



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۸، صفحات ۱۸۵-۱۶۵

بررسی رابطه حاکمیت ملی-محلی در تهران بر پایه قانون اساسی

محمد حسین بوچانی^۱

دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی

نازنین دلنواز

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای دانشگاه علامه طباطبائی

الهام نظری

کارشناس ارشد مطالعات فرهنگی دانشگاه علم و فرهنگ

(تاریخ دریافت: ۹۸/۵/۱۸ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۷/۲)

چکیده

در این نوشتار، با توجه به شرایط موجود مدیریت کلان‌شهر تهران، موانع پیش‌روی اجرای قانون اساسی، با هدف تنظیم رابطه پایدار میان حاکمیت ملی و محلی بررسی می‌شود. قانون اساسی از خلال نظام شورایی رویکردی بر پایه‌ی قدرت سپاری دارد اما مشکلات کنونی تهران به وجود اختشاش در این رابطه دلالت دارد. از آنجا که مجموعه‌ای از تنظیمات سیاسی رسمی و غیررسمی با میانجی‌گری تداخلات میان بستر ساختاری، فرهنگ سیاسی و بازیگران سیاسی، وجود دارد، بررسی موانع اجرای قانون اساسی بر اساس روابط میان ساختار، فرهنگ و عاملیت صورت می‌گیرد. این پژوهش از نوع کاربردی است. یافته‌ها بر اساس روش دلفی، از نظرات خبرگان بدست آمد و پس از اجرای سه راند با روش تحلیل محتوی کیفی دسته‌بندی و با آزمون فریدمن رتبه‌بندی شد. نتایج نشان داد که «تمرکزگرایی ساختار حاکمیت ملی به علت ترس از تضعیف قدرت» و «وجود اقتصاد سیاسی رانت پایه» در سطح ساختاری سبب اختشاش در تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی در تهران شده است.

واژگان کلیدی: حاکمیت ملی، مدیریت محلی، روابط حاکمیت ملی و محلی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

مقدمه

چند سطحی بودن حوزه‌ی سیاستگذاری فضا و اغتشاش در رابطه این سطوح (از حاکمیت ملی تا مدیریت محلی)، به یکی از چالش‌های فراروی مدیریت کلان شهری و سیاست فضایی آن تبدیل شده است (Salet & Others, 2003: 4). در کشورهای در حال توسعه به طور عام و نظام‌های سیاسی تمرکزگرا به طور خاص؛ بیش از آنکه توسعه کلان شهری به مدیریت‌های محلی وابسته باشد، تحت تاثیر روابط از بالا به پایین مناسبات بین حاکمیت ملی و محلی است. از این رو، علی‌رغم یک قرن سابقه‌ی حاکمیت محلی در ایران (با تمرکز بر فعالیت شهرداری‌ها و شوراهای محلی)، حاکمیت ملی همچنان ساختاری تمرکزگرا دارد. در کلان‌شهر تهران عدم تفکیک امور ملی و محلی از یک سو و سیطره حاکمیت ملی بر اداره امور شهری و محلی از دیگر سو، باعث شده تا تنظیم رابطه‌ی میان حاکمیت ملی و محلی با چالش‌های جدی روبرو باشد. این در حالی است که اصول متعددی در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - به عنوان چارچوب حقوقی مبنا برای اداره جامعه و رفتار سازمان‌ها و نهادهای مختلف دولتی، عمومی و خصوصی - وجود دارد که تنظیم رابطه میان این دو سطح از حاکمیت را مورد توجه و تاکید قرار داده است؛ لذا در همین چارچوب تعریف و تعیین حدود و ثغور مدیریت‌های محلی، توجه به مقتضیات محلی در برنامه ریزی و چگونگی بازنگری در روابط حاکمیت ملی و محلی، به ویژه شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها، مساله‌ی جدی فراروی حاکمیت ملی و محلی در ایران و به خصوص کلان‌شهر تهران است. نظام کنونی مدیریت کلان‌شهر تهران، به دلیل نارسایی در تعاملات بین حاکمیت ملی و مدیریت محلی، هزینه‌های زیادی در زمینه موازی کاری و ناکارآمدی مدیریت می‌پردازد. در این زمینه هدررفت منابع اقتصادی، زمان و منابع انسانی در نظام مدیریت فعلی مورد اجماع مدیران و برنامه‌ریزان شهری است. بنابراین اگرچه همواره مقوله مدیریت یکپارچه شهری و محلی و همچنین تنظیم رابطه حاکمیت ملی و محلی مورد تاکید قانون‌گذار بوده اما با گذشت بیش از دو دهه، مرور برنامه‌های توسعه کشور بیانگر آن است که قانون‌گذاران گرایش فزاینده‌ای به تمرکززدایی داشته‌اند بدون آنکه در خصوص تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی اقدامی خاص صورت دهند. از آنجا که، در ایران بیشترین میزان تعامل بین حاکمیت ملی و محلی را می‌توان در نظام مدیریت شهری تهران به دلیل تمرکز جمعیت و مرکزیت سیاسی - اداری آن ملاحظه کرد، چالش‌های پیش رو این تعامل نیز در کلان‌شهر تهران بیش از سایر مراکز شهری عینیت یافته است. از این رو، ضروریست تا دلایل عدم تحقق برنامه‌ها و تلاش‌ها در تنظیم رابطه حاکمیت ملی و محلی در دوره‌های مختلف مدیریت شهری کلان شهر تهران احصاء شود. به عبارت دیگر، لازم است تا موانع پیش روی اجرایی شدن چارچوب‌ها

و مناسبات پیش بینی شده در قانون اساسی به عنوان بالاترین سند تصمیم‌گیری پیرامون مناسبات حاکمیت ملی و محلی واکاوی شود. مقاله حاضر در نظر دارد با بررسی اصول قانون اساسی که به رابطه میان حاکمیت ملی و محلی می‌پردازد با توجه به شرایط موجود مدیریت کلان شهر تهران، موانع و عوامل پیش روی عملیاتی شدن این اصول را با هدف تنظیم رابطه پایدار و موثر میان دو سطح حاکمیت ملی و محلی در شهر تهران شناسایی کند.

مفهوم حاکمیت در سطوح سلسله مراتبی فضا

معنی‌ها و کاربردهای مفهوم حاکمیت به دلیل پیچیدگی‌هایی که دارد در طول زمان چالش برانگیز بوده است. یکی از جنبه‌های این چالش، متغیر بودن گفتمان حاکمیت بین حوزه‌های مختلف دانشگاهی، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری است. از این رو مفهوم حاکمیت در برنامه‌ریزی را می‌توان در نظریات سیاسی توماس‌هابز ریشه‌یابی کرد که نمونه‌ای برای تمرین قدرت سیاسی در شرایط سلسله‌مراتبی ایجاد می‌کنند. توماس‌هابز موتور محرک حاکمیت را بر پایه‌ی مفهوم ترس و ناامنی پایه‌گذاری می‌کند. اگرچه، مسأله‌ی اصلی اقتدار در حاکمیت بستن قرارداد یا پیمان نیست اما حاکمیت می‌تواند به شکل موثری متعهد به حفاظت از کسانی باشد که از آن فرمانبرداری می‌کند. برای تقویت این تعهد حاکمیت به یک دولت کارآمد نیاز دارد که در آن اقتدار باید به صورت مطلقه باشد. بر این اساس، با به رسمیت شناختن حاکمیت مطلقه، زمینه را برای به زیر سوال بردن اقتدار از بین می‌برد. در حقیقت هابز دیدگاه حداقلی نسبت به ظرفیت انسان برای همکاری و نگاهی تقویت شده در خصوص فراگیری تضادهای اجتماعی دارد (Dyzenhaus, 2001). در اوایل قرن بیستم، بسیاری از متفکران معتقد بودند که می‌توان از دستاوردهای سیاسی یونانی‌ها و رومی‌ها گذر کرد و با پایه‌ریزی جمهوری بسطی مبتنی بر نقش نامحدود قانون، به هر کس از هر قشر و طبقه، جنسیت و نژاد منافع شهروندی داده می‌شود. در این جمهوری، بالاترین و پایین‌ترین مقام رسمی انتخابی است و مورد نظارت قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، برای حفظ صلح میان ملت‌ها جمهوری‌های فدراتیو پایه‌ریزی می‌شود. اگرچه در نیمه قرن بیستم نظریه‌پردازان زیادی در مخالفت با ایده‌ی لیبرال دموکراسی واکنش نشان دادند اما هنگامی که نهادهای سیاسی در کشورهای مختلف در حداقلی‌ترین شکل از جمهوری‌های مدرن مشغول بازسازی بودند، صدای بیشتر آن‌ها ساکت شد. علیرغم شکل‌گیری جمهوری‌های مدرن بر اساس دو مفهوم متمایز «دولت و ملت» و «دموکراسی و آزادی»، حاکمیت در نقطه‌ی اتصال دولت-ملت با لیبرال دموکراسی مفهوم‌سازی می‌شود. (Magnusson, 2013). اما اولین نقطه تمایز بین حاکمیت ملی و محلی در مقیاس و هویت فضایی و قلمرویی متفاوت این دو

