

رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران

تاریخ دریافت: ۱۳۸۳/۹/۲۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۸۳/۱۲/۱۹

دکتر اکبر پرهیزکار^۱

غلامرضا کاظمیان^۲

چکیده

دستیابی به عرضه باثبات مواد غذایی و تامین امنیت غذایی جامعه یکی از مهمترین اولویتهای راهبردی ملی، با توجه به سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور است که باید با رویکردی نو مورد توجه قرار گیرد. در این مقاله سعی شده است متغیرهای مهم و مؤثر بر عرضه باثبات مواد غذایی، روابط حاکم میان آنها و بردار ویژه ارجحیت آنها با استفاده از روشها و تکنیکهای تصمیم‌گیری چند شاخصه (MADM) با ساختاری رده‌ای در سه سطح "گسترش عرضه باثبات مواد غذایی با تکیه بر تولید از منابع داخلی به عنوان رکن اصلی امنیت غذایی (هدف تصمیم‌گیری)"، عوامل مؤثر بر عرضه مواد غذایی بر اساس نتایج مطالعات امنیت غذایی در سطح بین‌الملل شامل جمعیت، تولیدات، قیمت، صادرات و واردات و درآمد ملی" و "متغیرهای مؤثر بر عرضه باثبات مواد غذایی شامل محیط تولید (اقلیم و خاک)، فنآوری، اقتصاد تولید، الگوی تولید، ساختار تولید و الگوی مصرف" که از یافته‌های این پژوهش است، تعیین گردد. در این تحقیق، از تکنیک AHP برای تعیین بردار ارجحیت متغیرها با توجه به ماتریس‌های مقایسات زوجی مراحل مختلف استفاده شده است. همچنین در هر مرحله، شاخص سازگاری به منظور اعتبار نتایج محاسبه شده است.

واژگان کلیدی: امنیت غذایی، تصمیم‌گیری چندمعیاره، مقایسات زوجی، ضریب سازگاری.

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس.

۲. دانشجوی دوره دکتری دانشگاه تربیت مدرس.

۱. مقدمه

تفکر و عمل برای «اداره امور شهر» را می‌توان همزاد پدیده «شهر» در زندگی و تاریخ انسان دانست. نظریه‌پردازی در خصوص علل و فرایند شکل‌گیری و تکامل نظام اداره شهرها می‌تواند با تمرکز بر ابعاد ساختاری و کارکردی نظام مذکور انجام گیرد.

در نگاه ساختاری به مدیریت شهری، بحث و سؤال محوری این است که عناصر اصلی ساختار قدرت و مدیریت شهری کدامند، پایگاه اجتماعی این عناصر چیست و چگونه مشروعیت یافته‌اند، منافع کدام گروه‌های اجتماعی و اقتصادی را نمایندگی می‌کنند و نهایتاً اینکه در ساختار موجود چه کسی، چه چیز را، چه زمانی و چگونه به دست می‌آورد (دودینگ، ۶: ۱۳۸۰ و هال، ۷۱: ۱۳۸۰). اما در رویکرد کارکردی، توجه اصلی بیشتر به محصول و نتیجه عملکرد نظام مدیریت شهری است. سؤالاتی از قبیل: نسبت داده‌ها (منابع) به ستانده‌ها (سطح زندگی شهروندان و کیفیت محیط شهری)، سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی شهر، نحوه عملکرد و گردش کار بخش‌های مختلف نظام مدیریت شهری.

سیر تحول رویکردهای نظری در حوزه مدیریت شهری و کلانشهری را می‌توان در این چارچوب تبیین کرد. در حالی که رویکردهای اولیه عمدتاً بر اصلاحات اقتصادی و اداری برای «مدیریت توسعه شهری» تمرکز داشتند، رویکردهای بعدی با تأکید بر ضرورت در نظر گرفتن سیاست و مدیریت به عنوان دو روی سکه حکومت محلی، تلاش می‌کنند با در نظر گرفتن فرایندهای قدرت و سیاست و پیامدهای آن بر «توسعه مدیریت شهری»، مفهومی غنی‌تر از مدیریت شهری ارائه کنند (ورنا، ۱۳ - ۴: ۱۳۷۹).

بنابراین همگرایی، کل‌نگری و فراگیری همه ابعاد، کنشگران و فرایندهای مؤثر بر حیات و توسعه شهری را می‌توان خصلت غالب تلاش‌ها و تحولات نظری مدیریت شهری دانست. تحولات مذکور را در خلاصه‌ترین شکل ممکن می‌توان به صورت حرکت از الگوی قدیمی حکومت شهری (urban government) به الگوی حکمروایی شهری (urban Governance) تبیین و تعریف کرد.

شکل‌گیری و تحول مناطق کلانشهری در ایران و از جمله تهران را می‌توان نمونه‌ای روشن از غیاب نظام برنامه‌ریزی و مدیریت مؤثر و هدایت‌کننده در تحولات شهرنشینی کشور دانست. در واقع منطقه کلانشهری تهران ابتدا به تبع سازوکارهای اقتصادی-فضایی عملاً شکل گرفته و تحول یافته و سپس با حداقل دو دهه تأخیر مورد سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فضایی قرار گرفته است. به این ترتیب است که سازمان فضایی تهران به مجموعه‌ای متشکلت و آگرا و دارای تعارض‌های شدید درونی تبدیل شده است. وضعیتی که در غیاب چارچوب مدیریت کلانشهری و مشارکت کنشگران آن کاملاً مورد انتظار است. این مقاله اهداف زیر را مد نظر دارد:

- شناسایی الگوی حکمروایی شهری و ویژگی‌ها و ضرورت‌های آن در سطح نظری

- الزامات کارکردی و نظری الگوی مذکور در مدیریت مناطق کلانشهری

ارزیابی نظام فعلی مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران از دیدگاه الزامات الگوی حکمروایی

شهری

۲- تشریح مفاهیم و تحولات مفهومی

مدیریت شهری و کلان‌شهری

اصولاً پیدایش و رواج اصطلاح مدیریت شهری به مفهوم جدید آن را باید نتیجه تلاش‌های نظری و عملی برای غلبه بر انبوه مشکلات موجود در کلان‌شهرها بویژه در نیمه دوم قرن بیستم دانست (کاظمیان ۵۱-۴۳: ۱۳۸۲). چنان‌که پیشتر ذکر شد، مفهوم مدیریت شهری معانی و محتواهای متفاوتی را برای اندیشمندان مختلف دربرداشته و دارد. مفاهیم و تعاریف اولیه در چارچوب سنت و طرز تلقی محدود، تکنوکراتیک و سیاست‌زدایی‌شده از مدیریت شهری ارائه شده‌اند. همه این تعاریف مدیریت شهری را در چارچوب اداره امور عمومی محدود می‌کنند (Mattingly, 1994: 201 - 202).

اما در تعاریف کل‌نگر، مدیریت شهری از مفهوم صرف اداره امور فراتر می‌ورد، و با ساختارهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی پیوند می‌یابد و نقش فعال‌تری در توسعه شهری پیدا می‌کند. در این نگرش، مدیریت شهری مسئولیتی استراتژیک تلقی می‌شود که ضرورتاً با نتایج و پیامدهای عملیاتی نیز همراه است و به همین دلیل، تعامل فعال آن با حوزه‌های قدرت، سیاست، اجتماع و اقتصاد شهری اجتناب‌ناپذیر است (Rakodi, 1991، McGill, 1998). لذا منظور از مدیریت کلان‌شهری، ساختار یا ترتیبات سازمانی ویژه‌ای برای اداره مناطق کلان‌شهری است. حکمروایی منطقه‌ای و کلان‌شهری را می‌توان با لزوم همکاری بخش‌های خصوصی و عمومی در مقیاس منطقه‌ای و در چارچوب اشکال متنوع شراکت اجتماعات محلی، حکومت و بخش‌های اقتصادی، توصیف کرد (Henton, 2001: 391).

