J. P. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs?: Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88(3–4), 867–893. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00185-8](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00185-8)
- Foremny, D. (2024). *Tax decentralization, preferences for redistribution, and regional identities* [Working paper]. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4741088>
- Gracio, F. E., Kartono, D. T., & Suharto, D. G. (2023). The challenges of economic decentralization: A systematic literature review against research trends for 2013–2023. *Review of Economics and Finance*, 21(1), 1288–1294. <https://refpress.org/ref-vol21-a141/>
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1965). Closed awareness. In *Awareness of*

- dying (pp. 29–46). Aldine Publishing Company.
- Goodman, C. B. (2020). Political fragmentation and economic growth in U.S. metropolitan areas. *Journal of Urban Affairs*, 43(9), 1355–1376. <https://doi.org/10.1080/07352166.2020.1742578>
- Harrison, J., Hoyler, M., Derudder, B., Liu, X., & Meijers, E. (2023). Governing polycentric urban regions. *Territory, Politics, Governance*, 11(2), 213–221. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2083011>
- Hayek, F. A. (1945). The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, 35(4), 519–530.
- Henderson, A., & Medeiros, M. (2021). Identities and attitudes to decentralization in multi-level states: understanding the territorial scales of political life. *Comparative European Politics*, 19(2), 139. <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00229-y>
- Holzhaecker, R. L., Wittek, R., & Woltjer, J. (2015). Decentralization and governance for sustainable society in Indonesia. In R. L. Holzhaecker, R. Wittek, & J. Woltjer (Eds.), *Decentralization and governance in Indonesia* (pp. 3–29). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-22434-3\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-22434-3_1)
- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. H. (2010). *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203852170>
- Klink, J. (2008). Recent perspectives on metropolitan organization, functions and governance. In E. Rojas, J. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Eds.), *Governing the metropolis: Principles and cases* (pp. 77–136). Inter-American Development Bank & David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Kubal, M. R. (2006). Contradictions and constraints in Chile's health care and education decentralization. *Latin American Politics and Society*, 48(4), 105–135. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00367.x>
- Kyriacou, A. P., & Roca-Sagalés, O. (2021). Fiscal decentralization and governance quality: A review of the literature and additional evidence. In *Handbook on decentralization, devolution and the state* (pp. 322–336). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839103285.00027>
- Lee, J. (2001). *A grounded theory: Integration and internalization in ERP adoption and use* (Publication No. AAI3016318) [Doctoral dissertation, University of Nebraska–Lincoln]. ETD Collection for University of Nebraska–Lincoln. <https://digitalcommons.unl.edu/dissertations/AAI3016318>
- Lee, S., & Wang, S. (2023). Impacts of political fragmentation on inclusive economic resilience: Examining American metropolitan areas after the Great Recession. *Urban Studies*, 60(1), 26–45. <https://doi.org/10.1177/00420980211064455>
- Litvack, J., & Seddon, J. (Eds.). (2000). *Decentralization briefing notes*. World Bank Institute Working Papers. The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/873631468739470623/pdf/multi-page.pdf>
- Luo, Z., Hu, X., Li, M., Yang, J., & Wen, C. (2019). Centralization or decentralization of environmental governance—Evidence from China. *Sustainability*, 11(24), 6938. <https://doi.org/10.3390/su11246938>
- Manasan, R. G., & Mercado, R. G. (1999). *Regional economic growth and convergence in the Philippines: 1975–1997* (Discussion Paper No. 1999-13). Philippine Institute for Development Studies. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/187399/1/pidsdps9913.pdf>
- Marks, G., Hooghe, L., & Schakel, A. H. (2008). Measuring regional authority. *Regional and Federal Studies*, 18(2–3), 111–121. <https://doi.org/10.1080/13597560801979464>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, 46(2), 237–243. <https://doi.org/10.1086/NTJ41789013>
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- OECD. (2006). *OECD territorial reviews: Stockholm, Sweden*. OECD Publishing. [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-territorial-reviews-stockholm-sweden-2006\\_9789264022539-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-territorial-reviews-stockholm-sweden-2006_9789264022539-en.html)
- OECD. (2007). *OECD territorial reviews: Madrid, Spain*. OECD Publishing. [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-territorial-reviews-madrid-spain-2007\\_9789264038486-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-territorial-reviews-madrid-spain-2007_9789264038486-en.html)
- OECD. (2009a). *OECD territorial reviews: Copenhagen, Denmark*. OECD Publishing. [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-territorial-reviews-copenhagen-denmark-2009\\_9789264060036-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-territorial-reviews-copenhagen-denmark-2009_9789264060036-en.html)
- OECD. (2009b). *OECD territorial reviews: Toronto, Canada*. OECD Publishing. [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-territorial-reviews-toronto-canada-2009\\_9789264079410-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-territorial-reviews-toronto-canada-2009_9789264079410-en.html)
- Omara, A., & Tauda, G. (2023). Developing tourism in Indonesia through functional asymmetrical decentralization. In *Proceedings of the 3rd International Conference on Business Law and Local Wisdom in Tourism (ICBLT 2022)* (Vol. 721, p. 157). Springer Nature. [https://doi.org/10.2991/978-2-494069-93-0\\_19](https://doi.org/10.2991/978-2-494069-93-0_19)
