

## آینده‌نگاری حکمروایی، بسط مفهوم و آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران

ابوالفضل مشکینی\* - دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی، دانشگاه تربیت‌مدرس  
طاها ربانی - دکتری گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تربیت‌مدرس  
رکن‌الدین افتخاری - استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی دانشگاه تربیت‌مدرس  
مجتبی رفیعیان - دانشیار شهرسازی، دانشگاه تربیت‌مدرس

پذیرش مقاله: ۱۳۹۶/۰۶/۱۴      تأیید مقاله: ۱۳۹۸/۰۵/۲۵

### چکیده

آینده شهر تهران به‌عنوان پایتخت و یک کلان‌شهر در گرو تغییرات شدید در کلان‌روندهای محیطی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فناورانه است. در میان این دگرگونی‌ها و تحولات شدید، ساختار حکمروایی کلان‌شهر تهران نیز مستثنا نخواهد ماند و آینده‌های مختلفی در پیش دارد. بر این اساس نیاز است این آینده‌ها شناسایی شده و مدنظر قرار بگیرد تا مسیر بهینه برای عبور از چنین تحولاتی آشکار شود. در این پژوهش درباره اصول و مفاهیم آینده‌نگاری حکمروایی بحث شده و سناریوهای حکمروایی کلان‌شهر تهران در افق ۱۴۲۰ ترسیم و تبیین شده است. بر اساس خروجی‌های دلفی‌آنی، پیش‌ران‌های اصلاحات اساسی در ساختار اداره کشور، شکل‌گیری نظام فدرالیسم در کشور، جهانی‌شدن و آثار آن بر کلان‌شهر تهران و وضعیت مشارکت سمن‌ها و نهادهای مدنی در حکمروایی بیشترین اثرگذاری و بیشترین عدم قطعیت را دارند. بر اساس سه عدم قطعیت بحرانی شناسایی شده و از ترکیب آن‌ها در مجموع هشت سناریوی ممکن شکل گرفته است. پس از حذف ناسازگاری درونی سناریوها، پنج سناریو به‌عنوان سناریوهای سازگار باقی ماند و در ادامه داستان سناریوها برای هر کدام تدوین شد. هریک از این سناریوها تأثیرات متفاوتی بر حکمروایی شهری و تقویت یا تضعیف شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در کلان‌شهر تهران خواهد داشت. سناریوی اول (حکمروایی در کلاس جهانی) همراه با مجموعه‌ای از فرصت‌های بهبود ساختار حکمروایی کلان‌شهر تهران بوده و در صورت بهره‌گیری از ظرفیت‌های این سناریو الگوی بهینه حکمروایی شهری امکان‌پذیر شده است و عمده موانع آن رفع خواهد شد، اما در سناریوی سوم (روزگار سخت خسروان) وقوع پیش‌فرض‌های منفی عدم قطعیت‌های بحرانی، رفع موانع حکمروایی را بسیار دشوار کرده است و مجموعه‌ای از موانع جدید به همراه خواهد داشت. در سایر سناریوها نیز ترکیبی از ظرفیت‌ها و موانع حکمروایی شهری شکل گرفته و نگرش مدیران را به آینده‌های محتمل گسترده‌تر کرده است؛ بنابراین مدیران شهری باید با آگاهی از ظرفیت‌ها و موانع هریک از سناریوها آمادگی لازم برای بهره‌گیری از ظرفیت‌ها را داشته باشند، خود را برای موانع جدید آماده کنند و به روش‌های محدود اصلاح ساختار حکمروایی کلان‌شهر اتکا نکنند.

واژه‌های کلیدی: آینده‌نگاری، حکمروایی، سناریونگاری، کلان‌شهر تهران.

## مقدمه

در گذار نگرش‌های مدیریتی به کلان‌شهرها، تغییر در سیستم حکمروایی و رویکردهای برنامه‌ریزی شهری به‌منظور آمادگی برای عدم قطعیت‌ها و متناسب با مسائل پیچیده، چندبعدی و چندمقیاسی مشهود است. ظهور مدل‌های نوین حکمروایی مانند مدیریت گذار، حکمروایی منعطف، حکمروایی بازتابی و به‌تازگی ارائه مدل‌های حکمروایی آینده‌نگر مبتنی بر اصول و روش‌های آینده‌نگاری، تأییدی بر ضرورت تحول در نگرش‌های مدیریتی و اتخاذ رویکردها و مدل‌های نوین حکمروایی است. ورود جدی رویکرد آینده‌پژوهی به عرصه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای را می‌توان در دهه‌های آخر قرن بیستم دانست. این رویکرد در کشورهای اروپایی به‌صورت تخصصی وارد مبحث برنامه‌ریزی شهری شده و به‌شدت کاربرد داشته است. در حیطه پژوهشی و دانشگاهی نیز در سال‌های اخیر مقالات متعددی درباره برنامه‌ریزی و آینده‌پژوهی منتشر شده است. از برجسته‌ترین پژوهش‌های مرتبط با برنامه‌ریزی شهری و آینده‌پژوهی می‌توان به پژوهش خاکی، کراوسزیک<sup>۱</sup> و راتکلیف<sup>۲</sup> اشاره کرد (Khakee, 1985; Khakee and Stromberg, 1993; Khakee and Dahlgren, 1986; Khakee, 1988; Barbanente, Khakee, and Puglisi, 2002). در ادامه، توسعه آینده‌پژوهی و نفوذ آن در مدیریت و برنامه‌ریزی، حکمروایی آینده‌نگر یا مدل‌های حکمروایی مبتنی بر آینده‌نگاری به‌عنوان مبحث جدیدی در ادبیات علمی و البته با ریشه متفاوت از کاربست آینده‌پژوهی در برنامه‌ریزی شهری ظهور کرد که در بسیاری موارد این رویکرد با حکمروایی برای توسعه پایدار آمیخته است. در این میان، متفکرانی مانند لورباچ، کمپ و ووس به‌عنوان سردمداران علمی این زمینه، آثار متعددی در حوزه مدل‌های حکمروایی برای توسعه پایدار و شیوه‌های گذار به پایداری را بررسی کردند و نتیجه گرفتند در جهان معاصر و با تحولات شدید اجتماعی و فناورانه، دیگر شیوه‌های سنتی حکمروایی پاسخگو نیست و به شیوه‌های نوین حکمروایی نیاز است که در آن نحوه ارتباط بازیگران، کیفیت و نوع بازیگران، نحوه مداخله و میزان قدرت و اثرگذاری آن‌ها امری از پیش معین نیست و در شرایط مختلف شکل‌های مختلفی به خود می‌گیرد. به‌طور خاص، آن‌ها نظریه مدیریت گذار و مدیریت منعطف را بسط داده‌اند و درباره اصول، فرایندها، مراحل و کاربرد آن بحث کرده‌اند. اصول اساسی این رویکرد به‌طور خلاصه عبارت است از ضرورت رویکرد بلندمدت برای حل مشکلات کوتاه‌مدت، پذیرش عدم قطعیت‌ها و شگفتی‌سازها، اهمیت شبکه‌ها و خود‌هدایتگری و ضرورت ایجاد فضایی برای خلاقیت و نوآوری (Kemp and Loorbach, 2006; Kemp and Loorbach, 2003; Rip; 2006, Loorbach, 2010; Nevens, Frantzeskaki, Gorissen, and Loorbach, 2013; Voß, Bauknecht, Kemp, Goffman and Loorbach, Annemarie Van Zeijl-Rozema, Cörvers, Kemp, and Martens, 2008; Gibson, Rotmans, Kemp, and Asselt, 2001; Voß and Kemp, 2005; Voß, 2005).

جاکیل در رساله خود به این نتیجه می‌رسد که تحلیلگران سیاست<sup>۳</sup> برای ایفای نقش و کمک بهینه به تصمیم‌گیران<sup>۴</sup> در زمینه آینده‌نگاری حکمروایی پایدار<sup>۵</sup> به رفع موانع شناختی و خروج از سنت‌های فکری اثبات‌گرا، چارچوب‌های دقیق و

1. Krawczyk

2. Ratcliffe

3. Policy Analyst

4. Policy Makers

5. Sustainable Governance Foresight

همچنین بازنگری درباره جایگاه و وظایف سنتی خود نیاز دارند. از دیدگاه او تحلیلگران سیاست با بهره‌گیری از روش‌های آینده‌نگاری و در قالب چارچوب‌های پژوهش‌های باز و منعطف همواره تمرکز تحقیقات خود را بر نگرش‌های نوین درباره موضوع بنا کرده‌اند؛ از این رو باید از روش‌های آینده‌نگاری به‌گونه‌ای استفاده کرد که به آن‌ها امکان بازساخت چارچوب‌ها را به‌عنوان روایت‌های هنجاری-تجویزی بدهد که درک‌های متفاوتی را برای تعیین مسئلهٔ تصمیم، دامنهٔ اقدامات و نظریهٔ مبنای تصمیم‌ها فراهم می‌کند (Jakil, 2012). کیواجا و استنوال در مقالهٔ خود به این مهم اشاره می‌کنند که دیدگاه‌های علمی اندکی دربارهٔ ارتباط حکمروایی و آینده‌نگاری وجود دارد و سعی آن‌ها بر این است تا مدل یکپارچه حکمروایی مبتنی بر آینده‌نگاری ارائه دهند که از آن با عنوان حرکت به‌سوی پارادایم عمل‌گرایی در حکمروایی<sup>۱</sup> یاد می‌کنند. این دو حکمروایی فرایند سه‌مرحله‌ای شناخت<sup>۲</sup>، پیش‌بینی<sup>۳</sup> و تجویز<sup>۴</sup> است. در سیستم‌های مختلف و با سطوح متعدد پیچیدگی در هرکدام از این مراحل به روش‌های مختلفی نیاز است که به ذکر آن‌ها پرداخته‌اند. هرچه سیستم‌ها پیچیده‌تر می‌شوند، ضرورت به‌کارگیری روش‌ها و رویکردهای آینده‌نگاری بیشتر و کاربرد آن‌ها ارزشمندتر خواهد بود.

کایوی و استنوال<sup>۵</sup> (۲۰۱۳) معتقدند ناهماهنگی عملکردی میان ساختار حکمروایی شهری و واقعیت پویای فعالیت‌های شهری اصلی‌ترین مانع دستیابی به توسعه پایدار و عادلانه در مقیاس کلان‌شهری است. رفع این ناهماهنگی نیازمند هماهنگی نهادهای متفرق حکومت است که این مسئله به‌کمک همکاری‌های بین‌نهادی صورت می‌گیرد. از دیدگاه آن‌ها، تحلیل‌های کمی و کیفی کارگاه‌های مشارکتی سناریونگاری برگزار شده با ذی‌نفعان در پرتغال اثر مثبتی بر همکاری‌های بین‌نهادی در آینده و در مقیاس‌های کوچک‌تر خواهد داشت. کارگاه‌های سناریونگاری در قالب پروژه (SOTUR<sup>۶</sup>) تشکیل و برگزار شد که هدف آن بازآفرینی شهری بوده است (Rayle, 2010). کمیتهٔ مناطق اتحادیهٔ اروپا در گزارش خود درمورد حکمروایی شهری در اتحادیه اروپا و چالش‌های پیش‌کنونی و آینده حکمروایی شهری در چندین مبحث به ضرورت‌ها و الزامات آینده‌نگاری شهری می‌پردازد. در این گزارش، پژوهشگران فعال در این زمینه<sup>۷</sup> دیدگاه‌های خود را در قالب پنل‌های تخصصی و مباحث گروهی ارائه داده‌اند. براساس نتایج این مطالعات آینده‌نگاری شهری فرایندی پویاست که سه پایهٔ اصلی آن عبارت است از: دموکراسی، انعطاف‌پذیری، وفق‌پذیری<sup>۸</sup> و خلاقیت. آینده‌نگاری مبتنی بر مفهوم غیرقابل پیش‌بینی‌بودن تغییرات و هدف آن کشف موضوعات، ابزارها و همکاری‌های جدید است که در آن همهٔ شهروندان سعی در ساخت آیندهٔ خود دارند. براساس نتایج مطالعات اتحادیهٔ اروپا در این زمینه، شرکت‌کنندگان بر این باورند که روش‌های آینده‌نگاری، ابعاد خلاقیت، رویکرد بلندمدت و رویکرد مشارکتی را همراه داشته و یا آن را تقویت کرده است (European Committee of the Regions, 2011).