حکومت شهری و حکمروایی شهری

مفاهیم دوگانه مذکور متضمن نگرش‌ها و الگوهای بسیار متفاوت و متمایزی تلقی می‌شوند که هر یک فرم و فرایند متفاوتی از مدیریت شهری را پدید می‌آورند. برایان مک‌لالین اولین نظریه‌پرداز است که در سال ۱۹۷۳ به این دو مفهوم پرداخته است. از نظر او «حکومت» مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است، اما «حکمروایی» نوعی فرایند است. این فرایند متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در برمی‌گیرد (به نقل از: برک‌پور، ۳۷: ۱۳۸۱).

تعریف دیگری معتقد است: «حکمروایی شامل دولت می‌شود، اما با در بر گرفتن بخش خصوصی و جامعه مدنی از آن فراتر می‌رود. دولت، محیط سیاسی و قانونی مساعد را فراهم می‌کند. بخش خصوصی، شغل و درآمد ایجاد می‌کند. جامعه مدنی، کنش متقابل سیاسی و اجتماعی را از

طریق بسیج گروه‌ها برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی تسهیل می‌کند. هدف اصلی حکمروایی خوب، تشویق کنش متقابل سازنده میان هر سه است» (به نقل از برکپور، ۴۱ : ۱۳۸۱، ۶ : Mehta, 1998).

اشترن معیارهای سنجش حکمروایی خوب را به این شرح برمی‌شمارد: پاسخگویی یا محاسبه‌پذیری (Accountability)، شفافیت، قانونمندی انتخاب عمومی رهبران سیاسی و بالاخره وجود ساختارهای نهادی و قانونی برای محافظت شهروندان در مقابل اقدامات استبدادی (Scott, 205 : 2001).

کلان‌شهر و منطقه کلان‌شهری

«صنعت» و «خدمات» اصولاً فعالیت‌هایی هستند تمرکزطلب، نیازمند تراکم و مرکزگرا. اما قانون بازدهی نزولی مقیاس (هزینه‌های تراکم) نیز متقابلاً شرایطی را فراهم می‌آورد که اصولاً نیروها و فرایندهای مرکزگرای را به یکی از مؤلفه‌های ذاتی کلان‌شهرها تبدیل کرده است. به همین دلیل است که کلان‌شهری شدن (metropolitanization) و منطقه‌گرایی (Regionalism) دو فرایند همزاد و همراه در متون برنامه‌ریزی فضایی تلقی می‌شوند. نتیجه این همراهی را می‌توان به شکل لازم و ملزوم بودن کلان‌شهر و منطقه کلان‌شهری (metropolitan region) در اغلب موارد مشاهده کرد.

در واژه‌نامه جغرافیای انسانی، منطقه کلان‌شهری به این صورت تعریف شده است: «گستره ساخته شده حاصل از پیوند کالبدی سکونتگاه‌های شهری که زمانی ناپیوسته بوده‌اند و ابتدا از توسعه نواری معمول جاده‌های بین شهری شکل گرفته‌اند» (به نقل از اطهاری و دیگران، ۱ : ۱۳۷۹).

در سالهای اخیر، فزاینده‌گی رشد کمی و نیز ظهور ویژگی‌های کیفی کاملاً متفاوت مناطق کلان‌شهری نسبت به ساختارهای شهری و روستایی چنان گسترده‌گی داشته است که بسیاری از اندیشمندان را متقاعد ساخته است تا عنوان پدیده جدید و نوع چهارم اسکان بشر را به آن اطلاق کنند (Simmonds, 2000 . Scott, 2001).

۳- خاستگاه نظری رویکرد حکمروایی شهری

۳-۱- پارادایم و ایدئولوژی‌های سیاسی ناظر بر حکمروایی شهری

مواجهه و پاسخ نظری به ماهیت، محتوا و جهت‌گیری‌های کلان در مدیریت مناطق کلانشهری از دو ایدئولوژی سیاسی عمده نشأت گرفته است: ۱- نئولیبرالیسم و ۲- سوسیال دموکراسی (یا بازار اجتماعی). (scott, 2001:12).

کدام فرم‌اسیون کلان ایدئولوژیک و سیاسی می‌تواند تناسب بیشتری با نهادسازیها و سیاستگذاری‌های مناطق کلانشهری در دهه‌های آینده داشته باشد؟ آنتونی گیدنز در پاسخ به این سؤال، دو مجموعه اصلی از اصول سیاسی را قابل طرح می‌داند. اولین مجموعه، دیدگاه فعلاً مسلط نئولیبرال است، دیدگاهی که حداقل دخالت دولت و حداکثر دخالت سازمان بازار را تجویز می‌کند. دیدگاه دوم، سوسیال دموکراسی یا بازار اجتماعی است. این دیدگاه در پی شناخت و بهره‌گیری از کارایی بازار در شرایطی است که بر استانداردهای عدالت اجتماعی و بهبود اقتصادی درازمدت استوار شده است. این دیدگاه به خوبی به وظایف ایجاد زیرساخت‌های سیاسی و نهادی و توانمندی‌های اجتماعی توجه دارد. این وظایف در سطح مناطق کلانشهری عبارتند از کارایی سطوح محلی، بهره‌وری، رقابت و برابری اجتماعی. وظایفی که بازار به تنهایی قادر به تأمین آنها نیست (Ibid: 28).

(29) -

این دو ایدئولوژی متفاوت، در رابطه با مدیریت عمومی، مشترکاً از اصطلاح «حکمروایی» اما با مفهوم و معنای متفاوت استفاده می‌کنند. «معنای اول متضمن در هم آمیختگی بخش خصوصی و عمومی در یک شراکت کم‌رنگ و سست است. در این دیدگاه نئولیبرالیستی، حاکمیت منطقه کلانشهری در پی جابه‌جایی تقابل بین منافع بخش خصوصی و عمومی با رقابت بین آنها برای حل مسائل محلی با یک رویکرد تکنوکراتیک است. در این رویکرد، هر آنچه برای بنگاه‌های اقتصادی محلی خوب است، برای کل منطقه شهری هم خوب است.

دومین مفهوم ناظر بر اصطلاح «حکمروایی» نگاهی است که آن را مجموعه‌ای پیچیده از تعامل‌های نهادی و سازمانی در قبال مسائل گسترده فراروی سازگاری اجتماعی - اقتصادی در روند پیدایش سیستم جهانی - محلی می‌بیند. در این دیدگاه نهادگراییانه‌تر، موضوع حیاتی ایجاد هماهنگی فراسوی مقیاس‌های جغرافیایی است. (Ibid, 22).

۳-۲- جایگاه حکمروایی شهری در تئوری‌های پایه حکومت و قدرت شهری

بحث نهاد و نظام قدرت شهری از مباحث ریشه‌دار مطالعات شهری محسوب می‌شود. ریشه‌یابی این مباحث و تئوری‌های منتج از آنها می‌تواند به درک کامل‌تر موضوع کمک کند. این ریشه‌یابی مبین دیدگاه بنیادین بررسی و مطالعه پدیده‌های شهری است که تعیین می‌کند

درحاکمیت محلی چه چیزی را ببینیم، چگونه آن را تبیین کنیم و چگونه به ارزیابی آن بپردازیم. در این چارچوب، سه تئوری کلان در زمینه حاکمیت شهری قابل تشخیص است.

الف) تئوری انتخاب عمومی

این تئوری در چارچوب ایدئولوژی نئولیبرالیزم و از اواخر دهه ۱۹۵۰ در ایالات متحده آمریکا بسط پیدا کرده و معتقد است اقدامات افراد، خردگرایانه، عقلایی و به منظور بیشینه‌سازی بهره‌وری است. این تئوری بر سه عنصر و فرضیه پایه مبتنی است: افراد، کالاهای عمومی و سازمانها.