است. بررسی حکومت‌های محلی و مدیریت‌های شهری و منطقه ای نشان‌گر چند دوره تحول است که به طور مختصر با شهرنشینی شروع و بعد از گذار از شهرنشینی به کلان‌شهرگرایی و منطقه‌های شهری کنونی می‌رسد. به این ترتیب، در حالی که یک محدوده کلان‌شهری از سوی یک حاکمیت محلی و همکاری چند نهاد و سازمان خدماتی قابل اداره و مدیریت است، حاکمیت ملی به دلیل وسعت، مقیاس و وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی، نیازمند حکومتی بر اساس همکاری‌های میان‌بخشی است. هماهنگی و همکاری میان نهادهای محلی در مدیریت شهری از اهمیت بسزایی برخوردار است، چنانچه در حکومت ملی نیز همکاری بین قلمرویی اهمیت بسیار بالایی دارد. دیدگاه‌های متفاوت در طول تاریخ مدرن نوع حاکمیت در هر قلمرو فضایی را مفصل‌بندی کرده است. منطقه‌گرایی (ستتی) که در اوایل قرن بیستم در ایالات متحده آمریکا ظهور یافت زمانی مطرح شد که مناطق کلان شهری به صورت پدیده‌های جدید شهرنشینی تجلی یافته و مراحل شکل‌گیری خود را می‌گذراندند. بر اساس این دیدگاه یک ساختار دولتی متمرکز واحد موجب کارآمدی اقتصادی می‌شد و چگونگی رشد و رقابت بین مجموعه‌های شهری را تنظیم می‌کرد. موج دوم فعالیت‌های اطلاع‌طلبان کلان شهری نیز مانند دوره‌ی قبل در ایالات متحده ظهور یافت که تحت شرایط شهرنشینی پس از جنگ جهانی دوم بود و با نام گذار شهری خوانده می‌شود. آن‌ها ساختار نهادی موجود را که در بردارنده‌ی تعداد زیادی نهادهای دولتی محلی (از جمله شهرداری و موسسه‌های تک منظوره) بود زیر سوال بردند و مشکلات حاکمیت ملی را به آن نسبت دادند. از نظر آنها مسئله اصلی و بنیادی، همان ساختار تفکیک یافته محسوب می‌شد که دلیل ناکارایی و موثر نبودن در ارائه خدمات به دلیل عدم هماهنگی بین نهادهای موجود بود. دومین دیدگاه اصلی که در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم و در دوره‌ی گذار شهری ظهور یافت مکتب انتخاب عمومی است. دیدگاه این مکتب درست نقطه مقابل دیدگاه اصلاح‌طلب یعنی حمایت از ساختار نهادی منفک (وضع موجود) و مخالفت با ساختار بزرگ حاکمیت ملی است. مدل پیشنهادی این دیدگاه تفکیک عملکرد بین نهادها و موسسه‌های متعددی است که هرکدام برای ارائه یکی از خدمات یا حل یک مسئله به وجود می‌آیند و به این ترتیب استقلال دولت‌های محلی حفظ می‌شود. دیدگاه نومنتقه‌گرایی در دهه ۱۹۹۰ و پس از ۳۰ سال غیبت جدی منتقه‌گرایی در عرصه نظری ظاهر شد. نهضت نومنتقه‌گرایی با بررسی مسائل متعددی که مناطق شهری با آن دست به گریبان‌اند بار دیگر بر روی ساختار نهادی منفک متمرکز شده و به انتقاد بیشتر از ساختار تفکیک نهادی پرداخته است. آلن والیس، مدیر تحقیقات گروه عمران ملی آمریکا، ویژگی‌های اصلی تلاش‌های اخیر در اصلاح منطقه‌گرایی دهه ۱۹۹۰ را این ویژگی‌ها دانسته است: حکمروایی در مقابل حکومت؛ مداخله

میان‌بخشی در مقابل مداخله تک‌بخشی؛ تشریک‌مساعی^۲ در برابر همکاری؟ فرایند در برابر ساختار؛ شبکه‌ها در برابر ساختارهای رسمی (اسدی، ۱۳۸۸: ۴۴).

رابطه حاکمیت ملی و محلی و سنت‌های برنامه‌ریزی

در حالی که وجود حاکمیت مرکزی برای خیر عمومی مردم یک فرض کلی است و شامل تلاش برای تمرکززدایی از یک اقتدار بسنده به اقتدارهای محلی به منظور تدارک خدمات مطلوب به شهروندان با توجه به مقتضیات فضا و همچنین مقتضیات «انسانی و محیطی» در سطح محلی است؛ اما ممکن است به همان اندازه در تناقض با بوروکراسی‌های اغراق شده و ساده سازی شده ای باشد که تلاش کرده‌اند تا قدرت را در سطوح ملی به سوی حاکمیت محلی در راستای گسترش اقتدار محض حکومت مرکزی متمرکز کنند. بنابراین جای سوال دارد که روابط حاکمیت ملی و محلی در سیاست‌گذاری، اقتدار محلی را تقویت می‌کند یا گرایشی رو به افزایش به سمت تمرکزگرایی مجدد به وجود می‌آورد. دویسر (۲۰۱۰) رابطه‌ی میان حاکمیت ملی و محلی را با توجه به تفاوت در ایدئولوژی‌های اجتماعی-اقتصادی و سیاسی میان حاکمیت ملی در یک سر طیف و حاکمیت محلی در سر دیگر آن به عنوان یک «فریب» کلیشه سازی می‌کند. در همین رابطه، تحلیل بررسی روابط ملی-محلی معاصر بریتانیا که توسط آگبرن انجام شده نیز این موضوع را تایید می‌کند. آگبرن (۱۹۹۱) تحلیل دوگانه‌ی سنتی از روابط حاکمیت ملی و محلی در قرن نوزدهم را به چالش کشیده و معتقد است که قدرت محلی نباید در مفهوم اجتماعات یا در ویژگی‌های ایدئولوژی پلورالیسم مستقل محلی، به جز در ساختار اجرایی دستگاه فضایی حاکمیت، باقی بماند. کروک (۲۰۰۱) در تلاش برای نقد مکانیزم توزیع قدرت عمودی و افقی از حکومت مرکزی به سازمان‌ها و نهادهای مختلف تصریح دارد که «حکومت‌های مختلف، اهداف و انگیزه‌های سیاسی متنوعی برای قدرت سپاری محلی دارند. متغیرهای سیاسی نه فقط به دلیل تغییرات در ساختار رسمی یا خطاهای تکنیکی اجرا، بلکه به خاطر لزوم تمرکززدایی در توزیع قدرت و منابع، برون دادهای تمرکززدایی را تعیین می‌کنند. در سیاستگذاری برای روابط ملی و محلی منافع می‌تواند از فرصت‌های نهادی، ابتکارات سیاسی و تخصیص منابع بدست آید یا از دست برود و این عوامل را به اهداف سیاسی ربط دهد» (Ibid: 130). نظریات بون (۱۹۹۸) می‌تواند مقایسه‌ی جالبی با مشاهدات کروک فراهم کند. او ثابت می‌کند که به طور قطع، اصلاحات یکسان در جهت قدرت سپاری، یا با تقویت منافع واگذار شده در الگوهای پشتیبان