کلان‌شهر تهران به‌عنوان پایتخت ایران در چند دههٔ اخیر با تحولات شدیدی در حوزه‌های مختلف اجتماعی،

1. Pragmatic Governance Paradigm
2. Diagnosis
3. Prognosis
4. Prescription
5. Kaivooja and Stenvall
6. Strategic Options for Integrating Transportation Innovations and Urban Revitalization (SOTUR)
7. Philippe Destatte, Joe Ravetz, Corinne Hermant-DE Callatay, John Ratcliffe
8. Flexibility and Adaptability

اقتصادی، فناوری، زیست‌محیطی و کالبدی مواجه شده است؛ با وجود این ساختار حکمروایی و اداره این کلان‌شهر تغییرات جدی نداشته است. آینده کلان‌شهر تهران از یک‌سو متأثر از تداوم برخی روندهای کنونی مانند خشک‌سالی و بحران آب، رشد فناوری، افزایش جمعیت و تحولات گسترده در زمینه الگوی خانوارها و ازدواج و طلاق است و از سوی دیگر، شکل‌گیری تحولات سیاسی و اجتماعی جدید می‌تواند زمینه بروز مسائل و الگوهای نوین حکمروایی را فراهم کند. این تحولات به دلیل ماهیت بالقوه و شتاب تغییرات شهری در جهان معاصر غیرقابل‌پیش‌بینی است و به بررسی دقیق‌تر نیاز دارد. همچنین طراحی الگوی بهینه حکمروایی شهری مستلزم تبیین آینده‌های منتج از چنین تحولاتی است. براین اساس نیاز است پیش‌ران‌ها و کلان‌روندهای اثرگذار بر آینده کلان‌شهر تهران شناسایی شوند، با استفاده از روش‌های آینده‌نگاری، تدوین سناریوهای مختلف پیش‌روی حکمروایی کلان‌شهر تهران صورت بگیرد و تأثیرات ناشی از سناریوها بر آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران بررسی شود تا افق دید مدیران گسترش یابد و آن‌ها در انتخاب رویکردها و ابزارهای مدیریتی راهنمایی شوند. این پژوهش با هدف شناسایی عدم قطعیت‌های بحرانی و تدوین سناریوهای پیش‌روی حکمروایی کلان‌شهر تهران صورت گرفته است.

### مبانی نظری

اساس آینده‌نگاری بر این است که آینده هنوز در حال شکل‌گیری و ساختن است و می‌توان به صورت فعال در شکل‌دهی به آن مؤثر بود یا حتی آن را ساخت. این نگرش فهم توانمندساز برای حکومت و شهروندان است. به‌تازگی علاقه بسیاری به کاربرد آینده‌نگاری در سیاست‌گذاری راهبردی در سطح جامعه و سازمان‌ها ایجاد شده است؛ برای مثال آینده‌نگاری منعطف (Eriksson and Weber, 2008) و آینده‌نگاری پایداری (Truffer, Voss, and Konrad, 2006) از نمونه‌های تلاش برای به‌کارگیری آینده‌نگاری در تصمیم‌گیری محسوب می‌شوند. آینده‌نگاری به حکومت و ادارات دولتی این فرصت را می‌دهد که برای سناریوهایی که مطلوب نیستند، بلکه ممکن و محتمل هستند، برنامه‌های احتمالی<sup>۱</sup> داشته باشند. دو پتانسیل اصلی آینده‌نگاری برای حکمروایی مسئولیت‌پذیری در برابر تغییرات مداوم و ایجاد حکمروایی شهروندمحور<sup>۲</sup> هستند که مباحث به‌روز درباره حکمروایی و نقش دولت را مشخص می‌کنند. آینده‌نگاری می‌تواند در سطوح و گام‌های مختلف حکمروایی کاربرد داشته باشد (UNDP GCPSE, 2014: 5). در میان پارادایم‌های مختلف آینده‌نگاری ممکن است رویکرد هر کدام از آن‌ها درباره بحث حکمروایی متفاوت باشد. اسلاتر اصلی‌ترین طبقه‌بندی‌های آینده‌نگاری را سه دسته آینده‌پژوهی عامه‌پسند، آینده‌پژوهی مسئله‌محور و آینده‌پژوهی معرفت‌شناسانه و انتقادی می‌داند (Slaughter, 2002: 28). آینده‌نگاری انتقادی بیشتر از انواع دیگر آن در پیوند با حکمروایی است؛ زیرا آینده‌نگاری انتقادی مبتنی بر هم‌فکری فعال با جوامع و ذی‌نفعان است و به‌جای رویکرد تک‌فرایندی در تصمیم‌گیری به اشکالی از نهادها نیاز دارد که در آن‌ها امکان انعکاس‌های انتقادی و جهت‌دهی مجدد راهبردها در فرایند ادامه‌دار وجود داشته باشد. در این رویکرد شفافیت و گشودگی<sup>۳</sup> در فرایند تصمیم‌گیری مدنظر است (Puglisi and While, 2004: 4).

1. Contingency Plans
2. Citizen-Centered Governance
3. Openness

حکمروایی آینده‌نگر در ادبیات علمی آینده‌نگاری ریشه در آینده‌نگاری اجتماعی دارد. ارزش آینده‌نگاری اجتماعی در تصمیم‌گیری مشارکتی گسترده و عقل‌فرزانه<sup>۱</sup> است که در آن فهم و پیش‌بینی دلسوزانه، متفاوت و عمیق<sup>۲</sup> مبنای تصمیم‌گیری است. تجارب گسترده‌تر و سیستماتیک مرتبط با خرد هوشمند، علائمی از ظهور «جوامع عقلانی»<sup>۳</sup> است که در آن رفاه بلندمدت انسان و سایر گونه‌ها ارزش بسیار زیادی دارند. رفاه مفهومی نیز بسیار فراتر از آن چیزی است که سنتی و در حال حاضر نیز مورد توجه است (Floyd and Hayward, 2008: 1084). آینده‌نگاری اجتماعی ممکن است در جوامع و شرایط مختلف سطوح و نیازمندی‌های مختص خودش را داشته باشد. اسلاتر در مدل پنج‌مرحله‌ای خود سطوح مختلف آینده‌نگاری اجتماعی را به تصویر می‌کشد. در این مدل با توجه به میزان آمادگی جامعه برای آینده‌نگاری و میزان پذیرش آینده‌نگاری پنج سطح توضیح داده شده است. وی معتقد است توانایی و ظرفیت جامعه برای توسعه آینده‌نگاری اجتماعی می‌تواند با شناسایی و به‌کارگیری عملکردهای آینده‌نگاری از سوی حکومت ارتقا یابد. استفاده از عملکردهایی مانند پویش محیط، تحلیل روند و رویداد، سناریونگاری و سیستم هشدار اولیه به‌صورت رایج می‌تواند در فرهنگ پذیرش آینده‌نگاری در سطح جامعه تأثیرگذار باشد. وی معتقد است سه نهاد حکومت، بخش خصوصی و مشاغل و آموزش نقش مهمی در ارتقای ظرفیت آینده‌نگاری سطح جامعه دارند.

جدول ۱. سطوح مختلف آینده‌نگاری اجتماعی و فرهنگ آینده‌پذیری جوامع

سطوح	فرهنگ آینده‌پذیری	شاخص‌ها
فرهنگ گذشته‌گرا		
سطح اول	ظرفیت و درک اولیه مغز انسان از آینده	تفکر آینده‌نگر در زندگی روزانه به‌صورت نسنجیده و فکر نشده کاربرد دارد.
سطح دوم	ایده‌ها و مفاهیم آینده‌پژوهی در مباحث مربوط به آینده به‌کار می‌رود.	مفاهیم و ایده‌های آینده‌نگاری کاربرد رایجی در مباحث دارد.
سطح سوم	ابزارها و روش‌های آینده‌پژوهی قدرت تحلیل را به‌صورت روش‌مند افزایش می‌دهند.	استفاده از روش‌ها و استانداردهای آینده‌نگاری گسترده می‌شود.
سطح چهارم	فرایندها، پروژه‌ها و ساختارهای آینده‌پژوهی در طیف وسیعی به‌کار می‌روند.	آینده‌نگاری کاربرد رایجی در بسیاری از سازمان‌ها دارد.
سطح پنجم	ظرفیت اجتماعی برای آینده‌نگاری به‌عنوان یک ویژگی مبرم در همه زمینه‌ها ضروری است.	تفکر بلندمدت به‌هنگار اجتماعی تبدیل شده است.
فرهنگ آینده‌پذیر		

منبع: Slaughter, 2006: 4

ویلبر<sup>۴</sup> درباره ویژگی‌های اساسی آینده‌نگاری حکمروایی می‌گوید: «اکنون سیستم‌های جهانی و شبکه‌های به‌هم‌پیوسته یکپارچه، ارزش‌های جوامع و ملت‌ها را احاطه کرده‌اند و مدام در حال به‌هم‌پیوستن در فرایند پیچیده توسعه براساس عوامل درونی و بیرونی هستند؛ بنابراین حکمروایی در چنین سیستم‌های پیچیده‌ای به درک پویایی ارزش‌های ملت‌ها و جوامع نیاز دارد. در این شرایط، به سیستم یکپارچه حکمروایی نیاز است که ما را به سوی آینده‌های جامع و

1. Sagacious Wisdom

2. Discrimination, Profundity, Compassionate Understanding and Anticipation

3. Wise Societies (Koinosophic)

4. Wilber

فراگیرتر<sup>۱</sup> فرامی‌خواند» (Conway, 2006: 60). ارزش چارچوب پیشنهادی ویلبر در تمرکز بر فرایندها، ساختارها، دربرگیری ذی‌نفعان و پیوند دادن آینده‌نگاری با پژوهش، نوآوری و توسعه است. در این چارچوب مشخص می‌شود فرد با توجه به موقعیت، ادراک و برداشت خود چه نقشی در آینده‌نگاری دارد. همچنین بیان می‌شود نهادها و سلسله‌مراتب حکمروایی در چه جایگاهی قرار دارند و چه نقشی خواهند داشت (Conway and Stewart, 2005). اگرچه تاکنون ادبیات حکمروایی آینده‌نگر چنان غنی نشده است که منابع و مقالات مختلف در مورد مدل‌ها و رویکردهای آن وجود داشته باشد، تلاش‌های اولیه دربارهٔ دسته‌بندی مدل‌های حکمروایی آینده‌نگر صورت گرفته است که می‌تواند در تبیین و تحلیل موضوع مؤثر واقع شود. راموس سنت‌های مختلف حکمروایی آینده‌نگر و قابلیت و ظرفیت‌های آن‌ها در شرایط مختلف را بررسی کرده است. وی در طبقه‌بندی جامع، سنت‌های زیر در حکمروایی آینده را ارائه داده است: آینده‌نگاری علم، فناوری و نوآوری<sup>۲</sup>، دموکراسی آینده‌نگر<sup>۳</sup>، کمیسیون‌های آینده<sup>۴</sup>، برنامه‌ریزی راهبردی مبتنی بر آینده‌نگاری<sup>۵</sup>، مدیریت گذار<sup>۶</sup>، آینده‌نگاری یکپارچه<sup>۷</sup>، آینده‌نگاری شبکه‌ای<sup>۸</sup>. به اعتقاد وی، رویکردهای مدیریت گذار و آینده‌نگاری حکمروایی یکپارچه، تناسب بیشتری با مقیاس‌های شهری و منطقه‌ای و در ارتباط با موضوعات پایداری دارند (Ramos, 2014: 45).