بر اساس فرض اول، افراد در پی بیشینه‌سازی سود شخصی خود هستند و از این رو در قبال مالیات و عوارض پرداختی، می‌خواهند به ترکیبی مطلوب از کالاهای عمومی و خدمات شهری دست یابند. این به معنای آن است که افراد شهری را برای سکونت یا فعالیت انتخاب می‌کنند که در آن خدمات مطلوب‌تری با مالیات یکسان یا کمتر ارائه می‌شود. اما تحقق عملی این انتخاب در گرو وجود بازار کالاهای عمومی است که امکان تولید و ارائه این کالاها در یک فضای رقابتی را فراهم می‌کند. عملکرد رقابتی مذکور نیز خود در گرو وجود سازمان‌های محلی است که جزء سوم تئوری را تشکیل می‌دهند

به این ترتیب نتیجه گرفته می‌شود که افزایش امکان انتخاب برای شهروندان و افزایش رقابت بین بنگاه‌های تولیدکننده و ارائه‌کننده خدمات و کالاهای عمومی، رابطه مستقیم با تعدد محدوده‌های مستقل مدیریتی و نهادهای مسئول آنها و کوچک سازی هر چه بیشتر محدوده‌ها دارد.

ب) تئوری مطالعات قدرت در اجتماعات محلی

این تئوری به چهار دیدگاه زیر تقسیم می‌شود: نخبه‌گرایی، تکثرگرایی، مدل ماشین رشد و تئوری رژیم. سؤال مشترک همه این دیدگاهها این است که «چه کسی بر شهرها حکومت می‌کند؟»

نخبه‌گرایان معتقدند که اگر چه بسیاری از گروهها گاهی می‌توانند بر فرایند سیاستگذاری تأثیر بگذارند، اما نخبگانی وجود دارند که عموماً گرایش به اعمال قدرت و سیطره خود دارند و آنچه را می‌خواهند به دست می‌آورند. عموم نظریه‌پردازان این دیدگاه معتقدند که منابع اصلی قدرت در شهرها در اختیار صاحبان املاک و مستغلات، رؤسای صنایع و شرکتها و کنترل‌کنندگان بخش‌های اصلی اقتصادی و مالی است.

اما کثرت‌گرایان ادعا دارند که قدرت در جامعه نسبتاً پراکنده است و بسیاری از گروهها و حتی گروه‌های محروم می‌توانند بر فرایند سیاستگذاری تأثیر گذارند و از آن منتفع شوند. رابرت‌دال معروفترین نظریه‌پرداز این دیدگاه عقیده دارد چنانچه در یک نظام سیاسی

گروه‌های مختلف بتوانند هزینه‌هایی را بر سیاستگذاران تحمیل کنند، آن نظام را می‌توان تکثرگرا نامید.

مدل ماشین رشد، با تأکید بر اقتصاد سیاسی مکان و اهمیت سرمایه ثابت زمین در جوامع محلی، بر این فرض بنیادین مبتنی می‌شود که «قدرت حول منافع مبتنی بر زمین سازمان می‌یابد و رعایت ملاحظات ناشی از این منافع است که زمینه‌های رشد شهری را فراهم می‌آورد. دیدگاه ماشین رشد، تأکید بر اهمیت منافع و رفتار بازیگران فردی و گروهی به عنوان نیروی حیاتی در شکل دهی سیاست توسعه شهری را از تئوری نخبه‌گرا و اهمیت دادن به عوامل تعیین‌کننده ساختاری در اقتصاد محلی را از رویکرد اقتصاد سیاسی به عاریت گرفته است. صاحبان مستغلات و رانت‌خواران در پی بیشینه‌سازی درآمدهای حاصل از املاک خودشان از طریق تشدید استفاده از زمین و تملک مابه‌التفاوت ارزش مصرفی و ارزش مبادلاتی (رانت) هستند. این گروه در این چارچوب با دیگر صاحبان منافع شهری مثل ساخت و سازگران، وکلا، مهندسان، نهادهای تأمین منابع مالی، رسانه‌ها و نهادهای عمومی و دولتی ارتباط تنگاتنگ دارند. مجموعه منافع و روابط مذکور، ماشین رشد شهری را شکل می‌دهند. ماشینی که حرکت و رشد آن در گرو ساخت‌وساز بیشتر است.

تئوری رژیم در دهه ۱۹۸۰ در مطالعات شهری نیز به طرز برجسته‌ای مطرح شد. هدف اصلی این تئوری جستجوی این نکته است که چگونه و تحت چه شرایطی گروه‌های رقیب با یکدیگر پیوند می‌خورند تا به اهداف خود در سیاستگذاری عمومی دست یابند. به همین دلیل است که مفهوم «حکمروایی جایگاهی کلیدی در این تئوری می‌یابد. تئوری رژیم بر خلاف مدل‌های قبلی که در پی تبیین این نکته بودند که حکومت چگونه عمل می‌کند و چه کسی بر آن نفوذ دارد، در پی دستیابی به یک درک پیچیده از «حکمروایی» (به عنوان ظرفیت عمل جمعی برای دستیابی به اهداف سیاستگذاری عمومی) است. اهمیت این تئوری در این است که نه تنها بر اهمیت پیوند و وابستگی‌های درونی حکومت با بخش کسب و کار تأکید می‌کند، بلکه بخش داوطلبانه مردمی و دیگر گروه‌های ذی‌نفع را هم در تحلیل خود دخیل می‌کند. یعنی همان چیزی که از مفهوم حکمروایی به ذهن متبادر می‌شود.

تئوری رژیم مزیت‌های زیادی برای درک ساختار قدرت در اجتماعات محلی فراهم می‌کند. نخست این که بر مفهوم حکمروایی و پیوندهای درونی حکومت، اقتصاد و بخش‌های مردمی و داوطلبانه تأکید می‌کند، دوم این که با توجه به ظرفیت ائتلاف‌های حکومتی، ضرورت بررسی توان حکومت‌ها در زمینه اتخاذ و اعمال تصمیمات را نشان می‌دهد و سوم این که با ارائه نکردن هیچ گونه قضیه‌هنجاری، بیش از پیش بر ضرورت انجام تحلیل‌های تجربی در نمونه‌های محلی و شرایط سیاسی خاص تأکید می‌کند. (دودینگ ۱۴۰-۱۲۲: ۱۳۸۰، ۱۴۸-۱۵۵: 2001, orum).

پ- اقتصاد سیاسی

دیدگاه اقتصاد سیاسی این انتقاد را بر تئوری مطالعات قدرت وارد می‌سازد که صرفاً مکانیزم‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری را تبیین و تحلیل می‌کنند، در حالی که ساختارهای سیاسی و اقتصادی حاکم بر مکانیزم‌ها و فرایندهای مذکور، امکان کمی را برای استقلال عمل نهادهای تصمیم‌گیری و حکومت‌های شهری باقی می‌گذارند. دیدگاه اقتصاد سیاسی به دو رویکرد اصلی تقسیم شده است: تحلیل‌های نئومارکسیستی و تئوری نظم (Regulation theory).

از دیدگاه نئومارکسیست‌ها، سیاست‌های شهری با استفاده از مفاهیم دوگانه انباشت سرمایه و مبارزه طبقاتی قابل تبیین است و نقش دولت در این میان، تأمین پیش شرطها و زمینه‌های لازم برای تحقق انباشت سرمایه از یک سو و حفظ نظم اجتماعی از سوی دیگر است. در این رویکرد، سیاست‌های شهری بر حسب محتوا تحلیل و تبیین می‌شوند و نه ویژگی‌های خاص محلی.

تئوری نظم با تعدیل در دیدگاه نئومارکسیستی در پی تبیین اقتصادهای در حال تغییر در بستر جهانی و نقش‌های جدیدی است که شهرها در این بستر جدید ایفا می‌کنند. رژیم انباشت و رژیم نظم دو مفهوم بنیادین این تئوری هستند. رژیم انباشت به روابط بین تولید، مصرف و سرمایه‌گذاری مربوط می‌شود، تثبیت این روابط در گرو تعادل پایدار بین مؤلفه‌های سه‌گانه مذکور و نیز بین عرضه و تقاضای نیروی کار است. این تثبیت نتیجه وجود و عملکرد یک رژیم نظم است. (شکویی ۱۶۵ - ۱۵۹ : ۱۳۸۲).

ت- جمع‌بندی و مقایسه

جمع‌بندی و مقایسه دیدگاه‌های نظری موجود در زمینه مبانی و مؤلفه‌های تبیین‌کننده نظام قدرت و حکومت شهری و کلانشهری در جدول شماره یک تنظیم و ارائه شده است. آنچه از این جدول در مورد جایگاه رویکرد حکمروایی شهری قابل استنتاج است، عبارت است از:

- تئوری رژیم نزدیک‌ترین نظریه به رویکرد حکمروایی شهری است و بنیان نظری لازم برای آن را فراهم می‌آورد.