2 - Collaboration

3 - Coordination

موجود و پیوندهای ملی - محلی و یا با استفاده نخبگان محلی از نهادهای غیرتمرکز و تخلیه‌ی منابع مرکزی به منظور تقویت منازعات قدرت محلی، مخالفت دارد. از این رو درک روابط حاکمیت ملی و محلی به عنوان بخشی از دولت‌های مدرن در راستای پایداری و حفظ وحدت سرزمینی از طریق نظارت بر قلمرو، توزیع منابع و قدرت سپاری ضروری است و ساختار این روابط به طور مشخص باید در عقلانیت و عملکرد تنظیم شود. بر اساس آنچه ذکر شد، گرایش‌ها در روابط میان حاکمیت ملی و مدیریت‌های محلی در دو سوی طیف تمرکز کامل تا عدم تمرکز قرار دارد و در تطبیق پارادایم‌های برنامه ریزی با طیف مذکور، می‌توان این گونه بیان کرد که برنامه ریزی‌هایی که از بالا به پایین انجام می‌شود و گرایش به تمرکز قدرت و اقتدار در سطح حاکمیت ملی دارد، بر اساس پارادایم‌های اصلاح اجتماعی و تحلیل سیاست است که در حوزه‌های اقتصاد ملی، برنامه ریزی‌های کالبدی و سیاست صورت می‌گیرد (فریدمن، ۱۳۸۸). گروهی دیگر از نظریات، اقتدار حاکمیت محلی را در مسیر توسعه پایدار و شکوفایی شهری لازم می‌دانند و برنامه‌ها به صورت از پایین به بالا و فرایندی تنظیم می‌شود. این گروه از برنامه‌ها در پارادایم‌های یادگیری اجتماعی و بسیج اجتماعی وارد حوزه‌های اجتماعی شده و با عملگرایی مشارکت جمعی را مدنظر قرار می‌دهند. خلاصه‌ای از چالش‌های پیش روی اجرای هر دو سر طیف در جدول شماره ۱ آمده است.

جدول ۱ - چالش‌های پیش روی تمرکز و قدرت سپاری

تمرکزگرایی	قدرت سپاری محلی
ایجاد هماهنگی و حفظ همکاری میان بخشی	مقاومت طیف اقتدارگرا قدرت
حفظ اصول آزادی و دموکراسی	جلب مشارکت شهروندان
جلوگیری از تنش‌های دو قطبی در جامعه	قدرت سپاری و جلوگیری از هرج و مرج
حفظ عدالت اجتماعی	توزیع عادلانه منابع
توجه به مقتضیات محیطی و انسانی	حفظ یکپارچگی فضایی و تمامیت ارضی
تقویت تبعیت‌پذیری و جامعه‌پذیری	تقویت حس مسئولیت‌پذیری ملی

ضرورت تنظیم روابط میان حاکمیت ملی و محلی در ساختار حاکمیت، الزام شناخت جایگاه همه‌ی دستگاه‌ها و نهادها را هنگام سیاستگذاری و قانون‌گذاری به وجود می‌آورد. اگر در سطح کلان، روابط میان حاکمیت ملی و محلی به درستی ساخت یابد و تنظیم شود، جزئیات و مقررات رابطه بسط و گسترش می‌یابد. برای شکل‌گیری ساختار رابطه حاکمیت ملی و محلی نیاز به یک بستر قانونی در بالاترین سطح ممکن - قانون اساسی - اجتناب ناپذیر است. چرا که تنظیم

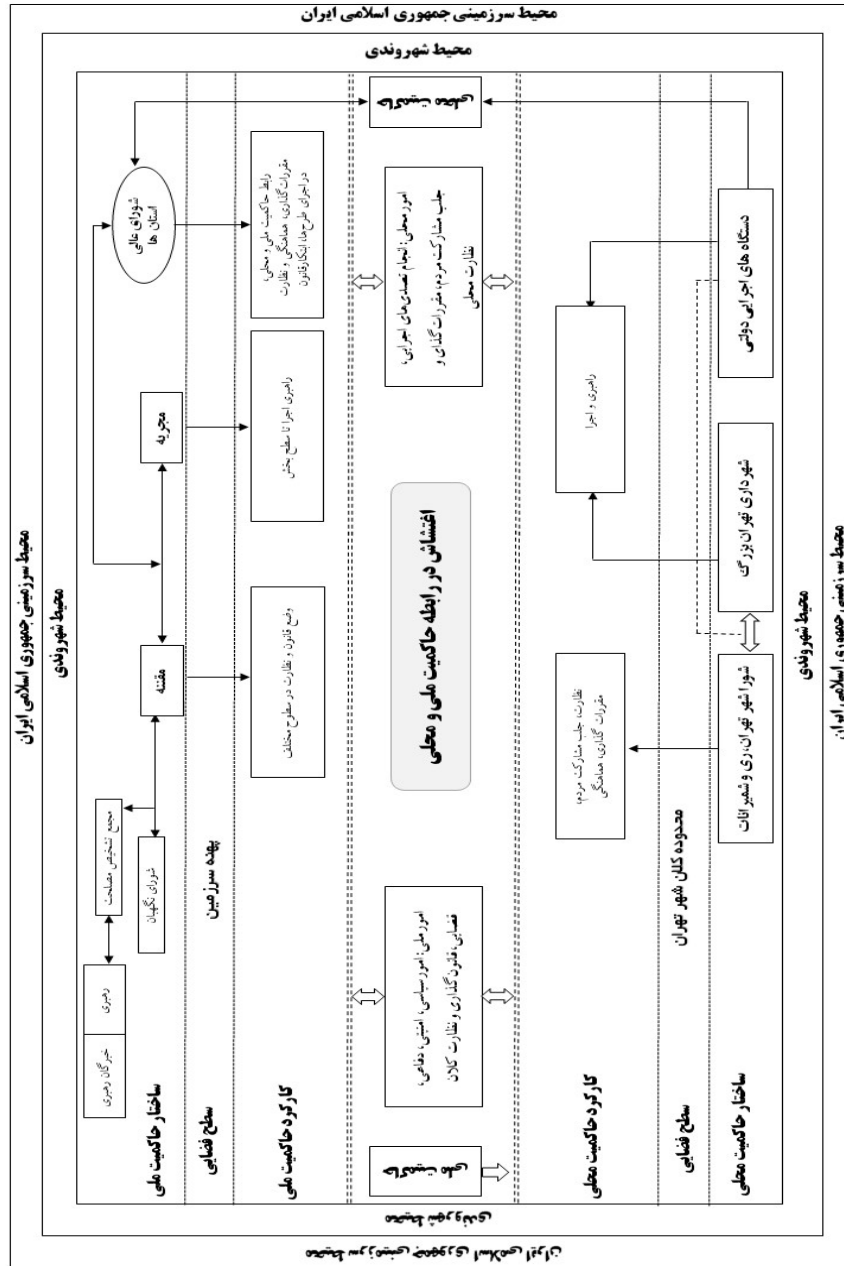
رابطه بین دو سطح حاکمیت ملی و محلی در پهنه سرزمینی تابع قانون اساسی و شرایط حقوقی هر کشور است. از این رو، بسیاری از کشورها علی رغم داشتن سیستم متمرکز، به این موضوع در قانون اساسی خود اشاره کرده‌اند و لزوما سکوت و نقص قانون اساسی در تنظیم رابطه، به معنی نبود حمایت قانون‌گزار از این ساختار نیست (Political and Constitutional Reform Committee, 2013: 4-6).