در سطح عملیاتی و اجرایی، سیاست‌گذاری مبتنی بر آینده‌نگاری از شقوق آینده‌نگاری است که با آینده‌نگاری حکمروایی ارتباط دارد. بدین صورت که نتایج سیستم حکمروایی سیاست‌ها و برنامه‌هایی است که از آن نشئت می‌گیرد. در سطحی پایین‌تر از الگوی حکمروایی نیز الگوی تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری می‌تواند مبتنی بر آینده‌نگاری باشد. آینده‌نگاری سیاست (تصمیم) مبنای روش‌های شاهد مبنای تصمیم‌گیری متفاوت است. در ادامه چهار تفاوت اصلی این مقوله بیان می‌شود:

۱. تلاش می‌کند افق بلندمدت در سیاست‌گذاری عمومی را ببیند

۲. از پیش‌بینی خودداری می‌کند و سعی در ارزیابی سامانمند از پویایی‌ها و آینده‌های محتمل دارد. بنابراین عدم قطعیت اصلی‌ترین موضوع در آینده‌نگاری سیاست مبنای است

۳. آینده‌نگاری سیاست مبنای اقدام مبنای است که واندرلان<sup>۹</sup> آن را یک جنبه بسیار با ارزش می‌داند

۴. آینده‌نگاری سیاست مبنای مبتنی بر این فرض است که حکومت‌ها قابلیت اثرگذاری بر آینده را دارند. آن‌ها با استفاده از روش‌های آینده‌نگاری شیوه‌های جایگزین جامعه در حال تغییر را بررسی می‌کنند که هر کدام از آن‌ها نیازمند خواست‌ها و تقاضاهای مختلف است که شیوه‌های اقدام متفاوتی می‌طلبند. (Ellen FOBÉ, 2011:4-5).

1. Encompassing
2. Science, Technology and Innovation Foresight (STIF)
3. Anticipatory Democracy (AD)
4. Futures Commissions (FC)
5. Foresight Informed Strategic Planning (FISP)
6. Transition Management (TM)
7. Integrated Governmental Foresight (IGF)
8. Network Foresight (NF)
9. Policy-Oriented Foresight
10. van der Laan

آینده‌نگاری عنصر تکمیلی تصمیم‌گیری شبکه‌ای و توزیع‌شده است که سه عملکرد اساسی را در این تصمیم‌گیری ایفا می‌کند: آگاهی و شکل‌دهی به تصمیم، تسهیل تصمیم و عملکرد مشورتی تصمیم‌گیری. شکل‌دهی به تصمیم و آگاهی از آن با تولید اطلاعات طبقه‌بندی‌شده و یافته‌های یکپارچه صورت می‌گیرد که پویایی‌های تغییرات، چالش‌ها و انتخاب‌های آینده را نشان می‌دهد و آن‌ها را به تصمیم‌گیران به‌عنوان ورودی در مفهوم‌سازی و طراحی سیاست‌هایشان انتقال می‌دهند. عملکرد مشورتی تصمیم‌گیری (مشاوره راهبردی تصمیم‌گیری) از طریق ترکیب بینش‌های تولیدشده در فرایند آینده‌نگاری که با درک‌های مختلف از موضوعات راهبردی از سوی بازیگران مختلف در بطن تصمیم‌گیری و انتقال آن‌ها شکل می‌گیرد، به تعیین سیاست کمک می‌کند. عملکرد تسهیل تصمیم به عملکرد آینده‌نگاری به‌عنوان یک ابزار سیستمی اشاره دارد که این ابزار متمم و مکمل رویکردهای سنتی هدایت سیستم است. آینده‌نگاری به کمک ارتقای پاسخگویی سیستم با ارائه راهبردهای معین، نشان‌دادن پویایی‌های کنونی سیستم، توسعه‌های پیش‌روی آینده و ایجاد شبکه‌ها و چشم‌اندازهای جدید میان بازیگران، به اجرایی‌شدن سیاست‌ها کمک می‌کند (Giessecke, Annelieke Van, 2010; Der and Elkins, 2012; Schartinger and Weber, 2010). عملکرد تسهیلگری آینده‌نگاری در تصمیم‌گیری در واقع همان مدیریت گذار است که در آن آینده‌نگاری با ایجاد فرایندهای یادگیری جمعی با استفاده از روابط و فرصت برخورد‌های رودررو و ایجاد شبکه‌ها میان بازیگران چنین عملکردی را ایفا می‌کند. فرایندهای یادگیری جمعی امکان برداشت مشترک از موضوعات و مسائل کنونی، چالش‌های پیش‌روی آینده و آینده‌های مطلوب را فراهم می‌کند که چنین امری در تسهیل اجرای سیاست‌ها از سوی تصمیم‌گیران تأثیرگذار است (Giessen and Marinelli, 2012: 32). افزون بر این، متفکران این حوزه بر سه عملکرد اصلی آینده‌نگاری در تصمیم‌گیری تأکید کرده‌اند: جاسازی مشارکت ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری، باز شکل‌دهی به سیستم تصمیم‌گیری و عملکرد نمادین.

آینده‌نگاری با ایجاد فرصت مشارکت گسترده جامعه مدنی در فرایند تصمیم‌گیری زمینه حکمروایی چندلایه‌ای و چندبازیگری را فراهم می‌کند و از این‌رو شفافیت و مشروعیت فرایند تصمیم‌گیری و مقبولیت تصمیم‌ها را بهبود می‌بخشد (جاسازی مشارکت ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری). باز شکل‌دهی به سیستم تصمیم‌گیری (باز ساخت سیستم تصمیم‌گیری به‌منظور مواجهه با چالش‌های جدید و وجود نقش‌ها و روابط جدید میان بازیگران) عملکرد نمادین با اجرای آینده‌نگاری، مدیران به ذی‌نفعان نشان می‌دهد که تصمیم‌های آن‌ها بر اساس اصول عقلانی بنا شده است (Da Costa, Warnke, Cagnin and Scapolo, 2008: 373-375). علاوه بر عملکردهای ذکر شده در بخش فوق، هر پروژه آینده‌نگاری تأثیرات مستقیم و غیرمستقیمی دارد که به کمک سنجش آن‌ها میزان موفقیت آینده‌نگاری سنجیده می‌شود. با مرور مبانی نظری مرتبط با آینده‌نگاری و کاربرد آن در حکمروایی مشخص می‌شود که مدل‌های مختلفی برای ارتباط آینده‌نگاری با حکمروایی وجود دارد و آینده‌نگاری می‌تواند دستاوردهای متعددی برای حکمروایی داشته باشد. همچنین نتایج بررسی پژوهش‌ها در این مورد بیان می‌کند ادبیات نظری این موضوع در سال‌های اخیر به شدت توسعه یافته است و نمونه‌های تجربی فراوانی نیز در سطح جهان وجود دارد. با این حال در ایران تاکنون پژوهشی مرتبط با آینده‌نگاری حکمروایی به‌صورت کلی و آینده‌نگاری حکمروایی کلان‌شهر تهران به‌طور خاص صورت نگرفته است. این پژوهش با هدف توسعه ادبیات آینده‌نگاری حکمروایی و مطالعه تجربی در مورد آینده حکمروایی کلان‌شهر

تهران انجام شده است. در این مطالعه، با بهره‌گیری از روش‌های آینده‌نگاری و به‌منظور کاربردی کردن نتایج آینده‌نگاری برای بهبود حکمروایی کلان‌شهر تهران، تسهیل تصمیم‌گیری و بازشکل‌دهی به تصمیم‌های این حوزه برای نهادها و مسئولان مرتبط صورت گرفته است.

### روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر توصیفی-تحلیلی و اکتشافی است. از این جهت اکتشافی که در پی تأیید یا رد رابطه دو متغیر نیست و هدف آن آزمون یک فرضیه نیست، بلکه به دنبال شناسایی پیش‌ران‌های اثرگذار بر آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران و کشف و تبیین سناریوهای آینده است. افق زمانی پژوهش ۱۴۲۰ است. هنگام پرسش از خبرگان بر میزان تأثیرگذاری و عدم قطعیت این افق تأکید شده است. به‌منظور شناسایی پیش‌ران‌های اثرگذار بر آینده کلان‌شهر تهران ابتدا پیش‌ران‌های جهانی با استفاده از پویای محیطی در قالب روش STEEP<sup>۱</sup> شناسایی شدند. در این میان مرور تجارب آینده‌نگاری شهری و بهره‌گیری از مصاحبه با شهرداران شهرهای مختلف جهان درباره کلان‌روندها و پیش‌ران‌های اثرگذار بر آینده آن شهرها از مهم‌ترین منابع است. به‌منظور تکمیل و بومی‌سازی پیش‌ران‌های شناسایی شده از روش دلفی آنی (RTD<sup>۲</sup>) استفاده شد که روشی جدید برای سنتز دیدگاه‌های متخصصان و نخبگان است که برای رفع برخی ضعف‌های دلفی سنتی به کار می‌رود. مهم‌ترین مزیت دلفی آنی بی‌راند بودن آن است (Gordon, 2009: 2). در این روش نیازی به تکرار راندها نیست و کارشناس پس از پاسخ به سؤالات می‌تواند دیدگاه‌های سایر اعضا و دلایل آن‌ها برای امتیاز زیاد یا کم‌دادن به گزینه‌ها را ببیند. همچنین کارشناس پس از مشاهده دیدگاه‌های سایر اعضا می‌تواند نظر خود را اصلاح یا به‌کلی تغییر دهد و دلایل خودش را برای انتخاب گزینه‌ها ارائه کند. این رویکرد در سال ۲۰۰۵ در پروژه هزاره<sup>۳</sup> و در چندین تجربه استفاده شده است (Gordon and Pease, 2006: 322). پس از تهیه فهرست نهایی و بومی‌سازی پیش‌ران‌ها، برای شناسایی عدم قطعیت‌های بحرانی دیدگاه‌های ۳۲ نفر از خبرگان در زمینه میزان اثرگذاری پیش‌ران‌ها بر آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران و میزان عدم قطعیت آن‌ها دریافت شد. ویژگی‌های شرکت‌کنندگان در دلفی در جدول ۲ آمده است. براین اساس برای انتخاب افراد گروه دلفی از سه شاخص اصلی میزان تحصیلات، رشته تخصصی مرتبط و میزان تجربه کاری در حوزه‌های مربوط استفاده شده است. اگرچه گاهی گروه خبرگان در دلفی‌های کلان‌مقیاس به بیش از هزار نفر می‌رسند، در پژوهش‌های ریزمقیاس ۱۵ تا ۳۰ نفر برای دلفی کیفیت می‌کنند (احمدی، ۱۳۸۸: ۱۰۳).

1. S (Social), T (Technological), E (Environmental), E (Economic), P (Political)

۲. Real time Delphi: اجرای دلفی آنی به زیرساخت‌های نرم‌افزاری نیاز دارد که تا زمان انجام این پژوهش چینی زیرساختی به‌صورت آماده وجود نداشته است. به‌منظور اجرای دلفی آنی، خدمات یک شرکت تهیه پرسشنامه‌های آنلاین خریداری و براساس اصول RTD ساختار پرسشنامه و پاسخ‌دهی به سؤالات اصلاح شد. یکی از دستاوردهای پژوهش حاضر فراهم کردن بستر اجرای RTD به‌صورت آماده است که پس از انجام این پژوهش در شرکت دیجی سروی (DigiSurvey) به مشتریان ارائه می‌شود و پژوهشگر می‌تواند با انتخاب دلفی آنی تمام زیرساخت‌های مورد نیاز برای اجرای دلفی آنی را به‌صورت آماده استفاده کند.