- کثرت‌گرایان نیز اگرچه بر امکان اعمال قدرت همه گروه‌های اجتماعی - حداقل از طریق مقاومت منفی- بر سیاستگذاری شهری تأکید دارند، اما این اعمال قدرت را نه از سوی کنشگرانی فعال و هدفمند، بلکه عکس‌العمل‌هایی تودموار و فاقد خودآگاهی تلقی می‌کنند.

- تئوری‌های اقتصاد سیاسی اصولاً نگرش و گرایش مثبت به محلی‌گرایی و نهادهای حکومت محلی ندارند و با اتکا به سطح تحلیلی کلان، آنها را در خدمت ساختارهای حاکم می‌دانند. با این حال، آموزه‌های این تئوری‌ها را در سازماندهی حکومت‌های شهری و کلانشهری نمی‌توان و نباید نادیده گرفت.

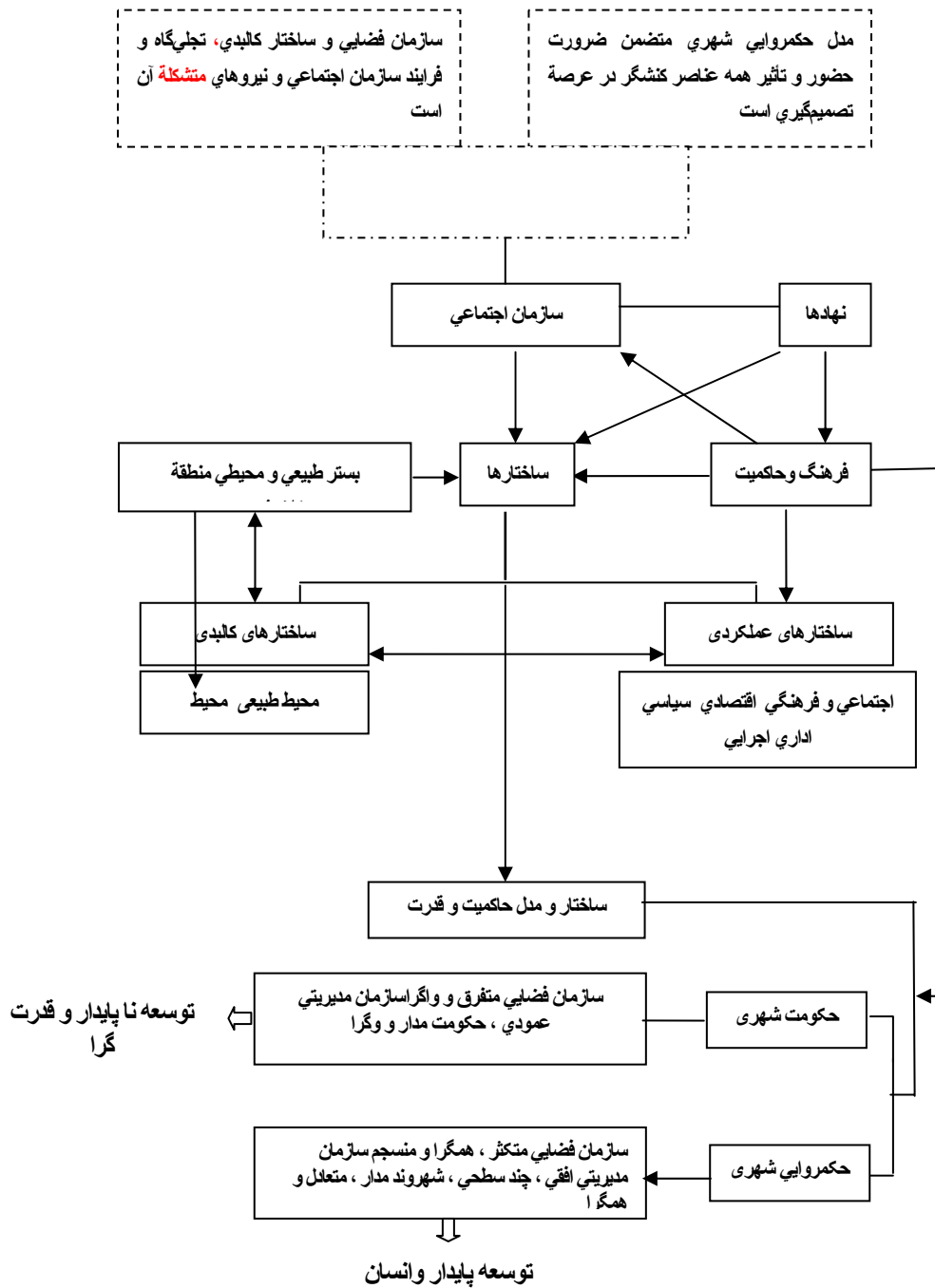
۴- مبانی نظری مدل حکمروایی شهری و تعامل آن با سازمان فضایی مناطق کلان‌شهری

هدف این قسمت از مقاله ارائه یک مدل نظری است که از یک سو تبیین‌کننده مبانی و شرایط شکل‌گیری مدل حکمروایی شهری باشد و از سوی دیگر چگونگی تعامل این مدل با سازمان فضایی مناطق کلان‌شهری را نشان دهد (نمودار شماره ۱). سه مفهوم اصلی این مدل عبارتند از: نهاد، سازمان و ساختار. با استفاده از این سه مفهوم کلیدی می‌توان تعامل بین جامعه شهری (ساخت اجتماعی)، سازمان اداره‌کننده جامعه شهری (ساخت سیاسی و مدیریتی) و ساختار کالبدی - فضایی (ساخت فضایی) را تبیین و تحلیل کرد.

در این مدل، نهادها به مثابه قوانین بازی و راهنمای کنش متقابل انسان‌ها در جامعه هستند و نقش اصلی آنها این است که از طریق تاسیس یک ساختار باثبات (و نه الزماً کارآمد)، عدم اطمینان را کاهش دهند. سازمان‌ها نیز در واقع عناصر بازی و کنش اجتماعی را شکل می‌دهند و متشکل از گروهی از افراد حقیقی یا حقوقی هستند که برای دستیابی به اهدافی مشخص به وجود آمده‌اند و به علت تلاش برای دستیابی به این اهداف از عوامل اصلی تغییرات نهادی محسوب می‌شوند (داگلاس نورث ۱۹-۲۴: ۱۳۷۷). به این ترتیب، نظام‌های اجتماعی، فرهنگ، اقتصاد، قدرت، سیاست و حقوق را می‌توان نهادهایی دانست که ساختارهای متناسب با خود را به وجود می‌آورند و روش عمل سازمان‌های مربوط را تعیین می‌کنند.

در این میان، قلمرو سرزمینی نقش محمل و بستر مکانی و «کجایی» تمام این فعل و انفعالات را ایفا می‌کند و نیز خود موضوع بسیاری از این جریان‌ها و در نتیجه بازتاب دهنده پیامدهای فضایی - مکانی تعامل سه‌جانبه نهادها، سازمان‌ها و ساختارهاست. در همین چارچوب، ساختار فضایی - کالبدی را باید برآیند مشترک مجموعه نهادهای حاکم و نیز یکی از مهمترین موضوعات سازمان‌های اداره کننده جامعه در راستای تحقق اهداف و خواسته‌هایشان دانست.

به این ترتیب، ضرورت‌های نظری و کارکردهای استقرار مدل حکمروایی شهری را می‌توان به نحو دقیق و مستدل‌تری تبیین کرد. در نظریه‌های توسعه انسان محور، «پایداری» و «شهروند مداری» دو اصل بنیادین و پذیرفته شده محسوب می‌شوند. اما عملیاتی شدن این جهت‌گیری‌ها در گرو سازمان و نظام مدیریتی متناسب است. با استناد به اهداف و ویژگی‌های پیش‌گفته برای رویکرد حکمروایی شهری، روشن است که این رویکرد به دنبال استقرار مدل سازمانی متناسب با این اصول است.