وضعیت موجود رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی در تهران

اصل هفت قانون اساسی با طرح اهمیت نظام شورایی، سلسله مراتب شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور برشمرده و به منظور تضمین این موضوع قانون‌گزار در فصل هفتم به پایه‌های رابطه‌ی حاکمیت ملی و مدیریت محلی اشاره کرده و شکل‌گیری آن را براساس ساختار شورایی تعیین کرده است در این اصول تصریح شده است با توجه به مقتضیات محلی هر منطقه به فراخور ظرفیت‌ها و پتانسیل‌ها، می‌توان اداره امور هر سطح از فضا را به شرط حفظ تمامیت ارضی و وحدت ملی به شوراها محلی واگذار کرد. شوراها از حیث کارویژه‌های نظارتی و مقررات‌گزاری با قوه مقننه در حاکمیت ارتباط ساختاری دارند. به ویژه آنکه مطابق با اصل صد و صد و دوم قانون اساسی سلسله مراتب شوراها حق دارند که جهت وضع قانون‌گزاری در سطح محلی برای رفع نارسایی محلی پیشنهاد قانون به مجلس شورای اسلامی و قوه مجریه ارائه دهند. «از آن حیث که شوراها نزدیکترین رابطه با سطح فضایی نیازها و اجتماعات دارند، شناخت آنها از چالش‌ها و نارسایی‌ها واقعی‌تر است. به این واسطه قانون‌گزار برای رفع نارسایی‌های محلی فرصت اولیه پیشنهاد از سطح پایین به بالا را فراهم ساخته است» (بوچانی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۳۰). بنابراین تبیین و تدوین قانون‌گزاری از پایین به بالا یکی از روابط ساختاری حاکمیت ملی و مدیریت محلی در شهر تهران است. وضع قانون و مقررات در قوه مقننه مربوط به کل پهنه سرزمینی است در حالی که سطح فضایی مقررات‌گزاری شورای شهر تهران، ری و شمیرانات، محدود به کلان شهر تهران است. اما این شورا می‌تواند از طریق شورای استان دیدگاه اصلاحی خود را به حاکمیت ملی انتقال دهد. با وجود روشن بودن رابطه مقررات‌گزاری و قانون‌گزاری در سطح فضای محلی و ملی در چارچوب مجلس شورای اسلامی و قوه مجریه در حوزه‌های اجرا و نظارت اما در عمل مقررات شوراها محلی توسط قوه مجریه کنترل می‌شود. به عبارت روشن‌تر، ناظر مصوبات شورای شهر تهران، ری و شمیرانات در حوزه‌ی اجرا در سطح کلان شهر تهران هیات تطبیق با محوریت فرمانداری است که در چارچوب قوه مجریه ساماندهی شده است. از دیگر کارویژه‌های مهم ارتباطی قوه مقننه با شوراها محلی کارویژه

نظارت است. سطح کارویژه نظارتی مجلس شورای اسلامی کل پهنه سرزمینی است یعنی حق تحقیق و تفحص و سوال و استیضاح به عنوان متغیرهای نظارتی به مجلس شورای اسلامی واگذار شده است. در سطح فضایی کلان شهر تهران، طبق قانون شوراها، کارویژه نظارتی مناسب تعیین شده است، چرا که نمایندگان شورا با طرح سوال و پرسش می‌توانند بخشی از ساختار اجرایی کلانشهر شامل شهرداری کلان شهر تهران و تابعه آن را نظارت نمایند، اما نکته کلیدی عدم اجازه شورا به نظارت بر سایر دستگاه‌های سازمان‌های اجرایی هم‌تراز فضایی در سطح کلان شهر است که در ساختار اداری ذیل قوه مجریه قرار گرفته‌اند. به عبارت روشن‌تر به واسطه عدم مدیریت یکپارچه و هماهنگ در شهر تهران امکان تحقق کارویژه نظارتی در سطح شهر تهران برای شورای شهر میسر نیست، حال آنکه این امکان از حیث کارکردی برای مجلس شورای اسلامی در سطح ملی تعبیه شده است. کارویژه‌ی نظارتی شوراها محلی در رابطه با قوه مجریه نیز قابل بررسی است. «مطابق با اصل صد و سوم قانون اساسی، استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند و این اصل لزوم پاسخگویی سلسله مراتب نهادها و مدیران اجرایی به شوراها محلی را به صورت روشن مطرح می‌کند، اما در اجرا رویه معکوس سامان یافته است. در عمل ساختار اجرایی ذیل وزارت کشور بر عملکرد و فعالیت شوراها ناظر هستند و شوراها باید به آن‌ها پاسخگو باشند» (Ibid: 231). در یک نگاه کلی می‌توان گفت اگرچه عمر مدیریت محلی با محوریت شهرداری‌ها در ایران، بیش از صد سال است؛ اما به دلیل ساختار سیاسی و نهادی فراروی دولت و مجلس و همچنین اتکای به درآمدهای نفتی، ساختاری متمرکزگرا در اداره امور کشور نهادینه شده است. این فرآیند در تعارض با پیشرفت و توسعه پایدار ناحیه‌ای و منطقه‌ای و همچنین تحقق حکمروایی محلی شایسته و علاوه بر این در تضاد با اصول مندرج در قانون اساسی مربوطه قرار دارد. تداوم روند برنامه‌ریزی و اداره متمرکز، بی‌توجهی به جایگاه مدیریت‌های محلی و عدم تقسیم مأموریت‌های ملی و محلی، چالش‌های جدی برای رسیدن به توسعه و پیشرفت پایدار را سبب می‌شود. نظام فعلی مدیریت کلانشهر تهران، به دلیل نارسایی در تعاملات بین حاکمیت ملی و مدیریت محلی، هزینه‌های زیادی به واسطه موازی‌کاری و ناکارآمدی مدیریت می‌پردازد. هدررفت منابع اقتصادی، مالی، زمان و منابع انسانی در نظام مدیریت فعلی موضوع مورد اجماع مدیران و برنامه‌ریزان شهری است. اگرچه کوشش‌هایی در چارچوب قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی سوم، چهارم و پنجم و قانون شوراها اسلامی کشوری در سال‌های گذشته صورت گرفته؛ اما بررسی‌ها و مطالعات نشان می‌دهد این سیاست‌ها و برنامه‌ها عملیاتی نشده و در رسیدن به

اهداف خود ناکام مانده‌اند. بر اساس وضعیت موجود رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی در کلان شهر تهران می‌توان مدل آن را ترسیم کرد. در این مدل تلاش شده است تا نظام حاکمیت محلی به صورت جامع و چند بعدی مورد توجه قرار گیرد. در قسمت فوقانی شکل شماره ۱ سطح حاکمیت ملی با توجه به ابعاد ساختاری، فرهنگی و عاملیتی ترسیم شده که فرایندهای هدایتی، حمایتی و نظارتی نظام حاکمیت محلی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از یک طرف حاکمیت ملی بر نحوه انتخاب مدیریت شهری تأثیر می‌گذارد و از سوی دیگر ساختار حاکمیت محلی بسته به نوع نظام ارتباطی و پاسخگویی آن به شکلی با حاکمیت مرکزی در ارتباط است. در ساختار حاکمیت محلی که در قسمت زیرین شکل ترسیم شده نیز به ابعاد ساختاری، فرهنگی و عاملیتی توجه شده است. نظام حاکمیت محلی کلان شهر تهران بین شهروندان از پایین و حاکمیت ملی از بالا قرار گرفته و در نهادهای محلی اعم از دولتی، غیردولتی و در عرض مدیریت شهری در تعامل پیوسته قرار دارند. بدنه مدیریتی نظام حاکمیت محلی نیز در این چارچوب دو لایه مشخص تفکیک شده است. در قسمت فوقانی کارکردهای حاکمیت محلی در چارچوب قانون تعریف و در دومین لایه نهادهای موجود در ساختار حاکمیت محلی قرار دارد. در قسمت میانی چارچوب، امور ملی و محلی برگرفته از تئوری‌های مطرح شده و قوانین موضوعه مورد تاکید است تا تأثیرپذیری، تأثیرگذاری و ارتباط دو سویه نهادهای ملی و محلی بر یکدیگر را نشان دهد. در این قسمت که باید اهداف و کارکردهای رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی به صورت شفاف و کاربردی عملیاتی شود، نبود تعریف مشخص از امور ملی و محلی در قانون و همچنین اراده‌ی لازم برای اجرای قوانین موضوعه و برنامه‌های توسعه سبب شده تا وجود خلا در تنظیم این رابطه، اغتشاشاتی را در رابطه ساختار حاکمیت ملی و نظام مدیریتی حاکمیت محلی در کلان شهر تهران به وجود آورد. این اغتشاشات در دو موضوع تعریف رابطه و تفکیک ساختار حاکمیت ملی و محلی قابل پیگیری است.