3. Millennium Project



جدول ۲. مشخصات نخبگان شرکت‌کننده در دلفی آنی

تعداد	سابقه کار مرتبط	تعداد	براساس تخصص	تعداد	سطح تحصیلات
۱۳	کمتر از ۳ سال	۹ نفر	آینده‌پژوهی	۷ نفر	دانشجویان دکتری
۱۲	۳ تا ۶ سال	۱۶ نفر	مطالعات شهری	۱۲ نفر	فارغ‌التحصیلان دکتری
۱۷	۶ سال و بیشتر	۷ نفر	سایر رشته‌ها (اقتصاد، محیط‌زیست و علوم اجتماعی)	۱۳ نفر	استادان دانشگاه
۳۲	جمع	۳۲ نفر	جمع	۳۲ نفر	جمع

اندازه‌گیری میزان اهمیت پیش‌ران به کمک پرسش‌ها با طیف لیکرت صورت گرفت و به‌منظور سنجش عدم قطعیت از شاخص اجماع استفاده شد. همچنین با مشخص شدن میزان اهمیت و عدم قطعیت پیش‌ران‌ها، عناصر اصلی ساخت سناریو متشکل از عدم قطعیت‌های بحرانی و عوامل از پیش معین مشخص شد. در ادامه پژوهش سه پیش‌ران که بیشترین اهمیت و بیشترین عدم قطعیت را دارند به‌منظور شکل‌دهی به استخوان‌بندی سناریو و تبیین منطق سناریوها انتخاب شدند. با توجه به اینکه سه عدم قطعیت برای شکل‌دهی به سناریوها انتخاب شد، در مجموع هشت سناریو (۲ به توان ۳) شکل گرفت. به‌منظور حذف ناسازگاری درونی سناریوها، فضای ریخت‌شناسی منتج از سه پیش‌ران ترسیم و فرض‌های ناسازگار حذف شد. بدین ترتیب پنج سناریو باقی ماند که داستان سناریوها و پیامدهای آن بر حکمروایی کلان‌شهر تهران ترسیم و تبیین شد.

### معرفی منطقه مورد مطالعه و بررسی ساختار مدیریت شهری کلان‌شهر تهران

کلان‌شهر تهران، بزرگ‌ترین شهر ایران و مرکز استان تهران است که جمعیت آن براساس سرشماری سال ۱۳۹۵ بیش از ۷۰۶،۶۹۳،۰۸ نفر و مساحت آن ۷۳۰ کیلومترمربع است. براساس طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران، سلسله‌مراتب سازمان فضایی شهر از پنج سطح شهر و فراتر، حوزه، منطقه، ناحیه و محله تشکیل شده است. براین اساس سازمان مدیریتی شهرداری تهران تا سه رده شهرداری تهران، شهرداری‌های مناطق و شهرداری‌های نواحی و شورای شهر تهران شکل گرفته و تقسیمات فضایی شهر تهران مشتمل بر ۲۲ منطقه، ۱۳۴ ناحیه و ۳۷۴ محله است. مدیریت شهری تهران از آغاز تاکنون مراحل متعددی را طی کرده است که مرور کوتاه آن‌ها می‌تواند در درک صحیح آینده تأثیرگذار باشد. مهم‌ترین مراحل مدیریت شهری شهر تهران را می‌توان در سه مرحله اصلی بررسی کرد:

۱. مدیریت شهری از سال ۱۳۵۷-۱۳۶۸: قبل از انقلاب اسلامی مدیریت شهری از سازمان خاصی تبعیت نمی‌کرد. در سال ۱۳۵۹ در نمودار تشکیلات شهرداری و در لایه‌های مدیریتی آن عناصری از اداره سازمان به‌صورت شورایی دیده شد؛ به‌طوری‌که تشکیلات شهرداری تهران از شورای مدیریت اداری و مالی، شورای مدیریت سازمان‌های خدمات شهری، شورای مدیریت واحدهای مطالعاتی، شورای عالی ترافیک، شورای مدیریت شهرسازی و شورای شهرداران مناطق تشکیل شده بود. در این دوره با وجود مدیریت شهرداری در لایه‌های میانی به‌صورت شورایی و شورای هماهنگی شهرداری تهران، سازمان شهرداری با دو مشکل مواجه بود؛ نداشتن مدیریت هماهنگ و نبود برنامه‌ریزی آینده‌نگر.

همچنین تشکیل شورای شهر به شکل انتخابات مردمی که از نظر قانونی به جای انجمن شهر تصویب شده بود، به دلیل وقوع جنگ تحمیلی به تعویق افتاد.

۲. مدیریت شهری از سال ۱۳۶۷-۱۳۷۷: در نمودار سازمانی سال ۱۳۶۷ شهرداری تهران، فعالیت‌های شهرداری مشخص‌تر است و تشکیلات شهرداری به هفت معاونت مالی و اداری، معاونت فنی و عمرانی، معاونت شهرسازی و معماری، معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی، معاونت حمل‌ونقل و ترافیک، معاونت خدمات شهری و معاونت امور مناطق تقسیم می‌شود. در این سال‌ها، با برقراری ارتباط مستقیم میان شهردار و اداره کل روابط عمومی و بین‌الملل، سازمان نظارت و پیگیری، دبیرخانه کمیسیون ماده پنج، اداره کل حقوقی، دبیرخانه شورای نظارت بر گسترش شهر تهران و شورای عالی ترافیک، لایه مدیریت تشکیلاتی به شدت تقویت شد، اما همچنان نقش ارتباطی میان لایه‌های مدیریت قانونی و فنی وجود نداشت. هسته‌های فنی نیز منظم‌تر و از نظر عملکرد هم‌گن‌تر بودند.

۳. مدیریت شهری از سال ۱۳۷۷ تاکنون: یک سال پس از استقرار دولت هشتم در سال ۱۳۷۷، انتخابات سراسری شورای اسلامی شهرهای ایران برگزار شد که بیان‌کننده سازمان‌دهی مجدد نظام مدیریت شهری در کشور بود. براین اساس مدیریت شهری در ایران با سیستم شورا-مدیرشهر تعریف شد و همین شکل اداره امور شهر در شهر تهران تبلور فضایی یافت. مجموعه تحولات نظام مدیریت شهری تهران طی استقرار شورای اول و دوم به تدریج نهاد مردمی شورا را به سوی اهداف واقعی خود هدایت کرد؛ به گونه‌ای که می‌توان گفت نظام شورایی و مشارکتی مدیریت شهری تهران پس از شورای دوم شکلی گسترده به خود گرفت. از عمده‌ترین تحولات مدیریت شهری تهران پس از سال ۱۳۸۴، تبدیل شهرداری به یک نهاد اجتماعی است که می‌تواند در استقرار و پویایی نظام مدیریت شهری کارآمد و اثربخش نقش بسزایی داشته باشد (پورموسوی و رحیم‌زاده، ۱۳۸۷: ۲۳).

در حال حاضر شهرداری تهران علاوه بر حوزه دفتر شهردار تهران، ۹ حوزه معاونت با بیش از ۶۰ واحد یا حوزه پایین دست دارد. درحالی که ساختار شهرداری تهران بسیار متفاوت و وسیع‌تر از تشکیلات مصوب است؛ به طوری که تعداد واحدها در سال ۱۳۸۰ در وضعیت تجمعی با احتساب سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات بیش از ۱۱۰ مورد می‌رسید. براین اساس حدود ۱۷ سازمان و ۵۰ شرکت مختلف در شهرداری تهران شناسایی شده بودند (صیامی و وکیلی، ۱۳۹۴: ۲۸۴-۲۸۵). علاوه بر چارت سازمانی شهرداری تهران نهادها و سازمان‌هایی که با استناد به شرح وظایف و اختیاراتشان در برقراری روابط سازمانی در سطح مدیریت مجموعه‌های شهری، عنصر اصلی و محوری محسوب می‌شوند، در سه سطح ملی، منطقه‌ای (شهرستان و استان) و محلی (شهر و روستا) نیز در حال نقش‌آفرینی هستند. دامنه این نهادها بسیار گسترده است و از مجلس شورای اسلامی و هیئت دولت تا فرمانداری‌ها و شوراهای شهرستان را دربرمی‌گیرد. به صورت کلی مهم‌ترین ویژگی‌های مدیریت شهری کلان‌شهر تهران را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد: گستردگی ساختار سازمانی، تأثیرپذیری از بسیاری نهادهای دولتی و حکومتی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی، پیچیدگی و تعدد وظایف و گاه تداخل آن‌ها با سایر نهادهای دولتی و حکومتی، اثرپذیری از تحولات سیاسی-اقتصادی و اجتماعی در سطح ملی، پویایی نیازهای شهروندان و خدمات قابل‌ارائه متأثر از تحولات اجتماعی-فناورانه.

در مواجهه با چنین ویژگی‌هایی، حکمروایی شهر تهران نیازمند بهره‌گیری از رویکردهای نوین حکمروایی است که به کمک آن‌ها ضمن شناخت صحیح تحولات در سطوح مختلف جهانی، ملی، منطقه‌ای و محلی، به تجدیدنظر و بازتعریف روابط خود با سایر نهادهای دخیل در مدیریت شهری پرداخته است و با به‌روزرسانی سیاست‌ها و راهبردهای مدیریتی خود، برای سناریوهای مختلف در آینده آماده می‌شود. حکمروایی آینده‌نگر با ترسیم آینده‌های متعدد پیش‌روی مدیران شهری می‌تواند در این مسیر به آن‌ها کمک کند و ضمن ارائه تصاویر فراتر از شکل عینیت‌یافته مسائل کنونی، مسائل احتمالی در آینده را نیز آشکار کند.

### بحث و یافته‌ها

مسائل آینده کلان‌شهرها از جمله مباحث مرتبط با حکمروایی و مدیریت آن‌ها، از پیچیده‌ترین موضوعات مطالعات شهری است. هنگامی که درباره آینده این واحدهای جغرافیایی صحبت می‌شود تحلیل بسیار دشوارتر خواهد شد؛ بنابراین دقت در انتخاب روش‌ها، طی فرایند صحیح برای شناسایی عوامل اثرگذار بر آینده آن‌ها بسیار ضروری است. در این مطالعه، با توجه به بین‌رشته‌ای بودن موضوع، عوامل بسیاری بر آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران تأثیرگذار است و دامنه‌ای از پیش‌ران‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فناوری و زیست‌محیطی را دربرمی‌گیرد. با وجود این، برخی از این موارد اثرگذاری مستقیم و بعضی دیگر تأثیری غیرمستقیم بر حکمروایی شهری دارند. در انتخاب عدم قطعیت‌های بحرانی علاوه بر میزان اهمیت و عدم قطعیت، اثرگذاری مستقیم بر حکمروایی آینده کلان‌شهر تهران نیز مدنظر قرار گرفته است. نتایج امتیازدهی به میزان اهمیت پیش‌ران‌های شناسایی‌شده و اثرگذاری آن بر آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران، همچنین میزان اجماع نظر خبرگان درمورد جهت تغییرات آینده پیش‌ران‌ها و به عبارت دیگر میزان عدم قطعیت پیش‌ران‌ها در جدول ۳ آمده است. در این جدول میزان اجماع عددی بین صفر تا ۲ است.<sup>۱</sup> هرچه عدد به صفر نزدیک‌تر باشد، میزان اجماع کمتر و در نتیجه میزان عدم قطعیت بیشتر و هرچه عدد به ۲ نزدیک باشد، میزان اجماع بیشتر و در نتیجه عدم قطعیت کمتر است

خروجی این بخش بیانگر آن است که بعضی پیش‌ران‌ها مانند تداوم روند شهرنشینی، افزایش سالخوردگی، توسعه شبکه‌های مجازی، در دسترس قرار گرفتن اطلاعات و به اشتراک‌گذاری سریع دانش میان افراد، تأثیرات شدیدی بر الگوی آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران دارند. همچنین براساس نتایج شاخص اجماع برای آینده همه این موارد از پیش معین و افزایشی خواهند بود؛ بنابراین در صورت وقوع هر آینده‌ای توجه به این چند پیش‌ران در تغییر و تعیین الگوی آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران ضروری است. با وجود این میزان عدم قطعیت نیز اهمیتی ویژه در آینده‌نگاری و سناریونگاری دارد. نتایج پرسش‌نامه‌ها بیانگر آن است که کمترین میزان اجماع میان نخبگان درباره جهت تغییرات آینده پیش‌ران‌ها درمورد پیش‌ران‌های زیر وجود دارد:

۱. اصلاحات سیاسی بنیادین در نظام اداره کشور؛

۱. عدد شاخص اجماع بین -۲ تا ۲ تعیین می‌شود، به دلیل اینکه مثبت یا منفی بودن تنها در تعیین احتمال وقوع پیش‌فرض‌ها کاربرد دارد. هدف این پژوهش سنجش احتمال وقوع نیست و تنها میزان عدم قطعیت مورد نیاز است. قدر مطلق عدد شاخص اجماع در نظر گرفته شده است.