جدول شماره یک) بررسی مقایسه‌ای مبانی و مولفه‌های قدرت و حاکمیت شهری و کلان شهری

در نظریه‌های پایه

نظریه‌ها و رویکردها	مفاهیم بنیادین	سوالات و فرضیات بنیادین	عناصر اصلی و مؤثر در حاکمیت	الگو و ساختار پیشنهادی [و یا قابل انطباق]
نظریه مطالعات قدرت در اجتماعات محلی	تنویری انتخاب عمومی	<ul style="list-style-type: none"> - خردگرایانه بودن اقدامات فردی - بیشینه‌سازی بهر موری فرد و جامعه - بیشینه‌سازی امکان انتخاب برای عموم مردم - افزایش رقابت بین سازمانهای مدیریت امور عمومی 	<ul style="list-style-type: none"> - شهروندان برای استفاده کارآمدتر و ارزان‌تر از کالاهای عمومی عرضه شده توسط سازمان‌ها و حکومت‌های محلی، به انتخاب محل و محدوده زندگی و اشتغال خود می‌پردازند 	<ul style="list-style-type: none"> - الگوی حکومت شهری - مدل چند هسته‌ای و متفرق - محدوده‌های مدیریتی مستقل و کوچک و متعدد
	نخبه‌گرایی	<ul style="list-style-type: none"> - فرایند سیاستگذاری و اعمال قدرت 	<ul style="list-style-type: none"> - چه کسی بر شهر حکومت می‌کند؟ - قدرت و امکان اعمال آن در اختیار نخبگان است 	<ul style="list-style-type: none"> - الگوی حکومت شهری - مدل مدیریت یکپارچه شهری و کلان‌شهری با اتکا بر گروه‌های نخبه و قدرتمند
	کثرت‌گرایی	<ul style="list-style-type: none"> - فرایند سیاستگذاری و اعمال قدرت 	<ul style="list-style-type: none"> - چه کسی بر شهر حکومت می‌کند؟ - قدرت در بین گروه‌های اجتماعی و حتی گروه‌های محروم پراکنده است و همه آنها امکان اعمال قدرت را دارند 	<ul style="list-style-type: none"> - الگوی حکمروایی شهری - مدل مدیریت یکپارچه شهری و کلان‌شهری با اتکا بر عموم گروه‌های اجتماعی
	ماشین رشد	<ul style="list-style-type: none"> - فرایند سیاستگذاری و اعمال قدرت - اقتصاد سیاسی مکان - زمین به مثابه سرمایه ثابت و منبع رانت 	<ul style="list-style-type: none"> - چه کسی بر شهر حکومت می‌کند؟ - قدرت شهری و رشد حول منافع مبتنی بر زمین سازمان می‌یابد 	<ul style="list-style-type: none"> - الگوی حکومت شهری - مدل مدیریت یکپارچه شهری و کلان‌شهری با اتکا بر صاحبان مستغلات و بخش خصوصی
	تنویری رژیم	<ul style="list-style-type: none"> - ظرفیت عمل جمعی برای اهداف عمومی (رژیم) - پیوندهای درونی حکومت، اقتصاد و بخش عمومی و مردمی 	<ul style="list-style-type: none"> - چه کسی بر شهر حکومت می‌کند؟ - چگونگی انطباق و پیوند گروه‌های رقیب برای نیل به اهداف مشترک در سیاستگذاری عمومی 	<ul style="list-style-type: none"> - الگوی حکمروایی شهری با اتکا بر تمام بازیگران و گروه‌های اجتماعی و اقتصادی

نظریه‌ها و رویکردها	مفاهیم بنیادین	سوالات و فرضیات بنیادین	عناصر اصلی و مؤثر در حاکمیت	الگو و ساختار پیشنهادی [و یا قابل انطباق]
تئوری اقتصاد سیاسی	تحلیل‌های نئومارکسیستی	- ساختارهای سیاسی اقتصادی حاکم - انباشت سرمایه - مبارزه طبقاتی	- ساختارهای حاکم به منظور انباشت سرمایه و حفظ نظم اجتماعی به نفع خودشان، دولت و سازمانهای محلی را تحت نفوذ خود درمی‌آورند.	- الگوی خاصی ارائه نمی‌شود - این دیدگاه اصولاً به توسعه اجتماعات محلی، حکومت‌های محلی و حکمروایی شهری اعتقادی ندارد و آنها را در خدمت حفظ نظم عمومی موجود و انباشت سرمایه می‌داند.
	تئوری نظم	- ساختارهای سیاسی و اقتصادی حاکم - رژیم انباشت - رژیم نظم - نقش جدید شهرها در بستر جهانی	- رژیم نظم تحت ساختارهای اقتصادی و سیاسی حاکم به باز تولید و پایدارسازی رژیم انباشت و سازگاری دو نظام تولید و مصرف در سطح جهانی می‌پردازد	- الگوی خاصی ارائه نمی‌شود - این دیدگاه اصولاً به توسعه اجتماعات محلی، حکومت‌های محلی و حکمروایی شهری اعتقادی ندارد و آنها را در خدمت حفظ نظم عمومی موجود و انباشت سرمایه می‌داند.

تنظیم جدول: نگارنده

تفرق (Fragmentation) و پیچیدگی عملکردی و فضایی- کالبدی از خصلت‌های ذاتی مناطق کلان‌شهری محسوب می‌شود. مطالعات مختلف نشانگر اهمیت و تاثیرگذاری این خصیصه است. مثلاً جان فریدمن پس از بررسی مناطق کلان‌شهری جهان و بویژه نمونه‌های آسیایی آن سه چالش عمده آنها را به این شرح استنتاج می‌کند (به نقل از Scott, 2001):

(۱) ضرورت استقرار یک چارچوب نهادی و سیستم حکومتی کارآمد

(۲) پایداری در مدیریت تحولات شهری

(۳) برنامه‌ریزی مشارکتی

سیموندز و همکارانش نیز پس از بررسی یازده شهر- منطقه جهانی به این نتیجه می‌رسند که فرآیند و حتی فرم سازمان فضایی مناطق کلان‌شهری تحت تاثیر دو عامل و قید معین شکل اختصاصی و محلی پیدا می‌کنند: عوامل کالبدی مربوط به بستر طبیعی و عوامل سیاسی و به عبارت دقیق‌تر فرهنگ حکمرانی رایج در هر منطقه کلان‌شهری (Simmonds and Hack, 2000:260-261).

لذا تعدد و تکثر بازیگران و نیروهای مؤثر در حیات کلان‌شهری و ضرورت همگرایی و هم‌سویی آنها در یک چارچوب مبتنی بر دموکراسی منطقه‌ای و عدالت فضایی را می‌توان مهمترین استدلال ضرورت استقرار مدل حکمروایی شهری و جایگزینی آن به جای حکومت شهری دانست.

مدلی که از طریق جلب مشارکت و تشریک مساعی تمام نیروهای عملکردی و تمام سطوح جغرافیایی، و جایگزینی همگرایی به جای تفرق و واگرایی بتواند زمینه توسعه پایدار و انسان‌محور منطقه کلان‌شهری و سازمان فضایی - کالبدی کارآمد در این چارچوب را فراهم کند.

۵- ویژگی‌ها و تمایزات کارکردی مدل حکمروایی شهری

در همین چارچوب، اهداف کلان حکمروایی شهری را می‌توان به شرح زیر تنظیم کرد:

- بازساخت جامعه مدنی به منظور تقویت و اعتدال بیشتر نهادها، سازمان‌ها و جوامع محلی
- کاهش فقر و جدایی‌گزینی‌های اجتماعی، قومی و فرهنگی در شهرها
- ارتقاء مداخله و مشارکت تمام افراد و صاحبان منافع در فرایندهای سیاسی شهرها.