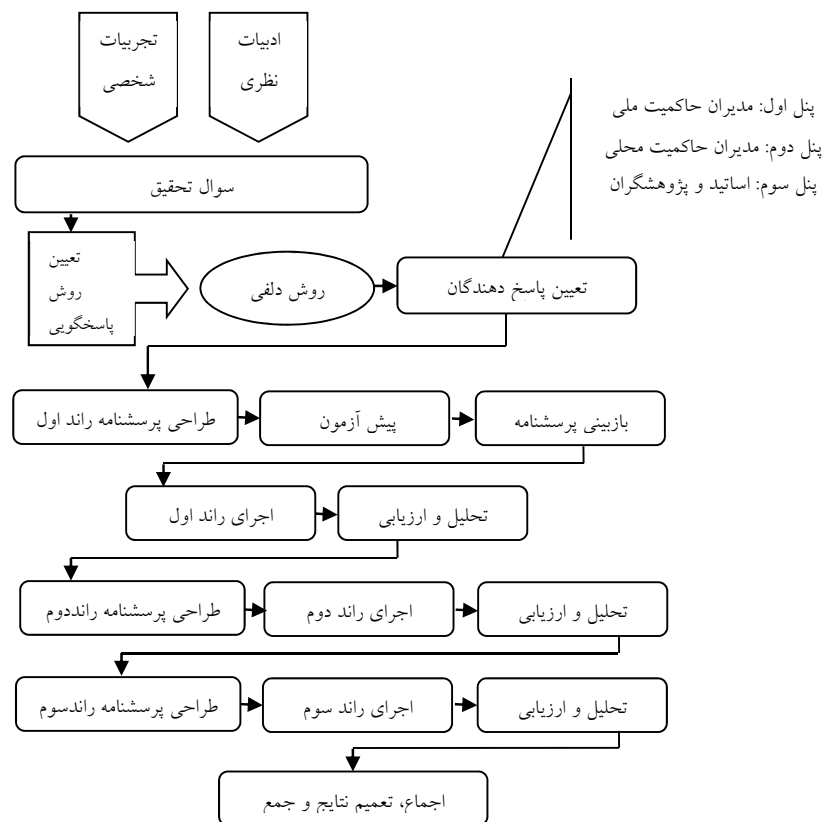
شکل ۱ - وضعیت موجود رابطه حاکمیت ملی و محلی در کلان شهر تهران.

روش پژوهش

روش دلفی ترکیبی از تحلیل کمی و کیفی است که نظرات متخصصین شناخته شده را مخاطب قرار می‌دهد تا تئوری‌ها و پیش‌بینی‌های مرتبط با آینده را توسعه دهد. سیستم پیمایشی چند مرحله‌ای در طول دوره‌ی زمانی طولانی‌ای انجام می‌شود که هدف از آن دست‌یابی به نتایج نظرات متخصصین است. مزیت روش دلفی در مرتبه‌ی اول در میزان اعتبار این روش است که تفاوت‌ها در نظرات را نشان می‌دهد. در مرتبه‌ی بعد، مزیت این روش در میزان توانایی آن است که بدون برخورد مستقیم شرکت‌کنندگان و از راه دور اجرا می‌شود. روش دلفی به مناظره درست و مستقل از شخصیت شرکت‌کنندگان بر این اساس که هیچ‌کس از آن‌ها، دیگری را نمی‌شناسد، کمک کند. علاوه بر آن، برای از بین بردن تاثیر فصاحت و آموزش، پاسخ‌هایی که بر اساس نظرات افراطی به دست آمده، توسط محققانی که به همه آن‌ها وزن برابر داده شده است، ترکیب می‌شود و سپس به صورت یک کلیت واحد به همان گروه برای اجرای تحلیل آینده‌نگر بر می‌گردد (Gordon, 2003: 1-3). این فرایند ادامه پیدا می‌کند تا اجماع بین اعضا به دست آید. معمولاً حداقل سه پرسشنامه برای دست‌یابی به اجماع لازم است اما تعداد پرسشنامه‌ها می‌تواند پنج یا حتی بیشتر هم باشد. گمنامی به رسیدن به اجماع کمک کرده و بسیاری از مشکلات که ناشی از گرایش‌ها و تاثیرات پیشینی شرکت‌کنندگان است را از بین می‌برد (Okoli and Pawlowski, 2004: 15-29). بنابراین با توجه به ویژگی‌های برشمرده شده، روش دلفی به عنوان بهترین روش برای پاسخ‌گویی به سوالات مقاله انتخاب شد.

مدل انجام کار

پس از تعیین مسأله‌ی اصلی و استخراج چارچوب نظری و مدل مفهومی، با توجه به اهداف، سوالات و محدوده‌ی مورد مطالعه، سه پنل اصلی از متخصصین برای اجرای روش دلفی تعیین شد. سپس با اجرای راندهای دلفی پاسخ‌های متخصصین دسته‌بندی و رتبه‌بندی شدند. راندها زمانی متوقف شدند که تیم تحقیق با نتایج مشخصی که با توجه به اهداف به دست آمده بود، به اجماع و اشباع نظری رسید. از این رو نتایج به دست آمده در کنار ادبیات نظری و با استفاده از روش‌های دیگر، قابلیت تحلیل و بررسی دارند. شکل شماره ۲ مراحل انجام تحقیق را نشان می‌دهد.



شکل ۲ - مراحل انجام پژوهش.

در پژوهش حاضر به منظور دستیابی به پاسخ در مجموع ۲۱ نفر (۷ نفر در هر پنل) در سه راند مورد پرسش واقع شدند. به علت حفظ گمنامی از ذکر اسامی و سمت افراد خودداری می شود؛

پایایی و روایی

یکی از مزایای پیش آزمون، کسب نظرات کارشناسان و صاحب نظران در مورد نحوه جمع بندی، محتوای سؤالها و ارزیابی روایی محتوایی پرسشنامه و در صورت لزوم اصلاح آن است. پیش آزمون به منظور سنجش روایی پرسشنامه‌های راند اول و دوم طی دو مرحله به صورت

۴ - اطلاعات اعضای هر پنل در رساله ی دکتری محمدحسین بوچانی محفوظ است.

غیررسمی و رسمی انجام شد. پیش آزمون غیر رسمی بیشتر جنبه مشورتی داشته و کارشناسان، محققان و کسانی در آن شرکت کردند که در زمینه موضوع تحقیق تخصص دارند ولی لزوماً جزو نمونه تحقیق نبودند. در این مرحله بعد از کسب نظرات کارشناسان و خبرگان، در مورد پرسش‌ها تجدید نظر شد. گردآوری اطلاعات در پیش آزمون رسمی برای ده درصد جامعه آماری و در سطح محدودی انجام شد (دو پرسشنامه) ولی هیچ گونه تفاوتی با مرحله اصلی گردآوری اطلاعات نداشت. به عبارت دیگر، افرادی که به پرسشنامه پاسخ دادند در حد امکان مشابه نمونه گیری واقعی انتخاب شدند. نواقص و کمبودهای پرسش نامه استخراج و در تنظیم نهایی آن به کار گرفته شد. همچنین برای سنجش پایایی پرسش‌نامه‌ی بسته‌ی راند دوم به صورت درونی، از ضریب آلفای کرونباخ استفاده شده است. سنجش پایایی فقط برای پرسشنامه‌ی راند دوم به دلیل آن‌که برخلاف پرسشنامه‌ی راندهای دیگر سوالات بر اساس طیف لیکرت طراحی شده بود انجام شد. پس از انجام تغییرات فوق، پرسش‌نامه‌ی نهایی تنظیم و بعد از انجام پیمایش برای کلیه‌ی جامعه‌ی نمونه (۲۱ پرسش‌نامه) به منظور تایید پایایی، تست آلفای کرونباخ گرفته شد. ضریب آلفای کرونباخ نباید کمتر از ۰,۷ را نشان دهد. در این پژوهش ضریب آلفا برابر با ۰,۷۷۶ بوده و موید پایایی پرسش‌نامه است.