۲. جهانی‌شدن و شکل‌گیری جهانی شهر تهران؛

۳. ارجحیت ارزش‌های مشترک گروه‌های اجتماعی بر ارزش‌های ملی؛

۴. سهم و نقش نهادهای حکومتی در اقتصاد کشور و نقش نهادهای اقتصادی (شرکت‌های بزرگ و...) در سیاست‌گذاری.

این بدان معناست که جهت تغییرات آینده این پیش‌ران‌ها مشخص نیست و هرکدام از پیش‌فرض‌های دوگانه آن‌ها پیامدهای بسیار متفاوتی خواهد داشت. چنانچه روند جهانی‌شدن شدت یابد و تهران نقش یک کلان‌شهر جهانی را ایفا کند، سیستم حکمروایی متناسب با آن شرایط بسیار متفاوت از سیستم کنونی خواهد بود. از سوی دیگر، چنانچه تغییرات سیاسی بنیادین در نظام اداره کشور رخ بدهد و مناطق (استان‌ها)<sup>۱</sup> استقلال نسبی در مدیریت داشته باشند، فرصت تقویت نهادهای منطقه‌ای و محلی افزایش می‌یابد؛ در این صورت نظام حکمروایی کلان‌شهر تهران می‌تواند منسجم‌تر و قدرتمندتر به ایفای نقش بپردازد. حال آنکه تداوم وضعیت کنونی می‌تواند پیامدهای ناگواری بر آینده کلان‌شهر تهران داشته باشد. درباره سایر عدم قطعیت‌ها نیز تصور پیش‌فرض‌های مقابل وضعیت کنونی، امکان گسترش دامنه نگرش به حکمروایی کلان‌شهر و آمادگی برای آینده‌های مختلف را فراهم می‌کند.

جدول ۳. رتبه‌بندی پیش‌ران‌ها براساس میزان عدم قطعیت (کمترین اجماع) و اهمیت پیش‌ران‌ها<sup>۲</sup>

رتبه	پیش‌ران‌ها	رتبه	پیش‌ران‌ها	رتبه	اهمیت
۱	اصلاحات سیاسی بنیادین در نظام اداره کشور	۰/۱۳	۱	اصلاحات سیاسی بنیادین در نظام اداره کشور	۱/۰۰
۲	جهانی‌شدن و شکل‌گیری جهانی شهر تهران	۰/۲۳	۲	جهانی‌شدن و شکل‌گیری جهانی شهر تهران	۰/۹۹
۳	ارجحیت ارزش‌های مشترک گروه‌های اجتماعی بر ارزش‌های ملی	۰/۴۱	۳	افزایش نقش نهادهای مدنی و سمن‌ها در کشور	۰/۹۸
۴	کاهش سهم نقش نهادهای حکومتی در اقتصاد کشور	۰/۴۲	۴	در دسترس قرارگرفتن اطلاعات و به اشتراک‌گذاری سریع دانش	۰/۹۷
۵	افزایش نقش نهادهای اقتصادی در سیاست‌گذاری	۰/۴۸	۵	تداوم روند شهرنشینی	۰/۹۶
۶	گرایش سیاسی غالب دولت‌های بعدی	۰/۷۱	۶	توسعه شبکه‌های اجتماعی مجازی	۰/۹۵
۷	مشارکت مجازی و دموکراسی آنلاین	۰/۸۰	۷	گرایش سیاسی غالب دولت‌های بعدی	۰/۹۴
۸	تغییر الگوی خانواده	۰/۸۱	۸	افزایش شکاف طبقاتی	۰/۹۴
۹	افزایش شکاف طبقاتی	۰/۸۱	۹	مشارکت مجازی و دموکراسی آنلاین	۰/۹۳
۱۰	افزایش نرخ رشد اقتصادی کشور	۰/۸۷	۱۰	توسعه اینترنت اشیا	۰/۹۲

منبع: نگارندگان

۱. در مورد کلان‌شهر تهران حتی امکان اداره مستقل در قالب یک واحد مختار وجود دارد و اگر در سطح استانی هم واگذاری اختیارات به صورت گسترده رخ ندهد، درباره کلان‌شهر تهران امکان پذیر است.

۲. ده پیش‌ران مهم‌تر از میان ۳۲ پیش‌ران در جدول ذکر شده است، فهرست کامل پیش‌ران‌ها روی نمودار عدم قطعیت‌های بحرانی وجود دارد. لازم به یاد آوری است که رتبه‌بندی پیش‌ران‌ها یک‌بار براساس میزان عدم قطعیت و یک‌بار براساس اهمیت آورده شده است و طبیعی است که شاید رتبه عدم قطعیت و رتبه اهمیت یک پیش‌ران متفاوت باشد.

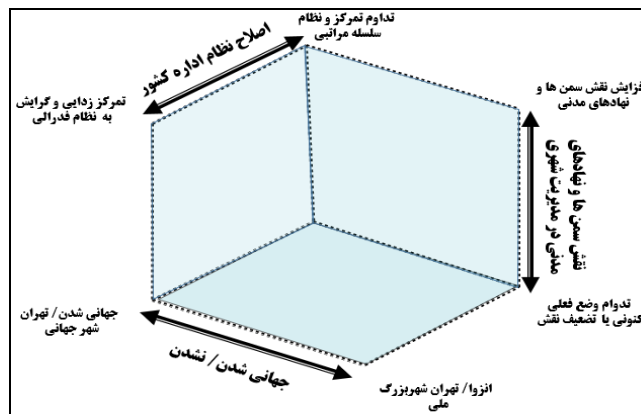
مسئله مهم در تدوین سناریوها مشخص کردن پیش‌ران‌هایی است که علاوه بر عدم قطعیت بالا، اهمیت و اثرگذاری بسیاری نیز دارند؛ به نحوی که امکان تعیین احتمال وقوع برای آن‌ها وجود ندارد؛ بنابراین اقدامات مشخص و دقیقی برای آن‌ها نیز مشاهده نمی‌شود و به‌ناچار باید برای مجموعه‌ای از آینده‌های ناشی از این عدم قطعیت‌ها آماده شد تا در دام شگفتی سازها<sup>۱</sup> یا همان قوهای سیاه<sup>۲</sup> گرفتار نشویم. شناسایی عدم قطعیت‌های بحرانی<sup>۳</sup> پس از شناسایی پیش‌ران‌ها یکی از گام‌های اصلی سناریونگاری است که هدف آن مشخص کردن پیش‌ران‌هایی است که اهمیت و عدم قطعیت بسیاری دارند. در نمودار ۱، عدم قطعیت‌های بحرانی اثرگذار بر آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران آمده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود دو پیش‌ران جهانی‌شدن و شکل‌گیری جهان شهر تهران و اصلاحات سیاسی بنیادین در نظام اداره کشور، بیشترین اهمیت و بیشترین عدم قطعیت را دارند. در کنار آن‌ها پیش‌ران‌های نقش نهادهای مدنی و سمن‌ها در مدیریت شهری، افزایش نقش نهادهای اقتصادی در سیاست‌گذاری، ارجحیت ارزش‌های مشترک گروه‌های اجتماعی بر ارزش‌های ملی و مشارکت مجازی در تصمیم‌گیری، اهمیت و عدم قطعیت بسیاری دارند. در این میان، نقش سمن‌ها و نهادهای مدنی مهم‌تر هستند و به‌عنوان یک کلان‌روند جهانی نیز مطرح شده‌اند؛ از این‌رو در کنار دو پیش‌ران انتخابی این پیش‌ران نیز برای تدوین سناریوها کاربرد دارد. هرچند ممکن است تاحدی متأثر از دو پیش‌ران قبلی باشد، نگرش به مداخله و ورود سمن‌ها و نهادهای مدنی در حکمروایی شهری می‌تواند مستقل از فرایند جهانی‌شدن و تغییرات سیاسی بنیادین در نظام اداره کشور باشد و تأثیرات متفاوتی نیز داشته باشد. به همین دلیل، این پیش‌ران نیز سومین پیش‌ران برای شکل‌دهی به فضای سناریوهاست.



نمودار ۱. عدم قطعیت‌های بحرانی حکمروایی کلان‌شهر تهران

منبع: نگارندگان

1. Vied Cards
2. Black Swan
3. Critical Uncertainty



نمودار ۲. فضای سه‌بعدی سناریوهای حکمروایی کلان‌شهر تهران  
منبع: نگارندگان

### چارچوب و منطق سناریوها

در بیشتر پژوهش‌های سناریونگاری، دو عدم قطعیت مهم انتخاب می‌شوند. در نتیجه فضای چهاربخشی ناشی از برهم‌گذراندن دو عدم قطعیت بحرانی تشکیل می‌شود و تدوین چهار سناریو صورت می‌گیرد. در این پژوهش سه پیش‌ران انتخاب شده است. براین اساس فضای سناریوها را یک فضای سه‌بعدی تشکیل می‌دهد که هشت سناریو بر اساس آن وجود خواهد داشت. در جدول ۴، فضای ریخت‌شناسی و حالت‌های مختلف ترکیب سه پیش‌ران آمده است. از میان حالت‌های مختلف (سناریوها) حالت‌های دوم، ششم و هشتم ناسازگاری درونی دارند و از سناریوهای نهایی حذف شده‌اند. سناریوی دوم ناسازگار است؛ زیرا در صورت تشدید جهانی‌شدن، وقوع اصلاحات بنیادین و شکل‌گیری فدرالیسم، مشارکت سمن‌ها و نهادهای مدنی نیز گسترده‌تر خواهد شد. سناریوی ششم نسبتاً ناسازگار است؛ چون در صورت تمرکزگرایی و تداوم نظام سلسله‌مراتبی و همچنین انزوای تهران، شکل‌گیری مشارکت گسترده کمتر امکان‌پذیر و غیرمنطقی است. در سناریوی هشتم، با وجود تسریع جهانی‌شدن و شکل‌گیری شهر جهانی تهران، به دلیل تمرکزگرایی و تداوم نظام سلسله‌مراتبی اعتقاد کمی به مشارکت گسترده سمن‌ها وجود دارد و در نتیجه هم‌زمان با تمرکزگرایی نمی‌توان مشارکت گسترده سمن‌ها و نهادهای مدنی را مشاهده کرد.