تحقق اهداف مذکور، مستلزم برخورداری مدل از ویژگی‌ها و مشخصات متناسب با آمال و اهداف مذکور است. برآیندی از این ویژگی‌ها به شرح زیر استنتاج شده‌اند (NDP: 1997, mehta:) (1998):

(۱) تشریک مساعی و همکاری مبتنی بر اعتماد و معامله به مثل بین کنشگران بخشهای عمومی، خصوصی و دولتی

(۲) مشروعیت ساختار قدرت و سازمان سیاسی حاکم، بر اساس معیارها و مکانیزم‌های دموکراتیک

(۳) سازمان سیاسی و رهبری مسئول و پاسخگو، شفاف و محاسبه‌پذیر در حد تضمین امکان اعمال رای و نفوذ موثر حکومت‌شوندگان بر حکمرانان

(۴) قانون‌مندی و احترام به عرصه عمومی و مدنی و قانون

(۵) شراکت پایدار بخشهای عمومی، دولتی و خصوصی در اداره امور

(۶) مشارکت فعال و موثر شهروندان و گروههای اجتماعی بر مبنای عدالت، توافق و اجماع آرا

(۷) اثر بخشی و کارایی در توسعه شهری پایدار و ارائه خدمات شهری و استفاده از منابع

(۸) توان‌مندی و نوآوری در توسعه منابع و روشهای حکمرانی و مدیریت

(۹) تسهیل‌گری، توانمندسازی و تنظیم‌کنندگی به جای کنترل‌کنندگی.

۶- الزامات تحقق حکمروایی شهری در مدیریت کلان‌شهرها

تحقق و استقرار مدل حکمروایی شهری در مناطق کلان‌شهری، مستلزم پیش‌زمینه‌ها و متضمن تغییرات بنیادین در نگرش و روش اداره امور این مناطق است. خلاصه‌ای از این الزامات را به شرح زیر می‌توان خلاصه و طبقه‌بندی کرد:

الف) تغییرات و الزامات نهادی (محتوایی)

- پذیرش و حرکت به سمت نظام باز، کثرت‌گرا و مدنی از طریق تقسیم و انتقال قدرت سیاسی
- توسعه‌گرایی مبتنی بر انسان‌محوری و پایداری اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی
- مشارکت‌جویی شهروندان و مشارکت‌پذیری سازمان‌ها و مسئولان رسمی

- کارایی و اثربخشی کلیت منطقه کلان‌شهری و اجزای عمکردی و جغرافیایی آن
- کل‌گرایی و نگرش جامع و فراگیر در سطح کل منطقه کلان‌شهری
- اتخاذ راهبرد تمرکززدایی در سطح ملی و تمرکز در سطح منطقه کلان‌شهری (صرافی ۵۰- : ۱۳۷۸) در چارچوب یک سازمان سیاسی و اقتصادی و فضایی مبتنی بر منطقه (region based)

ب) تغییرات و الزامات سازمانی (رویه‌ای)

- استقرار نظام مدیریت کلان‌شهری چندسطحی با مسئولیت‌ها و اختیارات روشن در لایه‌های مختلف بر مبنای مفاهیم و روابط بین سازمانی و میان قلمرویی و انسجام عمودی و افقی
 - استقرار نظام برنامه‌ریزی راهبردی چند سطحی بر مبنای پذیرش هویت و عملکرد مستقل و در عین حال هماهنگ قلمروهای مختلف درون منطقه کلان‌شهری
 - ایجاد ظرفیت‌های سازمانی لازم برای پذیرش مشارکت و مداخله موثر نهادهای مردمی غیردولتی و داوطلب در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری.
 - برخورداری از محدوده فضایی مشتمل بر کل منطقه کلان‌شهری به عنوان محدوده مسئولیت و عمل نظام حکمروایی کلان‌شهری
 - برخورداری از استقلال و مسئولیت گسترده در محدوده مذکور
 - برخورداری از نیروی انسانی و کارکنان حرفه‌ای و کارآمد
 - برخورداری از پایه درآمدی شناور و اجازه وضع عوارض و مالیات (صرافی، ۴۴ : ۱۳۷۸)
 - عدالت فضایی و اجتماعی در خدمات رسانی به تمام ساکنان و همه محدوده منطقه کلان‌شهری
 - طراحی ساختار، فرآیند و قواعد تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری (رسمی و غیر رسمی) بر مبنای معیارها و ویژگی‌های مدل حکمروایی شهری
 - ظرفیت‌سازی و تدوین مکانیزم‌های ضروری برای توزیع و اعمال قدرت متوازن توسط تمام عوامل و بازیگران از حوزه‌های مختلف دولتی، عمومی و خصوصی
 - تدوین و استقرار روش‌ها و مکانیزم‌های تضمین‌کننده شفافیت، اثر بخشی و پاسخگویی
- نظام حکمروایی شهری (McGill:1998, mathingly:1994 Scott:2001, Schwab et al:2001)

۷- شناخت و تحلیل وضعیت فعلی مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران

۷-۱- شناخت و تحلیل کلی شرایط

منطقه کلان‌شهری، که در متون رسمی رایج در ایران عنوان مجموعه شهری را به خود گرفته است، پدیده‌ای با قدمت حداقل سه دهه در ساختار فضایی ایران به شمار می‌رود. پدیده‌ای که اولین بار در حوزه شهری تهران و پس از آن در اصفهان، مشهد، تبریز و شیراز بروز یافته است. اگر چه ظهور مفهوم و هویت‌یابی قانونی مجموعه شهری و ضرورت طرح‌ریزی و مدیریت آن به عنوان یک سیستم واحد و یکپارچه به تصویب‌نامه مورخ ۱۳۷۴/۷/۲۶ هیات وزیران برمی‌گردد، لیکن تا کنون تنها طرح مصوب مجموعه شهری متعلق به مجموعه شهری تهران بوده است.

در حال حاضر اگر چه با آغاز به کار تهیه طرح‌های مجموعه‌های شهری کشور، برنامه‌ریزی این محدوده‌ها به سوی نوعی رویکرد منطقه‌گرایی یا کلان‌شهرگرایی سوق پیدا کرده است، ولی مدیریت آن هنوز بسیار متفرق است و قلمروها، نهادهای حکومتی و عناصر تصمیم‌گیری و اجرایی مختلفی بدون هیچ گونه حس مشترک منطقه‌ای (منطقه‌گرایی) در آن فعالند و بیشتر اوقات، فاقد پوشش مدیریتی کامل بر تمام این منطقه هستند. این معضل شاید بزرگترین چالش پیش روی تمام این مناطق باشد. چه در این حالت بسیاری از قابلیت‌ها و استعدادها تلف می‌شوند.

واقعیت آن است که «مجموعه شهری» و به تبعیت آن «نظام مدیریت مجموعه شهری» در حال حاضر فاقد تعریف قانونی و جایگاه رسمی در ساختارها و رویه‌های قانونی و تشکیلاتی مدیریت سرزمین در ایران است. اما صرف ظهور و وجود واقعی این پدیده در نظام شهرنشینی کشور، الزامات و شرایطی را فراهم آورده است که بر مبنای آن سازمان‌های ذیربط موجود، به ناچار و به هر ترتیب به اداره امور این پدیده‌های واقعا موجود پرداخته‌اند.

این در حالی است که تفرق و پراکندگی را می‌توان بارزترین چهره این محدوده‌ها دانست، چنان که محدوده مجموعه شهری تهران متشکل از چندین قلمرو مدیریتی مستقل و متمایز (۱۲ شهرستان، ۲۷ بخش، ۷۱ دهستان و ۳۸ منطقه شهری) و فاقد حداقل هماهنگی افقی و حتی عمودی است (سالنامه آماری کشور، ۱۳۷۸). این ارقام به معنای حضور و مداخله مدیریتی حداقل ۴۰۰ نهاد رسمی و در عین حال منفک و متفرق در اداره امور این سیستم واحد فضایی- عملکردي است.

آمار و ارقام مزبور به خوبی مبین عمق تفرق، ناهماهنگی و پیچیدگی فوق‌العاده و در عین حال غیر ضروری و مختل‌کننده مدیریت منطقه کلان‌شهری است. اما توجه به دو عامل دیگر تشدیدکننده این تفرق می‌تواند به درک ملموس‌تر ابعاد ناهماهنگی‌ها و ناکارایی وضع موجود مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران کمک کند. این دو عامل عبارتند از:

- ۱- حضور توأم نهادهای انتصابی و انتخابی در عرصه مذکور در شرایط فقدان تعاریف روشن از روابط و تعامل‌های فی‌مابین، حیطه‌ها و ابعاد موضوعی و جغرافیایی وظایف محوله.
- ۲- حضور متراکم، متعدد و قدرتمند عناصر و بنگاه‌های غیر دولتی و نیمه‌دولتی و خصوصی در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حتی مدیریتی مجموعه‌های شهری تهران.