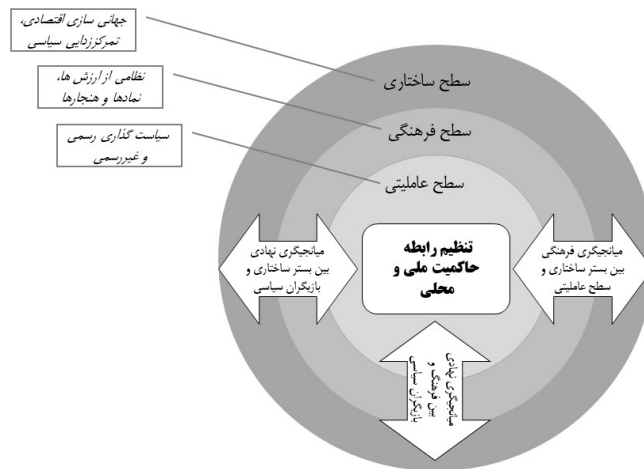
مدل بررسی موانع تنظیم رابطه حاکمیت ملی و محلی

دی گانتانو و استورم (۲۰۰۳) برای تحلیل روابط نهادی، مجموعه‌ای از تنظیمات دولتی و سیاسی رسمی و غیررسمی را با میانجی‌گری تداخلات میان بستر ساختاری، فرهنگ سیاسی و بازیگران سیاسی، تعریف می‌کنند. تنظیمات رسمی شامل بدنه‌ی حکومتی، احزاب سیاسی و گروه‌های ذینفع و غیره، شکلی آشکار به ساختار حاکمیت محلی از میان قوانین و سازمان‌ها می‌دهد در حالیکه تنظیمات غیررسمی روابط حاکمیتی را میان نهادهای رسمی در سطوح فضایی ملی و محلی تعریف می‌کند. بنابراین، تحقق نیافتن رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی در کلان‌شهر تهران را می‌توان با بررسی مجموعه‌ای از روابط میان ساختار، فرهنگ و عاملیت در سطوح مختلف حاکمیت تعریف کرد:

- **سطح ساختاری:** تغییرات نهادی در حاکمیت محلی که از تغییرات در بستر ساختاری به وجود می‌آید، متاثر از تأثیرات جهانی شدن، گذار و تمرکززدایی از صلاحیت‌های سیاسی و اداری است.

- **سطح فرهنگی:** فرهنگ سیاسی تأثیرات تغییرات سیاسی و اقتصادی را در محیط نهادی میانجی‌گیری و پایش می‌کند.

- سطح عاملیتی: در این سطح بازیگران سیاسی تلاش می‌کنند تا مزایای تغییرات را بدست آورند یا در برابرشان مقابله کنند (Ibid, p.365).



شکل ۳ - مدل بررسی موانع تنظیم رابطه حاکمیت ملی و محلی.

موانع تنظیم رابطه حاکمیت ملی و محلی در کلان شهر تهران

موانع تنظیم رابطه حاکمیت ملی و مدیریت کلان شهر تهران مطابق با رویکرد قانون اساسی نسبت به تمرکززدایی حاکم بر نظام جمهوری اسلامی ایران طی سه مرحله مطابق با روش دلفی شناسایی، دسته بندی و در نهایت اولویت بندی شد.

راند اول: شناسایی موانع پیش‌رو

هدف از اجرای راند اول، اجرای طوفان فکری در قالب روش دلفی برای تعیین موانع دست یابی به مولفه‌های قانون اساسی است. در این راند، با توجه به مساله اصلی تحقیق موانع پیش‌روی اجرای قانون اساسی در کلان‌شهر تهران در قالب سه سوال باز (به تفکیک در رابطه با عوامل ساختاری، فرهنگی و عاملیتی) به بحث گذاشته شد. در طول مصاحبه سعی شد تا اعضا تشویق شوند بر اساس تخصص خود به سوالات پاسخ دهند. با انجام راند اول، موارد استخراج شده از مصاحبه‌های انجام گرفته دسته بندی، کدگذاری و توزیع فراوانی هر یک محاسبه شد. سپس به منظور مقایسه‌ی موانع و رتبه‌بندی آن‌ها در مراحل بعدی، کدهای بدست آمده با توجه به سطوح ساختاری، فرهنگی و عاملیتی تفکیک و تمایز داده شدند.

جدول ۲ - شناسایی موانع پیش روی تنظیم رابطه حاکمیت ملی و محلی در کلان‌شهر تهران

درصد	رتبه	موانع	تولید کننده
۹,۳۳	۷	شکاف و عدم انطباق قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی	تولید کننده
۵,۳۳	۴	ضعف ساختار نظام حزبی و نهادهای مدنی فعال برای نظارت بر مدیریت شهری	
۶,۶۷	۵	تناقض‌های بنیادی در قانون اساسی در حوزه‌های مبانی اندیشه	
۱۰,۶۷	۸	وجود اقتصاد سیاسی رانت پایه	
۴,۰۰	۳	تضعیف نهاد محلی در برابر نهاد ملی به علت اصلاحات متعدد قانون شوراها	
۵,۳۳	۴	نبود تعریف جامع و مانع از امور محلی در قوانین	
۱۰,۶۷	۸	تناقضات و ابهامات درونی اصول قانون اساسی در خصوص اختیارات و جایگاه شورا و قوای سه گانه در حوزه‌ی تصمیم‌گیری و اجرا	
۱۶,۰۰	۱۲	تمرکزگرایی ساختار حاکمیت ملی و عدم تمایل به تقسیم منابع و قدرت با نهادهای اجرایی محلی به علت ترس از تضعیف قدرت	تولید کننده
۴,۰۰	۳	نهادینه شدن ساختار تمرکز گرا در ذهن و فرهنگ جامعه	
۱۲,۰۰	۹	ضعف باور عملی مدیران به کارآمدی تقسیم قدرت با مردم	
۴,۰۰	۳	ترس از بین رفتن وحدت سرزمینی با دادن اختیار به نهادهای منتخب محلی	تولید کننده
۱۲,۰۰	۹	عدم همکاری اعضای شورای نگهبان برای کارآمد شدن قانون شوراها به علت تفسیر تقلیل‌گرایانه از نقش شوراها به نظارت	

همانطور که در جدول شماره ۲ ملاحظه می‌شود، از میان دسته بندی‌ها، ۱۲ بار به «تمرکزگرایی ساختار حاکمیت ملی و عدم تمایل به تقسیم منابع و قدرت با نهادهای اجرایی محلی به علت ترس از تضعیف قدرت» اشاره شده، که ۱۶ درصد از کل پاسخ‌ها را شامل می‌شود. «عدم همکاری شورای نگهبان برای کارآمد شدن قانون شوراها به علت تفسیر تقلیل‌گرایانه‌ی شورای نگهبان از نقش شوراها به نظارت» و «ضعف باور عملی مدیران به کارآمدی تقسیم قدرت با مردم» هر یک با ۹ بار تکرار در مرتبه‌ی بعد قرار گرفته‌اند. سومین مورد پرتکرار نیز به «وجود اقتصاد سیاسی رانت پایه» اشاره دارد که ۱۰,۶۷ درصد از کل پاسخ‌ها را شامل می‌شود. کارشناسان با بر شمردن نظام اقتصادی ایران به عنوان اقتصاد رانت پایه بر تسلط اقتصاد نفتی و تمرکز پول و قدرت در مدیریت شهری تاکید دارند.

راند دوم: بازیابی نتایج و رسیدن به اجماع

پرسشنامه‌ی این راند به صورت بسته و بر اساس طیف سه گانه‌ی لیکرت طراحی و به همراه خلاصه‌ای از نتایج به دست آمده در راند قبل تنظیم شد. در ابتدا شرکت کنندگان با بررسی نتایج مرحله‌ی قبل فرصت داشتند تا پاسخ‌های خود را تغییر، بسط و گسترش دهند. این فرایند به بهبود اعتبار پاسخ‌ها کمک کرد. سپس از پاسخ‌گویان خواسته شد تا پس از بازیابی پاسخ‌های راند قبل، میزان موافقت خود را با انتخاب یکی از گزینه‌های کاملاً موافقم، تا حدودی موافقم و اصلاً موافق نیستم، نسبت به موانع به دست آمده اعلام کنند. یافته‌ها نشان می‌دهد، بیش از پنجاه درصد از اعضای پنل‌ها با موانع پیش‌روی تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی که در راند قبل احصا شده بود، کاملاً موافق هستند. در این مرحله موارد «اقتصاد سیاسی رانت پایه»، «نهادینه شدن ساختار تمرکزگرا در ذهن و فرهنگ جامعه»، «نبود تعریف جامع و مانع از امور محلی در قوانین» و «تمرکزگرایی ساختار حاکمیت ملی و عدم تمایل به تقسیم منابع و قدرت با نهادهای اجرای محلی به علت ترس از تضعیف قدرت» بیشترین میزان موافقت را در میان پاسخ‌گویان دارد (جدول شماره ۳).