جدول ۴. ریخت‌شناسی سناریوها بر اساس سه پیش‌ران منتخب

مشارکت سمن‌ها و نهادهای مدنی	اصلاحات در نظام اداره کشور	جهانی‌شدن	پیش‌ران‌ها سناریوها
مشارکت گسترده	اصلاحات بنیادین و شکل‌گیری نظام فدرالی	جهانی‌شدن و شکل‌گیری جهانی شهر تهران	سناریوی اول
مشارکت محدود	اصلاحات بنیادین و شکل‌گیری نظام فدرالی	جهانی‌شدن و شکل‌گیری جهانی شهر تهران	سناریوی دوم
مشارکت محدود	تداوم تمرکزگرایی و نظام سلسله‌مراتبی	جهانی‌شدن و شکل‌گیری جهانی شهر تهران	سناریوی سوم
مشارکت محدود	تداوم تمرکزگرایی و نظام سلسله‌مراتبی	انزوای تهران به‌عنوان شهر بزرگ ملی	سناریوی چهارم
مشارکت گسترده	اصلاحات بنیادین و شکل‌گیری نظام فدرالی	انزوای تهران به‌عنوان شهر بزرگ ملی	سناریوی پنجم
مشارکت گسترده	تداوم تمرکزگرایی و نظام سلسله‌مراتبی	انزوای تهران به‌عنوان شهر بزرگ ملی	سناریوی ششم
مشارکت محدود	اصلاحات بنیادین و شکل‌گیری نظام فدرالی	انزوای تهران به‌عنوان شهر بزرگ ملی	سناریوی هفتم
مشارکت گسترده	تداوم تمرکزگرایی و نظام سلسله‌مراتبی	جهانی‌شدن و شکل‌گیری جهانی شهر تهران	سناریوی هشتم

منبع: نگارندگان

## تبیین پیش‌فرض‌های حاکم بر سناریوها

## جهانی‌شدن / نشدن و تأثیرات آن بر حکمروایی کلان‌شهر تهران

تحولات اخیر در عرصه سیاسی، به‌ویژه قدرت‌گرفتن احزاب و جنبش‌های فکری راست‌گرا و وقوع رویدادهایی مانند خروج انگلستان از اتحادیه اروپا از علائم ظهور شکلی نوین از ارتباطات جهانی است که هژمونی تداوم و تشدید جهانی‌شدن را با پرسش مواجه کرده است. با وجود این، رشد سریع فناوری‌های ارتباطی، پیوستگی دیجیتال جهانی معاصر و شکل‌گیری جنبش‌های غیرسیاسی جهانی مانند جنبش‌های زیست‌محیطی، نویدبخش شکل‌گیری جهانی به‌هم‌پیوسته در آینده است. هرکدام از این دو وضعیت (تداوم و تشدید جهانی‌شدن یا کندشدن این فرایند و افتراق) تأثیرات متفاوتی بر ساختار حکمروایی کلان‌شهر تهران دارد. اگرچه وضعیت ایران با کشورهای اروپایی متفاوت است، دیپلماسی نوین دولت و ایفای نقش گسترده ایران در منطقه خاورمیانه می‌تواند به شکل‌گیری و تقویت روابط نوین با کشورهای جهان و منطقه منجر بینجامد و از این گذر فرایند ایفای نقش جهانی ایران و تهران به‌عنوان شهر جهانی فراهم شود. تأثیرات جهانی‌شدن بر حکمروایی مناطق کلان‌شهری را می‌توان از جنبه‌های مختلفی بررسی کرد. در این میان، توسعه ارتباطات و همکاری‌های جهانی فرصت رقابت‌پذیری کلان‌شهر تهران را ارتقا می‌دهد و در فرایند تقویت رقابت‌پذیری، اصلاح زیرساخت‌های مدیریتی و بهبود شرایط اقتصادی و زیست‌محیطی کلان‌شهر تهران امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود که از یک‌سو نیازمند حمایت و همکاری نهادهای ملی، منطقه‌ای و ملی است و از سوی دیگر مشارکت بخش خصوصی و نهادهای مدنی در حکمروایی کلان‌شهر تهران در تسریع و تسهیل آن مؤثر خواهد بود؛ بنابراین بسیاری از شاخص‌های حکمروایی خوب شهری، مانند دموکراسی، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم از سوی مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی تقویت خواهند شد. بصیرت و همکاری همکاران (۱۳۹۴) در پژوهش خود ابعاد تأثیرات جهانی‌شدن بر حکمروایی کلان‌شهری را در چهار بعد شکل‌گیری بازیگران و گونه‌های نوین مشارکت سیاسی، تحول در حکمروایی شهری متأثر از اهمیت‌یافتن رویکرد رقابت‌پذیری شهری، ضرورت‌یافتن تجدید ساختار و تجدید مقیاس در حکمروایی سرزمینی و اهمیت‌یافتن توسعه پایدار با تأکید بر زیست‌پذیری و عدالت فضایی در شهر-منطقه‌ها بررسی کرده‌اند. مشاهده این ابعاد نشان می‌دهد جهانی‌شدن چگونه بر حکمروایی کلان‌شهر تهران اثرگذار است.

## تداوم یا رفع تمرکزگرایی در نظام اداره کشور و تأثیر آن بر حکمروایی شهری

شیوه اداره کشور همواره یکی از اصلی‌ترین چالش‌های سیاسی در هر کشور است. تحقق توسعه پایدار نیز مستلزم تحول در ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی و اداری- مدیریتی بوده و با پیچیده‌شدن اداره امور، واحدهای سیاسی، تغییر ماهیت و نحوه عملکرد دولت‌ها و مشارکت مردم در فرایندهای سیاسی، ساختار اداری و مدیریتی و وظایف دولت‌ها از شکل سنتی (حفظ نظم، امنیت عمومی و اخذ مالیات) به سوی برنامه‌ریزی و مسئولیت‌پذیری برای تسریع فرایند توسعه و پیشرفت سوق یافته است. به‌دنبال این تحول، ساختار اداری دولت دچار دگرگونی اساسی شده و وظایف آن نیز پیچیده و متعدد شده است (اطاعت و موسوی، ۱۳۸۸: ۸۹). در ایران، تمرکززدایی از مرکز کشور و واگذاری اختیارات به استان‌ها همواره یکی از مباحث داغ و البته از موانع اصلی توسعه کشور بوده است. تغییرات اخیر در زمینه احیای سازمان برنامه و بودجه استان‌ها و تلاش برای ایفای نقش استان‌ها در بودجه‌ریزی کشوری از مهم‌ترین اقداماتی

است که می‌توان آن‌ها را بسترساز تمرکززدایی از مرکز و واگذاری اختیارات به استان‌ها برشمرد. تداوم و تکمیل این روند مستلزم ایفای نقش شهرداری‌ها، به‌ویژه کلان‌شهرها در استان‌های پرجمعیت است و از این گذر مدیریت شهری در چنین ساختاری نقشی نوین و البته قدرتمندتر خواهد داشت. از سوی دیگر، پیامدهای واگذاری اختیارات به استان‌ها و تبدیل نظام اداره کشور به نظام فدرالی به زیرساخت‌های دقیق نیاز دارد. پیامدهای آن نیز به کاهش اهمیت بعضی از عناصر قدرت منجر خواهد شد که ممکن است آمادگی برای چنین رویکردی را نداشته باشند؛ بنابراین دوراهی واگذاری اختیارات بیشتر به استان‌ها و نظام اداره کشور مبتنی بر فدرالیسم است و در سمت مقابل تمرکزگرایی و حفظ شرایط موجود همچنان وجود دارد. هرکدام از این دو پیامدهای متفاوتی بر حکمروایی در مقیاس مناطق شهری خواهند داشت و بر شاخص‌های حکمروایی تأثیرگذار خواهند بود. اطاعت و موسی (۱۳۸۸) معتقدند نوع نظام اداری-مدیریتی در واحدهای سیاسی مختلف رابطه معناداری با توسعه پایدار دارد. در این زمینه، سازمان‌دهی فضایی و تقسیم سرزمین به واحدهای جغرافیایی (سیاسی-اداری) از نظر کمی و کیفی، به‌منظور اداره بهتر، که با شرایط جدید سازگاری داشته باشد، در دستور کار دولت‌ها قرار گرفت. از نظر ریکر، تمرکززدایی سیاسی و اداری در بهبود نتایج حاصل از تمرکززدایی مالی، مانند رشد و توسعه اقتصادی و همچنین بهبود کیفیت حکمرانی، تأثیر مثبتی دارد. تمرکززدایی مدل دموکراتیک فوق‌العاده‌ای برای برقراری حکمرانی خوب، به‌ویژه در کشورهایی است که تنوع قومی و حرکت‌های تجزیه‌طلبانه دارند (Cerniglia, 2003: 759-761). تمرکززدایی از حکومت مرکزی سبب شکل‌دهی سرمایه انسانی شده است. همچنین واگذاری اختیارات در سطوح افقی و عمودی جامعه، حکمرانی دموکراتیک را تقویت می‌کند و ضمن آنکه محیط مناسب‌تری برای توسعه انسان‌محور شکل می‌دهد، موجب تضمین بقای حکومت نیز خواهد شد. بدین ترتیب تغییرات اساسی در نظام اداره کشور و تبدیل آن به نظام فدرالی، تأثیرات زیادی بر حکمروایی شهری تهران دارد. شکل‌گیری این تحول در کنار جهانی‌شدن فرصت شکل‌گیری الگویی نوین از حکمروایی شهری را ارائه می‌دهد که می‌تواند در رفع بسیاری از چالش‌های کنونی توسعه پایدار مؤثر باشد.

### مشارکت بیشتر/ کمتر سمن‌ها و نهادهای مدنی و تأثیر آن بر حکمروایی کلان‌شهر تهران

مشارکت یکی از شاخص‌های حکمروایی خوب است، اما وقوع آن متأثر از رویکردهای سیاسی حکومت مرکزی، توسعه فرهنگ پذیرش این نهادها و ایفای نقش جدی آن‌ها در مدیریت شهری است. توسعه سمن‌ها و نهادهای مردم‌نهاد همانند تمرکززدایی، منافع برخی ارکان قدرت مرکزی را با خطر مواجه می‌کند و همیشه موافقان و مخالفانی خواهد داشت؛ بنابراین در افق این مطالعه (۱۴۲۰) نمی‌توان تصویر دقیقی از وضعیت سمن و نهادهای مدنی و مشارکت آن‌ها در ساختار حکمروایی کلان‌شهر تهران ترسیم کرد؛ از این‌رو در بررسی آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران ضروری است هم شرایط ایده‌آل و توسعه شدید سمن‌ها و نهادهای مدنی به‌عنوان پیش‌فرض مدنظر قرار بگیرد و هم امکان تداوم وضع کنونی و نبود تغییر اساسی در جایگاه سمن‌ها و نهادهای مدنی مشاهده شود. تجربه کشورهای درحال توسعه و توسعه‌یافته در بیش از نیم‌قرن، ضرورت وجود این سازمان‌ها را بیش‌ازپیش اثبات کرده است. از سوی دیگر، مفهوم توسعه از کارکردهای اقتصادی، به توسعه فراگیر و پایدار تغییر جهت داده است؛ از این‌رو توسعه پایدار، بدون مشارکت فعال مردم ثبات ندارد (توسعه انسان‌مدار). اهمیت وجود جامعه مدنی به‌عنوان حلقه گمشده در توسعه و محیطی که در آن مشارکت



مردمی شکل بگیرد، در دهه ۱۹۸۰ ضروری شناخته شد. در بطن جامعه مدنی، سمن‌ها، مهم‌ترین و بهترین ابزار ساماندهی مشارکت مردمی شناخته شدند و گسترش فرایند جهانی‌شدن و کاهش قدرت دولت‌ها در برخورد با مسائل جهانی، از جمله محیط‌زیست، صلح و فقر و زمینه حضور و تقویت نقش سمن‌ها را فراهم کردند (دماری، حیدرنیا و رهبری بناب، ۱۳۹۳: ۵۴۳). بدین ترتیب ضلع سوم فضای سناریوهای آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران را نقش سمن‌ها و نهادهای مدنی در حکمروایی شهری تشکیل می‌دهد.

### داستان سناریوها

داستان سناریو در واقع بیان داستان‌گونه وقایع پیش‌رو در آینده براساس شاکله استخراج‌شده از فرایند سناریونگاری است که در آن عناصر داستان همان عدم قطعیت‌ها و مسیرهای پیش‌روی آن‌ها و چگونگی اثرگذاری پیش‌ران‌ها بر موضوعات محوری سناریونگاری است. در هر سناریو، داستان آینده منطقه یا سازمان مورد مطالعه به شکل متفاوتی بیان می‌شود تا ابعاد مختلف موضوع مشخص و تبیین شود و آنچه در تداوم وضع کنونی ممکن است دیده نشود، در داستان‌های مختلف می‌تواند کشف شود. در ادامه این بخش، داستان پنج سناریوی مستخرج از فرایند سناریونگاری برای حکمروایی کلان‌شهر تهران بیان می‌شود و براین اساس توضیح و تفسیر مسائل پیش‌روی حکمروایی کلان‌شهر تهران در آینده‌های متفاوت صورت می‌گیرد.