۲-۷ شناخت و تحلیل نظام اداری - اجرایی حاکم

نظام اداری اجرایی حاکم بر منطقه کلان‌شهری تهران، همانند دیگر مناطق و اصولاً تمام نظام مدیریت سرزمین، تابعی از نظام رسمی تقسیمات کشوری و مدیریت‌های ذیربط در هر یک از سطوح این نظام است (جدول شماره ۲). همچنان که از جدول استنتاج می‌شود در نظام فعلی مدیریت سرزمین، سطحی به نام مجموعه شهری (سیستم فضایی یکپارچه و مشتمل بر قلمرو چند شهرستان) به رسمیت شناخته نشده است. بر همین اساس و به دلیل فقدان نگرش و توانمندی لازم برای مدیریت یکپارچه کل محدوده مجموعه شهری، نارسایی در پوشش فضایی یکی از ویژگی‌های اساسی نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری است.

در واقع محدوده منطقه کلانشهری تهران با حدود ۳۸ شهرداری مستقل، به مجمع الجزایری از مدیریت‌های شهری مستقل اما کاملاً نزدیک و ناهماهنگ با یکدیگر تبدیل شده است. مجمع الجزایری که محدوده‌های حفاصل بین آنها نیز خود تحت مدیریت نهادهای مستقل دیگر (فرمانداری‌ها) قرار دارند. (عسگری و همکاران، ج دوم ۹۸-۱۱۱: ۱۳۸۳). این وضعیت متشتت در مدیریت فضایی منطقه کلان شهری، زمینه‌ساز مشکلات و نارسایی‌های زیر شده است:

جدول شماره ۲: وضعیت موجود نظام مدیریت فضایی (سرزمین) در ایران

شوراهای منتخب	سازمان / مدیرانتخابی	سازمان / مدیرانتصابی	نهادهای مدیریت	
			سطوح ولایه‌های مدیریت سرزمین	
شورای عالی استانها	- رئیس جمهور - مجلس شورای اسلامی	- رئیس قوه قضائیه / - سازمانهای وابسته به ریاست جمهوری / معاونان رئیس جمهور - وزارتخانه‌ها / وزیران	کشور - حکومت مرکزی	سطح ملی
شورای استان	ندارد	- استانداری / استاندار - ادارات و سازمانهای دولتی استانی / روسا و مدیران کل	استان	سطح منطقه‌ای
شورای شهرستان	ندارد	- فرمانداری/فرماندار ادارات و سازمانهای ملی دولتی/روسا و مدیران	شهرستان	سطح منطقه ناچهارم (خرمنطقه)
شورای بخش	ندارد	- بخشدار / بخشدار - ادارات دولتی / روسا	بخش	
شورای دهستان	ندارد	- دهداری / دهدار	دهستان	
شورای شهر	شهرداری / شهردار	ندارد	شهر	سطح محلی
شورای روستا	دهیاری / دهیار	ندارد	روستا	

- واگرایی و تفرق حاکم بر ساختار اداری و اجرایی هر یک از عناصر تقسیمات کشوری با ساختار واگرا و متفرق تقسیمات کشوری در محدوده منطقه کلان‌شهری توأم و ترکیب شده و منجر به تشدید تصاعدي تعارضات نظام مدیریتی این مجموعه‌ها شده است. در واقع در وضعیت فعلی هر یک از عناصر و سطوح تقسیمات کشوری با حداقل روابط افقی و بین سازمانی اداره می‌شوند و موقعیت، وظایف و عملکرد خود را در چارچوب روابط بین سازمانی عمودی تعیین و تعریف

می‌کنند. به این ترتیب تفرق عملکردی با تفرق فضایی ترکیب می‌شود و تناقض‌های عملکردی گسترده‌ای را در سطح نظام یکپارچه مذکور ایجاد می‌کند.

- تعارض ساختار و روابط بین سازمانی عمودی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری با ضرورت و نیاز ذاتی مدل حکمروایی شهری به ساختار و روابط افقی.

- جایگزینی و ترجیح میل به رقابت و جدایی‌گزینی فضایی و عملکردی به جای میل به تشریک مساعی و همکاری مشترک مبتنی بر هم‌افزایی (Synergy). در سطح منطقه کلان‌شهری تهران در شرایط فعلی هر یک از سازمانها و عناصر تقسیمات کشوری در یک روند رقابتی منفی سعی در جلب و جذب هر چه بیشتر منابع و تسهیلات توسعه‌ای و مطلوب (دولتی، عمومی، مردمی و خصوصی) و فرافکنی مشکلات و عناصر نامطلوب به خارج از حیطه فضایی تحت مدیریت خود دارند. نمونه‌ها و شواهد متعدد این گرایش و خسارت‌های گسترده ناشی از آن را می‌توان در رقابت بین شهرداری‌ها با یکدیگر و بویژه در عرصه حریم‌های شهری مثال زد.

۳-۷- شناخت و تحلیل عناصر موثر و عملکرد آنها

نهادهای و سازمان‌هایی که با استناد به شرح وظایف و اختیاراتشان، عنصر اصلی و کلیدی در اداره منطقه کلان‌شهری تهران محسوب می‌شوند، عبارتند از:

الف) سطح ملی

- مجلس شورای اسلامی: سیاستگذاری و قانونگذاری
- هیئت دولت: سیاستگذاری و هماهنگی
- شورای عالی شهرسازی و معماری: سیاستگذاری برنامه‌ریزی فضایی
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: سیاستگذاری و هماهنگی اقتصادی و برنامه‌ریزی بودجه
- وزارت مسکن و شهرسازی: سیاستگذاری و هماهنگی فضایی - کالبدی
- وزارت کشور: سیاستگذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی

ب) سطح منطقه‌ای (استان و شهرستان)

- استانداری: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- شورای برنامه‌ریزی استان: سیاستگذاری، برنامه‌ریزی فضایی - اقتصادی، تخصیص بودجه
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان: سیاستگذاری، برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه‌ریزی
- سازمان مسکن و شهرسازی: برنامه‌ریزی فضایی - کالبدی
- سازمان جهاد کشاورزی: برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت فضایی
- فرمانداری‌ها: سیاستگذاری، نظارت و مدیریت فضایی
- شورای اسلامی شهرستان: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی

پ) سطح محلی

- شوراهای اسلامی شهر و روستا: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی

نکات اصلی مستخرج از بررسی عملکرد و روابط سازمانهای مذکور و مقایسه آن با مبانی نظری و مدل حکمروایی شهری عبارتند از:

- مهمترین جایگاه و موقعیت ارتباطی در هر سه حوزه اصلی مدیریت (سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی - اجتماعی و بالاخره برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی) به ترتیب در اختیار استاندار، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان است.

- فرایند تراکم‌زدایی و تفویض اختیارات سطح ملی با نوعی فرایند تمرکزگرایی منطقه‌ای همراه شده است. افزایش اختیارات استانداران و تمرکز کلیه امور تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در چارچوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و زیر نظر استانداری، شاهد عملی این تمرکزگرایی جدید است.

- در معهود روابط بین سازمانی موجود، روابط عمودی و امرانه همچنان بر روابط افقی و همکارانه غلبه دارند.