جدول ۳ - توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخ‌گویان با موانع

موانع	میزان موافقت		
	کاملاً	متوسط	اصلاً
	درصد	درصد	درصد
شکاف و عدم انطباق قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی	۵۷	۳۳	۱۰
نهادینه شدن ساختار تمرکزگرا در ذهن و فرهنگ جامعه	۸۱	۱۹	۰
ضعف ساختار نظام حزبی و نهادهای مدنی فعال برای نظارت بر مدیریت شهری	۷۶	۱۹	۵
ضعف باور عملی مدیران به کارایی و کارآمدی تقسیم قدرت با مردم	۷۱	۱۹	۱۰
ترس از بین رفتن تمامیت ارضی و وحدت سرزمینی با دادن اختیار به نهادهای منتخب محلی	۴۸	۴۳	۱۰
تناقض‌های بنیادی در قانون اساسی در حوزه‌های مبانی اندیشه‌ای	۶۷	۲۴	۹
وجود اقتصاد سیاسی رانت پایه	۸۱	۱۹	۰
عدم همکاری اعضای شورای نگهبان برای کارآمد شدن قانون شوراها به علت تفسیر تقلیلگرایانه‌ی شورای نگهبان ...	۶۲	۲۴	۱۴
اصلاحات متعدد قانون شوراها سبب تضعیف نهاد محلی در برابر نهاد ملی	۴۸	۴۳	۱۰
نبود تعریف جامع و مانع از امور محلی در قوانین	۸۱	۱۹	۰

اصلا	متوسط	کاملا	میزان موافقت	موانع
۰	۱۹	۸۱	تمرکزگرایی ساختار حاکمیت ملی و عدم تمایل به تقسیم منابع و قدرت با نهادهای اجرایی محلی به علت ترس از تضعیف قدرت	
۵	۴۸	۴۸	تناقضات و ابهامات درونی اصول قانون اساسی در خصوص اختیارات و جایگاه شورا و قوای سه گانه ...	

راند سوم: رتبه‌بندی موانع

پرسش‌ها در راند سوم به نمره دهی و رتبه‌بندی موانع اختصاص یافت. سپس پرسشنامه به همراه خلاصه‌ای از نتایج راندهای قبل توزیع شده و پس از پاسخ دهی و جمع‌آوری، داده‌ها با تکنیک آماری فریدمن رتبه‌بندی و معنی‌داری آن‌ها بررسی شد. در این روش محاسبه‌ی میانگین رتبه‌ها نشان داد که «تمرکزگرایی ساختار حاکمیت ملی و عدم تمایل به تقسیم منابع و قدرت با نهادهای اجرایی محلی به علت ترس از تضعیف قدرت» و «وجود اقتصاد سیاسی رانت پایه» فاصله‌ی زیادی با موانع بعدی دارند (جدول شماره ۴).

جدول ۴ - بررسی معناداری فاصله‌ی میان موانع شناسایی شده

میانگین رتبه	موانع
۷,۷۶	شکاف و عدم انطباق قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی
۴,۱۴	نهادینه شدن ساختار تمرکزگرا در ذهن و فرهنگ جامعه
۵,۶۲	ضعف ساختار نظام حزبی و نهادهای مدنی فعال برای نظارت بر مدیریت شهری
۹,۹۰	ضعف باور عملی مدیران به کارایی و کارآمدی تقسیم قدرت با مردم
۳,۸۱	ترس از بین رفتن وحدت سرزمینی با دادن اختیار به نهادهای منتخب محلی
۳,۱۰	تناقض‌های بنیادی در قانون اساسی در حوزه‌های مبانی‌اندیشه‌ای
۱۱,۱۴	وجود اقتصاد سیاسی رانت پایه
۷,۸۱	عدم همکاری شورای نگهبان برای کارآمد شدن قانون شوراها به علت تفسیر تقلیلگرایانه از نقش شوراها به نظارت
۵,۸۶	تضعیف نهاد محلی در برابر نهاد ملی به علت اصلاحات متعدد قانون شوراها
۴,۵۷	نبود تعریف جامع و مانع از امور محلی در قوانین

میانگین رتبه	موانع
۱۱,۷۶	تمرکزگرایی ساختار حاکمیت ملی و عدم تمایل به تقسیم منابع و قدرت با نهادهای اجرایی محلی به علت ترس از تضعیف قدرت
۸,۸۱	تناقضات و ابهامات درونی اصول قانون اساسی در خصوص اختیارات و جایگاه شورا و قوای سه گانه در حوزه‌ی تصمیم‌گیری و اجرا

به دنبال فهم این موضوع که اختلاف میان رتبه‌ها تصادفی نبوده و معنی دار است، کای اسکوتر در آزمون فریدمن محاسبه شد. سطح معنی داری این آزمون در جدول شماره ۵ نشان می‌دهد که فرض صفر مبنی بر آن که رتبه‌های به دست آمده تصادفی است، رد شده و فرض یک که بر معناداری اختلاف میان رتبه‌ها تاکید دارد، تایید می‌شود. بنابراین یافته‌های تحقیق مبنی بر آن که دو عامل «تمرکزگرایی سیاسی» و «اقتصاد رانت پایه» مهمترین موانع پیش‌روی تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی در چارچوب قانون اساسی در کلان‌شهر تهران است؛ مورد تایید قرار می‌گیرد.

جدول ۵ - بررسی معنی داری نتایج بدست آمده

۲۱	تعداد آیتم‌ها
۲۳,۴۱۷	کای اسکوتر
۱۱	درجه آزادی
۰,۰۰۰	سطح معنی داری

نتیجه‌گیری

سوال اصلی در رابطه‌ی میان حاکمیت ملی و مدیریت محلی کلان شهری تهران بررسی ساختارمندی و شفافیت این رابطه در ساختار، فرهنگ و میان بازیگران سیاسی است. پاسخ به این سوال فارغ از آن که منجر به اقتدار حاکمیت محلی می‌شود و یا به سمت تمرکزگرایی سوق پیدا می‌کند، به توسعه پایدار و شکوفایی شهری می‌انجامد. اگرچه نظریه پردازانی مانند هابز معتقدند که موتور محرک حاکمیت ملی بر مبنای حفظ امنیت شکل می‌گیرد اما در مقابل با مطرح شدن مفاهیمی مانند دولت - ملت و دموکراسی - آزادی ایده آل‌های دیگری در این رابطه مطرح شد. پیش‌زمینه‌ی تعریف حاکمیت ملی بر مبنای ایجاد امنیت، تضمین صلح و آرامش در مراودات زندگی روزمره شهروندان با یکدیگر، همکاری مشترک و افزایش سرمایه‌ی اجتماعی است. در

این زمینه حاکمیت مرکزی اگرچه به عنوان یک خیر عمومی برای مردم فرض گرفته می‌شود، اما تعیین جایگاه حاکمیت محلی را در یک نگاه جامع و کلان نیز ضروری است. شواهد نظری و تجربیات نشان می‌دهند، گسترش و نه‌اینه کردن مدیریت‌های محلی واقعیت انکارناپذیر عرصه جهانی شدن است و دولت‌ها جهت بازنماندن از فرآیند شتابان توسعه ملی، منطقه‌ای و شهری، ناگزیر از به رسمیت شناختن و ایجاد آن - در سطح ناحیه، منطقه و شهرها- به عنوان بخشی از ساختار دولت ملی هستند. با فروپاشی رویکردهای سوسیالیستی - مارکسیستی که ریشه در برنامه‌ریزی متمرکز و از بالا به پایین داشت و همچنین به واسطه نابرابری سازی فضا و اجتماع در سایه نظام سرمایه‌داری، مفهوم و نقش دولت‌ها و ملت‌ها مورد بازنگری ساختاری قرار گرفت. طرفداران جامعه مدنی و دموکراسی غیرمتمرکز، معتقدند که از یک‌سو، تأمین آزادی، فردیت و حفظ کثرت‌گرایی در جامعه با مداخله گسترده دولت ناسازگار است و از طرف دیگر تحقق جامعه مدنی و حفظ امنیت سرمایه اجتماعی بدون مدیریت و نظارت جمعی (با روند شکل‌گیری از پایین به بالا) ناممکن است. در چنین شرایطی راه واقعی و عملی برای دستیابی به اجتماع توسعه‌گرا، ایجاد دگرگونی در ساختار و کارکرد دولت و سازماندهی دوباره‌ی نقش آن در حیات ملی و محلی است. از مهمترین نظریه‌ها در حوزه تقسیم قدرت و تنظیم روابط حاکمیت‌های ملی، مدیریت محلی و عمومی و بخش خصوصی نظریه «حکمروایی شایسته» است. حکمروایی نوعی فرآیند است که هم حکومت و هم اجتماع را در بر می‌گیرد. در واقع حکمروایی شایسته، مدیریت آگاهانه ساختارهای حکومتی با قصد تقویت حوزه عمومی و یک فرم اجتماع‌گرا از حکومت است که به روابط بین جامعه مدنی با دولت، قانون‌گذاران و مخاطبان قانون و حکومت با حکومت‌شوندگان معطوف است. در این الگو، ضمن تأکید بر نقش نهادهای غیردولتی برخاسته از جامعه مدنی، همکاری و هماهنگی مدیریت‌های محلی، حاکمیت ملی و بخش خصوصی، محور سیاستگذاری و برنامه‌ریزی است. در چارچوب این رویکرد در سطح محلی به ویژه در کلان‌شهرها، تصمیم‌گیری‌ها با اجماع صاحبان منافع دخیل در شهر صورت می‌گیرد. با مروری بر نظریات حکمروایی شایسته شهری و سیستم‌های مدیریت در کلان‌شهرهای جهان، از جمله ضروری‌ترین اصول پیشرفت فراگیر و همه‌جانبه کلان‌شهری، تنظیم رابطه‌ی دقیق حاکمیت ملی و مدیریت ملی و حدود اختیار کارکرد هر کدام در سطوح مختلف فضایی، شکل‌گیری ساختار تشکیلاتی و سیستم اداری متناسب با مقتضیات محلی در چارچوب قوانین و مقررات و همچنین تفکیک امور ملی و محلی و تعریف آن‌ها در سطوح جغرافیایی است.