### سناریوی اول؛ حکمروایی در کلاس جهانی

در این سناریو، در نتیجه الگوی جدید تعاملات با سایر کشورها، گسترش نقش و روابط ایران در سطح منطقه و رشد سریع فناوری، جهانی‌شدن در کشور سرعت می‌گیرد. در چنین شرایطی، تهران به‌عنوان پایتخت نقش مهمی در بسترسازی و تسریع این فرایند خواهد داشت. ایجاد فرصت‌های متنوع برای برقراری ارتباط با سایر کشورها، فرصت توسعه فعالیت‌های خدماتی نوین تهران و پذیرایی نقش‌های نوین در سطح جهان و منطقه را فراهم کرده است. افزایش شتاب جهانی‌شدن به ارتقای استانداردهای زیست‌پذیری شهر تهران منجر شده است. از سوی دیگر شفافیت در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی افزایش یافته است و شهروندان آگاه با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین ارتباطی و دسترسی گسترده به اطلاعات امکان مشارکت مؤثر در تصمیم‌گیری را خواهند یافت. با توجه به تصمیم حاکمیت درباره تمرکززدایی و واگذاری اختیارات بیشتر به استانداری‌ها و شکل‌گیری نظام فدرالی اداره کشور، واگذاری اختیارات بیشتر به نهادهای مدیریت محلی و منطقه‌ای و عدم مداخله نهادهای ملی در حکمروایی کلان‌شهر تهران، زمینه ثبات در ساختار حکمروایی و شکل‌گیری مدیریت یکپارچه و بهینه شهری را فراهم کرده است. در این سناریو، بیشتر شاخص‌های حکمروایی شهری بهبود می‌یابند. همچنین کاهش نقش نهادهای ملی و عدم مداخله آن‌ها، بسیاری از موانع قانونی حکمروایی شهری را رفع کرده و زمینه ارتقای قانون‌مداری را افزایش داده است. در این میان دموکراسی و پذیرش دیدگاه‌های شهروندان در انتخاب مدیران و نیز در تهیه برنامه‌های توسعه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اصول حکمروایی برای توسعه پایدار فراهم شده و موانع اصلی حکمروایی کلان‌شهر تهران در وضع موجود تا حد زیادی رفع شده است.

### سناریوی دوم؛ دری به سوی آرمان شهر

عناصر این سناریو را مشارکت محدود سمن‌ها و نهادهای مدنی، تداوم تمرکزگرایی در کشور و تسریع جهانی‌شدن و شکل‌گیری شهر جهانی تهران تشکیل می‌دهد. در این سناریو، ساختار اداره کشور تغییرات اساسی نخواهد داشت و با حداقل اصلاحات و مانند وضع کنونی ادامه می‌یابد؛ بنابراین مداخله نهادهای ملی در مدیریت در سطوح ملی و منطقه‌ای ادامه می‌یابد و تعارضات عملکردی و تعدد و تفرق نهادی همچنان وجود دارد. این مسئله به کاهش میزان مشارکت منجر می‌شود. از سوی دیگر، اعتقادداشتن به مشارکت سمن‌ها و نهادهای مدنی در اداره امور به مشارکت حداقلی جامعه مدنی در حکمروایی شهری منجر خواهد شد. در مقابل این دو پیش‌ران که آثار منفی بر حکمروایی شهری دارند، تسریع فرایند جهانی‌شدن و ایفای نقش تهران به‌عنوان شهر جهانی، به بهبود بعضی از شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری منجر خواهد شد. در این میان توسعه فناوری‌های نوین و گسترش شبکه‌های مجازی فرصت ارتقای آگاهی مردم از نقش و جایگاه خود در فرایند مدیریت شهری را ایجاد می‌کنند. همچنین افزایش آگاهی شهروندان از شاخص‌ها و ابعاد توسعه، زمینه شفافیت بیشتر در حکمروایی را شکل می‌دهد. در این میان، تلاش برای ارتقای رقابت‌پذیری تهران به بهبود زیرساخت‌های مدیریتی و توسعه روابط با نهادهای بین‌المللی منجر می‌شود و پویایی ساختار نهادی تهران را ارتقا می‌دهد. همچنین توسعه ارتباط، مشارکت و تبادل نظر با نمونه‌های موفق در زمینه حکمروایی شهری از جمله تجارب کلان‌شهرهای اروپایی امکان بهبود ساختار حکمروایی کلان‌شهر تهران را فراهم می‌کند.

### سناریوی سوم؛ روزگار سخت خسروان

در این سناریو، تهران بیشتر به‌عنوان یک پایتخت و یک شهر بزرگ ملی ایفای نقش کرده است و در فرایند جهانی‌شدن و در شبکه شهرهای جهانی نقشی نخواهد داشت. این امر متأثر از شکل‌گیری جریان‌های نوین سیاسی و تعامل محدود با کشورهای جهان، امکان شکل‌گیری اختلافات سیاسی و غلبه تفکرات راست‌گرا در سایر کشورها و تداوم ناامنی در منطقه خاورمیانه و امکان گسترش آن به ایران است. تداوم نظام سلسله‌مراتبی و تمرکزگرا و مداخله نهادهای ملی در مدیریت کلان‌شهر تهران به تعدد نهادها و تداوم تفرق عملکردی و تعارضات میان وظایف دستگاه‌های مدیریتی منجر می‌شود. در این میان مسائل و بحران‌های ملی، تمرکز بر اصلاح ساختار مدیریتی و مسائل کلان‌شهر تهران را کمتر کرده و موجب بی‌تعمیلی به اصلاح قوانین و تلاش نکردن برای رفع مشکلات کلان‌شهر تهران شده است. مشارکت حداقلی سمن‌ها و نهادهای مدنی در کنار موارد پیش‌گفته، ابعاد حکمروایی کلان‌شهر تهران را با مشکل مواجه کرده است که در نتیجه آن بیشتر موانع در این مسیر تشدید شده‌اند. کاهش اهمیت دموکراسی و کاهش شفافیت و کارآمدی سیستم حکمروایی از مهم‌ترین چالش‌ها در این سناریو محسوب می‌شود.

### سناریوی چهارم؛ اقتدار محلی

در این سناریو، اصلاحات گسترده در ساختار اداره کشور رخ می‌دهد و نهادهای محلی و منطقه‌ای نقش اصلی را در حکمروایی کلان‌شهر تهران ایفا می‌کنند. عدم مداخله نهادهای ملی و کاهش تفرق اداری و عملکردی در اداره کلان‌شهر تهران از اصلی‌ترین پیامدهای این تحولات محسوب می‌شود. از سوی دیگر، مشارکت حداکثری سمن‌ها و نهادهای

مدنی زمینه ارتقای دموکراسی و مشارکت بیشتر جامعه مدنی را در حکمروایی شهری فراهم می‌کند. مشارکت گسترده سمن‌ها و نهادهای مدنی در فرایندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مشروعیت برنامه‌ریزی و پذیرش سیاست‌ها و راهبردهای مدیریت شهری را ارتقا می‌دهند. با وجود این، انزوای ایران و ایفای نقش تهران به‌عنوان شهر ملی، امکان استفاده از فرصت‌های جهانی شدن را از بین می‌برد و فرایند اصلاح و بهبود حکمروایی با سرعتی بسیار کم ادامه می‌یابد. همچنین دورماندن از جریان‌های جهانی محیط‌زیست و توسعه پایدار و نبود همکاری‌های بین‌المللی، به کاهش شتاب اصلاحات در زیرساخت‌های حکمروایی منجر می‌شود.

### سناریوی پنجم؛ خان اول

مشارکت محدود سمن‌ها و نهادهای مدنی، اصلاحات بنیادین، شکل‌گیری نظام فدرالی و انزوا و ایفای تهران به‌عنوان شهر بزرگ ملی عناصر اصلی این سناریو را شکل می‌دهند. در این سناریو، مشارکت سمن‌ها و نهادهای مدنی در حکمروایی شهری در کمترین میزان خود قرار دارند. انزوای کلان‌شهر تهران، دوری از جریان‌های جهانی و تلاش نکردن برای بهبود ساختار مدیریت شهری به‌منظور تبدیل شدن تهران به کلان‌شهر جهانی، تا حد زیادی زمینه‌ساز بی‌تمایلی مدیریت شهری به مشارکت گسترده سمن‌ها و نهادهای مدنی در حکمروایی شهری شده است. اگرچه اصلاحات بنیادین در نظام اداره کشور صورت گرفته و نقش نهادهای محلی و منطقه‌ای در مدیریت شهری افزایش یافته است، اعتقادداشتن به مشارکت سمن‌ها و جامعه مدنی در فرایندهای حکمروایی، سطح دموکراسی و مشارکت را همچنان پایین نگه داشته است. در این سناریو، ممکن است به‌دلیل تحولات نوین در ساختار حکمروایی، تغییراتی در قوانین ایجاد شود و سطح قانون‌مداری به‌صورت مقطعی کاهش یابد؛ ضمن آنکه مشارکت محدود و انزوای تهران و دوری از جریان‌های جهانی تا حدودی به کاهش کارایی و اثربخشی منجر خواهد شد. انزوای کلان‌شهر تهران با وجود شکل‌گیری اصلاحات بنیادین در نظام اداری و افزایش نقش نهادهای مدنی و محلی یک تیغ دولبه محسوب می‌شود. از یک‌سو اصلاحات سیاسی بنیادین سبب ارتقای نقش نهادهای ملی و منطقه‌ای می‌شود و از تفرق عملکردی و نهادی در حکمروایی کلان‌شهر تهران می‌کاهد و از سوی دیگر انزوای تهران و ایفانکردن نقش آن در سطح جهانی شرایط دشواری را برای این شهر به‌وجود آورده است؛ از این‌رو حمایت‌نکردن نهادهای ملی در این سناریو می‌تواند تأثیرات منفی بر حکمروایی کلان‌شهر تهران داشته باشد.

### نتیجه‌گیری

آینده شهرها و مناطق شهری امروزه مدنظر برنامه‌ریزان و پژوهشگران مطالعات شهری است؛ زیرا سیر تحولات فناوری و رشد سریع کالبدی-اقتصادی شهرها در کنار دگرگونی‌های سریع در سبک زندگی و روابط شهروندان با یکدیگر و شهروندان با مدیریت شهری، اهمیت آینده حکمروایی شهری را نشان می‌دهد. در ادبیات آینده‌نگاری، آینده مدیریت در قالب نظریه‌های حکمروایی آینده‌نگر و آینده‌نگاری حکمروایی از سوی پژوهشگران بررسی شده است، اما در میان این پژوهش‌ها نسبت پژوهش‌هایی که به آینده حکمروایی کلان‌شهرها پرداخته‌اند کمتر است. در این پژوهش، با بهره‌گیری از روش‌ها و مبانی آینده‌نگاری به تدوین سناریوها و تبیین آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران پرداخته شده است. نتایج

پژوهش حاکی از این است که آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران نه مانند گذشته و نه آن‌چنان آرمانی خواهد بود که موانع حکمروایی یک‌شبه رفع شود. پس از مرور ادبیات علمی و براساس نتایج دلفی آنی مشخص شد آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران متأثر از مجموعه پیش‌ران‌های اقتصادی، سیاسی، طبیعی، اجتماعی و فناوری (۳۲ پیش‌ران) است که هرکدام به سبک و شیوه خود اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیمی بر آینده حکمروایی کلان‌شهر تهران خواهند داشت. در میان پیش‌ران‌ها، سه پیش‌ران اصلاحات اساسی در ساختار اداره کشور و شکل‌گیری نظام فدرالیسم در کشور، جهانی‌شدن و آثار آن بر کلان‌شهر تهران و وضعیت مشارکت سمن‌ها و نهادهای مدنی در حکمروایی، بیشترین اثرگذاری و بیشترین عدم قطعیت را دارند؛ بنابراین این سه پیش‌ران به‌منظور ساخت سناریوها در دستور کار قرار گرفت که از ترکیب آن‌ها هشت سناریوی ممکن ایجاد شد. پس از حذف ناسازگاری درونی سناریوها، پنج سناریو به‌عنوان سناریوهای سازگار باقی ماند و در ادامه داستان سناریوها تدوین شد. هرکدام از این سناریوها تأثیرات متفاوتی بر حکمروایی شهری و تقویت یا تضعیف شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری در کلان‌شهر تهران دارند. سناریوی اول (حکمروایی در کلاس جهانی) با مجموعه‌ای از فرصت‌های بهبود ساختار حکمروایی کلان‌شهر تهران همراه است. در صورت بهره‌گیری از ظرفیت‌های این سناریو الگوی بهینه حکمروایی شهری امکان‌پذیر و عمده موانع آن رفع خواهند شد، اما در سناریوی سوم (روزگار سخت خسروان) وقوع پیش‌فرض‌های منفی عدم قطعیت‌های بحرانی، رفع موانع حکمروایی را بسیار دشوار کرده است و مجموعه‌ای از موانع جدید به همراه خواهد داشت. در سایر سناریوها نیز ترکیبی از ظرفیت‌ها و موانع حکمروایی شهری شکل گرفته و نگرش مدیران را به آینده‌های محتمل گسترده‌تر کرده است؛ بنابراین مدیران شهری با آگاهی از ظرفیت‌ها و موانع سناریوها باید آمادگی لازم برای بهره‌گیری از ظرفیت‌ها داشته باشند، خود را برای موانع جدید آماده کنند و به روش‌های محدود برای اصلاح ساختار حکمروایی کلان‌شهر تکیه نکنند.