- فقدان یا ضعف جایگاه ذاتی و ارتباطی نهادهای نمایندگی شهروندی و نیز نهادهای انتفاعی و غیر انتفاعی بخشهای مردمی، تخصصی و خصوصی در چارچوب مذکور کاملاً مشهود است. این خلأ از یک سو به مفهوم خلأ مکانیزم‌های رسمی ابراز مطالبات و خواسته‌های شهروندان و بخش‌های غیردولتی است و از سوی دیگر منجر به شکل‌گیری و تقویت روابط غیررسمی و کانالهای اعمال نفوذ غیرشفاف در نهادهای دولتی و حکومتی می‌شود. ابهام در عادلانه بودن تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات، عدم پاسخگویی شفاف به بخشهای مردمی، حذف حضور و مشارکت شهروندان و نهادهای غیر دولتی و به طور خلاصه فاصله‌گیری هر چه بیشتر از الگوهای حکمروایی شهری خوب از تبعات این خلأ است. (همانجا: ۱۷۷-۱۷۵)

۸- نتیجه‌گیری: ارزیابی شرایط تحقق مدل حکمروایی شهری در منطقه کلان‌شهری تهران

قیاس و ارزیابی ساختار و شیوه فعلی اداره امور منطقه کلان‌شهری تهران با اصول و راهبردهای مدل حکمروایی شهری، مبین نارسایی‌های زیر می‌باشد:

الف) فقدان نظام مدیریتی و حکومتی مستقل و متمایز برای منطقه کلان‌شهری تهران. منطقه کلان‌شهری فاقد یک سیستم متمایز، تعریف شده و رسمی مدیریت فضایی است. با این حال، اداره امور این نظام، با اتکا به ساختارها و روش‌های رایج و ملاک عمل مدیریت شهری و روستایی در حال انجام و گذران است.

ب) اتکای ساختار و روش‌های جاری اداره امور منطقه کلان‌شهری بر ساختارهای دولتی و عمومی موجود. عناصر اصلی و رسمی اداره امور منطقه کلان‌شهری تهران عمدتاً شامل سازمان‌های دولتی و عمومی است و بخش‌های مردمی و خصوصی حضوری در این عرصه ندارند.

ب) مشروعتیابی سازمان‌های مؤثر در مدیریت منطقه از منابع و فرایندهای رسمی و دولتی. انتصابی بودن قریب به اتفاق عناصر مدیریتی منطقه، نشان‌دهنده وابستگی و نمایندگی آنها از سوی قدرت سیاسی و فقدان مکانیزم‌های رسمی برای اعمال نظارت و کنترل از سوی مراجع قدرت اجتماعی و اقتصادی است.

ت) نفوذپذیری فرایند تصمیم‌گیری و امور اجرایی در سازمان‌های رسمی مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران از سوی مراجع غیررسمی قدرت اجتماعی و اقتصادی. فقدان مجراها و سازوکارهای رسمی اعمال قدرت و نظارت توسط نهادهای بخش‌های مردمی و خصوصی، به اعمال قدرت و نفوذ آنها از طریق مجاری و روش‌های غیررسمی اما مؤثر منجر شده است.

ث) دوگانگی در فرم رسمی مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران و عملکرد واقعی و عینی آن. اگرچه فرم رسمی و الگوی ظاهری مدیریت این منطقه منبعت از الگوی حکومت شهری است، اما ضعف و نفوذپذیری این سازمان‌ها باعث ضعف عملکرد آنها در تحقق اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های رسمی و حکومتی به نفع خواسته‌های دیگر نیروها شده است.

ج) عدم قرابت ساختار موجود با هر دو الگوی حکومت شهری و حکمروایی شهری. با وجود عدم تناسب فرایند و محتوای ساختار موجود با الگوی حکومت شهری، فاصله این ساختار با الگوی حکمروایی شهری هم به لحاظ رویه و هم به لحاظ محتوا بسیار بیشتر و عمیق‌تر است.

چ) تشتت و تفرق ساختار فضایی منطقه کلان‌شهری به تبعیت از نهادها و سازمان‌های متفرق و منبعت از الگوی حکومت شهری. واگرایی در ساختار و سازمان فضایی منطقه کلان‌شهری تهران را می‌توان نتیجه غلبه رسمی نهادهای قدرت‌مدار و ناهم‌سویی نهادهای غیررسمی با سیاست‌ها و برنامه‌های آنها دانست. تقابل و ناهم‌سویی مذکور، زمینه‌ساز واگرایی عناصر اصلی ساخت‌وساز - بخش خصوصی و مردمی - و در نتیجه تشتت و تفرق در ساختار فضایی - کالبدی منطقه کلان‌شهری تهران شده است.

ح) افت زیست‌پذیری و کیفیت زندگی در منطقه کلان‌شهری تهران. شرایط موصوف باعث تشدید ناپایداری و موانع زندگی و فعالیت سالم در منطقه کلان‌شهری تهران شده و خواهد شد.

خ) ضرورت ارتقا و انطباق مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران در جهت هماهنگی با تغییرات نهادی تقویت‌کننده قدرت بخش‌های غیردولتی، مردمی و خصوصی. تحولات دو دهه اخیر در سطح منطقه کلان‌شهری تهران به ارتقای عملی جایگاه، قدرت بالقوه و نفوذ بالفعل بخش‌های غیردولتی در فرایندهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فضایی این منطقه منجر شده است. پایداری و انسان‌محور بودن توسعه آینده این مجموعه، مستلزم ظرفیت‌سازی برای پذیرش نیروهای جدید در سازمان مدیریتی منطقه از طریق استناد به آموزه‌های رویکرد حکمروایی شهری و تقویت حس اعتماد و تشریک مساعی بین همه این کنشگران است.

منابع فارسی

۱. اطهاری، کمال و غلامرضا کاظمیان ، ۱۳۷۹، تعریف مجموعه‌های شهری و شاخص‌های تبیین آن ، مرکز مطالعات شهرسازی و معماری ایران ، تهران
۲. برك پور، ناصر، ۱۳۸۱، گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری، رساله دکتری شهرسازی، دانشگاه تهران ،
۳. برمن، مارشال، ۱۳۷۹، تجربه مدرنیته، ترجمه مراد فرهادپور، انتشارات طرح نو، تهران
۴. دودینگ، کیت (۱۳۸۰)، قدرت، ترجمه عباس مخیر، انتشارات آشیان، تهران
۵. هال، پیتر، (۱۳۸۱) برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، ترجمه جلال تبریزی، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری
۶. جیمز، موریس، ۱۳۷۴، تاریخ شکل شهر تا انقلاب صنعتی، ترجمه رضیه رضازاده، تهران
۷. عسگری، علی و همکاران، طراحی سیستم مدیریت مجموعه‌های شهری ایران، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری،
۸. ورنه، ادموند، ۱۳۷۹، مدیریت توسعه شهری یا توسعه مدیریت شهری ، **فصلنامه مدیریت شهری**، شماره دوم. ۱۳۷۹، تهران
۹. شکویی، حسین، ۱۳۷۹، دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری، ج ۱، انتشارات سمت، تهران
۱۰. شکویی، حسین، ۱۳۸۲، فلسفه‌های محیطی و مکتب‌های جغرافیایی، ج ۲، انتشارات گیتا شناسی
۱۱. صرافى، مظفر، ۱۳۷۸، این منبع ناقص است
۱۲. کاظمیان، غلامرضا، نوید سعیدی رضوانی، ۱۳۸۰، امکان سنجی و آگذاری وظایف جدید به شهرداری ها، ج ۱ ، انتشارات سازمان شهرداری‌ها
۱۳. نورث، داگلاس، ۱۳۷۷، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه

منابع انگلیسی

- 14.Henton,Douglas,2001,lessons from silicon valley :governance in in a global city region. In: Scott, allen (Ed) , 2001, Global city Regions, trends, theory , Policy
- 15.Mc Gill,Ronald,1998, Urban Management in Developing Countries ,Cities , vol.15, No.6
- 16.Mattingly,Michael,1994,Meaning of Urban Management , Cities,vol.11,no.3
- 17.Mehta,dinesh,1997, Urban Governance: lessons from best practice in asia UMP,No.140
- Orum.Anthony,2001,Introduction to political sociology,4th edition, prentice hall
- 18.Pacione, Michael, 2001, Urban Geography. A global Perspective , routledge.

- 19.Scott, allen (Ed) , 2001, Global city Regions, trends, theory , Policy; oxford university Press .
- 20.Schwab ,Brigitte et al ,2001, Metropolitan Governance and Democracy in Switzerland, a paper prepared for the workshop "governance and democratic legitimacy" Arenoble
- 21.Simmonds, roger, and Gary Hack , 2000 , Global city regions, the emerging Forms, Spon Press.