تفرق کارکردی و عملکردی مدیریت شهری تهران در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، مقررات‌گذاری، هماهنگی، نظارت و اجرا سبب شده است «توسعه و حکمروایی شایسته به

عنوان حق بر شهر» محقق نشود. از سوی دیگر تنش‌های ناشی از موازی‌کاری، فقدان برنامه و بودجه یکپارچه، عدم ساختار اجرایی هماهنگ و در نهایت تشتت در مقررات‌گذاری و نظارت، تهران را در شرایطی «سیاهچاله» گونه قرار داده، که با وجود تدوین و تصویب آرمان‌ها و ماموریت‌های توسعه‌گرایانه در اسناد فرادست همانند طرح جامع برنامه پنج ساله اول و دوم شهرداری، در عمل شاخص‌های توسعه پایدار شهری و حکمروایی شایسته شهری توفیق چندانی نداشته و با تداوم این روند در آینده چالش‌های جدی متصور است. در چنین شرایطی پاسخ به این سوالات ضروری به نظر می‌رسد که مهمترین موانع پیش رو در کلان‌شهر تهران جهت تحقق رابطه حاکمیت ملی و محلی براساس تاکیدات و اصول قانون اساسی کدامند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان سند حقوقی مبنا برای تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی، رویکردی شهروندمدار بر پایه‌ی قدرت سپاری دارد که از خلال تشکیل نظام شورایی امکان پذیر می‌شود اما در عمل مشاهده می‌شود که توفیقی در اجرای این مهم به وجود نیامده و بخش بزرگی از مشکلات کنونی کلان‌شهر تهران به وجود اغتشاش در این رابطه دلالت دارد. ضرورت فهم این اغتشاش به منظور تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی سبب شد تا با استفاده از روش دلفی نظرات مدیران و کارشناس این حوزه واکاوی شود. برای اجرای روش دلفی سه پنل مشتمل بر هفت مدیر در سطح حاکمیت ملی، هفت مدیر در سطح حاکمیت محلی و نیز هفت متخصص و استاد دانشگاهی در مدیریت شهری تشکیل شد. مصاحبه به صورت ساختارمند با هریک از اعضای پنل انجام و نتایج آن کدگذاری و دسته بندی شد و در پایان، اعضای پنل، موانعی که مورد اجماع تمامی پاسخ‌گویان بود را رتبه‌بندی کردند. نتایج یافته‌های حاصل از روش نشان داد که موانع اولویت دار شامل «تمرکزگرایی ساختار حاکمیت ملی و عدم تمایل به تقسیم منابع و قدرت با نهادهای اجرایی محلی به علت ترس از تضعیف قدرت» و «وجود اقتصاد سیاسی رانت پایه» در سطح ساختاری سبب اغتشاش تنظیم رابطه‌ی حاکمیت ملی و محلی در کلان‌شهر تهران شده است. بنابراین جهت حل مسائل کلان‌شهر تهران دگرگونی در خصوص نحوه تنظیم رابطه حاکمیت ملی و محلی و همچنین تعریف حقوقی دقیق و متناسب با مقتضیات سرزمینی حاکمیت ملی و مدیریت محلی ضروریست. بدون تعریف سطوح حاکمیت ملی و مدیریت محلی متناسب با قانون اساسی و دگرگونی در نحوه ارتباط این دو سطح از ساختار رفع دوگانگی‌ها و ضعف‌های ساختاری و ارتباطی، مدیریت کلان‌شهر تهران میسر نیست. اگرچه در شرایط کنونی و پیرو مقتضیات سیاسی، در برخی از موارد شهردار تهران به جلسه هیات وزیران دعوت می‌شود اما با توجه به نبود تعریف حقوقی سطوح ارتباطی این روابط بیش از آنکه تابع شرایط و الزامات قانونی جهت مدیریت فضا باشد، تابع مقتضیات و نسبت‌های سیاسی جهت مدیریت کلان‌شهر

تهران است. این نابسامانی و ناسازواری مدیریتی پیامدهای مخربی برای فضای شهر تهران در پی دارد.

منابع

- ۱- اسدی، ایرج، ۱۳۸۳، راهبرد منطقه گرایی در حکمروایی مناطق کلان‌شهری، فصلنامه مدیریت شهری، ۵ (۱۷)، ۳۲-۴۵.
- ۲- بوچانی، محمدحسین، صرافی، مظفر، توکلی نیا، جمیله، دشتی، علی، ۱۳۹۶، تحلیل ساختاری حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو رویکرد حکمروایی شایسته شهری، فصلنامه مطالعات میان رشته‌ای در علوم انسانی، دوره نهم، شماره دو، ۲۰۹-۲۳۴.
- ۳- فریدمن، جان، ۱۳۸۸، الگوی ناقلیدسی در برنامه ریزی، مجموعه مقالات نظریه‌ها برنامه ریزی شهری، عارف اقوامی مقدم، انتشارت آذرخش، تهران.
- 4- Boone, C., 1998, State building in the African countryside: structure and politics at the grassroots. *Journal of Development Studies*, 34(4), 1-31.
- 5- Crook, R.C., Sverrisson, A. S., 2001, Decentralization and poverty alleviation in developing countries: a comparative analysis or is West Bengal unique, Brighton, Institute of Development Studies.
- 6- De Visser, J., 2010, Local government reform in Zimbabwe: a policy dialogue. Cape Town, Community Law Center.
- 7- DiGaetano, A., Strom, E, 2003, Comparative urban governance; An integrated approach, *Urban Affairs Review*, 38(3), 356-395.
- 8- Dyzenhaus, D., 2001, Hobbes and the legitimacy of law, *Law and Philosophy*, 20(5), 461-98.
- 9- Gordon, T.J., 2003, Futures research methodology, Washington DC, World Federation of UN Associations.
- 10- Jacobs, J., 1961, The death and life of great American cities, New York, Random House.
- 11- James, C., 1998, Scott's seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed, New Haven CT, Yale University Press.
- 12- Magnusson, W., 2008, Seeing like a state, seeing like a city, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Vancouver BC, University of British Columbia.
- 13- Magnusson, W., 2013, Politics of urbanism: seeing like a city, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(2), 367-823.
- 14- Norman, E.R., 2007, The Roman Catholic Church: an illustrated history, California, University of California Press.
- 15- Ogborn, M., 1991, Local power and state regulation in the nineteenth century, *Transactions of the Institute of British Geographers, Britain*, 17(2), 215-226.
- 16- Okoli, C., Pawlowski S.D., 2004, The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications, *Information & Management*, 42, 15-29.
- 17- Political and Constitutional Reform Committee, 2013, Prospects for codifying the relationship between central and local government: report and appendix, together with formal minutes, Volume 1, London, The Stationery Office.
- 18- Sennett, R., 2010, The uses of disorder: personal identity and city life, New York, Vintage Books.