## منابع

- احمدی، نسیمه، ۱۳۸۸، «معرفی و نقد روش دلفی»، کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره ۲۲، صص ۱۰۳-۱۱۲.
- اطاعت، جواد و سیده زهرا موسوی، ۱۳۸۹، «تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران»، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۱، صص ۸۹-۱۰۶.
- بصیرت، میثم، عزیزی، محمدمهدی، زبردست، اسفندیار و عباس احمدآخوندی، ۱۳۹۱، «فرصت‌ها و چالش‌های حکمروایی کلان‌شهری خوب در عصر جهانی‌شدن؛ مطالعه موردی تهران»، نشریه هنرهای زیبا-معماری و شهرسازی، دوره هفدهم، شماره ۱، صص ۵-۱۶.
- پورموسوی، موسی و مرجان رحیم‌زاده، ۱۳۸۷، مروری بر ۳۰ سال مدیریت شهری در تهران، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۹۲، تهران.
- دماری، بهزاد، حیدرنیا محمدعلی و مریم رهبری بناب، ۱۳۹۳، «نقش و عملکرد سازمان‌های مردم‌نهاد در حفظ و ارتقای سلامت جامعه»، مجله پایش، دوره سیزدهم، شماره ۵، صص ۵۴۱-۵۵۰.
- سیاف‌زاده، علیرضا، ۱۳۸۷، «ضرورت اصلاحات نظام مدیریت توسعه شهری در کلان‌شهر تهران»، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، سال پنجم، شماره ۱۸، صص ۳۵-۵۴.
- صیامی قدیر و جواد وکیلی، ۱۳۹۴، «تبیین سناریوهای مشارکت‌جویانه و دموکراتیک نهادی در ساختار نظام حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران»، مجله راهبرد و مجلس، سال ۲۳، شماره ۸۶، صص ۲۶۹-۳۰۲.
- Barbanente, A., Khakee, A., and Puglisi, M., 2002, *Scenario Building for Metropolitan Tunis*, Futures, Vol. 34, No. 7, PP. 583-596.
- Calof, J., and Smith, J. E., 2010, *Critical Success Factors for Government-Led Foresight*, Science and Public Policy, Vol. 37, No. 1, PP. 31-40.
- Cerniglia, F., 2003, *Decentralization in the Public Sector: Quantitative Aspects in Federal and Unitary Countries*. Journal of Policy Modeling, Vol. 25, No. 8, PP. 749-776.
- Conway, M., and Stewart, C., 2004, *Creating and Sustaining Social Foresight in Australia: A Review of Government Foresight*, Australian Foresight Institute, November.
- Conway, M., 2004, *Applying An Integral Framework to Government Foresight Projects*, Journal of Futures Studies, Vol. 11, No. 1, PP. 57-74
- Da Costa, O., Warnke, P., Cagnin, C., and Scapolo, F., 2008, *The Impact of Foresight on Policy-Making: Insights From the FORLEARN Mutual Learning Process*, Technology Analysis and Strategic Management, Vol. 20, No. 3, PP. 369-387.
- Fobé, E., and Brans, M., 2011, *Policy-Oriented Foresight As a Tool for Strategic Policy-Making. an Assessment of Opportunities and Difficulties*, In Paper Presented at the 33rd EGPA Annual Conference In Bucharest (Vol. 7, P. 10).
- Eriksson, E. A., and Weber, K. M., 2008, *Adaptive Foresight: Navigating the Complex Landscape of Policy Strategies*, Technological Forecasting and Social Change, Vol. 75, No. 4, PP. 462-482.
- European Committee of the Regions (Cor), 2011, *Urban Governance in the EU Current Challenges Aand Future Prospects*.
- Floyd, J., and Hayward, P., 2008, *Fostering Social Foresight in the Community Sector*. AGSE, 1083-1096.

- Giessecke, S., Van Der Giessen, A. M., and Elkins, S., 2012, *The Role of Forward-Looking Activities for the Governance of Grand Challenges*, Insights From the European Foresight Platform.
- Van Der Giessen, A. M., and Marinelli, E., 2012, *The Value of FLA for Strategic Policy Making*, European Commission.
- Gordon, T., and Pease, A., 2006, *RT Delphi: An Efficient "Round-Less" Almost Real Time Delphi Method*, Technological Forecasting and Social Change, Vol. 73, No. 4, PP. 321-333.
- Gordon, T. J., 2017, *The Real-Time Delphi Method*, Futures Research Methodology Version, 3, P 19.
- Havas, A., Schartinger, D., and Weber, M., 2010, *The Impact of Foresight on Innovation Policy-Making: Recent Experiences and Future Perspectives*, Research Evaluation, Vol. 19, No. 2, PP. 91-104.
- Jakil, A., 2011, *Sustainability Governance Foresight: Towards Bridging the Knowledge Gap Between Policy Analysis and EU Governance for Sustainable Development*, Na.
- Stenvall, J., and Kaivo-Oja, J., 2013, *Foresight, Governance and Complexity of Systems: On the Way Towards Pragmatic Governance Paradigm*, European Integration Studies, No. 7, PP. 28-34.
- Kemp, R., and Loorbach, D., 2003, *Governance for Sustainability Through Transition Management*, In Open Meeting of Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, Montreal, Canada (Vol. 20).
- Kemp, R., and Loorbach, D., 2006, *Transition Management: A Reflexive Governance Approach. Reflexive Governance for Sustainable Development*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 103-30.
- Kemp, R., Parto, S., and Gibson, R. B., 2005, *Governance for Sustainable Development: Moving From Theory to Practice*, International Journal of Sustainable Development, 8(1-2), 12-30.
- Khakee, A., 1985, *Futures-Oriented Municipal Planning*, Technological Forecasting and Social Change, Vol. 28, No. 1, PP. 63-83.
- Khakee, A., 1988, *Relationship Between Futures Studies and Planning*, European Journal of Operational Research, Vol. 33, No. 2, PP. 200-211.
- Khakee, A., and Dahlgren, L., 1986, *Values in Futures Studies and Long-Term Planning: Two Swedish Case Studies*, Futures, Vol. 18, No. 1, PP. 52-67.
- Khakee, A., and Strömberg, K., 1993, *Applying Futures Studies and the Strategic Choice Approach in Urban Planning*, Journal of the Operational Research Society, Vol. 44, No. 3, PP. 213-224.
- Loorbach, D., 2010, *Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework*, Governance, Vol. 23, No. 1, PP. 161-183.
- Nevens, F., Frantzeskaki, N., Gorissen, L., and Loorbach, D., 2013, *Urban Transition Labs: Co-Creating Transformative Action for Sustainable Cities*, Journal of Cleaner Production, No. 50, PP. 111-122.
- Puglisi, M., and While, A., 2004, *Futureswork in Urban and Regional Governance: Rhetoric or Reality?* In International Conference on Globalism and Urban Change (Vol. 8, P. 10).
- Ramos, J. M., 2014, *Anticipatory Governance: Traditions and Trajectories for Strategic Design*, Journal of Futures Studies, Vol. 19, No. 1, PP. 35-52.
- Rayle, L. L. M., 2010, *Telling the Future Together: The Potential of Collaborative Scenario-Building in the Transformation of Urban Governance in Portugal (Doctoral Dissertation, Massachusetts Institute of Technology)*.
- Voss, J. P., Bauknecht, D., and Kemp, R. (Eds.), 2006, *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Edward Elgar Publishing.

- Rotmans, J., Kemp, R., and Van Asselt, M., 2001, *More Evolution Than Revolution*, Transition Management in Public Policy, Foresight, Vol. 3, No. 1, PP. 15-31.
- Slaughter, R. A., 2002, *From Forecasting and Scenarios to Social Construction: Changing Methodological Paradigms in Futures Studies*, Foresight, Vol. 4, No. 3, PP. 26-31.
- Slaughter, R. A., 2006, *Pathways and Impediments to Social Foresight*, Strategic Foresight Program, Faculty of Business and Enterprise, Swinburne University.
- Truffer, B., Voss, J. P., and Konrad, K., 2006, *Sustainability Foresight As a Means for Participatory Transformation Management. Participatory Approaches in Science and Technology*, PATH conference, Edinburgh, Scotland.
- Unido., 2005, *Technology Foresight Manual*.
- Voß, J. P., Truffer, B., and Konrad, K., 2006, *Sustainability Foresight: Reflexive Governance in the Transformation of Utility Systems*, Reflexive Governance for Sustainable Development, 162.
- Voss, J. P., and Kemp, R., 2005, *Reflexive Governance for Sustainable Development—Incorporating Feedback in Social Problem Solving*, In Paper for ESEE Conference, Lisbon.
- Van Zeijl-Rozema, A., Cörvers, R., Kemp, R., and Martens, P., 2008, *Governance for Sustainable Development: A Framework*, Sustainable Development, Vol. 16, No. 6, PP. 410-421.
- Etataat, J., and Mousavi, Z., 2010, *Decentralization and Sustainable Development in Iran*, Human Geography Research, No. 71, PP. 89-106. (In Persian)
- Basirat, M., Azizi, M. M., Zebardast, E., and Ahmad Akhondi, A., 2012, *Opportunities and Challenges of Good Metropolitan Governance in the Globalization Era, a Case Study of Tehran*, Vol. 17, No. 1, PP. 5-16. (In Persian)
- Damari, B., Heidarnia, M. A., and Rahbari, B. M., 2014, *Role and Performance of Iranian Ngos in Community Health Promotion*, Vol. 13, No. 5, PP. 541-550. (In Persian)
- Pourmosavi, M., and Rahimzadeh, M., 2008, *A Review of 30 Years of Urban Management in Tehran*, Shahr-dariha Monthly, No. 92, Tehran. (In Persian)
- Siafzadeh, A., 2008, *Necessity of Urban Development Management System Reforms in Tehran Metropolitan*, Geographical Land Quarterly, vol. 5, No. 18, PP. 35-54. (In Persian)
- Siami, Gh., and Vakili, J., 2016, *Clarification of the Cooperative and Institutional Democratic Scenario in Governance Structure of Terhan Metropolitan Area*, Vol. 23, No. 86, PP. 260-302. (In Persian)
- Ahmadi, N., 2009, *Introduction and Critique of the Delphi Method*, Social Science Month Book, No. 22, PP. 103-112. (In Persian)