- Onofrei, M., Bostan, I., Cigu, E., & Vatamanu, A. F. (2023). Ensuring budgetary resources at the level of local communities in the current social-economic context: Evidence for Romanian municipalities. *Economies*, 11(1), 22. <https://doi.org/10.3390/economies11010022>
- Polishchuk, L. (2018). Decentralization in Russia: Impact on quality of governance. In M. Kimenyi & P. Meagher (Eds.), *Devolution and development: Governance prospects in decentralizing states* (pp. 307–344). Ashgate.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220. <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>
- Qian, Y., & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83–92. <https://doi.org/10.1257/jep.11.4.83>
- Qiao, B., Martínez-Vázquez, J., & Xu, Y. (2008). Growth and equity tradeoff in decentralization policy: China's experience. *Journal of Development Economics*, 86(1), 112–128. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2007.05.002>
- Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481–500. <https://doi.org/10.2307/4150172>
- Rodríguez-Pose, A., & Gill, N. (2003). The global trend towards devolution and its implications. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 21(3), 333–351. <https://doi.org/10.1068/c02>
- Ruano, J. M., & Profiroiu, M. (2016). Conclusions: Intergovernmental networks and decentralisation in Europe. In J. M. Ruano & M. Profiroiu (Eds.), *The Palgrave handbook of decentralisation in Europe* (pp. 477–495). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1\\_18](https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_18)
- Sajida, S., Muluk, M. R. K., & Durrety, S. F. (2025). Trends, issues, and future directions of decentralization in unitary state research: Bibli-



- ometric analyses from 1975–2024. In *The 2024 AAPA-EROPA-AG-PA-IAPA Joint Conference* (pp. 262–285). *KnE Social Sciences*. <https://doi.org/10.18502/kss.v10i4.18040>
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32–56. <https://doi.org/10.1007/BF02686198>
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralization in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 40(1), 61–89. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00055-0](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00055-0)
- Shah, A. (2006). *Corruption and decentralized public governance* (Policy Research Working Paper No. 3824). World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/153481468177556563/pdf/wps3824.pdf>
- Shah, A. (2007). A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In R. Boadway & A. Shah (Eds.), *Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice* (pp. 1–53). World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/216941468339553694/a-practitioners-guide-to-intergovernmental-fiscal-transfers>
- Shahbazi, M., Yeganeh, M., & Bamanian, M. (2020). Identification of physical-spatial factors influencing environmental vitality in open spaces of residential complexes from the perspective of designers and residents: Case study of residential complexes in Tehran [Shenasaei-ye avamel-e kalbadi-fazayi-ye moasser bar sarzandegi-ye mohiti dar fazaha-ye baz-e majmooe-ye maskooni az didgah-e tarahan va sakenin; motale'e-ye moredi: Mojtama'ha-ye maskooni-ye shahr-e Tehran]. *Armanshahr Architecture and Urban Development*, 13(30), 117–137. <http://doi.org/10.22034/aaud.2019.189635.1903> (In Persian)
- Shair-Rosenfield, S. (2022). Shared rule as a signal of central state commitment to regional self-rule. *Regional & Federal Studies*, 32(3), 375–392. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1960512>
- Slack, E. (2000). A preliminary assessment of the new city of Toronto. *Canadian Journal of Regional Science*, 23(1), 13–29. <https://idjs.ca/images/rcsr/archives/V23N1-SLACK.pdf>
- Smoke, P. J., Gómez, E. J., & Peterson, G. E. (Eds.). (2006). *Decentralization in Asia and Latin America: Towards a comparative interdisciplinary perspective*. Edward Elgar Publishing. <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/decentralization-in-asia-and-latin-america-9781845420307.html>
- Stansel, D. (2005). Local decentralization and local economic growth: A cross-sectional examination of US metropolitan areas. *Journal of Urban Economics*, 57(1), 55–72. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2004.08.002>
- Stren, R. (2007). Urban governance in developing countries: Experiences and challenges. In R. Hambleton & J. Gross (Eds.), *Governing cities in a global era: Urban innovation, competition and democratic reform* (pp. 57–69). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9780230608795\\_5](https://doi.org/10.1057/9780230608795_5)
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- Trejo Nieto, A. B., Niño Amezquita, J. L., & Vasquez, M. L. (2018). Governance of metropolitan areas for delivery of public services in Latin America. *REGION*, 5(3), 49–73. <https://doi.org/10.18335/region.v5i3.224>
- Von Braun, J., & Grote, U. (2002). Does decentralization serve the poor? In E. Ahmad & V. Tanzi (Eds.), *Managing fiscal decentralization* (pp. 68–96). Routledge.
- Weingast, B. R. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(1), 1–31. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036861>
- Xie, D., Zou, H. F., & Davoodi, H. (1999). Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45(2), 228–239. <https://doi.org/10.1006/juec.1998.2095>
- آخوندی، عباس و برک‌پور، ناصر (۱۳۸۹). راهبردهای استقرار نظام حکمروایی در منطقه کلان‌شهری تهران. *فصلنامه علمی راهبردی*. ۱۸ (۴). <http://doi.org/20.1001.1.10283102.1389.18.4.9.0>
- اسدی، ایرج (۱۳۹۸). ارزیابی تجدید سازمان حکمروایی پیشنهادی برای مدیریت یکپارچه مناطق کلان‌شهری ایران. *نشریه هنرهای زیبا: معماری و شهرسازی*. ۲۴ (۱)، ۵۷–۷۰. <http://doi.org/10.22059/jfaup.2019.285323.672303>
- شهبازی، مهرداد، یگانه، منصور و بمانیان، محمدرضا (۱۳۹۹). شناسایی عوامل کالبدی-فضایی مؤثر بر سرزندگی محیطی در فضاهای باز مجموعه مسکونی از دیدگاه طراحان و ساکنین؛ مطالعه موردی: مجتمع‌های مسکونی شهر تهران. *معماری و شهرسازی آرمان‌شهر*. ۱۳ (۳۰)، ۱۱۷–۱۳۷. <http://doi.org/10.22034/aaud.2019.189635.1903>